



Åbo Akademi.
Samhällsvetenskapliga fakultetsområdet,
Statsvetenskapliga institutionen.
Ämne: Offentlig förvaltning.
Moment: Licentiatavhandling.
Handledare: Professor Marko Joas.
Författare: Anna Westin.
2014-05-02

Medborgare, brukare av välfärd eller klient?

– En jämförande studie om brukarens inflytande mellan en kommun, ett assistansbolag och ett brukarkooperativ som utför personlig assistans

Abstract

The focus of this licentiate dissertation is to produce a better understanding of how we may give citizen as users a stronger influence over their welfare services and in the long run help to democratize the welfare state. The aim of this project is to analyze what kind of influence a user with a functional disorder may have in different organizational contexts over his or her personal assistance.

This study focuses on the influence a user may have over his or her welfare service, personal assistance. A municipality, an assistance firm and a user cooperative are compared with the thesis that the organization that surrounds the users shapes the possibilities the user have to influence his or her personal assistance.

The major thesis is thus: Participatory democracy as a model or approach may function differently when the services are delivered in a different way by different organizations – varying organizational forms.

There are questions that try to answer if there are outspoken social goals within each organization. Questions regarding influence of the user when she or he is choosing the assistance provider and the users possibility to influence and his or her power to decide who and when anyone works as an assistant are asked.

The results indicate that there are different sets of internal logic within the organizations that affect their goals and level of user influence. Within the user cooperative the user is considered a citizen and as a user expected to handle the role as work leader for his or her personal assistants. However the user is also a citizen and is expected within the usercooperative to act as a member and citizen to have political influence. The usercooperative aims at influencing the political policy process regarding questions concerning the rights of persons with disabilities. This gives the user a part in collective action as a member of the usercooperative.

The other producers of personal assistance, the municipality and the assistance firm gives in this study a similar result as they give the user of personal assistance quite similar models for user influence within the respective organization. Within these organizations the user have chosen to let the organizations handle the role of work leader in the written agreements with the producer and thereby the influence they may have in practice is not so much a case of self-determination as a case of co-influence.

The user can be seen as a user within a municipality, a client or consumer within the assistance firm and a citizen within the usercooperative. The results indicate the need for future research where co-production, institutional logic and development of democratic theory through democratic innovations are central aspects of future research.

Innehållsförteckning

Kapitel 1. Inledning	1
1.1 Om behovet av institutionell design	1
1.2 Demokratins utmaningar	5
1.3 Målet med min avhandling	9
1.4 En beskrivning av personlig assistans	10
1.5 Licentiatavhandlingens disposition	26
Kapitel 2. Teoretisk bakgrund	28
2.1 Om demokrati	28
2.2 Olika demokratimodeller leder till olika slutsatser	30
2.3 Klassisk demokrati	31
2.4 Två inriktningar av republikanism	32
2.5 Två inriktningar av liberalism	34
2.6 Om marxism	38
2.7 Om konkurrensgrundad elitdemokrati	39
2.8 Om pluralism	40
2.9 Om lagstyrd demokrati	42
2.10 Om deltagardemokrati	44
2.11 Om deliberativ demokrati	53
2.12 Kan vi eftersträva att kombinera två demokratimodeller?	57
Kapitel 3. Kritik mot demokratins funktionssätt	58
3.1 En skuggteori om demokrati	58
3.2 Kritik mot att öka medborgerligt deltagande i beslutsprocesser	65
Kapitel 4. Demokratiska innovationer och förväntad utveckling	68
4.1 Demokratiska innovationer – verktyg för ökat medborgerligt deltagande	68
4.2 Mina förväntningar på demokratisk utveckling - en sammanställning	77
Kapitel 5. Välfärdens organisering ger olika brukarinflytande	81
5.1 Samhällets olika styrelsesystem	81
5.2 Är den tredje sektorn unik?	85
5.3 En typologi om olika institutionella former växer fram	97

5.4 Beskrivning av olika assistansanordnare	112
5.5 De viktigaste intressenterna inom personlig assistans.....	115
Kapitel 6. Frågeställning och syfte	118
Kapitel 7. Metod	120
7.1 Procedur i förstudien.....	125
7.2 Presentation av deltagarna i förstudien	126
7.3 Metodproblem i förstudien	129
7.4 Databearbetning vid förstudien.....	130
Kapitel 8. Resultatredovisning.....	134
8.1 Avtalsanalys.....	134
8.2 Vilka sociala mål ger de intervjuade uttryck för?	137
8.3 Brukarens inflytande vid val av assistansanordnare	140
8.4 Bemötande av LASS/LSS-handläggare	143
8.5 Vilken information fanns att tillgå vid val av anordnare?	146
8.6 Vem är arbetsledare?	147
8.7 Kan brukaren styra över vem, arbetsuppgifter och tider för de personliga assistenterna?	151
8.8 Finns det utbildning för brukare och assistenter?	153
8.9 Har brukaren inflytande vid kvalitetsuppföljning?	155
8.10 Kan brukaren byta ut en assistent?	157
8.11 Brukarens insyn över månadsredovisning och bestämmande över assistansomkostnader? ...	158
Kapitel 9. Diskussion	159
Kapitel 10. Sammanfattning.....	167
Litteraturförteckning	169
Bilaga 1. Beskrivning av syfte med intervju	176
Bilaga 2 Frågemanual inför intervju med assistansberättigade.....	177
Bilaga 3. Frågemanual inför intervju med personliga assistenter	181
Bilaga 4. Frågemanual inför intervju med assistansanordnare	183
Bilaga 5. Frågemanual inför intervju med LASS/LSS-handläggare.....	186

Tabell- och figurförteckning

Tabell 1. Styrelsestrukturer och institutionella former/idealtyper av Enjolras	97
Tabell 2. Styrelsestrukturer och dimensioner av medborgerlighet	99
Tabell 3. Olika sätt att kontrollera den statliga sektorn, marknadssektorn och den tredje sektorn	105
Tabell 4. Gemeinschaft, stat och marknad - resurser, processer, mål och idealtyper	106
Tabell 5. Vamstads typologi utifrån Alford's forskning	109
Tabell 6. Olika institutionella former/idealtyper utifrån tidigare forskning.....	111
Tabell 7. De intervjuades och avtalets svar indelat i tre kategorier	126
Tabell 8. Analysmodell för att undersöka brukarens inflytande över sin personliga assistans.....	133
Tabell 9. Avtalsanalysens resultat i korthet	136
Tabell 10. Olika sociala mål för de intervjuade.....	140
Tabell 11. Brukarens inflytande vid val av assistansanordnare	143
Tabell 12. Brukarens upplevda bemötande av LASS/LSS-handläggare	146
Tabell 13. Arbetsledare i vardagen	151
Tabell 14. Vem har sista ordet om vem som arbetar som personlig assistent?.....	153
Figur 1. Den tredje sektorn i välfärdstriangeln	94
Figur 2. De viktigaste intressenterna inom personlig assistans	116

Förteckning av förkortningar som används i licentiatavhandlingen

COP: En förkortning som i översättning avser det kommunala budget rådet som ingår i exempel på deltagande budgetering. Avsnitten berör resultatet av en demokratisk innovation.

GIL: GIL står för Göteborgskooperativet för Independent Living och är ett brukarkooperativ.

LASS-lag: Lag (1993:389) om assistansersättning. Författningen har upphävts genom: SFS 2010:111. Detta avser svensk lagstiftning.

LASS-handläggare: Den som bedömer assistansersättning på försäkringskassan men kallas också "personlig handläggare handikappförmåner" och ska kunna hantera ärenden om assistansersättning, handikappersättning, vårdbidrag, bilstöd och föräldrapenning.

LSS-lag: Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Detta avser svensk lagstiftning.

LSS-handläggare: LSS-handläggare gör framför allt utredningar och bedömningar om vårdbehov för funktionshindrade på kommunen.

STIL: STIL är en förkortning för Stockholm Independent Living men har som brukarkooperativ verksamhet på flera orter i landet.

ULOBA: ULOBA avser ett norskt brukarkooperativ som arbetar med personlig assistans på ideell basis.

Förord

Jag vill rikta ett varmt tack till alla medverkande för deras frivilliga deltagande i min vetenskapliga studie. Utan dem hade denna förstudie inte varit möjligt att genomföra.

Ett stort och varmt tack vill jag också rikta till min handledare, professor Marko Joas då jag inte utan hans handledarskap kunnat bredda mitt teoretiska kunnande så till den grad som skett under senare år. Joas handledning har i detta avseende varit ovärderlig.

Mitt vetenskapliga arbete i denna licentiatavhandling tillägnas alla funktionshindrade som får kämpa för att göra sin röst hörd i vardagen.

Anna Westin, maj 2014.

Kapitel 1. Inledning

1.1 Om behovet av institutionell design.

De demokratiideal som vi själva styrs av präglar också den syn vi har på hur demokratin ska organiseras och styras lokalt. Om vi utgår från våra demokratiideal så kommer vi att designa våra institutioner på ett sätt som är överensstämmande med våra demokratiideal men också söka designa våra beslutsformer och beslutsprocesser olika. Montin ger oss exempel på vad detta kan innebära lokalt på kommunnivå.

Montin har presenterat en uppdelning av två synsätt på kommunens representativa demokrati. Han skiljer mellan majoritetsdemokrati och samförståndsdemokrati. Inom majoritetsdemokrati så förväntar man sig majoritetsbeslut med tydliga åsiktsskillnader och tydlig opposition. Inom samförståndsdemokrati utgår man istället ifrån att söka ägna sig åt rationella samtal som leder till kompromisser eller konsensus. Inom majoritetsdemokrati så förväntar man sig ett tydligt politiskt ledarskap medan man i samförståndsdemokrati emotser ett kollektivt samlat ledarskap. Inom majoritetsdemokrati så söker man sammanväga olika intressen medan man inom samförståndsdemokrati driver samtal i syfte att uppnå ett allmänintresse. Inom majoritetsdemokrati så kan man utgå från få, ett litet antal politiker medan man inom samförståndsdemokrati söker nå många, ett stort antal politiker. Inom majoritetsdemokrati finns rent teoretiskt en tydlig gränsdragning mellan politik och förvaltning. Inom samförståndsdemokrati så söker man dialog mellan politiker och tjänstemän. Inom majoritetsdemokrati så förväntar man sig kunna utkräva ett tydligt politiskt ansvarsutkrävande. Inom samförståndsdemokrati betonar man istället betydelsen av berördas deltagande eller åsiktsrepresentation. Slutligen finns en stor skillnad i det att man inom majoritetsdemokrati betonar medborgaren som väljare medan man inom samförståndsdemokrati inte bara betonar betydelsen av medborgaren som väljare utan också som deltagande och delaktig i politiska processer (Montin, 2006: 7).

March och Olsen menar att de största problemen inom aggregativa institutioner är deras oförmåga att lösa problem som berör medborgares önskningar och föreställningar. Dessa institutioner utgår nämligen från att aktörerna har kvar samma önskningar och föreställningar vilket rimmar illa med verkligheten då medborgarnas önskningar och föreställningar inte är stabila utan förändras över tid. Institutionerna får därmed problem också att svara på förändrade önskemål och preferenser hos medborgare men också problem med att beskriva hur det politiska systemet i sig självt bidrar till att förändra medborgares preferenser och önskningar.

Inom integrativa institutioner blir deras största problem kopplade till deras oförmåga att garantera integritet, kompetens och en resonerande offentlig debatt. Detta ideal kräver i praktiken ett äkta engagemang för att vilja uppnå meningsfullhet och öppenhet i en jakt på det gemensamt bästa. Offentlig

policy ses som ett verktyg för gemenskapen för att undertrycka personliga intressen till förmån för att försöka uppnå det gemensamt bästa och samtidigt kunna utgå från att andra medborgare kan förväntas göra likadant. Problemet blir också att kunna få detta agerande för det allmänna bästa att bestå över tid hos tjänstemän och medborgare. Ett sätt att försöka lösa detta är genom medborgerlig utbildning. Man kan också ifrågasätta förmågan att upprätthålla en kompetent och resonerande debatt inom dessa institutioner. Det finns en uppenbar risk att starka individer eller gruppintressen kan manipulera diskussionen (March och Olsen, 1989: 130-132).

Ostrom visar att teorin om rational choice inte fungerar för att till fullo förklara kollektiv handling sedan en sådan teori som rational choice utgår från att vi som människor alltid ser till egenintresset i första hand. Ostroms empiriska studier visar att människor också har altruistiska motiv för sitt handlande. Ostrom ser därför att vi behöver utveckla en mer bred och omfattande teori för kollektiv handling och utgår från fyra teoretiska antaganden. För det första behöver en mer bred teori om mänskligt agerande utvecklas. En studie behöver göras som ser till våra olika gemensamma tillhörigheter. Dessa tillhörigheter tolkar jag som något abstrakt om kollektiva färdigheter. En studie behöver göras om de saker i grupp beteende som påverkar individuell motivation och beteende. En studie behöver också göras som ser på hur olika regler i samhället påverkar individers motivation och beteende (Ostrom, 2000: 5).

Ostrom drar utifrån ett antal empiriska studiers resultat den egna slutsatsen att policyteorier som i praktiken strävar efter ordnade hierarkiska system måste ersättas med polycentriska system som effektivt klarar att hantera komplexa problem i vårt vardagliga liv. Ostrom hävdar därmed att vi måste designa institutioner som fokuserar på att utveckla medborgarskapet snarare än att trycka undan vikten av medborgarskapet. Detta stämmer väl överens med ett deltagardemokratiideal men också de deliberativa forum som teoretiker bakom deliberativ demokrati förespråkar. Dessa polycentriska institutioner måste enligt Ostrom involvera både offentliga förvaltningsmekanismer och privata samt samhällsliga institutioner. För Ostrom behöver vi också gå bort från stora nationella program då de tenderar att tränga ut offentlig och privat problemlösning på regional och lokal nivå. På motsatt sätt så skulle en ökad decentralisering lyfta fram olika offentliga och privata lösningar på regional och lokal nivå. Effektiv institutionell design betyder därmed att man skapar komplexa system som verkar på flera nivåer i samhället med vissa inslag av dubbelarbete, överlappning och tävlan (Ostrom, 2000: 6).

Ostrom vill att vi ska gå från att designa mycket centraliserade system för samhällets styrning till att utifrån empiriska bevis bygga, frambringa hållbara demokratiska system vilka använder samhällets resurser på ett långsiktigt försvarbart sätt. Ostrom vill därför att vi ska skapa polycentriska system som har självständiga enheter av vilka flera kan vara inom den privata sektorn som samtidigt styr på nationell, regional och lokal nivå. Men det kan även finnas ett visst behov av internationell styrning. Alltför

små decentraliserade enheter kan leda till ett lokalt tyranni. Stora enheter som överlappar varandra är en viktig del i ett demokratiskt system. Men också små och medelstora enheter är viktiga i ett polycentriskt system. Nuvarande policy analys tenderar att inte bara bli ineffektiva utan också utgöra ett hot mot den långsiktiga bärkraften för demokratiska system för förvaltning. Nuvarande policyanalys och policys tenderar att tränga ut medborgarskapet. Normer trängs ut för tillit och ömsesidighet mellan medborgare samt genom att tränga ut den kunskap som medborgare har om lokala omständigheter och tar i stort som jag tolkar Ostrom bort möjligheten till den lokala experimentering som behövs för att skapa effektiva institutioner. Att tränga ut medborgarskapet inom offentlig policyanalys och offentliga policys är att slösa med mänskliga resurser men utgör också ett hot mot den långsiktiga överlevnaden för de demokratiska institutionerna (Ostrom, 2000: 13).

Ostrom visar därmed intressant nog att nutida policys tränger ut de normer för tillit och ömsesidighet mellan medborgare som är nödvändigt för att Putnams sociala kapital ska skapas samt tar bort många möjligheter för kollektiv handling vilka är nödvändiga för att skapa de effektiva demokratiska institutioner som Putnam beskriver i sin bok från 1993. Det som skilde norra och södra Italien åt i hans bok var att i norra Italien där det fanns god ekonomisk tillväxt fanns främst horisontella relationer mellan människor vilket gynnade både demokratisk och ekonomisk utveckling. I södra Italien så präglades istället samhället mycket av vertikala relationer. Hierarkiska relationer till kyrka och maffia skapade en mindre tilltro mellan människor och mindre demokratisk och ekonomisk utveckling. Putnam kunde på så sätt visa på vikten av socialt kapital för ett samhälles demokratiska utveckling, (Putnam, 1994). Men hur socialt kapital skapas är omtvistat och kräver viss eftertanke.

Ryan visar att de formella strukturerna som institutioner ger inte är nog att undersöka. Enligt Ryan så måste också de sociala processerna inom institutionerna tillåta maktindelning. De attityder som managers har till olika aspekter av beslutsfattande inom sina organisationer och deras handlande utgör den sociala processen. Ryan menar att nationella kulturer på olika sätt påverkar den sociala processen inom institutionerna. Detta kan handla om hur man sprider information, manipulering, sätt att fatta beslut och IT:s roll liksom ens personliga uppförande, hur man kontrollerar information, flexibilitet och rollspel, vilka om alla kan påverka den kollektiva beslutsprocessen (Ryan, 1999: 33).

I en jämförelse mellan brittiska och franska managers så visar Ryan hur olika kultur kan påverka hur man hanterar information. Strategier för att leda till ökad delaktighet i beslutsfattande kan inte tillämpas på samma sätt över nationsgränser sedan värderingar och tro och deras agerande kommer att variera inom olika kulturer. Att försöka nå den bästa mixen på sätt att sprida information, tillgång till deltagande i beslutsprocesser och ett socialt klimat som ställer sig positiv till deltagande kommer att kräva olika justeringar inom olika kulturer för att ta bort hinder för att uppnå en beslutsprocess där man delar på makten och gör fler delaktiga (Ryan, 1999: 40-42).

Sambanden mellan mänsklig medverkan, institutionell design och förändring är förbluffande komplexa enligt Olsen och idag finns ingen teori som alla stödjer som förklarar institutionell förändring. Institutionsteoretiker hävdar enkelt uttryckt att relationer mellan politisk medverkan, storskaliga samhällliga processer, normativa beskrivningar om demokrati, existerande institutionella skapelser och institutionell utveckling är komplexa och kunskap om dessa förändringar inom institutioner hjälper oss förstå förändringar inom demokratiska institutioner. Demokratins problem ses här främst vara att balansera stabilitet och förändring. För Olsen så kan utveckling av institutioner bäst förstås genom att man analyserar underliggande processer istället för att komma med en lista av faktorer för att jämföra med en statistisk analys. Institutionella processer förväntas påverka vårt personliga beteende och agerande inom institutionerna. Därför är det viktigt att undersöka under vilka villkor som institutionerna anpassar sig till förändringar i samhället på ett bra sätt (Olsen, 2009: 26-27).

Andersen har lyft frågan om inte offentliga och privata samarbetsprojekt i själva verket är organisatoriska hybrider som fungerar som kanaler för lokal mobilisation och deltagande. Dessa lokala offentliga och privata samarbetsprojekt skulle alltså i praktiken kunna öppna upp nya kanaler för deltagande och mobilisation och därmed utgöra en viktig del i kollektiv handling. Sedan de kan bredda sin agenda sin agenda och integrera nya segment av den lokala gemenskapen så kan de i praktiken vara en innovation för den lokala demokratin (Andersen, 2004: 1).

Andersen avser inte att dessa offentliga privata samarbetsprojekt kan liknas vid bottom up mobilisation och deltagande som vi är vana att diskutera om dem i politisk teori och i relation till vår demokrati. Men i dessa samarbetsprojekt kan medborgerliga initiativ och mobilisation utgöra en del av bilden och denna form av styre kan ta in personer i den politiska processen som annars vanligtvis som affärsledare skulle välja att stå utanför en traditionell politisk process. Dessa lokala offentliga privata samarbetsprojekt utgör inget hot mot regeringen men omfamnar inte heller rakt av privata marknadslösningar. Tyvärr finns det en svaghet i att det kan vara svårt att avgöra ansvarsfrågan i dessa samarbetsprojekt vilka inte organiseras traditionellt likt inom en vanlig politisk förvaltning där representativa politiker har det yttersta ansvaret. Men i praktiken kan dessa hybrider ändå få möta tuffa ansvarstest. Andersen ser dessa offentliga privata samarbetsprojekt som ett värdefullt komplement till de traditionella politiska institutionerna (Andersen, 2004: 18-19).

Utifrån detta avsnitt så kan vi förstå att vikten av att förstå design av politiska institutioner är förutsättning för att lyckas med att implementera demokratiska innovationer då dess kan främja olika demokratiska värden.

1.2 Demokratins utmaningar

Det finns en idé inom forskningen om att passiva brukare av välfärdstjänster nu kan bli aktiva medproducenter av välfärdstjänster. Det finns utifrån denna idé ett behov av att utveckla vår demokratiteori och välfärdsteori så att dessa teorier inkluderar tredje sektorns organisationers roll som välfärdsproducenter (Pestoff, 2009: 15-17).

Men det räcker inte att teoretiskt utifrån denna idé fokusera på inflytande som brukare av välfärdstjänster. Traditionella politiska institutioner behöver utvecklas för att ge medborgaren en röst som brukare av välfärdstjänster. En röst och inflytande över de välfärdstjänster vilka påverkar dem som medborgare och brukare av välfärdstjänster i deras vardagliga liv (Pestoff, 2009: 258-260).

Med detta perspektiv så är utvecklingen av olika demokratiska innovationer av centralt intresse. Demokratiska innovationer ger oss praktiska exempel, vilka får oss att begrunda hur vi styrs och överväga hur vi bättre kan institutionalisera det demokratiska idealet (Smith, 2011: 200-201). Demokratiska innovationer bidrar på detta sätt till att utveckla demokratin i sin helhet (Geissel och Joas, 2013: 7).

Det finns åtminstone två stora utmaningar för välfärdsstaten i Sverige. Den första stora utmaningen innebär att välfärdsstaten har svårt att leverera välfärdstjänster utifrån medborgares nya behov och preferenser. Förändringar i familjestruktur som inneburit ett mycket större antal ensam hushåll; en ökad professionalisering och differentiering i arbetslivet har skapat en store variation i medborgarnas skilda livscyklar. Resultatet är att medborgarna har nya behov och preferenser, vilka måste bemötas inom den politiska representativa demokratin. Den andra stora utmaningen för välfärdsstaten innefattar förändrade ekonomiska förutsättningar som en konsekvens av mindre ekonomisk tillväxt och demografiska förändringar med en allt äldre befolkning (Esping-Andersen 2006: 6-7).

Det finns idag bevis för en allt större besvikethet hos allmänheten med hur de politiska institutionerna fungerar i avancerade demokratier, vilket medför ett behov av en ny roll för medborgare inom politiska processer. Det finns ett behov av att skapa responsiva och mer direkta institutioner för att hantera medborgares krav och preferenser. Försök att kanalisera individuella preferenser kan också leda till nya oorganiserade kanaler. Nya kanaler för inflytande vilket behöver tas i beaktande då de kan låta medborgare påverka politiska processer som når bortom de politiska institutioner som finns i dagens politiska system. Deltagardemokrati blir på detta sätt också deltagaradministration (Joas, 2012:19 och Joas, 2012:25).

Den traditionella betydelsen av en välfärdsstat är en nationalstat där det allmänna ansvaret för medborgares välfärd är betydande (Nationalencyklopedin, 2012-04-23). Hur vi väljer att bemöta de problem som uppstår i välfärdsstaten är beroende av vilket mål du eller jag har med olika demokratiska

processer och vilken roll medborgaren får ha inom dessa demokratiska processer. Det finns i detta sammanhang tre ideal för demokratiska processer. Inom det första idealet eller perspektivet på demokratiska processer så ses demokrati som en valdemokrati där medborgare endast förväntas delta i praktisk handling genom att gå och rösta på valdagen. Inom det andra idealet för demokratiska processer, deltagardemokrati så fokuseras medborgares roll som aktiv påverkare fram. I det tredje idealet, deliberativ demokrati fokuserar på de politiska diskussionerna och har målet att medborgare ska delta i politiska diskussioner (Bengtsson, 2008: 51).

Valdemokrati som ideal har sina rötter i ett rent representativt demokratiskt system där de valda politiska representanterna tar beslut mellan valen medan medborgare primärt endast har påverkan med sin röst på själva valdagen. Administrationens roll är här att vara experter under själva beslutsprocessen. Både deltagardemokrati och deliberativ demokrati som demokratiska ideal ses här fokusera på medborgarnas aktiva engagemang och rätt att rösta. Men modellerna skiljer sig åt vid jämförelse på så sätt att deliberativ demokrati som demokratiskt ideal främst fokuserar på att skapa bra förhållanden för en väl övervägda resonerade, konsensusinriktade diskussioner medan deltagardemokrati främst handlar om vilka som är inkluderade i diskussionerna (Joas, 2008: 260 och Bengtsson, 2008: 51).

Enligt en teori så har de politiskt valda representanterna och de civila tjänstemännen inom den offentliga förvaltningen ett ömsesidigt förhållande sedan de båda är beroende av varandra. Detta ömsesidiga beroendeförhållande leder till en diskussion om vilken roll den offentliga förvaltningen egentligen borde ha (Joas, 2010: 1-2)

I detta sammanhang beskrivs en situation där den offentliga förvaltningen kan ses som både stöttande och främjande för demokratin och en situation där den offentliga förvaltningen kan ses som obstruerande för realiserandet av demokratin i dess praktik. Demokratin antas inte kunna överleva utan en stark och effektiv offentlig förvaltning, men själva existensen av en sådan offentlig förvaltning kan i praktiken vara ett hot mot själva idén som demokratin grundar sig på (Hamilton, 2006:3).

Ostrom beskriver en situation utifrån sin forskning där offentlig policy tenderar att tränga ut medborgarskapet på ett sätt så att normer för tillit, ömsesidighet och kunskap om lokala förhållanden i praktiken inte skapas. Normer vilka behövs för skapandet av socialt kapital. Offentlig policy är också obstruerande för att kunna göra relevanta experiment för att kunna skapa effektiva politiska institutioner. I det långa loppet förväntar sig Ostrom att detta kan bli ett hot mot själva överlevnaden för våra demokratiska institutioner (Ostrom, 2000a: 13). I övrigt så beskriver också Ostrom kollektiv handling som viktigt för utvecklingen av sociala normer (Ostrom, 2000b: 154). Ostrom är här lite vag om vilken sorts offentlig policy som avses men är samtidigt tydlig med att vi behöver undersöka institutionell design för att ge medborgarskapet chans att utvecklas.

Socialt kapital ses därmed kunna skapas genom tillit till samhällliga institutioner. I nordiska demokratier kan en försiktig design av välfärdsstatens institutioner förväntas främja skapandet av socialt kapital. Ett annat perspektiv presenterades av Putnam som presenterade en tes om att samhällligt engagemang mellan medborgare i grupper och organisationer kommer att leda till att personlig tillit skapas mellan medborgare och detta skulle skapa tillit för institutioner och än mer samhällligt engagemang från medborgarnas sida (Putnam, 1996: 213).

Utvecklingen förväntas bli självförstärkande. Detta resonemang kom att ifrågasättas av Joas och andra forskare vilka istället väljer att fokusera på effekterna av välfungerande demokratiska institutioner, vilket förväntas påverka medborgarnas tillit till hur samhället fungerar på det hela taget (Joas, 2007: 2-4). Socialt kapital kan därmed skapas både mellan människor och genom institutionell tillit men det är en discussionsfråga rent teoretiskt vad forskare väljer att fokusera.

Socialt kapital kan därmed ses som ett verktyg för att hjälpa oss bygga effektiva sociala och politiska institutioner. Regeringar ska traditionellt förväntas vinna politiskt förtroende hos allmänheten genom att reagera korrekt och effektivt gentemot samhällliga prioriteringar och ta bort korruption och skydda medborgarnas friheter (Joas, 2007:2-4).

Rothstein för ett liknande resonemang om vikten av institutionell design när han redovisade resultatet av SOM-institutets undersökning 1998. Rothstein visar på de dåliga konsekvenser som korruption och litet förtroende och socialt kapital får för politiska institutioners funktionsduglighet. I Sverige fick skattemyndigheten exempelvis vid denna tid in 98 procent av de belopp de krävt in via skattsedeln medan men i Ryssland hade en motsvarande siffra på 26 procent och då är inte en stor svart ekonomi inkluderad i analysen (Rothstein, 1998:387).

Det torde därmed inte vara för långsökt att anta att en hög grad av socialt kapital inom olika institutioner eller organisationsformer torde vara ett tecken på god funktionsduglighet. Det blir för mig också viktigt att se till betydelsen av vilken organisation som utför välfärdstjänsten. Den tredje sektorn kan ses som ett verktyg genom vilket vi kan låta medborgare ha större inflytande över sina välfärdstjänster och i förlängningen demokratisera välfärdsstaten. Men räcker teorin till i praktiken?

Pestoff introducerar begreppet civil demokrati som avser att ge den tredje sektorn en ökad roll som välfärdsproducent genom att ge medborgare en självbestämmande makt genom kooperativ egen drift av personliga sociala tjänster. I denna teoretiska ansats blir medborgarna medlemmar i sociala sammanslutningar där de direkt deltar i produktionen av de lokala personliga tjänster som berör dem och därför också blir medproducenter till dessa tjänster (Pestoff, 1998: 24-25).

Konceptet om civil demokrati är nära kopplat till Putnams sociala kapital. Putnam ser socialt kapital som en del av samhällets organisation, ett begrepp som innefattar tillit, normer och nätverk som kan förbättra samhällets effektivitet och ge rum till kollektiv handling. Frivilligt samarbete ses som lättare att uppnå i ett samhälle där det finns ett starkt socialt kapital i form av normer för ömsesidighet och nätverk för civilt engagemang (Putnam, 1994: 167). Resonemanget är intressant då medborgaren förutsätts bli brukare men ändå äga en röst och inflytande över sina välfärdstjänster.

De flesta välfärdstjänster som Pestoff studerat har visat sig vara personliga välfärdstjänster som organiseras med ett top-down perspektiv vilket gör det svårt för medborgaren/brukaren att ha ett direkt inflytande över tjänsterna. Det är alltså bara brukarkooperativen som klart enligt Pestoff faller in i bottom-up kategorin då brukarkooperativen ger de klaraste exemplen på självstyre och direkt demokrati i form av att föräldrakooperativa dagis och anhörigcenter för äldre (Pestoff, 2009: 276-277).

Pestoff kan här ifrågasättas sedan det borde vara teoretiskt möjligt att införa mer brukarinflytande i alla organisationsformerna. Det borde också gå att finna mer kompletterande former till den strikt representativa demokratin på kommunal nivå. Det är dock en intressant tanke att olika sektors organisation kan påverka organiseringen av välfärdstjänsterna och brukarnas inflytande över de välfärdstjänster som berör dem som brukare och medborgare.

Pestoff tar också upp behovet av att utveckla en mer funktionell demokrati exempelvis genom en annan sammansättning av politiska nämnder. Detta är då ett komplement och inte en ersättning till redan existerande representativa demokratin på den lokala nivån (Pestoff, 2009: 258-260).

Men detta behöver inte vara den enda lösningen som jag ser det utan det kan finnas andra demokratiska innovationer utifrån empiriska resultat som vi bör ta hänsyn till och försöka implementera i kommunernas offentliga förvaltning. Kanske handlar det inte bara om design av politiska institutioner utan det kanske också är andra faktorer som är av betydelse exempelvis hur man designat offentlig policy. Ostroms arbeten som nämnts ovan pekar i denna riktning.

Statsvetenskapen behöver därmed titta närmare på hur man kan utveckla dagens förvaltning och skapa nya modeller för demokratiskt deltagande både inom den representativa demokratin och inom dess förvaltning men också i utförandet av välfärdstjänsterna, oavsett utförare. Medborgaren förväntas här ha en röst också som brukare.

1.3 Målet med min avhandling

Mitt mål med denna licentiatavhandling och komparativa förstudie inriktar sig på att undersöka vilket inflytande en funktionshindrad brukare kan ha i olika organisatoriska kontext över sin personliga assistans.

En kommun, ett assistansbolag och ett brukarkooperativ jämförs utifrån min tes att organisationen som omger brukaren påverkar vilka möjligheter brukaren får till inflytande över hans eller hennes personliga assistans.

Organisationerna, här de olika assistansanordnarna förutsätts ha olika sociala mål och frågor ställs om detta. Essentiella frågor berör vilket inflytande en brukare har vid sitt val av assistansanordnare och dennes möjlighet till inflytande eller makt att bestämma själv i vardagen. Det kan handla om vilka assistenter som arbetar, hur de arbetar och när.

Inflytande blir på detta sätt en kombination av självbestämmande då brukaren väljer assistansanordnare och självbestämmande i genomförandet av personlig assistans i vardagen samt det medinflytande som brukaren kan ha.

Tesen för min avhandling är sålunda att deltagardemokrati som demokratimodell kan fungera olika när serviceutbudet ges på olika sätt, i olika organisationsformer. Jag ämnar därmed genom en första förstudie undersöka inflytande för brukaren i olika organisationsformer av personlig assistans. Inflytande för brukaren är här beroende variabel utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv. De oberoende variablerna blir de olika organisationsformer: kommun, brukarkooperativ och privat bolag som omger brukaren.

Syftet med denna licentiatavhandling blir att se var medborgaren som brukare av välfärdstjänsten personlig assistans kan bli medproducent av tjänsten eller äga högre grad av självbestämmande. Däremot har jag inte för avsikt att blanda ihop demokratidiskussionen med en producentdiskussion.

Jag kommer i min doktorsavhandling också fokusera på brukarens tänkbara inflytande i relation till den politiska representativa demokratins lokala struktur och de tänkbara demokratiska innovationer som kan finnas för att skapa en mer demokratisk förvaltning i mina kommande empiriska undersökningar. Dessa innovationer skulle då fokusera hur man kan skapa en mer demokratisk förvaltning från ett brukarperspektiv men också en mer funktionell demokratisk struktur. Detta bör i så fall utgöra ett andra syfte i den kommande doktorsavhandlingen efter mitt första syfte som är att undersöka inflytande för brukaren inom olika organisationsformer av personlig assistans.

Men i min licentiatavhandling kommer jag att nöja mig med att undersöka om organisationsformer på ett betydande sätt kan antas påverka brukarens inflytande för att genom min förstudie se om det finns ett vetenskapligt behov av att göra en större komparativ studie. Om så är fallet är det värt att gå vidare med en större undersökning. Fem ytterligare kommuner, brukarkooperativ och assistansbolag kommer i så fall att jämföras i min doktorsavhandling.

1.4 En beskrivning av personlig assistans

Låt mig ge en kort introduktion i denna inledning till själva problemområdet inom vilket jag vill undersöka brukarinflytande. Att vara medborgare borde rimligtvis innebära att ha inflytande som brukare över sina välfärdstjänster och därför är det intressant att brukarinflytande är centralt för LSS/Lasslagen. Inflytande och makt är logiskt nära relaterade till varandra, om jag inte har makt, hur kan jag då ha inflytande över någonting?

Tydligt är att det finns många definitioner av begreppet makt och att det inom samhällsforskningen är ett mycket omtvistat begrepp. Det finns dock en viss gemensam kärna där makt ses som möjlighet att påverka. Längre än så sträcker sig inte enigheten. Petersson definierar makt enligt följande: *"Makt är att påverka vad, att påverka hur?"* (Petersson, 1991: 6).

Demokratins grundläggande princip om självbestämmande och folkstyre, kommer enligt Pettersson till uttryck i *"medborgarskapets tanke om allas lika rätt till personlig utveckling och lika rätt att påverka samhällets gemensamma angelägenheter."* (Petersson, 1991: 14).

Att ha påverkan förutsätter inflytande vilket får en vid definition i en utredning om funktionshindrades situation SOU 1990:19 där inflytande ses som människors möjlighet att påverka sin livssituation i enlighet med deras ambitioner och önskningsar.

Men ett annat sätt att närma oss en definition av inflytande är att diskutera filosofiskt utifrån begrepp som människovärde, integritet och valfrihet. Enligt bilaga 10 till betänkandet *"På den assistansberättigades uppdrag"*, SOU 2005:100 uttrycks att tanken om människovärde är central i vårt samhällsliv och vår självförståelse. Den svenska regeringsformen knyter an till denna princip med följande formulering: *"Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet."* Författaren förklarar sitt filosofiska resonemang: *"Här uttrycks idén om alla människors lika värde, men en outtalad förutsättning är naturligtvis också att detta värde är högt. Om människors värde är lika innebär det också att människovärdet inte har något att göra med vilken status vi har i olika sociala sammanhang eller vilken nytta vi levererar till vår omgivning. Inte heller handlar människovärdet om hur människor uppskattar sitt eget liv, vilken grad*

av välbefinnande de har. Alla har lika värde oavsett sin status, sin nytta och sitt välbefinnande.”
(SOU 2005:100: 74)

Delaktighet och inflytande i de sammanhang vi lever blir därmed en förutsättning för vår respekt för människors lika värde. Men definitionen blir föga operationaliserbar varför jag försöker hitta andra sätt att definiera begreppet. Låt oss titta på assistansreformens diskurser och mål. Valfrihet, autonomi och delaktighet är begrepp som tillsammans med integritet framstår som helt centrala i assistansreformen (Hugemark, 2004: 101).

Syftet med LSS-lagen, (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade) är följande:

”5 § Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1§. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.” (SFS 1993:387)

I den sjätte paragrafen framkommer det som är centralt för min studie:

”6 § Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.” (SFS 1993:387)

Kan ett sätt att definiera inflytande för brukaren av personlig assistans vara att se på vilka sätt dessa övergripande mål ska nås? Hugemark förklarar assistansreformens diskurser och mål. En person som beviljats assistansmedel har rätt att avgöra vilken organisation som ska samordna hans eller hennes assistans. Brukaren kan välja att själv samordna assistansen eller upphandla assistansen hos en kommun, ett privat företag eller ett kooperativ. Funktionshindrade benämns som sina assistenters uppdragsgivare i olika reformtexter och här förutsätts den assistansberättigade ha möjlighet att välja vem som ska anställas, inklusive vilken utbildning och annan kompetens den personliga assistenten ska inneha. Diskussionen om arbetsledarskap förutsätter också ett långtgående inflytande över hur assistansen ska organiseras och utföras. Därmed kan LSS-lagens mål om självbestämmande, integritet, inflytande och medbestämmande utmynna i olika tolkningar; där lagen dels avser möjligheten för brukaren att avgöra vem som ska samordna assistansen; dels innefattar möjligheten för brukaren att bestämma över assistansens utförande och assistenternas arbete i en given organisation (Hugemark, 2004: 101-102).

I Giertz licentiatavhandling framgår att författarens utgångspunkt är *”att betoningen i LSS på inflytande och självbestämmande är en markering av att människor med funktionsnedsättningar har rätt att*

vara ett subjekt med ansvar för och förmåga att utforma sitt eget liv. Makt blir då en aspekt av den reella möjligheten att utöva inflytande och självbestämmande. För att kunna utöva inflytande och självbestämmande förutsätts att individen har behov av och möjligheter att påverka sin situation. Möjligheter kan här ses som makt – makt i de relationer som individen befinner sig i och där resurser, som till exempel kunskaper, språk, ekonomi och socialt nätverk, är en del av förutsättningarna i relationen.” (Giertz 2008: 23).

Giertz avser med inflytande ”*möjligheten att utforma ramarna för sitt liv; till exempel bostad, arbete och fritid, utifrån sin situation genom aktiva val och delaktighet i väsentliga beslutsprocesser.*” Med självbestämmande avser författaren ”*individens möjlighet att detaljstyra sitt vardagsliv efter sina egna och närståendes behov.*” Maktaspekten är på detta sätt enligt Giertz en förutsättning för inflytande och självbestämmande (Giertz 2008: 23).

Assistansreformen leder enligt Hugemark till självbestämmande som kund i och med att reformen utgår från möjligheten för den assistansberättigade till marknadsval. Vid missnöje antas den assistansberättigade göra sorti, (exit) och välja en annan assistansanordnare. I praktiken finns också en annan diskurs om självbestämmande som betonar självbestämmande som arbetsledare, det vill säga den funktionshindrades möjlighet att framföra och få respekt för sina åsikter, (voice). I reformtexten kommer detta till uttryck på så sätt att personer med funktionshinder benämns som assistenternas uppdragsgivare eller arbetsledare (Hugemark, 2004: 102-103).

Giertz för ett resonemang utifrån resultaten av intervjuerna att brukarens inflytande i ansökningsprocessen till personlig assistans är beroende av förmåga och aktivitet. De funktionshindrade kan till en början vara beroende av andra men med större erfarenhet också få mer inflytande med tiden. Om funktionshindret är medfött eller kommit vid olycka påverkar också. Kunskap, relationen till handläggare, bemötandet brukaren får samt verkställarens regelverk är också viktiga faktorer som påverkar brukarens inflytande (Giertz, 2008: 139-141).

Därmed så kommer jag utifrån lagens intentioner vilka nämns ovan och tidigare forskning att definiera inflytande för brukaren över sin personliga assistans som en kombination av dels självbestämmande för brukaren i sitt val av assistansanordnare; dels inflytande som arbetsledare/brukare i vardagen samt den möjlighet som finns till självbestämmande genom att detaljstyra sin personliga assistans i vardagen efter egna behov. Med min definition försöker jag därmed göra skillnad på inflytande och självbestämmande där självbestämmande är den högre graden av inflytande där brukaren förutsätts ha sista ordet över hur insatsen ges i den givna situationen.

En bilagerapport till SOU 1990:19 tar upp några viktiga aspekter. Utifrån de intervjuades svar har SOU-utredarna arbetat fram sex olika inflytandesituationer. Det gör forskarna med en tes om att infly-

tandesituationen bestäms i samspelet mellan omgivningsförhållandena och den funktionshindrade. Varje kategori är en teoretisk renodling/idealtyp men kategorierna ger uttryck för den variation av inflytandesituationer som utredarna har funnit i sitt arbete. Tidpunkten för intervjuerna fixerar den bild de fått av verkligheten (SOU 1990:19: 23).

Den första inflytandesituationen som SOU-utredarna benämnt "*den rebelliska inflytandesituationen*" är en situation där brukaren lever i en situation som kan beskrivas som rebellisk. Dessa funktionshindrade personer är mycket initiativrika och tar själva initiativ för att påverka sin situation. De har det normala livet som referenspunkt, dvs. de har inte låtit sig påverkas av det faktum att de har ett funktionshinder. Personer som uppvisar detta rebelliska mönster är individualister och betonar ofta att det är upp till en själv och säga ifrån och ta till vara ens intressen. Deras insikt om att de själva vet bäst och mest om sin situation gör att de ofta har en kritisk distans till vad myndigheter gör. De lär sig ofta att använda genvägar för att påverka myndigheter och tar ofta direkt personlig kontakt om de blivit upprörda över någonting (SOU 1990:19: 24).

Detta individualistiska drag är det skiljer dem främst från dem som befinner sig i en inflytandesituation av "påverkan". De ser sig själva som handlade subjekt men de betonar inte lika tydligt vikten av att det är upp till dem själva utan talar i termer av att de har ordnat eller skaffat något. De är relativt nöjda med den service de får. Missnöjet är partiellt och gäller väl avgränsade former av service. Dessa personer ser funktionsnedsättningen och handikappet som något de får leva med och där ambitionen är att leva så normalt det nu går med den funktionsnedsättning de har. Här finns ett mer kollektivt tänkande varför de flesta påverkare är aktiva medlemmar i handikapporganisationer. Flera har förtroendeuppdrag och de kanaliserar sitt missnöje genom de etablerade kanalerna (SOU 1990:19: 30-33).

I den rebelliska situationen och påverkanssituationen karakteriseras de som maktutövare. Men det finns också personer som har projekt och ambitioner och tar initiativ men har ytterst begränsad framgång. Deras situation kännetecknas av "maktlöshet" vilket är den tredje inflytandesituationen. Om man möter motstånd tillräckligt många gånger så ger man upp och situationen kännetecknas då snarare snabbt av vanmakt. De som är maktlösa har rebellernas envishet och tar initiativ men blir lika besvikna varje gång. De har sällan framgång men de är oförtröttliga i sin energi vilket hindrar dem från att resignera eller hamna i en situation av vanmakt (SOU 1990:19: 34-36).

Den fjärde inflytandesituationen kallas "*hälsan tiger still*" och personerna i denna kategori tar inte ofta initiativ till förändringar utan är i det stora hela nöjda med sin situation. Denna avsaknad av missnöje eller initiativ kan främst ses ha två orsaker, den första är att anspråksnivån är lägre men det kan också bero på att man har en bättre service än den service påverkarna får. Möjlighet att påverka finns för dessa individer men de har aldrig haft behov av att utnyttja möjligheten (SOU 1990:19, s36-38).

Den femte kategorin av inflytandesituationer benämns ”resignation” och här finner vi personer som i stort saknar projekt. De ser sig själva som oskyldiga offer och funktionsnedsättningen har satt dem i en situation som de inte riktigt kan acceptera men de ser inga vägar att förändra situationen (SOU 1990:19: 39).

I den sjätte kategorin av inflytandesituationer så befinner sig personerna i en situation av ”vanmakt”, och de tar inga initiativ. I den resignerade situationen ser man funktionsnedsättningen som orsak till sin passivitet men här i en situation av vanmakt så har personerna erfarenhet av bristande framgång. Deras ambitioner har minskat som resultat av misslyckade försök att påverka och har de haft projekt så har de gett upp om dem. Om en person inte kan kommunicera sina projekt så kan de bära på en situation av vanmakt. Det finns också extrema fall av vanmakt där människorna lever sina liv på andras villkor och andra har kontakter med olika myndigheter och diskuterar utformning av stödåtgärder. Det sker en mycket begränsad eller inte någon diskussion alls med personen om dennes ambitioner och önskemål. De som agerat på detta sätt var alltid närstående enligt utredarna. De mest extrema situationerna av vanmakt har de funnit i informella sociala nätverk kring de funktionshindrade (SOU 1990:19: 41-43).

Dessa inflytandesituationer tydliggör olika mönster av inflytandesituationer men situationen är självfallet något som förändras för de intervjuade också till följd av att deras omgivning förändras. Utredarna har fryst bilden utifrån intervjutillfället. Skillnaderna kan ses som ett uttryck för olika förhållningssätt vilket är lockande, men som jag tolkar texten så kan en person befinna sig i olika inflytandesituationer i relation till olika myndigheter/områden. Intressant är att omgivande organisationer förväntas forma inflytandesituationen (SOU 1990:19: 45-46).

Resonemanget ovan pekar i den riktning som Ostrom och andra forskare ovan pekat på nämligen att det kan finnas en specifik institutionell logik för olika organisationsformer som i sig kan påverka möjligheterna till brukarinflytande och medproduktion.

Men finns det då något unikt tankesätt bakom LSS-lagen dvs. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade* som lett till reformen för personlig assistans, vilket skulle kunna förklara eller vara ett tecken på en strukturell förändring av välfärdsstaten?

Brusén och Hydén pekar på detta då de en introduktion till handikappolitikens utveckling i ett svenskt perspektiv. Utvecklingen ska ses mot bakomliggande orsak av ett förändrat synsätt där vi gått från att se på staten som god och trygg med goda intentioner när staten utsorterade de handikappade till att ifrågasätta om välfärdsstaten lever upp till vad den lovar. Utifrån ett modernt perspektiv är brukare inte längre nöjda med att kommunala tjänstemän bestämmer utan vill ta makt över sina egna liv. Ekonomiska nedskärningar och begränsningar av det offentligas expansion har gjort sprickorna synliga i

välfärdsstaten. Brukare och anhöriga vill ha möjligheten att utforma stöd och hjälp utifrån sina egna villkor. Staten ger här förutsättningarna medan medborgarna i det civila samhället ansvarar för sina liv. Detta förändrade politiska synsätt har fått uppenbara verkningar för de senaste decenniernas handikappolitik (Brusén och Hydén, 2004: 11).

Utvecklingen innebär att brukare och anhöriga i allt större grad har kunnat göra sina röster hörda på bekostnad av tjänstemän och professionella. Utifrån detta perspektiv så blir det allt mer naturligt att granska handikappolitiska reformer utifrån ett brukarperspektiv. Man utgår inte längre från en harmoni i mötet mellan stat och brukare utan det blir allt viktigare att peka på svårigheter i mötet mellan det offentliga och den enskilde. Bakgrunden till förändringarna finns i att man under 1950-talet började få ett allt mer institutionskritiskt och utvecklingsoptimistiskt synsätt inom omsorgen. Integrering av personer med funktionshinder blev nu centralt istället för att isolera funktionshindrade. Till följd av detta kom staten igång med att avveckla de stora institutionerna, först inom omsorgerna och senare också psykiatrin. Det skedde successiva förändringar av lagstiftningen för omsorgerna samtidigt som vi hade en ekonomisk expansion. Här fanns en stark vilja att bygga en stark offentlig sektor med centrala mål som jämlikhet och solidaritet. Handikappolitiken utvecklades därmed integrerat med välfärdsstatens utveckling. Brusén och Hydén ser också att det under 1980- och 90-talen utvecklades nya förutsättningar när det gäller organisation, ekonomi och rättigheter för stöd till personer med funktionshinder. På 1980-talet gick man från regelstyrning till målstyrning inom den offentliga sektorn vilket gav förutsättningar för en ökad decentralisering och frihet för kommuner att utveckla sin organisation genom den nya kommunallagen 1992. Decentraliseringen kom att flytta ansvaret för verkställigheten från central till lokal nivå genom ramlagar som Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen och Skollagen. Men det fanns också en delvis annan inriktning med rättighetslagar som exempelvis Omsorgslagen från 1985 där staten kan styra och kontrollera på ett säkrare sätt kommunernas verksamhet. Denna lag kom senare 1994 att ersättas av Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS med motiveringen att den offentliga sektorns insatser för funktionshindrade med omfattande behov måste kompletteras med individuella rättigheter (Brusén och Hydén, 2004: 11-13).

Bakgrunden till LSS finner vi i Handikapputredningen som kom med sitt slutbetänkande 1989. Utredningens resultat visade på omfattande brister i stödet till personer med omfattande funktionshinder (Gynnerstedt, 2004: 13).

Enligt Giertz så blev bemötandet av människor med funktionshinder hårt kritiserat i flera av Handikapputredningens delundersökningar. Dessa brister berodde enligt utredningen på ett starkt förmyndartänkande och en bristande samordning av insatser, likaså information. Socialtjänstlagens betoning på en helhetssyn fungerade inte i praktiken då det visade sig att stödet till funktionshindrade i praktiken var mycket olika utformat i landets kommuner. Handikapputredningen ledde fram till den nya

rättighetslagstiftningen LSS som komplement på området för att till försäkra människor med svåra funktionsnedsättningar lika levnadsvillkor som andra (Giertz, 2008: 31).

Hugemark och Wahlström skriver att en framträdande aktör i debatten om funktionshindrades bristfälliga självbestämmande, valfrihet, och integritet var Independent Living-rörelsen. Rörelsen som har sitt ursprung i USA som medborgarrättsrörelse spred sig till Sverige. På 1980-talet bildade en grupp personer med omfattande fysiska och medicinska funktionshinder mot bakgrund av denna ideologi om rätt att bestämma själv brukarkooperativ i Stockholm (STIL) och Göteborg (GIL). STIL är en förkortning för Stockholm Independent Living. GIL står för Göteborgskooperativet för Independent Living. Redan innan assistansreformen genomfördes fick funktionshindrade på så sätt möjlighet till att själva ta över ansvaret och anställa sina egna personliga assistenter (Hugemark och Wahlström, 2002: 15-16).

När Independent Living-rörelsen i Sverige firade 25 år, 2008 så sade STIL:s grundare Adolf Ratzka om dåtidens socialminister Bengt Westerberg att han *”genomdrev rätten till personlig assistans och statlig assistansersättning mitt i en djup konjunkturnedgång.”* I sitt tal berättade Bengt Westerberg om hur han 1986 besökte STIL-projektet och inspirerades av de *”revolutionära idéerna.”* Idéer som han sedan fick vara med att förverkliga. Införandet av rätten till personlig assistans var en stor seger för den gryende Independent Living-rörelsen i Sverige (Independent Living Institute, hemsidan 2009).

Andén, Wästberg och Ekensteen skriver att Independent Living-rörelsen utgår från rätten till självbestämmande som grupp och som enskilda individer. Som grupp vill de bli respekterade som experter och som individer ha rätt att kontrollera sitt eget liv. Adolf Ratzka talar i ett citat i boken om *”rätt till personlig makt”* (Andén, Wästberg och Ekensteen, 2007: 13).

Enligt Larsson så passerades en milstolpe 1994 då lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS och lagen om assistansersättning, LASS infördes. Reformen som syftade till att ge funktionshindrade rätt till ett självständigt liv var på sin tid ett bevis för en hög socialpolitisk ambitionsnivå som saknade motstycke i världen (Larsson, 2005: 5). Men hur ser då dagens situation ut för funktionshindrade i Sverige?

Trots att många skulle beskriva 1990-talet som en period av social nedrustning så har enligt kommittén för välfärdslut inte människor med funktionshinder drabbats av ofärd i högre grad än befolkningen i stort vilket kan ses som ett oväntat resultat med anledning av deras utsatta situation och endast marginella position på arbetsmarknaden. Den kanske viktigaste orsaken till att så inte skett är enligt kommittén 1994 års handikappolitiska reform då Lagen om särskilt stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) infördes tillsammans med Lagen om Assistansersättning (LASS). Den stora nyheten i dessa rättighetslagar var införandet av personlig assistent som en av insatserna i LSS. Reformen personlig assistans utgår från en radikalt annorlunda utgångspunkt i självbestämmandehänse-

ende än exempelvis den traditionella hemtjänsten. Det handlar inte bara om att välja assistansanordnare utan det är också radikalt i självbestämmande perspektiv att brukaren själv avgör vilka uppgifter som skall utföras och på vilket sätt. År 2004 finns det närmare 15000 brukare i Sverige som utnyttjar tjänsten personlig assistans till en årlig kostnad av ca 10 miljarder kronor. Ur handikappolitiskt perspektiv borde det därför finnas intresse att titta närmare på denna välfärdstjänst såväl för dess omfattning som för dess relation till andra tänkbara serviceåtaganden liksom för de nya brukarkvaliteter reformen representerar (Gynnerstedt, 2004: 9). Enligt SOU 2008:77 så är antalet personer med assistansersättning 14 826 i oktober 2007 vilket i praktiken visar att antalet som har personlig assistans håller sig stabilt, (SOU 2008:77: 149).

Personlig assistans utgör enligt Gynnerstedt en individuell rättighet som den enskilde det vill säga den funktionshindrade själv måste söka vilket kommit att problematisera rättighetsbegreppet och kopplingen till de förpliktelser som välfärdsstaten har teoretiskt gentemot den enskilde och därmed också medborgarskapsbegreppet. Handikappolitiken har under de senaste decennierna gått från ett mer medicinskt synsätt med tonvikt på vård och behandling till att mer bli en fråga om rätten till delaktighet och jämlikhet i samhället för den funktionshindrade. I Bemötandeutredningen från 1999 konstateras det att det beror på en nybliven insikt om att livsvillkoren i grunden är en fråga om medborgarskap. Mänskliga rättigheter och rätten till medborgarskap bör således vara utgångspunkten för myndigheters bemötande och handikappolitiken som helhet (Gynnerstedt, 2004: 10-17).

Utifrån mitt intresse av att utreda om och hur olika organisationsformer på olika sätt främjar brukarens inflytande över sin personliga assistans är det viktigt att beskriva forskningsläget på området. Visar en litteraturgenomgång att det finns ett vetenskapligt behov av att undersöka detta område? Det verkar så då detta framgår klart i en rapport av Brusén från 2005. I rapporten framgår att arbetsgivaransvaret för personlig assistans kan organiseras på olika sätt vilket framkommer i texten ovan. Möjligheterna att göra val av assistansanordnare finns väl belysta i litteraturen men någon systematisk jämförelse mellan olika assistansanordnare finns inte men ansatsen initieras i några bidrag (Brusén, 2005: 46).

Forskning av Bengtsson och Gynnerstedt från 2003 visar att utredarna vid Försäkringskassan ser en tydlig skillnad mellan olika assistansanordnare. Detta sedan utredarna uppger att kooperativ och företag generellt tar tidig kontakt och har bättre överblick över exempelvis beviljade och utnyttjade timmar. Vissa av utredarna ser den ofta mer engagerade kontakten från kooperativ och privata företag som positiv, medan andra uppfattar detta som negativt. Kommunerna ses därmed inte ha samma kontroll över ekonomin och har ofta mer passiva brukare. En utredare vid Försäkringskassan uppfattar att brukare som är mer aktiva i utformningen av sin assistans oftare anlitar kooperativ eller privata företag (Bengtsson och Gynnerstedt, 2003: 120).

Assistansreformen syftar till att människor med funktionshinder ska få erhålla valfrihet, självständighet och integritet. Enligt Riksrevisionen så förutsätter assistansreformens utformning att brukaren är självständig och kan ta till vara sina intressen. I praktiken är det enligt rapporten endast ett en del av dem som har personlig assistans som har förutsättningar att styra sin assistans och tillgodogöra sig den frihet som assistansreformen kan innebära i vardagen. En stor grupp anses därmed av Riksrevisionsverket sakna förutsättningar att leva upp till lagens intentioner om självständighet på grund av de skador som ligger bakom funktionshindret (RiR 2004:7: 102).

Rapporten lyfter också i sin granskning fram att reformen inneburit att det skapats utrymme för assistansanordnare som inte är seriösa att verka inom området. Detta då de som stod bakom reformen såg en risk i att tillsyn av offentliga myndigheter kunde utgöra ett hot mot brukarens självständighet. Riksrevisionen hävdar att det vore önskvärt med såväl tillstånd som tillsyn eftersom alla brukare inte kan styra sin assistans, (RiR 2004:7: 104).

Assistanskommitténs har i november 2005 presenterat en utredning, SOU 2005:100, ”*På den assistansberättigades uppdrag.*” Utredningen ses som en första översyn av den personliga assistansen sedan reformens genomförande. I Assistanskommitténs direktiv skriver regeringen att det finns oklarheter kring hur enskilda assistansanordnares verksamhet omfattas av länsstyrelsernas eller Socialstyrelsens tillsynsansvar. De tillsynsärenden som trots allt förekommit har i huvudsak gällt kommunalt anordnad assistans. Ärendena om enskilt anordnad assistans är få och innefattar också då ofta kommunen. Assistansberättigade som är arbetsgivare för sina assistenter förekommer i enstaka fall. Återkommande frågor i anmälningar är enligt utredningen att: assistans i kommunal regi liknar alltför mycket hemtjänst och inte ger utrymme för brukarens inflytande; att kommuner och andra anordnare inte hanterar assistansersättningen korrekt eller missar att redovisa korrekt hur ersättningen används för brukaren eller dess företrädare samt att kommuner inte betalar ut ersättning till assistansföretag (SOU 2005:100: 99-101).

Forskarna Hugemark och Mannerfelt har i en jämförande studie från 2003 undersökt marknadsutbudet vad avser personlig assistans och skola. De anser att efter en lång period av enhetlighet, likriktning och kontinuitet så har en rad reformer med syfte till att uppnå lokal anpassning, variation och flexibilitet kommit att genomföras. Marknadsanpassningen benämns av forskarna som en del av uppbrottet från den svenska modellen (Hugemark och Mannerfelt, 2003: 5).

Den svenska modellen som forskarna hänvisar till är en ursprunglig socialdemokratisk välfärdsmodell som byggde på samförstånd och statligt styrd välfärd. Esping-Andersen beskriver denna modell väl i sin bok från 2006. Målet var att försöka uppnå ett jämlikt system men som avsnitten ovan om den tredje sektorn och bakgrunden till assistansreformen visar så har mer krav på individanpassade väl-

färdslösningar till följd av ett förändrat synsätt på staten i förhållande till brukaren och ekonomisk tillbakagång kommit att leda till krav på andra alternativ. I praktiken krav på reformer som ger utrymme för lokal anpassning, variation och flexibilitet som Hugemark och Mannerfelt tar upp ovan. Det handlar i praktiken om att omorganisera välfärden då det råder en konsensus politiskt om att välfärden ska betalas via skattsedeln.

Utformningen av insatsen personlig assistans har fått mycket inspiration från den nordamerikanska Independent Living-rörelsen som har sina rötter i 1960-talets USA. Rörelsen utvecklades i form av en kamprörelse mot diskriminering av personer med funktionshinder. I Sverige bildades den första föreningen STIL, Stockholm Independent Living, 1984. En av dess huvuduppgifter är att organisera personlig assistans i brukarkooperativ. En central del av rörelsens ideologi är att söka ge personer med funktionshinder rätt att själva bestämma över sin situation och arbeta för självbestämmande, lika villkor och självrespekt. Gough visar i sin studie om personlig assistans att Independent Living som organisation och rörelse är en konsekvens av den handikappolitik som under lång tid bedrivits av handikapporganisationerna. Rörelsen ses samtidigt vara en reaktion mot att samhällets service inte är tillräckligt anpassad för personer med funktionshinder, vilket omöjliggör deras fulla delaktighet i samhällslivet. IL i Sverige ses av författaren som ett resultat av en framgångsrik socialpolitik och ett uppror mot själva genomförandet av denna politik (Gough, 1997: 2 och kapitel tre).

Forskaren Piippola framhåller i en studie omsorgsarbetets osynliggjorda kvalifikationer i form av symboliskt kapital, dvs. personlig kompetens finns viktiga maktaspekter. Dessa maktaspekter har enligt forskaren sin grund i kvinnors underordning i samhället. Den organisatoriska styrningen av assistansinsatsen kan därmed ses påverka brukaren, eftersom den kompetens som brukarna värdesätter inte är lika värdefull som den formella utbildningskompetensen, enligt de styrande tjänstemännen. Piippola ifrågasätter vem som definierar begreppet kompetens då detta sällan är formell kompetens som utbildning eller det brukaren värdesätter. Hon frågar sig om situationen beror på att det är ett kvinnligt arbetsområde med låg status där männen alltid dikterat villkoren? (Piippola, 1999: 48).

Gynnerstedt har i sin forskning som utgångspunkt att vi för att kunna belysa etiken i handläggnings- och beslutssituationen samtidigt måste analysera den i samhället rådande synen på människor med funktionshinder. Som en konsekvens utgår Gynnerstedt därför i sina analyser från de olika värdesystem som finns i samhället – det politiska, det sociala och det ekonomiska. Utifrån den statsvetenskapliga etikteorin görs enligt Gynnerstedt en grundläggande distinktion mellan tre olika etiska system; förvaltningsetik, professionsetik och egenetik. En fälla, egenetikfällan skulle innebära att medborgare riskerar att bli olika bemötta beroende på vem man möter i förvaltningen. I det förvaltningsetiska perspektivet handlar det exempelvis för Försäkringskassan om att tillämpa de nationella målen och i praktiken om att handläggning ska utföras så att demokrativärdena genomsyrar verksamheten. Men i hand-

läggningen finns också uttryckligen krav att vara kostnadseffektiv och att ha en så låg resursåtgång som möjligt. Försäkringskassans handläggare hamnar därmed i en konflikt som består i att de ska agera ”grindvakter”, det vill säga kontrollera att ingen kommer in i systemet utan att uppfylla kraven, samtidigt som de ska medverka till att alla som uppfyller kraven verkligen får assistans. I övrigt finns ett etiskt perspektiv på formella handläggningar och beslut samt på relationer mellan olika befattningshavare, men också på mötet mellan dessa och personen med funktionshinder. Gynnerstedts forskning visar också att många personer med omfattande funktionshinder känner sig kränkta i samband med utredningar då de möter utredaren. De frågor som ställs känns integritetskränkande för den sökande och är etiskt svåra för utredaren (Gynnerstedt, 2004, kapitel tre).

Gynnerstedt diskuterar medborgarskap i relation till personlig assistans. Här förutsätts att ett fullt medborgarskap innefattar delaktighet och inflytande för funktionshindrade i samhället. Hennes slutsats är att även om personer med funktionshinder rent lagligt har ett fullvärdigt socialt medborgarskap så brister det i implementeringen, (förverkligandet) av detta medborgarskap, och då främst på kommunal nivå. Olika aspekter som likhet inför lagen, etiken i prioriteringar och samt om rättigheter och skyldigheter är lika i landet har analyserats (Gynnerstedt, 2004: 26-28).

Även om utredningen har fått titeln, ”*På den assistansberättigades uppdrag*” så framkommer det klart av direktiven att kommittén ska kartlägga och analysera olika verksamheter med personlig assistans med utgångspunkt i vem som anordnar assistansen och föreslå sätt att utföra tillsyn. Här ska förutsättningarna för att införa tillståndsprövning utredas och hur timbeloppet för den statliga assistansersättningen kan regleras (SOU 2005:100, förord och bilaga ett).

Det handlar därmed inte primärt om att skapa bättre förutsättningar för personlig assistans ur ett brukarperspektiv utan snarare uppfattar jag det som en utredning som främst syftar till att skapa större statlig kontroll genom ökad tillsyn, tillståndsprövning för alternativa former som tidigare inte funnits i lag samt en reglering av hur assistansersättningen används.

I SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra* som kom med sina förslag till ny lag hösten 2008 framkommer att LASS inte längre ska finnas som egen lag utan personlig assistans ska stå med i LSS samt att staten ska betala för personlig assistans. Det är Försäkringskassan som ska sköta statens pengar. Den som sökt personlig assistans måste kunna tala om i förväg vad den behöver och Försäkringskassan måste kunna räkna ut hur mycket assistans som behövs på samma sätt i hela landet. Bland LSS-kommitténs förslag framgår bland annat att brukaren bara kan få personlig assistans om behovet anses vara mer än 20 timmar i veckan. Har man bara behov av stöd för det nödvändigaste så ska man inte få personlig assistans om man inte är ett barn eller ungdom. Man ska kunna få stöd för att kunna prata med andra människor och den som har personlig assistent ska behöva både stöd i sitt vardagsliv till

exempel med att klä på sig och äta och annat stöd. Här framkommer också att det alltid ska finnas ett avtal mellan den som har assistans och den som ordnar den. Större krav på den som ordnar assistans så att assistansen är bra och därför ska Socialstyrelsen arbeta fram regler för hur man kontrollerar assistansanordnarna. Tillståndsprövning genomförs (SOU 2008:77).

I ett remissyttrande från STIL i början av 2009 framgår att de ifrågasätter om det handlar om en ny lag utan ser det snarare som reformering av befintlig lagstiftning. Syftet att dämpa kostnadsutvecklingen riskerar enligt STIL att leda till en fördyring i praktiken för skattebetalarna och försämrade livsvillkor för de funktionshindrade. De ser en utveckling från statligt finansierade men privat producerad personlig assistans till personlig service inom kommunen. STIL pekar på att stöd till funktionshindrade i vardagen kommer från tre källor som kan ses som kommunicerande kärl. När assistansersättningen från Försäkringskassan d.v.s. staten minskar så kommer kommunernas insatser att öka. Om kommunen inte kompenserar Försäkringskassans nedskärningar drabbas de anhöriga. Den som behöver assistans får betala mest negativt i form av ökat beroende, fler begränsningar i tillvaron, försämrade livskvalitet och kanske även i form av ett kortare liv. De ser därmed en risk att färre får personlig assistans med den nya lagen (STIL, 2009).

Giertz har i sin licentiatavhandling från 2008 på ett intressant sätt närmat sig brukarens inflytande och självbestämmande med personlig assistans. Hon försöker beskriva och öka förståelsen för hur framförallt brukare och företrädare men också handläggare, verkställare och personliga assistenter uppfattar brukarens inflytande över den personliga assistansen. Elva brukare har intervjuats, fem gode män till brukare med stora kommunikationssvårigheter. Fem handläggare vid Försäkringskassa och kommun har också intervjuats samt två grupper med verkställare och personliga assistenter (Giertz, 2008: 139).

Giertz avhandling tar upp hennes urval av brukare och här framkommer att det främst är brukare med kommunal assistans som hon har intervjuat men också några med assistans utförd av assistansbolag (Giertz, 2008: 63-65).

Det finns dock ingen ansats till att göra en organisatorisk jämförelse likt den jag ämnar göra i denna studie. Giertz snuddar dock vid tanken på att organisationen kan påverka då hon i beskrivningen av bakgrunden till LASS-reformen visar en medvetenhet om att brukarkooperativ som STIL kan medverka till att göra hjälpen helt individuell då brukaren själv kan arbetsleda och administrera assistansen och på så sätt anpassa assistansen efter brukarens behov (Giertz, 2008: 36).

Askheim har i en artikel från 2005 jämfört personlig assistans i olika länder som USA, Storbritannien, Norge och Sverige. Här framkommer att det system som vi har i Sverige med *direct payment*, (vilket jag vill förklara med ett system där brukaren teoretiskt ges en check och sedan kan välja utförare för

den välfärdstjänst som brukaren beviljats betalning för) i kombination med en socialdemokratisk välfärdsmodell verkar vara det mest gynnsamma för att be brukaren maximalt inflytande. I det amerikanske och brittiska exemplet med direct payment så är det ett litet belopp med stor statlig kontroll som förutsätter kompletterande frivilligt arbete av anhöriga m.fl. Detta göra brukarna sårbara. I grannlandet Norge som har en liknande välfärdsmodell som vår så är en grundförutsättning att brukaren själv kan styra sin assistans men kommunen kan samtidigt avgöra vem som ska utföra den enligt den lagstiftning som finns där. Det finns därmed ett mer paternalistiskt/förmyndigande inslag i den norska reformen än den svenska som kan minska brukarinflytandet. I Sverige så påpekar Askheim dock att modellen gynnar de rebelliska som kan tala för sig och riskerar att missgynna de tysta (Askheim, 2005).

I en artikel av Christensen som också tar upp ULOBA som är ett brukarkooperativ så framkommer att i Norge så kan kommunen välja på tre alternativ för brukaren. I 64 procent av fallen så är kommunen anordnare, i 25 procent av fallen så får ett kooperativ ULOBA chansen och i 9 procent av fallen så är det brukaren själv. Märk väl att det fortfarande är kommunen som avgör vem som kan vara assistansanordnare och alla norska kommuner har inte kontrakterat ULOBA som utförare ännu (Christensen, 2009).

I Guldviks rapport från 2003 som också har statistiken ovan så framkommer att ULOBA-brukarna i större grad är mer tillfredsställda med sin personliga assistans och får högst betyg i brukarstyrning, möjlighet att välja sina assistenter, de har färre personer som hjälper dem och möjligheter att leva ett aktivt liv, ökad jämlikhet och livskvalitet. Kommunens brukare får högst betyg i flexibilitet över tidpunkter, ökad jämlikhet och ökad livskvalitet. De brukare som själva styr sin assistans får högst på brukarstyrning, möjligheter att välja assistenter, färre assistenter och möjlighet att leva ett aktivt liv. Undersökningen måste därmed gå ut på att få veta vad brukarna inom respektive organisation finner vara det de bäst uppnår. Enligt författaren så kan brukarkooperativet vara ett sätt att kasta kommunförmyndariet över bord och uppnå ett mer självständigt liv (Guldvik, 2003).

Det norska exemplet ovan försöker jämföra kommunen och ett brukarkooperativ samt att ha personlig assistans i egen regi. Det norska exemplet sker mot en annan strukturell bakgrund då kommunen avgör vilka alternativ som kan finnas. Märk väl att privata assistansbolag inte finns med i jämförelsen då sådant alternativ inte finns i Norge.

Norén vill med en fallstudie från år 2000 visa hur marknaden för personlig assistans har fungerat i Göteborg sedan reformens införande. Detta då det finns de som hävdar att det är tveksamt om marknader kan skapa en bättre kvalitet inom offentlig service. I fallstudien har Norén mycket medvetet förenklat och delat upp assistansmarknaden i två koncept där det ena är kommunala producenter och det

andra är alternativa producenter. Norén är medveten om att det finns skillnader mellan de alternativa producenterna men har här valt att förenkla och kommer då fram till att de alternativa producenterna servicekoncept är att erbjuda personlig frihet och ett oberoende liv. Norén menar att de alternativa producenterna har ett koncept där de vill utbilda de funktionshindrade i att själva vara arbetsledare för sina assistenter; stödja dem i arbetet med att rekrytera egna assistenter som väljs ut efter de funktionshindrades egna kriterier samt att brukarna ska ha ett stort inflytande över lönesättning och vidareutbildning av assistenter. De alternativa producenterna utgår därmed från att assistenterna ska vara personliga och därmed knutna till den funktionshindrade. Den funktionshindrades egna erfarenheter ska vara styrande för utformning av assistansen. Kommunens servicekoncept är att tillhandahålla trygghet och att vara den som tar det yttersta ansvaret för assistansen. Detta realiserar genom att kommunen tar ansvar för arbetsledningen med hjälp av en egen anställd arbetsledare; ansvarar för rekryteringen av assistenter som väljs ut efter formella kriterier som exempelvis vårdutbildning samt står för vidareutbildning, lönesättning, bemanning och omplacering. Kommunen utgår därmed från att de ska tillhandahålla assistanstimmar och så långt som möjligt tillgodose de funktionshindrades önskemål. Kommunen utgår också från att vetenskap och beprövad erfarenhet ska styra assistansens utformning vilket är brukligt inom offentlig sektor (Norén, 2000).

Roos har i en avhandling i psykologi försökt utreda hur kvaliteten inom personlig assistans påverkas av olika assistansanordnare som kommun, privata bolag och brukarkooperativ. Roos avhandling har tre syften där det första är att undersöka vad användare önskar få av sina assistansanordnare och personliga assistenter. Det andra syftet är att jämföra brukarnas belåtenhet/tillfredsställelse mellan olika assistansanordnare och det tredje syftet är jämföra antalet assistanstimmar mellan olika assistansanordnare (Roos, 2009: 3)

Enligt Roos finns en grundläggande skillnad mellan kommunen och de alternativa assistansanordnarna i synen på personlig assistans. För kommunen handlar frågan främst om att tillhandahålla assistens för brukaren. De alternativa anordnarna anses ha inställningen att delegera så många uppgifter som möjligt till brukarna. Fokus i avhandlingen är därmed att se till brukares tillfredsställelse och samhällets kostnader för olika assistansanordnare. Avhandlingen är uppdelad i fyra studier där de två första studierna kartlägger vad brukare tycker är viktigt i stödet personlig assistans. I studien har tolv intervjuer med brukare i två kommuner analyserat vad brukare efterfrågar från sina personliga assistenter (studie I) och assistansanordnare (studie II). Resultaten i studie I visar att brukare efterfrågar bland andra följande kvalitetsaspekter hos sin assistent: diskret, pålitlig, informativ, respektfull, omtänksam, vänskaplig och praktisk. Resultaten i studie II resulterar i fem huvudkategorier som visar vad brukare efterfrågar hos assistansanordnaren. Dessa fem huvudkategorier innebär en tydlig uppfattning (ideologi) om personlig assistans; en bra service till brukare; assistansanordnare ska kunna uppvisa en medlande roll mellan brukare och personliga assistenter; goda arbetsförhållanden för personliga assistenter samt ett

samhällsengagemang i frågor som berör funktionshindrade. Studie III syftar till att undersöka hur tillfredsställda brukare är med sina assistansanordnare, samt anordnarnas assistenter. Ett frågeformulär skickades till ett stort antal brukare i Göteborgs kommun. Enkäten som fått låg svarsfrekvens visar att brukare med alternativa assistansanordnare (privata bolag och brukarkooperativ) är mer nöjda med hur personlig assistans anordnas än brukare med kommunal assistansanordnare. När det gäller anordnarnas personliga assistenter, fanns det inga signifikanta skillnader i tillfredsställelse mellan brukare med olika anordnare. Studien visar också att privata bolag, tilldelats drygt 18 procent fler timmar under perioden 1994-2006, jämfört med kommunala brukare i Göteborgs kommun. Resultat kan förklaras av olika vinstintressen mellan privata och offentliga anordnare, eller genom att brukares behov främjas olika hos privata respektive offentliga anordnare (Roos, 2009).

Roos studie är intressant men att som psykolog mäta upplevd tillfredsställelse hos brukaren är inte detsamma som att statsvetenskapligt genom en organisatorisk jämförelse försöka visa skillnader för brukarens inflytande/självbestämmande utifrån vilken organisation brukaren har och mot bakgrund av välfärdsstatens förvandling. Indirekt bör förstås självbestämmande framgå även i Roos studier. Roos och Norén hävdar att de alternativa producenterna har likartade servicekoncept oavsett om det är ett assistansbolag eller ett brukarkooperativ. Det ska bli intressant att se om också min studie visar detta.

Andersen, Hugemark och Richter Bjelke, (2014) har försökt göra en jämförelse mellan marknaden för personlig assistans i Sverige, Norge och Danmark. Data för Sverige kommer från Independent Living Institute då deras hemsida www.assistanskoll.se låter 250 assistansanordnare presentera sig. Märk väl att de alltså jämför deras presentationer utan att göra en empirisk undersökning. Frågor som ställs handlar om hur assistansanordnarna själva ser på sina huvudmål; på vilket sätt ska de nå sina mål; eller riktar de sig till olika målgrupper av brukare av personlig assistans? (Andersen, Hugemark och Richter Bjelke, 2014: 37).

Märk väl att denna undersökning där jag väljer att fokusera de svenska resultaten endast jämför alternativa assistansanordnare av personlig assistans. Kommunen finns därmed inte med i denna undersökning. De undersöker brukarkooperativ och privata assistansföretag utifrån deras presentationer på hemsidan som nämnts ovan. Intressant är att de visar att brukarkooperativen har brukarinflytande som sin grundläggande styrmekanism och medlemmarna ses som en viktig resurs. Det mest centrala värdet att uppnå för brukarkooperativen är självbestämmande makt för sina medlemmar. Organisationerna fokuserar på funktionshindrades rättigheter att ta egna beslut och har brukarens kontroll som sin centrala styrande princip. Brukarkooperativen kan ses som icke vinstdrivande organisationer och utförare av personlig assistans men de kan också ses som en del av en social rörelse där de talar för kollektiva intressen för funktionshindrade, Independent Living rörelsen (Andersen, Hugemark och Richter Bjelke, 2014: 40-41).

De vinstdrivande assistansföretagen är privat ägde och äganderättigheter är deras grundläggande styrme­kanism men också kompletterat med olika arbetslagar för att ge makt åt personalen. Så medan medlemmarna är en viktig resurs i brukarkooperativen så är personalen en ovärderlig resurs för företagen. Intressant är att forskarna här delar in de två privata assistansföretagen i två kategorier utifrån för dem centrala värden som flexibilitet och professionalism. De privata assistansföretag som uttrycker flexibilitet som ett centralt värde är ganska små. Starkt brukarinflytande ses här som en viktig del i företagets profil. Men brukarinflytande har här ett annat värde än hos brukarkooperativen där medborgarskap utgör bas och medlemmarna förväntas använda vocie utifrån Hirschmans arbeten I de privata assistansbolagen så har man en marknadsorienterad inriktning där man utgår från att konsumenten som brukar här heter gör val, eller exit vid behov och därmed väljer en annan utförare. Dessa organisationer lyfter själva fram i sina presentationer att de talar om funktionshindrade konsumenter, inte patienter, brukare eller klienter. Konsumenten ses göra val då denne väljer utförare men förväntas också ha konsumentens val i själva utförandet som en del av styrningen av själva tjänsten. Graden av inflytande och engagemang förväntas väljas av konsumenten. Därmed förutsätts här intressant nog att konsumenten kan välja att ha ett stort inflytande eller till och med inget alls. Medan flexibilitet utifrån liten skala och ofta lokal placering fokuseras hos de små assistansbolagen så finns det också en andra kategori med stora assistansbolag vars centrala värde är professionalism. Dessa stora och ibland internationella företag presenterar sig inte som ett alternativ till kommunen som utförare av personlig assistans utan snare som ett komplement. Ett privat ägt engagemang i dessa företag ses som viktig för att utveckla omsorgen. Dessa stora företag brukar också vid sidan av personlig assistans ge andra tjänster som exempelvis äldreomsorg. Ibland kan det vara svårt att se om dessa organisationers personliga assistans skiljer sig från andra tjänster som något kvalitativt annorlunda. Även dessa organisationer fokuserar på användarens val och vill respektera den individuella integriteten och inflytandet så deras design av assistansen ska ske utifrån användarens personliga behov och önskemål. Men i dessa organisationer så lyfter man men professionalismen som centralt värde också fram användarnas värdighet och trygghet och vill ge sina användare ett värdigt och tryggt liv. Personalens kompetens fokuseras och också deras utbildning och tidigare erfarenheter av omvårdnad. En del av dessa storskaliga assistansbolag fokuserar också på deras professionella kunskap om rehabilitering och aktivitet för att nå utveckling för användare av personlig assistans (Andersen, Hugemark och Richter Bjelke, 2014: 42-43).

Resultaten indikerar att assistansanordnarna genom sina uttalande värden vänder sig till olika målgrupper vilken kan betyda att kvasi marknaden skapar mångfald som kan ge användaren möjlighet att välja en assistansanordnare som matschar dennes preferenser men forskarna påpekar att de saknar kunskap genom empirisk undersökning om dessa organisationer lever upp till sina värden och mål i praktiken (Andersen, Hugemark och Richter Bjelke, 2014: 45).

Forskningen kring personlig assistans har haft intresse att undersöka mycket kring dess olika mål. Möjligheten att välja assistansanordnare på en marknad verkar vara väl belyst liksom etiska aspekter kring personlig assistans. Det finns dock ingen tidigare statsvetenskaplig jämförande forskning på området som från ett svenskt perspektiv utförligt jämför organisationer från tre samhällssektorer med varandra avseende brukarens självbestämmande över sin personliga assistans.

Min forskning är viktig i jämförelse med annan forskning då den utifrån ett perspektiv kring offentlig förvaltning försöker beskriva brukarens inflytande inom olika organisationer mot bakgrund av välfärdsstatens strukturella omvandling. Förändringar i välfärdsmixen för sannolikt med sig nya värderingar. Och om välfärdsstatens förändras strukturellt blir det viktigt att titta på organisationer från olika sektors struktur och specifika mål. Då kan man förstå konsekvenser av olika förändringar och också politiskt på lagstiftande nivå ta ställning till vilka lagar som bör vara styrande för att omstrukturera välfärdsstaten. Med denna forskning kan man i alla fall få litet kunskap och vägledning för att göra ett aktivt val av vilka influenser vi bör låta oss influeras av inför framtiden för att omstrukturera välfärdsstaten. En sådan styrande influens kan vara en vilja att öka brukarinflytande och självbestämmande inom våra välfärdstjänster och därmed underlätta för organisationer att verka inom området sociala välfärdstjänster som lever upp till dessa sociala mål. Vi kan förvänta oss en ökad välfärdsmix men också stora utmaningar mot välfärdsstaten under kommande år. Det vore värdefullt med ökad kunskap, både för mig personligen och för vår gemensamma kunskap på området.

1.5 Licentiatavhandlingens disposition

I den första delen av teoriavsnittet vill jag ge en bakgrund som beskriver olika sätt att se på demokrati och brukarinflytande inom olika demokratimodeller. Jag börjar därmed med att beskriva den beroende variabeln och den bakgrund som finns för att som forskare kunna beskriva olika demokratimodeller. Jag kommer fokusera på de två mest tongivande demokratimodellerna, deliberativ demokrati och deltagardemokrati. Här kommer jag också att beröra de utmaningar som vår demokrati står inför och dess utmaningar bidrar till att välfärdsstaten som vi ser idag är under omvandling. I detta sammanhang blir det extra viktigt att som forskare se vilka demokratiska innovationer vi har att tillgå för att demokratisera vår demokrati och välfärdsstat. Hur vi kan utveckla den offentliga förvaltningen genom att designa nya institutioner blir här av vikt. I slutet på detta avsnitt kommer jag att redovisa mina förväntningar på demokratisk utveckling.

I den andra delen av teoriavsnittet så kommer jag att beskriva de oberoende variabelna och vad som utmärker organisationerna som utförare av välfärdstjänster. Här finns anledning att utarbeta ett resonemang om olika sektors organisationer de facto skiljer sig från varandra och hur detta kan komma

att påverka brukarinflytande. Det finns anledning att anta att olika organisationsformer påverkar brukarens möjlighet till inflytande, självbestämmande och möjlighet att bli medproducent. Tesen för denna undersökning är att det finns olika begränsningar av inflytande för brukaren inom respektive organisationsform och sektor.

I följande avsnitt kommer jag att beskriva mina mest centrala frågeställningar och syfte med licentiatavhandlingen ingående.

Metoddelen i avhandlingen följer nu logiskt och jag har valt att arbeta med en kvalitativ metod där jag jämför olika organisationer. I detta arbete har jag utgått från de viktigaste intressenterna och en avgränsande modell för att kunna analysera materialet.

Då ämnet var tämligen outforskat, brukarinflytande inom olika organisationer som utför personliga assistans har jag fått först beskriva hela organisationerna för att sedan arbeta fram en avgränsande analysmodell. Den kvalitativa semistrukturerade intervjun med olika intressenter kring brukarens assistans är den främsta metoden för mig. Jag har också till min hjälp omfattande litteratursökning men kommer också att göra avtalsanalyser för att skapa ett blueprint för att kunna jämföra brukarnas och andras svar mot vad som står i avtalet mellan brukare och assistansanordnare. Detta hjälper mig att höja den vetenskapliga validiteten i mitt arbete.

Jag vill sedan presentera de viktigaste resultaten från semistandardiserade intervjuer i den följande empiridelen. Denna del börjar med att presentera en avtalsanalys gällande de undersökta organisationerna. I förstudien har två brukare från respektive assistansanordnare intervjuats, likaså personliga assistenter och assistansanordnare. Två LASS-handläggare vid Försäkringskassan liksom två LSS-handläggare i kommunen har också intervjuats. Vid Försäkringskassan tas beslut om behovet av personlig assistans medan man i kommunen har handläggare som utreder behovet av alla tänkbara insatser för funktionshindrade enligt lagen. Därav dessa två förkortningar som syftar på vilken lag som är styrande för handläggarna vid tiden för förstudien. Det är en medelstor kommun i Sverige som jag har undersökt.

I diskussionsavsnittet diskuteras resultaten av studien utifrån befintlig teori. Avslutningsvis presenteras en kort sammanfattning.

Kapitel 2. Teoretisk bakgrund

I följande kapitel vill jag göra en teoretisk genomgång som går igenom de viktigaste statsvetenskapliga ståndpunkterna utifrån olika inriktningar inom demokratiteorin. Jag vill på så sätt förklara varför jag antar en ståndpunkt för att främst främja deltagardemokrati men också försöka utveckla vår demokratiteori genom att söka integrera deltagardemokrati med deliberativ demokrati. Men låt oss börja och beskriva den historiska och filosofiska bakgrunden till framväxten av demokrati som styrelsesätt.

2.1 Om demokrati

I detta avsnitt ska jag försöka beskriva de mest grundläggande föreställningarna vi har om begreppet demokrati med utgångspunkt i Dahls vetenskapliga skrifter. Demokrati kommer från det gamla antika Grekland där demos betyder folket och kratia styre. Den ursprungliga betydelsen av demokrati är folkstyre. Omkring 500 år före Kristus såg vi de första försöken till demokrati i historien i både Grekland och Italien. Statsstaten i Aten och republiken i Rom räcker inte för att beskriva bakgrunden till den moderna demokratin. I det medeltida och renässanstidens Italien fanns det också republiker. Men kanske mer viktigt är den utveckling i norra Europa och Storbritannien som skett av representativa institutioner. Demokrati ses vid denna tid som ett mål, ett ideal som ett politiskt system ska försöka leva upp till. Men demokrati är inte bara ett ideal eller mål utan också ett antal politiska institutioner, praktiker och processer som måste uppfyllas för att demokrati ska ses vara på plats i landet. De tankar som idag hjälpt oss att definiera en modern demokrati styrs av historiska förhållanden, mänskliga resurser och andra begränsningar (Dahl, 2001: 3405-3406).

Om vi väljer att se på demokrati som ett ideal så är det funktionellt att se framför sig en gemenskap där medlemmarna ser på varandra som jämlika och med lika kompetens att delta i styrande beslut i gemenskapen. En förutsättning är därmed att utgå från att de alla är politiskt jämlika. Fyra kriterier för demokrati kan därmed behöva uppfyllas. Det första av dem är att alla medlemmar i gemenskapen ska ha jämlika och lika effektiva möjligheter att påverka varandra och uttrycka vilket beslut de tycker att gemenskapen bör ta. Det andra kriteriet ställer krav på att alla ska ha en jämlik och effektiv möjlighet att rösta om det slutgiltiga beslutet i gemenskapen, vilket förutsätter att allas röster är lika mycket värda. Det tredje kriteriet ställer krav på att alla medlemmar i gemenskapen inom rimlig tid ska ha lika, jämlika och effektiva möjligheter att lära sig mer om de relevanta alternativen till beslut och också avgöra vilka förslag som ska finnas på den politiska agendan. Det fjärde kriteriet finns där för att garantera att de tre första realiserar genom att man ställer krav på att det aldrig blir en stängd process och att gemenskapens policys alltid kan förändras av sina medlemmar, att de alltid har den exklusiva rätten att bestämma vad som tas upp på den politiska agendan och vilka förslag man ska besluta om. De fyra

kriterierna som Dahl tar upp för demokrati kan också uttryckas genom att ställa krav olika rättigheter: rätten att delta i gemenskapens beslut; rätten till jämlik röst vid beslut; rätten att utforska och skaffa kunskap innan beslut; och rätten att besluta om den politiska agendan, vad som ska stå på den politiska dagordningen. Tillsammans så beskriver detta en process med kriterier och rättigheter som måste uppfyllas för att medborgare ska kunna agera som medlemmar i en demokratisk gemenskap. Under 1900-talet har man i takt med att flera blivit inkluderade i medborgarskapet tillfogat ett femte kriterium för att beskriva ett demokratiskt styrelsesätt. Tyvärr är dessa kriterier så krävande att troligtvis ingen gemenskap hundra procentigt kan förverkliga dem men samtidigt bra om vi ska bedöma om en gemenskap eller ett lands styrelse har blivit mer eller mindre demokratiskt. Dessa kriterier betyder att en stat inte ska ses som demokratisk om inte alla eller nästan alla invånare äger fullt medborgarskap och rättigheter och möjligheter vilka nämns ovan. Folket ska därmed vara politiskt jämlika och ses som detta även om de är fattiga eller har olika grad av kunskap inför sitt deltagande i styret av staten (Dahl, 2001: 3406).

Dessa kriterier kan användas för att beskriva alla storters demokratiska gemenskaper men för statsvetenskapen är den som beskriver ett lands styrelse eller stat den mest centrala. En stat förutsätts nämligen ha extraordinär makt, ha monopol på våldsutövande eller som Dahl skriver att ha verktyg och makt att genomföra sina regler inklusive att fängsla människor. Staten kan både skada och ge positiv utveckling varför det är viktigt att statens styrs av demokratiska processer (Dahl, 2001: 3406).

De politiska institutioner som antas i ett land kan variera beroende på vilken tid eller plats vi undersöker. Demokratiska krav kan anses som lättare att leva upp till i små städer och därför är det inte konstigt att de första exemplen på demokrati kom i statsstater som i antikens Grekland och Rom, i italienska städer under medeltid och renässanstid, i bergsbyar i Schweiz eller i vikingastäder i norra Europa under 1000-1100-talet. Den första och mest demokratiska institutionen var därmed en medborgarsammankomst med betydelsen av ett möte där medborgare genom direkt demokrati kunde delta i beslut. Men med tiden har människans behov blivit mer komplicerade varför statsstaten sedan medeltiden kommit att bli en del av större nationalstater. Enkelt uttrycket är att desto mindre skala desto större möjligheter för demokratiskt deltagande men samtidigt desto mindre kapacitet att med belåtenhet hantera alla de problem som medborgare möter. Men desto större stater, desto svårare att ge medborgare möjligheter att delta i beslutsprocesser (Dahl, 2001: 3406-3407).

Moderna demokratier, förutsätter ett antal nya politiska institutioner för att möta demokratiska krav varav de följande är de viktigaste demokratiska institutionerna Dahl tar upp. För det första så förutsätter demokrati i stor skala valda representanter. Kontrollen över en regerings beslut om lagar och policy finns genom en författning hos representanter valda av folket. På detta sätt blir moderna demokratier i praktiken representativa system. Den andra sortens politiska institutioner är de som verkställer

fria, rättvisa och kontinuerliga val. De valda representanterna väljs i val som är fria och kontinuerliga utan våld eller i mycket sällan förekommande tvingande situationer. Den tredje politiska institutionen ger yttrandefrihet. Medborgare ska ha rätt att uttrycka sig utan att riskera allvarliga straff i politiska frågor med bred definition. De ska därmed kunna kritisera de valda representanterna, regeringen, socioekonomisk ordning och den härskande ideologin. Den fjärde politiska institutionen förutsätter att det finns alternativa oberoende källor för information. Medborgare har rätt att söka information från alternativa och oberoende källor, andra medborgare, experter, tidningar, böcker och TV. Dessa alternativa källor för information får inte vara under kontroll av regeringen eller annat organ som kan påverka den politiska processen och detta ska stå med i lagstiftningen. Den femte politiska institutionen förutsätter självständiga gemenskaper. För att medborgare ska uppnå sina rättigheter och den politiska processen ska fungera krävs det att medborgare ska kunna starta relativt oberoende gemenskaper och föreningar, och då också politiska partier och intressegrupper. Den sjätte och sista politiska institutionen som krävs för en modern demokrati är ett inkluderande medborgarskap. Ingen vuxen som bor permanent i ett land och styrs av ett lands lagar kan nekas sina rättigheter som medborgare och vilka krävs för att förverkliga de andra politiska institutionernas praktik (Dahl, 2001: 3407-3408).

De politiska institutioner som beskrivs ovan kan ses som svåra att uppnå i praktiken och därmed ses moderna demokratier som demokratiskt ingalunda välfungerande och därför väljer Dahl att kalla dem polyarkier. Märk väl att med tiden borde kraven på demokratier bara öka (Dahl, 2001: 3408).

2.2 Olika demokratimodeller leder till olika slutsatser

Men det är intressant att konstatera att olika demokratimodeller leder till olika slutsatser om vilka krav som ska eller bör ställas på en modern demokrati. Det finns i huvudsak två grundläggande modeller för vår demokrati. Den första modellen är enligt Lijphart *majoritetsdemokrati* vilken tolkar demokrati som styre av en majoritet av befolkningen. Majoriteter ska styra och minoriteter vara i opposition. Detta kan kritiserats och uppfattas som odemokratiskt sedan detta innefattar exkludering av minoriteter. Den andra modellen för demokrati som Lijphart tar upp är konsensusdemokrati där betydelsen av demokrati är att alla som påverkas av ett politiskt beslut ska ha en chans att delta i beslutsprocessen antingen direkt eller genom valda representanter (Lijphart, 1984: 21).

Vatter har försökt utveckla Lijpharts teser och undersökt närmare relationen mellan de viktigaste politiska institutionerna och direkt demokrati i 23 OECD-länder. Moderna liberala demokratier vilar enligt Vatter på två konkurrerande demokratiska ideal. Den ena som utgör Lijpharts första modell för demokrati, majoritetsdemokrati ser demokrati främst som styre av en majoritet av folket, vilken också förutsätts grunda sig på maktkoncentration. Den andra modellen som Lijphart tar fram är konsensus-

demokrati och bygger på att så många som möjligt ska representeras och ge flera tillfällen för att åstadkomma maktbalans och på så sätt begränsa makten hos regeringen medan flera intressen representeras. Vatters forskning visar att direkt demokrati inte är en variabel som kan ses vara oberoende av designen hos de politiska institutionerna (Vatter, 2009: 125).

Vatter som har undersökt hur förekomsten av direkt demokrati i olika länder påverkar legitimiteten i Lijpharts modell kommer till slutsatsen att det finns tre dimensioner av demokrati i avancerade OECD-länder. Moderna demokratier använder sig allt oftare av folkomröstningar. Lijphart har också kritiserats för att konsensusdemokrati i praktiken ska bestå av oligarki och elitdrivna demokratier utan direkt inflytande från folket. Vatters forskning visar att det i själva verket existerar två prototyper för konsensusdemokrati med två olika strategier för att dela makt. Å ena sidan den representativa parlament strategin som främst fokuserar på att söka kompromisser mellan partiledare i olika länders parlament. Belgien utgör här ett bra exempel. Men det finns också en mer direkt demokrati strategi som går ut på att brett integrera politisk makt i parlamentet på grund av att tryck på detta på grund av inslag av direkt demokrati, exempelvis Schweiz. Direkt demokrati har i praktiken en veto potential samtidigt som den ökande oförutsägbarheten för regeringar har gjort att man ökat användningen av folkomröstningar i avancerade demokratier liksom att man ökat inblandningen av icke statliga aktörer under senare år, vilket också satt ökad press på att man ska dela makten mer inom den exekutiva makten, (regeringen). Brett vunna kompromisser har i praktiken krävt brett sammansatta koalitionsregeringar. Schweiz är här ett bra exempel. Men en ökad fragmentering av partisystemet kan också leda fram till en ökad förekomst av alltför stora politiska koalitionsregeringar. Sambandet är inte givet. Italien och Danmark är bra exempel på allt mer fragmenterade partisystem. Vatter visar därmed på vikten av att tillåta och designa olika sorters demokratiska institutioner (Vatter, 2009: 146-147).

Men vilka inriktningar finns då inom demokratiteori och vilken inriktning är mest lämplig att utveckla utifrån mitt forskningsområde? Jag kommer här att utgå mycket från Helds vetenskapliga verk för att sedan komplettera detta med mer nutida demokratimodeller.

2.3 Klassisk demokrati

Klassisk demokrati som demokratimodell utvecklades enligt Held i Aten på 400-talet före Kristus. Motiveringsprincipen eller målet för denna modell är att medborgarna ska ha politisk jämlikhet. De ska vara fria och kunna turas om att styra och styras. Utmärkande är att medborgarna antas delta direkt i lagstiftande och dömande funktioner. Folkförsamlingen har den högsta makten och denna makt innefattar alla gemensamma angelägenheter i staden. Det fanns en mångfald av urvalsmetoder, direktval, lottning, turordning, för att tillsätta personer till offentliga ämbeten. Det fanns inte några skillnader i

förmåner mellan vanliga medborgare och offentliga ämbetsmän. En person kunde inte inneha samma ämbete mer än två gånger med undantag för ämbetens som var kopplade till krigsföring. I detta sammanhang så utgick man från en kort ämbets tid för alla. Det utgick också en betalning/ersättning för offentlig tjänstgöring. De allmänna förutsättningarna var att man utgick från tanken om en liten stadsstat med jordbruksrelaterat omland. Stadsstaten bygger också på en slaveekonomi som gav medborgare mer fritid. Modellen uteslöt också kvinnorna sedan deras hushållsarbete gav männen frihet att ägna sig åt offentliga plikter. Medborgarskapet var här begränsat till relativt få (Held, 1997: 56).

Det kan utifrån beskrivningen ovan starkt ifrågasättas om denna demokratimodell borde kallas för demokrati sedan den i praktiken byggde på medborgarnas tyranni. Detta var ett fåtalsvälde som var oskiljbart förenad med slaveriet, ett högst begränsat medborgarskap (Held, 1997: 42-43).

2.4 Två inriktningar av republikanism

På 1300-talet kom renässansens republikanska tänkande att kunna spåras i en rad verk och jag nämner då särskilt Marsilius av Padua. Liksom Aristoteles och uppfattningen om klassisk demokrati i Aten så tänkte sig Marsilius politik så att medborgaren är en som deltar i det civila samhället, antingen i styret eller i den rådgivande eller dömande funktionen. Medborgarskapet ses som vägen till delaktighet i ett gemensamt företag som går ut på att förverkliga det gemensamma goda. Politisk delaktighet ses som instrumentet för att uppnå det goda. Olika grupper sågs tyvärr som naturligt uteslutna från medborgarskapet. Medborgarskapet var ämnat för män med beskattningsbar egendom. Politisk aktivitet sågs som anpassad för små självstyrande stadsrepubliker. Det var direkt demokrati bland betrodda klubbmedlemmar (Held, 1997: 72-73).

Held har delat in republikanismen i två inriktningar/demokratimodeller och Machiavelli står kanske mer än någon annan för den modell vilken Held kallar beskyddande republikanism. Men Marsilius av Padua också kan ses som en av dess företrädare. Beskyddande republikanism hade som motiveringsprincip att deltagande i politiken är ett viktigt villkor för personlig frihet. Om medborgarna inte förmår att styra sig själva så kommer de att domineras och styras av andra. Utmärkande drag är att man förväntar sig en maktbalans mellan, folket, adeln och kungen vilket förutsätter en blandad författning eller blandad regering som ger möjlighet till alla politiska ledande krafter att ha en verkligt aktiv roll i det offentliga livet. Medborgarnas deltagande kom till uttryck genom val av konsul eller representanter i det styrande rådet. Nu har man börjat inse att samhället består av konkurrerande samhällsgrupper vilka söker främja och försvara sina intressen. Man såg också vikten av yttrande- och föreningsfrihet samt en rättsstat. Till de allmänna förutsättningarna var att man utgick från ett litet stadssamhälle och bibehållen religionsutövning. Samhället sågs bestå av oberoende hantverkare och köpmän. Men

dessa demokratimodeller var fortfarande i praktiken exkluderade då kvinnor, arbetare och beroende personer alla var uteslutna ur politiken. Män fick dock större möjligheter att delta i det offentliga livet. Man förväntade sig en kraftfull strid mellan konkurrerande politiska sammanslutningar (Held, 1997: 79-80).

Machiavellis demokratisyn eller beskyddande republikanism innefattade en dröm om ett självstyrande samhälle vilket inte innefattade förståelsen av demokrati med grundläggande beståndsdelar i modern liberalism såsom majoritetsstyre och individuella demokratiska rättigheter. Men Machiavellis skrifter fick genomslag på grund av en ny politisk analys där han såg ett samband mellan motiven för självbestämmande och motiven för självförsvar (Held, 1997: 79).

Inom beskyddande republikanism utgick företrädarna av denna inriktning utifrån att politisk delaktighet är ett nödvändigt villkor för frihet. En självstyrande republik förutsätter engagemang i det offentliga livet. Friheten förutsätter en förmåga att delta i offentliga beslut. Man utgick också från att individuella intressen skulle underordnas det allmänna bästa och att detta i sig skulle leda till ökad individuell och kollektiv välfärd. Rousseau på 1700-talet stod därmed teoretiskt någonstans mellan den antika och moderna synen på demokrati (Held, 1997: 80).

Inom den andra inriktningen vilken Held kallar utvecklande republikanism har Rousseaus tänkande fått stort genomslag. Motiveringsprincipen i denna modell är att medborgarna förväntas vara politiskt och ekonomiskt jämlika för att ingen ska kunna bli herre över någon annan. Alla medborgare ska kunna inneha samma frihet och utveckling under det självstyrande arbetet i republiken för det allmänna bästa. En påfallande skillnad mot den äldre inriktningen av republikanism är att de nu gör en åtskillnad mellan lagstiftande och verkställande funktioner i samhället. Att medborgare deltar direkt vid offentliga möten gör att de blir en del av den lagstiftande församlingen. Och även om man eftersträvar enighet i det offentliga så använder de sig av majoritetsprincipen vid oenighet. De verkställande ämbetena innehas av styresmän eller ministrar. Denna verkställande makt/funktion utses genom val eller lottnings. Denna demokratimodell förutsätter ett småskaligt, icke industrialiserat samhälle. En viktig tanke är här att det ska finnas en spridning av ägandet av egendom till flertalet. Medborgarskapet är fortfarande exkluderande då det bygger på egendomsinnehav. Kvinnorna ska inte delta sedan de antas sköta hushållsarbetet så att männen ska kunna hålla på med arbete och politik (Held, 1997:86).

Det stora problemet i Rousseaus demokratimodell som här också kallas utvecklande republikanism är att han inte sätter några gränser för majoritetens beslut och hur långt det kan sträcka sig. Minoriteten måste samtycka till majoritetens beslut. Den medborgerliga skolningen förutsatte Rousseau skulle överbrygga klyftan mellan individens vilja och det allmänna bästa. Gemensamma föreställningar skulle förverkligas genom införandet av en statsreligion (Held, 1997: 87).

En annan viktig tänkare inom republikanismen var Mary Wollstonecraft vilken redan på 1700-talet tog upp sambandet mellan de offentliga och privata sfärerna och ifrågasatte kvinnans underordning. Wollstonecraft kom inte med någon ny modell men iallafall en bidragande analys om de förutsättningar som krävs för demokrati. Wollstonecraft såg att det finns ett samband mellan frihet och jämlikhet och hon ifrågasatte fattigdomen och överdriven respekt för egendom. Det sista får ses mot bakgrund av att många krävde att man ska äga egendom för att ha rätt till medborgarskap vid denna tid. Wollstonecraft var den första som hade en omfattande analys där hon undrade varför jämlikhet inte var tillämplig på kvinnor. De äkta männens gudomliga rätt måste ifrågasättas. Hon rasar också mot adeln kyrkan och armén och hävdade att statens institutioner måste göras om i grunden. Ett nationellt utbildningsväsen var här en av förutsättningarna för att kvinnor skulle kunna ta en jämlik plats bredvid mannen. Men tyvärr riktade sig Wollstonecraft först och främst till medelklassens kvinnor. Essens, det vill säga det viktiga att minnas får väl här ses vara att hon ser ett inbördes förhållande mellan sociala och politiska processer och kräver därmed en omvärdering av demokratins förutsättningar (Held, 1997: 88-93).

Problemet med dessa två republikanska demokratimodeller, enligt Held är att de inte hanterar hur demokratins räckvidd kan begränsas för att skydda individernas och minoritetens frihet. Dessa modeller hanterar inte heller hur ett lämpligt forum eller procedurer kan skapas för att klara offentliga debatter och beslut där medborgarnas åsikter går isär. Medling, förhandlingar och kompromisser klarar inte den direkta demokratin särskilt bra (Held, 1997: 381-382). Detta påstående från Held är intressant när vi längre fram i texten tar upp mer moderna demokratimodeller som på olika sätt vill inkludera medborgaren i politiska processer.

Republikanerna ville ha ett samhälle med självstyre, ett samhälle av deltagare. Detta då republikanerna antar att det finns ett samband mellan frihet och delaktighet. Medborgarens friheter antogs därför bero direkt på hans deltagande i politiken. Republikanismen hade dock svårt att ange hur en sådan delaktighetspolitik skulle tryggas, stå sig stark mot statlig maktkoncentration, bristande medborgardygder och svaga politiska institutioner. De klarade inte att hantera dessa problem, särskilt inte i förhållande till de framväxande nationalstaterna (Held, 1997:376).

2.5 Två inriktningar av liberalism

Den liberala demokratins framväxt hade sin utgångspunkt i om man var för eller emot staten. Den historiska utvecklingen vilken gav de liberala och liberaldemokratiska idéerna är mycket komplicerad. Det fanns olika skeenden i historien som bidrog till framväxten av liberalism. Dessa betydelsefulla skeenden handlade om en kamp mellan kungar och ständer om laglig makt, bondeuppror mot skatter och sociala tvång, handel och marknadsutveckling, teknisk utveckling/förändring särskilt inom militä-

ren, konsolidering av monarkin, renässanskultur, religiösa stridigheter särskilt mellan protestanter och katoliker samt kampen mellan kyrka och stat. Mellan 1400-1700-talet fanns det främst två regimer i Europa, den absoluta monarkin i exempelvis Frankrike, Spanien och Ryssland och de konstitutionella monarkierna och republikerna i England och Holland (Held, 1997: 97).

Vid denna tid så sågs kungens makt vara härledd från Guds lag, vilket gav kungen möjlighet att kräva en gudomlig rätt till suverän och odelbar makt. Denna odelbara makt för kungen kombinerades med allt mer centraliserad makt. Den moderna statens första ursprung fanns hos de enväldiga kungarna och det mellanstatliga system som de skapade. I sina försök att koncentrera den politiska makten i sina händer så bidrog kungarna till att skapa ett sammanhängande system för maktutövning, vilket är en förutsättning för ett nationellt och världsligt maktsystem. Men den protestantiska reformationen bidrog kanske mest till nya idéer om hur staten borde formas. Till vem skulle man ställa sin lojalitet? Det blev i och med reformationen klarlagt att statens maktbefogenheter måste skiljas från de styrandes trostillhörighet. Men Luther och Calvins läror innehöll en ny syn på människan som enskild individ. Individen var nu ensam inför Gud och ansvarig för sina handlingar. Individen skildes på så sätt från kyrkan. Samhällets och statens natur måste därför analyseras inom liberalismen (Held, 1997: 98-100).

Held använder här begreppet liberalism som föresatsen att vilja försvara värden som valfrihet, förnuft, tolerans mot tyranni och envælde samt religiös intolerans. I sin kamp mot kyrkans maktställning och enväldiga monarker så försökte liberalismens förespråkare minska deras makt och avgränsa en uteslutande privat sfär fri från både kyrka och stat. Liberalismen kom att kopplas ihop med att individerna skulle vara fria att bilda sig egna åsikter i frågor som rör religion, ekonomi och politik. En konstitutionell stat, privat egendom, en konkurrensutsatt marknadsekonomi sågs vara mekanismer som samordnade individernas intressen (Held, 1997: 101-102).

Motiveringsprincipen bakom beskyddande demokrati vilket Held kallar denna demokratimodell och inriktning inom liberalismen är att medborgarna ses vara i behov av skydd mot de styrande men även mot varandra för att garantera sig om att de styrande för en politik som stämmer väl med medborgarnas övergripande intressen. Signifikativa drag är att makten ses utgå från folket men överläts på representanter som legitimt kan inneha statsfunktioner. Regelbundna val, valhemlighet, och konkurrens mellan intressegrupper förutsätts nu vara en del av demokratins praktik. Presumptiva ledare eller partier samt majoritetsstyre bildar ett konstitutionellt fundament för de styrandes ansvarighet inför de styrda. Statens makt måste här begränsas av lagen och därmed vara opersonlig och uppdelad mellan verkställande, lagstiftande och dömande instanser. Man såg här behovet av konstitutionell styrelse för att garantera frihet från godtycklig behandling, likhet inför lagen, medborgerliga fri- och rättigheter i form av främst rösträtt, yttrande- förenings- och trosfrihet. Statens handlingsutrymme ska begränsas för att ge medborgarna ett privatliv utan risk att göras till föremål för våld, oacceptabelt bemötande och

oönskad politisk inblandning. De allmänna förutsättningarna för denna modell/tradition var själva framväxten av ett civilt samhälle, ett privat ägande av produktionsmedlen, en konkurrensbaserad marknadsekonomi, en patriarkal familj och nationalstatens utvidgning av territoriell kontroll (Held, 1997: 131).

Motiveringsprincipen för utvecklande demokrati/liberalism som demokratimodell är att deltagande i politiska beslutsprocesser är nödvändigt inte bara för skyddet av individers intressen utan också för att bilda en kunnig och engagerad medborgarkår. Det politiska engagemanget är centralt därför att det ska stå för det högsta och harmoniska utvecklandet av individens förmågor. Signifikativt är folksuveränitet och allmän rösträtt i val som har ett proportionellt röstfördelningssystem. Ett annat utmärkande drag är också representativt styre med folkvalda ledare, regelbundna val och valhemlighet. I detta sammanhang förutsätts också konstitutionella utfästelser för att begränsa och dela upp statens makt och trygga individers fri- och rättigheter. Individuella rättigheter vilka ses som fundamentala är de som gör att individen kan tänka och känna, här yttrande- och tryckfrihet, organisationsfrihet samt friheten att välja sin egen livsplan. I detta sammanhang förutsätts tydliga gränser mellan parlamentet och den offentliga byråkratin. Det politiska uppdragets uppgifter ska enligt detta tankesätt vara klart skilda från yrkeskunniga administratörer. Medborgarna förväntas i detta tankesätt ha inflytande på olika delar av styret genom röstning, stort deltagande i den lokala styrelsen, offentliga diskussioner och jurytjänst. Allmänna förutsättningar är enligt denna demokratimodell ett oberoende civilt samhälle med minimala statliga inskränkningar; en konkurrensutsatt marknadsekonomi; ett privat ägande och kontroll av produktionsmedlen men också experiment med gemensamma eller kooperativa ägandeformer. Kvinnor ses här som politiskt frigjorda men samtidigt så bevaras en traditionell arbetsfördelning i hemmet. Slutligen förutsätts ett nationalstatssystem med utvecklade internationella relationer mellan stater (Held, 1997: 154).

John Stuart Mill är här den liberala teoretiker som främst står bakom modellen och han utvecklar den liberala traditionen varför många utmärkande drag i grunden är lika med beskyddande demokrati. Mill gav oss i hög grad det moderna liberala tänkandet (och därmed också enligt min mening gav Mill oss den moderna synen på den liberaldemokratiska staten). Under hans tid på 1800-talet debatterades det brittiska styrelseskicket reformering. Mills vision handlade om ökad individuell frihet, mer ansvarigt styre och en effektiv statsförvaltning utan korrupktion och överdriven byråkrati. Mill såg ett hot från det gamla etablissemanget, framväxande nya samhällsklasser som saknade tillräcklig utbildning och förberedelse och själva statsapparaten vars byråkrati riskerade att breda ut sig i takt med en växande industrination. Mill uttryckte ett brinnande försvar för individernas och minoriteternas frihet. Han intresserade sig för frågan om hur statens makt var beskaffad och vilken makt som samhället lagligen kan ha över sina medborgare. Detta tolkar jag som att Mill ville tydligt klargöra var gränserna går för staten kontra individens frihet. Mill ansåg att statlig eller samhällelig inblandning i individens frihet en-

dast är motiverad/berättigad när en handling eller underlåtenhet att handla oavsett om den är medveten eller inte har inverkan på och skadar andra människor. Det enda som motiverar ingrepp i friheten är självförsvar. I individens privata aktiviteter har individen oinskränkt frihet. Men vad innebär det egentligen att skada andra? Mill lyfte fram alla de fri- och rättigheter som förknippas med ett liberal-demokratiskt styrelseskick. Genom sin frihetsprincip som också räknas upp av denna demokratimodell önskade Mill avgränsa det handlingsutrymme medborgare behöver för att kunna råda över sitt eget liv (Held, 1997: 133-134).

Mill vill att statens tvångs- och regleringsmakt ska reduceras så mycket som möjligt vilket stämmer väl med den liberala demokratins föreställning om dynamisk och harmonisk jämvikt. Dynamisk för att individer kan utveckla sig själva i frihet och harmonisk för att egenmäktiga och tyranniska former av makt utmanas och ses bli överflödiga på grund av konkurrens. Mill vill dra en skarp gräns mellan stat och samhälle och är radikal för sin tid på så sätt att han ser kvinnor som fria och likaberättigade individer (Held, 1997: 144).

Mill beskrev den representativa demokratin som den moderna tidens stora upptäckt och nu frikopplades den folkliga styrelsens teori och praktik loss från städer och istället växte den representativa demokratins legitimitet i takt med framväxande nationalstater. Men enligt Held så är det oklart inom liberalismen exakt vilken roll medborgaren ska ha. Konsolideringen av den liberala demokratin blev sedan en 1900-tals företeelse och då särskilt under de avslutande årtiondena (Held, 1997: 152-153).

Men Held framför också en annan stark kritik mot den liberaldemokratiska staten då han hävdar att liberalismens försvar av en demokratisk stat, mångfald av maktcentra och öppenhet blundar för verklighetens fria marknad som inte framstår som en maktlös samordningsmekanism utan ekonomisk makt kan förvanska demokratin (Held, 1997: 376).

Ett argument mot Held är här att Mill ansåg att ekonomiska och intellektuella framsteg var resultatet av människors egna individuella ansträngningar och att dessa inte skedde genom statens försorg. Mill menade att det allmänna välbefindets nivå och spridning stod i proportion till utbredningen och variationen av de mänskliga krafter som är inriktade på att skapa välbefind. Medborgaranda var något som endast det demokratiska styrelseskicket kan skapa och det sker genom människors aktiva deltagande. Detta är intressant då Mill ses vara den som mer än någon annan står bakom den representativa demokratins framväxt. Mill såg faktiskt enligt Larsson demokrati som en skola i allmänanda, där inte bara friheten och allmänna rösträtten poängterades som viktig utan också en aktiv medverkan från medborgarna. I detta sammanhang berörde Mills tankar främst den kommunala självstyrelsen så som den utvecklats i England (Larsson, 1997:31).

2.6 Om marxism

Socialismen och kommunismen har gemensamma motiveringsprinciper, vilket kan uttryckas som att allas människors fria utveckling kan endast uppnås genom var och ens fria utveckling. Exploateringen av människor måste upphöra för att en fullständig politisk och ekonomisk jämlikhet ska råda. Det är endast jämlikhet som kan garantera förutsättningarna för att kunna förverkliga alla människors så att var och en ger efter sin förmåga och får vad de behöver. Signifikativt för socialismen är att de offentliga verksamheterna ska skötas av kommuner eller råd i en pyramidal struktur. Utmärkande för kommunismen är att all regeringsmakt och politik ersätts av självstyre. Något annat som är signifikativt för socialismen är att juridiska ämbetsmän, administratörer ska utsättas för återkommande val där de kan avsättas och att de är bundna av sina valkretsars mandat. Inom kommunismen är det utmärkande att alla offentliga verksamheter förväntas skötas kollektivt. Konsensus ska vara beslutsprincip i princip alla offentliga frågor. Inom socialismens teori så ska inte offentliga ämbetsmän få tjäna mer än en arbetares lön. Inom kommunismen så utgår man ifrån att fördelningen av återstående förvaltningsuppgifter utses genom val eller turordning. En förväntan är att inom socialismen så ska folkmilis upprätthålla politisk ordning med kommunen som övervakare medan man inom kommunismen hävdar att samhällets organ för vapen och tvångsmakt ska försvinna till förmån av självövervakning. Allmänna förutsättningar inom socialismen är att man utgår från att det finns en enhet inom arbetarklassen och att borgarklassen ska bekämpas. Man vill att alla klassprivilegier ska försvinna. Dessa tankar förutsätter i praktiken en kraftig utveckling av produktivkrafter för att kunna tillfredsställa grundläggande behov och då också ge människor mer tid för sina fritidssysselsättningar. Socialismen förutsätter också en gradvis integrering av staten och samhället, (vilket jag tolkar som att gränsen mellan stat och samhälle ska försvinna på sikt). Allmänna förutsättningar inom kommunismen är att all klassindelning ska försvinna och att man avskaffar nöd/torftighet samt ett privat ägande av produktionsmedlen. Marknad, handel och pengar försvinner liksom arbetsfördelningen (Held, 1997: 192)

Marx menade att staten måhända sägs vara neutral men praktiken innebär att man kommer att skydda den ägande klassens privilegier. Staten har med sitt försvar av att kunna äga privata produktionsmedel blivit en del i ekonomins och egendomsförhållandenas konstruktion och regelsystem. Staten får en central roll för samordning och kontroll i de klassindelade samhällena. Staten bidrar då till kapitalismens utsugning av lönearbetare. Marx menar att liberalismen bidragit till allmän rösträtt och politisk jämlikhet men att detta undergrävdes av de allvarliga klassorättvisorna och de orättvisor detta skapar för de många människornas valfrihet i det politiska, ekonomiska och sociala livet (Held, 1997: 165-166).

Kanske blir detta lite lättare att förstå om man påpekar att marxister hade en människosyn där man utgick från att människorna formades av den sociala miljön omkring dem. Människors ojämlikhet

berodde enligt dem inte på att människor var olika till sin natur utan på den sociala miljön som omger dem. På så sätt måste en ny social miljö skapas för att bryta ojämlikhet (Larsson, 1997: 51).

Marx hänvisning till politikens slut innebär att det politiska livet omvandlas så att det borgerliga samhället med stöd av staten nedmonteras så att den institutionellt avskilda sfären som kallas stat försvinner. Klassmotsättningarna skulle på så sätt försvinna (Held, 1997: 175).

Historiens slut ska också innebära att grunden för politik försvinner sedan klasskonflikten försvinner men detta kan ses som att ingen avvikande åsikt är ok i Marx idealstat. En viktig invändning är också att utan en institutionell sfär där offentliga samtal kan föras och procedurer för att skydda denna samtalssfärs oberoende och integritet riskerar att ge kommunsystemet obegränsad makt. Marx utvecklade aldrig någon adekvat politiskt teori om hur socialismen och kommunismens institutioner skulle utformas. Held hävdar att offentliga sfärer där åsiktsskillnader kan lösas genom ingående diskussioner eller etydliga procedurer för konfliktlösningar är ett nödvändigt institutionellt inslag i det offentliga livet men tycker inte att republikanerna, liberalerna eller marxisterna till fullo förstått vad som krävs när det gäller förutsättningar (Held, 1997: 190-191).

Liberalismens svaghet är att betrakta marknader som maktlösa samordningsmekanismen och nonchallera hur detta förvanskar demokratin. Detta kan ses som en styrka hos marxismen. Men marxismen reducerar politisk makt till ekonomisk makt och ser inte problemen med centraliserad makt. Marxismens tillämpning i Östeuropa präglades av växande centraliserade, byråkratiska stater vars tillämpning var övervakning, hierarki och statlig kontroll. Marxisternas beskrivning om demokratins natur måste granskas mycket kritiskt (Held, 1997: 376-377).

Personligen kan undertecknad inte koppla kommunismen till någon demokratisk modell då jag kopplar detta till diktatur men socialismens syn på att individen måste ges sociala och ekonomiska rättigheter för att kunna förverkliga politiska rättigheter har lämnat ett viktigt bidrag till demokratiteori och dess svaghet är att inte ge en skillnad mellan offentlig och privat sfär. De två sfärerna förväntas till och med integreras på sikt inom socialismen. Denna diskussion om gränsproblematik för staten och individens frihet har varit ett viktigt bidrag från de gamla liberalerna.

2.7 Om konkurrensgrundad elitdemokrati

Konkurrensgrundad elitdemokrati som demokratimodell utgår enligt Held mycket från Weber och Schumpeters teorier. Motiveringsprinciper bakom denna inriktning är att man syftar att utse en skicklig och uppfinningsrik politisk elit, vilken kan förväntas fatta nödvändiga beslut för lagstiftning och administration. Weber och Schumpeter vill utse hinder för att alltför starka politiska ledare ska ta mak-

ten. Signifikativt för dessa tankar är att de vill eftersträva ett parlamentariskt styrelseskick med en stark verkställande myndighet. De tänker sig konkurrens mellan politiska eliter och partier. I parlamentet ser man framför sig att partipolitiken dominerar. Inom denna demokratimodell är det politiska ledarskapet centralt. Man ser också en självständig och välutbildad administration. De politiska besluten begränsas konstitutionellt och i politikens praktiska förutsättningar. Allmänna förutsättningar för denna modell är att man utgår från ett industrisamhälle med fragmentariska sociala och politiska konfliktmönster. De utgår från att det finns en dåligt insatt/informerad väljarkår som gärna bygger sina beslut på känslor. De förutsätter en politisk kultur som tolererar åsiktsskillnader. En annan förutsättning för denna elitmodell är ett kunnigt och tekniskt utbildat expertskikt där också chefer ingår. Man förutsätter också konkurrens mellan nationalstater om makt och förmåner/fördelar inom den internationella politiken (Held, 1997: 246).

I Schumpeters vision är det bara den politiska eliten, partimedlemmar och personer med offentliga ämbeten som deltar aktivt fullt ut i den politiska processen. Den vanlige medborgaren har en mycket begränsad roll och dennes medverkan ses mest som något oönskat i ett annars smidigt system för beslutsfattande. Denna elitism gör det svårt för Held att se denna modell som demokratisk utom möjligtvis det rena skydd mot tyranni-argumentet. Schumpeter och Weber såg utvecklingen med konkurrerande partier och makthavarnas möjlighet att sätta den politiska dagordningen men intar samtidigt en elitistisk syn på vilka som bör styra (Held, 1997: 245).

Kanske Arblaster (1996) beskriver mer tydligt Schumpeters vision då han menar att dennes demokratisyn smalnade av demokratin till att bli en politisk metod för att komma fram till politiska, lagstiftande och administrativa beslut och därför kunde inte demokratin ses som ett mål i sig. Folkstyre i dess klassiska form sågs som en omöjlighet på grund av folkets förväntade okunnighet, irrationalitet och likgiltighet. Ett starkt ledarskap eftersträvades och folket förväntades bara välja sina ledare på valdagen och politisk handling var sedan upp till dessa valda ledare. Politik blev därför mycket en konkurrensartad kamp för folkets röster tack vare konstitutionella arrangemang (Arblaster, 1996: 49-50).

Denna s.k. demokratimodell har mycket gemensamt med förvaltartanken som Dahl (1989) beskriver. En förvaltande elit är här en antites till demokrati. Jag kommer att återkomma till Dahls syn på demokrati och kritikers argument i senare avsnitt.

2.8 Om pluralism

Det finns också mer moderna demokratiteorier även om undertecknad tycker att de egentligen bygger vidare på den liberaldemokratiska staten eller marxistiska idéer. Motiveringsprinciper inom klassisk

och nypluralism är gemensamma och utgår från att man ser till att minoriteter styr och garanterar därmed den politiska friheten. Detta förhållande förutsätts i sig förhindra framväxten av mäktiga intressegrupper och en stark stat som inte kan påverkas. Signifikativa drag är för både den klassiska pluralismen och nypluralismen är att man ser vikten av medborgerliga rättigheter som en person - en röst, yttrandefrihet och organisationsfrihet. De såg vikten av ett system för kontroll och balans mellan lagstiftande församling, verkställande myndighet, dömande institutioner och administrativ byråkrati. De såg också behovet av ett valsysteem med minst två konkurrerande partier. Utmärkande drag för klassisk pluralism var att de såg hur överlappande intressegrupper försökte vinna politiskt inflytande i olika frågor, regeringar ses som medlare och skiljedomare mellan olika intressegruppers krav. De ser också ett behov av konstitutionella regler invävda i en stödjande politisk kultur. Nypluralister såg som utmärkande drag att det finns många olika påtryckningsgrupper men att den politiska dagordningen tenderar att gynna ekonomiskt starka intressegrupper. De ser också att statliga organ skapar sina egna gruppintressen. Konstitutionella regler ingår i en politisk kultur som präglas av mångfald och mycket ojämnt fördelade ekonomiska tillgångar. Allmänna förutsättningar för klassisk pluralism är att många grupper i samhället ses dela på makten och försöker köpslå om makten. Bredd och variation ses präglade av resurser som finns i samhället bland befolkningen. En allmän förutsättning för klassiska pluralister är att man ser en värdekonsensus om hur de politiska procedurerna ska se ut och om vilka de politiska alternativen är liksom gränserna för den politiska sfären. Denna modell förutsätter också en tillräcklig jämvikt som är nog för att garantera politisk stabilitet mellan de medborgare som är aktiva i den politiska processen och de som är passiva. Systemet förutsätter en internationell struktur för att upprätthålla pluralistiska samhällsregler och marknadsregler. Inom nypluralismen så är förutsättningarna allmänt att man förutsätter att många grupper strider om politisk makt samt att många grupper hindras av svaga resurser för att kunna delta fullt ut i politiska processer. Den socioekonomiska fördelningen skapar och sätter gränser för makt och möjliga politiska alternativ. Man förutsätter också en ojämlig delaktighet i den politiska processen sedan styrelseformen inte är tillräckligt öppen. Hela världsordningen förväntas här påverkas av kraftfulla, mäktiga multinationella ekonomiska intressen och starka dominerande stater. Pluralisterna accepterade i stora drag Schumpeters uppfattning att det som skiljer diktaturer från demokratier är sätten som används för att välja ledare. De valda representanterna ses ofta som opinionsbildare och medborgarna som ointresserade och oinsatta. Denna teori fanns främst på 1950-1960-talet (Held, 1997: 247-248 och Held, 1997: 269-270).

I pluralismen så såg man att folkets röst skulle göra sig hörd genom företrädare för intresseorganisationer. Man förväntade sig att alla aktiva och legitima grupper i befolkningen kunde göra sig hörda vid någon tidpunkt i beslutsprocessen i ett land som USA under 1950-talet. Med intressegruppernas hjälp så hävdade pluralister att deltagande som demokratisk princip var återinsatt men i en mer modern form där detta deltagande fanns för grupper och inte för individer (Arblaster, 1996:51).

2.9 Om lagstyrd demokrati

Motiveringsprinciper bakom denna demokratimodell är att majoritetsprincipen är både effektiv och önskvärd för att skydda medborgarna från förtryckande regeringar och för att bevara friheten. En grundtanke är att det politiska livet liksom det ekonomiska livet ska kringräddas av lagstyret för att garantera individens frihet och individuella initiativ. Utmärkande drag är att man utgår från en konstitutionell stat och då med en klar maktindelning. Lagstyret är förstås en förutsättning liksom en minimal statlig inblandning i privatlivet och det civila samhället. Ett utmärkande drag är också att marknaden ska få växa till att omfatta så många områden som möjligt. Allmänna förutsättningar är att det finns ett politiskt ledarskikt som låter sig effektivt vägledas av liberala principer. Man vill minska byråkratisk reglering och begränsa intressegruppernas roll, särskilt de fackliga och om man kan utplåna kollektivism. Hayek som är en frontfigur för denna modell enligt Held har stora problem, en värld där producer och konsumenter möts på lika villkor är långt borta och marknader är inte maktlösa samordningsmekanismer. Det är den nya högern som här beskrivs och deras strategi att driva tillbaka staten har fått en del politiskt stöd vilket beror mycket på det stora missnöje som framkommit mot den intervenerande välfärdsstaten. Genom att alla fördelningsfrågor definitionsmässigt sägs strida mot lagstyret blir det svårt att granska ekonomisk och social ojämlikhet eller etnisk ojämlikhet. Motsättningen blir därmed tydlig då vi granskar hur den nya högern ser på friheten (Held, 1997: 322-324).

Jag måste erkänna att jag inte till fullo delar Helds syn på Hayek sedan man måste se dessa personers agerande utifrån den tid de levde. Hayek skrev en skrift på 1940-talet där han framförde stark kritik av ekonomisk planhushållning som han såg som ett hot mot demokratin då parlamentet inte kunde förväntas pröva en ekonomisk plan politiskt som omfattar hela samhället; makten koncentreras till regeringen och byråkratin; samt att opposition kan uppfattas som sabotage och oppositionen kriminaliseras (Larsson, 1997:32). Min poäng är här att Hayek skrev sin skrift som ett svar mot den kommunism som vid denna tid bredde ut sig i världen. Den lagstyrda demokratin kan dock ses som svår att hantera då den inte är kompatibel med en modern välfärdsstat.

Drosterij har skrivit om politik som lagstiftning. Detta sätt att se på politik sätter fokus på frågan om hur både marknader och forum processer för att skapa formulerade av politisk vilja kan institutionaliseras. När man definierar politik som lagstiftning så ökar möjlighet att anta en ny modell för att formulera politisk vilja och där ses själva formulerandet av vilja som privat i själva processen men egentlig i sitt syfte. Detta betyder att man enligt Drosterij måste skilja ut två nivåer av demokrati, en civil nivå där vilja formuleras och den politiska lagstiftande nivån (Drosterij, 2007:46).

Deliberativ demokrati missar enligt Drosterij att principiellt skilja mellan den civila nivån och den politiska nivån av demokrati och därför ser politik som en kombination av båda d.v.s. politik som en

offentlig process för att formulera vilja (Drosterij, 2007:64). Jag kommer att återkomma till deliberativ demokrati inom kort.

Drosterij kan här ses som en modern teoretiker som förespråkar en minimal stat sedan han är skeptisk till att se politik som något som ska ta sig an fördelningsfrågor. På så sätt så är demokratimodellen inte kompatibel med en modern välfärdsstat.

Den minimala staten är enligt Helds beskrivning av teorin oförenlig med detaljplanering och aktiv omfördelning av tillgångar och blir här endast en skyddssammanslutning mot våld, stöld och kontraktsbrott (Held, 1997: 317).

Hayek ser risken med ett representativt styre som kan bli ett godtyckligt förtryckande majoritetsstyre. Han ser också hur representativt styre omvandlas till ett ombudsstyre. Hayek motsätter sig tanken att bara för att majoriteten vill något så är det tillräckligt skäl för att anse saken gott. Majoriteten skulle på så sätt avgöra vad som är god lag och Hayek är rädd att en mycket homogen och doktrinär majoritetsregering i parlamentarisk demokrati kan vara lika tyrannisk som den värsta diktatur. En brist är här enligt Held att Hayek inte skiljer mellan maktens ursprung och maktens begränsningar för att politisk despotism ska kunna förhindras. Att använda välfärdsstaten blir som jag tolkar denna modell ett angrepp på medborgares frihet. Den politiska tvångsmakten kan begränsas endast om lagens suveränitet får råda, läs konstitutionella regler och lagstiftningen vilka anger begränsningar för statens verksamhet (Held, 1997: 317-319).

När Premfors beskriver tre idealtyper för demokratin så beskriver han en typ som han kallar den tunna demokratin. Denna idealtyp ter sig vara identisk med den demokratimodell som Held benämner lagstyrd demokrati. Här framkommer något intressant. Det representativa styrelsesättet ses i denna idealtyp enligt Premfors som något nödvändigt och gott för demokratin och ett måste för att den moderna nationalstaten ska fungera. Det representativa styrelsesättet bidrar också på så sätt att politikerna kan rekryteras bland medborgare med nödvändig kompetens så att de kan ges den självständighet mot väljare som besvärliga beslut tillgodo för helheten ibland fodrar av politikerna (Premfors, 2000: 27-28). Men även en annan demokratimodell har stora likheter med Premfors beskrivning av den tunna demokratin. Jag tar upp detta eftersom detta också rimmar väl med Schumpeters elitdemokratiska ideal men också den förvaltartanke som Dahl (1989) tar upp. Det finns alltså en elitistisk ansats också inom denna demokratimodell.

2.10 Om deltagardemokrati

Modellen som demokratiideal utgår enligt Held från en motiveringsprincip som förutsätter ett deltagarsamhälle där alla har lika rätt till egen utveckling. Känslan av att kunna påverka politiken förväntas i denna inriktning innebära att medborgare själva ska söka lösa kollektiva problem och skapar en väl-informerad medborgarkår som deltar med intresse i politiska beslut. Signifikativt är att medborgare förväntas delta direkt i styret av viktiga samhällsinstitutioner som arbetsplatser och lokala gemenskaper. Partisystemet förändras här på så sätt att politiska partiföreträdare blir ansvariga inför medlemmarna. De politiska partierna förväntas här förändras och omskapas till deltagarpartier och en del i en parlamentarisk struktur. Institutionerna ska ge möjlighet att experimentera för att hitta olika politiska former. Med dessa tankegångar i åtanke så förutsätts en omfördelning av materiella resurser för att skapa bättre förutsättningar för socialt utsatta grupper att delta i den politiska processen. Det anses vara en förutsättning för att kunna inkludera fler medborgare i den politiska beslutsprocessen. Det blir nu viktigt att söka minimera offentlig och privat byråkrati som är utan ansvarstagande. Ett öppet informationssystem behövs utifrån dessa tankegångar för att kunna komma fram till väl övervägda beslut. Inom denna demokratimodell ser man ett behov av ett mer jämställt samhälle och vill därför ha av en översyn eller utbyggnad av barnomsorg så att både män och kvinnor kan delta i den politiska processen (Held, 1997:336).

Deltagardemokrati blir i sig ett motargument till den snäva eller tunna synen på medborgarskap och demokrati. Deltagardemokrati rättfärdigades främst enligt Vitale utifrån tre viktiga argument. Det första argumentet är i sig normativt och innebär att de tror att demokratin i sig kan utvecklas genom att medborgarskapet förändras och politisk praktik ändras så att denna praktik når bortom det representativa systemets praktik. Det andra argumentet för en mer deltagardemokrati är att ett ökat medborgerligt deltagande antals ha direkt samband med att kunna minska social- och ekonomisk ojämlikhet i samhället. Det tredje viktiga argumentet är att en mer deltagardemokrati ses ha en lärande funktion vilket innebär att den förväntas utveckla sociala och politiska färdigheter hos varje enskild medborgare (Vitale, 2006:750). Det sista känner vi väl igen hos andra teoretiker genom historien vilka har diskuterat politiskt deltagande generellt.

En expansion av sfärerna för politisk praktik krävs enligt Vitale för att demokratisera själva beslutsprocesserna. Målet är att omvandla det Barber kallar smal demokrati med en praktik bland politiskt valda representanter vilka alltid ses vara professionella politiker eller experter till det Barber ser som en stark demokrati där aktiva medborgare kan delta på andra arenor än att bara gå och rösta och lägga sin röst på någon kandidat. Deltagardemokrati blir på detta sätt inte ett slutmål i sig utan blir instrumental då ökat deltagande bland medborgare är ett sätt att minska sociala ojämlikheter och uppnå en innehållslig, icke formell demokrati. Konkreta problem ska här lösas tillsammans genom ett brett del-

tagande. Ett pedagogiskt rättfärdigande är att se demokratisk praktik som ett sätt att fostra/skapa ett ökat politiskt medvetande och utveckla medborgares individuella, sociala och politiska färdigheter. Men inte heller detta argument ses som ett mål i sig. Aktiva medborgare är viktiga för att kunna konsolidera deltagardemokrati men också för att kunna utvidga det offentliga livet och utveckla beslutsprocesser (Vitale, 2006:750).

Deltagardemokrati som demokratiideal ser behovet av att skapa former för direkt demokrati som kan fungera vid sidan av det representativa systemet. Man vill skapa nya politiska sfärer vilka bidrar till diskussion och politisk deliberation (politiska överväganden), som i sig kan hjälpa till att ta bort eller reducera problem med legitimitet som finns i representativa institutioner. Dessa problem kan exempelvis vara brist på insyn, offentlighet och ansvarstagande på högre politiska nivåer inom det representativa systemet (Vitale, 2006: 750).

En forskare som Vitale tar upp är Macpherson som föreslår två sätt att realisera deltagardemokrati på. Det första förslaget anser Vitale är utopisk och grundar sig på ett pyramid system med direkt demokrati som har inslag av representativ demokrati för varje högre nivå. Det andra förslaget anses vara mer realistiskt och kombinerar pyramidstrukturen med direkt demokrati och ett partisystem (Vitale, 2006:750).

Om man läser Macpherson (1978) så framgår att han är rädd för att ekonomiskt tänkande fått för stort genomslag i politiskt teori och att vi måste enligt forskaren ta tag i ekonomisk ojämlikhet vilken han verkar se inneboende i det ekonomiska systemet och skapa mer politiskt ekonomi genom att gå bort från ett klassiskt ekonomiskt system (MacPherson, 1978: 117-118). Jag finner dock argumenten liksom målet vara vagt formulerade. Intressant är att han faktiskt hyllar både Marx och J.S. Mill. Deltagardemokrati blir för MacPherson ett sätt att minska ekonomisk ojämlikhet.

Pateman (1975) föreslår ett mer deltagande samhälle. Pateman vill se en utvidgning av begreppet medborgarskap och demokratiskt beslutsfattande till att också innefatta stora affärer eller organisationer som omger oss i vårt vardagliga liv. Dessa privata organisationer dras med detta synsätt in i den politiska sfären vilket kan ses som ett slag mot centrala strukturer inom den liberala demokratin sedan politiskt och privat inte längre kan ses som separata utan som begrepp som hänger ihop med varandra (Pateman, 1975: 14).

Organisatorisk demokrati vilket är ett begrepp som Pateman använder har betydelsen att när man genom demokratisk röstning ändrar beslut så kan man ta beslut och inte bara byta ut sina representanter. Pateman kan inte längre se direkt och representativ demokrati som två separata former av maktbefogenhet. De hänger båda samman i en demokratisk struktur för maktbefogenhet (Pateman, 1975: 18).

Pateman ser framför sig att den politiska kontexten inom vilken den deltagande medborgaren verkar förändras genom mer deltagardemokrati. Deltagande i alternativa sfärer eller områden kan ge medborgaren en bättre förståelse för de samband som finns mellan offentliga och privata sfärer. Den vanlige medborgaren kan enligt Pateman i praktiken vara mer intresserad av de saker som sker nära hemmet men framväxten av ett mer deltagande samhälle skulle kunna innebära att han eller hon som medborgare fick en bättre förmåga att tillgodogöra sig de beslut som representanter tagit på nationell nivå. Men också ha en bättre förmåga att ta beslut på nationell nivå när tillfällen yppar sig att göra så. Han eller hon skulle som medborgare också förväntas bättre förstå vilka följder nationella beslut kan få på hans eller hennes närmaste miljö hemmavid och i deras närhet. Betydelsen av rösträtten för individen förändras så att han eller hon inte bara är en privat individ utan också i praktiken får flera möjligheter att bli en utbildad offentlig medborgare (Pateman, 1970: 110).

Patemans eget teoribidrag till deltagardemokrati som begrepp vilar på två antagande dels att deltagardemokrati vilar på en utbildande funktion för oss medborgare men också att industriella auktoritetsstrukturer kan demokratiseras. Det är ju i grunden arbetsplatsen som Pateman vill demokratisera, (Pateman, 1970: 44).

För mig blir Pateman den som teoretiskt starkast bidrar till att beskriva en problembakgrund som deltagardemokrati som demokratimodell utgår från inför senare generationer statsvetares arbete. Jag delar inte Patemans syn i alla delar, exempelvis hennes syn på att demokratisera arbetsplatsen utifrån ett 1970-tals perspektiv. Detta är att göra den demokratiska sfären väl vid vilket kan ses som ett hot mot den personliga integriteten. Men också andra teoretiker har sökt att demokratisera arbetsplatsen. En av dem är Barber som jag tycker har kommit med ett mycket viktigt bidrag för att beskriva vad som krävs för att skapa demokratiska politiska institutioner. Det jag kommer att söka göra är att se om vi kan utvidga teoretisk det fundament som den liberala demokratin vilar på till att omfatta också deltagardemokrati med gränser till personlig integritet och olika samhälleliga sfärer. Men här kan också andra demokratimodeller bidra till att utveckla demokratiteorin. Låt oss först ta fram Barbers bidrag.

Barber har utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv argumenterat för en stark demokrati med vilken han avser en demokrati där besluten bygger på försiktiga och välbetänkta beslut av medborgare som är deltagande och med väl övervägda beslut i självstyrande gemenskaper. Barber ser en risk att man för lätt tar till sig innovativa tekniker som skapar mer direkt demokrati som samtidigt låter människor ge direkt uttryck för sina fördomar utan deltagande och väl övervägd och balanserad debatt (Barber, 1998-1999: 585).

Enligt Barber så kräver hans teori om en stark demokrati ett självstyre av engagerade medborgare. Men det räcker inte bara med engagerade medborgare utan en stark demokrati kräver också institutio-

ner som involverar/engagerar medborgare i grannskapet men också på den nationella nivån genom gemensamma samtal, beslut och politisk bedömning och kollektiv handling (Barber, 2003: 261).

Stark demokrati kan enligt Barber ses som en modern form av deltagardemokrati, vilken har sin grund i en idé om en självstyrande gemenskap vilka är enade mer av gemensam civil utbildning än gemensamma intressen. Denna gemenskap, denna starka demokrati ger möjlighet till gemensamma mål och kollektiva handlingar på grund av civila attityder och deltagande institutioner snarare än altruistiska skäl och en god natur. Stark demokrati vilar på att det finns en konflikt, en sociologisk ansats av pluralism och en separation av privat handling och offentlig kollektiv handling. Barber ser denna form som ett alternativ till den instrumentella representativa liberala demokratin (Barber, 2003: 117).

Barber försöker teoretiskt peka på vilken sorts institutionella ramverk som behöver skapas för att implementera en stark demokrati. För att ge realistiska förutsättningar krävs enligt Barber följande kriterier:

1. Institutionerna måste vara realistiska och arbetsföra d.v.s. de måste bygga på politisk erfarenhet.
2. Dessa institutioner måste komplettera och vara kompatibla med representativa institutioner i storskaliga moderna samhällen. Stark demokrati påpekar Barber kan bara komma som en modifikation av liberal demokrati.
3. Dessa institutioner måste också kunna bemöta de liberala farhågorna om irrationella beslut, fördomar, likformighet och intolerans. Institutionerna måste på så sätt förmå att skydda individer, minoriteter och andra rättigheter som majoriteten i samhällen kan vilja förbise. Skillnaden mellan självständigt deltagande och samförstånd, mellan pågående samtal och röstning och skillnaden mellan politiska bedömningar och andra beslutstagande måste ges uttryck i institutionernas ramverk.
4. Institutionerna måste konkret tillgodose de hinder som finns genom vårt moderna samhälle för deltagande i form av storskalighet, teknik, komplexitet samt den paradox som finns i att deltagande finns i lokala institutioner medan makten främst finns i centraliserade nationella institutioner som knappast ger utrymme för meningsfullt politiskt deltagande.
5. Institutionerna måste också leva upp till de krav som Barbers teori om stark demokrati vilar på i form av samtal, bedömning och offentlighet genom att ge alternativ till representation, enkel röstning och styre av byråkrater och experter. Barber vill därmed ersätta det han ser som ett styre av professionella med ett styre av medborgare och därmed sätta medborgerligt deltagande i fokus för förändring (Barber, 2003: 261-262).

Barbers tankegångar förutsätter också ett skapande av demokrati på arbetsplatsen sedan stark demokrati enligt författaren sätter politik före ekonomi och menar att ett starkare medborgarskap kan leda till större ekonomisk demokrati. Regeringsprojekt som sponsrar mer humana modeller för styrning och jämlikhet efterfrågas. Arbetarägda projekt kan bli en del av en kooperativ rörelse. Barber ser inte det statliga ersätta det privata utan snarare konkurrera och därmed ändra ekonomiska attityder (Barber, 2003: 305).

Premfors tar upp en demokratimodell som han kallar den snabba demokratin vilken jag finner lite väl ofullständig varför jag väljer bort den för min avhandling. Den behöver inte för mitt avhandlingsämne vara relevant och jag antar att jag här tar upp de mest legitima och vanligt förekommande demokratimodellerna och diskuterar dem. Det är i alla fall det som jag här avser att göra.

Intressant är att Premfors presenterar en idealtyp som han benämner den starka demokratin, vilken verkar vara i det närmaste identisk med deltagardemokrati. Ett centralt antagande inom den starka demokratin är att människor som lever i mer demokratiska samlevnads och beslutsformer förväntas visa mer prov på altruism vid sidan av individuella motivbilder. Detta står förstas i stark kontrast till den tunna demokratin där individen förväntas präglas helt av en egoistisk motivbild. Den starka demokratin betonar i praktiken vikten av både negativ och positiv frihet (Premfors, 2000: 30-31).

Premfors menar att man här eftersträvar att demokratins värden och praktiken ska komma att prägla hela samhället. På så sätt kan man inte undanta ekonomin, kulturen, familjen och andra icke statliga samhällsinstitutioner från demokratins verkningsfält, men det betyder inte att allt är politik. Normativt vill man främja personlig autonomi vilket i praktiken innebär att familjen till stor del bör utgöra en privat sfär för individerna och att ekonomin till största del ska styras av marknader. På så sätt står också den starka demokratin ofta i motsatsförhållande till den starka staten men det finns också ett motsatsförhållande till den tunna demokratins syn på staten och hur staten styrs för att skydda det civila samhället. Demokratins moraliska/normativa rättfärdigande bygger här i teorin på de möjligheter som demokratin ger att uppnå personlig autonomi. En autonomi som i sig är resultat av individens totala situation i samhället. Detta helhetsperspektiv betyder inte att allt ska organiseras och styras på ett identiskt sätt, tvärtom kräver den starka demokratin en pluralistisk samhällsorganisation (Premfors, 2000: 32-33).

Premfors menar att den starka demokratin förutsätter ett starkt decentraliserat samhälle, jämlika sociala och ekonomiska villkor mellan människor och politiska institutioner och andra institutioner som ger plats för samtal och eftertanke. Inom den starka demokratin så finns en tvåfaldig betoning på personlig autonomi och jämlikhet, något som också kan kallas en horisontell individualism. Det är inte bara

direkt demokrati som eftersträvas utan medborgare förväntas delta i beslutsprocesser med stor eftertanke och deltagande (Premfors, 2000: 33-34).

Premfors beskrivning av den starka demokratin kan tolkas som att innovationer kan nås för demokratiskt beslutsfattande främst på den lokala nivån.

Det borde kunna ifrågasättas om en stark demokrati som Barber presenterade den på 1980-talet verkligen måste innebära arbetarstyrda företag - snarare borde det innebära att medborgaren ges större möjlighet att påverka villkoren i olika samhällsliga forum inklusive arbetsplatsen. Arbetarkooperativ i den tredje sektorn är för mig en annan sak. En maktbalans mellan olika sektorer borde vara något bra för demokratin utveckling men då ser man till att de olika sektorerna alla har något unikt att bidra med. Jag kommer att återkomma till hur man här kan utveckla deltagardemokrati i vår tid i ett senare avsnitt.

Ett sätt att minska risken för att den demokratiska sfären växer sig för stor och blir ett hot mot den personliga integriteten vilket motståndare till deltagardemokrati hävdar är att låta brukare inom välfärdsstaten ha ett större inflytande över sina välfärdstjänster. Pestoff ger en brygga mellan Pateman och Barbers teorier vilka genom sitt mål att demokratisera arbetsplatsen generellt kan antas vilka göra den demokratiska sfären för stor med otydliga gränser till att deliberativ demokrati där samtalsforum står i fokus nära den representativa demokratin institutioner. Kanske kan Pestoffs forskning ses som ett sätt att sätta gränser för hur den demokratiska sfären kan växa till att omfatta också brukare i välfärdsstaten? En slags brukardemokrati som också hör hemma inom deltagardemokrati som demokratiskt ideal.

Pestoff ger en förklaring till varför vi behöver ge medborgare en påverkan över de välfärdstjänster som står dem närmast och därmed också utveckla vår demokratiteori och demokratisera välfärdsstaten. Pestoff ser behovet av en mer funktionell demokrati vilket är att begära att de representativa demokratiska institutionerna kompletteras med andra demokratiska organ. För Pestoff ligger lösningen till vår tids stora demokratiska problem i att demokratisera själva produktionen av välfärdstjänster som äldreomsorg, barnomsorg och omsorgen om de funktionshindrade m.m. Civil demokrati är ett begrepp som Pestoff introducerar och detta syftar till att ge den tredje sektorn en ökad roll som välfärdsproducent genom att ge medborgare en självbestämmande makt genom kooperativ egen drift av personliga sociala tjänster. I detta sammanhang förväntas medborgarna bli medlemmar i sociala sammanslutningar där de direkt deltar i produktionen av de lokala personliga tjänster som berör dem och därför också blir medproducenter till dessa tjänster (Pestoff, 1998: 24-25).

Pestoffs koncept om civil demokrati ger ett alternativ till att bara lägga ut offentlig verksamhet på entreprenad hos privata bolag och göra medborgare till konsumenter. Civil demokrati är tänkt att ge medborgare större rättigheter och ansvar att direkt påverka de välfärdstjänster som är både finansiera-

de och producerade av den offentliga sektorn. Men i motsats till att bara äga möjligheten exit vilket innebär att man som konsument kan välja ett annat bolag/organisation som utför välfärdstjänster så innebär civil demokrati att man som medborgare också får voice, det vill säga röst och möjlighet att påverka sina välfärdstjänster. Civil demokrati kan utgöra en bra grund för att återdemokratisera civila institutioner och välfärdstjänster. Den tredje sektorn med sina kooperativ kan i praktiken ge en grund för att skapa institutioner vilka i sig kan erhålla ett större deltagande för medborgare. En av de antagande som därmed görs är att demokrati är något interaktiv till sin natur, en relation mellan styrande och styrda (Pestoff, 2009: 15-16).

Genom civil demokrati får medborgare både makt och möjlighet att spela en aktiv roll som medproducent till de välfärdstjänster som berör dem. De får också på detta sätt en individuell andel i kollektiva beslut för att lösa sociala problem och också en andel i den kollektiva produktionen av sådana sociala tjänster. Medborgare får som medproducenter förpliktelser och ansvar men också rättigheter och inflytande/påverkan på demokratiskt beslutsfattande och de strukturer som skapats för att styra dessa tjänster. Här nämns exempel på välfärdstjänster som barnomsorg, grund- och gymnasieskola, långvariga vårdinsatser, omsorgen om funktionshindrade, boende och äldreomsorg (Pestoff, 2009: 16).

För att medborgare ska hålla nere sina krav på en förnuftig nivå så är det bra om de aktivt måste delta i att ta svåra beslut i vardagen, exempelvis mellan en timmes längre barnomsorg eller högre avgifter för dagis m.m. Utan en kontinuerlig praktik och ett aktivt deltagande så kommer varken medborgare eller civil demokrati bli en aktiv resurs för att ge ny kraft åt välfärdsstaten inifrån och minska det demokratiska underskott som finns i Sverige och världen. Ett större medborgerligt deltagande i produktionen av sociala välfärdstjänster kan i praktiken leda till en utveckling där betydelsen av medborgarskapet utvecklas och blir meningsfullt och ge medborgare en andel att påverka de tjänster som styr mycket i deras vardagliga liv. Civil demokrati kan också bli en viktig lokal motvikt till att den ekonomiska marknaden idag globaliseras (Pestoff, 2009: 16-17).

Men enligt Pestoff så behöver vi också utveckla en mer funktionell demokrati för att teorin om civil demokrati ska fungera. I Sverige har vi tre nivåer på vilka vi tillsätter representativt valda politiker, riksdag, landsting och kommunnivå. Våra val sker vart fjärde år på samma dag till alla representativa nivåer för att hålla upp ett högt valdeltagande även om det minskat något under senare år. Men Pestoff påpekar att på den subkommunala nivån så finns inga direkta verktyg för att välja representation. På så sätt har svenska medborgare ingen direkt påverkan via val på denna subkommunala nivå som kan handla om att påverka subkommunal politik genom en idag obefintlig möjlighet att direkt välja representanter i exempelvis kommundelsråd. På denna subkommunala nivå finns också brukarkooperativ, föräldrakooperativa dagis, föreningar och frivilligorganisationer. På denna nivå verkar olika politiska aktörer men dessa politiska aktörer har inte alltid tydliga politiska institutioner eller forum för att ver-

ka inom. Pestoff menar att man för att ge mer makt åt medborgare som är medproducenter av välfärds-tjänster kan förorda funktionell representation på den kommunala nivån. Pestoff tänker sig här särskilt råd för olika sektorer för den kommunala förvaltningen. På så sätt kommer väljare fortsätta att rösta på sina partier i kommunala val och de kan utse det kommunala representativa styret och de kan utse nämnde för att styra de olika förvaltningarnas arbete. En funktionell representation kan söka skapas för att komplettera den politiska representationen. Välfärdsproducenter från den offentliga, privata och den tredje sektorn skulle kunna få en proportionerlig representation i dessa råd i förhållande till sin storlek som välfärdsproducent inom området. Om det finns väldigt många välfärdsproducenter skulle lottning kunna garantera en bra rotation av representanter i dessa funktionella råd. På så sätt skulle man enligt Pestoff kunna uppnå en bottom-up representation bland välfärdsproducenterna inom ett visst område (Pestoff, 2009. 258-260).

Andrén menar att vi för att förstå det aktuella deltagandeidealet som finns i det lokala medborgarskapet i vår samtid, så måste vi också se till det utsagda. Deltagande är i sig förknippat med gränser och en sådan gräns kan vara vilka som definieras som deltagande vilket i sig påverkas av om deltagande kräver kapacitet och resurser. De implicita gränserna för medborgarskapet och möjligheten att delta sätts av vad som krävs för att kunna agera, vilka resurser jag som medborgare förväntas bära på och därmed så blir medborgarskapet i praktiken villkorat. Vi kan här se framväxten av en ny individualism som kanske lovar mer än den förmår att leverera. Friheten att som individ kunna konstituera sin närmiljö och sig själv lockar men det är en frihet förknippad med tillgången till materiella resurser och kulturella individuella resurser liksom bildningsmässiga individuella resurser som jag tolkar Andrén. Det är dock så att denna nya individualism bär med sig bilder av människan som är både inkluderande och exkluderande varför jag tolkar det som att det lokala medborgarskapet också kan vara både inkluderande och exkluderande till följd av en ny syn på individualism. Bakgrunden till det nya deltagande-idealet som fokuserar ett starkt självstyre lokalt har sina rötter i 60- och 70-talets krav på att fördjupa demokratin så den inte bara var formell. Det lokala medborgarskapets betydelse blir starkare idag men är inte knytet på samma sätt som förr till ett nationellt bestämt territorium. Deltagande blir allt mer klart knutet till resurser och det lokala medborgarskapet får därför en problematik som handlar om deltagande och uteslutningar. I detta ligger det lokala medborgarskapets dilemma enligt Andrén, (Andrén, 2005: 141-143).

Andrén menar att inom medborgarskapet som begrepp finns en motsägelse då medborgarskap som begrepp betonar deltagande och rättigheter men samtidigt så döljer vår tids fokus på deltagande många gånger en verklig diskriminering. Individens möjlighet att delta påverkas av individens resurser som exempelvis tillgång till skolor, arbete och hälsa. Dilemmat finns i gapet mellan idealet om deltagande och verklighetens diskriminering. Detta dilemma är väldigt mycket det lokala medborgarskapets dilemma, (Andrén, 2005:150).

Jarl har liksom Andréén kunnat påvisa att deltagande också kan ha en negativ effekt då hon studerat etableringen av brukarstyrelser i skolan i två kommuner. Jarl sökte undersöka under vilka organisatoriska förutsättningar deltagandet har demokrativitaliserande effekter på individnivå hos föräldrarna, (Jarl, 2004, s14-16).

Jarl får resultat som visar att deltagande kan få demokratieffekter och att nyckeln till demokrativitaliserande utveckling finns i samspelet mellan representativa demokratiska systemet och deltagarna. När kommunens relation till brukarna präglas av dialog och arbetet i brukarstyrelserna uppfattas som effektivt och meningsfullt verkar brukarna genomgå en deltagardemokratisk läroprocess i relation till det offentliga. Men på motsatt sätt har Jarl funnit att när kommunens relation till brukarstyrelserna inte direkt präglas av dialog och det finns problem med arbetet i brukarstyrelserna så verkar den demokrativitaliserande utvecklingen utebli till förmån för deltagare som utvecklar sin demokratiska kompetens i förhållande till det egna intresset, den egna verksamheten. Om denna demokratiska läroprocess i relation till det offentliga inte uppstår så riskerar är att deltagarna fortsätter att sätta omsorgen om det egna först. Här riskerar deltagarna enligt Jarl att missa den viktiga helhetssynen och bara se till det egna intresset. Inom det offentliga systemet så kan den uteblivna samverkansprocessen leda till besvikelse och misstro mot det politiska systemet. Här kan också benägenheten att delta i det politiska systemet minska. Inom forskningen brukar demokratisk kompetens alltid ses som något som kommer det politiska systemet till godo men Jarls arbete visar att så inte alltid sker och att ett utbrett medborgerligt deltagande kan ses som en försvårande faktor om deltagarna inte förmår se helheten. Men försvårande kan också vara om de politiska organen och dess företrädare inte får till stånd en samverkansinriktad relation till brukarna i brukarstyrelserna (Jarl, 2004, s228-231).

I deltagardemokrati som demokratimodell har man försökt kombinera insikter från både liberalismen och marxismen och omforma dessa insikter men enligt Held så säger denna modell inget om hur ekonomin ska organiseras och relateras till den politiska apparaten; hur den representativa demokratins institutioner ska fungera tillsammans med direktdemokratins institutioner; eller hur förvaltningarnas verksamhetsområde och makt ska kontrolleras; inte heller hur man ska hantera skiftningar i det internationella systemet av stater. Hur denna modell ska kunna realiseras tas inte upp liksom hur man ska hantera att inte alla människor vill delta i arbetet med att sköta de sociala och ekonomiska gemensamma angelägenheterna. Och tänk till slut om de aktiva medborgarna brukar den demokratiska makten odemokratiskt för att inskränka eller till och med göra slut på demokratin frågar sig Held, (Held, 1997: 334)

Deltagardemokratin som modell låter demokrati gå före alla andra hänsyn och folket kan då förändra politikens villkor. Bör folket avgöra hur stor frihet individer och minoriteter bör ha? Här är högerns kritik som skarpast. Bör det inte finnas en konstitution som ger riktlinjer som både möjliggör och be-

gränsar demokratiskt beslutsfattande. Det finns alltså starka spänningar mellan individens frihet, kollektivt beslutsfattande och demokratins institutioner och beslutsprocesser, (Held, 1997: 335).

Trots dessa invändningar finner jag skäl att titta närmare på denna modell teoretisk i min avhandling sedan jag även om jag har en liberaldemokratisk utgångspunkt kan se att ett sätt att utveckla demokratin kan vara att söka ge medborgare mer politiskt inflytande över välfärdstjänster som berör dem i vardagen. Jag kan inte stå för arbetsplatsdemokrati på det sätt Pateman och Barber tidigare har diskuterat detta under 1970- och 1980-talet men experiment inom den tredje sektorn med sociala arbetskooperativ och brukarkooperativ ger en fingervisning om att det går att ge medborgare mer inflytande och samtidigt respektera de begränsningar som privat, offentlig och tredje sektor bär med sig. Men det är också intressant att titta närmare rent empiriskt på vad dessa begränsningar kan innebära för brukarinflytande. Arbetsplatsdemokrati som vänstern drömde om på 1970-talet tror jag inte på men för att ge demokratin mer innehåll i praktiken för medborgare i vardagen så bör vi försöka ge dem reella rättigheter vare sig de är politiska, sociala eller ekonomiska. Pateman m.fl. pekar ut en färdriktning även om många problem återstår att titta närmare på.

Held tar upp några demokratimodeller till men jag har valt att inte ta med dem då de inte har direkt bäring på mitt avhandlingsämne. I det ena fallet diskuteras gränserna för individens autonomi men jag förstår helt enkelt varför denna modell ska särskiljas från deltagardemokrati annat än som en starkt normativ argumentation för att begränsa det privata ägandet (Held, 1997: kapitel 9).

Under 1990 talet diskuterades behovet av mer globala demokratiska strukturer. Helds modell för kosmopolitisk demokrati är talande för sin tid. Motiveringsprincipen är att autonomiprincipen kräver en förankring i regionala och globala nätverk och inte bara i nationella och lokala institutioner mot bakgrund av framväxten av allt mer intensiva regionala och globala relationer (Held, 1997: kapitel 10). Intressant att notera är att Held aldrig tog upp den demokratimodell som kanske dominerat statsvetenskapen under 2000-talet och framåt, deliberativ demokrati.

2.11 Om deliberativ demokrati

Inom deliberativ demokrati så är målet att uppnå offentlig deliberation mellan fria och jämlika medborgare för detta ses som fundamentalt för att uppnå ett legitimt politiskt beslutsfattande och självstyre (Smith, 2011: 11).

Dryzek beskriver deliberation som en social process vilken skiljer sig från andra former av kommunikation på så sätt att deltagarna förväntas kunna ändra sina bedömningar, preferenser och åsikter under interaktionen som denna kommunikation medför. Den kommunikativa processen förutsätts bygga på

övertalning och inte tvång, manipulering eller att medvetet föra någon bakom ljuset med felaktig information. Demokratins essens ses här som deliberation istället för att rösta, ha konstitutionella rättigheter eller delta i självstyre. Deliberativ demokrati handlar här om hur mycket substantiell demokratisk kontroll kompetenta medborgare innehar snarare än en demokratisk kontroll med ett symboliskt värde. Vilka krav som krävs för en deliberativ process har diskuterats av ett flertal teoretiker (Dryzek, 2000: 1).

Gutmann och Thompson beskriver deliberativ demokrati som en demokratimodell som söker bekräfta behovet av att rättfärdiga beslut av medborgare och deras representanter. Detta sedan både medborgare och representanter förväntas att kunna rättfärdiga lagar de vill införa i en demokrati. Ledande representanter förväntas därför uttrycka skäl för sina beslut och också bemöta de argument som medborgare ger dem tillbaka i en diskussion. Men inte alla frågor kräver deliberation och deliberativ demokrati har lämnat utrymme för andra former av beslutsfattande exempelvis genom ett givande och tagande mellan intressegrupper. Detta är ok så länge dessa beslutsformer har legitimerats vid något tillfälle i en deliberativ process. Deliberativ demokrati har som främsta drag att modellen kräver att man uttrycker sina skäl och argument för politiska beslut (Gutmann and Thompson, 2004: 3).

De bakomliggande teoretiska anledningarna till att deliberativ demokrati ber medborgare och deras representanter uttrycka sina skäl/argument för beslut korresponderar väl med principer som individer vilka försöker finna rättvisa regler för samarbete inte kan motsätta sig. Dessa skäl är inte bara en fråga om procedur exempelvis att en majoritet vill ta beslutet. Men de är inte heller skäl som bara är knutna till innehåll exempelvis att förslaget gynnar fred. Det är skäl vilka ska accepteras av fria och jämlika individer vilka söker finna rättvisa regler för samarbete (Gutmann and Thompson, 2004: 3).

De moraliska tankarna bakom denna argumenterande process finns vanligtvis med då vi vill beskriva hur vi uppfattar att demokrati bör fungera. Individer förväntas här inte bara bli bemötta som om de vore objekt för lagstiftning eller som passiva subjekt som representanter ska styra över utan individer förväntas här bli bemötta som självständiga aktörer vilka tar del i styret av deras samhälle, direkt eller genom valda representanter. Ett viktigt sätt att delta för aktörer inom deliberativ demokrati är att aktörer förväntas presentera och besvara, eller kräva av sina representanter att de gör så för att rättfärdiga den lagstiftning de alla styrs av. Skälen som ges ska dels rättfärdiga beslut men också i sig uttrycka värdet av ömsesidig respekt mellan medborgare och representanter. Märk väl att det inte anses vara nog om medborgare får sin makt genom olika intressegruppers givande och tagande, eller allmänna val. Att ha makt eller uttrycka vilja måste rättfärdigas genom att argumentera, ge skäl för sin sak (Gutmann and Thompson, 2004: 3-4).

En andra viktig aspekt av deliberativ demokrati är att de skäl/argument som ges av medborgare eller deras representanter ska vara tillgängliga offentligt för alla de medborgare som berörs av beslutet. Alla måste också kunna få information så att de kan ta till sig argumenten som förståeliga. Vill man påverka någon ett politiskt beslut så måste man kunna argumentera för det så att alla förstår vad ett eventuellt beslut kommer att innebära. Denna ömsesidighet kräver att skälen/argumenten måste vara offentliga, dels genom att deliberation som process måste ske offentligt d.v.s. med offentlig insyn (Gutmann and Thompson, 2004: 4)

En tredje viktig aspekt av deliberativ demokrati är att det är en process med målet att leda till bindande beslut åtminstone för en tid. Deliberativ demokrati som idé särskiljer sig därmed från ett akademiskt seminarium eller en pratshow. En kontinuerlig debatt både före och efter ett politiskt beslut visar på den fjärde viktiga aspekten av deliberativ demokrati nämligen att denna demokratimodell förutsätter en dynamisk process. Även om deliberation som process söker nå rättfärdigade beslut så kan dessa beslut behöva ändras med tiden varför man måste hålla en öppen dialog där medborgare kan kritisera tagna beslut. Men besluten förutsätts gälla under en tid. Deliberativ demokrati fokuserar därmed inte bara på debatten före ett beslut utan det handlar också lika mycket om vad som sker i debatten efter beslutet. Att ha ömsesidig respekt för att vi tycker olika är viktigt inom deliberativ demokrati och man ska försöka minska skillnaderna genom en deliberativ process. Dessa fyra aspekter av deliberativ demokrati gör att vi kan definiera deliberativ demokrati som en form av styre inom vilka fria och jämlika medborgare och deras representanter rättfärdigar beslut i en process under vilket de redovisar sina skäl/argument på ett ömsesidigt och offentligt tillgängligt sätt med syfte att nå beslut som är bindande för alla medborgare men med möjlighet att ändra beslutet i framtiden genom en ny deliberativ process (Gutmann and Thompson, 2004: 5-7).

Smith tar upp att allmänhetens kontroll negligeras inom teorier om deliberativ demokrati. Även om det finns de teoretiker vilka kopplar samman deliberation mellan fria och jämlika medborgare med legitimiteten att ta del i beslutsfattande så separerar många teoretiker inom deliberativ demokrati mellan deliberation och själva beslutsfattandet. Habermas ser till exempel själva formulerandet av vilja skapas i den offentliga sfären medan beslutsfattande sker inom regeringens institutioner. Dryzek omformar betydelsen av deliberativ demokrati så att den uttryckligen varnar för sammanslagning och upptagande av äkta deliberation från statens sida. Dryzeks teori om diskursiv demokrati undviker helt diskussionen om institutionellt beslutsfattande genom att låta deliberation ske inom nätverken i det civila samhället och då gärna nya sociala rörelser. I båda dessa fall så ses deliberation som en pågående process som innefattar ömsesidig förståelse och direkta relationer där formellt beslutsfattande kan ses underminera själva deliberationen. Deltagarna förväntas nämligen om processen innefattar beslutsfattande att göra beräkningar av sitt handlande snarare än att fokusera på att uppnå ömsesidig förståelse. Beräkningar kring processen gör att offentliga auktoriteter och andra aktörer nu kommer att försöka sätta den poli-

tiska agendan genom olika strategier. Chambers och Mansbridge menar båda som forskare att det finns en spänning mellan vad som krävs för ömsesidig förståelse och effektivitet. Denna spänning mellan deliberation och beslut kan ses i det praktiska genomförandet av mini demos där dessa mini demos påverkan på det faktiska politiska beslutsfattande är begränsat som bäst. På detta sätt kan man se mini demos som ett sofistikerat sätt att uppnå en offentlig rådgivning och här ses kritiken vara att det saknas en koppling mellan mini demos och ansvarsskyldighet vilket i sig medför ett legitimitetsproblem. Detta har också Fishkin visat på enligt Smith varför Fishkin hävdar att hans deliberativa opinionsundersökningar endast kan ha en rådgivande kraft (Smith, 2012: 104-105).

Teoretiker är intresserade av att undersöka i vilket utsträckning som deliberation kan integreras med den politiska processen. Kritiker hävdar att deliberativ demokrati misslyckas med att förklara hur beslut bör tas och om konsensus inte uppnås så hur löser man konflikter? Deliberativ demokrati har lite att säga om regler för beslutsfattande. Deliberativ demokrati som demokratimodell lyfter teoretiskt fram vikten av att undersöka hur demokratiska innovationer kan möjliggöra för medborgare att göra väl övervägda bedömningar (Smith, 2011: 11).

Himmelroos hävdar att en deliberativ beslutsprocess har vissa grundläggande egenskaper. Demokratisk deliberation förutsätts involvera en kommunikation mellan parter som för en dialog med välgrundade skäl och moraliskt grundade argument i en kontext av ömsesidig respekt. Parterna förutsätts dessutom ha lika förutsättningar att påverka den reflektiva processen och de ska fritt kunna pröva sitt intresse. Ingen deltagare ska därmed idealt dominera beslutsprocessen och för att detta ska vara möjligt så ska deltagarna förutsättas vara både formellt och substantiellt jämlika. Med denna jämlikhet som ideal så räcker det inte att få göra sin röst hörd som deltagare utan åsikten bör diskuteras i interaktion med andra deltagare och värderas utifrån kriterier som bygger på fullständig information och upplyst förståelse. Övriga parter i diskussionen förutsätts därmed lyssna på välformulerade argument och förstå det som sägs. Var och en som deltar i en deliberativ process förutsätts visa prov på förnuft och ömsesidig respekt. Man ska inte bara presentera argument utan också begrunda vad som sägs och avväga detta mot sina egna åsikter. Man måste som deltagare i en deliberativ kommunikation kunna influeras av andra. Det gäller att fördomsfritt och öppet begrunda andras åsikter. En kritik kan här vara att språklig kompetens är hierarkiskt fördelad. Språket kan avslöja social ställning, rang och makt och återskapa detta i den deliberativa processen (Himmelroos, 2012: 23-27).

Den systematiska analysen av deltagande i gruppdiskussioner vid den deliberativa dagen i Åbo 2006 där Himmelroos kontrollerade individuella egenskaper föranleder viss oro även om det varit en relativt välfungerande diskussion. Det står i Himmelroos resultat klart att om man är en äldre man, välutbildad och politiskt intresserad så tar man större plats i diskussionen - män har därmed gjort fler inlägg kvantitativt. Resultatet visar på en systematisk ojämlikhet. De mest aktiva i diskussionen anses också vara

de mest övertygande enligt tidigare studier. Inom feministisk politisk teori menar man att om man i ett deliberativt forum antar västerländska förnuftsprinciper som det erkända sättet att söka förnuft, vilket den utbildade västerländske mannen här representerar så kan kommunikationen blir ett "rationellt förtryck". De som inte är äldre vita utbildade män - kvinnor och minoriteter skulle därmed få en underordnad roll i den deliberativa processen (Himmelroos, 2012: 189).

Jag kommer nu försöka överväga om flera demokratimodeller kan integreras med varandra.

2.12 Kan vi eftersträva att kombinera två demokratimodeller?

Smith tar genom att nämna Sawards arbete upp faran med att fastna i ett arbete som utgår från bara en av demokratimodellerna. Utifrån exemplet med direkt och deliberativ demokrati så menar Saward att vi inte ska se dem som antagonistiska mot varandra utan snarare som två demokratiska modeller vars ideal och praktik kan komma att stärka varandra och forskningens utveckling. Undersöker man båda dessa demokratiska modeller närmare så har de sina brister men använder man dem båda samtidigt så kan dessa brister överkommas. Teoretiker bakom deliberativ demokrati brukar kritisera de som argumenterar för en mer direkt demokrati för att deras teorier saknar redogörelser för hur medborgare kan nå övervägda bedömningar och därmed göra väl övervägda och reflekterande beslut/preferenser innan beslut. Å andra sidan så kritiserar de som vill ha mer direkt demokrati dessa teoretiker bakom deliberativ demokrati för att sakna helt överväganden om beslutsregler. I själva verket så kan en process där man använder inslag av både deliberativ och direkt demokrati vara en effektiv lösning. Om man håller en deliberativ process i något forum innan direkt beslutsfattande av medborgare så har man i praktiken skapat en mer legitim demokratisk process där medborgare får tid att reflektera över sina beslut innan själva beslutet enligt Saward (Smith, 2011: 111).

Förespråkare av deliberativ demokrati ser enligt Vitale att det viktigt med en informell sfär för att kunna uttrycka allmän opinion och ge plats till den politiska processens utveckling. Också inom deliberativ demokrati så kan man teoretiskt försvara utvidgningen av sfärer så man kan skapa processer som uttrycker vilja att förändra något. Inom deltagardemokrati kan förespråkare lyfta fram frågor som att se ett behov av att demokratisera arbetsplatsen och utveckla förekomsten av folkrörelser. Vitale menar att de två demokratiteorierna kompletterar varandra och skulle vinna på att slås samman i en gemensam ansats. Deliberativ demokratiteori och deltagardemokratiteori må ses som självständiga men för att driva på en radikal demokratisering med ökat deltagande inom demokratin så måste vi enligt Vitale se dem som två viktiga delar i den kollektiva beslutsprocessen (Vitale, 2006: 759).

Kapitel 3. Kritik mot demokratins funktionssätt

I detta avsnitt vill jag göra en genomgång av den kritik som framkommit genom historien mot demokratins funktionssätt och därmed ta fram det som Dahl nedan benämner demokratins skuggteori. Men, jag kommer också att göra en genomgång av de utmaningar som finns för att öka medborgerligt deltagande i den politiska beslutsprocessen. Dessa kritiska ståndpunkter och utmaningar för praktiskt genomförande av deltagardemokrati och också deliberativ demokrati gör det extra viktigt för mig att synliggöra och medvetandegöra skuggteorins argument. Utifrån vetskap om demokratins skuggteori kommer jag senare gå in på demokratiska innovationer i nästa kapitel för att sedan skriva ett avsnitt där jag beskriver mina förväntningar i en analysmodell.

3.1 En skuggteori om demokrati

Demokrati kan ses ha en vag betydelse. Dahl vill visa teoretiskt diskutera vad demokrati innebär men också på visa på de praktiska problem som sympatiska kritiker av demokrati pekar på. Men demokrati-teori bygger på ett antal klara eller dolda antaganden och för att förklara kritiken finns i praktiken en skuggteori till demokrati. Det är denna skuggteori som Dahl så väl beskriver. Flera av problemen fanns med redan från den antika tiden. Demokrati sägs betyda ett styre av folket men vilka ska utgöra folket och vad betyder det för folket att styra? Vad som utgör folket har gett upphov till stor konflikt genom århundraden. För grekerna var det statsstaten. Ett folk förutsätts redan finnas till men många gånger så har folket och landets gränser skapats genom våld och krig. På detta sätt blir folket en del av demokratins skuggteori. Den andra motsägelsen när det gäller folket är att det i praktiken är så att endast en del av folket har rätt att delta i beslut som rör statens utveckling. Det är bara medborgare som har rätt att rösta i val och är då en del av folket, eller som vi också ibland skriver, demos. Men vilka har rätt att vara en del av demos? Att utestänga en del av folket har varit en del av demokratins historia och skuggteori (Dahl, 1989: 3-4).

Medan exkluderingen av en del av folket sägs rättfärdigas med att demos inkluderar alla som har kvalificerat sig att delta i styret så är det dolda argumentet i sammanhanget en del av skuggteorin som argumenterar för att endast en del av folket är kompetent nog att styra. Detta antagande blir som tydligast i skuggteorin om förvaltarskap. Formerna för förvaltarskap har varierat och visat sig i ideologier som Konfucianism och Leninism. Men dessa kritiker kräver att vi drar fram deras dunkla argument om politisk kompetens och bemöter dem (Dahl, 1989: 4).

En annan kritik inom skuggteorin berör frågan om skala, statsstat eller nationalstat men denna förändring har dramatiskt ändrat begränsningarna och möjligheterna för vår moderna demokrati. En del of-

fentlig teori verkar anta att vi kan ha fördelarna med storskalig demokrati samtidigt som vi behåller det bästa och möjligheterna med småskalig demokrati. Och offentlig teori tenderar enligt Dahl att negligera det negativa oavsett skala för demokratin. Problemet med skala framkommer på så sätt tydligast inom skuggteorin (Dahl, 1989: 5).

Demokrati ses av många som ett set med särskilda institutioner och praktik, rättigheter, social och ekonomisk ordning vilka bildar ett system för att uppnå eftersträvarvärda resultat genom en process av kollektivt beslutsfattande. Dahl ser demokrati som en process för kollektivt beslutsfattande som måste producera eftersträvarvärda resultat för att vara legitim. Demokratins kritiker tar här fram problemet inom skuggteorin som berör process kontra substans/innehåll (Dahl, 1989: 5-6).

Den atenska demokratin utgick från ett antal antaganden. Folket skulle vara harmoniskt i sina intressen så att de kunde dela en syn på vad som var det allmänna bästa. På så sätt förutsätts att folket är väldigt homogent för att annars skulle politisk konflikt kunna skapas om vad som är det allmänna bästa. Folkets antal måste vara litet så att det inte får den mångfald och disharmoni som det stora landet skapar med folk som har olika religion, etnicitet m.m. Folket förutsätts kunna samlas i en församling och direkt besluta om lagar och policybeslut. Men medborgerligt deltagande handlade inte bara om att delta vid möten i församlingen utan också om att delta i administrationen av stadens gemensamma angelägenheter. Stadsstaten förutsattes också vara helt självbestämmande även om det fanns samarbeten över nationsgränser så fick de inte ta bort statsstatens suveränitet (Dahl, 1989: 18-19).

Inom statsstaten så kom med tiden idéer om personliga rättigheter, individuell frihet och personlig autonomi växa sig starka. Dessa problem löstes bäst inom statsstaten som kunde stifta lagar och regler för ett större territorium. På så sätt ökade människors kapacitet att styra över sig själva. Men sammansättningen av statsstat med representation och demokrati skapade också problem. Nya komplexa politiska institutioner växte fram som drog institutionerna i den representativa demokratin allt längre bort från folkets direkta inflytande och beslut. Den gamla monistiska demokratin där självständiga politiska organisationer sågs som onödiga omformades till ett pluralistiskt politiskt system där självständiga politiska sammanslutningar sågs som legitima och nödvändiga för demokrati i stor skala. Dessa olika grupper var inte bara en välsignelse men där konflikt i det gamla perspektivet sågs som destruktivt så sågs konflikt nu som en naturlig del av demokratin. Det allmänna bästa som atenarna skulle uppnå istället för sina privata önsknings sågs nu som omöjligt att uppnå och det allmänna bästa blev istället individers och grupperns intressen. En konflikt uppstod på så sätt mellan den antikens demokratiska syn och teorin och praktiken som kom att genomföras med den representativa demokratin (Dahl, 1989:30).

En viktig kritik mot dagens demokrati som vilar på staten kommer från anarkister vilka menar att om stater inte fanns så skulle tvång snart försvinna eller minska till en tolerabel nivå. Men kan man inte

skapa en demokratisk stat som maximerar frihet och rättvisa och minimerar oreglerad personligt tvång och förhindrar skapandet av en gangsterstat? Och varför ska frånvaron av tvång vara överlägset att försöka uppnå rättvisa, jämlikhet, frihet, säkerhet och lycka? Om jag kan välja att bo i en demokratisk stat som styrs av lagar så betyder det inte att jag ska vara en robot som lyder varje beslut som tagits i en demokratisk process. Jag kan acceptera den moraliska auktoriteten och moraliska legitimiteten när en lag har beslutats men om denna lag på ett påtagligt sätt skadar mina privata moraliska principer så kan ansvarstagande ibland innebära att man ska vägra att följa lagen även om den är beslutad i en demokratisk process. Anarkister visar för oss att stater är imperfekter och att de måste sträva efter att minska tvång och maximera medhåll och därmed kan anarkismen ses som en moralisk doktrin (Dahl, 1989: 49-50).

Den kanske svåraste kritiken att bemöta mot demokratin genom historien kommer från de som argumenterar för förvaltarskap. Förvaltare ska styra istället för folket sedan folket inte kan ses förstå och försvara sina intressen, inte heller samhällets intressen. Vanligt folk ska inte vara kompetenta att styra sig själva och därför ska styret lämnas över till speciellt kvalificerade personer i egenskap av deras överlägsna kunskap och färdighet. Hierarki kan på detta sätt ses som demokratins stora rival och sedan förvaltarskap legitimerar hierarki så blir förvaltarskap i sig den mest framstående och starka rivalen till demokrati i teori och praktik (Dahl, 1989: 52).

I kritiken av förvaltarskap så framgår att en expert har mycket kunskap om en sak eller område men har lite kunskap om annat. En moralisk och instrumentell förståelse av policyskapande behövs inte i dagens värld. Teknokrater eller experter för olika policy har sannolikt inte all kunskap då denna policy bygger på antaganden som inte är strikt vetenskapliga. Det är alltså högst orealistiskt att tro att förvaltarna ska kunna uppnå den kunskap som krävs vare sig den är moralisk, instrumentell eller praktisk för att rättfärdiga deras styre. De förväntas också som förvaltare veta bäst hur vi uppnår det allmänna bästa och inte bara det egna bästa. Märk väl att nu delegeras inte makt utan folket ger inget samtycke. Förvaltare skulle i praktiken ha förakt för den allmänna opinionen. De ska ju veta bättre och folket innehar inte en sann kunskap som de gör. Makt tenderar att korrumpas. John Stuart Mill ska som motargument till förvaltarskapstanken ha argumenterat ungefär så att de rättigheter och intressen som en individ har är endast säkra från att bli förbisedda om personen det berör kan själv stå upp för sina rättigheter och intressen. Mänskligheten skyddas bara från andras ondska i proportion till den makt de har att vara beskyddande av sig själva (Dahl, 1989: 76).

Dahl beskriver den demokratiska processen och fem kriterium som den bör uppfylla och argumenterar samtidigt i praktiken mot demokratins skuggteori. Det första kriteriet för en demokratisk process berör effektivt deltagande. Genom processen som leder till kollektiva bindande beslut så bör medborgare ha en adekvat möjlighet och en jämlik möjlighet att uttrycka sina preferenser inför det tänkta slutresultatet.

tet. De måste också ha adekvata och jämlika möjligheter att placera en fråga på den politiska dagordningen och möjlighet att argumentera skäl för att förorda ett beslut framför ett annat. Det andra kriteriet för en demokratisk process handlar om röst jämlikhet i den beslutande processen. I samband med det beslutande stadiet för kollektiva beslut så måste varje medborgare garanteras en jämlik möjlighet att uttrycka ett val som räknas lika i vikt jämfört med en annans medborgares val. När man avgör ett kollektivt besluts resultat så är det endast dessa jämlika val som ska räknas in. Detta sedan dessa val är det vi vanligtvis kallar att rösta. Det tredje kriteriet för en demokratisk process berör upplyst förståelse och hur man ska bemöta förvaltarskapstankens kanske starkaste argument. Detta kriterium fastslår att varje medborgare borde ha adekvata och jämlika möjligheter för att finna och bilda sig en uppfattning, (validera) inom den tidsram som ett beslut behöver tas för att fatta ett beslut i ämnet vilket bäst tjänar medborgarens intressen. Det fjärde kriteriet för en demokratisk process berör kontroll av den politiska agendan. Folket, demos måste enligt detta kriterium ha en exklusiv möjlighet att besluta om vilka ämnen som ska upp på den politiska dagordningen och beslutas genom en demokratisk process. Det femte kriteriet tolkar jag vara att alla medborgare ska ha adekvat och jämlik möjlighet att handla på särskilda sätt i den demokratiska processen. Här gäller det att inte förminska betydelsen av olika resurser och det handlar då om två motargument och det första avser att detta kan ses som en lagstiftad möjlighet att delta i politiska beslut men inflytande fås av resurser som vanligtvis är ojämnt fördelade. Det andra motargumentet handlar om att bara för att man har tillfälle att göra något betyder inte att man väljer att göra något (Dahl, 1989: 108-115).

Det finns enligt Dahl problem med teorin då han finner den vara ofullständig och att dess implikationer otydliga. En första invändning som Dahl har berör hur man hanterat den starka jämlikhetsprincipen som borde betyda att alla som berörs av landets lagar borde räknas till demos och vara medborgare. Men så är inte fallet. Barnen är ett sådant undantag. Den atenska demokratin uteslöt många och även under mer modern tid har undantag funnits. Det är först under 1900-talet som kvinnor fått rösträtt. Det intressanta är här att det är först under 1900-talet som demokratiteori och praktik började återge en utgångspunkt att alla eller nästan alla vuxna borde ingå i demos som en rättighet (Dahl, 1989: 115-116).

Den starka principen för jämlikhet kräver i praktiken att alla vuxna utom tillfälligt boende och mentalt funktionshindrade måste ingå i demos. Erfarenheten av historien har visat att de vuxna som inte inkluderats i demos som kvinnor, arbetare, de utan egendom, etniska minoriteter försvagas enormt då det gäller att försvara sina rättigheter. Märk väl att en exkluderande demos osannolikt försvarar dem som står utanför och även få ojämnt hänsynstagande, (Dahl, 1989: 129). Dahl kan här ifrågasättas när det gäller funktionshindrades rösträtt. Det går inte att dra alla med mentalt funktionshinder över en kam så som Dahl här gör rent teoretiskt.

En annan svaghet i demokratiteorin är enligt Dahl att vi inte specificerar en beslutsregel i den demokratiska beslutsprocessen. Historiskt har det framförts att den princip som ska råda är majoritetsprincipen men inte ens detta är helt klart i sin betydelse. Om en majoritet är mindre än 50 procent är det fortfarande en majoritet? Och varför ska vi acceptera ett rent majoritetsstyre? (Dahl, 1989: 116).

Ett sätt att rättfärdiga majoritetsbeslut genom en kollektiv demokratisk beslutsprocess och enheten är givetvis här att hävda att majoritetsbeslut krävs för ett maximalt självbestämmande. Här förs ett intressant resonemang om permanenta majoriteter och permanenta minoriteter och hur man då kan vilja förändra enheten. Majoritetsprincipen kan påverkas i den verkliga världen av hur representationen ser ut och alla de andra faktorer som kan påverka politisk jämlikhet och konsensus (Dahl, 1989: 139-149).

En tredje svaghet i demokratiteorin berör om innehållslig rättvisa ska ges prioritet över rättvisa i procedur och om innehållsliga rättigheter ska ges företräda framför rättigheter som berör, har fokus på procedur. De som kritiserar demokrati utifrån förvaltarskapstanken hävdar att varje process där vanliga medborgare beslutar osannolikt kan uppnå det allmänna bästa sedan vanliga medborgare saknar den nödvändiga kunskapen och färdigheten (Dahl, 1989: 116).

Men demokratins försvarare kan här hävda att vi behöver motsätta oss kontrasten mellan process och innehåll. För integrerat med den demokratiska processen är innehållsliga rättigheter som ofta missförstås vara hotad av processen. Rätten till självbestämmande med den demokratiska beslutsprocessen som verktyg är inte bara en formell process sedan den också fördelar innehållslig rättvisa. Den demokratiska beslutsprocessen hjälper oss att avgöra hur viktiga resurser ska omfördelas inklusive makt och auktoritet. Rättigheten att delta i en demokratisk process är inte bara formell då alla resurser och institutioner som krävs måste existera för denna demokratiska process ska kunna fungera. På detta sätt är den demokratiska processen tänkt att ge medborgare ordentliga rättigheter, friheter och resurser vilka krävs för att medborgare ska kunna delta till fullo som jämlikar i de beslut som de sedan ska följa. Den demokratiska processen blir inte bara ett sätt att styra sig själva utan med den följer också innehållsliga rättigheter, rätten att uttrycka sig, bilda sammanslutningar m.m. (Dahl, 1989: 175).

Det fjärde dilemmat för demokratiteori kan här sägas vara frågan om vad som utgör folket och hur avgränsar man vilka som ska utgöra folket? (Dahl, 1989: 116). Själva utgångspunkten för den demokratiska beslutsprocessen är att det finns en rättfärdig enhet. I historien så har svaren på dessa frågor kommit mer från politisk handling och konflikt än teoretiska antaganden. Demokratiteorin räcker här inte långt. För att säga att en person har rätt att delta i en demokratisk process som tar beslut som den personen ska följa är inte det samma som att hävda att varje medborgare har rätt till en politisk enhet som är bäst designad för att skydda och tillvarata hennes intressen. Då det är omöjligt att uppnå en värld med perfekt konsensus så kommer de politiska enheterna aldrig vara perfekt designade för att

tillvarata alla medborgares intressen. Men hur enheter skapas genom tid och plats och hur de inkluderar människor är en fråga för stor debatt (Dahl, 1989:209).

Precis som dilemmat med frågan om hur man fattar beslut så måste den demokratiska processen realiseras i vår värld med befintliga procedurer, institutioner och organisatoriska sammanslutningar, stater. Demokrati har i historien applicerats på två radikalt annorlunda system, statsstaten och nationalstaten. Att dessa skilde sig kraftig i skala gjorde att man utvecklade väldigt olika politiska institutioner. Kan man då specificera ett unikt antal institutioner som behövs för den demokratiska processen eller finns det andra faktorer som också ska vägas in? (Dahl, 1989: 117)

Mill hävdade att den gamla tanken om att självstyre krävde en liten enhet som kunde samlas för beslut var felaktig. Men Dahl hävdar att inte ens Mill kunde helt se hur radikalt den större skalan skulle komma att förändra de demokratiska institutionerna och dess praktik. Åtta stora konsekvenser ses av Dahl till följd av den större skalan för demokratiskt beslutsfattande. Den första stora förändringen är att representativt styre har kommit att dominera istället för antikens små sammanslutningar med direkt demokrati. Representation kom att förändra medborgarskapets natur och den demokratiska processen. En andra konsekvens var att representationen bjöd in till obegränsad expansion. Statsstatens barriärer för att begränsa församlingens storlek var borta och ingen nation var för stor för ett representativt styre. Teoretiskt är det omöjligt att sätta ett högre tak för antalet medborgare i ett representativt styre. En tredje konsekvens är att som en direkt följd av den större storleken så kom medborgarnas möjlighet till direkt deltagande i demokratin att begränsas. Dagens polyarkier vilket Dahl kallar moderna västliga demokratier, (detta sedan ingen stat i världen lever upp till alla delar i den demokratiska process som diskuterats) begränsar politiskt deltagande på grund av sin stora skala även om tekniska hjälpmedel finns. Även om sambandet mellan stort land och mångfald inte är linjärt så skiljer sig medborgare mer åt i större nationalstater när det gäller religion, etnicitet livsstil m.m. Statsstaten förutsatte en homogen befolkning medan nationalstaten förutsätter stor mångfald, personliga rättigheter och friheter. Synen på konflikt förändras och blir en naturlig del av det politiska livet. En viktig konsekvens av skala är också att moderna representativa demokratier skapas vilka Dahl kallar polyarki och innebär ett visst set av institutioner. En annan konsekvens av större skala är att social och organisatorisk pluralism skapas. Den mångfald som finns i dessa stater innebar olika sociala grupper men också en mångfald i samhällsliga organisationer. En annan konsekvens av storlek även om det inte är den enda förklaringen är utbredningen, framväxten av individuella rättigheter (Dahl, 1989: 214-220).

Polyarki definieras av Dahl av två saker. Medborgarskapet utvidgas till att omfatta en stor del av befolkningen som med de rättigheter medborgarskapet ger kan rösta och möjlighet att välja bort de som sitter i regeringen. Polyarki förutsätter i praktiken närvaron av sju institutioner vilka är: valda representanter vilka har kontroll över regeringsbeslut; fria och rättvisa återkommande val där tvång är ovan-

ligt förekommande; inkluderade röstberättigade vilket innebär att nästan alla vuxna har rätt att rösta i demokratiska val; en rättighet att ställa upp i personval till demokratiska församlingar; yttrandefrihet vilket innebär att medborgare ska ha rätt att kritisera de styrande utan att råka ut för repressalier; rätt att ha tillgång till alternativ information och att denna tillgång till alternativ information skyddas genom lagstiftning; och slutligen rätten för medborgare att bilda relativt självständiga sammanslutningar, inklusive självständiga politiska partier och intressegrupper. Men hur dessa institutioner finns närvarande i praktiken i olika länder är en empirisk fråga och kan variera med tiden i samma land (Dahl, 1989: 221).

Går det att överbrygga några av glappen mellan demokrati och polyarki och utveckla dagens demokrati? En del vill svara ja medan andra hävdar att risken för oligarki är överhängande och stoppar fortsatt demokratisering av världens länder (Dahl, 1989: 117).

Dahl menar i sin teoretiska diskussion mellan olika deltagare att deltagande kan bli mycket högre för medborgare också i polyarkier. Deltagande har inte nått sin maximala begränsning och förändringar borde vara möjliga som ger oss möjlighet att röra oss bortom polyarki för att skapa en ny nivå av demokratisering. Vi behöver enligt Dahl söka en demokrati som utvidgar möjligheterna för deltagande på lokal nivå i små enheter men också en demokrati där den demokratiska processen i stora enheter likaså förstärks (Dahl, 1989: 231). Utmaningen blir som jag tolkar det att stärka direkt deltagande för medborgare lokalt och att stärka eller skapa demokratiska institutioner som går över landsgränser.

Dahl frågar sig om en minoritet som dominerar samhället och demokratin är ofrånkomlig. Denna diskussion måste ses mot bakgrund av att ojämlikhet när det gäller makt alltid funnits i mänsklig historia. Men en viktig poäng som tas fram av Dahl är att även om politiska partier är oligarkiska, har fåtalsstyrelse så följer det inte med att konkurrerande oligarkiska politiska partier skapar ett oligarkiskt politiskt system. Företag må exempelvis vara oligarkiska men de konkurrerar och producerar inte monopolistisk kontroll över marknaden (Dahl, 1989: 265 och 276).

Vårt allmänna bästa består inte i speciella mål eller aktiviteter utan i den praktik, sammanhang och institutioner som bidrar till allmänt välbefinnande. Vilka praktiker, sammanhang och institutioner detta är idag är föremål för en diskussion utan definitiva svar. Den demokratiska processen och de kriterier som krävs för denna är en del av svaret men kriteriet om upplyst kunskap är särskilt relevant här och kan tolkas innebära att varje medborgare ska ha adekvata och jämlika möjligheter för att upptäcka och värdera inom rimlig tid för beslut de val i ämnet som de kan göra och värdera vad dessa väl innebär för individens intressen (Dahl, 1989: 307).

Jag tolkar detta som att den tid då antiken syn på allmänna bästa och att deltagare skulle söka det allmänna bästa före egna intressen är förbi. Nu har vi intresset inriktat på demokratiska processer och

design av politiska institutioner som tillåter politiska jämlika individer med personliga mål existera. Här är gruppintressens möjlighet att göra sig hörda också av vikt.

Dahl ser en risk för hur alltmer komplexa politiska policy ska visa vägen för experter i enlighet med förvaltarens tanken. Dessa policyeliter utgör dock inte ett minoritetsstyre sedan de skulle vara högst heterogena och visa en mångfald vad gäller olika expertområden (Dahl, 1989: 337).

Dahl ser en fara för policy eliter på grund av glappet i kunskap mellan dessa experter och vanliga medborgare. När Dahl akademiskt beskriver sitt svar så ser jag honom som en föregångare till de som senare förespråkar deliberativ demokrati. Lösningen för Dahl är att försäkrat sig om att medborgare har nödvändig information om den politiska agendan, passande nivå och form och bäst presenterande den kunskap som nu finns på området på ett enkelt och åtkomligt sätt. Genom teknik ska man nu kunna göra information lättillgänglig allmänt lätt att få för alla medborgare. Medborgare ska här också få delta på ett relevant sätt i politiska diskussioner och få vetskap om vilken information som finns tillgänglig innan beslut (Dahl, 1989: 338).

Men Dahl visar också indirekt på en kritik mot att göra den demokratiska sfären för stor. Dahl menar att det inte är oproblemiskt att diskutera en utvidgning av den demokratiska sfären till att också omfatta arbetsplatser. Dahl ser exempelvis deltagardemokrati som alltför omfattande och idealt och omöjligt att genomföra (Dahl, 1989: 327-332).

3.2 Kritik mot att öka medborgerligt deltagande i beslutsprocesser

Det finns flera utmaningar enligt Smith för de som vill öka medborgerligt deltagande i den politiska beslutsprocessen. Den första utmaningen berör kritik från skeptiker avseende möjligheten att öka inkludering i praktiken på grund av olika grad av deltagande över olika sociala grupper inom vårt samhälle. Att öka möjligheter för medborgare att delta i den politiska processen skulle då helt enkelt förstärka och tydliggöra redan existerande olikheter vad gäller makt och inflytande mellan olika sociala grupper i samhället. På så sätt skulle inkludering inte kunna realiseras. För det andra så hävdar kritiker av utökat medborgerligt deltagande att medborgare tenderar att sakna de färdigheter och den kompetens som krävs för att kunna göra sammanhängande väl övervägda bedömningar inom politiken. Om detta beror på lathet eller att medborgare är ointresserade av politik är osagt. Medborgare kan vara fattiga på information men det kan också handla om att de lyssnar till politiker för att ta del av vad de som insatta i frågor anser. Men frågan är om detta räcker för att överbygga bristande politisk kunskap? (Smith, 2011: 14-16).

En tredje utmaning för de som vill bemöta kritiker av ökat medborgerligt deltagande i politiska beslutsprocesser berör inte medborgares kompetens eller effektivitet utan en farhåga om att medborgerligt deltagande inte kommer att ha någon påverkan på politiska beslut. Medborgerligt deltagande skulle då manipuleras av politikiska auktoriteter för att följa deras egna privata intressen. Medborgare skulle på så sätt inte få någon meningsfull allmän kontroll över beslutsfattande och tydlighet och insyn drabbas sedan medborgare inte är medvetna om hur deras deltagande tas i beaktande vid besluten. Tyvärr visar empiriska resultat av rådgivande experiment/processer att medborgares skepsis om att inte kunna påverka den politiska beslutsprocessen ofta är korrekt (Smith, 2011: 17).

En fjärde utmaning som Smith tar upp för att åstadkomma medborgerligt deltagande i den politiska beslutsprocessen är att detta kan anses lägga för tunga bördor på både medborgare och institutioner. På så sätt kan inte ökat medborgerligt deltagande ses som effektivt styre av de som kritiserar tanken på ett ökat medborgerligt deltagande i politiska beslutsprocesser. För de politiskt marginaliserade grupperna kan deltagande ses ha för höga kostnader i jämförelse med de vinningar de kan se med sitt personliga deltagande. Det är alltså inte givet att alla tycker att ett personligt ökat deltagande är önskvärt utan medborgare kan uppfatta ett ökat deltagande medföra oro och rädslor och om de kunnat kanske de valt att göra något annat. Det tar tid att delta och alla känner inte att de har denna tid att ta av sin fritid. Men att öka medborgerligt deltagande kan också ha en stor börda för offentliga auktoriteter vilket kan innebära ett behov av att ändra administrativa processer och organisering. Att ge chans till deltagande kostar pengar och för lite pengar kan ge dålig standard/kvalitet vilket kan motverka sitt syfte. Att institutionaliserade rådgivande processer som det går dåligt för handlar ofta om att man administrativt satsat för lite eller har fått för lite tid att göra detta. Att bygga kapacitet och engagemang från offentliga auktoriteter bland socialt utsatta grupper tar tid och engagemang. Rådgivande processer behöver adekvata resurser och professionell erfarenhet (Smith: 2011, 19).

Den femte utmaningen som Smith tar upp för att åstadkomma medborgerligt deltagande i den politiska beslutsprocessen är att det finns ett vida spritt antagande om att medborgerligt deltagande begränsas av demokratins skala. Medborgerligt deltagande i politiska beslutsprocesser förväntas ske på lokal nivå medan den representativa demokratin väntas fungera som vanligt på högre, regionala, nationella och gränsöverskridande nivåer. På vilket sätt kan vi förvänta oss att demokratiska innovationer kan söka bemöta dessa utmaningar och integrera medborgerligt deltagande i beslutsprocessen som berör, policy, lagstiftande och konstitutionella frågor (Smith, 2011: 19-20).

Valet mellan direkt demokrati och representativ demokrati ska inte ses som en konflikt mellan allmänna val om policy och representativ deliberation. För Budge handlar det snarare om att välja mellan att rösta separat på olika policyförslag eller att välja policypaket. Om väljare röstar om en specifik policy så stärker detta snarare det demokratiska sambandet mellan personliga preferenser och den offentlig

policy som röstas igenom snarare än att hota eller underminera som vissa kritiker hävdar (Budge, 2012: 37).

I dagens värld är medborgare bättre utbildade, mer välbärgade och har större självförtroende varför det kan ses som naturligt att de vill se sina personliga preferenser direkt överförda till offentlig policy. Demokratin förväntas göra kontakt med väljarna mellan de två valen och detta ger förespråkare av mer direktdemokratiska inslag sin slagkraft då det inte finns något bättre sätt att förstärka sambandet mellan allmänhetens preferenser och offentlig policy än att låta medborgare rösta direkt separat om varje offentlig policy (Budge, 2012: 35).

Kapitel 4. Demokratiska innovationer och förväntad utveckling

Demokratiska innovationer kan ses som verktyg att förändra funktionen hos politiska institutioner. Det kommande avsnittet förklarar varför det är viktigt att empiriskt undersöka demokratiska innovationers design och hur vi kan använda resultaten för att utveckla demokratiteorin. Men hur vi väljer att använda olika demokratiska innovationer är också ett uttryck för våra förväntningar på demokratin, vilka demokratiideal vi styrs av. Därför kommer jag att avsluta detta kapitel med att beskriva en sammanställning på mina förväntningar på demokratisk utveckling.

4.1 Demokratiska innovationer – verktyg för ökat medborgerligt deltagande

Newton, K, (2012a) hävdar att statsvetare ända sedan 1970-talet har kunnat se förändringar i de sätt medborgare deltar i politiken för att inkludera icke traditionella sätt att protestera, demonstrationer, direkt handling och bojkotter. Trenden de senaste 20-30 åren har i länder som USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland varit att medborgare fått ökad politisk medvetenhet, ökat deltagande och diskussion. Så medan medborgare inte är mindre benägna att stå bakom demokratiska värderingar så uttrycker de en alltmer kritisk hållning till traditionella demokratiska institutioner och också mot centraliserade och byråkratiska arbetssätt inom dessa institutioner. Det politiska deltagande har förändrats från att traditionellt ha fokus på val som organiseras av centraliserade och byråkratiska partier och intressegrupper till mer direkt politiskt deltagande som uttrycks mer individualiserat genom nya partier och sociala rörelser, lokala aktivitetsgrupper och aktivitet på Internet (Newton, 2012a: 4).

Newton visar därmed att det inte handlar om så mycket en kris för demokratin och tron på dess värderingar som att det finns en allt större kritik för hur det demokratiska systemet fungerar och lösningen ses då vara mer och bättre demokrati. Ett sätt att lösa dessa problem visar Newton kan vara genom olika demokratiska innovationer (Newton, 2012a: 4).

Det finns olika definitioner av vad som är en demokratisk innovation. Newton definierar en demokratisk innovation som det framgångsrika implementandet av en ny idé som syftar till att förändra demokratiska strukturer eller processer för att kunna förbättra dem. Innovationer ses med denna definition som förändringar vilka inkluderar väl genomtänkta handlingar för att introducera nya sätt att göra saker på (Newton, 2012a: 4).

Geissel fokuserar på deltagande innovationer och definierar en demokratisk innovation som en ny praktik eller process vilket medvetet introduceras med syfte att förbättra demokratins kvalitet och detta oavsett om innovationen redan introducerats i en annan stat (Geissel, 2012a: 164)

Demokratiska innovationer definieras översatt till svenska av Smith som institutioner ”vilka har designats för att öka och fördjupa medborgerligt deltagande i den politiska beslutsprocessen” (Smith, 2011: 1). Jag väljer att främst utgå från den sistnämnda definitionen även om de nämnda definitionerna inte står i motsatsförhållande till varandra.

Geissel vill söka utvärdera resultatet av olika demokratiska innovationer som har prövats i Europa. Det finns ett antal fallstudier men ingen kriteriebaserad ansats som söker analysera utvecklingen utifrån ett teoribaserat ramverk. Målet är att ge en bättre helhetsbild av demokratiska innovationers användning i Europa och om de varit framgångsrika, icke framgångsrika eller till och med till skada då de försökt bemöta olika demokratiska utmaningar, (Geissel, 2013a: 8-9).

Geissel har utarbetat ett ramverk för att utvärdera demokratiska innovationer och när hon göra detta så tar hon också upp de för henne viktigaste principerna för vår demokrati. Den första principen handlar om deltagande som hon delar upp i inkluderande deltagande och meningsfullt deltagande. Inkluderande deltagande kan som möjlig indikator ha den sociala sammansättningen hos deltagarna; alla sociala grupper och intressenter inkluderas. Deltagande hos minoriteter är här också inkluderande. Indikator för ett meningsfullt deltagande kan istället handla om att finna indikatorer som visar på att det finns möjligheter för deltagande att påverka hur man sätter den politiska agendan; deltagarnas överväganden tas upp av politiska representanter och vid implementering/genomförande av politiska beslut.

Den andra demokratiska principen handlar om legitimitet och politiskt stöd. Syftet med den demokratiska innovationen är då att öka legitimiteten för beslutet. Indikatorer för detta handlar om uttalade attityder mot resultaten av beslutsfattandet, politiska representanter, det politiska systemet och uppfattad lyhördhet hos politikerna.

Den tredje demokratiska principen handlar om deliberation. De demokratiska innovationerna syftar då till offentlig deliberation med och bland icke statliga aktörer. En indikator på detta är förekomsten av deliberativa processer.

Den fjärde viktiga demokratiska principen handlar om effektivitet. Här kan de demokratiska innovationerna syfta till att uppnå ökad effektivitet. Indikatorer på detta kan beröra att identifiera kollektiva mål och måluppfyllelsen av kollektiva mål.

Den femte och sista viktiga demokratiska principen berör upplysta medborgare och demokratisk utbildning. Syftet med demokratiska innovationer är då att nå en ökad grad av upplysning hos medborgare. Indikatorer på detta kan vara ökad kunskap och utvecklande av demokratiska färdigheter, (Geissel, 2013a: 16-21).

Den demokratiska legitimiteten vilar enligt Smith på hur de fyra kriterierna, inkludering, allmänhetens kontroll, övervägda bedömningar och offentlig insyn realiseras. Effektivitet och överförbarhet blir viktiga då vi ska bedöma en demokratisk innovations praktiska genomförbarhet. Smith visar hur olika demokratiska innovationer påverkar olika kriterier för demokratiska institutioner. På så sätt så svarar olika demokratiska innovationer med olika grad av kapacitet på den kritik som nämnts av kritiker till ökat medborgerligt deltagande i den politiska beslutsprocessen. Mini demos kan som demokratisk innovation bidra till övervägda bedömningar av medborgare medan direkt lagstiftning som demokratisk innovation kan innesluta allmänhetens kontroll. Men dessa överväganden relateras till förverkligande av vissa viktiga kriterier som nämnts för demokratiska institutioner. Legitimiteten i hur dessa demokratiska innovationer kombinerar implementeringen/realiserandet av en kombination av dessa kriterier för demokratiska institutioner. Men de demokratiska innovationernas praktiska överförbarhet och effektivitet spelar också roll då vi ska analysera en demokratisk innovations användbarhet (Smith, 2011: 185-186).

Smith hävdar att med mini demos vill att fokus sätts på att realisera inkludering och att frambringa väl övervägda bedömningar av medborgare. I vanliga fall så erhåller mini demos en frågeställning att besvara av sponsrande auktoritet vilket betyder att medborgare har väldigt lite inflytande över problemformulering. Även själva urvalsprocessen brukar betyda att mini demos begränsas i hur de ses vara den legitima processen för att fatta avgörande politiska beslut och de har heller ingen påverkan på själva implementeringsprocessen. Styrkan i mini demos som demokratisk innovation finns i analysprocessen där medborgare kan vara med och analysera och prioritera mellan olika policy alternativ. Detta utrymme för att åstadkomma en deliberation mellan medborgare betyder att mini demos är särskilt lämpade för att kunna hantera mycket komplexa policy problem. Detta att man använder sig av urvalstekniker gör att man också kan förverkliga, skapa representation av särskilt utsatta sociala grupper. Om en policy förväntas påverka en social grupp särskilt mycket kan deltagare väljas i urvalsprocessen för att garantera den berörda sociala gruppen representation men också i sådan grad att de tillsammans utgöra en kritisk massa och kan ifrågasätta olika tankegångar som kan uppfattas som negativt för gruppen. Mini demos kan på detta sätt åstadkomma representation från sociala gruppen som ingen annan design av en demokratisk innovation kan förväntas åstadkomma. Men användandet av mini demos kräver att man lägger ned extra tid på att åstadkomma offentlighet i processen så att informationen når ut till en bred allmänhet; i annat fall så minskar inte gapet mellan medborgare som deltar i mini demos och förmår ge övervägda bedömningar och allmänhetens mer råa preferenser ofta oöverbägda åsikter vilket i slutändan kan leda till legitimitetsproblem (Smith, 2011: 186-187).

I två kanadensiska mini demos i form av Canadian Citizen Assemblies framarbetade förslag på reformer av valsystemet och dessa förslag lades ovanligt nog i fram i allmänna folkomröstningar som regeringen lovat följa resultatet av. Båda förslagen röstades dock ned av folket. Frågan är här hur infor-

mation spreds offentligt till allmänheten om deras arbete och förslag vilket kan ha påverkat utfallet. Det har skett en betydande utveckling av att använda sig av mini demos men flera demokratiska teoretiker är bekymrade för hur dessa mini demos utmanar vår förståelse av ansvarsskyldighet. Medan mini demos har fått ett särskilt uppdrag av en offentlig auktoritet att besvara frågan och realisera inkludering av medborgare så finns en oro över hur dessa slumpvis valda medborgare saknar en formell ansvarsskyldighet utan mekanismer för att återvälja eller välja bort från politiska ämbeten. Denna oro framförs av statsvetaren Warren. En annan statsvetare Parkinson menar att det inte finns någon direkt förpliktelse om ansvarsskyldighet gentemot de medborgare som inte deltar i deliberationsprocessen i en mini demos. Det är väldigt ovanligt att någon argumenterar för att mini demos ska ha den slutgiltiga beslutanderätten i frågan. Fishkin ser denna brist på ansvarsskyldighet som något som kan leda till ett legitimitetsproblem och argumenterar därför att mini demos som exempelvis deliberativa opinionsundersökningar endast ska vara rådgivande inför politiska beslut. En annan viktig kritik som avser mini demos är att de politiska auktoriteter som gett mini demos deras uppdrag kan välja att bara välja att ta till sig de delar av förslaget som passar dem medan man väljer att ignorera det som kan vara känsligt för dem. De kanadensiska mini demos som nämnts ovan kunde dock komma runt detta sedan deras förslag skulle läggas fram för allmän folkomröstning och de styrande hade lovat att följa utfallet (Smith, 2011: 92-93).

Beetham drar slutsatsen att om syftet är att öka medborgerligt deltagande och engagera medborgare aktivt i frågor som handlar om offentligt policy så kan inte demokratiska innovationer som minidemos tävla med traditionella former av deltagande som medborgarinitierade kampanjer eller demonstrationer. Detta om man ser till antalet som involveras och mobiliseras och den nivå av politisk aktivitet som sker bland dem som tidigare inte varit politiskt engagerade. Å andra sidan om syftet är att tillhandahålla en oförvanskad bedömning av en offentlig policyfråga av medborgarna själva vilken äger auktoritet och normativ vikt inför beslutsfattarna då är mini demos om de är väl konstruerade och väl hanterade bättre än traditionella former av medborgerligt deltagande. Men detta förutsätter att de slutsatser som mini demos drar också blir offentliga och hörda av de styrande och allmänhet. Beetham menar dock samtidigt att om en kampanj driven av medborgare är både representativ för den allmänna opinionen och utspelar sig i en miljö av intensiv offentlig diskussion av frågan som väcker diskussion, ja då kan en sådan kampanj tävla i normativ vikt med medborgarjurys förutom att denna av medborgarna egen kampanj också har auktoritet i det stora antalet deltagande och den offentliga spridningen av kampanjen (Beetham, 2012: 65).

Fishkin tar upp detta teoretiskt påtvingade val mellan inkludering och eftertänksamhet/väl övervägda beslut och vill se att man ska försöka skapa politiska innovationer som löser dilemmat. Fishkin tar upp Deliberative polling och Deliberation Day som två demokratiska innovationer vilka teoretiskt kan lösa

dilemmat. För författaren ser därmed en kombination av politisk jämlikhet och deliberation som ett sätt att djupare definiera betydelsen av deliberativ demokrati (Fishkin, 2012: 71-72).

Fishkin menar att deliberativa opinionsundersökningar, hjälper oss att lösa problem genom att öka både politisk jämlikhet och deliberation, representativitet och väl övervägda bedömningar. Innovationen går ut på att göra ett slumpmässigt urval av medborgare för att diskutera ett antal policy eller valmässiga frågor efter att första ha sänt dem väl balanserad information och sedan ge dem en chans att fråga ut en panel med experter eller de politiskt ansvariga. De små grupperna är slumpvis utvalda och leds av tränade moderatorer. De medborgare som deltar får svara på enkäter innan och efter deliberationen. Att göra ett slumpvist urval kan ses leda till ökad jämlikhet och representativitet i undersökningen. Om man kan åstadkomma en väl balanserad information och en moderatorledd diskussion och utfrågning av expertpaneler ger detta goda villkor för deliberation. Resultatet av deliberationen kan exempelvis spridas av media och även vara underlag för debatter med politiskt valda representanter men ändå missa att ha någon avgörande påverkan på det policy beslut som tas. För de teoretiker inom deliberativ demokrati som vill att deliberation ska resultera i bindande politiska beslut kan detta ses som problematiskt. Fishkin vill själv ifrågasätta krav på bindande beslut. Men han påpekar att deliberativa undersökningar har gjorts med avslut i bindande beslut men också som rådgivande processer (Fishkin, 2012: 72-73).

Fishkin menar att för att en deliberativ allmän opinion ska uppstå så bör den skapas i sekvenser innan ett val eller en folkomröstning och då borde väljarna själva vara med om deliberation. Förslaget om en vilket jag tolkar som en deliberativ konferensdag presenterades av Fishkin och Ackerman 2004 bygger på samma tankar som en deliberativ opinionsundersökning med balanserat material och små gruppdiskussion samt paneler med partiföreträdare som ska besvara frågor från de små gruppdiskussionerna. Tanken är att denna deliberativa dag ska kunna dupliceras på flera platser samtidigt för att kunna genomföras i stor skala. Denna kollektiva handling skulle underlättas genom att de deltagande får ett dagsarvode för en dags arbete som medborgare. Inga enkäter ska nu samlas men beslutsfattare måste nu anta att den stora majoriteten av de röstberättigade nu är väl informerade om frågorna vilka ska behandlas i röstningen. Forskarna hoppas på så sätt att kampanjerna ska bli mer innehållsrika. Också förslag om en deliberativ dag försöker uppnå realiserandet av politisk jämlikhet och deliberation. Både dessa demokratiska innovationer tar bort problemet med att politisk jämlikhet och deliberation skulle vara omöjliga att uppnå samtidigt. Om man med en deliberativ dag i stor skala samtidigt över landet förstorar upp resultaten från deliberativa opinionsundersökningar så kan deliberativa dagen nå massornas deltagande även inom deliberativ demokrati enligt Fishkin. Detta är viktigt sedan deltagande demokrati och deliberativ demokrati har setts stå i motsättning till varandra men Fishkin hävdar här att demokratiska innovationer ska syfta till att designa om demokratiska institutioner så att deras kärnvärden ömsesidigt förstärker varandra än står i konflikt till varandra (Fishkin, 2012: 84-85). Märk väl att

man här kan tolka också Fishkin som att deliberativ demokratimodell och deltagande demokratimodell bör integreras med varandra.

Om man enligt Smith skulle koppla samman mini demos med direkt lagstiftning borde vi kunna skapa mer intressanta innovationer som realiserar olika demokratiska värden beroende på sin design. Genom att kombinera olika demokratiska innovationer kan man alltså påverka olika demokratiska principer realiserade i olika stadium av den politiska beslutsprocessen. Dessa kombinationer kan öppna upp ett nytt tänkande kring demokratiteori där deliberativ demokrati och deltagardemokrati kan användas på ett sådant sätt att nya former skapas av demokrati. Smiths huvudpoäng här uppfattar jag vara att om vi studerar faktiska politiska institutioner så befinner vi oss i en bättre situation för att utvärdera antaganden inom demokratiteorin men också öppna upp nya områden för forskning som tidigare förbisetts på grund av alltför abstrakta analysnivåer (Smith, 2012: 106-107). Jag tolkar här Smith i likhet med Fishkin vilja integrera två demokratimodeller för att empiriskt studera demokratiska innovationer.

Rucht visar ett annat perspektiv på deliberation då detta i aktivisters tänkande i sociala rörelser blir något som motsvarar en demokratisk debatt, demokratiskt beslutsfattande och byggande av konsensus. Demokrati handlar inte här om politiska institutioner som val och att välja representanter eller att man förlitar sig på majoritetsstyre. För dessa aktivister så är demokrati en kommunikation mellan jämlika individer, helst utan eller med minimala interna maktstrukturer där de aktivt och jämlikt deltar i att reglera sina egna affärer utan nedtryckande eller marginaliserande av olik tänkande (Rucht, 2012: 113).

Rucht menar att deliberation är en icke exklusiv diskursiv deliberation som sker i en anda av ömsesidigt beaktande, förståelse och ett gemensamt sökande efter konsensus istället för maktspel (Rucht, 2012: 114). Rucht menar till och med att dessa grupper är mer framgångsrika att reducera rent bruk av makt och möjliggöra deliberation än de flesta fackföreningar, politiska partier och stora frivilligorganisationer. De flesta institutionaliserade grupper tenderar att se demokrati och deltagande som synonymt med formella procedurer och majoritetsbeslut samt delegering. De ska också lägga större vikt vid starkt ledarskap och experter som legitima aktörer i rationella och demokratiska processer. Men Rucht menar att om samma procedurer skulle användas på den globala rättviserörelsen så skulle den rörelsen upphöra (Rucht, 2012: 130). Jag förstår inte riktigt hur Rucht vill hantera våra politiska institutioner och deliberativ demokrati om han samtidigt vill komma bort från majoritetsbeslut? Alla beslut kan väl inte tas med konsensus om konflikt råder?

Det finns också demokratiska innovationer som berör co-governance med betydelsen av en gemensam styrelse mellan valda politiker och olika forum för medborgare. Co-governance som saknar en bra beteckning på svenska handlar om demokratiska innovationer som kan ha inslag av både rådgivning och direkt demokrati. Dessa co-governance projekt involverar medborgare direkt och ofta som organi-

serade grupper i statens beslutsprocesser om olika policy. Exempel på dessa demokratiska innovationer är deltagande budgetering, medborgarförsamlingar, grannskapsutveckling, by och gemenskapsråd, samhällsexperiment som berör polisbevakning där medborgare får tycka till, olika rådgivande gemensamma paneler för ämnen som hälsa, utbildning och samhällsplanering (Newton, 2012a: 9).

Smith tar upp deltagande budgetering som demokratisk innovation då denna skett för att medborgare ska delta i budgetbeslut i staden Porto Alegre i Brasilien. Innovationen ger i olika faser realisation till alla de fyra kriterier som nämnts av Smith för en demokratisk institution. De institutionella reglerna realiserar inkludering på så sätt att man sätter fokus på inkludering av socialt utsatta grupper; allmänhetens kontroll finns närvarande i beslutsprocessens fyra stadier; övervägda bedömningar fokuseras främst när medborgare tillsammans i en deliberationsprocess diskuterar regler för omfördelning av resurser; offentlig insyn är här särskilt av vikt sedan staden ligger i en region som tidigare präglats av korruption och vänskapskorruption. Medborgarna själva definierar de problem som måste lösas liksom definierar tänkbare lösningar genom resurser i deras grannskap, regionala mini demos och regionala budget forum. Inom denna regionala budget forum så utvärderar man och prioriterar bland de förslag som kommit fram från grannskapet och COP (det kommunala budget rådet), vilket består av två valda representanter från varje region. De är valda av regionala forum och tar beslut om hur man ska fördela ekonomiska resurser över regionen och inom olika politiska områden som kräver investeringar. Olikt alla andra demokratiska innovationer som nämns av Smith så har delegaterna i regionala budgetforum och COP också en roll att överse/granska hur det går med offentliga myndigheters arbete med att genomföra deras ekonomiska satsningar. Det är ett antal i dessa folkliga församlingar som håller valda medborgare och offentliga tjänstemän med ansvarsskyldighet för sina handlingar. Deltagande budgetering fokuserar på distributionen/omfördelningen av ekonomiska resurser över hela den politiska gemenskapen. Bevis från Porto Alegre indikerar att detta deltagande är som mest effektivt då de ger ekonomiska resurser direkt till grannskap och regioner vilka kan visa upp den ekonomiska investeringen synligt och demonstrativt. Medan designen har varit framgångsrik på att skapa deltagande i områden som är utsatta och tidigare varit mycket korrupta så vilar legitimiteten på särskilda förhållanden och att engagera medborgarna i basala infrastrukturlösningar. Att inkludera medborgare i strategiska diskussionen på mer komplex nivå är dock svårt och de kan då inte heller visa på en direkt effekt för grannskapets utveckling. På så sätt kan man diskutera om denna demokratiska innovation kan förväntas ha någon användbarhet i avancerade industrialiserade demokratier sedan de redan har den basala infrastrukturen på plats (Smith, 2011: 187-188).

Deltagande budgetering bygger i praktiken på två konkurrerande koncept som kan uppfattas stå i motsats till varandra, konkurrens och solidaritet. Ju fler deltagande medborgare som grannskapet kan visa upp desto större representation har de sedan i regionala forum. Kommunala administratörer kan spela stor roll för att engagera medborgare i grannskap med små traditioner av deltagande. Men kon-

kurrensen ger också incitament för att öka deltagande i grannskapet sedan det finns ett samband mellan representation och chans att påverka besluten. Kritiken blir här att under politiska diskussioner i regionala forum förväntas inte övervägda bedömningar tas men ett argument mot detta är att medlande och kompromisser också sker i dessa forum. De ser inte bara till sin region utan måste se till helhet för att kunna vinna gehör för sin sak. De handlar symboliskt med varandra genom att stödja olika regioners projekt. Här kommer representanter från de mest utsatta områdena att ha det svårt att göra sig hörda. Men vikten av denna interaktion och deltagande budgetprocess är att man lär sig ha tillit och ömsesidighet i långsiktiga relationer (Smith, 2011:57).

Talpin ställer sig den intressanta frågan om när det krävs allmänhetens kontroll över någon form av demokratisk process. Hur kan en grupp medborgare som deltagit i ett co-governance projekt under någon år senare göras ansvarstagande för de beslut som de tagit? (Talpin, 2012: 193). Detta finner jag vara svagheten med co-governance och den fråga som behöver diskuteras mer ingående i olika vetenskapliga undersökningar.

Hur långtgående förändringar som co-governance projekt kan leda till beror enligt Talpin på om det finns en politisk vilja hos de politiska eliter och civila samhällets organisationer att låta dem bli instrument för att legitimera traditionella policyn eller och de tillåts fostra social rättvisa och en mer levande demokrati (Talpin, 2012: 202).

Direkt lagstiftning som demokratisk innovation har sin styrka enligt Smith i att åstadkomma kriterier för demokratiska institutioner som inkludering och allmänhetens kontroll. Det sätt på vilket dessa två kriterier realiserats vare sig det genom att gå till valurnorna; en process för förslagsrätt eller en allmän folkomröstning så är processen öppet för alla medborgares deltagande och lämpar sig därför väl för viktiga politiska och konstitutionella frågor som på valsedeln kan besvaras med ett ja eller nej från den röstande medborgaren. I praktiken kan realiserandet av inkludering och allmänhetens kontroll undermineras något beroende på resultatet sedan olika finansiella resurser kan påverka utfallet särskilt då förslagsprocessen, den offentliga debatten och då också resultatet. Förmågan som direkt lagstiftning har för att ta sig an komplexa frågor begränsas kraftigt av förslagets struktur. Valsedlar med flera svarsalternativ och också eventuella förberedande folkomröstningar innan valet genom direkt lagstiftning ger flera möjligheter men begränsas av att det inte går att nå några kreativa lösningar som sträcker sig bortom de valalternativ som ges på valsedeln. Här finns också en fara för att det blir fel vid genomförandet av administrationen av politiska beslut. Direkt lagstiftning används vanligen för att hantera stora frågor som förväntas påverka hela den befolkningen (Smith, 2011: 186).

Vid allmänna folkomröstningar som initierats av politiska eliter är det svårt att se hur allmänheten haft kontroll av den politiska agendan medan direkt förslagsrätt ger medborgare kontroll över den agenda-

sättande processen. Eliter är här inte några passiva personer som står vid sidan om processen utan de försöker vara mycket aktiva. Det sätt vilket politiska partier spelar en viktig roll när det gäller direkt lagstiftning gör det mycket svårt att hävda någon tydlig gräns mellan direkt demokrati och representativ demokrati (Smith, 2011: 121-123).

Kriesi drar två slutsatser av sin analys av de direktdemokratiska institutionerna i Schweiz. Politiska eliter ses här ha en väldigt viktig roll att fylla då de förbereder och strukturerar och mobiliserar inför folkomröstningar. Om de politiska eliterna inte skulle engagera sig så skulle inte väljarkåren kunna ge en informerad, väl övervägd röst. Elitledd debatt innan folkomröstningen blir en garant för väljarnas välinformerade röst. Å andra sidan en bra institutionell design av direkt demokratiska institutioner innebär att majoriteten inte är helt avväpnad maktmässigt men har samtidigt inte full kontroll över beslutet heller. Grupper av medborgare har makt att sätta den politiska agendan genom att föreslå något ämne för folkomröstning och majoriteten som styr behöver inte kunna övertyga en majoritet av de röstberättigade att deras förslag är det bästa. Att ge makt åt medborgarna genom mer direkt demokratiska procedurer innefattar risken att bli besegrad men enligt Kriesi har det inte så mycket med dåligt politisk kompetens att göra som med existerade politiska preferenser hos medborgare innan folkomröstningen och resultatet av den politiska kampen mellan majoritet och opposition (Kriesi, 2012: 52-53).

Newton väljer att låta e-demokrati vara en egen kategori av demokratiska innovationer sedan e-demokratins möjligheter påverkar alla andra kategorier (Newton, 2012a:9). Smith berör också kort e-demokrati och den utveckling som finns där men menar att det är för tidigt för att dra några slutsatser om hur man ska väga olika kriterier mot varandra för att beskriva e-demokrati och dess utveckling på demokratiska institutioner. Internet basera diskussionsforum kan visst komma att definiera problem och lösningar och kanske också övervaka ett besluts genomförande. Legitimiteten och kapaciteten för att ta beslut handlar då om hur de förmår att inkludera medborgare liksom att garantera ett rättvist bemötande och jämlikhet i dessa forum. Här finns en potential för att institutionalisera medborgerligt deltagande (Smith, 2011: 188). Moderatorernas roll i dessa internet forum behöver ytterligare utforskas. Att lättare få tillgång till mer information via Internet och ha möjligheter att lära sig om andras perspektiv i en fråga är här svårt att översätta till om det har någon påverkan för att leda till övervägda beslut. Det är fortfarande en öppen fråga (Smith, 2011: 161). Men vad blir då mina förväntningar på fortsatt demokratisk utveckling utifrån teorin ovan?

4.2 Mina förväntningar på demokratisk utveckling - en sammanställning

I detta avsnitt ämnar jag sammanställa mina förväntningar kring fortsatt demokratisk utveckling. Detta är viktigt sedan den analysen ger en beroende variabel för avhandlingen.

Den litteraturgenomgång som undertecknad gjort av olika forskares arbeten visar de mest framträdande demokratimodellerna är deliberativ demokrati och deltagardemokrati. Deliberativ demokrati fokuserar sitt intresse främst på att skapa samtalsdemokrati, medborgerliga mötesplatser för samtal som främst tenderar att vara rådgivande men det kan också vara diskussioner och samtal som resulterar i medborgares delaktighet i beslutsfattande i olika policyfrågor. Styrkan är här att genom att skapa forum för deliberation, diskussioner där man diskuterar utifrån väl balanserad information och expertutlåtanden når väl övervägda beslut. Här kan medborgerligt deltagande ha sitt fokus på att öka medborgerliga färdigheter genom att utbilda medborgaren i olika deliberativa samtalsformer och bidra till att medborgaren tar väl övervägda beslut. Men här finns också en viktig diskussion bland forskare där exempelvis Dryzek motsätter sig att dessa rådgivande funktioner som deliberativa forum brukar vara ska resultera i direktdemokratiska beslut. Dryzek gör detta sedan det är oklart hur man ska ställa sig i ansvarsfrågan med dessa deliberativa forum som i praktiken är ett komplement till den representativa demokratins institutioner (Smith, 2012: 104-105).

I teorin finns också en kritik och förväntan om att vanliga medborgare inte ska kunna äga den kunskap och de färdigheter som krävs för att ta väl övervägda beslut. Jag tänker här främst på Dahls skuggteori (Dahl, 1989: 5-6). Tillkortakommandet med deliberativ demokrati är att det bara tenderar att vara rådgivande funktioner men det är oftast också endast ett fåtal som deltar i dessa deliberativa demokratiska innovationer. Deliberativ demokrati tenderar därför att ha liten effekt på demokratiska beslut när man försöker se till helheten i de olika politiska processer som sker i en vanlig västlig liberal demokrati. Att som Gutman och Thompson, (2004: 5-7) hävda att deliberativ demokrati alltid ska leda till bindande beslut blir lika fel för mig sedan deliberationen borde ha ett värde i sig och andra forskare visar också att deltagande i deliberativa innovationer ökar tilltron till det demokratiska systemet men borde också öka medborgares demokratiska färdigheter. Deliberationen har allt så ett värde i sig oavsett den lilla eller stora påverkan sådan deliberation har på beslut om politisk policy.

Förespråkare för deltagardemokrati med framstående teoretiker som Pateman, (1970: 110) och Barber, (2003: 117), vill öka den demokratiska sfären för att ge medborgare mer påverkan över sin vardag genom att låta demokratin sprida sig till en större sfär. På 70- och 80-talet talade dessa teoretiker om att utöka demokratin till våra arbetsplatser. Men här där medborgare ses som kompetenta att delta i politiska beslut och dessutom eftersträvar ett allt större medborgerligt deltagande i politiska beslut. I detta sammanhang blir istället bristen att om man bara inför direktdemokratiska funktioner som komple-

ment till de representativa politiska institutionerna så blir medborgarnas val resultatet av deras råa preferenser då medborgarna inte getts kunskap att fatta mer väl övervägda beslut. Folkomröstningar med ja och nej frågor är här typiska exempel. Även om också folkomröstningar och den process som föregår folkomröstningar kan utvecklas till att bidra mer till att utveckla medborgares kunskap innan beslut vare sig de är rådgivande eller bindande till sin natur. En annan brist vilket Held tar upp med direktdemokratiskt demokratiideal är att man utifrån de gamla liberalerna kan varna för en majoritetens tyranni och ett minoritetsförtryck. Jag avser här främst de tankegångar som Held tar upp från Mill (Held, 1997: 144). Detta sedan man inte riktigt vet att avgränsa den demokratiska sfären och om denna blir för stor så blir det egentligen samma problem för de mest fundamentalistiska direktdemokratiska förespråkarna som socialister vilka vill öka den politiska sfären. Var drar man gränsen mot den personliga integriteten och friheten om den demokratiska/politiska sfären ska växa sig mycket större än idag? Detta tycker jag är svagheten med deltagardemokrati som demokratimodell när den en gång presenterades. En annan invändning är att deltagardemokrati inte bara kan handla om att inkludera medborgare i politiska beslutsprocesser.

Joas tar upp ett perspektiv om att detta också handlar om att skapa en mer demokratisk förvaltning (Joas, 2012:19 och Joas, 2012:25). Jag tolkar det nämligen så att om deltagardemokrati eller deliberativa beslutsprocesser ska realiseras så måste dessa realiseras med hjälp av den mer demokratisk förvaltning.

Men det finns andra statsvetenskapliga teoretiker som följt ett deltagardemokratiskt demokratiideal och förmått att ge en begränsning av den demokratiska sfären så att den inte blivit för stor på ett konkret sätt. Jag tänker här på Pestoff som med sin forskning vill bidra till att ge medborgaren som brukare en aktiv del i att kunna vara medproducent av sina välfärdstjänster. Deltagardemokrati blir här något konkret som avgränsas till att beröra de välfärdstjänster som berör medborgaren som brukare av välfärdstjänster i vardagen (Pestoff, 1998: 24-25). Men här eftersträvas också en mer funktionell demokrati med representation i relation till den vanliga representativa demokratis politiska institutioner (Pestoff, 2009. 258-260). Frågan blir då hur praktiskt genomförbart detta demokratiideal blir? Även denna demokratimodell behöver kompletteras utifrån empiriska resultat.

När Smith, (Smith, 2012: 106-107) Newton, (Newton, 2012a: 4) och Fishkin, (Fishkin, 2012: 84-85). i sina forskningsbidrag vill peka på behovet av att använda sig av olika demokratiska innovationer samtidigt för att öka medborgerligt inflytande över politiska beslut så vill de i praktiken integrera två gamla demokratimodeller, deliberativ demokrati och deltagardemokrati med varandra. Det kan exempelvis handla om att deliberativa forum kan ske i sekvenser innan folkomröstning om en politisk policy sker med bindande beslut. En viktig poäng är här att de genom att utgå från empiriska resultat av utvärdering av olika demokratiska innovationer vill de nå en mer verklighetsnära demokratiteori och de kan

också på detta sätt uppnå mer fungerande teorier istället för att främst utgå från andra teoretikers teorier.

Demokratiska innovationer blir på detta sätt verktyg för att utveckla hela demokratin (Geissel och Joas, 2013: 7). Denna ansats finner jag vara hedervärd och borde bidra till att utveckla statsvetenskapen/offentlig förvaltning till att nå en mer funktionell demokratiteori, vilken också kan bredda sitt problemområde och finna nya lösningar på dagens demokratiproblem.

Problemet jag ser med att nyss nämnda forskare vill utvärdera demokratiska innovationer så är det att dessa demokratiska innovationer främst berör den representativa demokratin traditionella politiska institutioner och hur man kan komplettera dessa med medborgerligt deltagande antingen genom deliberativa processer som främst är rådgivande, (deliberativa forum eller deliberativa opinionsundersökningar) eller direkt demokratiska inslag, (folkomröstningar eller direkt lagstiftning). Men detta är att komma lite kort i analysen sedan också välfärdsstatens organisering och framväxten av socialt kapital kan bidra till medborgerligt inflytande över politiska processer. Man kan tänka sig att socialt kapital växer fram olika i olika sektorer organisationsformer och därmed så blir institutionell design viktigt inte bara för traditionella politiska processer utan också för hur vi producerar välfärdstjänster. Den demokratiska sfären behöver breddas men då inte bara från ett deltagardemokratiskt perspektiv. Det bästa vore om man genom empirisk utvärdering av olika demokratiska innovationer kunde utveckla en ny demokratimodell som i praktiken integrerar deliberativ demokrati och deltagardemokrati med varandra genom att mixa eller använda olika demokratiska innovationer i sekvens efter varandra. Jag ser här framför mig den möjliga framväxten av en brukardemokrati där traditionella representativa politiska institutioner kompletteras med direktdemokratiska inslag och användningen av olika demokratiska innovationer i en deliberativ process som kan vara både rådgivande och beslutande. Användningen av co-governance kan här förväntas öka även om ansvarsfrågan kräver mer forskning för att åstadkomma klara och tydliga roller i den politiska beslutsprocessen. Men brukardemokratin som jag ser den förutsätter inte bara en mer funktionell demokrati vilken kan motverka social ojämlikhet genom demokratiska innovationer utan förutsätter också en utvidgning av den demokratiska sfären till att omfatta medborgarens inflytande som brukare av olika välfärdstjänster. Men institutionell design blir här avgörande för framväxten av socialt kapital visar varför jag också vill påpeka vikten av att skapa en mer demokratisk förvaltning.

Jag vill därmed definiera mitt demokratibegrepp till att vara en sammanslagning av deliberativ och deltagande demokrati för att främja ett ökat medborgerligt deltagande i politiska beslutsprocesser vare sig deltagandet är beslutande eller rådgivande. I detta sammanhang omfattar medborgerligt deltagande inte bara traditionella politiska beslutsprocesser utan den demokratiska sfären ökas till att omfatta medborgaren också som brukare av välfärdstjänster. Detta för att ge medborgaren som brukare en

andel och ett inflytande över sina välfärdstjänster, med dess innebörd brukardemokrati. Denna demokratisyn eller nya demokratimodell står inte i motsats till traditionella västliga liberala demokratin utan den är snarare sprungen ur dessa traditionella politiska institutioner och förutsätter deras bevarande men också ett utvecklande av nya politiska institutioner. Min syn står heller inte i motsats till civil demokrati jag vill dock också fokusera på möjligheten i ett längre perspektiv med demokratiska innovationer skapa en mer demokratisk förvaltning. Men min definition står i motsats till mer elitdemokratiska demokratiideal som exempelvis Schumpeter eller demokratins skuggteori. Inflytande blir härmed definierat i denna studie som en kombination av inflytande som medborgare och det medinflytande och självbestämmande en medborgare kan uppnå i vardagen som brukare av välfärdstjänster.

Det återstår dock mycket empirisk forskning för mig för att kunna avgöra denna ansats hållbarhet till fullo. Men för att kunna jämföra medborgares inflytande som brukare av en välfärdstjänst som personlig assistans måste jag nu gå vidare för att beskriva de organisationsformer som kan antas påverka brukarinflytande på olika sätt.

Kapitel 5. Välfärdens organisering ger olika brukarinflytande

En viktig sak att tänka på berör inte bara hur institutionell design och demokratiska innovationer främjar möjligheterna för medborgerligt deltagande i politiska beslutsprocesser. Demokratiska innovationer kan också främja framväxten av socialt kapital, tillit och ömsesidighet vilket är fundamentalt för en välfungerande demokrati. Med detta kapitel vill jag gå från en systemnivå där jag förklarar hur välfärdspluralism och "governance" vilket jag översatt till styrelsestruktur påverkar välfärdssystemet, men också att förstå hur beroende variabeln brukarinflytande kan påverkas av oberoende variabler i form av olika organisationsformer som tillåter olika grad av medproduktion. Men låt oss först börja med att förklara de viktigaste styrsystemen i samhället och sedan sätta utvecklingen i relation till dessa styrsystem och samhällssektorer. Jag kommer sedan arbeta fram en egen typologi av de olika organisationsformerna för att sedan beskriva dessa organisationsformer i relation till personlig assistans och de viktigaste intressenterna.

5.1 Samhällets olika styrelsesystem

Lundquist, (2010) för en intressant diskussion om styrsystem i samhället och hur vi kan analysera samhällets styrsystem. En formell dimension av styrsystemet består av institutioner och organisationer och en informell dimension består av individer och individnätverk vilka finns med i samtliga policyprocesser (Lundquist, 2010:15).

De styrsystem som finns i samhället kan vara mycket skilda till sitt uttryck. Det finns övergripande styrsystem vilka har fokus på samhällsnivån som är intressanta utifrån mitt avhandlingsämne. Dessa är politiskt, ekonomiskt och socialt styrsystem. Det politiska styrsystemet kännetecknas av: *allmänintresse, samverkan, öppenhet, behov, medborgare, stat och kommun*. Det sociala styrsystemet kännetecknas av: *gruppintresse, gemenskap, privatlivets helgd, behov, medlem, familj, förening*. Det ekonomiska styrsystemet kännetecknas av: *egenintresse, konkurrens, sekretess, efterfrågan, kund, företag*. Dessa styrsystem integreras med varandra i samhället (Lundquist, 2010: 15).

Det finns även andra styrsystem i vårt samhälle som kan vara nivåinriktade och handla om placering i storleksnivåer; kulturinriktade och handla om etnicitet, religion och moraliska överväganden; funktionsinriktade styrsystem som handlar om olika stadier i en policyprocess eller myndighetsutövning, serviceproduktion eller informationsspridning; det finns också policyinriktade styrsystem som handlar om innehåll och finns inom politikens alla områden exempelvis skola och omsorg (Lundquist, 2010: 15).

Enligt Lundquist så har de olika samhällsinriktade styrsystemen, det politiska, sociala och ekonomiska olika logiker. Men även om dessa styrsystem är logiskt oförenliga så lappar de över varandra, eller som jag valde att uttrycka de integrerar med varandra och de påverkar varandra. Inom välfärdsstaten så hanteras viktiga områden som skola, omsorg och vård av samtliga samhällsinriktade styrsystem. Det betyder att flera styrsystem kan vara aktiva i en och samma policyprocess (Lundquist, 2010: 16).

I detta sammanhang framkommer något teoretiskt viktigt nämligen att olika styrsystem präglas av olika värdeuppsättningar. Det politiska värdesystemets värden benämner Lundquist vårt gemensamma "offentliga etos". Jag tolkar det som att vårt offentliga etos består av både demokrativärden i form av fullmakt, konstitutionalism och offentlig etik, men också ekonomivärden i form av funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Den västliga demokratis viktigaste värden är folkmakt och konstitutionalism men Lundquist hävdar att de senaste årtiondena inneburit en kraftig värdeförskjutning från demokrativärden till ekonomivärden. Demokrati som begrepp innehar ett sorteringsinstrument för att skilja demokrati från diktatur och ska därmed inte ses som någon definition av demokrati. För att skilja demokrati från diktatur så beskriver Lundquist demokratins nödvändigaste/viktigaste egenskaper som: folkmakt vilket är motsatsen till diktatur eller elitstyre och det existerar ett beslutssystem som är gemensamt för gemensamma angelägenheter, samt att medborgarna behandlas och förstås som jämlikar (Lundquist, 2010: 16).

För Lundquist så kan själva demokratibegreppet delas in i två dimensioner, en komponentdimension och en abstraktionsdimension. Komponentdimensionen består av huvudtyperna för demokrati i form av folkmakt och konstitutionalism. Folkmakten ses här ha ett direkt samband med de politiska besluten som fattas i en demokrati. Konstitutionalismen delas in i mindre beståndsdelar i form av makt-delning, individuella rättigheter och förekomsten av en rättstat. Utifrån komponentdimensionen så väljer Lundquist att ta upp flera typer av politisk demokrati. Konstitutionell demokrati beskrivs fungera så som den var i Sverige innan 1900-talet och framväxten av västdemokrati som jag vill kalla västlig liberal demokrati. Illiberal demokrati handlar bara om folkmakt, vilket jag tolkar som direkt demokrati i den klassiska demokratimodellen. I den liberala demokratin som Lundquist kallar västdemokrati så är de viktiga komponenterna folkmakt och konstitutionalism. Men i ekonomisk demokrati eller ekonomismen som Lundquist kallar denna typ av politisk demokrati så tillkommer förutom folkmakt och konstitutionalism också en tredje komponent i form av handlingskraft. Här ses inte handlingskraft som någon demokratiskt komponent av författaren då denna lika gärna kunnat användas för att beskriva andra styrelseformer som exempelvis diktatur (Lundquist, 2010: 16).

Folkmakten får med Lundquist indelning olika abstraktionsnivåer där det mest abstrakta beskrivs först för att övergå till demokratiska konstruktioner och demokratiska institutioner. Intressant att notera är att demokrativärden, den högsta abstraktionsnivån delas in i substans, d.v.s. innehållsvärden i form av

jämlikhet, frihet, solidaritet och rättvisa. Men det finns också en indelning i demokrativärden utifrån process, öppenhet, ömsesidighet, diskussion och ansvar. Detta resonemang tolkar jag som att demokratins innehåll, det vill säga de praktiska resultaten av olika policyprocesser ska vara jämlikhet, frihet, solidaritet och rättvisa. Processtänkande blir för mig värden som berör vad man ska leva upp till i en gemensam policyprocess, det vill säga öppenhet, ömsesidighet, diskussion och ansvar. Den andra abstraktionsnivån för analys av folkmakten består av demokratiska konstruktioner. Författaren väljer här att nämna olika motsatspar och ställa dem mot varandra exempelvis, direkt demokrati mot indirekt demokrati, massdemokrati mot elitdemokrati, deliberativ demokrati mot voteringsdemokrati och stark demokrati mot svag demokrati. Intressant för mig är att många av dessa demokratiska konstruktioner stämmer väl med de demokratimodeller som jag tidigare gått igenom i min avhandling. Deliberativ demokrati har här sin motsats i valdemokrati och deltagardemokrati som författaren kallar stark demokrati har sin motsats i det jag kallar tunn eller smal demokrati. Den tredje och sista abstraktionsnivån berör demokratiska institutioner där de i vad som benämns input ska leva upp till olika individuella rättigheter som jag kallar civila rättigheter i form av organisationsfrihet, yttrandefrihet, allmän rösträtt, valbarhet till politiska ämbeten, rätt att konkurrera om röster, tillgång till alternativa informationskällor samt fria och rättvisa val. På output sidan det vill säga det som de demokratiska institutionerna ska producera så nämns att leva upp till lagens krav, politikernas vilja och valresultat, stimulera medborgerligt deltagande och förverkliga medborgerliga fri- och rättigheter. Tillsammans utgör input och output det som enligt Lundquist gör demokratiska institutioner och politiken eller policyprocesserna inom dessa institutioner beroende av valresultaten (Lundquist, 2010: 17).

Av de demokrativärden som berör process är öppenhet det viktigaste sedan öppenhet är en förutsättning för att kunna få till de andra processvärdena i form av diskussion, ömsesidighet och ansvarighet för de som tagit politiska beslut. Men också två substansvärden, jämlikhet och frihet ses som mycket essentiella och intressanta att belysa. Inom ekonomismen så är frihet enbart en fråga om handlingsfrihet och negativ frihet i form av förbud ska här teoretiskt tas bort. För en demokrati borde det vara naturligt att se frihet som en kombination av handlingsfrihet och handlingsförmåga. Frihet kan med ekonomismen i Lundquist tappning tolkas som frihet att exploatera andra medborgare. Lundquist går här så långt att han hävdar att ekonomismen vill avskaffa demokratin köksvägen. Denna liknelse kommer från den gamla tidens fina salonger med egen ingång där valkampanjer, riksdagsarbete, opinionsbildning m.m. ser ut som det tidigare varit men i demokratins kök som är förvaltningen vilken ska förverkliga och bereda politiska beslut så är förutsättningarna i betydande förändring. Kommersialiseringen av förvaltningen innebär för författaren en värdeförändring så att själva yttrandefriheten reduceras och detta blir ett hot mot demokratin i dess politiska praktik (Lundquist, 2010: 17-18).

Resultatet av ekonomiseringen är enligt Lundquist en starkare betoning av ekonomivärden på bekostnad av demokrativärden då marknaden med näringslivet förs med marknaden in i det offentliga där det

enligt författaren inte hör hemma. Öppenhet och yttrandefrihet tonas ned och medborgaren förvandlas till kund. När medborgaren blir kund så tonas också dennes rättigheter och skyldigheter ned i spåren av kommersialiseringen av det offentliga i samhället. Författaren ser här kritiskt på hybridformer eller det vi kanske är mer vana att tala om i form av "governance." Detta är intressant då det finns andra författare som hävdar att governance eller styrelsestruktur som jag valt att översätta det kan ses som en inriktning av demokratiska innovationer även om det verkar råda en allmän försiktighet kring ansvarsfrågan inom detta fält då denna riskerar att bli oklar. Men märk väl att brukardeltagande kan ses leda till detta också i relation till den formella representativa demokratin så denna ansats från Lundquist lär inte vara oomtvistad. I bakgrunden för denna utveckling som Lundquist tar upp i form av att tala om en kommersialisering av förvaltningen är New Public Management, NPM. Utifrån Lundquists analys så riskerar denna utveckling där kommunerna ska leka företag inom förvaltningen yttrandefriheten genom organisatorisk manipulering men även medborgarrollen riskerar att förändras. Då valfriheten är viktigast inom ekonomismen så är slagordet "choice" medan brukardemokrati är motsatsen till NPM och i första hand förespråkar "voice." Brukarmedverkan kan vara ett informationsutbyte men också direkt eller indirekt medverkan på lika nivå med politiker och tjänstemän i politiska beslutsprocesser. Medborgaren kan ha flera roller som opinionsbildare, väljare, skattebetalare och brukare. Här är det viktigt att fundera över vart man bör dra gränserna för brukardemokratin men Lundquist ser här att själva implementeringen av brukarmedverkan sker i skuggan av politikernas styrning av förvaltningen så som det ser ut idag. Här blir nivån av brukarmedverkan intressant (Lundquist, 2010: 18-20).

Vi kan konstatera att de olika styrsystemen politiska, ekonomiska och sociala systemet präglas av olika värden utifrån Lundquist arbete. Och beroende på utgångspunkt i synen på styrsystem så kommer man också inta olika forskningsansatser i relation till de olika styrsystemen i samhället. Evers har på ett kanske mer träffande analytiskt vis diskuterat framväxten av välfärdspluralism genom att analysera den socioekonomiska bakgrunden och de ideologiska skillnader som förklarar varför vi idag har olika välfärdssystem. Strukturellt vill Evers analysera bakgrunden och potentialen av olika sätt att balansera och ha interna relationer mellan välfärdsstatens olika sektorer. Evers ser på frivilligsektorn som han kallar den förmedlande sektorn sedan detta område har relationer till de båda andra sektorerna och den tredje sektorn skiljer sig från de övriga sektorerna på följande sätt: 1. Den sociala och ekonomiska rollen hos tredje sektor organisationer analyseras sedan sektorn normalt ses utifrån en ekonomisk roll som alternativ välfärdsproducent. 2. Den förmedlande rollen hos den tredje sektorn och tredje sektorns relationer vilka har en ömsesidighet påverkar på inte vara den offentliga sektorns och den privata sektorns organisationer utan också den informella sfären i form av familjen, informella nätverk och skapande av gemenskap. 3. Själva mångfalden av förmedlande organisationer inom den tredje sektorn agerar som hybrider, vilka kopplar ihop olika resurser och områden med varandra istället för att bidra till en klar avgränsning mellan olika samhällssektorer eller beskriver olika sektors storlek. 4. Med

detta synsätt på den tredje sektorn så utgår man från att det finns synergieffekter i välfärdsmixer och dess olika rationella grunder i motsats till att beskriva en process där man byter ut olika effekter mellan klart avgränsade samhällssektorer (Evers, 1995: 160). Men stämmer detta?

5.2 Är den tredje sektorn unik?

Personlig assistans som är verksamhetsområdet för min undersökning i avhandlingen kan ges av olika organisationer från olika sektorer dvs. både av en kommun, ett assistansbolag likväl som en tredje sektorn organisation eller ske i egen regi. Dessa olika organisationer borde strukturellt främja och begränsa brukarinflytande på olika sätt och därmed också påverka framväxten av socialt kapital. Den tredje sektorn har ansetts viktig för Sveriges demokratisering i form av föreningslivets framväxt vad utgör då den tredje sektorn som brukarkooperativ är en del av som assistansanordnare och hur kan man sätta den i relation till välfärdsstaten?

Begreppet tredje sektorn är nära relaterad till begreppet social ekonomi (Westlund, 2001). Enligt Wijkström kan vi använda oss av tre ansatser för att definiera begreppet social ekonomi. Den första ansatsen tar sin i definitionen av social ekonomi som en tredje sektor vid sidan av den privata och offentliga sektorn. Denna ansats menar att det finns några juridiska former som tillsammans utgör den sociala ekonomin. Den andra ansatsen till social ekonomi ser social ekonomi som aktiviteter vilka resulterar i samhälleligt väl och demokratiskt inflytande. Denna ansats utgår i sin tur från att det är syftet av eller resultatet av aktiviteterna som avgör om vi kan se aktiviteterna som en del av den sociala ekonomin. En tredje ansats ser på den sociala ekonomin som policy redskap för den Europeiska unionen. I denna ansats är den sociala ekonomin definierad av den Europeiska unionen eller den svenska staten som ett set av organisationer eller aktiviteter som kan sägas vara positiva eller möjliga mottagare av stöd från exempelvis strukturfonderna (Wijkström, 1999: 89-96).

De definitioner som presenterats hittills har enligt Westlund tenderat att ha som utgångspunkt, 1) aktiviteternas juridiska form eller huvudansvar eller 2) syftet med aktiviteterna. De policydokument som hittills framkommit har kombinerat både juridisk form och syfte (Westlund, 2001:10).

En arbetsgrupp inom Kulturdepartementet i Sverige har presenterat en definition av social ekonomi där det framhålls följande: *"Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhälleliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft."* (Regeringskansliet, 2001)

Skillnaden mellan arbetsgruppens definition av social ekonomi och den offentliga sektorn ligger i dess juridiska former. Enligt Westlund utgör den sociala ekonomin en del av ett spektrum där det inte finns några strikt avgränsande aktiviteter varför det enligt författaren kan vara bra att ha de juridiska formerna som utgångspunkt (Westlund, 2001: 12).

På detta sätt blir det som jag ser det legitimt att tala om social ekonomi som en tredje sektor vilken avgränsas av juridiska former. Arbetsgruppens definition av social ekonomi blir därmed den definition som jag använder liktydigt för den tredje sektorn.

Den tredje sektorns roll som välfärdsproducent har under lång tid i Sverige blivit ignorerad i offentlig och politiskt diskurs som en frukt av det fokus som varit på en statligt styrd välfärd (Bush Zetterberg, 1996: 186).

Trots en ökad kunskap så saknas fortfarande forskning om den tredje sektorn i Sverige i jämförelse med andra länder, men det saknas också forskning om den tredje sektorns roll inom det sociala fältet och sektorns roll för välfärd i allmänhet (Lundström & Svedberg, 1998: 108).

Dahlberg, (2004) har skrivit om välfärdsrelationer, frivilligorganisationer och lokala myndigheter där hon ser på frivillig arbetet för äldre människor i Sverige. Forskarens syfte är att undersöka variationen i tillgången på välfärdstjänster av frivilligorganisationer och lokala myndigheter i Sverige. Då Dahlberg gör detta har hon beskrivit olika forskningsansatser till studiet av den tredje sektorn. I detta sammanhang försöker Dahlberg också avgöra vilken forskningsansats som är mest lämplig med hänsyn till hennes resultat.

Den första forskningsansatsen kan beskrivas av en ersättningsteori där det råder en beroende relation mellan frivilligorganisationer och staten, där mer aktivitet från en aktör förväntas leda till mindre aktivitet från en annan aktör. Inom forskningen har det antagits att den omfattande välfärdsstat som Sverige pressar ut frivillig aktivitet. Det är dock viktigt att notera att denna process av att pressa ut en aktör också kan verka i motsatt riktning.

Enligt en komplementär teori (eller forskningsansats) å andra sidan så förväntas det att olika aktörer inte till fullo kan ersätta varandra. Aktörerna förväntas ha olika karaktär som gör dem lämpliga att utföra olika uppgifter. En ökning av en aktörs aktivitet förväntas på så sätt att leda till en ökning av antalet aktiviteter. I denna forskningsansats förväntas varken ett negativt eller positivt orsakssamband mellan aktiviteter från frivilligorganisationer och lokala myndigheter. Man förväntar sig att det inte finns någon stor överlappning vad avser den sorts tjänster som olika aktörer utföra sedan de specialiserar sig på olika uppgifter.

Den tredje forskningsansatsen som Dahlberg framhåller kan beskrivas som en teori om välfärdspluralism där det förväntas en positiv dubbling av olika aktörer, det vill säga att olika aktörer utför samma sorts tjänster. Här ges brukaren ett val mellan olika alternativa tjänster som produceras av olika aktörer på en marknad präglad av mångfald för tjänster. De olika aktörerna förväntas att utföra välfärdstjänster av liknande art, men tjänsterna från en aktör kan ha olika betydelse för brukaren i jämförelse med tjänsterna från en annan aktör. Enligt Dahlberg så ger inte denna teori testbara premisser. Emellertid så slutar hon med att hävda att teorin skulle kunna få stöd om det visar sig finnas ett positivt samband mellan tjänster från frivilligorganisationer och tjänster från stat, lokala myndigheter. I Dahlbergs studie har hon inte inkluderat organisationer som brukarkooperativ som utför en skattebaserad välfärdstjänst som personlig assistans utan har istället undersökt frivilligt arbete för att hjälpa äldre (Dahlberg, 2004: 52-54).

Detta kanske hade förändrat hennes resultat och slutsatser sedan personlig assistans kan utföras och utförs av både kommunen, assistansbolag och brukarkooperativ i en och samma kommun. Den kompletterande forskningsansats som Dahlberg finner lämplig hade därmed kunnat ifrågasättas sedan en välfärdstjänst som personlig assistans visar sig utföras av olika aktörer. Därmed är den forskningsansats som ansluter sig till teorin om välfärdspluralism mest lämpad för min avhandling sedan den kännetecknas av en förväntan av en positiv dubbling av tjänster från olika aktörer.

Helander har genom sin forskning visat att det vuxit fram olika syn på vad civilsamhället består av utifrån olika värderingar och ideologier som syftar till att reglera relationen mellan människa och samhälle. Inom det kommunitaristiska idealet som kan spåras till Rousseau ska civilsamhället förverkliga samhällsintegrerande medborgerliga ideal vilket jag lite enklare tolkar som att medborgare ska få civila färdigheter genom att delta i civilsamhället. I det marxistiska idealet med fokus på ekonomisk ordning så ska civilsamhället stå för någon slags andelsverksamhet där människor tillsammans producerar vad de är i behov av. Jag tolkar detta som ett socialdemokratiskt ideal där civilsamhället har en roll för inom kommunismen så finns väl egentligen bara en politisk sektor, det vill säga allt är politik. Det tredje svaret är marknadsekonomiskt och handlar om medborgarnas val som konsumenter och att de binds samman i civilsamhället genom sina förnuftiga val. Det fjärde nationalistiska svaret ser marknadskrafterna som omoraliska och vill se en gemenskap i civilsamhället som har sin grund i historia och släktskap. Problemet är att detta reglerar relationen mellan människa och stat men inte någon gräns mot det privata näringslivet (Sundback, 2010, s83).

Etzioni såg redan på 70-talet en tredje sektor mellan statlig och privat sektor bestående av främst civilsamhällets frivilligorganisationer. Etzioni diskuterade hur en tredje sektor vuxit fram mellan den statliga sektorn och den privata sektorn och att denna sektor för att tjäna våra behov kan visa sig vara det viktigaste alternativet under de kommande årtiondena, inte som ersättare utan för att den tredje sektorn

kan förväntas matcha och balansera de andra sektorernas roll. För att möta exempelvis miljöförstöring vill forskaren utifrån flera experiment med nya former genom den tredje sektorn utveckla en metod som kombinerar det bästa från den privata sektorn i form av effektivitet och expertskap med det bästa från den offentliga sektorn i form av allmänhetens intresse, ansvarighet och ett mer brett sätt att planera utförande av tjänster (Etzioni, 1973: 315).

Kumlin och Rothsteins vetenskapliga arbete visar att det civila samhället förväntas betyda mycket för framväxten av socialt kapital och demokratins kvalitet. Skandinavien har här utgjort ett avvikande fall för forskare som sett att det finns en samexistens mellan långtgående välfärdsstatsprogram och en rikedom av socialt kapital. En del teoretiker har tidigare hävdade att stora välfärdsstater som de skandinaviska skulle göra deltagande i frivilligorganisationer onödigt och därmed försvåra för framväxten av socialt kapital. Forskarna vill därför visa på orsakssamband mellan design av välfärdsstatsinstitutioner och hur socialt kapital fungerar. Deras empiriska resultat i Sverige visar att designen av välfärdsstatspolicys har betydelse för produktionen av socialt kapital (Kumlin och Rothstein, 2005:339).

Välfärdsstatens institutioner i Sverige visade sig ha en kapacitet för att både skapa och förstöra socialt kapital. Personliga erfarenheter av behovsprövade individuella välfärdsinstitutioner verkar minska förekomsten av personlig tillit medan personliga erfarenheter av universella välfärdsprogram tenderade att bygga förtroende. Den röda tråden är vid analys att om personer uppfattat sig som rättvist bemötta av myndigheter så bygger man förtroende och socialt kapital men om man har uppfattat sig som orättvist bemött så förstörs tillit och socialt kapital. Sverige och de andra skandinaviska länderna har höga nivåer av tillit vilket kan förklaras av att de flesta bara möter universella välfärdsprogram. Relativt få personliga erfarenheter av behovsprövade välfärdsprogram. Att använda sig av universella välfärdsprogram kan därför ses som ett sätt att satsa i framväxt/skapande av socialt kapital. Den grad av rättvist och jämlikt bemötande som byråkrater kan visa upp är avgörande för om brukaren av en välfärdstjänst uppfattar sig få ett rättvist bemötande. Utifrån detta resonemang så är det viktigt att satsa på designen av välfärdsinstitutioner. Forskarna hävdar också att deras empiriska resultat visar att deltagande i frivilligorganisationer kan leda till både tillit och minskad tillit sedan en del organisationer skapas kring misstroende mot andra (Kumlin och Rothstein: 2005: 360-362).

Rothstein visar att relationen mellan stat och folkrörelser i Sverige och Skandinavien byggt på samarbete snarare än tävlan eller konflikt. På så sätt skapades en korporativ kanal för medborgare att få inflytande innan demokratin slog igenom stort 1917. Fram till 1980-talet fann personer från både höger och vänster politiskt denna demokratiska korporativism vara fungerande. Samarbete förväntades bygga förtroende mellan de berörda och underlätta kompromisser och implementering (Rothstein, 2001: 214-215).

Esaiasson har genom två scenarioexperiment visat på liknande resultat. Experimenten avsåg i studien sökande av arbetslöshetsersättning. En rättvis procedur och bemötande av myndighetspersoner antas här påverka medborgares åsikter om statens legitimitet. Resultatet visade att både själva bemötandet av myndighetspersonen och uppfattad rättvisa rörande hur de blivit behandlade påverkade hur de accepterade beslut. De sökande som är moraliskt besvikna tenderar att kräva mer av själva bemötandet av myndighetspersoner och är mindre benägna att acceptera beslutet oavsett vilket bemötande de fått i praktiken. Individer påverkas av saker omkring dem som är utom en myndighetspersons kontroll (Esaiasson, 2010: 367).

Även Pino pekar på vikten av socialt kapital vid utvärdering och implementering av polis policy. I artikeln har Pino undersökt hur effektiva *community oriented policing*, är genom att undersöka förekomsten av socialt kapital. Tillit och genuin dialog är här viktigt i kommunikationen mellan olika grupper, hur man hanterar resurser samt förmågan hos individer att arbeta tillsammans för att lösa problem. Även om en del medborgare har nätverk med sociala kontakter och möjlighet, potential att bygga socialt kapital gentemot andra medborgare så kan en brist i socialt kapital mellan polis och medborgare leda till att projektet inte är framgångsrikt. Ett sätt att ge rum för samordning är att ha en samordnare vilken ger möjlighet till dialog mellan dem och också mellan grannskap liksom andra offentliga och privata organisationer. Resultatet av undersökningen visade på bristande uppträdande hos poliser och att utsatta grupper kände sig exkluderade varför inkludering av utsatta grupper är ett måste för att bemöta sociologiska faktorer som bidrar till brott och kaos (Pino, 2001: 200 och 213-214).

Maloney, Smith, och Stoker visar ett institutionellt perspektiv på socialt kapital där betydelsen av socialt kapital ses vara nätverk och informationskanaler, tilliten i relationer mellan aktörer och institutioner. Normer och effektiva sanktioner är av stor betydelse för framväxten av socialt kapital då man vill forma politiskt, socialt och ekonomiskt liv. Men forskarna anser att om man enbart fokuserar på deltagande i frivilligorganisationer eller demokratiska attityder och värderingar i en kulturell kontext så minskar man begreppet socialt kapitals förmåga att förklara samhällsliga skeenden. Socialt kapital ska förstås som beroende av sin kontext och som resurs så finns det i relationen mellan aktörer. Forskarna vill att vi ska ta ett top-down perspektiv och en kontextuell ansats. Putnam skulle kanske förundras över det levande organisationslivet och gemenskapen i Birmingham och tro att staden har ett starkt socialt kapital. Men då skulle han missa två viktiga aspekter av den urbana gemenskapen; inblandningen av offentliga myndigheter och frivilliga samhällsorganisationer; och att det finns mycket kontakt mellan de två sektorerna så att information går mellan kommunfullmäktige och föreningar/organisationer. Men här finns en högre nivå också på finansiellt och informellt stöd som ges av kommunen till frivilliga samhällsorganisationer. Forskning om socialt kapital ska inte bara fokusera samhällets påverkan på den kommunala demokratins funktionsduglighet utan men också undersöka

effekten av kommunala och föreningsrelationer på förekomsten av socialt kapital. Perspektivet visar på de formella och informella aspekterna av relationer mellan aktörer. Det finns en ömsesidighet mellan det civila samhället och staten då det gäller att bevara och skapa, bidra till framväxten av socialt kapital. Institutionell design och POS är viktiga variabler att tänka på då man analyserar förekomsten av socialt kapital (Maloney, Smith, och Stoker, 2000: 816-817).

Champlin hävdar att forskare som Putnam, Coleman och Fukuyama ser uppkomsten av socialt kapital som något komplext och rotat i vår kultur. Statens policys är skadliga om de skadar den sociala sammanhållningen. För konservativa amerikaner så finns uppkomsten av socialt kapital hos individer och statens policys kan vara skadliga och motverka moraliskt ansvarstagande hos individer. Därför vill de också förstöra välfärdsstaten. Individer skapar och bidrar till socialt kapital när de samarbetar för det allmänna bästa. Frånvaron av socialt kapital blir till därför att individer inte vill samarbeta. Samarbete kommer att skapa socialt kapital men bara om det är frivilligt. Enligt Putnam så existerar normerna för ömsesidighet vilket karaktäriserar socialt kapital endast i horisontella sociala organisationer. Vertikala nätverk ska däremot sammanföra ojämlika aktörer i asymmetriska relationer, hierarkier och beroende. Staten ses inte skapa frivilligt agerande genom sin närvaro av makt. Putnam och Fukuyama ser sålunda endast skapande av socialt kapital i den privata sektorn i frånvaro av staten. Den kommunala gemenskapen kan inte inkludera staten (Champlin, 1999: 1306-1307).

Fukuyama hävdar att det är i det civila samhället som socialt kapital bildas. Fukuyama beskriver nätverk av tillit och att socialt kapital också kan bildas negativt inom grupper som bygger på utanförskap. Korruption ses i detta sammanhang som att orsakas främst av designen hos offentliga institutioner (Fukuyama, 2001: 7-9).

Kearns och Forrest visar på en länk mellan socialt kapital och förekomsten av deliberativ demokrati. De vill därmed visa att det krävs ett institutionellt perspektiv och en förvaltning som på olika nivåer agerar för att hantera socialt utanförskap och verka för social sammanhållning. Informationssamhällets nya utmaningar, global ekonomi och en allt mer konkurrensorienterad välfärdsstat påverkar den sociala sammanhållningen i städer och grannskap (Kearns och Forrest, 2000: 995).

Social sammanhållning behöver därmed inte vara bara positivt utan kan leda till diskriminering och utanförskap. Det behövs därför ett perspektiv som tar hänsyn till flera aspekter då man undersöker social sammanhållning. För urbana managers kan städer inneha en paradox. En stad som har mycket mångfald och olikhet är också en stad full av skillnader och fragmentering. En stad kan ha allt mer globala kontakter och livet har blivit allt mer mångkulturellt. Detta gör att vikten av nya policys för att söka nå social sammanhållning är viktigt. Forskarna visar med sin artikel på behovet av att agera politiskt på flera olika nivåer samtidigt och i samarbete för att nå social sammanhållning samt att fram-

gång kräver en kunskap om denna växande fragmentering av stadslivet (Kearns och Forrest, 2000: 1013-1014).

Kearns och Forrest visar alltså att den sociala sammanhållning som anses viktigt för att uppnå skapandet av socialt kapital också kan leda till utanförskap för de som inte räknas till gemenskapen inom grannskapet eller mellan grannskap och att detta ställer krav på att utveckla en förvaltning och deliberation som verkar på olika nivåer samtidigt. Det räcker alltså inte med Putnams perspektiv att bara vi verkar i föreningar så bildas tillit, ömsesidighet och socialt kapital utan vi måste också se till det institutionella perspektivet sedan institutionell design påverkar framväxten av socialt kapital och hur vi kan hantera stora samhälleliga förändringar.

Under 90-talet kom en kritik mot de universella skattefinansierade välfärdssystemen sedan de hade allt större problem att bemöta de alltmer differentierade behov av social service vilka medborgarna önskade. I nyliberalismen och den ekonomiska krisens spår på 90-talet så kom man att diskutera om inte den tredje sektorn kunde engageras i produktionen av välfärdstjänster även inom området för den nordiska välfärdsmodellen (Sundback, 2010: 79 och 81).

Inom projektet där man velat se på hur man uppfattar civilsamhälle, frivilliga organisationer och ideellt arbete på olika håll i världen men med tiden har man tittat mer på områden bortom de utvecklade länderna och statistik om mätbara skatteintäkter av non-profitsektorns utbredning på olika håll i världen. Civilsamhällskriterierna varierar mycket i olika delar av världen varför man gjort urvalet för kriterier mycket brett. Civilsamhällssektorn definierades förutom i olika ideella organisationer inom civilsamhället utifrån fyra kriterier. Dessa organisationer ska enligt det första kriteriet fungera utifrån interna regler om beslutsfattande och om medlemskap. Dessa organisationer förväntas inte per automatik ha en formell relation till det offentliga. Det andra kriteriet är att de är privaträttsligt separerade från staten och det offentliga även om de kan få stad av stat eller från kommun men de ska ha andra inkomster som medlemsavgifter och dessa organisationer får inte agera som en del i offentlig maktutövning. Det tredje kriteriet är att de inte får bedriva i huvudsak vinstgivande verksamhet och ingen eventuell inkomst ska fördelas mellan medlemmarna. All vinst måste satsas i verksamheten. Det fjärde kriteriet är att de ska ha självstyre och därmed stadgar som ger regler för funktionärer, styrelse och ordförande. Dessa organisationer är själva ansvariga för sin verksamhet. Det femte kriteriet är att medlemskapet ska vara frivilligt vilket är självklart i ett nordiskt perspektiv men i andra länder så kan organisationer förutsätta exempelvis släktskap (Sundback, 2010: 84-86).

De olika kriterierna som Sundback tar upp sker utifrån Salomons arbete inom projektet. I Salamons liksom Sundbacks arbete refereras till en intressant diskussion om hur man kan se skillnader mellan olika definitioner av civilsamhälle, den tredje sektorn och den sociala ekonomin. Intressant att notera

är här diskussionen om den mer breda definitionen av social ekonomi. Organisationer inom social ekonomi definieras av att de har solidariska syften och respekterar individens företräde och att de har demokratiska beslutsprocesser men också att de är tillåtna att distribuera vinster till sina medlemmar om än i begränsad omfattning (Salamon, 2010: 181).

Detta är intressant sedan kooperativ inkluderas inom den sociala ekonomin men inte inom Salamons projekt för Johns Hopkins institutet där de talar om civilsamhället.

Det finns också ett problem i att organisationer som inte tillhör den privata sektorn eller staten inte inkluderas men samtidigt var viktiga för den tredje sektorns utveckling i en europeisk kontext. På så sätt så inkluderade inte Johns Hopkins projektet kooperativen eller ömsesidiga hjälporganisationer vilket jag tolkar som självstyrande grupper som söker uppnå självhjälp. Detta gjorde man sedan dessa organisationer kan distribuera litet av deras vinst till medlemmarna. Men från ett europeiskt perspektiv är det svårt att förstå varför huskooperativ i Sverige ska hållas utanför definitionen då de inte delat ut någon vinst eller utifrån att denna vinst som delats ut till medlemmarna aldrig varit någon stor summa då dessa organisationer inte drivs av vinstintresse utan för att nå gemensamma mål (Evers och Laville, 2004: 25).

Kan jag i detta sammanhang ha ett antagande om att olika sektororganisationer kan främja framväxten av social kapital? Det är förstås inte min forskningsfråga men kan förklara varför jag har en tes om att olika organisationsformer ger olika effekt på brukarinflytande. De olika värdesystemen som finns övergripande inom samhällets styrsystem borde påverka och forma organisationernas interna strukturer för beslutsfattande och de syften de har med sin verksamhet. På så sätt blir också den tredje sektorns påverkan på framväxten av socialt kapital central.

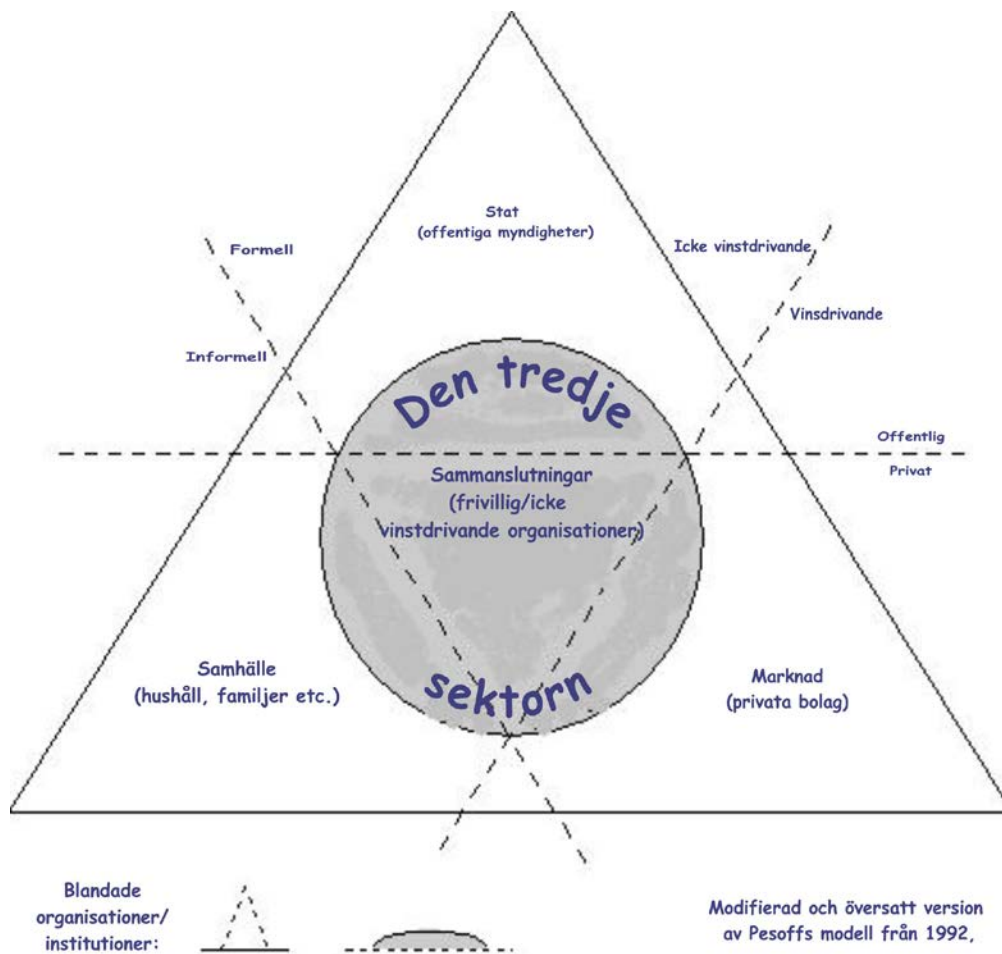
När Evers tar upp välfärdspluralism så tar forskaren upp fyra analytiska aspekter som förklarar vikten avse välfärdspluralism som ett distinkt begrepp. För att kunna analysera utifrån ett pluralism perspektiv är det viktigt att varje samhällssektor analyseras som en i sig viktig del och då också den tredje sektorn. Även om detta är svårt så hävdar Evers att det är en stor skillnad på policy som hävdar vikten av frivilligorganisationer och en policyprocess som i praktiken tar fram detta. Här blir det viktigt att garantera en egen plats eller möjlighet till handling för frivilligorganisationer. Det kan man också hävda för familjer. Så om vi vill ge medborgare en röst; underlätta solidarisk kollektiv handling och sammanhållning i gemenskap; vilket kan ses utmärka förmedlande organisationer inom den tredje sektorn i jämförelse med organisationer från den offentliga och tredje sektorn så måste vi designa policys som leder till förvandling mot mer pluralism eller blandad ekonomi inom välfärden. Att utgå från endimensionella stora sociala ingångsexperiment kan vara farligt på så sätt i den offentliga sektorn. Men det är också farligt att i den offentliga sektorn och den tredje sektorn ha den privata sektorns organisatio-

ner som förebild. Båda dessa utvecklingstendenser kan i vissa fall vara farligt för tredje sektorns organisationer då dessa kan förväntas få ge upp sina unika kvaliteter för att agera som välfärdsproducenter. Den andra viktiga aspekten att ta upp analytiskt för Evers blir därför att inta en mer pluralistisk ansats till social policy vilket utifrån från förmågan hos offentligt policyarbete att bekräfta den mångsida roll den tredje sektorns organisationer spelar för att vara förmedlande organisationer. I detta sammanhang är den tredje sektorns organisationer inte bara alternativa välfärdsproducenter utan de kan också ha en roll i att bevara och utveckla civila färdigheter som deltagande, solidaritet och omtanke mellan dem som samarbetar i den tredje sektorns organisationer; de kan också ha en roll som påskyndare av social förändring och påverka offentlig policy och då genom att re röst åt olika politiska och kulturella minoriteter och deras specifika sociala behov; det kan också ha en roll som pionjärer för att skapa nya innovativa sätt att praktisera serviceproduktion (Evers, 1995: 177).

På så sätt är det enligt Evers inte säkert att den tredje sektorns organisationer som välfärdsproducenter räcker för att vi ska kunna tala om välfärdspluralism. Tredje sektorns organisationer kan bli offer för offentlig policy som vill bredda förekomsten av den reglerande staten och därmed begränsa frivillig handling alternativt underordnas den tredje sektorn marknadens ideal och regler för konkurrens. Välfärdspluralism förutsätter därmed för Evers en decentralisering av principer som berör makt, politiskt beslutsfattande, planering och regler. Ett tredje viktigt analytiskt antagande blir därför för Evers att dessa politiska policys inte bara använder sig av förmedlande organisationer inom den tredje sektorn utan också försäkras sig om att behålla den grogrund de står på. På 90-talet då man i spåren av Putnams forskning kunde visa hur det sociala kapitalet minskade i USA så hävdar Evers att frivillig handling och icke vinstdrivande organisationer behöver ett konstant stöd av de politiskt styrande regeringarna. Det handlar om investeringar över lång tid för att investera i utvecklingen av socialt kapital och inte bara om någon enstaka social utgift. Det behövs en understödande infrastruktur där pluralism får utvecklingsansats och inte bara en ansats som bygger på en skriva kontrakt. Om inte så sker är det enligt Evers en risk att den tredje sektorn kommer att vara en soptipp för allehanda politiska projekt. Här blir det viktigt att också se till de specifika nationella och ideologiska traditionerna som finns i olika länder Det handlar inte bara om att göra ett institutionellt val avseende omfattningen av olika samhällssektorer för att uppnå en välbalanserad välfärds mix av serviceproduktion. Nu är det viktigt att nå en bred samhällsvetenskaplig ansats (Evers, 1995: 178-179).

Pestoff är en av de forskare som har forskningsansatsen välfärdspluralism gentemot den tredje sektorn. Pestoffs forskningsansats är kanske som mest tydlig i välfärdstriangeln nedan:

Figur 1. Den tredje sektorn i välfärdstriangeln



Källa: Pestoff, 2003: 3.

Välfärdstriangeln ovan är konstruerad för att hjälpa oss att definiera stora styrande institutioner och upptäcka förändring i välfärdsmixen. Enligt Pestoff så är välfärdsmixen inte något som är konstant i tiden, istället varierar gränserna mellan offentligt och privat, icke vinstdrivande och vinstdrivande, formell och informell utifrån det tidsmässiga, politiska och sociala kontext organisationer och institutioner verkar inom (Pestoff, 2003: 10).

Relationen mellan den tredje sektorn och staten möjliggörs enligt Pestoff av ett mönster av tredje sektor deltagande inom offentligt policy beslutsfattande i Sverige. Under åren har tredje sektor producerat av varierande personliga sociala tjänster haft en begränsad roll i Sverige som står i skarp kontrast till den omfattande användningen av dem i andra Europeiska länder (Pestoff, 2004: 79).

Den offentliga sektorn har i praktiken olika roller visavi den tredje sektorn enligt von Bergmann-Winberg. När utbudet minskar av offentliga sociala tjänster och andra tjänster så skapas en latent plats för den sociala ekonomin, (den tredje sektorn). Men den offentliga sektorn kan också agera som en aktör som bokar och stödjer samma tjänster i utförande av den tredje sektorn. På så sätt blir frågan om

vilka politiska, ideologiska attityder som råder inom den politiska sektorn visavi den sociala ekonomin av intresse (von Bergmann-Winberg, 2001: 96).

Enligt Pestoff så finns det tre stora utmaningar för den svenska välfärdsstaten som kommer att inverka på rollen för den tredje sektorn som producent av välfärdstjänster. Den första utmaningen handlar om att bibehålla kvaliteten i de tjänster som ges inom välfärdsstaten på grund av en kraftig försämring av arbetsmiljön för personalen som arbetar närmast brukarna. Den andra stora utmaningen består av om- daningar/omvälvningar i välfärdsstaten och då särskilt till följd av att tredje sektorns roll är i omvand- ling. Den tredje stora utmaningen mot välfärdsstaten i Sverige finner vi i det växande demokratiska underskottet vilka har sin bakgrund i förändringar i de politiska institutionerna på 1950-talet och 1970- talet, förändringar som sedan fortsatt till följd av en snabb ekonomisk och politisk internationalisering eller globalisering under 1990-talet (Pestoff, 2004: 75-76).

De tre utmaningarna som innebär en allt sämre service kvaliteten i offentlig sektor, minskat politiskt deltagande och permanenta åtstramningskrav utgör det som Pestoff hävdar utgör välfärdsstatens tripp- el demokratiska dilemma. Det är viktigt att inse att dessa problem är integrerade med varandra och inte kan lösas var för sig. Det är bäst om man behandlar dessa tre utmaningar mot välfärdsstaten som integrerade med varandra vare sig man ser dem som demokratiska problem eller problem som rör makt och inflytande kan man enligt Pestoff finna en långsiktig lösning på välfärdsstatens trippeldemo- kratiska dilemma (Pestoff, 2006: 6).

En strategi för att lösa välfärdsstatens trippeldemokratiska dilemma kan enligt Pestoff vara att satsa på att skapa en högre kvalitet på välfärdstjänsterna genom att förbättra arbetsmiljön för kvinnor som utför tjänsterna; öka möjligheterna för medborgare att ha deltagande i de välfärdstjänster de får via skattese- deln samt öka medborgarnas kontroll över de tjänster de vill ha; samt att ha de demografiska föränd- ringarna med sig i detta förändringsarbete. Detta så att man finner nya vägar för att bibehålla en skat- tebaserad universell välfärdsstat utan att dramatiskt öka skattebördan eller användaravgifter för med- borgarna (Pestoff, 2009: 6).

Den tredje sektorn förväntas att bli influerad av förändringar i välfärdsstaten. Statsvetaren von Berg- mann-Winberg hävdar att vägen öppen till fortsatt förändring till följd av de strukturella förändringar som skett av välfärdsstaten som en logisk följd av ekonomiska nedskärningar inom den offentliga sektorn under 1990-talet. Erfarenheterna från 1990-talet visar på en expansion av den sociala ekono- min och ett växande spektrum av tjänsteproducenter från privata till halvt offentliga inom sfären av tjänsteproduktion på entreprenad inom välfärdsstaten (von Bergmann-Winberg, 2001: 96).

Den svenska välfärdsmodellen har förändrats under 1990-talet och nya aktörer från folkrörelser och nya partnerskap omskapar/ändrar de sätt på vilket välfärdstjänster produceras. Den tredje sektorn kan

fortfarande ses som en marginell producent av välfärdstjänster inom sociala tjänster men dess betydelse kan förväntas öka under kommande år (von Bergmann-Winberg, 2001: 112-113).

Det finns risker med att ge tredje sektor organisationer välfärdstjänster att utföra då detta enligt Pestoff riskerar att göra dem till utförare på rutin med ökad professionalism intern i organisationerna, vilket riskerar att underminera deras interna demokratiska beslutsfattande. Dagens tredje sektor har också lägsta nivån av professionalisering. Riskerna skulle behöva undersökas mer utförligt genom ny forskning (Pestoff, 2009: 48-49).

Goulet och Frank har jämfört organisatoriskt engagemang över tre sektorer. Deras resultat från en USA-kontext visade att anställda inom den privata sektorn visade det högsta organisatoriska engagemanget vilket de fick genom lön, förmåner och tillfredsställelse med arbetet. I non-profit organisationer, dvs. tredje sektor organisationer kan anställda ha en hög tillfredsställelse med sitt arbete. I den offentliga sektorn fanns däremot varken förmåner i form av löner eller tillfredsställelse med arbetet som riktigt kunde konkurrera med de andra sektorerna enligt forskarna (Goulet and Frank, 2002: 202).

Resultaten stödjer tanken att den tredje sektorn har unika egenskaper. Men skulle vi få samma resultat om vi jämför organisationer från de tre sektorerna i Sverige?

Den tredje sektorn kan förväntas utgöra en hållbar bas för att skapa institutioner som kan generera ett ökat socialt kapital. Pestoff visar på detta genom sin forskning men också genom sin teori om en framväxande civil demokratisk revolution där medborgare förväntas i allt högre grad bli medproducenter till sina välfärdstjänster (Pestoff, 1998: 24-25).

Den nya rollen för den tredje sektorn kan då ses vara som en påskyndare av civil demokrati, där produktionen av välfärdstjänster inom den tredje sektorn inte bara kan komma att realisera mer makt åt medborgarna men också rätta till vissa aspekter av uteblivna framgångar från den offentliga och privata sektorn men också försäkra oss om tillhandahållande av alternativa välfärdstjänster och därmed bidra till ökad välfärdspluralism (Pestoff, 2003: 2-4).

Det finns inte anledning att förutsätta att kooperativ eller ideella organisationer på något sätt är bättre eller överlägsna i jämförelse med vinstinriktade privata eller offentliga organisationer. Det finns talrika marknadsmisslyckanden och statliga misslyckanden och då också exempel på ideella bakslag. Det finns dock inga riktigt vedertagna tekniker för fortlöpande systematisk kontroll av sektorn. Massmedia utsätter inte heller sektorn för samma kritiska granskning som andra sektorer. Nya metoder för regelbunden utvärdering behöver därför utvecklas och etableras (Pestoff, 1998b: 9-10).

5.3 En typologi om olika institutionella former växer fram

Enjolras, (2009) hävdar att styrelsestrukturer kan delas in i tre aspekter utifrån vilken typ av aktörer som är inblandade, vilken typ av policyverktyg som används för att implementera policy; samt vilket typ av institutionell samordning som används vid skapande av policy. Utifrån denna ansats fortsätter Enjolras genom att hävda att varje institutionell form har olika aktörer, vinstdrivande, offentligt eller icke vinstdrivande i sig kan karaktäriseras utifrån olika styrelsestrukturer. Enjolras tar här upp fem dimensionen av styrelsestrukturer: fördelningen av äganderättigheter och då särskilt överblivna anspråk; sättet som beslutanderätt sprids inom organisationen; den dominerande mekanism som samordnar och karaktäriserar den institutionella formen; de principer som finns för ansvarsskyldighet; samt de olika incitament som finns för att motivera styrelsemedlemmar (Enjolras, 2009: 277).

Tabell 1. Styrelsestrukturer och institutionella former/idealtyper av Enjolras

	Vinstdrivande företag	Offentlig drift	Icke vinstdrivande drift
Äganderättighet (resterande fordran)	Aktieägare.	Staten.	Inga ägare av resterande fordran.
Beslutsfattande	I proportion till del av aktiekapitalet.	Styrelsemedlemmar utsedda av offentliga auktoriteter.	Styrelsemedlemmar utsedda av allmän sammankomst för medlemmar.
Samordning	Marknaden.	Hierarki.	Ömsesidighet.
Ansvarighet	Kapitalistisk.	Demokratisk.	Demokratisk.
Incitament/drivkraft	Pengamässiga.	Pengamässiga och majoritetsbeslutslogik.	Majoritetsbeslutslogik.

Jag har översatt Enjolras typologi till svenska.

Källa: Enjolras, 2009: 277.

Den första dimensionen berör äganderätt och styrelseformerna fördelar äganderätt olika. Det är vanligt att göra en indelning utifrån rätten till resterande fordringar då alla löpande utgifter är betalade. I företag så får ägarna här ta vinsten. En stor skillnad är här att inom det offentliga och i icke vinstdrivande organisationer så behöver inte medlemmarna ta ekonomiska konsekvenser av sina handlingar (Enjolras 2009: 277).

Den andra dimensionen berör beslutsfattande sedan Enjolras här utgår från att olika institutionella former karaktäriseras av olika principer för att nominera beslutsfattare samt att det också skiljer sig i hur deras makt blir legitim. I privata vinstdrivande firmor så fördelas makten proportionellt till del av aktiekapitalet. I offentlig drift så får beslutsfattare sin legitimitet från en politiskt legitimerande nomineringsprocess. I icke vinstdrivande organisationer som finns i den tredje sektorn så får beslutsfattare

sin legitimitet från val i stora allmänna församlingar exempelvis vid årsmöten, (Enjolras 2009: 277-278).

Den tredje dimensionen berör den samordningsmekanism som är kopplad till specifik institutionell form. Vid det vinstdrivande företaget så är det marknaden som har en samordningsmekanism medan det i offentlig drift är hierarkin som fungerar som en samordnande mekanism. Inom icke vinstdrivande organisationer som i den tredje sektorn så är det ömsesidighet som utgör det institutionella mönster som samordnar människor. På marknaden och inom den offentliga hierarkin så skapas samordning genom att pris och tvång samspekar. Ömsesidig samordning sker genom en känsla av förpliktelse. Inom familjen och privata nätverk så är sociala och moraliska förpliktelser det som påverkar människors agerande. Varje institutionell form domineras av en samordningsmekanism även om vissa institutionella former kan tillåta att man samordningar flera olika sorters samordningsmekanismer. Men utifrån detta synsätt så domineras privata företag av marknadsmekanismen, offentliga organisationer av hierarkier och icke vinstdrivande organisationer av ömsesidighet som samordnande mekanism (Enjolras, 2009: 278).

Den fjärde dimensionen berör ansvarighet, egentligen det sätt på vilket beslutsfattare redovisar sin ansvarsskyldighet. I den privata firman så är beslutsfattare ansvariga inför aktieägarna. Inom offentlig drift så är beslutsfattarna politiskt utsedda och också politiskt ansvariga. I icke vinstdrivande organisationer så är beslutsfattarna demokratiskt ansvariga inför den allmänna församlingen, exempelvis årsmöten där medlemmarna träffas (Enjolras, 2009: 278).

Den femte dimensionen som är den sista som Enjolras här tar upp berör vilka incitament som är sammanvävda med olika styrelsestrukturer. Inom privata företag så är det olika ekonomiska incitament som sporrar inom styrelsestrukturen. Inom den offentliga driften och den icke vinstdrivande organisationen så blandar man ekonomiska incitament med de som berör majoritetsbeslutslogik. Det sista beror på etiska, religiösa eller andra normer som man har privat som kan förstärkas genom engagemang även om så inte alltid sker (Enjolras, 2009; 278).

Enjolras väljer att dela styrelsestrukturer i fyra idealtyper. Den första kallar han översatt offentlig styrelse och denna idealtyp avser endast offentliga aktörer, bygger på direkt styrelse och offentligt ägande samt förutsätter en teknokratisk policy process. Detta är det traditionella sättet att se på offentliga tjänster. Korporativ styrelse avser när staten ger ett monopol för representation och implementering till någon paraplyorganisation för icke vinstdrivande organisationer. Det kan här vara välfärdstjänster inom hälsa eller det sociala området. Policies implementeras genom tvångsmässiga åtgärder exempelvis genom att reglera aktiviteterna medan icke vinstdrivande organisationer tillhandahåller tjänsterna. Den tredje idealtypen översätter jag till konkurrenskraftig styrelse och här förväntas det offentliga

intervenera för att skapa lagmässiga sporrar, incitament som här är marknaden. Konkurrenskraftig styrelse bygger på marknadsliknande mekanismer för att fungera. Den fjärde idealtypen översätter jag till kompanjonskapets styrelse vilken förutsätts reglera den förutsatta konkurrensen mellan olika aktörer genom att använda politiska mekanismer som medling och deliberation. Till detta förutsätts också offentliga auktoriteter olika direkta tvångsmedel som policy för att söka uppnå mål som man tidigare kommit överens om i denna kompanjonskaps styrelse, (Enjolras, 2009: 280).

Enjolras väljer att utifrån de tre dimensioner han ser för medborgerlighet definiera begreppet utifrån att förutsätta att det finns olika kollektiv, väl utbredda demokratiska regler för styrelse samt en kvalificering för de personer som tillhör medborgarna. Olika syn på medborgerlighet finner han också stämma väl överens med Evers inriktningar för att karaktärisera sociala tjänster (Enjolras, 2009: 280).

Tabell 2. Styrelsestrukturer och dimensioner av medborgerlighet

	Offentlig styrelse.	Korporativ styrelse.	Konkurrenskraftig styrelse.	Kompanjonskap styrelse.
Diskurs, social gränsdragning	Välfärd och professionalism.	Välfärd och professionalism.	Konsumtion och förvaltning/ledning.	Delaktighet.
Kollektivets indelning.	Offentligt intresse.	Kollektivt intresse.	Inga kollektiv.	Solidaritet.
Utmärkande för styrelsens regler.	Sociala rättigheter, patientavtal, offentlig service etik.	Sociala rättigheter, patientavtal och frivillig etik.	Konsumentskydd och klagomålshantering.	Direkt röst, direkt deltagande och krafftigörelse.
Kvalifikation för att ingå i styrelsestruktur.	Brukare.	Förmånstagare/medlemmar.	Konsumenter.	Medborgare.

Jag har översatt Enjolras typologi till svenska.

Källa: Enjolras, 2009: 281.

Enjolras stora poäng med denna typologi ovan är att varje styrelsestruktur har en egen inneboende uppfattning om medborgerlighet utifrån specifik institutionell logik (Enjolras, 2009: 280-282).

En viktig sak att ta i beaktande enligt Enjolras är att både institutionell logik och uppfattningar om medborgerlighet kan relateras till olika uppfattningar om demokratiskt beslutsfattande i policyfrågor, vilka också kan delas in i två sorters åtskiljande drag. De två första åtskillnaderna karaktäriserar det institutionella sammanhanget inom vilket beslutsfattande kring policyfrågor sker. I detta sammanhang skiljer Enjolras mellan en valkanal och en korporativ kanal och inom korporativa kanalen kan man också se en skillnad mellan korporatism och pluralism. Traditionellt har beslut om policy skett som ett resultat av parlamentariska aktiviteter i demokratiska representativa system. Men det civila samhället har också en roll för skapande av policy vilket kan ske genom tre olika kanaler för politiskt inflytande. Den första kanalen för politiskt inflytande i det civila samhället är valkanalen genom representativa politiska institutoner. Den andra kanalen är den korporativa kanalen där man får politiskt inflytande

genom organisationer i det civila samhället. Den tredje kanalen är politisk påverkan genom massmedia. Observera att klassisk pluralism inte ser en skapad institutionell struktur för representation av intressegrupper/organisationer och för samspelet mellan parlamentet och organiserade intressen. Inom neopluralismen så ser man dock ett samspel mellan starkt organiserade intressegrupper och parlamentet (Enjolras, 2009: 282).

Den tredje viktiga åtskillnaden som kan relateras till olika uppfattningar om en demokratisk policyprocess berör normativa uppfattningar om demokrati. Detta finner jag vara extra intressant med tanke på mitt tidigare avsnitt om olika demokratimodeller. Enjolras visar att normativa uppfattningar om vad som är en demokratisk beslutsprocess kring policy påverkar valet av styrelsestruktur. Teorier där man ser demokratiskt beslutsfattande som en process där olika intressen konkurrerar med varandra kan benämnas konkurrenskraftig demokrati då fokus i sammanhanget är på motsägelsefulla och konkurrerande intressen. Inom konkurrenskraftig demokrati så ses själva valprocessen som en mekanism för att uttrycka politiska preferenser och välja mellan olika intressen som försöker konkurrera med varandra. Att välja ledare genom röstning som kan avkrävas ansvar för sina beslut är också här viktigt. Detta är för mig något som jag skulle vilja se som liberal demokrati eller klassisk valdemokrati även om inte Enjolras väljer detta uttryck. Teorier som istället fokuserar på att se demokrati som en beslutsprocess vilket ska uppnå det allmänna bästa kan ses tillhöra den deliberativa demokratimodellen. Utifrån detta perspektiv så fokuserar man att söka lösa konflikter genom rationell och väl genomtänkt diskussion i den offentliga sfären. Istället för att fokusera på att samla in olika politiska preferenser som vid ett röstförfarande så leder deliberation till omvandling, förändring av preferenser. Deltagardemokrati som demokratimodell fokuserar på det aktiva deltagandet av alla medborgare i politiskt beslutsfattande och politiska aktiviteter. Konkurrenskraftig styrelsestruktur kan därmed kopplas samman med konkurrenskraftig demokrati där det handlar mycket om valkanal. Korporativ styrelsestruktur kan kopplas samman med deliberativ demokrati. Konkurrenskraftig styrelsestruktur och kompanjonskapets styrelsestruktur utgår från ett pluralistiskt perspektiv på policyprocessen men de har olika demokratiska idealmodeller. Kompanjonskapets styrelsestruktur involverar både deltagande demokrati och deliberativ demokrati. Konkurrenskraftig styrelsestruktur kan ses som en del av konkurrenskraftig demokrati men kan även realiserars enbart genom den privata marknadens mekanismer. Om så är fallet är det intressant att fråga sig vad som skiljer politiskt handlande från ett privat handlande på en privat marknad? (Enjolras, 2009: 282-283).

Det finns därmed två stora trender som samverkar i denna tid i Europa då välfärdstaternas organisering är i omvandling. Den första trenden innefattar införandet marknadslänkande lagstiftning inom välfärdsområdet. Den andra stora trenden är att denna utveckling kräver en utveckling av nya styrelsestrukturer för att främja samarbete och strategiska kompanjonskap mellan en mångfald av aktörer. Dessa nya styrelsestrukturer måste då innefatta en horisontell samordning och fostra, skapa initiativ

från det civila samhället. Denna omvandling med nya styrelsestrukturer kan förväntas omvandla offentliga auktoriteter från att vara centraliserade och hierarkiska till sin organisationsform till att bli de som ska samordna horisontella nätverk. Det är enligt Enjolras framväxten av en styrelsemix på den civila marknaden som vi ser för sociala välfärdstjänster. Men för samme forskare finns det också en risk att de marknadsmekanismer som nu används kan underminera det specifika i det sociala, samhällsliga bidraget från organisationer från det civila samhället. Eller som jag själv vill uttrycka det, tredje sektor organisationer (Enjolras, 2009: 288-289).

Det är intressant att utifrån detta perspektiv där flera forskare framhåller att olika sektorer har en specifik institutionell logik söka att se om detta också ger olika förutsättningar för medproduktion och brukarnas roll i detta.

Mycket med utgångspunkt i Elinor Ostroms forskning om gemensam, allmän egendom och brukarnas roll och brukarorganisationernas roll i att producera gemensamma, tjänster vilket berör allmän egendom har ett nytt forskningsfält växt fram. Forskningen inom detta område använder begreppet "Co-production" internationellt och forskningsfältet är tvärvetenskapligt och ett område på framväxt (Verschuere, Brandsen och Pestoff, 2012: 1085).

Utifrån Ostrom kan "co-production" som jag i avhandlingen kommer att benämna medproduktion definieras som: *"en process genom vilken insatsen att producera en vara eller tjänst sker genom medverkan av individer vilka inte finns inom samma organisation."* Den vanligt förekommande producenten av utbildning, hälsa eller infrastruktur är en offentlig förvaltning. Men om producenten bara är en offentlig förvaltning är detta också beroende av vilken sorts vara eller tjänst det är men också vilka incitament som finns för att underlätta för ett aktivt deltagande av andra. Alla offentliga varor och tjänster kan potentiellt produceras av en offentlig förvaltning och av dem som brukar kallas klienter vilken här har en passiv betydelse sedan man förväntas agera gentemot klienter. Medproduktion som Ostrom använder termen avser att visa att medborgare kan ha en aktiv roll i att producera offentliga varor och tjänster vilka berör dem (Ostrom, 1996: 1073).

Det som skiljer medproduktion från forskning om traditionellt frivilligt deltagande är att medproduktion sker inom ramen för professionell serviceproduktion och det berör människor med välfärdstjänster som berör dem själva och inte, (om inte uteslutande) för att hjälpa andra ideellt, vilket är vanligt i andra sammanhang då vi talar om ideellt arbete. Vanliga medborgare kommer genom medproduktion att ge av sin tid och insats i själva produktionen av välfärdstjänster som tidigare utfördes av ansvarstagande professionella aktörer och organisatörer. I detta sammanhang finns ett teoretiskt brobyggande mellan traditionell forskning om frivilliga sektorn (tredje sektorn) och forskning om offentlig förvaltning. New Public Governance paradigmet bidrar till en allt mer fragmenterad offentlig förvaltning vars

tillstånd kan ses som osäkert. Vi har nu en "plural state" som kan beskrivas som en stat men mångfald av processer bidrar till att informera det politiska system inom vilket man beslutar om offentlig policy. Det fokus som medproduktion sätter på medborgerligt deltagande i produktionen av välfärdstjänster gör att medproduktionen blir en viktig del i ett ändrat förhållningssätt; ett nytt paradigm inom offentlig förvaltning där man inte längre förväntar sig att välfärdstjänster ska produceras enbart av professionella och förvaltningspersonal inom offentlig förvaltning. De teorier om medproduktion som nu kommit att aktualiseras igen ifrågasätter de traditionella föreställningarna om offentlig planering och välfärdproduktion och dessa är nu bortom bäst före datum och behöver uppdateras så att de förhåller sig till medproduktion som en integrerad mekanism och incitament för att samla mänskliga resurser (Verschuere, Brandsen och Pestoff, 2012: 1085).

Ewert och Evers visar genom en artikel om medproduktion att användningen av begreppet inte är oproblematiskt mot bakgrund av det tyska hälsosystemet. Att involvera brukare av sjukvård är inte något nytt så författarna frågar sig varför detta har blivit så intressant under de senaste årtiondena vilka har inneburit att man gått från ett reglerat hälsosystem där brukaren förväntas vara tillmötesgående utifrån råd av experter till ett hälsosystem som bygger på medproduktion vilket ger en mer aktiv roll för brukare av välfärdstjänster inom hälsoområdet. Själva stabiliseringen av demokratier i väst efter andra världskriget och konsolideringen av välfärdsregimer har tillsammans med frigörandet av brukarna av välfärdstjänster och individualiseringen av själva utförandet av välfärdstjänsterna har lett till en succesiv utveckling av brukares förmåga att hantera välfärdstjänster men detta har också ökat brukares förväntningar på anständiga och mer kvalitativa välfärdstjänster. Denna utveckling har sammantaget skapat en god grogrund för en diskurs inom offentlig förvaltning där man ser på sociala tjänster utifrån olika perspektiv som styrelsesätt som manager, tillvaratagande av konsumenternas intressen och deltagande styrelse inom det politiska systemet vilka alla som perspektiv bidragit till att ändra vår syn på brukare och patienter inom hälsosystemet. Hela samhällets organisering av välfärd har förändrats vilket också påverkat hälsosystemet. Ett hälsosystem vilket påverkats av nya krav på ändrade logiska resonemang (Ewert och Evers, 2014: 430).

Brukarorganisationer har i det tyska hälsosystemet rapporterat att de uppfattar att brukarna splittras mellan olika roller som de förväntas inneha. Å ena sidan så ska de bygga upp relationer som bygger på tillit och vara redo att vara tillmötesgående medan de å andra sidan ska agera som en självlärd expert och försöka få de bästa tillvalstjänsterna och produkterna för dem. Tidigare roller för brukaren i välfärdssystemet inskränkte det personliga agerandet till uppgiften att som brukare och patient vara tillmötesgående till experters råd kommer nu att krocka med krav som ska verkställas för att förverkliga en modern medproduktion. Brukarna måste lära om att vara brukare på ett annat sätt genom medproduktion. Ett resultat kan därför bli att en ny klyfta med social ojämlikhet skapas utifrån att brukare har

olika förmåga att hantera val eller köp men också på grund av brukares olika kognitiva och praktiska färdigheter (Ewert och Evers, 2014: 436).

Själva införandet av marknadstänkande inom hälsoområdet kom här att ge medproduktion betydelsen av att göra individuella val som brukare på hälsomarknader, vilket kan betyda större individuell frihet men det kan också innebära att man lämnas ensam som icke-expert för att organisera ens egna välfärdstjänster inom hälsoområdet. Olika begrepp som berör medborgare eller klient eller expert och patient relationen kombinerar i praktiken olika krav på logik och förväntningar på vad medproduktion kan innebära i praktiska roller. För att lyckas med medproduktion måste man kombinera motsägelsefulla diskurser och praktiker; konsumerism och krav på en bättre offentlig förvaltning genom ökat deltagande av brukare. Om inte brukarna ensamma ska få ta ansvaret för en framgångsrik medproduktion så måste det skapas en stöttande kollektiv infrastruktur, vilket skyddar och ger brukare kraft på ett jämlikt sätt. I detta arbete behöver man utgå mer från brukaren i centrum och ett demokratiperspektiv. En brist på tillit kan dock inte bemötas enbart med formella arrangemang och procedurer för medproduktion. Om medproduktion har sin grund och initieras av den tredje sektorns aktörer, förespråkar en kunskap utifrån gemenskap om hälsosystemet praktik och ger medproducenter möjligheter att agera som entreprenörer med lite fritt utrymme att göra detta så kan medproduktion bli något mer än ett modeord (Ewert och Evers, 2014: 440-441).

Ostrom visar med sin forskning att produktionen av en tjänst i kontrast till en vara är svårt att lyckas med utan ett aktivt deltagande av dem som tjänsten riktar sig till. Om studenter inte är aktiva och engagerade i sin utbildning, påhejade och stöttade av sin familj och vänner så spelar det inte så stor roll vad lärare gör för att studenten ska lära sig. Om medborgare inte rapporterar misstänkta händelser till den lokala polisen så är det lite polisen kan göra för att lösa brott lokalt eller minska antalet brott. Ostrom använder medproduktion för att beskriva de potentiella relationer som kan existera mellan de traditionella producenterna inom offentlig förvaltning, lärare, poliser och vårdpersonal och deras klienter som vill förändras genom den välfärdstjänst de får till bättre utbildade, tryggare och hälsosammare individer. Medproduktion förväntas därmed leda till synergier mellan vad en lokal offentlig förvaltning gör och det som medborgare bidrar med (Ostrom, 1996; 1079).

Ostrom har skrivit om de centrala principer hon identifierat för att avgöra vad som gör medproduktion till ett effektivt tillvägagångssätt. Den första principen berör att kunna avgränsa själva resursen vare sig det är ett storstadsområde där man försöker nå en kontinuerlig trygghet, inom skolor så avser detta att också definiera gruppen av brukare. Den andra principen handlar om att anpassa reglerna för användning och anskaffande till lokala förhållanden vilket inkluderar att besvara frågor som vem har rätt till vad och vem bidrar med vad. Den tredje principen handlar om att låta medproducerande medborgare vara involverade i själva beslutsprocessen antingen i direkt beslutsfattande eller genom deltagande.

Utomstående myndigheter ska avhålla sig från att vara för involverade i lokala gemenskapers rätt att organisera sig själva. Den fjärde principen avser vikten av övervakare ”common-pool resources”, CPR dess förhållanden och beteende och att dessa övervakare är ansvariga inför lämplig myndighet. Den femte principen är att det ska finnas gradvisa sanktioner mot dem som bryter mot reglerna. Den sjätte principen för att design långsiktigt hållbara CPR avser att det ska finnas konfliktlösande mekanismer mellan de som tillägnat sig eller mellan de som tillägnad sig något av gemensamma resurser och offentliga tjänstemän. Den sjunde principen är att det måste åtminstone finnas en minimal acceptans för att människor har rätt att organisera sig. I detta sammanhang så betyder det att de som tillägnar sig gemensamma resurser måste få designa sina egna institutioner för kollektiv handling utan att bli utmanade av utomstående offentliga myndigheter. Om CPR är en del av ett större samhälleligt system så vill Ostrom också att vi tillgodoser en åttonde princip som handlar om de som tillägnar sig gemensamma resurser ska ha tillhandahållande av kontroll, genomförande, konfliktlösande mekanismer och styrelseaktiviteter (governance aktiviteter) vilka organiseras genom tillhörande aktiviteter på flera nivåer för att ge förutsättningar för inneboende driftighet (Ostrom, 1990: 90).

Forskning om medproduktion har tittat mer specifikt på hur organisatoriska förhållanden påverkar framgången för medproduktion. Denna forskning kan delas in i två olika ansatser. Den ena inriktningen berör arbetsprocesser inom organisationer och hur dessa påverkar förutsättningarna för en effektiv medproduktion, oavsett typ av organisation. Men den andra inriktningen inom forskningen kring medproduktion undersöker hur olika organisationer, företag, offentlig förvaltning eller organisationer från tredje sektorn påverkar och ger goda förutsättningar för medproduktion (Verschuere, Brandsen och Pestoff, 2012: 1089).

Allt fler sociala välfärdstjänster refererar till medproduktion som ett sätt att uppnå offentliga välfärdstjänster av högre kvalitet och utgår från att medborgerligt deltagande har ett värde i sig. Denna utveckling kräver i praktiken att vi sätter på oss lite kritiska glasögon och inser att detta framväxande forskningsfält kräver empiriskt och jämförande forskning som prövar dessa antaganden. Inom litteraturen som tar upp medproduktion så antas det finnas samband mellan framväxten av socialt kapital, nya relationer mellan aktörer och kooperativt agerande men också högre kvalitet i välfärdstjänster liksom minskade kostnader och förmåner för de medborgare som deltar, (Verschuere, Brandsen och Pestoff, 2012: 1099).

I detta sammanhang krävs det inte för mycket möda för att förstå att dessa förväntade resultat alternativt mål med medproduktion borde kunna hamna på kollisionkurs med varandra. Hur når man exempelvis minskade kostnader samtidigt som man får ökat medborgligt deltagande men också högre kvalitet i välfärdstjänster?

Det är mot bakgrund av forskningen om medproduktion som undersöker hur olika organisationer påverkar och ger olika förutsättningar för medproduktion jag skriver min avhandling. Det är rimligt att anta när man undersöker medborgares möjlighet till medproduktion och inflytande över de välfärdstjänster som berör dem att själva organisationen kan påverka möjligheterna för en effektiv medproduktion.

Alford har analyserat skillnaderna mellan att vara en medborgare eller klient i offentlig sektorn och en klient i den privata sektorn. Alford menar att det finns två stora skillnader mellan klienter i den privata sektorn och allmänheten inom offentliga organisationer. Den första stora skillnaden avser vem som utför de viktiga funktionerna som att uttala preferenser och mottager varor eller tjänster. Den andra stora skillnaden avser själva utformningen av dessa viktiga funktioner. Inom den privata sektorn så är den tänkta transaktionen utförd av en och samma person, nämligen klienten/konsumenten. Men i den offentliga sektorn så är dessa viktiga skillnader asymmetriskt uppdelade mellan två olika aktörer, medborgare och klienter vilka tillsammans uttalar preferenser och mottagare av varor eller tjänster. Det värde som det offentliga förmedlar genom sina varor och tjänster konsumeras både av medborgarens som får ett offentligt värde att ta till sig medan klienterna i den offentliga sektorn mottar ett privat värde. Själva funktionen om att uttrycka preferenser utförs huvudsakligen av medborgare i den demokratiska politiska processen. Medborgare får på detta sätt det sista ordet över vad som är offentligt värde men också privat värde att producera. Till följd av detta så är de offentliga organisatoriska relationerna mycket annorlunda i jämförelse med den privata sektorn (Alford, 2002: 338).

I detta sammanhang kan vi anta att alla organisationer styrs av mål som kan vara olika organisationer emellan men finns det också olika huvudvärde/mål inom respektive samhällssektor? I samband med att Pestoff beskriver olika sätt att kontrollera den statliga, offentlig och tredje sektorn så ger Pestoff också en fingervisning om att det finns olika huvudvärde som styr respektive sektor vilket framgår nedan:

Tabell 3. Olika sätt att kontrollera den statliga sektorn, marknadssektorn och den tredje sektorn

	Den statliga sektorn	Marknaden	Den tredje sektorn
Huvudvärde	Rättvisa	Frihet	Broderskap
Anknutna värden	allmänt tillhandhållande	Vinstmaximering	självhjälp och välvilja
Kontrollfunktioner	politiskt ansvar	ekonomiskt ansvar	socialt ansvar
Syfte med kontrollen	utverka måluppfyllelse, jämlik behandling av medborgare, förhindra byråkratins utbredning och undvika bedrägeri	försäkra aktieägare/stat mot uppskrivna/nedskrivna företagstillgångar och undvika Bedrägeri	utverka måluppfyllelse, förhindra ledningens utbredning och undvika Bedrägeri

Källa: Pestoff, 1998b: 10.

Pestoff visar att respektive sektor styrs av olika huvudvärde och anknutna värden. Den statliga sektorn styrs av rättvisa och målet att ha ett allmänt tillhandahållande. Den privata sektorn styrs av frihet med målet att uppnå vinstmaximering och den tredje sektorn styrs av broderskap och målet att uppnå självhjälp/välvilja (Pestoff, 1998b:10).

En liknande idé till den som statsvetaren Pestoff presenterade 1998 om staten, marknaden och den tredje sektorn baseras på värderingar och kontrollmekanismer framkommer i en modell av sociologen Wolvén:

Tabell 4. Gemeinschaft, stat och marknad - resurser, processer, mål och idealtyper

	Mål	Dominerande Process	Strategiska Resurser	Idealtyp/Motiv
Gemeinschaft	Solidaritet/Gemenskap	Samarbete	Nätverksförmåga	Altruist
Marknad	Profit/Vinst	Konkurrens	Vinnarinstinkt	Egoist
Stat	Socialisation (av normer, värderingar) Tillväxt	Byråkrati	Administrativ talang	Instrumentalist

Källa: Wolvén, 2004: 15.

Wolvéns idé är att gemenskap baseras på fungerande nätverk. Vidare förutsätter solidaritet att aktörerna till stor del styrs av altruistiska motiv. Marknaden å sin sida kan ses som en total kontrast till Gemeinschaft. Konkurrens premierar egoistiska individer med vinnarinstinkt. För staten som ses som en starkt byråkratiserad sektor, är administrativ talang en tillgång. En rationell, beräknande aktör, det vill säga, en instrumentalist av Webersk typ, anses vara mest lämpad att lösa problem inom denna sektor (Wolvén, 2004a: 15).

Wolvén (2004b) har undersökt skillnader i ledarskap mellan de tre sektorerna och funnit att ledarskapet skiljer sig mellan de tre sektorerna. Ett ledarskap som bygger på tradition finns främst i den ideella sektorn med kompetens ska vara det som ledarna själva inom offentlig sektor säger att deras ledarskap grundar sig på. Den lilla andelen karismatiska ledare är mest förekommande inom den privata sektorn även om jag inte tolkar det som att dessa ledare dominerar sektorn. Alla ledarna anser att deras ledarskap främst grundar sig på kompetens och vill med egoistiska motiv att det ska gå bra för organisationen. Föga förvånande med det sista påståendet men vore det inte mer intressant och veta hur anställda inom respektive sektor ser på sina chefers ledarskap och om detta skiljer sig åt mellan sektorer? Motiven bakom ledarskapet hos ledarna skiljer sig också åt mellan sektorerna i Wolvéns undersökning. De egoistiska eller instrumentella motiven dominerar bland ledarna i privat sektor. I offentlig sektor är det däremot lika vanligt att vilja förbättra något på orten och mer ovanligt att vilja förbättra något i världen.

Inom den ideella sektorn är det däremot ungefär lika vanligt att ha egoistiska motiv som att vilja sprida värderingar och kultur (Wolvén, 2004b: 182).

Enligt Ds 1998:48 diskuterar de hur man kan definiera den sociala ekonomin. Enligt skriften så är en "kärna" i den sociala ekonomin att verksamheterna primärt syftar till ett gott liv för den enskilde och detta ska vara inom konkreta avgränsade områden. Senare i skriften så definieras också sociala mål som "konkreta inslag i "ett gott liv" för människor i det omgivande samhället" (Ds 1998:48: 50)

Sociala mål blir något mycket abstrakt inom litteraturen men jag tolkar det som att sociala mål är mål som bygger på en värdegrund och att vilja åstadkomma en förbättring av konkret slag för en grupp. Därmed finns ett altruistiskt inslag av att vilja ge/åstadkomma något bra som inte bara gynnar en själv utan en hel grupp. Det är alltså inte mål som går ut på ekonomisk vinning eller att bara genomföra något i praktiken. Sociala mål bygger på en tydligt etiskt formulerad värdegrund.

Den tredje sektorn förutsätter ett demokratiskt ledarskap enligt en rapport från SLUP och vad detta innefattar kan diskuteras men det viktiga blir i detta avseende att de indirekt lyfter frågan om de olika sektorerna förutsätter olika sorts ledarskap. Ledarskapet inom den sociala ekonomin har enligt SLUP delvis andra utgångspunkter än ledarskap inom både privat och offentlig sektor. Inom dessa två sektorer styrs besluten mer utifrån ekonomiska faktorer. Aktieägarnas intressen av vinst inom den privata sektorn präglar ledarskapet och politikerns och tjänstemäns förvaltning av medborgarnas skatter präglar ledarskapet inom den offentliga sektorn. Inom den tredje sektorn är beslutsstrukturen mer knuten till sociala värden och sociala vinster via medlemmarnas inflytande vid stämma eller via annat beslutande organ. Vinsten är inte huvudsyftet även om ekonomin naturligtvis måste gå ihop. Tänk på definitionen av den tredje sektorn som jag tidigare tagit upp där det framgår att dessa organisationer primärt har samhällliga ändamål, det vill säga sociala mål (SLUP, 2005a).

Social redovisning blir på detta sätt ett viktigt redskap för att se om organisationen uppnått sociala mål men också ett viktigt konkurrensredskap vid upphandling för organisationer som drivs främst av sociala mål och inte vinstintressen. En rapport från SLUP definierar social redovisning enligt följande: "Social redovisning är en metod för att planera, mäta och utvärdera den sociala verksamheten i en organisation. Den utgår från de sociala målen för organisationen och redovisar hur väl organisationen har uppfyllt dem. Social redovisning sker i en process tillsammans med de viktigaste intressenterna. Den hjälper organisationen att kontinuerligt förbättra sin sociala verksamhet genom att öppet redovisa den för dem som är berörda av den" (SLUP, 2005b, s6).

Det vore enligt författarna ett användbart sätt att kunna konkurrera med en social redovisning i upphandlingssituationer för att kunna visa de egna fördelarna. Vid upphandling brukar tredje sektor organisationer annars ha svårt att hävda sig gentemot de affärsdrivande företagen (SLUP, 2005b, s6).

Vamstad hävdar att debatten om olika utförare av välfärdstjänster vanligtvis handlar om den offentliga sektorn mot den privata sektorn där den privata sektorn antas vara företag med vinstintresse. Men att generalisera utifrån detta synsätt så att allt som inte är offentligt antingen är privata företag med vinstintressen eller organisationer utan vinstintresse kan leda till stora missuppfattningar. Detta sedan det privata inte är något homogent utan ett heterogent brett spektrum av olika aktörer (Vamstad, 2007: 27).

Vamstad hävdar med stöd i Alford's forskning att dikotomin mellan bara offentligt eller privat kan vara missledande särskilt om man vill definiera brukaren eller klienten. Hur man ser på brukaren är en central fråga när man vill särskilja välfärdssektorer från varandra. Alford försöker visa på viktiga principiella skillnader mellan brukare eller klienter. Enligt Alford finns det två viktiga aspekter av att vara konsument, vilket jag också väljer att använda utbytbart med ordet klient då det i dessa sammanhang inte verkar vara någon skillnad i betydelse. För Alford så är det två viktiga aspekter av betydelsen av klient i dessa sammanhang. Klienten eller konsumenten uttrycker sin personliga preferens i valet av service och genom detta val så väljer också klienten vilken sorts service som ska produceras. Den andra viktiga aspekten av att vara en klient är att man privat konsumerar och har förmån av den tjänst som är producerad. Utifrån Alford's tankesätt så är den första och andra aspekten av att vara en klient uppfylld i den privata sektorn medan den offentliga sektorn delar upp detta i två olika roller. I den första aspekten av att vara en klient så är man i den offentliga sektorn en medborgare och i den andra aspekten en klient. Skillnaden blir på detta sätt mellan sektorerna att den privata sektorn lämnar både utformandet och själva konsumtionen av den producerade tjänsten till klienterna. Men i den offentliga sektorn så formas tjänsten utifrån politiska preferenser hos medborgare vilket är en separat process från själva konsumtionen av den producerade tjänsten (Vamstad 2007: 27-28 och Alford 2002: 338).

Enligt Vamstad så delar den tredje sektorn vissa drag med både den offentliga och privata sektorn. Ett gemensamt drag mellan den tredje sektorn och den privata sektorn berör det Alford kallar den första aspekten av att vara konsument. Klienten ger uttryck för sin personliga preferens i valet av service och genom detta val så väljer också klienten vilken sorts service som ska produceras. Detta är inte ett kollektivt val som inom den offentliga sektorn där kollektiva övervägningar ska ske för hela det politiska systemet. Både den privata och den tredje sektorn saknar därför det allmänna draget hos den offentliga sektorn. Alford visar på vikten av att undersöka om klienten utföra båda aspekterna av att vara konsument. Det är bara inom den privata sektorn som klienten både utgår från sin personliga preferens i valet av service och genom detta val så väljer också klienten vilken sorts service som ska produceras och också privat konsumerar tjänsten. Det är bara i den privata sektorn som konsumenten utför båda aspekterna av att vara klient. I den offentliga sektorn och i den tredje sektorn så styrs man av andra överväganden för konsumtion av varor vilka utgår från symboliska, sociala och normativa principer. På så sätt finns det en viktig skillnad i att den privata sektorn eftersträvar en klientdriven vinstmaxime-

ring medan den tredje sektorn och den offentliga sektorn båda drivs av ett sökande efter information och samarbete (Vamstad, 2007: 27-28).

Tabell 5. Vamstads typologi utifrån Alford's forskning

	Definition av brukare	Alford's1:a aspekt klient	Alford's2:a aspekt klient	Privat/vinst typologi
Den offentliga sektorn.	Medborgare/klient.	Politisk definition av medborgare.	Privat konsumera-rad av klient.	Offentlig.
Den privata vinst-drivande sektorn.	Konsument.	Definierad av konsumenters intressen.	Privat konsumera-rad av konsument	Privat.
Den tredje sektorn.	Medlem eller klient.	Definierad av mål för organisationen.	Privat konsumera-rad av medlem.	

Vamstad har här modifierat Alford's typologi som jag översatt till svenska.

Källa: Vamstad, 2007: 28.

Alford vill med sitt arbete visa på vikten av att bredda själva betydelsen av utbyte från att bara handla om ekonomiskt utbyte på den privata marknaden till att också handla om ett socialt utbyte. En sådan teori om socialt utbyte breddar definitionen av vad som kan bytas inom relationer till att inte bara handla om pengar, varor eller tjänster. Människor kan ge varandra sådant som har symboliskt värde exempelvis en förhöjd social status. Det kan också handla om att ge ett inre, inneboende värde i form av vänskap eller respekt. Men det kan också vara ett normativt värde som avger känsla av rättvisa. I praktiken menar Alford att ett socialt utbyte kan vara vad som helst som aktörerna värdesätter. Detta utbyte blir då inte bara mellan de som säljer eller konsumerar utan kan också innefatta andra aktörer. Socialt utbyta kan också involvera mer än två aktörer och omfatta komplexa former av ömsesidighet. Den privata marknaden utgör här begränsas ömsesidighet då två aktörer har utbyte med varandra. Men det finns också utbyte som kan avse generellt utbyte och behöver inte ge direktverkande ömsesidighet men alla aktörer i processen har över tid både givit och fått något i processen. Ömsesidighet är på så sätt ensidigt. Oavsett formen för socialt utbyte så kan folk inte beräkna direkta vinster av utbytet utan behöver ha tillit till varandra (Alford, 2002: 341).

Alford menar att typologin har mer än en begreppslig signifikans och teorin om socialt utbyte har i praktiken implikationer för hur offentliga administratörer uppfattar och utför sina uppgifter. För den offentliga förvaltningen så kan typologin bidra till att klargöra vem som ska tjäna genom tjänsten. I praktiken poängterar detta också att administratörerna ska tjäna flera olika sorters offentlighet från ett helhetsperspektiv och inte bara tjäna enskilda intressenter. Dessa intressenter kan också förväntas ha olika krav vilket ställer olika krav på organisationen. Det andra viktiga bidraget med att utgå från en teori om socialt utbyte är att detta i sig kan avslöja en större mångfald av bidrag från klienter som inte

bara handlar om pengar utan kan innefatta samarbete, tillmötesgående eller medproduktion. Dessa olika bidrag från klienter kan både förstärka och minska de krav som finns på resurser inom organisationen. Men av betydelse är att klienter kan bidra med värde till tjänsterna även om de inte betalar pengar för dem. På så sätt ser Alford att den offentliga förvaltningen får en praktisk motivation att lyssna på sina klienter. Det tredje bidraget är att offentliga administratörer kan använda sig av ett mer omfattande perspektiv för att se vad deras organisation eller program bör producera för att fostra fram de önskvärda bidragen från klienterna. Organisationerna kan här producera inte bara varor och tjänster utan också normativa värden. Med denna kunskap kan också tjänsterna skräddarsys mer utifrån olika klienters behov. Det fjärde bidraget med detta arbetssätt är att ett breddat socialt utbyte mellan olika offentliga förvaltningar, förmånstagare och förpliktigade kan bidra till att skapa ett mer positivt medborgarskap. Om den offentliga förvaltningen ser inte bara till materiella behov utan också klienternas inre, sociala och normativa behov av värden så kan de genom att visa respekt skapa mer legitimitet för regeringen som en institution. Klientens roll blir nu mer aktiv men medborgarens roll är inte densamma som klientens men alla medborgare är också klienter som svarar mot de värdjanden som offentliga förvaltningar gör mot sina klienter. Så offentliga förvaltningar som försöker uppnå en mer bred förståelse av socialt utbyte kan komma att uppmuntra medborgare att mer aktivt delta i kontakter med institutioner och politiska styrelseprocesser (Alford, 2002: 344). I tabell 6 nedan så försöker jag sammanfatta olika idealtyper utifrån tidigare forskning.

Tabell 6. Olika institutionella former/idealtyper utifrån tidigare forskning

	Den offentliga sektorn.	Den privata sektorn.	Den tredje sektorn.
Det huvudsakliga målet och anknutna värden.	Socialisation av normer, värderingar. Rättvisa och tillväxt. Anknutet värde är allmänt tillhandahållande.	Frihet för individen. Vinst. Anknutet värde är vinstmaximering.	Solidaritet och broderskap. Anknutna värden är självhjälp och välvilja.
Typ av samordning.	Hierarki. Byråkrati.	Marknad. Konkurrens.	Ömsesidighet. Samarbete.
Kontrollfunktion.	Politiskt ansvar. Ansvarig inför väljarna.	Ekonomiskt ansvar. Ansvarig inför aktieägare.	Socialt ansvar. Ansvarig inför medlemmar.
Syfte med kontrollen.	Utvärdera måluppfyllelse på jämlik behandling och förhindra mer byråkrati och undvika bedrägeri.	Försäkra aktieägare mot uppskrivna eller nedskrivna aktietillgångar och undvika bedrägeri.	Utvärdera måluppfyllelse förhindra ledningens utbredning samt undvika bedrägeri.
Brukaren preferens i valet av välfärdstjänst avgör den service som skapas, eller avgör kollektivet?	Kollektivt val av politiska preferenser som medborgare vilket ska påverka hela politiska systemet.	Klienten uttrycker sin personliga preferenser i valet av service och avgör då vilken service som ska produceras.	Kollektivt val genom definierade mål för organisationen.
Hur konsumeras själva tjänsten som brukare?	Brukaren konsumerar privat tjänsten.	Klienten konsumerar privat tjänsten.	Medlemmen konsumerar privat tjänsten.
Hur definieras brukaren inom respektive sektor?	I första hand som brukare.	I första hand som klient.	I första hand som medborgare.
Beslutsfattande	Styrelsemedlemmar utsedda av offentliga auktoriteter.	Inflytande i proportion till aktier man äger.	Styrelsemedlemmar utsedda vid allmän sammankomst som vid årsmöte.
Incitament/drivkraft	Pengar och majoritetsbeslutslogik.	Pengar.	Majoritetsbeslutslogik.
Dominerade demokrati-idel som styrelsestrukturen utgår från.	Liberal västlig demokrati som också benämns valdemokrati. Utifrån om det finns korporativa inslag så kan deliberativ demokrati verka men verkar då främst som ett komplement till liberal västlig demokrati.	Liberal västlig demokrati som också benämns valdemokrati.	Deltagardemokrati och Deliberativ demokrati.

Källa: För att göra tabellen ovan har jag utgått från tabeller från följande forskare: Enjolras, 2009: 277 och 281. Pestoff, 1998b: 10. Wolvén, 2004:15. Vamstad 2007: 27-28. Alford 2002: 338.

Det jag finner vara extra intressant är att jag i samband med att söka sammanställa tabellen slås av att Enjolras, 2009: 277 och 281 och Vamstad 2007: 27-28 samt Alford 2002: 338 definierar lite olika brukarens roller inom den offentliga och den tredje sektorn. Enjolras sätter medborgare som främsta roll inom den tredje sektorn medan Vamstad utifrån Alford sätter medborgare i den offentliga sektorn. Vad kan detta bero på?

Montin kanske ger oss svaret. Inom majoritetsdemokrati så förväntar man sig kunna utkräva ett tydligt politiskt ansvarsutkrävande. Inom samförståndsdemokrati betonar man istället betydelsen av berördas deltagande eller åsiktsrepresentation. Men det finns också en stor skillnad i att man i majoritetsdemokrati betonar medborgaren som väljare medan man inom samförståndsdemokrati inte bara betonar betydelsen av medborgaren som väljare utan också som deltagande och delaktig i politiska processer, (Montin, 2006, s7). Det skulle kunna förklara varför Enjolras väljer att sätta medborgaren i relation till den tredje sektorn. Återigen, våra demokratiideal leder oss till att dra olika slutsatser och ha olika förväntningar på vad vi kan förvänta oss som medborgare och brukare av olika välfärdstjänster. Detta är extra intressant då medproduktion därmed också kan förväntas ges olika innehåll inom de olika organisationsformerna. Organisationsformerna kan ju förväntas främja brukarinflytande på olika sätt.

Det finns som avsnittet ovan visar olika styrande värdegrund inom de tre samhällssektorerna. En viktig sak att ha med mig i mitt fortsatta skrivande är därför en fråga om de tre organisationer jag valt ut kan ses vara representant för det huvudvärde som respektive sektor sägs ha ovan. Eller finns det sociala mål också inom andra organisationer jag ska undersöka? Nedan följer en beskrivning av olika assistansanordnare som idealtyper.

5.4 Beskrivning av olika assistansanordnare

En viktig avsikt med personlig assistans är enligt Prop. 2007/08:61 att den är knuten till en person och inte till en verksamhet vilket betyder att den enskilde får ett stort självbestämmande över vad som är assistentens uppgifter och vem det är som ska anlitas för att ge det stöd denne anser sig behöva (Prop. 2007/08:61).

Lagen (1993:389) om assistansersättning är utformad så att brukaren ges ett inflytande över insatsen och rätt att välja vem som ska vara utförare. Brukaren kan själv anställa en eller flera assistenter eller mot ersättning anlita kommunen eller något annat organ som arbetsgivare. I det första fallet betalar Försäkringskassan ut ersättningen till den ersättningsberättigades bank- eller pluskonto. I de andra fallen kan Försäkringskassan, efter begäran från den ersättningsberättigade, betala ut hela ersättningen

till det företag, organisation eller kooperativ som den ersättningsberättigade har valt ut för att anordna assistans, (Prop. 1994/95:77).

I skriften "Vägledningssparmen" som bland andra IFA, en intresseförening för assistansberättigade står bakom finns det ett kapitel som beskriver de vanligaste organisatoriska formerna för personlig assistans (Holmbom et al, 2004).

Kommunen har enligt LSS-lagen ett basansvar för verkställandet av personlig assistans. För de anställda inom kommunen är det kommunstyrelsen som representerar kommunen i frågor som rör kommunens roll som arbetsgivare. Kommunstyrelsen delegerar ansvar och auktoritet till en politiskt utsedd nämnd, (socialnämnd) som i sin tur ger förvaltningen i uppdrag att administrera det uppdrag som nämnden fått. Den personliga assistenten kan vända sig till den faktiska arbetsledaren inom kommunen för stöd och hjälp i hans eller hennes roll som personlig assistent. Brukaren av personlig assistans eller representant, svarar för arbetsledarskapet på arbetsplatsen beträffande behovet av personlig assistans. Brukaren som fått kompensation för personlig assistans ska ha ett avgörande inflytande över vem som ska arbeta med honom eller henne som personlig assistent. Brukaren ska också ha möjlighet att ta aktiv del i rekryteringen av hans eller hennes personliga assistent(er). Det är brukaren som beslutar när hon eller han vill ha personlig assistans. Personen som arbetar som arbetsledare schemalägger sedan assistenternas arbetstimmar under dessa tider. Brukarens önskemål om vem som ska arbeta vid olika tillfällen ska också följas i högsta möjliga grad (Holmbom et al, 2004).

I ett brukarkooperativ utgör kooperativet juridisk person och är då också arbetsgivare. Styrelsen för kooperativet representerar kooperativet i arbetsgivarfrågor, i praktiken, i formell mening också i alla andra frågor. I stora kooperativ är det vanligt att styrelsen anställer kanslipersonal som har till uppgift att förverkliga beslut av styrelsen och organisera arbetet. I brukarkooperativet är det medlemmarna, (de assistansberättigade) som bestämmer över kooperativets utveckling. Dessa beslut inkluderar mål och innehåll för kooperativets aktiviteter. Brukarkooperativ kan vara båda ekonomiska sammanslutningar och frivilligorganisationer. När man bildar ett brukarkooperativ som samtidigt är en frivilligorganisation är det viktigt att leva upp till kraven för frivilligorganisationer. I annat fall riskerar frivilligorganisationen att bli sedd som en oregistrerad ekonomisk sammanslutning. Medlemmarna i ett brukarkooperativ har den högsta beslutande makten. Vid årsmötet väljer medlemmarna styrelse, beslutar om budget och andra övergripande frågor. Vad som ska beslutas vid årsmötet regleras av kooperativets stadgar. I ett brukarkooperativ är brukarkooperativet juridisk representant för brukaren, eller en annan person som brukarkooperativet i samråd med brukaren eller dess företrädare utsett till arbetsledare för de personliga assistenterna. Uppgifterna som ingår i arbetet som arbetsledare regleras av ett kontrakt. Detta kontrakt skrivs under i samband med att brukaren väljer sin assistansanordnare. I normalfallet är det brukaren som arbetsledare som beslutar vem som ska anställas, hur personen ska arbe-

ta och vilka uppgifter som assistenten ska utföra under sina arbetstimmar. Detta görs inom de ramar som lagar kring personlig assistans sätter, exempelvis kollektivavtal och regler för kooperativet. Det är också vanligt för arbetsledaren att ha till uppgift att ordna med vikarier för ordinarie personal vid sjukdom eller semester. Den administrativa personalen uppgift inom brukarkooperativet är att vara brukaren till hjälp i olika frågor liksom att utföra administrativa uppgifter som att betala ut löner, sköta bokförning och hjälpa brukaren ta fram underlag för redovisning till försäkringskassan m.m. För att göra det möjligt för arbetsledaren att ta det ansvar han eller hon har enligt avtal bör kooperativet tillhandahålla utbildning i arbetsledarrollen. Det är av vikt att det finns ett skriftligt klagörande av vilken person assistenterna ska vända sig till i olika frågor som exempelvis lönesättning, övertidsarbete, schemaläggning och semesterförläggning. Likaså behöver assistenterna i detta skriftliga klagörande veta vem de ska vända sig till i arbetsmiljöfrågor och kris- och konfliktsituationer (Holmbom et al, 2004).

Ett assistansbolag kan variera i storlek från en verksamhet som bara inkluderar en eller ett par brukare/kunder till mycket stort assistansbolag. Assistansbolag finns som aktiebolag eller handelsbolag. Bolaget utgör juridisk person och arbetsgivare. En förutsättning för att försäkringskassan ska godkänna ett assistansbolag som mottagare av ersättningsberättigad assistansersättning är att bolaget har F-skattesedel. I assistansbolaget är det företagsledningen som beslutar om inriktning för verksamheten. Brukarens inflytande över sin personliga assistans styrs av det avtal som bolaget har med brukaren. En brukares möjlighet att påverka assistansbolagets mål och inriktning är vanligen begränsat till att innefatta det förhållande som råder mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Brukaren kan ha ett stort självbestämmande och inflytande över den egna assistansen i ett assistansbolag. I vissa assistansbolag är det brukaren själv, legal företrädare för brukaren (eller annan person som assistansanordnaren i samråd med brukaren eller brukarens företrädare har utsett) som har rollen att arbetsleda brukarens assistenter. Vad som ingår i arbetsledarrollen regleras genom det avtal som tecknas mellan brukaren och assistansbolaget vid val av assistansanordnare. I assistansbolag som dessa är det arbetsledaren som inom ramen för lagar, kollektivavtal och regler för bolaget avgör vem som ska anställas, hur assistenterna ska arbeta och vad assistenterna ska göra under sitt arbete. Här är det också vanligt att arbetsledaren åtar sig att ordna med vikarier vid sjukdom och semestrar etc. I många assistansbolag har brukaren möjlighet att själv välja hur mycket av det praktiska arbetet med exempelvis schemaläggning och att ordna med vikarier som han eller hon vill åta sig liksom hur mycket den administrativa personalen ska göra. Även inom de assistansbolag där arbetsledaren finns på administrativ nivå och då arbetar med rekrytering och schemaläggning ska brukaren ha ett stort inflytande över vilken assistent som arbetar och vid vilka tillfällen som assistenten ska arbeta. Ett assistansbolag sköter vanligen de administrativa uppgifterna som exempelvis lönehantering och bokföring liksom att ta fram underlag för brukarens redovisning till Försäkringskassan. Det är av vikt att det finns ett skriftligt klagörande av vilken person som assistenterna ska vända sig till i frågor om lönesättning, övertidsarbete, schema-

läggning, semesterförläggning, arbetsmiljöfrågor samt i händelse av kris eller konflikt (Holmbom et al, 2004).

Brukaren kan också själv vara arbetsgivare och då är den assistansberättigade både arbetsgivare och arbetsledare för sina egna personliga assistenter. Med arbetsgivarrollen följer också en skyldighet att se till att samtliga lagar och regler på arbetsmarknaden följs. Om inte lagarna följs har den assistansberättigade straffansvar. Brukaren ska då själv göra avdrag för preliminärskatt och att betala in arbetsgivaravgiften. Som arbetsgivare har brukaren då också ansvar för arbetsmiljöfrågor, semester och andra former av ledighet m.m. Att vara arbetsgivare för sina egna assistenter innebär ett stort ansvar, inte minst ekonomiskt. Kommunen ska på den enskilde, assistansberättigades begäran vara behjälplig och lämna råd och stöd i de frågor som nämns ovan. Det finns även andra former av assistanslösningar exempelvis stiftelser, personalkooperativ och olika former av "blandkooperativ" dvs. ett kooperativ där både assistenter och brukare är medlemmar (Holmbom et al, 2004).

Det finns intressant statistik som visar hur de assistansberättigade valt assistansanordnare. Enligt Prop. 2007/08:61 så är det nästan hälften av alla ersättningsberättigade som anlitar kommunen för sin personliga assistans. Det finns dock en trendmässig minskning av kommunen som utförare till förmån för en ökning av andelen privata företag och andra organisationer sedan reformen infördes. Omkring 30 procent uppges välja privata företag som assistansanordnare, 11 procent brukarkooperativ och tre procent är egna arbetsgivare. Antalet företag och kooperativ som anordnar personlig assistans har ökat snabbt under de senaste åren och enligt uppgifter från Försäkringskassan finns det cirka 450 företag och kooperativ. De minsta har uppdrag från ett fåtal medan de större företagen kan vara utförare åt ett hundratal ersättningsberättigade (Prop. 2007/08:61).

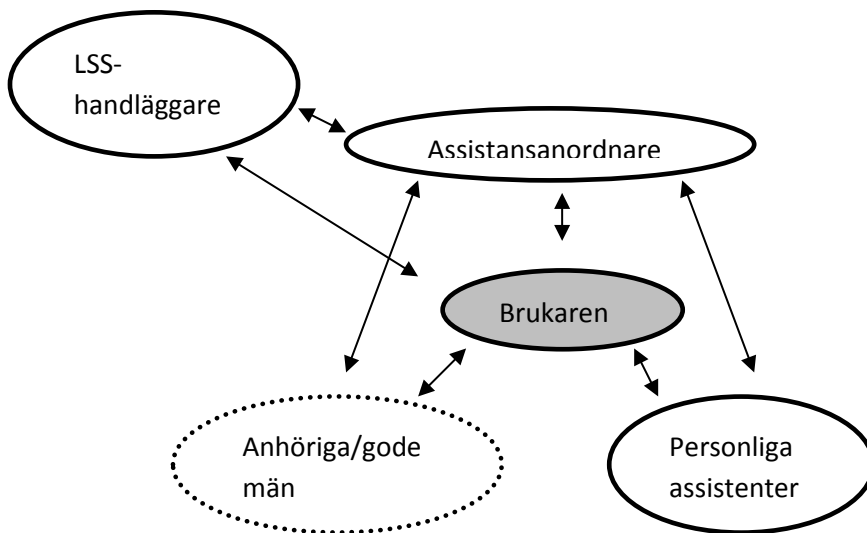
5.5 De viktigaste intressenterna inom personlig assistans

Jag kommer nu att försöka beskriva de viktigaste intressenterna kring brukaren av personlig assistans som senare kommer att mynna ut i en analysmodell av de viktigaste frågeområdena att beröra för att beskriva en brukarens inflytande över sin personliga assistans i olika organisationsformer. Denna analysmodell presenteras i mitt metodavsnitt.

Den primära intressenten är brukaren av personlig assistans i figuren nedan. Vid ansökan om personlig assistans och eventuellt också i sitt val av assistansanordnare kan brukaren ha kontakt med LASS/LSS-handläggare, antingen vid Försäkringskassan eller både Försäkringskassa och kommun. Brukaren kan också inför sin ansökan om personlig assistans redan ha haft en kontakt med assistansanordnaren. Både LASS/LSS-handläggare och assistansanordnare kan därför vara i kontakt med bru-

karen i den första inflytandeprocessen enligt definitionen av inflytande som nämnts tidigare i avhandlingen vilken berör valet av assistansanordnare. LASS-handläggare vid Försäkringskassan och LSS-handläggare vid kommunen blir därmed sekundära intressenter i brukarens personliga assistans.

Figur 2. De viktigaste intressenterna inom personlig assistans



**Anhöriga/gode män förväntas få ett starkt inflytande vid mycket grava funktionshinder särskilt om den funktionshindrade har svårt att tala för sig. Sedan de funktionshindrade kan tala för sig i denna studie så förväntas deras inflytande vara litet, sålunda en streckad linje.*

I vardagen förväntar jag mig att assistansanordnaren/arbetsledaren finns med om än inte dagligen kring brukaren av personlig assistans. Brukaren förväntas också kunna ta kontakt med arbetsledaren av personlig assistans. Den vardagliga kontakten inom den personliga assistansen förväntas därmed ske mest frekvent mellan brukaren och dennes personliga assistenter. Detta berör brukarens inflytande i vardagen vilket är den andra delen av definitionen av inflytande vilken nämnts tidigare i min avhandling. Både assistansanordnare/arbetsledare och personliga assistenter räknar jag därmed som sekundära intressenter kring brukarens personliga assistans.

Även anhöriga och gode män kan ha en roll som intressent kring brukarens assistans. I min avhandling intervjuas dock de brukare som inte har mentala funktionshinder och kan tala för sig. Det sista ordet över den personliga assistansen förväntar jag mig ska finnas hos brukaren. Om barnet med personlig assistans hade varit med om exempelvis en dykolycka och fått omfattande hjärnskador kan den anhörige också bli företrädare i högre grad än som mamma för ett normalt fungerande barn. Hjärnskador gör att brukaren kan behöva en företrädare för att föra sin talan men i min avhandling kommer alla de intervjuade brukarna fungera normalt och kunna tala för sig. På så sätt kommer jag inte att intervjuva anhöriga som jag förväntar mig har en mindre framträdande roll kring den personliga assistansen. Här är anhöriga sekundära intressenter.

Min figur ovan är sprungen ur en syntes dels från SLUP:s projekt om social redovisning där de menar att man ska inkludera de viktigaste intressenterna i en organisation då man ska utvärdera organisationens sociala mål, (SLUP, 2005b) och dels det faktum att en tredje sektor organisation har som mål att nå sociala mål, inte ekonomiskt vinst.

Det är nu dags att presentera frågeställning och syfte närmare för min studie.

Kapitel 6. Frågeställning och syfte

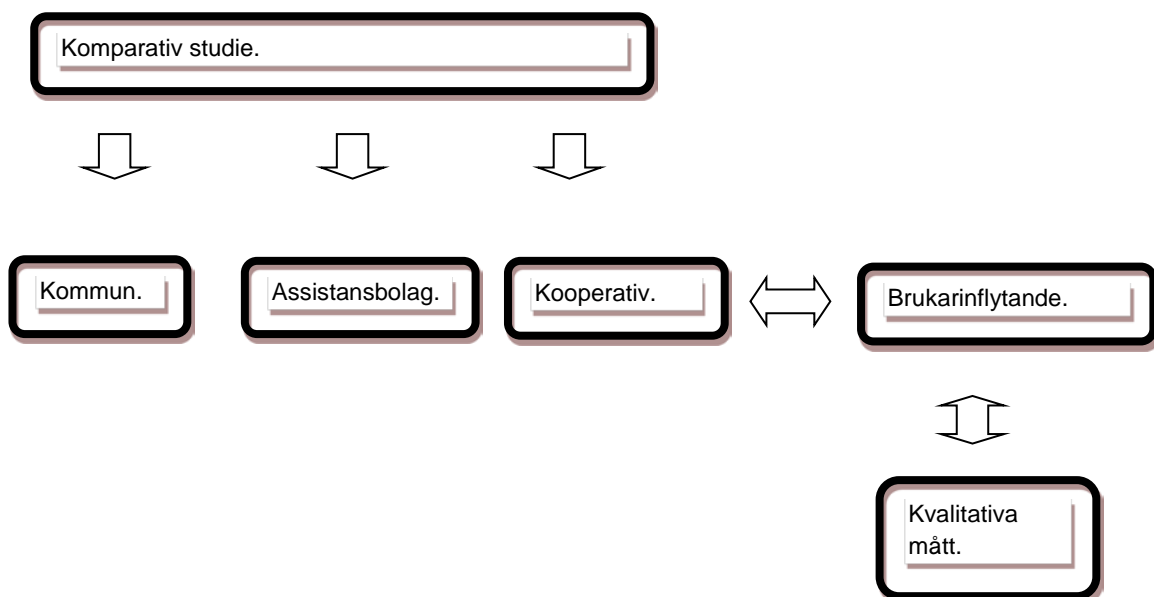
Mitt syfte är att genomföra en klassisk komparativ studie för att beskriva brukarens inflytande inom olika organisationsformer för personlig assistans. Jag kommer att jämföra en kommun, ett brukarkooperativ och ett assistansbolag med varandra avseende det inflytande som respektive organisationsform ger brukaren.

Inflytande för brukaren över sin personliga assistans ses som en kombination av dels självbestämmande för brukaren i sitt val av assistansanordnare; dels inflytande som arbetsledare/brukare i vardagen samt den möjlighet som finns till självbestämmande genom att detaljstyra sin personliga assistans i vardagen efter egna behov. Med min definition försöker jag därmed göra skillnad på inflytande och självbestämmande där självbestämmande är den högre graden av inflytande där brukaren förutsätts ha sista ordet över hur insatsen ges i den givna situationen.

Min frågeställning bygger på en hypotes om att olika organisationsformer inom olika samhällssektorer ger olika resultat avseende brukarens inflytande över sin personliga assistans. Det kan därmed finnas olika institutionell logik inom respektive organisationsform som påverkar brukarens möjlighet till inflytande över sin personliga assistans.

Mer specifikt söker min studie besvara frågor som om de intervjuade uttrycker sociala mål för respektive organisations verksamhet; vilket inflytande de intervjuade från respektive organisation ser sig ha över brukarens val av assistansanordnare samt vilket inflytande/självbestämmande brukaren ses ha i vardagen med personlig assistans inom respektive organisation?

Figur 3. Teoretiskt ramverk



Utifrån figuren ovan så framkommer att jag förväntar mig att göra en komparativ studie där en kommun, ett brukarkooperativ och ett assistansbolag jämförs med varandra då jag utgår från att organisationsformernas institutionella logik påverkar brukarinflytande inom organisationerna. Detta brukarinflytande består av olika kvalitativa mått som jag kommer att redovisa senare i en analysmodell i mitt metodkapitel. Jag kommer också intervju handläggare vid Försäkringskassa och vid kommunen då dessa kan förväntas påverka brukarens val av assistansanordnare. Men detta kommer jag att gå igenom mer utförligt i kommande metodkapitel.

Min forskning ger teoretiska implikationer för hur vi kan utveckla vår demokratiteori då temat för min avhandling sätter mer fokus på vad som skapas i det politiska systemet och vad tredje sektorns organisationer kan bidra till för att ge nytt liv åt vår demokrati men också demokratisera välfärdsstaten. Vi behöver därmed utveckla demokratiteorin på så sätt att den också innefattar den tredje sektorns roll som välfärdsproducent. Men detta räcker inte då medproduktion där medborgarens ges mer inflytande över sina välfärdstjänster också borde kunna uppnås hos de andra organisationsformerna. Men frågan är förstås då jag förväntar mig olika institutionell logik hur dessa olika organisationsformer ger olika påverkan på inflytande för medborgarens som brukare av en välfärdstjänst. I ett längre tidsperspektiv kan forskningen också visa på vikten av att utveckla en mer funktionell demokrati.

Det handlar om att utveckla medborgarskapet och ge medborgarskapet mer mening vid sidan av den representativa demokratin och därmed stärka vår demokrati som helhet. Relationerna mellan staten, marknaden och den tredje sektorn blir intressant i en tid då välfärdsstatens omvandling är ett faktum i de nordiska länderna och kommer att innebära förändringar i välfärdsmixen inom respektive land. Ingen vet vad denna omvandling av välfärdsstaten i praktiken innebär men som statsvetare verksam inom offentlig förvaltning kan jag försöka skapa teoretiska verktyg för att förstå denna utveckling och omvandling av välfärdsstaten.

Kapitel 7. Metod

I kapitlet nedan kommer jag inledningsvis ge en kort beskrivning av forskningsansats för att gå igenom procedur, presentera deltagare och gå igenom arbetssätt och avgränsningar samt etiska överväganden. Mina avgränsningar mynnar ut i en egen avgränsande analysmodell för att undersöka brukarens inflytande över sin personliga assistans.

Kanske Wallén i mitt tycke förklarar bäst vad som kännetecknar den vetenskapliga kunskapen i jämförelse andra former av kunskap: ”*Den vetenskapliga kunskapen kännetecknas av att problemen är avsiktligt förenklade och avgränsade för att kunna hanteras med de teori- och metodansatser som är tillgängliga. Forskaren distanserar sig från sitt objekt. Målet är att åstadkomma ett sammanhängande system av teorier som förklarar de fenomen man kan observera. Man söker få fram kunskap i form av allmängiltiga lagar, och resultatens förutsättningar och tillförlitlighet diskuteras ingående. Resultaten måste kunna bli kommunicerat till andra forskare för att prövas och bearbetas vidare i deras forskning.*” (Wallén, 1993, s110).

Enligt Holme och Solvang är samhällsvetenskapens syfte att skapa en djupare och mer avslöjande förståelse av den sociala verklighet som finns runt omkring oss. Forskare använder flera metodredskap som kan ge en grund för ett systematiskt och strukturerat arbete med sociala förhållanden (Holme och Solvang, 1995: 12-13).

Denscombe beskriver forskningens grundregler i tio punkter. Den första regeln berör att forskningen måste ha ett tydligt angivet *syfte*. Här blir mål, hypoteser och forskningsfrågor av intresse. Forskningen måste också påvisa *relevans* d.v.s. har ett tydligt syfte som står i relation till existerande kunskap och behov. Detta förutsätter en omfattande litteratursökning, aktualitet i ämnet samt en förmåga till kritisk granskning. Forskningens tredje grundregel berör *resurser* d.v.s. att forskningen har gjorts inom de ramar som tid, ekonomi och möjligheter medger. Här sätts frågor som vilken tillgång forskaren har till tid, data och tillit i fokus.

Den fjärde grundregeln enligt Denscombe är att forskningen måste uppvisa *originalitet* och därmed ska forskningen bidra med ny kunskap. Ny kunskap kan ses i valet av ämnen, metoder, information och analys. Denna nya kunskap ska uppnås genom den femte, sjätte och sjunde grundregeln som är *precision*, *ansvar* och *generalisering*. Precision ska forskaren uppnå genom exakta och giltiga data d.v.s. validitet medan ansvar handlar om hur forskarens insamlade data tillämpas av forskaren på ett försvarligt sätt. Generalisering handlar om hur den vetenskapliga metoden används vid analys av data vilket kan leda till generalisering d.v.s. något allmängiltigt. Här är frågor om urval och representativitet viktiga.

Den åttonde grundregeln för forskning handlar om att forskaren ska uppnå *objektivitet* genom att inta en fördomsfri och självreflekterande attityd. Forskaren ska alltså försöka undvika förutfattade meningar, sociala värderingar, jagidentitet, reflexivitet och relativism så långt det är möjligt. Den nionde grundregeln för god samhällsvetenskaplig forskning berör *etik* och då ska forskaren erkänna deltagarnas rättigheter och intressen. Det handlar om samtycke, tillåtelse, integritet och datasäkerhet. Den tionde och sista grundregeln berör *bevis* och handlar om att forskaren är försiktig när det gäller påstående utifrån forskningsresultaten. Här ska ett resonemang föras om verifiering, falsifiering, teori, orsaksammanhang och osäkerhet, (Denscombe, 2008: 11).

Min forskning är tänkt att vara en klassisk komparativ studie där målet är att jämföra fenomenet inflytande inom olika organisationsformer med varandra inom välfärdstjänster personlig assistans så som den hittills har utvecklats i Sverige. Jag kommer i förstudien som är den studie jag gjort för min magisteruppsats, 2010 att jämföra en kommun, ett brukarkooperativ och ett assistansbolag med varandra avseende inflytande för brukaren. Två brukare från respektive organisation kommer att intervjuas. Två assistansanordnare från respektive organisation och två personliga assistenter från respektive organisation. Jag kommer också att intervjua två handläggare vid Försäkringskassan, LASS-handläggare och två vid kommunen, LSS-handläggare vilka kan ha påverkan på brukarens val av assistansanordnare.

Min ansats har därmed tydliga positivistiska drag på så sätt att den försöker möta hur brukarens inflytande som är den beroende variabeln påverkas av oberoende variabler som om det är kommunal, privat eller kooperativ organisation som utför den personliga assistansen. Inflytande ter sig mest mätas genom kvalitativa mått. Jag tror också att en verbalt stark brukare kan uppnå större inflytande informellt oavsett organisation än en verbalt svag brukare. Det går inte heller att uppnå den objektivitet som eftersträvas inom denna gamla vetenskapliga inriktning men min poäng är att jag trots viss kritik av positivismen (för att man inte kan vara objektiv som forskare och nå den rena sanningen om verkligheten på grund av exempelvis egna erfarenheter och oförmåga att ha tillgång till alla fakta) finner jag min forskningsdesign höra hemma främst i den positivistiska skolan. Detta främst på grund av mitt val av utförande av studien. Det är i grunden en klassisk komparativ studie även om jag inte kan undgå att ha en viss förförståelse av fenomenet. Tidigare forskning ger också förförståelse. Låt mig förklara ytterligare hur jag tänkt utföra min forskningsdesign.

Den första regeln som framkommer ovan för forskningen berör enligt Denscombe att forskningen måste ha ett tydligt angivet *syfte*. Här blir mål, hypoteser och forskningsfrågor av intresse. Målet eller mer korrekt: syftet med min avhandling är att beskriva brukarens inflytande inom olika organisationsformer för personlig assistans, en kommun, ett brukarkooperativ och ett assistansbolag kommer att undersökas i min licentiatavhandling. Målet är att genomföra en komparativ studie som vilar på hypotesen att den organisation som omger brukaren påverkar dennes möjligheter till inflytande i vardagen

med personlig assistans. Jag utgår från att olika organisationers representanter ger uttryck för olika sociala mål som är signifikativa för respektive organisation. Olika sociala mål övergripande i organisationerna bör därmed också påverka brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande. Inflytande blir här dels en fråga om självbestämmande i valet av assistansanordnare men också i vardagen med personlig assistans. Självbestämmande ses som något som brukaren har sista ordet över. Medinflytande ses också finnas i vardagen för brukaren. Här blir det av vikt att se graden av självbestämmande och medinflytande inom varje organisationsform där självbestämmande ses som den högre graden av inflytande.

Forskningen andra regel enligt Denscombe ovan är att forskningen också måste påvisa *relevans* d.v.s. har ett tydligt syfte som står i relation till existerande kunskap och behov. Detta förutsätter en omfattande litteratursökning, aktualitet i ämnet samt en förmåga till kritisk granskning. Redan innan min första studie har jag gjort en omfattande litteratursökning för att se dels vad som skrivit om den tredje sektorn som producent av välfärdstjänster inom främst den statsvetenskapliga forskningen men också se om det finns någon komparativ studie som jämför så tydligt tre organisationsformer från tre samhällssektorer med varandra då det gäller inflytande för brukarens över sin personliga assistans. Min litteraturgenomgång visar att även om Pestoff, (2006) och Vamstad, (2007) jämfört olika former av barnomsorg i Sverige så finns det inte en sådan studie inom statsvetenskapen av personlig assistans vilket visar på ett behov av ny kunskap. I Norge finns ju forskare som jämfört brukarinflytande mellan kommuner och ett brukarkooperativ (ULOBA) men Askheim med flera har inte samma strukturella förutsättningar för en komparativ studie inom den nordiska välfärdsmodellen då det inte finns privata assistansbolag i det norska exemplet.

Forskningens tredje grundregel enligt Denscombe berör *resurser* d.v.s. att forskningen har gjorts inom de ramar som tid, ekonomi och möjligheter medger. Den första studien är genomförd vid sidan av mitt arbete och har dragit ut på tiden. Förstudien är genomförd i maj-juli 2006 i Sverige. Resultatet presenterades första gången i min magisteruppsats som färdigställdes 2010. Då jag är inne på ett tämligen outforskat område har jag behövt titta på hela organisationerna i min studie för att sedan göra en avgränsande modell och se på brukarens inflytande. Detta har varit ett mycket tidsödande arbete. Min förhoppning är att manualer för respektive intressegrupp ska kunna utarbetas utifrån denna avgränsande modell och därmed spara mig mycket tidsödande arbete. Jag funderar också om jag bör tidsbegränsa de semistrukturerade intervjuerna mer.

Den fjärde grundregeln enligt Denscombe är att forskningen måste uppvisa *originalitet* och därmed ska forskningen bidra med ny kunskap. Ny kunskap kan ses i valet av ämnen, metoder, information och analys. Det finns mycket som talar för att jag är först ut i att göra en statsvetenskaplig komparativ studie av personlig assistans med inriktning på offentlig förvaltning som berör brukarens inflytande

inom tre organisationsformer från tre olika samhällssektorer (kommun, brukarkooperativ och assistansbolag) inom ramen för den nordiska välfärdsmodellen. Jag kommer också att låta den komparativa studien beröra brukarens inflytande i Sverige. Mig veterligen finns inte någon sådan studie idag. Därmed blir min avhandling viktig då den kan bidra med ny kunskap på området.

Denna nya kunskap inom forskningen ska enligt Denscombe uppnås genom den femte, sjätte och sjunde grundregeln som är *precision*, *ansvar* och *generalisering*. Precision ska forskaren uppnå genom exakta och giltiga data d.v.s. validitet vilket jag ämnar uppnå genom stor noggrannhet vid genomförande av semistrukturerade intervjuer som sparas digitalt på MP3-spelare samt vid skrivande av transkriberingar av intervjuerna. Jag kommer också hantera intervjuerna försiktigt då jag låter de intervjuade godkänna transkriberingarna och sedan gör de intervjuade anonyma i materialet. Jag är också försiktig vad avser datalagringen så ingen obehörig ska komma åt materialet som jag spelat in på MP3-spelare. Sedan ämnar jag att tematiskt analysera materialet så att jag jämför respektive intressentgrupp, brukare, personliga assistenter, assistansanordnare och LSS-handläggare först med varandra inom respektive intressentgrupp för att se likheter och olikheter och sedan jämföra alla intressentgrupper för att ge en heltäckande bild av brukarens inflytande över sin personliga assistans. Jag ämnar jämföra dessa svar med de avtal som bör finnas mellan assistansanordnare och brukare och på så sätt uppnå ett blueprint för att kunna göra en jämförande analys med stor precision som gör att jag lättare kan se igenom utsagor och beröra brukarens verkliga möjlighet till inflytande och självbestämmande.

Den åttonde grundregeln för forskning enligt Denscombe handlar om att forskaren ska uppnå *objektivitet* genom att inta en fördomsfri och självreflekterande attityd. Min kritik mot objektivismen framkommer i en bok av Holme och Solvang där en forskares förståelse av den situation han eller hon möter bygger på bland andra tidigare erfarenheter, referensramar, värdepremisser och intressen. Vi kan alltså inte uppnå objektivitet enligt positivistiskt forskningsideal utan det handlar snarare om att söka nå objektivitet kopplat till undersökningsproceduren och till saklighet och öppenhet i framställningen (Holme och Solvang, 1995: 34-36). En tydlig redovisning av forskarens forskningsansats, referensram i form av en utförlig redovisning av den litteraturgenomgång man gjort och en öppenhet om val och avgränsningar i mitt arbete med avhandlingen blir på detta sätt viktigt.

Den nionde grundregeln för god samhällsvetenskaplig forskning berör enligt Denscombe *etik* och då ska forskaren erkänna deltagarnas rättigheter och intressen. Det handlar om samtycke, tillåtelse, integritet och datasäkerhet. Inför min stora avhandling planerar jag för att intervjua svensktalande brukare i Sverige och Finland. Jag vill gärna kunna också jämföra utförandet av personlig assistans i Sverige och Finland. Men detta ställer extra stora krav på att hantera etik väl. Jag kommer självfallet att arbeta efter de vedertagna etiska principer som finns vid Åbo Akademi men kommer också att tillfråga dess etiska nämnd om tillvägagångssätt och frågemanualer innan jag genomför några ytterligare fallstudier.

För mig innebär det i praktiken att som i fallet med denna förstudie respektive intervjuad inte får se frågorna i förväg samt att de får godkänna transkriberingen efter intervjun för att undvika missförstånd. I analysarbetet handlar etik också för mig om att inte överdriva likhet eller olikheter. Jag kommer självklart att hålla både kommuner, assistansbolag och brukarkooperativ anonyma för att undvika dels att mitt arbete blir en reklamprodukt, dels för att säkerställa att jag kan hålla de intervjuade anonyma vilket annars kan bli svårt hos små kommuner. Märk väl att jag avråddes inför min förstudie av etiska kommittén vid dåvarande universitet att göra enkäter då man inte kunde säkerställa om brukaren själv besvarade dem. Jag har därför valt att göra en rent kvalitativ studie.

Den tionde och sista grundregeln berör *bevis* och handlar enligt Denscombe om att forskaren är försiktig när det gäller påstående utifrån forskningsresultaten. Här ska ett resonemang föras om verifiering, falsifiering, teori, orsakssammanhang och osäkerhet vilket jag finner naturligt i det avsnitt som berör metodproblem där jag på ett ärligt sätt kommer att redovisa vilka metodologiska missar eller vilken osäkerhet som har uppstått under undersökningens gång. Ett exempel kan vara att ett assistansbolag exempelvis kanske inte tänker på naturliga kommungränser utan på att brukaren/klienten finns inom det lokala bolagets ram. Det är sådana frågor som jag ämnar diskutera när det gäller verifiering och metodproblem. Jag har medvetet valt bort den kvantitativa metoden utan kommer därmed som framkommer av texten ovan att göra en utförlig litteraturgenomgång, avtalsanalys och intervjuer med alla intressenter enligt min intressentmodell som tidigare redovisats. När det gäller falsifiering så kan det handla om att föra en diskussion med sig som forskare om exempelvis storlek på organisationen eller organisationen i sig ger upphov till olika former av ledarskap som i sin tur påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans.

Enligt Ragin så tenderar forskare som använder fallstudier som metod ofta att kombinera analys av orsakssamband med tolkande analys och begreppsbyggnad. Detta leder ofta till att sökandet efter olikheter ges en mer specifik argumentation där distinktioner görs med uppdelning av subtyper/teman kring ett specifikt samhällsligt fenomen. Variationen i meningsfulla mönster ses som viktigt att framhålla. Fallstudier ser som helheter och inte separat, delarna av ett samhällsligt fenomen analyseras så att forskaren försöker se hur relationen mellan delarna ser ut och hur förändringar kan påverka helheten. Här kommer en analys av hur olika organisationsformer påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans väl in. Enligt Ragin så frambringar denna metod också en rik dialog mellan idéer och bevis. På detta sätt så kan man undvika alltför stora förenklingar (Ragin, 1989: 51-52).

I mitt fall blir det uttalade syftet att undersöka brukarens inflytande i olika fall d.v.s. hur olika fall i form av olika organisationsformer påverkar brukarens inflytande. På sätt ämnar jag göra en klassisk komparativ studie där jag använder mig av ögonblick i tiden och jämför utifrån detta. Det som jag kan tycka är svårigheter är att gå från den organisatoriska analysnivån som min avhandling primärt kom-

mer att beröra till intervjuögonblicket där jag möter individen som forskare och de begränsningar som denne kan ha och dennes erfarenheter för att tematiskt analysera och anonymisera fakta för att sedan gå tillbaka till den organisatoriska analysnivån. Jag måste alltså kunna gå från detaljer om individer som kan vara nog så känsliga till att ta upp dem på en abstrakt nivå utan att tappa stringens. Även om jag är statsvetare så måste jag därmed ha en insikt om hur funktionshinder kan påverka människan i en intervjusituation och tänka på detta under mitt analysarbete.

7.1 Procedur i förstudien

Till grund för studien finns en omfattande litteratursökning. Det är en informationsinsamling som till viss del blivit genomförd under november 2005 och våren 2006. Detta har skett vid sidan av mitt arbete för att beskriva organisationsstruktur, sociala mål och intressenter hos de tre organisationer som valts ut, men jag har kontinuerligt kommit att komplettera teoriavsnittet under arbetets gång. En textanalys av mallar på avtal från respektive assistansanordnare har genomförts då de formellt reglerar brukarens inflytande över assistansen.

Avtalsanalysen har gjorts parallellt med genomförandet av tjugotvå semistandardiserade intervjuer under maj-juli 2006, utifrån en frågemanual för respektive intressentgrupp med öppning för följdfrågor för att ge mig en djupare förståelse av fenomenet. Intervjuerna har varat omkring en och en halv timme till två timmar med något undantag. Alla intervjuade har hållits anonyma och fått tillfälle att godkänna min transkribering av deras intervju i efterhand för att undvika missförstånd. Genom att jämföra olika svar från de olika intressentgrupperna med varandra och gentemot avtalsanalysen som blir som ett "blue print" kommer jag att kunna nå en viss validitet i att deras svar kan överensstämma och på så sätt styrka mina kommande slutsatser.

Vid intervjuerna med tjugotvå deltagare i min studie har jag använt mig av frågeformulär som jag anpassat till respektive målgrupp. Alla har fått besvara frågor som berör inflytande vid val av assistansanordnare för brukaren, inflytande i vardagen för brukaren och vilka sociala mål de själva ser att respektive organisation har. Det finns dock två undantag. Jag har inte frågat brukarna om vilka sociala mål de ser hos respektive organisation men frågor kring aktivt val av assistansanordnare samt vilket inflytande de har i vardagen torde ge uttryck för sociala mål inom organisationerna. Jag har inte ställt frågan om inflytande i valet av assistansanordnare till de personliga assistenterna då jag förväntat mig att de kommer in i processen först senare. De intervjuades svar har delats in i tre kategorier som berör inflytande vid val av assistansanordnare för brukaren, inflytande i vardagen för brukaren och vilka sociala mål de själva ser att respektive organisation har. Se tabell nedan.

Tabell 7. De intervjuades och avtalets svar indelat i tre kategorier

	Inflytande vid val av assistansanordn.	Inflytande i vardagen.	Finns sociala mål?
Brukarna	X	X	
Personliga assistenter		X	X
Assistansanordnare	X	X	X
LASS/LSS-handläggare	X	X	X
Avtalet	X	X	X

I följande avsnitt följer en presentation av de intervjuade deltagarna i studien samt vilket tillvägagångssätt jag haft för att välja ut dem för intervju.

7.2 Presentation av deltagarna i förstudien

Jag har valt att avgränsa min studie till att avse tre organisationer. Det är följande tre organisationer som jag valt att göra anonyma:

Brukarkooperativet är ett brukarkooperativ där de funktionshindrade är arbetsledare för sina personliga assistenter. Detta arbete sker på ideell basis från den funktionshindrade. Tankarna bakom brukarkooperativet stämmer väl överens med en tredje sektorns organisation. Brukarkooperativet söker inte ekonomisk vinst utan söker uppnå sociala mål som självhjälp och är demokratiskt styrt av medlemmarna. I teoriavsnittet ovan har jag gått igenom olika former av assistansanordnare och brukarkooperativet är här överensstämmande med beskrivningen av ett brukarkooperativ som drivs som en ideell förening. Märk väl att brukarkooperativ inte är en egen organisationsform. Brukarkooperativet har brukare på många orter över Sverige.

Kommunen är en sedvanlig demokratiskt politiskt styrd kommunal förvaltning i som också väl överensstämmer med den beskrivningen av olika former av assistansanordnare i teoriavsnittet ovan. Det betyder att kommunen också har ett basansvar för att de assistansberättigade får sin personliga assi-

stans. Detta basansvar har ingen av de andra organisationsformerna för anordnande av personlig assistans.

Assistansbolaget är vid studiens genomförande ett dotterbolag till ett större aktiebolag. Assistansbolaget har ett vinstkrav och styrs enligt sedvanlig bolagsordning. Detta stämmer också väl överens med beskrivningen av assistansbolag i teoriavsnittet ovan. Assistansbolaget har brukare på många orter spritt över landet.

Organisatoriskt på orten är brukarkooperativet den minsta assistansanordnaren medan assistansbolaget är större och störst är kommunen som assistansanordnare.

De olika deltagarna som intervjuats är följande:

Brukarna

Här är de viktigaste deltagarna i min studie, brukarna. Sex brukare - två brukare från respektive organisation, två från kommunen, två från assistansbolaget och två från brukarkooperativet har intervjuats. Frågor som berör deras inflytande vid valet av assistansanordnare och hur de ser på sitt inflytande i vardagen har ställts till dem alla. Den kvinnliga och manliga brukaren vid kommunen är mellan 35-45år gamla. Mannen och kvinnan jag intervjuat vid assistansbolaget är 50-60år gamla. Kvinnan och mannen jag intervjuat vid brukarkooperativet är mellan 30-45år gamla. De intervjuade brukaren tillhör alla kundkrets tre enligt LSS. De har alla rörelsehinder men ingen har svårt att tala för sig.

Jag har själv kontaktat assistansanordnare för att be dem kontakta två brukare vardera som med frivilligt samtycke ställer upp på intervju med mig under våren 2006. Kriterier jag då försökt ställa är att det ska vara en man och kvinna i ålder 30-45 år med ett omfattande behov av personlig assistans. Jag har i samband med detta skickat en beskrivning av syftet med intervjun till assistansanordnarna för att delge brukaren information om detta innan intervjun. Denna beskrivning redovisas som bilaga ett i min licentiatavhandling.

Personliga assistenter

Sex personliga assistenter - två personliga assistenter från respektive organisation har intervjuats. De har svarat på frågor om organisationens sociala mål och hur de ser på sin roll för den funktionshindrade samt deras syn på brukarens inflytande i vardagen. Jag har intervjuat en manlig och en kvinnlig personlig assistent i kommunen. Han är i tjugoårsåldern och hon är i femtioårsåldern. Två kvinnliga personliga assistenter har intervjuats vid assistansbolaget. Den unga kvinnan är tjugoårsåldern och den äldre är i femtioårsåldern. En kvinnlig och en manlig personlig assistent har intervjuats vid brukarkooperativet. De är både i trettiofemårsåldern. Ingen av de intervjuade personliga assistenterna har någon

specifik utbildning för yrket men kan ha fått små kurser via arbetet. I kommunen arbetar båda assistenterna med hjärnskadade som har svårt att kommunicera. Vid assistansbolaget arbetar en av assistenterna med en man som har svårt att tala för sig. Vid brukarkooperativet arbetar de två personliga assistenterna med samma brukare som har lätt att tala för sig. Dessa personliga assistenter har i praktiken tillfrågats av assistansanordnarna om de vill ställa upp på intervju med mig.

Assistansanordnarna

Sex assistansanordnare, två från respektive organisation, har intervjuats. De intervjuade assistansanordnarna har fått svara på frågor om organisationens sociala mål, sin syn på inflytande vid val av assistansanordnare och brukarens inflytande i vardagen. De två intervjuade assistansanordnarna vid kommunen är kvinnliga områdeschefer vilka är mellan 40-50år gamla. En av dem har både vårdutbildning och utbildning i sociologi medan den andre är utan vårdutbildning men med lång erfarenhet av omsorgsarbete. De två kvinnliga assistansanordnare jag intervjuade vid assistansbolaget är i fyrtioårsåldern. De har båda kort erfarenhet av att vara personliga assistenter. Kvinnorna är båda utbildade för yrket. De två manliga assistansanordnare jag intervjuade vid brukarkooperativet är både rörelsehindrade och i fyrtioårsåldern. Ingen har vårdutbildning men båda har däremot erfarenhet som brukare av personlig assistans.

LASS/LSS-handläggare

Fyra LASS/LSS-handläggare – två LASS-handläggare vid Försäkringskassan har intervjuats liksom två LSS-handläggare vid kommunen för att de ska svara på frågor som berör sociala mål, utredningsprocessen samt om de kunnat påverka valet för brukaren av assistansanordnare. Här är det viktigt också vilken information som har funnits att tillgå för de funktionshindrade inför sitt val av assistansanordnare. Jag har intervjuat två kvinnliga LASS-handläggare vid Försäkringskassan. Den ena har arbetat sedan LASS-reformen var ny och är i femtio-sextioårsåldern. Den andra är i trettioårsåldern och har läst rehabiliteringskunskap. Jag har också intervjuat två kvinnliga LSS-handläggare i kommunen som båda är i sextioårsåldern. Båda har tidigare erfarenhet som områdeschef inom äldreomsorgen och olika utbildningar bakom sig som är specifika för yrket. Det kan vara både vårdutbildning och utbildning i sociologi.

Jag har personligen kontaktat de assistansanordnare jag intervjuat vid organisationerna medan jag inte valt de LASS/LSS-handläggare jag intervjuat. Detta sedan urvalet i organisationerna varit litet.

Jag har sett ett behov av att göra mina intervjuer med bandupptagning som sedan förstörs. Varken brukaren, assistansanordnaren eller andra intervjuade har fått se mina frågor innan på grund av risk för

otillbörlig påverkan. Intervjun som metod ger mig möjlighet att komma med tydliggörande i det fall den intervjuade inte förstår min fråga.

7.3 Metodproblem i förstudien

Jag har i ett tidigt skede av arbetet tänkt göra en enkät till brukarna men vid förfrågan till universitetets forskningsetiska kommitté avråtts från detta då man inte kan säkerställa riktigt vem som svarat samt inte kan påminna om svar. Det går inte att bocka av svaren då assistansanordnarna i praktiken skulle ha fått skicka ut enkäten. Därmed avstod jag från att göra en enkät. Detta hade annars varit bra för att kunna göra en triangulering och därmed ytterligare kunna säkerställa mina resultat.

Alla intervjuade deltagare har ställt upp frivilligt och hålls anonyma tillika organisationer. Jag har i praktiken en slags sekretess då det gäller namn och har månat om att ingens identitet ska kunna spåras. Avtalet kan tillhandahållas hos kommunen och brukarkooperativet men vid assistansbolaget anses detta vara en sak för sekretess. Jag har tillåtits referera till avtalet men assistansbolaget vill ej då de ser det som en möjlighet för konkurrenter att få fördel ha det offentligt.

Assistansanordnarna har inte kunnat tillgodose önskemålet om ålder hos brukarna men alla brukare har varit i vuxen ålder och har kunnat intervjuas enskilt, dvs. utan en närvarande personlig assistent eller anhörig. En av brukarna vid assistansbolaget har bott i en närliggande kommun till den jag undersökt, något som jag inte förutsett men som bara visar att assistansbolaget inte ser samma behov av kommunala gränser för sin verksamhet.

Jag har sett en metodologisk poäng i att det inte är personliga assistenter som arbetar hos de intervjuade brukarna. Även om brukarna de arbetar med ska uppfylla samma kriterier som de intervjuade brukarna i avhandlingen varför jag bett om att detta inte ska vara samma. Detta för att de ska tala så fritt som möjligt. Nu har dock två av assistenterna visat sig ha en av assistansanordnarna i brukarkooperativet som arbetsledare vilket jag inte förutsett. En av dem är dessutom vid intervjun också vikarie i kommunen. De båda assistenterna visade sig dock vara mycket talföra och öppna vid intervjutillfället.

Märk väl att assistansanordnarna inte kunnat uppfylla min begäran om att de brukare de personliga assistenterna arbetar åt ska kunna tala för sig. Båda de personliga assistenterna i kommunen arbetar med brukare som har svårt att kommunicera verbalt. En av de personliga assistenterna jag intervjuat vid assistansbolaget arbetar också med en brukare som har svårt att kommunicera verbalt. Detta väcker frågor om olika målgrupp för assistansanordnarna vilket kräver en studie i sig men det har ingen avgörande påverkan för resultaten i min studie.

7.4 Databearbetning vid förstudien

Metodologiskt har jag använt mig av frågor som utformats för SOU-utredningen ”På den assistansberättigades uppdrag”, (SOU 2005:100) men också ett utkast till enkät till assistansanordnare från Independent Living Institute vilket jag fått av Adolf Ratzka, (2006), STIL:s grundare. Jag har också använt mig av en fråga av professor Karin Sonnander, (1990) Detta stämmer väl överens med den bilaga som är en intervjumanual för mina intervjuer med brukarna. Jag har särskilt använt mig av utkastet från Independent Living Institute för denna manual. Inför varje intervju har jag beskrivit syftet med intervjun, se bilagor. Under arbetets gång har jag skrivit om frågor, ibland använt rakt av. Vid intervjuerna har jag ställt många följdfrågor utifrån min erfarenhet av arbete med funktionshindrade som andra kanske inte skulle kunna ställa i samma givna situation.

Vid skapandet av frågemanualen till assistansanordnarna har jag använt mig av frågor som utformats för SOU 2005:100 men också ett utkast till enkät till assistansanordnare från Independent Living Institute. Därför blev det också väldigt många frågor. Märk väl att jag inte minns att någon annan källa frågat om sociala mål även om jag vill minnas att Independent Living haft en fråga om mål för verksamheten. Se bilaga.

För att kunna jämföra svaren väl från de brukarna och assistansanordnare med de personliga assistenternas svar har jag utgått från dessa manualer då jag sedan utformat manualen för intervjuerna med de personliga assistenterna. Se bilaga.

Jag har gått tillväga på ett liknande sätt då jag skrivit manualen för intervjuer med LASS/LSS-handläggare. Här har jag tittat på de frågor som SOU 2005:100 ställt till kommuner i en enkät men också tänkt på resultatet av forskning av (Gynnerstedt, 2004, kapitel tre) om bemötande av handläggare varför jag ställt frågan om hur brukarna uppfattade sitt bemötande av LASS/LSS-handläggare.

Området jag skriver om är tämligen outforskat vilket har medfört att jag skapat ett material som beskrivit hela organisationerna, vilket givit mig en god förförståelse och kunskap men samtidigt inneburit ett stort avgränsade arbete då jag fått skära ned ett arbete på ca 270 sidor till en avhandling vilken breddats kraftigt teoretiskt arbete och analys för att växa stort i sidantal igen. Men det är utifrån bakgrundkunskap som jag kunnat utforma en avgränsad modell i studien.

Alla deltagare har fått godkänna respektive transkribering av intervjun för att missförstånd ska undvikas. Det har varit ett mycket stort och tidskrävande arbete att skriva transkriberingar till de 22 semi-standardiserade intervjuer jag genomfört vilka uppgår till ca 228 sidor. Ingen av de intervjuade har fått

ta del av resultaten innan studiens färdigställande. Transkriberingarna kommer att finnas berörda tillhanda, (handledare, examiner, opponenter) vid intresse inför examination.

När jag haft alla transkriberingar klara har jag analyserat dem i flera steg. Först genom att gå igenom varje fråga och se likheter och skillnader i svaren mellan respektive grupp intervjuade, d.v.s. jag har till en början analyserat brukarintervjuerna och de andra intressenterna för sig. När jag gjort detta har jag också kunnat fortsätta göra min analys mer tematiskt genom att dela in svaren under olika teman. Sedan har undertecknad kunnat placera alla intervjuade från respektive grupp under varandra och kunnat jämföra de olika gruppernas svar med varandra. I samband med detta analysarbete har jag kunnat se mer tydligt vilka frågor som är av stor vikt för att beskriva. Jag har också kunnat sammanfatta det viktigaste tematiskt i tabeller.

Sålunda har jag under arbetets gång skapat en egen avgränsande analysmodell nedan som delar upp brukarens inflytande i två processer; brukarens inflytande vid val av assistansanordnare och inflytande i vardagen.

Arbetet med modellen visar att vetenskapsprocessen inte är linjär. Modellen har gjort det möjligt att avgränsa mitt material och den tar upp de viktigaste frågorna som berör brukarens inflytande i process ett och två. Den avgränsande modellen ovan hjälper mig med avgränsning men underlättar också vid analys och jämförelse med avtalsanalysen. Avtalet reglerar formellt brukarens inflytande över sin personliga assistans och blir på så sätt ett "blue print" vilka genom analys av de intervjuades svar ger mig en större säkerhet i mina resultat. Jag har därmed gjort vad jag kunnat för att säkerställa en hög validitet för studien.

Övergripande har jag satt stor vikt vid hur de olika intressenterna ser på sin roll för brukarens inflytande i process ett och två. Jag har också övergripande försökt se om de ger uttryck för sociala mål för verksamheten.

I process ett som berör brukarens val av assistansanordnare har jag funnit det av stor vikt att försöka utröna om någon annan påverkat deras val av assistansanordnare; vilket bemötande de upplevt att de fått av LASS/LSS-handläggare; samt vilken information de har haft att tillgå inför sitt val av assistansanordnare. Dessa frågor är viktiga för att se om något kan ha begränsat brukarna i deras fria val av assistansanordnare.

När det gäller process två som avser brukarens inflytande i vardagen har jag funnit det av största vikt att veta vem som är arbetsledare över assistenterna. Detta då arbetsledaren formellt har sista ordet över vad assistenterna kan göra. Jag undrar vidare om brukaren har inflytande över vad assistenterna ska göra för arbetsuppgifter och när de ska arbeta, utbildning för brukare och assistenter samt kvalitetsupp-

följning. En fråga som torde avslöja litet om vilken makt brukaren har i relation till sina personliga assistenter är om brukaren kan byta ut en assistent som inte sköter sig. Andra frågor som ändå kan påverka brukarens personliga assistans berör inflytande över ekonomi och då också assistansomkostnader. Det sista är av vikt för att brukaren ska kunna ta mig sig sin assistent om denne ska äta lunch på stan eller åka på en resa. För litet ekonomiskt utrymme när det gäller assistansomkostnader kan tänkas begränsa brukarens möjligheter till val i vardagen.

I samband med att jag arbetat inledande tematiskt med att analysera mitt stora material för studien har jag haft Lantz, (2006) åtanke vars metodbok givit vägledning för mitt analysarbete. Men i resultatredovisningen nedan har jag under sociala mål låtit mig inspireras av Bergström och Boréus, (2005) som tar upp textanalys på ett bra och förklarande sätt. Nedan återfinns min avgränsande analysmodell.

Tabell 8. Analysmodell för att undersöka brukarens inflytande över sin personliga assistans

Övergripande av stor vikt - är att försöka se om det finns skillnader och likheter i hur de intervjuade intressenterna ser på sin roll i process 1 och process 2 nedan. Detta då det kan visa på skillnader mellan olika organisationsformer vid en jämförande analys. Det är också av övergripande vikt att se vilka sociala mål för verksamheten intressenterna ger uttryck för inom organisationerna. Har de sociala mål och genomsyrar då dessa mål hela organisationen.

Avtalets utformning mellan brukaren och assistansanordnare är övergripande och reglerar formellt inflytandet över den personliga assistansen för brukaren, exempelvis kan det ge uttryck för sociala mål eller ange vem som är arbetsgivare eller har sista ordet över vilka assistenter som anställs

Process 1: Brukarens inflytande vid val av assistansanordnare, (organisationsform) och den process som skett innan dennes personliga assistenter anställts:

Bemötande av LASS/ LSS-handläggare – vilket bemötande upplevde brukaren från LASS/LSS-handläggaren vid ansökan om personlig assistans och hade handläggaren någon påverkan över brukarens val av assistansanordnare?

Information att tillgå och kunskap vid val av assistansanordnare – vilken information och kunskap hade brukaren inför sitt val av assistansanordnare?

Process 2: Brukarens inflytande i vardagen över sin personliga assistans:

Vem är arbetsledare? – arbetsledaren styr formellt, har sista ordet över den personliga assistansen.

Kan brukaren styra över assistenternas arbetsuppgifter och när de arbetar? – Är det arbetsledaren eller brukaren som har sista ordet över frågor som dessa?

Utbildning för brukare och assistenter – Erbjuds brukaren fortbildning i hur han/hon ska vägleda sina personliga assistenter? Kan brukaren bestämma över fortbildning för sina personliga assistenter?

Kvalitetsuppföljning – Hur går kvalitetsuppföljningen till och har brukaren inflytande vid denna kvalitetsuppföljning?

Missnöje med assistenter – Har brukaren makt att kunna byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete?

Månadsredovisning – Får brukaren en månadsredovisning över hur assistansmedlen används, dvs. ekonomisk redovisning?

Assistansomkostnader - Kan brukaren bestämma över sina assistansomkostnader (vilket underlättar resor m.m.)?

Kapitel 8. Resultatredovisning

I detta kapitel kommer jag att redovisa mina resultat från förstudien. Jag kommer inleda med en avtalsanalys, vilken jag sedan kan använda som ett blueprint för att analysera mina resultat. Redovisningen av resultatet kommer att ske enligt den avgränsande modellens olika avsnitt i 8.2-8.11.

8.1 Avtalsanalys

Sedan personlig assistans som insats infördes i Sverige har det uppstått en assistansmarknad där assistansberättigade tecknar civilrättsliga avtal med assistansanordnare för att få sin assistans utförd. I en bilaga till SOU 2005:100 görs en analys av avtal mellan assistansberättigade och anordnare. Jag har också haft hjälp av det utkast till enkät från Independent Living Institute för att kunna avgöra vilka frågor som är av vikt. Avtalsanalys är viktig då avtalen formellt reglerar inflytandet för den assistansberättigade/brukaren hos respektive assistansanordnare.

Ett rimligt antagande är att om det är ett kort skrivet avtal där anordnaren får hela arbetsgivaransvaret så ger det ett intryck av att brukaren av sagt sig mycket inflytande över sin assistans. Men det borde också innebära att det i vardagen finns ett tolkningsutrymme i praktiken. Detta tolkningsutrymme som sedan arbetsledare ska verka efter borde kunna ge olika tolkningar och därmed olika kvalitet och inflytande för den assistansberättigade brukaren. Kommunens avtal är ett fysidigt tillsvidareavtal vars syfte ger intryck av att vara ett klart reglerat ansvarsförhållande mellan anordnare och brukare. Här är kommunen som anordnare med arbetsgivaransvar. Assistansbolaget har ett tvåsidigt brukaravtal som gäller tillsvidare där det framkommer att de tillhandahåller assistansen med brukaren i centrum. Assistansbolaget ombesörjer rekrytering, fortbildning och handledning av de personliga assistenterna. Inom brukarkooperativet blir brukaren arbetsledare för sina personliga assistenter och det är ett 11-sidigt avtal som gäller tillsvidare. Avtalet syftar till att säkerställa att samverkan sker i enlighet med SoL, LSS, LASS och brukarkooperativets ideologi samt att fördela ansvar mellan parterna.

Min avtalsanalys kommer att läggas upp så att jag först går igenom två frågor som berör brukarens inflytande i den process som förekommer innan personliga assistenter finns på plats. Sedan ämnar jag visa sammanfattande frågor som har mest bäring på vilket inflytande brukaren har i vardagen över sin assistans.

Kommunen ger inte uttryck för sociala mål i avtalet annat än att de ska utföra assistans enligt utredning och beslut tagen av kommunens LSS-handläggare alternativt enligt Försäkringskassans utredning och beslut. Assistansbolaget ger inte uttryck för sociala mål i avtalet annat än att de enligt första para-

grafen ska tillhandahålla assistans i samförstånd med brukaren för det antal assistanstimmar det fattats beslut om av ansvarig Försäkringskassa eller ansvarig handläggare vid kommunen. Det framkommer också i avtalet att assistansprogrammet har som målsättning att med brukaren i centrum bilda en personalgrupp av engagerade assistenter. Brukarkooperativet ger tydligt uttryck för en rad sociala mål på förstasidan av sitt avtal. I brukarkooperativets avtal framkommer att de organiserar sig som en ideell förening och de vill uppnå ett *”självbestämt liv, full delaktighet i samhället och jämlikhet.”*

Enligt kommunens avtal har brukaren genom samråd inflytande över rekryteringen av assistenter. Beslut om vilka som ska rekryteras sker i samråd med brukare eller företrädare exempelvis gode man/förvaltare. Här är intressant att notera att saklig grund ska finnas för att den assistansberättigade ska kunna neka anställning av kommunen anvisad assistent men också att det motsatta förhållandet råder dvs. att kommunen måste ha saklig grund för att neka en av dig som brukare/företrädare rekommenderad assistent. Enligt assistansbolagets avtal med brukare så ombesörjer assistansbolaget rekryteringen, vilket borde tolkas som att dessa beslut sker i samförstånd med brukaren även om assistansbolaget har sista ordet. I brukarkooperativets avtal framkommer att en av brukarens skyldigheter som arbetsledare är att ansvara för rekryteringsprocessen inför anställning av personliga assistenter och har därigenom hos brukarkooperativet skyldighet att stå för rekryteringsprocessen men också möjlighet att välja sina assistenter. Brukarkooperativet ska dock bekräftat avtalet.

Både kommunens och assistansbolagets avtal innebär i praktiken att brukaren avsäger sig mycket inflytande över sin personliga assistans till förmån för att få den utförd av kommunen eller assistansbolaget. Brukarkooperativet skiljer sig från kommunen och assistansbolaget på så sätt brukaren blir arbetsledare med maximal makt över sin närmiljö, och därmed över sin assistans. Detta sker genom tydlig ansvarsfördelning mellan brukarkooperativet och brukaren. I tabell 9 på nästa sida sammanfattar jag avtalsanalysen.

Tabell 9. Avtalsanalysens resultat i korthet

	Kommunen	Assistansbolaget	Brukarkooperativet
Finns sociala mål i avtalet?	Nej, bara utföra assistans enligt beslut.	Nej, enligt beslut o. assistans i samförstånd med brukaren.	Ja, "självbestämt liv", "full delaktighet."
Vem styr rekrytering?	Ass.anordn. i samförstånd med brukaren.	Ass.anordn. i samförstånd med brukaren.	Brukaren rekryterar och anställer.
Vem beslutar om schema för assist.?	Ass.anordn. i samförstånd med brukaren.	Ass.anordn. i samförstånd med brukaren.	Brukaren ansvarar.
Vem är arbetsledare?	Områdeschef, ej brukaren.	Arbetsledare, ej brukaren.	Brukaren är arbetsledare.
Finns arbetsledarstöd?	Nämns ej.	Nämns ej.	Obligatorisk utbildning för brukaren som är arbetsledare.
Vem handleder assistenter?	Ass.anordn. i samförstånd med brukaren.	Assistansanordnaren.	Brukaren.
Finns fortbildning för brukaren?	Nej.	Nej.	Ja, obligatorisk utbildning.
Finns fortbildning för assistenter?	Ja, kommunen tar ut del av ass.ersättn.	Ass.anordn. ansvarar för fortbildning av assistent.	Brukaren ansvarar.
Kan brukaren byta personlig assistent?	Brukaren bestämmer ej, men kan önska byte av assistent 2 månader i förväg.	Ja, med en månads varsel.	Brukaren kan initiera uppsägning men brukarkooperativet beslutar formellt.
Vem tillsätter vikarier?	Ass.anordn. som också kan gå mot brukaren.	Ass.anordn., ansvarar för vikarietillsättning.	Brukaren ansvarar.
Hur regleras assistansomkostnader?	Regleras endast till en viss summa.	Regleras endast till en viss summa.	Arbetsledaren ansvarar för att hålla i kostn.
Kvalitetsuppföljning med brukaren?	Regleras inte i avtalet.	Regleras inte i avtalet.	Kooperativet ska enligt avtalet ansvara för utbidn., handledning, rådgivning och stöd till brukaren.

8.2 Vilka sociala mål ger de intervjuade uttryck för?

Jag har inte ställt frågan om sociala mål direkt till brukarna men svaret på frågan om varför de valde sin assistansanordnare borde rimligtvis indirekt ge uttryck för sociala mål om de ser sådana med sin assistans. Likaså hur de ser på sitt inflytande i vardagen borde ge uttryck för sociala mål vilket framkommer senare i resultatredovisningen. Alla brukare jag intervjuat har svarat att de i stor utsträckning gjort ett aktivt val av assistansanordnare.

I svaren från kommunens båda brukare betonas att i deras val av samordnare att de har erfarenhet av kommunen sedan tidigare (och därmed känt en trygghet i detta) samt att de även om de vill ha påverkan ser en poäng att någon annan ansvarar för att genomföra assistansen. Detta är särskilt tydligt i den manlige brukarens svar: *"Eftersom jag varit anställd i kommunen tidigare och visste hur det fungerar där..."* Vid följdfråga om vad han tycker är bra med kommunen svarade brukaren: *"Den viktigaste biten är (områdeschefen) och kontakten med henne. Det andra är att jag inte behöver bry mig så mycket om det här med assistansen. Jag behöver inte ha det som ett arbete utan kan lägga min tid på annat, sånt som jag tycker är mycket roligare. Det tycker jag är den största fördelen."*

Den kvinnliga brukaren vid kommunen svarade: *"Därför att jag ville prova kommunen. Det var litet spännande för att jag hade en kompis som hade fått assistans tre år tidigare än mig som också hade kommunen från början och tyckte då att det var så rörigt och stökigt där. Så kom jag på en idé: tänk om jag kunde hjälpa dem litet och komma med idéer och bygga upp det där litet, så då vart det spännande ... då valde jag kommunen."* Det framkommer att hon gått in för att påverka kommunens personliga assistans sedan hon tidigare varit med och byggt upp ett serviceboende för funktionshindrade.

De båda brukarna betonar båda rättvisa i form av att ta del av en tjänst de känner sig trygga med och frihet i form av att de vill ha medbestämmande men vill samtidigt inte ansvara för verkställandet av personlig assistans.

I svar från brukare vid assistansbolaget så betonas att de fått kännedom genom bekanta, att de uppfattat assistansbolaget i ett svar som ärliga och i ett annat svar som utgår från brukaren hela tiden.

De båda betonar därmed bemötande och då sätt de uppskattat vid bemötandet som ärligt respektive lyhört för brukarens önskemål. Jag uppfattar också dessa svar som ett uttryck för att vilja ha rättvisa och inflytande om än i medbestämmande form där assistansbolaget visar lyhördhet till dem.

De två brukarna vid brukarkooperativet betonar både frihet och självbestämmande i sina svar på varför de valt brukarkooperativet. De utgår båda från att de ska leva ett liv som andra trots funktionshindret. Deras svar speglar väl de sociala mål som respektive organisation ger uttryck för.

När vi talar om brukarens inflytande under vardagen är det viktigt att se till vilka roller de olika intressenterna ger uttryck då det är rimligt att anta att det är avslöjande för vilka sociala mål organisationen har. Här ger de två personliga assistenterna vid kommunen uttryck för sociala mål ur ett rättighetsperspektiv då de vill vara ett verktyg som armar och ben för att brukaren ska få leva ett normalt värdigt liv med inflytande. Inflytande tolkar jag som viktigt uttryck för att brukaren ska ha frihet (inte bara rätt även om det är en förutsättning) att välja sitt liv. Brukarna ska också få utvecklas utifrån sina skador/funktionshinder.

De båda personliga assistenterna vid assistansbolaget ger båda uttryck för att sociala mål då de ska ersätta det brukaren inte kan samt att brukaren ska ha bestämmande vilket jag tolkar ur ett frihetsperspektiv om brukarens möjlighet att leva sitt liv. De ska också ersätta funktionshindret vilket jag ser som ett rättviseperspektiv.

Den kvinnliga personliga assistenten vid brukarkooperativet betonar rättvisa i sitt svar om sociala mål då brukaren ska få leva som alla andra på lika villkor samt att vara dennes armar och ben. Hon betonar också frihet då hon betonar att han ska leva ett självständigt liv och hon ska hjälpa honom göra det. Hon svarade följande: *"Helt enkelt att de ska få leva ett liv som alla andra, på samma villkor som alla andra människor i samhället... Även inte bara för den enskilde person som är ansluten till... utan även kämpa för att alla andra ska få leva som självständiga människor, på det sättet man vill själv, så skulle jag vilja säga."* Den kvinnliga personliga assistenten svarade följande om sin roll: *"Jag ersätter endast faktiskt, endast hans funktionshinder. Inte bara armar och ben utan andra saker också. Jag träder in där funktionshindret gör så att han inte kan göra, utföra eller vad det än är. Där träder jag in.... Det han skulle ha gjort om han inte haft just det funktionshindret. Det gör jag."*

Den manlige personliga assistenten har inte tänkt utifrån sociala mål då han bara har kontakt med brukaren. Han ser sin uppgift som att inte påverka brukaren och vara sensitiv för dennes önskemål verbala och ej verbalt uttryckta. Han svarade: *"Det är som att spela fotboll utan att ha bollen. Att finnas där på något sätt men ändå inte. Jag försöker passa mig väldigt noga för att ta överhanden, att påverka, att babbla för mycket om mig själv utan att för den delen bli intressant. Men det är mina egna tankar.. Att vara diskret, inte hänga över någon, inte störa. Och när det gäller intima saker bete mig så naturligt som möjligt. Och att ibland försöka lyssna på det som inte sägs, att vara sensitiv (sensitiv) till det personen inte uttrycker verbalt."*

Detta är för mig ett annat sätt att uttrycka sociala mål som rättvisa och frihet men på ett mycket konkret sätt om vad det handlar om i vardagen.

I svar från de intervjuade assistansanordnarna vid kommunen om vad som är sociala mål för verksamheten lyfts ord och fraser som: *"tillgänglighet", "delaktighet", "kommunmedborgare ska behandlas*

lika”, ”medbestämmande”, ”tryggt” och ”få växa i sitt liv” fram. Här är ett socialt mål frihet för brukaren och då att brukaren ska vara med och bestämma, ej självbestämmande samt att det finns ett rättviseperspektiv i att alla ska behandlas lika, ha tillgänglighet, trygghet och att få växa i sitt liv.

I svar från de intervjuade assistansanordnare vid assistansbolagets lyfts ord och fraser som följande fram: ”trygghet”, ”närhet”, ”brukaren är med och bestämmer”, ”där vi tillsammans”, ”tillgänglighet” och ”livskvalitet”. Här är ett socialt mål frihet för brukaren och precis som i kommunen ett medbestämmande för brukaren och sedan sociala mål som trygghet, närhet, tillgänglighet vilka kan sammanfattas som sociala mål för att nå rättvisa. En av assistansanordnarna vid assistansbolaget sade följande: ”Våra sociala mål handlar om att ge trygghet till brukaren. Tryggheten innebär att vi till exempel vid anställning av assistenter alltid gör det tillsammans med brukaren, där vi tillsammans går igenom ansökningshandlingar, intervjuer. Brukaren är med och bestämmer hur han/hon vill ha sin assistans, vilket innebär att det aldrig kommer en främmande person innanför brukarens dörrar utan det är alltid en assistent som har blivit accepterad och godkänd av brukaren.” Vid följdfråga framkommer att ”trygghet, närhet och livskvalitet” är verksamhetens mål för assistansbolaget.

De intervjuade assistansanordnarnas svar vid brukarkooperativets visar ett annat språkbruk och fraser som följande lyfts fram: ”sköter du allt själv”, ”du styr ditt eget liv”, ”självhjälp”, ”växa i det egna jaget” och ”kontroll över sitt eget liv”. En av assistansanordnarna svarande: ”Det är hjälp till självhjälp. Att växa i det egna jaget... Det är det yttersta målet att man ska få så stor kontroll över sitt eget liv, men det gör att man måste vara väldigt aktiv och delta i det.” Vid en följdfråga från mig om den kooperativa formen då måste komma därtill, framkom det att den kooperativa formen ses som en del av att kunna leva livet enligt brukarkooperativets sociala mål.

Brukarkooperativet skiljer sig här kraftigt då de intervjuade samordnarna som mål lyfter fram frihet främst i form av självbestämmande och självhjälp. Men det finns också ett socialt mål i att medlemmarna i kooperativet ska visa broderskap/solidaritet med varandra och på så sätt försöker bli starka också som grupp. Assistansanordnarna har här en rådgivande och stödjande roll och inte en roll av verkställare som kommunen och assistansbolaget. Organisationsformen i sig blir på detta sätt ett verktyg för att förverkliga ett socialt mål om självbestämmande och broderskap.

Det är tydligt från kommunens och assistansbolagets svar att de har ett perspektiv där brukaren lämnat över assistansen till dem till stor del, och att de ger brukaren möjlighet att vara med och bestämma över en verksamhet där de har huvudansvaret. Den funktionshindrade är en *brukare* av deras assistans. I brukarkooperativet visar de sociala målen att perspektivet är ett annat, där är brukaren den som ska styra över assistansen och över sitt eget liv.

I tabell 10 nedan försöker jag sammanfatta de intervjuades svar om sociala mål utifrån ett rättvis och frihetsperspektiv de givit uttryck för. Jag har medvetet tagit bort LASS/LSS-handläggare då dessa inte givit uttryck för annat än att de ska behandla lika ur ett rättviseperspektiv vid utredning och beslut om assistans.

Tabell 10. Olika sociala mål för de intervjuade

	Kommunen	Assistansbolaget	brukarkooperativet
Brukarna	Rättvisa/ trygghet och frihet/medbestämmande.	Rättvisa i bemötande och frihet/medbestämmande.	Frihet genom självbestämmande som brukare.
Pers.ass.	Rättvisa/deras armar och ben och frihet/medbestämmande.	Rättvisa/deras armar och ben och frihet/medbestämmande.	Rättvisa/ möjliggöra självständigt liv, frihet /självbestämmande för brukaren.
Ass.anordn.	Rättvisa/ trygghet/alla lika bemötande, frihet/medbestämmande.	Rättvisa/ trygghet/närhet och frihet/medbestämmande.	Rättvisa/broderskap i kooperativet, frihet/självbestämmande för brukaren.

*

8.3 Brukarens inflytande vid val av assistansanordnare

För att bilda mig en uppfattning om hur de valt och fått information om möjligheten att göra ett val av assistansanordnare har frågan ställts om hur brukarna fått kännedom om assistansanordnaren. Båda brukarna i kommunen har svarat ”annan” på frågan om hur de fått kännedom om assistansanordnaren inför sitt val, dels då den manliga brukaren arbetat som personlig assistent tidigare och dels då den kvinnliga brukaren fått kännedom genom en annan på ett serviceboende hon bott på tidigare i kommunen. Båda brukarna i assistansbolaget har fått kännedom om assistansbolaget genom vänner och bekanta. I brukarkooperativet har de två brukarna litet olika erfarenhet. Den manlige arbetsledaren hörde själv av sig till Intresseföreningen för assistansberättigade och fick på så sätt kännedom om brukarkooperativet. Den kvinnliga arbetsledaren fick kännedom om brukarkooperativet genom vänner och bekanta. Märk väl att alla brukare jag intervjuat i studien har gjort egna tydliga val av assistansanordnare och hört talas om dem genom vänner och bekanta

Hos alla tre assistansanordnare så är det brukaren som har kontakt med Försäkringskassans och kommunens handläggare under själva ansökningsprocessen. De kan få hjälp med ansökan både hos brukarkooperativet och hos assistansbolaget men kontakterna sker via brukaren. I vardagen som berör ekonomiska frågor så är det hos assistansbolaget och kommunen arbetsledare som sköter kommunikationen med Försäkringskassan. Hos brukarkooperativet går assistansanordnaren endast in och hjälper arbetsledaren (brukaren) vid överklagan och här framkommer också en viktig skillnad då arbetsledaren står som kontaktperson hos Försäkringskassan både vid ansökan och i vardagen. Brukarkooperativet

kan därmed inte kringgå arbetsledaren. I kommunen har områdeschefen kontakt med LSS-handläggare för att få en tydlig bild av beslutet inför verkställande men har ingen kontakt med brukaren innan avtalet med Försäkringskassan är klart.

En intressant fråga jag ställt vid intervjuerna av assistansanordnare berör om det finns en skillnad i inflytande för brukaren som kund i sitt val av assistansanordnare och att vara brukare av assistans i vardagen. Jag syftade med frågan att tydliggöra brukarens inflytande i de olika processerna inklusive brukarens inflytande över sitt val av assistansanordnare. De svarande från kommunen och assistansbolaget uppvisar klara likheter i sina svar; dels menar de att det inte ska finnas någon skillnad i inflytande alls för brukaren som kund i sitt val av assistansanordnare och att vara brukare i vardagen; dels menar både en svarande från kommunen och en från assistansbolaget att en drivande medveten brukare som kan kommunicera för sig har ett större inflytande och att en brukares inflytande kan skilja sig på detta sätt.

Assistansanordnarna som intervjuats vid brukarkooperativet svarade radikalt annorlunda. Vid en närmare förklaring av frågan om att det handlar om inflytande i ansökningsprocessen och i vardagen fick jag följande svar av en av assistansanordnarna: ”*Det är en väldigt stor skillnad i inflytande mellan inflytandet i kooperativet ... och i vardagen. I assistansen bestämmer man själv var, när och hur med full kontroll så länge man följer lagens ramar. Där lägger vi oss aldrig i ...*”

Den ene assistansanordnaren på brukarkooperativet svarade följande: ”*Det är här vi vill göra en väldigt tydlig skillnad... I kommunmodellen heter det ”brukare av assistans” därför att det är andra som sitter och gör rekryteringsprocessen, det är andra som tar de ansvarsfrågorna..., medan vi (brukarkooperativet) hävdar att ”personlig assistans”, det är något som jag själv kontrollerar, själv styr och själv är delaktig i... Här skulle vi vilja skilja på assistansanordnas olika uppdrag... - Om kommunen skulle gå ut och annonsera skulle de söka efter assistenter till sina brukare av assistans. Men hade man som vi..., när jag går ut och annonsera efter personliga assistenter för de är av mig rekryterade, mig handledda och mig lönesatta. Då blir det personlig assistans av mig utformad. Det här tycker vi är viktigt. Går man till ett privat alternativ som säger vi ordnar allt. Det enda du behöver göra är att sitta hemma och välja assistenter. Det är inte personlig assistans utan det är assistans. Då åtar man sig att anordna vikarier, man åtar sköta den administrativa biten. Man åtar sig att göra det som egentligen kommunen är ålagd enligt LSS.” I valprocessen handlar det om support från brukarkooperativets sida men i vardagen handlar det om rätt till självhjälp och arbetsledaren har alltid det sista ordet.*

Vid frågor om hur processen går till vid utredning om assistans för att se om de kan påverka brukarens val framkom att LASS-handläggare vid Försäkringskassan och LSS-handläggare i kommunen hand-

lägger de ansökningar de får in i en likartad process. Vid Försäkringskassan kommunicerar LASS-handläggarna utredningen med den sökande som har möjlighet att ge kommentarer medan det är mer oklart om så sker i kommunen. Vid Försäkringskassan förbereder de beslut inför en nämnd där en annan är föredragande än handläggaren och de talar om förslag till beslut under ärendets gång vid myndigheten både LASS-handläggarna emellan men också en konsult/föredragande i ärenden om personlig assistans. Ett rimligt antagande är att detta förfarande borde öka rättssäkerheten för den funktionshindrade. I kommunen tas inte beslut i någon nämnd utan av LSS-handläggarna efter en utredning som de sedan lämnar över till Försäkringskassan om assistansbehovet förväntas överstiga 20 timmar i veckan.

Det framkommer klart och tydligt bland de svarande att en handläggare från kommunen och en från Försäkringskassan ofta gör hembesöket tillsammans om ansökan har kommit in till kommunen. I annat fall åker två handläggare från Försäkringskassan ut och gör hembesöket.

Ingen av de intervjuade LASS-handläggarna hävdar att de ska ha någon roll i brukarens val av assistansanordnare. Enligt en av LASS-handläggarna så ger de ingen särskild information om valmöjligheter vid Försäkringskassan. Vid följdfråga framkommer också att det inte finns information på hemsidan. Den andra LASS-handläggaren har svarat att det sker via muntlig information men det är väldigt allmän information enligt henne för att det ska bli så litet inflytande från Försäkringskassan som möjligt. Hon berättar också att man kanske kan vända sig till kommunen eller slå upp telefonkatalogen. Hon vill helst inte komma med så många förslag då hon kan "färga personen bara med det." Vid följdfråga om det finns information på Försäkringskassans hemsida så svarade handläggaren ja men att det också är mycket allmänt.

En av LSS-handläggarna i kommunen svarar att någon broschyr eller liknande har de inte. Hon informerar att det finns information på Internet och ger muntlig information om vilka hon känner till. Här frågade jag om hon kan hänvisa till någon annan för mer information. Enligt handläggare så brukar hon säga att de kan gå in och titta på (Internet) och ringa till de mest kända, exempelvis assistansbolaget i denna studie. Hon brukar alltid ge denna information och då brukar de alltid fråga: "*Vad tycker du?*". LSS-handläggaren brukar då svara: "*Ja, säger jag. Jag vet inte vad jag ska rekommendera säger jag. Det är svårt det. Men det är ju så säger jag, att kommunen är ju kanske, kanske jag kan rekommendera, för där är det så att det kanske är mer med personalen. Det finns pooler för om det är någon som är sjuk. Och det kanske går är lättare att få tag på personal och så. Men annars säger jag är det precis lika dom andra.*"

Vid följdfråga om det händer att de frågar henne vad hon tycker så svarande LSS-handläggaren:

”- Jag säger nej, inte vet jag, jag vet inte alls jag. Kommunen är ju inte helt fel, säger jag. För det är den enda jag känner till... Då skrattar dom då. Men jag tror faktiskt att, jag vet inte, jag tror att det inte alls är helt fel med kommunen. För det har ju ploppat upp väldigt många och ibland tänker man så här, är det är ekonomisk vinning.”

Den andra LSS-handläggaren i kommunen svarar också att de inte har broschyrer eller skriftlig information. Det är muntligt information som de ger och ”*sedan brukar de fråga om de är intresserad av så kan de be en verkställare som har mer information att ge mer ingående och med schemaläggning och sådana här saker...*” Det kan vara muntlig information och annan information enligt handläggaren, men det är mycket sällan de hänvisar att de kan gå in på nätet och läsa om någon annan: ”*Ja, jag har nog aldrig gjort det. Jag får säga det... Nej, utan jag informerar det jag kan själv och sedan frågar jag om de är intresserade. Om det blir så då, så kan jag be någon... och att det finns andra. Och vill de ha mera då, en lista så visst hjälper jag till att ta fram en på hur många olika företag som finns.*”

Om LASS-handläggarna ger en mer opartisk allmän information vid förfrågan så framkommer det här klart att LSS-handläggarna i kommunen är mer osäkra på hur de här ska agera och att en av dem också kan förorda kommunen. Bör de besvara en sådan fråga och bör det inte finnas information samlad på exempelvis en hemsida om olika alternativ från en opartisk aktör? Detta är ett viktigt resultat då man kan ifrågasätta vad brukarens valfrihet är värd i praktiken om det inte finns bra information att tillgå som är opartisk om olika alternativ. Sammanfattningsvis kan sägas att de intervjuade brukarna i denna studie har upplevt att de gjort ett självständigt val av assistansanordnare samtidigt som intervjuerna med LSS-handläggare visat att så inte alltid är fallet i andra ärenden. Se sammanfattande tabell 11:

Tabell 11. Brukarens inflytande vid val av assistansanordnare

	Kommunen	Assistansbolaget	brukarkooperativet
Brukarna	Ett självständigt val.	Ett självständigt val.	Ett självständigt val.
Assistansanordnare	Brukaren är den som kontakter FK.*	Brukaren är den som kontakter FK.*	Brukaren är den som kontakter FK.*

* Försäkringskassan.

8.4 Bemötande av LASS/LSS-handläggare

Har brukaren fått ett bra bemötande vid ansökan och hur har de uppfattat frågorna vid utredning om personlig assistans hos LASS/LSS-handläggare? Låt oss börja med att se vad brukare tyckt om det bemötande de fått.

Den manlige brukaren i kommunen svarade följande på hur han upplevde det bemötande han fått av handläggaren: *"Bara bra, väldigt bra bemötande."* Brukaren avsåg här att de informerade honom bra och lyssnade på vad han ville. Det framkom också vid samtal att han träffade en handläggare inte två. Det framkom inte att han tyckt att frågorna varit jobbiga vid samtal med LSS-handläggare dock att hon rått honom att ha assistenter.

Den kvinnliga brukaren vid kommunen svarade så här om det bemötande hon fick av handläggaren: *"Jag upplevde bemötandet från henne som väldigt trevligt faktiskt och jag tyckte att vi kom jättebra överens... ett väldigt bra bemötande måste jag säga att jag fick."* Vid en följdfråga om frågorna var väldigt ingående så svarade brukaren att de var tvungna att fråga hur en dag ser ut och hur man lever en månad precis, vilket brukaren tyckte var riktigt.

Den kvinnliga brukaren vid assistansbolaget har inte kunnat besvara frågan då hon inte mött någon LASS/LSS-handläggare inför sitt beslut om assistans. Den andra intervjuade vid assistansbolaget svarade följande: *"Rätt så bra kan jag säga ändå, men det var ju det här, konflikten mellan kommun och Försäkringskassan, vem som skulle betala då och det var ju jag som fick sitta i kläm emellan"* Brukaren har haft både LSS-handläggaren från Försäkringskassan och kommunen (som båda är andra organisationer i en grannkommun) hemma hos sig dock var för sig. Vid följdfråga om det var mycket personliga frågor så svarade brukaren: *"Ja, och det har jag väldigt svårt ... och det är många fler än jag.. De ville veta hur många minuter det tog att duscha, äta mat och sådana grejer. Det är något jag strider för än idag och vill ha ändring på."* Det framkom att han inte tycker att man ska värdera detta med tid för assistans då det är så personligt.

Den manlige brukaren vid brukarkooperativet tyckte följande om sitt bemötande av LASS-handläggaren: *" Det var inte något trevligt bemötande, det kan jag lugnt säga. Nej, hon ifrågasatte allt och varför jag skulle ha hjälp med ditt och datt."* Han tyckte frågorna var mycket ingående och svarade så här på hur han skulle ha velat bli bemött av Försäkringskassan: *"Det har väl inte behövt vara negativt, det kunde ju ha varit... hon kunde ha hållit sig neutral."*

Den kvinnliga brukaren vid brukarkooperativet sa följande om sitt bemötande av LSS-handläggaren: *"Hela proceduren var väldigt, allting var bara administrativt."* Vid följdfrågor framkom att det var detaljerade frågor men också: *"Det är personligt kränkande att de ska gå in så pass mycket i mitt liv, i den omfattningen, att veta hur många minuter det tar för mig på toa och varför... Det är faktiskt den största kränkningen jag varit med om."* Vid förfrågan framkom att det var två handläggare som hon mött men hon minns inte om det var både från Försäkringskassan och från kommunen.

De brukare jag intervjuat vid kommunen har uppfattat bemötandet de fått av LASS-handläggarna som mycket positivt. Men de brukare som träffat LASS-handläggare vid assistansbolaget och brukarkoope-

rativet har å andra sidan uppfattat bemötande som negativt med alltför detaljerade och integritetskränkande frågor och dessutom ifrågasatt med vilja att förändra den ansökningsprocess vid Försäkringskassan där de ska svara på alltför privata frågor.

Endast två av de sex intervjuade brukarna visade sig ha haft kontakt med kommunens LSS-handläggare. Det kan ses som ett litet oväntat resultat. Men detta kan dels bero på att brukarna kan ha en gedigen historia som kommunen redan känner till alternativt att de fått rådet att gå direkt via Försäkringskassan av någon de talat med.

En LASS-handläggare vid Försäkringskassan svarar följande på vad hon tycker är viktigt att tänka på när det gäller hennes bemötande av den sökande: *"Man får tänka att det ska vara korrekt och professionellt och sedan måste man försöka sätta sig in i deras situation... distans samtidigt som man måste ha litet förstånd."* Vid följdfråga om de måste ta hänsyn till ekonomi så svarade handläggaren att de tittar bara på behov.

Den andra LASS-handläggaren svarar följande på vad hon tycker är viktigt att tänka när det gäller hennes personliga bemötande av funktionshindrade: *"Det är just det här att försöka vara en person och inte myndighetsutövare. Jag är ju det men jag måste ju vara medveten om vilken makt jag har med mig i den egenskapen... Det är viktigt att man tar reda på innan man åker besöket om den här personen, alltså personens funktionshinder för att veta vad man kan tänkas vilja veta, och på vilken nivå man ska förklara och sen försöka vara så lyhörd som möjligt till personen."* I samtalet framkommer också att handläggaren vill försöka låta personen styra hur samtalet ska bli, så hon har inget standardupplägg för att möta personen även om hon har frågor hon måste ställa. Vid följdfråga om dessa frågor kan vara mycket integritetsfrågor så svarade handläggaren att det nog lätt kan uppfattas som väldigt jobbigt för personer, som ett förhör utan något privatliv alls. Därför är det viktigt att förklara varför man bör veta sådana saker, enligt handläggaren, exempelvis känsliga frågor som hur lång tid det tar att gå på toaletten.

LSS-handläggaren i kommunen kan inte se någon skillnad på att bemöta en funktionshindrad som någon annan. Men det kan också handla om att möta en funktionshindrad på deras nivå.

Vid följdfråga om hur det kan vara att ställa frågor som kan uppfattas som integritetskränkande så framkom att det kan vara jättejobbigt beroende också på situation för LSS-handläggaren att ställa frågorna. Ett sådant exempel togs upp då en man hade ALS med uppenbara behov men frågorna ska ändå ställas.

Ett likartat svar fick jag från den andra LSS-handläggaren jag intervjuat i kommunen:

”Ja, att jag bemöter dom som vilken annan människa som helst, bemöter dom med respekt och att de får möjlighet att berätta själv...”

Jag ser vid analys av svaren inga direkta olikheter i LASS- och LSS-handläggarnas svar utan uppfattar dem snarare som mycket likartade. De verkar därmed dela en gemensam syn på vad de ser som viktigt att tänka på vid bemötande av funktionshindrade. Tabell 12 visar hur brukarna upplevde sitt bemötande av LSS/LASS-handläggare.

Tabell 12. Brukarens upplevda bemötande av LASS/LSS-handläggare

	Kommunen	Assistansbolaget	Brukarkooperativet
Brukarna	Ett mycket positivt bemötande. De har också både förståelse för de detaljerade frågorna från handl.	Detaljerande och kränkande frågor. De har både upplevt frågorna som en ett stort ifrågasättande av dem och som en kränkning.	Detaljerade och kränkande frågor. En av dem har inte mött en handl. medan mannen tyckt frågorna varit kränkande och ingående.

8.5 Vilken information fanns att tillgå vid val av anordnare?

Utifrån marknadsteorin om rational choice så förutsätts personen kunna göra ett eget rationellt val av alternativ men detta förutsätter i praktiken att det inför valet förelåg bra och tillförlitlig information som brukaren lätt kunde inhämta inför sitt val av assistansanordnare.

Den manlige brukaren i kommunen svarade följande på frågan om det fanns bra information att tillgå om olika alternativ vid val av assistanssamordnare: *”Det var nog att jag fick söka det själv om jag ville ha något alternativ... men jag var nog ganska bestämd, jag visste vad jag ville.”* Den kvinnliga brukaren i kommunen svarade nej på frågan.

Den kvinnliga brukaren vid assistansbolaget svarade också nej på frågan. Hon svarade också att hon inte vet säkert vart man kan få information. Den manlige brukaren vid assistansbolaget svarade: *”Nej, det tycker jag inte.”*

Vid förfrågan om hur det var första gången den manlige brukaren i brukarkooperativet fick assistans 1998 och om det fanns information då så framkom att arbetsledaren inte visste om annat än kommunen. Brukaren hade kommunen litet mer än ett år som assistansanordnare innan han bytte assistansanordnare. Andra gången så sökte han information på Internet. Vid följdfråga framkom att han inte tänkte på att vända sig till kommunen eller Försäkringskassan för information om alternativ då: *”Jag tänkte gå min egen väg.”* Han svarade att det till viss del fanns information att tillgå om olika assistansanordnare vid hans andra val av assistansanordnare.

Den kvinnliga arbetsledaren vid brukarkooperativet svarade ”till viss del.” Vid förfrågan om förtydligande svarade hon att: *”Det finns inte riktigt med upplysningsmaterial på de ställen man hamnar på, som sjukhuset till exempel och i rehabiliteringsprocessen, och kunskap hos dem som jobbar till viss del där då, att upplysa en om mina rättigheter och mina valmöjligheter. Det är den till viss delen som jag menar.”* Det fanns viss kunskap att finna men inte där hon önskat sig och att det inte skett så mycket genom skriftlig information som ”broschyrer” hon fått information.

På frågan om det fanns bra information att tillgå om olika alternativ vid val av assistansanordnare framkom att ingen av de intervjuade brukarna tyckt att de fått riktigt bra information inför sitt val av assistansanordnare. Intressant är att brukarna både i kommunen och vid brukarkooperativet inte tyckt att de fått bra information om vilka alternativ som fanns inför sitt val av assistansanordnare; samtidigt som de i svaret på en fråga kände till ”alla” olika former även om de vid brukarkooperativet inte specifikt nämnt att man också kan ha assistans i egen regi. Brukarna vid assistansbolaget kände däremot endast till två alternativ inför sitt val av assistansanordnare. Detta visar återigen på behovet av opartisk och samlad information om olika assistansanordnare att tillgå för brukare inför sitt val av assistansanordnare.

8.6 Vem är arbetsledare?

Brukarnas svar på frågan vem som har mest att säga till om borde vara talande för vem som är arbetsledare i det dagliga livet. I dessa svar från brukarna framkommer något intressant. På frågan om de själva får bestämma över vilka arbetsuppgifter som assistenterna ska utföra åt dem så har alla svarat att de i stor utsträckning får göra detta. Men när frågan ställs om vem som har mest att säga till om när det gäller deras arbetsuppgifter så blir det i flera fall ett annat svar.

Den manlige brukaren i kommunen svarade att i praktiken han, assistenterna och hans fru har lika mycket att säga till om över hans personliga assistenters arbetsuppgifter. Frågan är om svaret snarare ska tolkas som att han vill tala om att mycket av arbetet sker i en dialog mellan honom, hans fru och assistenterna?

Den kvinnliga brukaren i kommunen svarar att i hennes hem är det hon som har mest att säga till om då det gäller assistenters arbetsuppgifter. Men verkar samtidigt se en dimension där områdeschefen har mest att säga till om då hon vänder sig till denne om en assistent missköter sig. Områdeschefen ses därmed som att ha sista ordet.

Den kvinnliga brukaren vid assistansbolaget svarade vid intervjun att hon och assistansanordnaren har lika mycket att säga till om. Hennes svar står därmed ut från de andra brukarnas svar som i det fall de

haft anhöriga hemmavid och då också tagit upp dem som en av de personer som har mest att säga till över assistenternas arbetsuppgifter.

Den manlige brukaren vid assistansbolaget har svarat att han som brukare har mest att säga till när det gäller hans assistenters arbetsuppgifter. Enligt brukaren så diskuterar dock han, frun och assistansbolaget mycket tillsammans.

Den manlige brukaren vid brukarkooperativet har svarat att han har mest att säga till om när det gäller hans assistenters arbetsuppgifter. Samtidigt har den kvinnliga brukaren vid brukarkooperativet svarat att hon, assistansanordnaren och assistenterna har mest att säga till om då det gäller de personliga assistenternas arbetsuppgifter. Detta är ett oväntat svar då hon är arbetsledare men utifrån svaret kan det tolkas som att hon vill poängtera att assistansen sker i öppen dialog mellan tre parter. Det framkommer samtidigt att hon har det sista ordet över vilka arbetsuppgifter som hennes personliga assistenter ska utföra.

Detta svar är intressant då det inte finns några klara mönster hos kommunen och assistansbolaget samtidigt som det klart framkommer att arbetsledarna (brukarna) vid brukarkooperativet anser att de har mest att säga till om även om den kvinnliga brukaren poängterar att assistansen sker i dialog mellan tre parter.

Jag har även frågat de personliga assistenterna på vilket sätt de ser att den funktionshindrade har möjlighet att bestämma över sin personliga assistans. Den manlige personliga assistenten i kommunen svarade att brukaren har en mor som är gode man då denne har svårt att uttrycka sig. Vid en följdfråga om brukaren får välja vissa saker som kläder till exempel så svarade den intervjuade: *"Ja, och vi frågar han alltid, ska vi gå ut liksom även om det är bestämt att det är promenad på gång, så, han är ju alltid med i diskussionerna. Vi får ju inget svar men vi ställer precis alla frågor ändå som att."* Vid en följdfråga om det inte går att läsa något kroppsspråk över huvudtaget som blinkningar så svarade den intervjuade nej men de ser om han är glad eller om något bekymrar. Han kan också vända bort sitt huvud om han inte vill vara med på något.

Vid den andra intervjun frågade jag direkt om jag tolkat den intervjuade rätt i att hon har mycket kommunikation med brukarens fru. Den kvinnliga personliga assistenten i kommunen svarade ja och fortsatte: *"Jo, frun har ett väldigt inflytande... sen är det ju att vill han inte saker så märker man ju det. Han vet vad han vill och inte vill...(märker du det på att han sitter spänd i stolen eller hur märker du det?) jo precis och se att ena kroppshalvan är ju frisk, så att säga, så han kan hugga tag... även ansiktsuttryck."*

Vid följdfråga om brukaren kunde besvara ja- och nej frågor så kan brukaren svara på ja- och nej frågor enligt den kvinnliga assistenten på kommunen Det blir inte ja då det ska vara nej utan brukaren vet vad han vill och det går inte att få honom att göra något han inte vill, vilket hon ser som ett friskhets-tecken. Den intervjuade berättar att det kan det ibland vara saker som brukaren ibland inte vill som han måste göra. Bemanningen gör att de i praktiken måste börja lägga honom vid klockan nio. Den personliga assistenten måste då försöka förklara.

I samtalet vid intervjun framkommer också: *”Men eftersom han inte kan säga idag vill jag åka till en badstrand eller idag vill jag åka och fika, så blir det ändå vi som väljer två förslag, sen kan han välja utifrån dom förslagen. Så det här med inflytande för funktionshindrade när de inte har något språk, det är jättesvårt. I grund och botten är det ju nästan vi som väljer ut några saker som han får välja utav... Det här med inflytande. Det är mycket lättare om dom har ett språk.”*

Den yngre kvinnliga personliga assistenten på assistansbolaget svarade: *”Jo, det märker man ju för att allt måste ju gås igenom med henne först, liksom godkännas av henne först. Och hon (brukaren) säger ifrån om hon tycker att något går fel till.”* Vid följdfråga om brukaren styr över hur hon jobbar så svarade den intervjuade först ja men inte bara och förklarar närmare vid förfrågan om detta att det hänt de måste gå mot brukaren då det gällt olika hjälpmedel som brukaren inte riktigt förstått att hon behöver.

Den andra kvinnliga personliga assistenten jag intervjuade vid assistansbolaget svarade följande: *”Ja, först och främst har ju han bestämt så att frun har skrivit ned olika regler, tider till exempel, när han ska duscha och när han vill gå ut och gå, sedan säger han till då, själv. Han är ju helt klar i kolan, så att han talar om precis vad han vill.”* (Märk väl tidigare svar där det framkommer att frun har stort inflytande över assistansen.)

Den kvinnliga personliga assistenten vid brukarkooperativet svarade: *”Ja, han har inte ett sådant funktionshinder så han kan faktiskt med ord tala om det han vill göra... Han behöver inte tala om allting heller. Och sen kan han säga det genom nickar, genom kroppsspråk ... vissa koder... Det handlar ju om att stänga av och på för mig som personlig assistent. Så sitter vi i ett sällskap om fyra fem stycken och äter lunch så sitter jag också och äter lunch, jag menar jag är ju ingen robot... och han sitter med några andra arbetsledare och så finns det någon assistent med till. Då är jag ju fortfarande i tjänst. Då är det off, jag sitter inte där personligen ... jag är assistenten... Jag sitter inte och deltar i konversationen då inte, då kan xxx välja genom att säga vad tycker du xxx och då är jag med. ... Det är också en slags kod som han inte har talat om... Man lär ju känna varandra.”*

Här framkommer också att det är arbetsledaren som styr så länge det inte innebär lagöverträdelser.

Den manlige personliga assistenten vid brukarkooperativet svarade att han ser att brukaren kan bestämma över sin personliga assistans på alla tänkbara sätt då han vet vad han vill och kan uttrycka det klart så att inga tveksamheter uppstår.

Här framkommer tydligt att de intervjuade personliga assistenterna vid kommunen arbetar med brukare som har svårt att tala för sig. Anhöriga får här som gode män en roll också som företrädare vars uppgift är att försöka se till brukarens rätt och önskemål. Anhöriga får då tolka vad brukaren vill vilket förstås minskar brukarens inflytande kraftigt. Vid assistansbolaget finns också en personlig assistent vars brukare har svårt att tala för sig. Mönstret från kommunen känns igen också här. Arbetsledaren är en administrativ chef också vid assistansbolaget. I det andra fallet kan kvinnan tala för sig och får då ett klart större inflytande över sin personliga assistans. Vid brukarkooperativet som här är olik de andra två organisationerna framkommer klart att brukaren är arbetsledare med självbestämmande och kontroll över sin assistans så länge hans vilja inte går mot lagen.

På en fråga till assistansanordnarna om vilken uppgift de har i vardagen så avslöjas vem som är arbetsledare enligt dem inom respektive organisation. Av svaren framgår att brukarkooperativet har som assistansanordnare ingen annan roll än som stöd och råd till arbetsledaren i vardagen. Kommunen och assistansbolaget är båda som assistansanordnare verkställare av beslut i vardagen. I kommunen betonas att tillsammans med brukaren arbeta fram en assistansplan men om allt flyter på så är kontakten främst mellan brukare och personliga assistenter. I assistansbolaget betonar man att det är vanligt med telefonsamtal från brukaren och anhöriga till arbetsledaren samt att de har möten med mellan arbetsledare och brukare samt teamträffar. Även här sker det dagliga arbetet främst mellan brukare och personliga assistenter.

Det finns en annan tydlig skillnad i vardagen. I brukarkooperativets modell för inflytande har brukaren, vilket tidigare framkommit, ansvar för att själv ordna med vikarier. I kommunen är det så att områdeschefen ger information till brukaren under förutsättning att det finns önskemål från brukaren att veta om att det kommer en vikarie. Hos assistansbolaget ringer alltid arbetsledaren brukaren och berättar vem som kommer och arbetar som vikarie. Hos assistansbolaget kan brukaren därmed ha ett visst inflytande över vem som kommer och arbetar som vikarie medan kommunen bara skickar ut en vikarie. Det kan vara en viktig skillnad då brukarens trygghet säkert påverkas om han/hon vet vem som kommer som vikarie.

Brukarkooperativet skiljer sig vid jämförelse med de andra då assistansanordnaren endast har en rådgivande roll i brukarens vardag. I kommunen och på assistansbolaget är assistansanordnarna verkställare av beslutet och har arbetsledaransvaret med en rad frågor på sitt bord, exempelvis vikarietillsättning. Assistansbolaget har poängterat delaktighet och en individuellt anpassad assistans men kommu-

nen eller rättare sagt de jag intervjuat från kommunen talar om att prata med/träffa brukaren. Brukaren har ett självbestämmande hos brukarkooperativet medan brukare hos de andra assistansanordnarna i denna undersökning har andra som leder assistenternas arbete samt anhöriga som också kan äga inflytande beroende på brukarens funktionshinder varför brukarens inflytande över sin personliga assistans kännetecknas mer av ett medinflytande istället för ett självbestämmande. Det blir ett inflytande i samspel med andra där brukarens önskemål beroende på funktionshinder, anhöriga och arbetsledare kan åsidosättas. I grunden beror detta på att brukaren själv inte är arbetsledare i dessa former av personlig assistans.

Tabell 13. Arbetsledare i vardagen

	Kommunen	Assistansbolaget	Brukarkooperativet
Brukarna	Ej arbetsledare, främst medinflytande.	Ej arbetsledare, främst medinflytande.	Arbetsledare, främst självbestämmande.
Assistansanordnare	Assistansanordnare är arbetsledare.	Assistansanordnare är arbetsledare.	Assistansanordnare har rådgivande roll.

8.7 Kan brukaren styra över vem, arbetsuppgifter och tider för de personliga assistenterna?

De båda brukarna i kommunen vilka intervjuats tycker att de har kunnat bestämma helt vilka assistenter som arbetar hos dem samtidigt som det varit bland sökande som kommunen anvisat. I praktiken har de alltså fått bestämma utifrån ett urval som kommunen gjort.

Den kvinnliga brukaren vid assistansbolaget har fått bestämma utifrån ett urval som assistansanordnaren gjort. Den manliga brukaren vid assistansbolaget tycker sig kunna bestämma helt över vem som ska arbeta som assistent hos honom. Men det svaret måste samtidigt ställas mot att han bara har en personlig assistent som är hans fru och att det inte varit någon assistentannons ute då han bytt assistansanordnare till assistansbolaget.

De båda brukarna vid brukarkooperativet har svarat att de bestämmer helt vilka personliga assistenter som arbetar för dem.

Märk väl att alla brukare jag intervjuat har ansett att de själva får bestämma i stor utsträckning över vilka arbetsuppgifter de personliga assistenterna ska utföra åt dem. Alla brukare jag intervjuat har också svarat att de i stor utsträckning kan bestämma vid vilka tidpunkter de ska ha sin assistans.

På en fråga till assistenterna om vem som har mest att säga till om när det gäller deras arbetsuppgifter blev svaret följande. Den manlige personliga assistenten i kommunen svarade brukaren och annat al-

ternativ är då mamman i detta fall. Brukaren kan styra arbetsuppgifter på så sätt att de märker när brukaren är mest lugn och assistenterna gör det de är bäst på.

Den kvinnliga personliga assistenten i kommunen tycker att det är ett samspel mellan brukaren, anhörig, chefen och henne själv och vill inte välja ett av alternativen. Hur detta samspel fungerar uppfattar hon också av erfarenhet beror på mycket själva ärendet och kontakten med anhöriga som kan se olika ut.

Den första kvinnliga personliga assistenten jag intervjuat på assistansbolaget svarade att hon tycker att det är jämt fördelat och att de har ungefär lika mycket att säga till om. Brukaren, assistansanordnaren och assistenter är därmed hennes svar på vem som har mest att säga till om.

Enligt den andra personliga assistenten på assistansbolaget så är det brukaren som bestämmer mest då hon ser att frun frågar brukaren, d.v.s. hennes make vad han tycker.

Båda de intervjuade personliga assistenterna vid brukarkooperativet har svarat att brukaren har mest att säga till om när det gäller deras arbetsuppgifter. I detta fall är ju brukaren arbetsledare som nämnts tidigare. Den manlige personliga assistenten framhåller också att det är hans huvudinställning att brukaren ska ha mest att säga till om över hans arbetsuppgifter.

Här framkommer åter ett mönster sedan vem som har mest att säga till om över den personliga assistansen ter sig vara ett samspel mellan arbetsledare/områdeschef, brukaren, anhöriga och assistenter hos kommunen och assistansbolaget. Att vara arbetsledare ligger inte formellt på brukaren i dessa former av assistans varför brukarens inflytande över den personliga assistansen inte blir ett självbestämmande där denne har mest att säga till om när det gäller de personliga assistenternas arbetsuppgifter. Detta inflytande blir då mer indirekt/informellt för brukaren. Vid brukarkooperativet är det den funktionshindrade som är arbetsledare och för de personliga assistenterna är det också arbetsledaren som har mest att säga till om när det gäller deras arbetsuppgifter.

Enligt de båda områdeschefer jag intervjuat i kommunen så har brukaren inte sista ordet om vem som arbetar som assistent. Verksamhetsledaren vid assistansbolaget på orten sade följande: *"Generellt svarar jag ja, om inte vi får oerhört dåliga referenser eller får något svar från rikspolisstyrelsen som pekar på direkt olämplighet. Och då måste vi gå in och tala om att vi inte kan ta arbetsgivaransvar."* Regeln är ändå att brukaren ska ha sista ordet om vem som arbetar som assistent. Enligt arbetsledaren vid assistansbolaget får brukaren alltid sista ordet om vem som arbetar som assistent. Båda assistansanordnarna vid brukarkooperativet svarade att brukaren har det sista ordet om vilka som arbetar som assistenter hos brukaren.

Brokarkooperativet och assistansbolaget ger alltid sista ordet till brukaren om vem som arbetar som assistent, vilket gör att de skiljer sig från kommunen som aldrig ger sista ordet till brukaren. I kommunen har man också ett huvudansvar för den personliga assistansen och har därmed ansvar att tillsätta akutvikarier om andra assistansanordnare inte lyckas att ordna med vikarier. De intervjuade vid assistansbolaget svarar att så aldrig sker medan de intervjuade vid brukarkooperativet menar att det sker ytterst sällan och att arbetsledaren har ett eget ansvar att tillsätta en vikariepool. Vid brukarkooperativet finns ett register över personer som vill arbeta som personlig assistent. Det är dock inte kooperativets uppgift att tillsätta vikarier. Se tabell 14 nedan som beskriver de intervjuades svar om vem som har sista ordet över vem som arbetar som personlig assistent.

Tabell 14. Vem har sista ordet om vem som arbetar som personlig assistent?

	Kommunen	Assistansbolaget	brukarkooperativet
Brokarna	Arbetsledaren har sista ordet.	Ger brukaren sista ordet*.	Ger brukaren sista ordet.
Assistansanordnare	Aldrig sista ordet till brukaren.	Brokaren har sista ordet	Brokaren har sista ordet.

* Urval vid rekrytering.

8.8 Finns det utbildning för brukare och assistenter?

Denna fråga är viktig utifrån att brukarna som arbetsledare kan behöva utbildning för sitt uppdrag både med avseende på att veta vart gränser går för deras makt och inflytande men också utifrån vad de får eller kan kräva av sina assistenter rent arbetsrättsligt. Men det är också viktigt att diskutera vilken utbildning de personliga assistenterna har då deras utbildning och professionalitet kan komma att påverka deras syn på brukarens inflytande.

Det är endast brukarna vid brukarkooperativet som erbjudits en utbildning av assistansanordnaren för att vägleda sina assistenter. Den kvinnliga arbetsledaren nämner också i sammanhanget att de har arbetsledarträffar för att ge stöd och råd till varandra. Vid assistansbolaget svarar båda brukarna nej på frågan. Båda brukarna i kommunen har svarat att de inte erbjudits någon utbildning för att vägleda sina assistenter men också att de gärna skulle vilja gå en sådan utbildning.

Den manlige brukaren i kommunen har på en fråga svarat att han inte har möjlighet att bestämma över vilka fortbildningar hans assistenter ska gå. Däremot så har den kvinnliga brukaren i kommunen svarat att hon i viss utsträckning kan bestämma vilka utbildningar hennes assistenter ska gå. Om man tittar på avtalet i kommunen så har det framgått utifrån min avtalsanalys att kommunen har arbetsgivaransvaret

varför det är kommunen, (områdeschefen) som har det sista ordet om vilka utbildningar som assistenterna kan gå.

Den kvinnliga brukaren vid assistansbolaget har svarat att hon inte vet hur det förhåller sig samtidigt som hon inte visste att det fanns fortbildningar för assistenter. Den manliga brukaren vid assistansbolaget har i sin tur svarat att han inte kan bestämma detta utan att assistansbolaget beställer utbildningar för hans personliga assistent. I avtalet framkom också att assistansbolaget har arbetsgivaransvaret och står för fortbildningar av assistenter.

I brukarkooperativet har de båda arbetsledarna svarat att de i stor utsträckning har möjlighet att bestämma vilka utbildningar deras personliga assistenter ska gå. Men det är här litet oklart om den kvinnliga arbetsledaren till fullo förstått frågan då hon svarat att hon själv instruerar sina assistenter som fortbildning. Brukarkooperativet har därmed de brukare som kan bestämma över vilka fortbildningar deras assistenter ska gå.

Vid kommunen har de intervjuade personliga assistenterna båda svarat nej på frågan om de fått någon utbildning beställd av brukaren. Vid assistansbolaget har den första kvinnliga personliga assistenten jag intervjuat svarat ja samtidigt som det framkom att det var för en arbetskamrat och inte henne personligen samt att denna kontakt sker mellan arbetsledare och brukare. Därmed har brukaren inte själv kunnat beställa en fortbildning till henne. Vid assistansbolaget svarade den andra kvinnliga personliga assistenten nej samtidigt som det framkommer att det är arbetsledaren som beställer fortbildning åt henne som personlig assistent. Vid brukarkooperativet har den kvinnliga personliga assistenten svarat ja på frågan samt talar om att hon gått en utbildning i hjärt- och lungräddning samt brandutbildning. Den manlige personliga assistenten vid brukarkooperativet svarade att han inte själv fått en sådan fortbildning men han vet att arbetsledaren beställt fortbildning till personer i hans arbetslag. Brukarkooperativet står härmed ut då det är endast vid brukarkooperativet som den funktionshindrade kan beställa fortbildning till sina assistenter medan det inte går i kommunen och på assistansbolaget.

Om vi utgår från ett inflytandeperspektiv för brukaren så är det bara hos brukarkooperativet som brukaren som arbetsledare får stöd och utbildning i att handleda sina personliga assistenter samt också har makt att själv bestämma vilka utbildningar som dennes personliga assistenter bör gå.

8.9 Har brukaren inflytande vid kvalitetsuppföljning?

Vid kommunen träffar brukarna jag intervjuat områdeschefen enskilt för kvalitetsuppföljning litet olika men det är minst åtta gånger per år i mannens fall och varje månad i kvinnans fall. Brukarna deltar också ibland i arbetsplatsträffar, (APT-träffar) tillsammans med områdeschef och personliga assistenter. Den manlige brukaren ringer områdeschefen nästan varje dag. De berättar båda att de inte får någon enkät att fylla i men den kvinnliga brukaren önskar att det fanns en mer allmän sådan för brukare så att kommunen kan se mönster i vad som fungerar bra och dåligt hos brukarna generellt.

Den kvinnliga brukaren vid assistansbolaget har inget minne av att hon fått en enkät under det senaste året däremot minns hon att arbetsledaren frågat henne om hur saker fungerar. Vid kontroll av referat framgår att det skickats ut en enkät samt att hennes make deltar i teamträffar en gång i månaden då han också är en av hennes personliga assistenter. Vid detta tillfälle sitter maken och diskuterar i en timme med arbetsledaren hur saker och ting fungerar. De har också arbetsmiljöträffar där brukaren deltar tillsammans med assistenter och arbetsledare. En gång i halvåret sker en träff mellan brukaren, hennes make och arbetsledaren. Det kan vara så att brukaren själv eller i samtal med maken valt att låta maken sköta de mesta kontakterna med assistansanordnaren. Sådant som detta visar också att en person som inte är lika kommunikativ som de allra mest talföra brukare jag träffat kan få ett mindre inflytande än de annars skulle ha kunnat få om det varit mer talföra. Anhöriga verkar här lätt få en större roll att spela i den assistansberättigades vardag.

Den manlige brukaren har nyligen fått fylla i en enkät från assistansbolaget då jag träffade honom för intervju. Några gånger om året träffar han och hans fru också arbetsledaren vid assistansbolaget. Den intervjuade brukaren har också telefonkontakt med arbetsledaren om det är något som hänt som att hans fru ramlat.

Vid brukarkooperativet har de båda brukarna jag intervjuat deltagit i arbetsledarträffar även om den manlige arbetsledaren har haft svårt att gå ifrån jobbet för att närvara vid träffarna. De har också deltagit i olika utbildningar. Den manlige arbetsledaren har deltagit i en assistentutbildning tillsammans med assistenter och den kvinnliga arbetsledaren har deltagit i en arbetsmiljöutbildning.

De två arbetsledarna i brukarkooperativet är därmed de enda av de brukare jag träffat som deltagit vid någon utbildning under det senaste året som avser deras personliga assistans. De försöker båda enligt deras svar vara lyhörda mot sina assistenter och för informella samtal med dem om hur allt fungerar till vardags.

Vid frågor till de intervjuade personliga assistenterna framkommer följande om uppföljning. I kommunen svarar den manlige personliga assistenten att det är mamman som gode man som hela tiden

ställer krav och har uppföljning på det. Och vill hon ta upp en sak så är det möte med alla. Vid följdfråga om sonen då sitter med så svarar den intervjuade. Märk väl att detta är mot bakgrund av att brukaren inte själv kan göra sig hörd och tala för sig.

Den kvinnliga personliga assistenten i kommunen svarar att brukaren aldrig är med vid arbetsplatsträffar eller träffar mellan fru och områdeschef. Brukaren har dåligt minne varför han inte är med enligt den intervjuade. Hon har nämnt dåligt närminne tidigare i intervjun. Dock framkommer vid förfrågan från mig att de har informella samtal i vardagen.

Vid assistansbolaget svarar de båda intervjuade personliga assistenterna att de alltid har regelbundna kvalitetsuppföljningar. Vid brukarkooperativet svarar den kvinnliga personliga assistenten att de alltid har regelbundna kvalitetsuppföljningar med brukaren, både formell och informell uppföljning. Den manlige personliga assistenten vid brukarkooperativet svarar att han inte har haft det hos brukaren han har nu men dock tidigare hos en annan brukare vid ett brukarkooperativ. Detta svar får i sammanhanget ses mot bakgrund av att han nu arbetar som timvikarie.

Alla intervjuade assistansanordnare har svarat att de gör regelbundna kvalitetsuppföljningar med brukaren i process två av inflytande, d.v.s. den process som berör inflytande i vardagen för brukaren. I kommunen svarar de intervjuade dock att detta efter önskemål av brukaren kan se litet olika ut och i assistansbolaget svarar de att de alltid har regelbundna kvalitetsuppföljningar.

I brukarkooperativet påpekar en assistansanordnaren att de har regelbundna kvalitetsuppföljningar tillsammans med brukaren som både kan vara alltid och efter önskemål. Brukaren kan också säga ifrån i fallet om uppföljning gentemot assistansanordnaren. Den intervjuade assistansanordnaren frågar sig vad de har för anledning att rota i en assistans som fungerar samtidigt som de vill inspirera genom arbetsledarträffar.

När det gäller LASS/LSS-handläggarnas uppföljning i själva assistansärendet är det framförallt hos Försäkringskassan som det sker en omfattande och regelbunden uppföljning inför och av beslut då varje ärende ska omprövas förutsättningslöst efter två år. Man kan dock fråga sig hur förutsättningslös en granskning blir, om det som det är som vid Försäkringskassan, samma granskare som granskar ärendet vid omprövning. Vid kommunen granskar LSS-handläggare endast ärendet där behovet är under 20 assistanstimmar per vecka. Det sker ingen automatisk omprövning utan detta sker vid behov om situationen för brukaren försämrats.

Det förekommer kontinuerliga kvalitetsuppföljningar för alla brukare och intressenter jag intervjuat. Notera att i de personliga assistenternas svar framkommer att en brukare som inte kan tala för sig, inte på samma sätt får delta i kvalitetsuppföljningar. Det händer därmed att det finns brukare ute i den per-

sonliga assistansen generellt som inte får göra sin ”röst” hörd om vad de tycker om assistansen på ett formellt och strukturerat sätt.

8.10 Kan brukaren byta ut en assistent?

Båda brukarna i kommunen har svarat att de i regel har rätt att byta ut en personlig assistent som inte arbetat på ett bra sätt. Den kvinnliga brukaren i kommunen kompletterar dock sitt svar med att det ska vara särskilda skäl innan man byter ut en assistent. Avtalet säkerställer att de endast kan lämna in önskemål till kommunen om byte som verkställs inom två månader.

Vid assistansbolaget har de båda brukarna jag intervjuat svarat att frågan inte är aktuell samtidigt som de ser sig har rätt att byta ut en personlig assistent som inte arbetat på ett bra sätt hos dem.

I samband med intervju vid brukarkooperativet har den manlige brukaren svarat att han i stor utsträckning har rätt att byta ut en personlig assistent som inte arbetat bra samtidigt som den kvinnliga arbetsledaren svarat att hon i viss utsträckning har rätt att byta ut en personlig assistent som inte arbetat på ett bra sätt.

Enligt den manlige brukaren i kommunen har det hänt att några assistenter har bytts ut hos brukaren och det har enligt honom inte varit några problem att göra det. Det framkommer att också den kvinnliga brukaren i kommunen bytt ut en assistent men också följande: *”Visst har jag haft jobbigt periodvis men jag är inte en sån som ger upp, då kämpar man tillsammans.”*

Den kvinnliga och manliga brukaren vid assistansbolaget svarar att det inte hänt att någon personlig assistent bytts ut därför att assistenten inte arbetat på ett bra sätt.

Vid brukarkooperativet svarar den manlige arbetsledaren att det inte hänt att någon personlig assistent bytts ut därför att assistenten inte fungerat bra. Den kvinnliga arbetsledaren svarar att hon har bytt ut en personlig assistent som inte arbetat på ett bra sätt. Vid förfrågan om det skett ofta så framkom att det har det skett i enstaka fall.

Dessa svar är intressanta då de intervjuade brukarna vid kommunen är de som enligt avtalsanalysen borde vara de som har svårast att byta assistent. Brukaren ska göra ett skriftligt önskemål om detta. I praktiken verkar det dock gå att byta assistent i kommunen om brukaren så önskar.

Vid assistansbolaget har ingen bytt assistent. Det är intressant och en rimlig förklaring kan vara att de haft god möjlighet till påverkan vid rekrytering och därmed valt en för dem passande assistent. De har annars som brukare vid assistansbolaget med en månads varsel rätt att byta assistent. Makten ligger

därmed mycket hos brukaren i relation till den personliga assistenten och frågan är om inte det i sig kan leda till att brukaren får personliga assistenter som är litet mer lyhörda till brukarens behov.

Vid brukarkooperativet har den manlige brukaren jag intervjuat inte bytt ut någon personlig assistent men den kvinnliga brukaren i enstaka fall bytt ut en personlig assistent som inte arbetat bra. Vid brukarkooperativet har de också rätt att byta ut en personlig assistent som inte arbetat bra men det ska ske efter kontakt med assistansanordnaren, brukarkooperativet vilket framkommer av avtalsmallen. Alla brukare oberoende av organisationsform har möjlighet att byta ut en assistent som inte arbetat bra för dem.

8.11 Brukarens insyn över månadsredovisning och bestämmande över assistansomkostnader?

Svaren från brukarna är här intressanta då det visar sig att det bara är kommunens brukare som har erfarenhet av att själva sammanställa och räkna ut timmarna inför månadsredovisning. Även om den kvinnliga brukaren numera bara skriver under månadsrapporten hon fått av kommunen och skickar den till Försäkringskassan. Övriga assistansanordnare skickar den alltså ut för påseende och underskrift.

Fem av sex brukare jag intervjuat anser att de får bestämma över hur deras assistansomkostnader används. Den kvinnliga brukaren i kommunen har svarat nej då hon inte är med och bestämmer gång för gång. Frågan är viktig då assistansomkostnader och de pengar man har till detta begränsar litet vad man kan göra som assistansberättigad. Det kan alltså uppstå en situation där brukaren får betala ur egen ficka för att kunna ta med sig assistenten och göra saker i vardagen eller vid resa.

Kapitel 9. Diskussion

I detta kapitel ska jag presentera en diskussion utifrån resultaten i min förstudie. Jag kommer därmed söka föra en diskussion där jag utifrån mina resultat visar på tidigare forskning som stödjer eller motsäger dessa resultat.

Hypotesen som är ett kvalificerat antagande om verkligheten för min avhandling har varit att deltagardemokrati som demokratimodell/inriktning kan fungera olika när serviceutbudet ges på olika sätt, genom olika organisationsformer. Jag ämnade undersöka inflytande/självbestämmande för brukaren i olika organisationsformer av personlig assistans. Inflytande/självbestämmande för brukaren är här beroende variabel utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv. De oberoende variablerna blir de olika organisationsformer: kommun, brukarkooperativ och privat bolag som omger brukaren.

Syftet blir att se inom vilken organisation medborgaren som brukare av välfärdstjänsten personlig assistans fått bli medproducent av tjänsten eller ägt högre grad av självbestämmande.

Min studie har försökt besvara frågor som om de intervjuade uttrycker sociala mål för respektive organisations verksamhet; vilket inflytande de intervjuade från respektive organisation ser sig ha över brukarens val av assistansanordnare samt vilket inflytande/självbestämmande brukaren ses ha i vardagen med personlig assistans inom respektive organisation? Studien sker mot bakgrund av välfärdsstatens omvandling.

Studiens resultat visar att det finns olika institutionell logik och sociala mål som utmärker de olika organisationerna vilket tidigare forskning av Pestoff, (1998b: 10) om sociala mål inom olika organisationsformer och Enjolras, (2009: 281) som tar upp olika institutionell logik inom samhällssektorer där deltagaren är brukare hos en kommun, konsument hos ett assistansbolag och medborgare i den tredje sektorn. Pestoff har tidigare visat att tredje sektorn är unik avseende sociala mål då dess organisationer styrs av broderskap och målet att uppnå självhjälp/välvilja (Pestoff, 1998b:10). Detta stämmer väl överens med de intervjuades svar vid brukarkooperativet i min studie som poängterar sociala mål som självhjälp och självbestämmande. Vid kommunen svarar de intervjuade om socialt mål på så sätt att de lyfter fram frihet för brukaren och då att brukaren ska vara med och bestämma, inte självbestämmande samt att det finns ett rättviseperspektiv i att alla ska behandlas lika, ha tillgänglighet, trygghet och att få växa i sitt liv.

I svar från de intervjuade vid assistansbolaget lyfts sociala mål som frihet för brukaren och precis som i kommunen ett medbestämmande för brukaren och sedan sociala mål som trygghet, närhet, tillgänglighet vilka kan sammanfattas som sociala mål för att nå rättvisa. Se gärna tabell 10 om olika sociala mål för de intervjuade. När Andersen, Hugemark och Richter Bjelke, (2014: 40-45) jämför brukarkoo-

perativ och små och stora assistansbolag utifrån presentationer av dessa organisationer på en hemsida så kommer de fram till likartade resultat som jag gör i denna studie om skillnader mellan brukarkooperativ och assistansbolag. Resultaten i min studie är viktiga även om de bara ger en tydlig tendens och behöver stärkas genom fler empiriska fallstudier.

Enjolras visar att institutionell logik och uppfattningar om medborgerlighet kan relateras till olika uppfattningar om demokratiskt beslutsfattande i policyfrågor, vilka också kan delas in i två sorters åtskilljande drag. De två första åtskillnaderna karakteriserar det institutionella sammanhanget inom vilket beslutsfattande kring policyfrågor sker. I detta sammanhang skiljer Enjolras mellan en valkanal och en korporativ kanal och inom korporativa kanalen kan man också se en skillnad mellan korporatism och pluralism. Traditionellt har beslut om policy skett som ett resultat av parlamentariska aktiviteter i demokratiska representativa system. Men det civila samhället har också en roll för skapande av policy vilket kan ske genom tre olika kanaler för politiskt inflytande. Den första kanalen för politiskt inflytande i det civila samhället är valkanalen genom representativa politiska institutoner. Den andra kanalen är den korporativa kanalen där man får politiskt inflytande genom organisationer i det civila samhället. Den tredje kanalen är politisk påverkan genom massmedia. (Enjolras, 2009: 282).

I brukarkooperativet så är brukaren en medborgare som dels förväntas ha självbestämmande som arbetsledare till sina personliga assistenter men också medborgare i form av att påverka som en medlem av brukarkooperativet. Genom brukarkooperativet vill de genom kollektiv handling påverka politiska policybeslut i frågor som berör funktionshindrades rättigheter.

När det gäller inflytande så visar de mest centrala resultaten i min studie att den kooperativa modellen för inflytande möjliggör för brukaren viken nu är arbetsledare ett maximalt inflytande och självbestämmande som medproducent av sin välfärdstjänst. Den funktionshindrade styr själv sin assistans som arbetsledare med ett stort självbestämmande i vardagen. Det blir en personlig assistans av brukaren själv styrd och verkställd.

De andra assistansanordnarna, det vill säga kommunen och assistansbolaget blir i denna studie vid jämförelse likartade modeller för inflytande för brukaren men här handlar det inte främst om självbestämmande utan snarare medinflytande för brukaren över sin personliga assistans. Detta sedan brukarna genom avtalet förhandlat bort mycket av sitt inflytande för att assistansanordnaren ska ansvara för verkställande av assistansen som arbetsledare. Brukaren må vara brukare inom den offentliga sektorn och klient eller konsument inom den privata sektorn men intressant är här att mina resultat visar på att dessa sektorer har likartade modeller för inflytande för brukaren av personlig assistans.

De olika svar som inkommit från olika assistansanordnare pekar på att det finns olika institutionell logik inom de olika organisationerna för min studie vilket också stämmer väl överens med den tabell

jag redovisat om olika institutionella former/idealtyper utifrån tidigare forskning. Denna specifika institutionella logik kan då både främja och hindra brukarens inflytande över en välfärdstjänst på olika sätt.

Resultatet visar att brukarkooperativet är den organisationsform där den funktionshindrade är arbetsledare vilket ger den funktionshindrade ett maximalt självbestämmande över sin personliga assistans. Som ideell arbetsledare blir brukaren medproducent av en välfärdstjänst hos brukarkooperativet. Detta kan ses som det yttersta målet vid en demokratisering av välfärdsstaten. Resultatet stämmer väl överens med de resultat som Pestoff, (2006) visat i sin tidigare forskning om alternativ barnomsorg. Den tredje sektorn i form av brukarkooperativ kan därmed komma att bli en mycket viktig kugge i välfärdsstatens demokratisering. Detta stämmer också väl överens med Pestoffs forskning och tankar kring civil demokrati, (Pestoff, 1998: 24-25).

Den tredje sektorn och dess brukarkooperativ har potential att bli en mycket större välfärdsproducent om den politiska viljan finns att ge sektorn strukturella förändringar som underlättar dess tillväxt inom området sociala välfärdstjänster. En sådan strukturell förändring är att ställa krav vid kommunal upphandling på social redovisning, se avsnittet om SLUP, för att ge brukarkooperativen en chans i konkurrens med de privata assistansbolagen, (SLUP, 2005b). Denna fråga borde utredas av kunniga för att ge den tredje sektorn bättre strukturella förutsättningar. Denna förfrågan bör då ske utifrån ett välfärdspluralism perspektiv men det är inte bara en fråga om ökad privatisering. Det är snarare en fråga om att med mångfald i välfärdslösningar kunna ge medborgare fler möjligheter, inflytande och fylla demokratin med innehåll som sträcker sig bortom gränsen för ren valdemokrati.

Mina resultat för studien går mot de resultat som Norén, (2000) och Roos, (2009: 3) tidigare presenterat där ingen tydlig åtskillnad görs mellan assistansbolag och brukarkooperativ. En tänkbar förklaring till detta kan vara att de undersökt mycket små assistansbolag och därmed kunnat få en nära relation mellan arbetsledare och brukare och på så sätt delvis kunnat övervinna det avstånd som denna förstudies resultat visat. Intressant är att kommunen är den största assistansanordnaren i min förstudie och jag undrar om inte en studie i en mycket liten kommun kunnat visa upp en nära relation mellan arbetsledare och brukare och därmed ett större inflytande för brukaren. Forskning av Andersen, Hugemark och Richter Bjelke, (2014: 40-45) visar på en skillnad mellan små och stora assistansbolag utifrån presentationer dessa organisationer gör av sig själva på Internet. Observera att de i denna jämförelse inte inkluderat kommunen som assistansanordnare. Detta skulle behöva undersökas närmare i en empirisk studie då storleken på assistansbolaget eller kommunen verkar påverka möjligheten till inflytande för brukaren.

Flera personliga assistenter uttrycker i min studie att det finns ett avstånd mellan arbetsledare och assistenter i intervjuerna. Detta avstånd borde utgöra en grogrund för skitsnack och ett informellt ledarskap på arbetsplatsen i kommun och assistansbolag. I brukarkooperativet är däremot brukaren arbetsledare vilket gör avståndet minimalt mellan brukare och personliga assistenter.

Resultaten i min studie indikerar att det finns olika krav på ledarskap mellan olika sektorer - detta skulle stämma väl överens med SLUP:s rapport om demokratiskt ledarskap, Ledarskapet inom den sociala ekonomin har enligt SLUP delvis andra utgångspunkter än ledarskap inom både privat och offentlig sektor. Inom dessa två sektorer styrs besluten mer utifrån ekonomiska faktorer. Aktieägarnas intressen av vinst inom den privata sektorn präglar ledarskapet och politikernas och tjänstemäns förvaltning av medborgarnas skatter präglar ledarskapet inom den offentliga sektorn. Inom den tredje sektorn är beslutsstrukturen mer knuten till sociala värden och sociala vinster via medlemmarnas inflytande vid stämma eller via annat beslutande organ. Vinsten är inte huvudsyftet även om ekonomin naturligtvis måste gå ihop, (SLUP, 2005a). Men också Wolvéns forskning stödjer att ledarskapet skiljer sig åt mellan olika samhällssektorer, (Wolvén, 2004a: 15). Men detta bör utredas mer utförligt innan jag vågar dra några stora slutsatser.

De olika resultat om inflytande och personliga assistans som Giertz, (2008: 36), Hugemark, (2004: 102-103), Gough, (1997: 2 och kapitel tre) samt Gynnerstedt (2004, kapitel tre) kommer fram till i sin forskning stämmer väl överens med de resultat som min studie visar..

Inflytande i den kooperativa formen ger brukaren maximalt inflytande och självbestämmande över sin personliga assistans. Gough, (1997: 2 och kapitel tre) som bara undersökt ett brukarkooperativ får likalydande resultat avseende brukarkooperativet.

Hugemark, (2004: 102-103) visar utifrån sina resultat att brukaren kan göra ett självständigt val av assistansanordnare. Detta visar också min studie då samtliga brukare gjort val men samtidigt så finns det ingen opartisk informationsplats eller internetsida som beskriver olika former av assistansanordnare. De har vid tiden för denna förstudie inte haft tillgång till bra information inför sitt val som brukare av personlig assistans, vilket senare utvecklats av Independent Living Institute. Den manlige brukare jag intervjuat vid brukarkooperativet väljer först kommunen för att sedan byta till brukarkooperativet likaså byter den manlige brukaren vid assistansbolaget anordnare något år efter start. Det talar för att det också finns en viss sanning i Giertz invändning om att möjligheterna att göra ett självständigt val av assistansanordnare ökar med tiden och kan vara mindre till en början, (Giertz, 2008: 139-141). Brukaren kan vara i en sådan krissituation efter en olycka att möjligheten att sätta sig in frågan om val beskär i praktiken.

Gynnerstedt (2004, kapitel tre) visar att brukarna kunnat få ett bemötande som de uppfattat som integritetskränkande av LASS/LSS-handläggare. Detta resultat bekräftas också min studie då flera av brukarna upplevt sig kränkta under intervjun med LASS/LSS-handläggare. Det förekommer också vid ett tillfälle att en av assistansanordnarna på brukarkooperativet ifrågasätter om det ska vara två utredare, en från kommunen och en från Försäkringskassan som kommer på intervju. Det kan ifrågasättas om det utför en självständig utredning.

LSS-lagens intentioner om långtgående inflytande för brukaren över sin personliga assistans i vardagen kan sägas ha kommit litet på skam i min studie då brukarna förhandlat bort huvudparten av sitt inflytande i den kommunala och privata modellen för assistans. Vad skiljer detta från en kvalificerad hemtjänst kanske den vågade vågar fråga sig? Viktigt är dock att brukarna valt att låta någon annan ansvara för deras assistans. Assistansbolag är något mer framstående då det gäller inflytande för brukaren i jämförelse med kommunen då assistansbolaget ger brukaren makt att byta ut en assistent med en månads varsel vilket sätter makt i handen på brukaren om assistenten missköter sig. Assistansbolaget har också ett mer utpräglat uppföljningsarbete vilket borde säkerställa att brukaren får tillfälle att göra sin röst hörd. Vid assistansbolaget kommer ingen personlig assistent in genom dörren om den inte är godkänd av brukaren då arbetsledaren alltid kollar upp detta vid exempelvis vikarietillsättning. I kommunen så kan områdeschef i princip välja att sätta in vem som helst då det är akut behov samt tar också hänsyn till omplacering vid tillsättning av tjänster. Dessa personer behöver inte alltid vara de personliga assistenter som brukaren själv önskat vilket kringskär dennes inflytande över assistansen.

I kommunen verkar fler brukaren ha svårt att kommunicera men det är också en tendens att anhöriga hos assistansbolaget också har ett större inflytande än i brukarkooperativet. Det skulle därmed kunna visa sig vid en större studie att de olika assistansanordnarna har olika målgrupp. Brukarkooperativet har en medarbetaledarfunktion där den brukaren som inte kan tala kan ha en anhörig eller assistent som går in och är arbetsledare.

Det som kan missgynna brukarkooperativet är att de har en annan kultur för inflytande än kommunen och assistansbolaget i kontakten med omgivande samhälle som exempelvis Försäkringskassans handläggare. Jag frågar mig om brukarkooperativet för att inte hamna i ett underläge mot "profession" och bör ordna så att brukaren har en vanlig "Svensson" med juridisk kompetens vid sin sida. Brukare i kooperativet är experter på sina liv men det omgivande samhället har svårt att inte agera fördomsfullt varför de bör ta hjälp utifrån ibland.

Resultatet visar prov på olika inflytandesituationer för brukaren som stämmer väl överens med de inflytandesituationer som beskrivs i den SOU-rapport som nämnts i min studie, (SOU 1990:19). I brukarkooperativet är de funktionshindrade i den rebelliska inflytandesituationen där de vill leva ett så

normalt och självständigt liv som möjligt. De ska leva normalt och vill inte hindras av sitt funktionshinder. I kommunen är brukarna och den manlige intervjuade brukaren vid assistansbolaget typiska påverkare som vill göra det bästa av livet utifrån sitt funktionshinder. Det är ett annat perspektiv än att leva ett normalt liv trots sitt funktionshinder. Den äldre damen finner jag vara i en situation av att hälsan tiger still, d.v.s. hon känner inte något stort behov av ändra sin assistans.

När det gäller bemötande av funktionshindrade har det delvis visat sig att den talföre kan klara sig bra i alla organisationsformer men det är den svage brukaren som inte kan tala för sig som riskerar att fara illa i en organisation som saknar tydliga riktlinjer och ledarskap. Min undersökning visar en stark tendens till detta men jag skulle behöva göra en större undersökning för att säkerställa resultatet.

Jarls rapport (Ds 2001: 34) diskuterar på ett intressant sätt brukarinflytande. En möjlig väg som ses för att få fler människor involverade i demokratin är att öka möjligheten till brukarinflytande över de kommunala verksamheterna. Jarl ser det dock inte som självklart att ett ökat medborgerligt deltagande i första hand skall ske genom ett vidgat brukarinflytande. Det finns enligt Jarl en fara i om man ensidigt betonar brukarintresset då ett vidgat brukarinflytande riskerar att leda till att vissa medborgare ges ett större inflytande på bekostnad av andra grupper. Samtidigt borde vi logiskt kunna bemöta Jarls argument med att medborgare borde få ha brukarinflytande över de sociala välfärdstjänster som berör dem själva.

Jarls forskning om medborgerligt deltagande kontra brukarinflytande visar att det finns ett normativt inslag i valet av forskningsansats till den tredje sektorn. Med en kompletterande ansats utifrån Dahlberg, (2004) så kan man likt Lundquist (2010: 18-20) så ses endast alternativa välfärdsproducenter vara bara komplement till den offentliga förvaltningens produktion av vård skola och omsorg. En kommersialisering ses som ett hot av Lundquist mot själva demokratin då frihet endast tolkas som valfrihet. Men Lundquist missar att se bakgrunden i att välfärdsmonopol med tiden allt sämre kommit att svara på medborgarens allt mer diversifierade preferenser. Detta är ett svar på vad som uppfattats som dålig kvalitet men också än önskan om mer frihet. Giertz, (2008: 31) lyfter fram att handikapputredningens resultat i Sverige ledde till den nya rättighetslagstiftningen LSS för att till försäkra människor med svåra funktionsnedsättningar lika levnadsvillkor som andra. Det är mot bakgrund av kritiken mot statligt beställd, utförd och värderad välfärd som vi bör se utvecklingen av New Public Management skolan. Denna inriktning må vara alltför koncentrerad till att använda företagets organisationsideal på offentliga sektorn med syfte att spara pengar så att de tappar fokus på medborgerliga rättigheter samt missat poängen att en demokratisk förvaltningskultur kan ha ett värde i sig. Men dess framväxt är i sig en kritik av den rådande ordning som en gång var en praktik.

En viktig poäng mot denna sammanblandning av olika institutionell logik är att en förvaltning kan demokratiseras vilken Joas, (2012:19 och 2012:25) avser visa med sin forskning. Utvecklingen behöver därmed inte leda till minskad demokrati utan kan i praktiken komma att fördjupa vår demokrati.

Det går inte heller att hävda att Pestoff, (1998) som är en anhängare av välfärdspluralism och vars forskning betonar behovet av en ökad roll för den tredje sektorn som välfärdsproducent gör detta i syfte att kommersialisera förvaltningen. Frågan är mycket mer komplicerad än Lundquist, (2010) gör den då han ser kommersialiseringen som ett hot mot demokratin. Hur vi väljer att betona demokratiseringsvärden påverkar självfallet vårt val av styrsystem men själva demokratiska institutionerna måste belysas med mer forskning som vågar visa på olika perspektiv och förhållningssätt till hur vi kan åstadkomma en demokratisering av välfärdsstaten och då också skapa en mer demokratisk förvaltning.

Jag ser en möjlighet att utveckla brukarinflytande inom den kommunala och privata sektorns organisationer. Jag tänker då främst på ett medinflytande som kan bli mer genomgripande och tillåtas utvecklas inom också dessa organisationsformer. Forskning av Ostrom, (1990) om medproduktion talar för att detta vore möjligt. Men forskning om olika demokratiska innovationer kring deliberativa forum och andra governance initiativ som beskrivits av exempelvis Smith, (2011) och Geissel, (2012a och 2012b) borde också kunna appliceras på mitt avhandlingsområde. Märk väl att jag i den stora avhandlingen utifrån studiens resultat vill diskutera om jag inte bör tillfoga en hypotes två som tar upp att undersöka förekomsten av demokratiska innovationer för att öka medborgarens inflytande över sina välfärdstjänster. De tendenser jag fått avseende inflytande i olika organisationsformer talar för att möjligheten till medproduktion behöver undersökas ytterligare men också i relation till demokratiska innovationer för den representativa demokratin. Kanske det vore intressant att tala om brukarforum med betydelsen av deliberativa forum där brukare av en välfärdstjänst får komma till tals och diskutera utveckling av tjänsten. Finns det experiment med detta redan idag?

Detta är så centralt för min kommande avhandling att kommande fallstudier borde kompletteras med en andra hypotes. som avser att undersöka om det finns formella demokratiska innovationer, läs experiment för att öka brukarmedverkan mellan kommunens representativa politiska institutioner och förvaltning; eller finns governance projekt där olika välfärdsproducenter får komma till tals och indirekta ge medborgare en större påverkan på de välfärdsinstitutioner som ska ge dem en välfärdstjänst som personlig assistans?

Governance behöver inte bara vara ett hot mot demokratin på grund av risk för oklar ansvarighet mellan medborgare och politiskt valda utan det kan vara en sorts demokratiska innovationer väl värda att utveckla och pröva i olika samhällsliga kontext. Det mest naturliga vore dock att söka diskutera de demokratiska värden som finns bakom deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Kan en ny demo-

kratimodell skapas genom att man integrerar båda dessa demokratimodeller med varandra? Här borde oavsett begreppsdiskussion om civilsamhälle eller tredje sektorn deliberativa forum kunna provas utifrån syftet att öka brukarmedverkan och inflytande över sina egna välfärdstjänster.

Avslutningsvis vill jag försöka föra en liten metodologisk diskussion. I denna studie har jag jämfört en medelstor kommun med ett assistansbolag som är litet på orten men stort nationellt och ett än mindre brukarkooperativ som är litet på orten men finns på många håll i landet. Om assistansbolaget hade varit organiserat så att det var tre, fyra brukare och en arbetsledare hade kritiken mot avstånd mellan arbetsledare och brukare minskat. Kommunen kunde också vara en liten, liten glesbygdskommun med få brukare totalt och litet geografiskt avstånd mellan brukare och områdeschef. På så sätt borde också den kommunala modellen få mindre kritik. Det skulle därmed behövas en ny studie som jämför stora och mindre assistansanordnare med varandra från respektive sektor.

Denna studie har inte fokuserat på att beskriva ledarskap och skillnader i ledarskap inom respektive organisation. Resultat antyder dock att det skiljer sig i ledarskapet hos brukarkooperativet där assistansanordnaren har en rådgivande roll och de andra assistansanordnarna då områdeschef och arbetsledare inom kommun och assistansbolag har en verkställande roll som arbetsledare. Att utveckla och beskriva ledarskapet inom olika sektorer torde därmed kunna vara en studie i sig och indirekt medverka till att skapa mer jämlika organisationer. Det kan handla om brukarinflytande men också om att skapa en bättre arbetsmiljö för personalen. Detta är att närma sig välfärdsstatens demokratisering från ett litet annat perspektiv.

Kapitel 10. Sammanfattning

Ett kvalificerat antagande om verkligheten för min avhandling har varit att deltagardemokrati som demokratimodell/inriktning kan fungera olika när serviceutbudet ges på olika sätt, genom olika organisationsformer. Jag ämnade undersöka inflytande/självbestämmande för brukaren i olika organisationsformer av personlig assistans.

Inflytande/självbestämmande för brukaren är här beroende variabel utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv. De oberoende variablerna blir de olika organisationsformer: kommun, brukarkooperativ och privat bolag som omger brukaren.

Syftet har varit att undersöka inom vilken organisation medborgaren som brukare av välfärdstjänsten personlig assistans fått bli medproducent av tjänsten eller ägt högre grad av självbestämmande.

De frågor som studien tar upp försöker besvara frågor som om de intervjuade uttrycker sociala mål för respektive organisations verksamhet; vilket inflytande de intervjuade från respektive organisation ser sig ha över brukarens val av assistansanordnare samt vilket inflytande eller självbestämmande brukaren ses ha i vardagen med personlig assistans inom respektive organisation? Studien har skett mot bakgrund av välfärdsstatens omvandling.

En omfattande litteraturgenomgång finns till grund för studien. En avtalsanalys har gjorts parallellt med genomförandet av tjugotvå semistandardiserade intervjuer under maj-juli månad 2006, utifrån en frågemanual för respektive intressentgrupp med öppning för följdfrågor för att ge en djupare kvalitativ förståelse av fenomenet.

Två brukare från respektive assistansanordnare har intervjuats, likaså personliga assistenter och assistansanordnare. Två LASS-handläggare vid Försäkringskassan liksom två LSS-handläggare i kommunen har också intervjuats.

Avtalsanalysen är viktig då avtalen formellt reglerar brukarens inflytande hos respektive assistansanordnare och på så sätt också kan vara en *blue print* att titta på vid analys av de intervjuades svar.

Studiens resultat visar i likhet med andra forskare att organisationer från olika sektorer drivs av olika mål. Det finns olika institutionell logik inom organisationerna. Brukarkooperativet har ett tydligt socialt mål i form av att bidra till självhjälp för funktionshindrade. Men det är också tydligt att det finns sociala mål också inom kommunen och assistansbolaget. Det handlar om sociala mål som rättvisa och frihet för den funktionshindrade. Även om den tredje sektorn styrs av sociala mål så finns det därmed underordnade sociala mål också i de andra organisationer som undersökts i studien.

I resultaten blir det tydligt att den kooperativa modellen möjliggör för brukaren som nu blir arbetsledare ett maximalt inflytande och självbestämmande som medproducent av sin välfärdstjänst. Den funktionshindrade styr själv sin assistans med ett stort självbestämmande i vardagen. Det blir en personlig assistans av honom själv styrd och verkställd.

I brukarkooperativet så är brukaren en medborgare som dels förväntas ha självbestämmande som arbetsledare till sina personliga assistenter men också medborgare i form av att påverka som en medlem av brukarkooperativet. Genom brukarkooperativet vill de genom kollektiv handling påverka politiska policybeslut i frågor som berör funktionshindrades rättigheter.

De andra assistansanordnarna, kommunen och assistansbolaget blir i denna undersökning likartade modeller för inflytande för brukaren men här handlar det inte främst om självbestämmande utan snarare medinflytande för brukaren över sin personliga assistans. Brukarna har själva valt att genom avtalet förhandlat bort mycket av sitt inflytande för att assistansanordnaren vare sig det är kommunen eller assistansbolaget ska ansvara för verkställande av assistansen som arbetsledare.

Brukaren må vara brukare inom den offentliga sektorn och klient eller konsument inom den privata sektorn men intressant är här att mina resultat visar på att dessa sektorer har likartade modeller för inflytande för brukaren av personlig assistans.

Slutligen förs en diskussion i studien utifrån resultaten om att ge medborgare mer inflytande och möjlighet att vara medproducenter av de välfärdstjänster som står dem närmast. Här kopplas också resultaten till den tidigare forskning som genomförts om LSS och LASS men också statsvetenskaplig och forskning med tvärvetenskaplig ansats vilken berör medproduktion.

Möjligheten att experimentera med direktdemokratiska praktiker som ett komplement till representativa demokratins institutioner behöver övervägas seriöst och utvecklas både i praktik och i demokratiteori genom att empiriskt undersöka resultatet av demokratiska innovationer. I detta sammanhang är det viktigt att teoretiskt se de kopplingar som finns mellan forskningsfältet vilket berör medproduktion och det forskningsfält som berör demokratiska innovationer.

Litteraturförteckning

- Andén, Wästberg och Ekensteen, (2007.) *Personlig assistans*. Bokförlaget Robert Larsson AB, Johanneshov.
- Andersen, O.J, (2004): *Public – Private Partnerships: Organisational Hybrids as Channels for Local Mobilisation and Participation?* Artikel i *Scandinavian Political Studies*, Vol 27, No. 1, 2004.
- Andrén, M., (2005). *Mellan deltagande och uteslutning Det lokala medborgarskapets dilemma*. Gidlunds förlag, Fingraf tryckeri, Södertälje, 2005.
- Alford, J, (2012): *Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective*. *Public Administration Review*, May/June , Vol. 62, No. 3, 337-346.
- Andersen, A, Hugemark, A and Richter Bjelke, B, (2014): *The market of personal assistance in Scandinavia; hybridization and provider efforts to achieve legitimacy and customers*. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 16:sup1, 37-47.
- Arblaster, A., (1996). *Democracy Second Edition*. Open University Press, Concepts in the Social Sciences. J.W. Arrowsmith Limited, Bristol, UK.
- Aronsson and Karlsson, (ed.) (2001.) *Tillitens ansikten*. Studentlitteratur, Lund.
- Askheim, (2005): *Personal assistance—direct payments or alternative public service. Does it matter for the promotion of user control?* *Disability & Society* Vol. 20, No. 3, May, 247–260.
- Barber, Benjamin R, (1998-1999.) *Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy* *Political Science Quarterly*, Vol. 113, No. 4 (Winter, 1998-1999), 573-589.
- Barber, Benjamin R, (2003.) *Strong Democracy Participatory Politics for a New Age*.
- Beetham, D, (2012). Chapter three: *Evaluating new vs old forms of citizen engagement and participation*. Geissel, B. och Newton, K, (ed.) (2012.) *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Bengtsson, H och Gynnerstedt, K (2003.) *Assistansreformen i politik och förvaltning* HAREC press, Prinno/Team Offset & Media, Malmö.
- Bengtsson, Å., *Politiskt deltagande*, Studentlitteratur, Lund 2008.
- Bergström och Boréus, (red.) (2005.) *Textens mening och makt Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Studentlitteratur, Lund.
- Brusén, P, (2005.) *Personlig assistans En inventering av forskningsläget*. Artikelnr 2005-123-27.
- Brusén, P och Hydén, L-C, (2004.) *Ett liv som andra: livsvillkor för personer med funktionshinder*. Studentlitteratur.
- Budge, I, (2012). Chapter one: *Implementing popular preferences Is direct democracy the answer?* Geissel, B. och Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Bush Zetterberg, K (1996.) *Det civila samhället i socialstaten - Summary in English*, Socialstatsprojektet. City University Press.
- Champlin, D, (1999): *Social capital and the privatization of public goods*. *International Journal of Social Economics*, Vol 26, No. 10/11, pp.1302-1314. MCB University Press.
- Christensen, K, (2009.) *'In(ter)dependent lives'* *Scandinavian Journal of Disability Research*, 11: 2, 117 — 130. Routledge.
- Dahl, R.A. (1989): *Democracy and its critics*. Yale University Press New Haven, USA.
- Dahl, R., A., (2001).Chapter: *Democracy*.*International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*.Elsevier Science Ltd.
- Dahlberg, L (2004.) *Welfare Relationships. Voluntary organisations and local authorities supporting relatives of older people in Sweden* Edsbruk: Akademitryck AB.

- Denscombe, M, (2008). *Forskningens grundregler: samhällsforskarens handbok i tio punkter*. Studentlitteratur, Lund.
- Denscombe, M, (2009). *Ground Rules for Social Research: Guidelines for Good Practice* (2nd Edition). Open University Press, Berkshire, GBR.
- Drosterij, G., (2007): *Mind the Gap: Three Models of Democracy, One Missing; Two Political Paradigms, One Dwindling*. Contemporary Political Theory, 2007, 6, (45-66).
- Dryzek, J., (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations* Oxford University Press, New York. Internet, 2013-12-10.
- Ds 1998:48. *Social ekonomi i EU-landet Sverige – tradition och förnyelse i samma begrepp*.
- Eliasoph, N, (2009.) *Top-Down Civic Projects Are Not Grassroots Associations: How The Differences Matter in Everyday Life*. Voluntas (2009) 20:291–308.
- Esaiasson, P, (2010): *Will citizens take no for an answer? What government officials can do to enhance decision acceptance*. European Political Science Review, 2010, 2:2, 351-371.
- Esping-Andersen, (red), (2006.) *Welfare States in Transition National Adoptions in Global Economies*. Första utgåvan kom 1996 och har sedan tryckts i flera upplagor.
- Etzioni, A, (1973). *The Third Sector and Domestic missions*. Public Administration Review, Vol.33 (4), 314-323
- Evers, A, (1995): *Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area*. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 6:2, 159-182.
- Evers and Laville (2004): *Defining the third sector in Europe* Adalbert Evers and Jean-Louis Laville, (in collaboration with Carlo Borzaga, Jacques Defourny, Jane Lewis, Marthe Nyssens and Victor Pestoff) *The Third Sector in Europe*. Adalbert Evers and Jean-Louis Laville, (ed.), (2004). Edward Elgar, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA
- Ewert och Evers, (2014): *An ambiguous Concept: On the Meanings of Co-production for Health Care Users and User Organizations?* Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations (2014) 25:425-442.
- Fishkin, J, (2012). Chapter four: *Deliberative polling Reflections on an ideal made practical*. Geissel, B. och Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Fukuyama, F, (2001.) *Social capital, civil society and development*. Third World Quarterly, Vol 22, No 1, 7-20. Third World Quarterly.
- Geissel, B. and Joas, M. (eds.), (2013.) *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* Barbara Budrich Publishers, Opladen, Germany.
- Geissel, B, (2013a) Introduction: *On the Evaluation of Participatory Innovations – A Preliminary Framework*. Geissel, B. and Joas, M. (eds.), (2013.) *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* Barbara Budrich Publishers, Opladen, Germany.
- Geissel, B. och Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Geissel, B, (2012a). Chapter eight: *Impacts of democratic innovations in Europe*. Geissel, B. and Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Geissel, B, (2012b). Chapter ten: *Democratic innovations Theoretical and empirical challenges of evaluation*. Geissel, B. and Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Giertz, L (2008.) *Ideal och vardag Inflytande och självbestämmande med personlig assistans*, Rapportserie i socialt arbete. Nr 4 2008. Växjö universitet Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete.
- Gough, R (1997.) *PERSONLIG ASSISTANS – en social bemästringsstrategi för människor med omfattande funktionshinder*. En undersökning av hur pionjärerna för Independent Living rörelsen i Sverige organiserar sin personliga assistans. Akademisk avhandling för Dr. philos. graden vid Tromsö universitet 1997, Samhällsvetenskapliga fakulteten.

- Goulet and Frank. (2002.) *Organisational Commitment Across Three Sectors: Public, Nonprofit, and For-profit*. Public Personnel Management, Volume 31 No.2 Summer 2002.
- Guldvik, (2003.) *Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse* ØF-rapport nr 03/2003.
- Gutmann, A and Thompson, D, (2004) *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press. Copyright: Princeton University Press. Internet 2013-06-16: <http://press.princeton.edu/chapters/s7869.pdf>
- Gynnerstedt, K, (red.) (2004.) *Personlig assistans och medborgarskap*, Studentlitteratur, Lund.
- Hamilton, M. R., (2006.) *Democracy and Public Service*, in Box, R.C (ed.), *Democracy and Public Administration*, M.E. Sharpe, Armonk, NY 2006, 3-20.
- Held, D, (1997): *Demokratimodeller Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Andra upplagan, fjärde tryckningen, Bookwell AB, Borgå Finland 2011. Bokförlaget Daidalos AB, Göteborg.
- Himmelroos, S, (2012): *Det demokratiska samtalet -En studie av deliberativ demokrati i ett medborgarforum*. Åbo Akademi förlag. Åbo Akademi University Press, Åbo Finland 2012.
- Holmbom et al, (2004). *VÄGLEDNINGSPÄRMEN ett vägledningsmaterial för arbetsgivare till personliga assistenter*. Utgivet av *Vägledningsprojektet ett samarbetsprojekt om personlig assistans*. Bakom projektet står Intresseföreningen för assistansberättigade IfA och Jämlikhet Assistans Gemenskap, JAG. GL-Tryck i Kristianstad AB, 2004.
- Holme och Solvang, (1995.) *Forskningsmetodik Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, Lund.
- Hugemark, A och Wahlström, (2002.) *Personlig assistans i olika former: mål, resurser och organisatoriska gränser*. FoU-rapport 2002:4. Socialtjänstförvaltningen, Forsknings- och utvecklingsenheten i Stockholms stad.
- Hugemark, A och Mannerfelt, C, (2003). *Vad är till salu? - om utbud på marknader för grundskola och personlig assistans*. FoU-rapport 2003:9. Forsknings- och utvecklingsenheten Stockholms stad.
- Hugemark, A, (2004) Kapitel 4: *Med rätt att bestämma själv? - "exit", "voice" och personlig assistans*. *Personlig assistans och medborgarskap*, Studentlitteratur, Lund. Gynnerstedt, K, (red.)
- Jarl, M., (2004). *En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen*. Avhandling vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.
- Joas, M., (2007.) *Administrative Reforms and Trust in Public Institutions – 'Making or Breaking' Social and Institutional Capital by Extensive Reforms? A Research Proposal*. Department of Political Science, Åbo Academy University Occasional Papers Series Nr 27/2007.
- Joas, M., (2008) *Om deltagardemokratis förutsättningar Lokala myndigheter, det civila samhället och deltagandemönster i Finland, Estland och Storbritannien*. Kanckos, L. och Kauranen, R. (red.) Social samhörighet och religion festskrift till Susan Sundback, Åbo Akademi University Press, Åbo 2008, 263-280.
- Joas, M, (2010.) *Demokrati och förvaltning*. Installationsföreläsning, Åbo Akademi 12.3.2010.
- Kearns, A och Forrest, R, (2000): *Social Cohesion and Multilevel Urban Governance*. Artikel i *Urban Studies*, Vol 37, No5-6, 995-1017, 2000.
- Kriesi, H, (2012). Chapter two: *Direct democracy The Swiss experience*. Geissel, B. och Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Kumlin, S., och Rothstein, B., (2005): *Making and Breaking Social Capital The Impact of Welfare-State Institutions*. *Comparative Political Studies*, Vol. 38 No. 4 May 2005 339-365. Sage Publications.
- Larsson, R., (1997): *Politiska ideologier i vår tid*. Studentlitteratur, sjätte upplagan.
- Larsson, (2005.) *Personlig assistans – på brukarens, assistenternas eller bådadas villkor?* FoU Skåne Skriftserie 2005:1. Lunds Ljuskopieringsbyrå AB.
- Lantz, A, (2006.) *Intervjumetodik*. Studentlitteratur, Lund. Den första utgåvan kom 1993.

- Lijphart, A. (1984.) *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven and London.
- Lindblad-Gidlund, Ekelin, Eriksén och Ranerup, (ed.), (2010). *Förvaltning och medborgarskap i förändring – etablerad praxis och kritiska perspektiv*. Studentlitteratur AB, Lund. Tryck: Holmbergs i Malmö.
- Lundström, T & Svedberg, L (1998.) *Svensk frivillighet i internationell belysning*. Socialvetenskaplig tidskrift nr 2-3.
- Lundquist, L., (2010). Kapitel: *Demokrati, förvaltning och brukarmedverkan*. Presentation av dessa tankar har skett vid *Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst. En konferens i Göteborg 27–28 april 2010*. Resultatet presenterades i boken/häftet: *Kund, brukare, klient, medborgare? – Om intressen och inflytande i socialtjänsten*. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), 2010.
- MacPherson, C. B., (1978.) *The Economic Penetration of Political Theory: Some Hypotheses*, Journal of the History of Ideas, Vol. 39, No. 1 (Jan. - Mar., 1978), 101-118.
- Maloney, W., Smith, G., and Stoker, G., (2000): *Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized 'Top-down' Perspective*. Political Studies, 2000 Vol 48, 802-820.
- March, J. och Olsen, J., (1989.) *Rediscovering Institutions The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.
- Montin, S., (2006) *Politisk styrning och demokrati i kommunerna Åtta dilemman i ett historiskt ljus*. Brytpunkt Politikens roll i framtiden. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Nationalencyklopedin, ordet välfärdsstat. <http://www.ne.se/kort/välfärdsstat>, Internet 2012-04-23.
- Newton, K., (2012a). *Introduction: Curing the democratic malaise with democratic innovations* Geissel, B. och Newton, K., (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Newton, K., (2012b). Chapter seven: *Making better citizens?* Geissel, B. och Newton, K., (ed), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Norén, L., (2000.) *Offentliga marknader och brukarinflytande*. Artikel i tidskriften Kommunal ekonomi och politik, volym 4, nr 1, s7-29.
- Olsen, J.P., (2009.) *Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic, Government*. European Political Science Review (2009), 1:1, 3–32 & European Consortium for Political Research.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons The evolution of institutions for collective action*. 17th printing 2005.
- Ostrom, E. (1996): *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. World Development, Vol. 24, No 6, pp 1073-1087, 1996.
- Ostrom, E. (2000.) *Crowding out Citizenship*. Scandinavian Political Studies, Vol. 23 - No. 1, 2000. Nordic Political Science Association.
- Ostrom, E. (2000b). *Collective Action and the Evolution of Social Norms*. Journal of Economic Perspectives—Volume 14, Number 3—Summer 2000—137-158.
- Pateman, C. (1970.) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1975.) A contribution to the political theory of organizational democracy. *Administration & Society* 1975 7: 5. SAGE.
- Pestoff, Victor. (1998.) *Beyond the Market and the State Social enterprises and civil democracy in a welfare society*. Ashgate Publishing Limited, England.
- Pestoff, V. (1998b.) "Sociala bokslut i kooperativ och ideella organisationer" kapitel i boken: *Synliga och osynliga vinster. Sociala bokslut och kooperativ effektivitet*; Stockholm: Kooperativ årsbok 1998.
- Pestoff, V. (2003.) *Making citizenship meaningful in the 21st Century: the Politics of Participation in a Universal Welfare State*, (draft). Mittuniversitetet: Östersund.

- Pestoff, V. (2003b.) *Social Accounting and Reporting - Recent Developments in Sweden*; Stockholm conference paper.
- Pestoff, V. (2004.) Chapter 3: *The development and future of the social economy in Sweden* Evers and Laville, (ED.) *The third sector in Europe*. Edward Elgar Publishing Limited. Cornwall: Great Britain.
- Pestoff, V. (2006.) *A New Architecture for the Welfare State – Promoting civil democracy through citizen participation, the third sector and co-production*, (draft). Mittuniversitetet: Östersund.
- Pestoff, V. (2009.) *A Democratic Architecture for the Welfare State* Routledge studies in the management of voluntary and non-profit organizations. Osborne (ed.) University of Edinburgh, UK. Routledge.
- Pestoff, V. (2009b.) *Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden*. *Annals of Public and Cooperative Economics* 80:2 2009, 197–224.
- Petersson, O, (1991.) *Makt. En sammanfattning av maktutredningen*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Pino, N.W., (2001): *Community policing and social capital*. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 24 No. 2, 2001, 200-215. MCB University Press.
- Piippola, (1999.) Kapitel: *Arbetsdelning och symboliskt kapital – en studie av den byråkratiska organisationsstrukturen och personlig assistans*. Luleå Tekniska Universitet Forskningsrapport 1999:16 Kvinnor i organisationer – Fem texter- Berg (red.) Institutionen för Arbetsvetenskap.
- Premfors, R, (2000.) *Den starka demokratin*. Atlas.
- Proposition 1994/95:77: *Vissa frågor om personlig assistans och om kostnadsansvar för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen den 20 oktober 1994.
- Proposition 2007/08:61: *Kostnader för personlig assistans* Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen den 14 februari 2008.
- Putnam, Robert D. Leonardi, Robert Nanetti, Raffaella Y, (1994): *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy* Publisher: Princeton University Press.
- Ragin, Charles C, (1989): *The Comparative Method Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press, Berkeley.
- Ratzka Adolf D, Ph D, (2006). Ett ännu ej publicerat utkast till enkät till assistansanordnare från Independent Living Institute.
- Regeringskansliet, (2001.) *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt? En sammanfattning av slutrapporten från Arbetsgruppen om den sociala ekonomin och dess utveckling*. Faktablad från Näringsdepartementet. Artikelnr. N 2001.026.
- Riksrevisionen, (2004.) RiR 2004:7 *Personlig assistans till funktionshindrade*
- Roos, J. M. (2009). *Quality of personal assistance: Shaped by governments, markets and corporations*. Doctoral Dissertation at the University of Gothenburg, Sweden, 2009-03-13. The Vårdal Institute, The Swedish Institute for Health Sciences. Tryck: Intellecta Infolog AB V Frölunda.
- Rothstein, B. (1998). *Förtroende för andra och förtroende för politiska institutioner*. Kapitel, s387-397 i boken: *Ljusnande framtid*. SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Redaktörer är Holmberg, S. och Weibull, L. Boken redovisar SOM-undersökningen för 1998.
- Rothstein, B. (2001): *Social Capital in the Social Democratic Welfare State*. *Politics & Society*, Vol.29 No.2, June 2001, 207-241.
- Rucht, D, (2012). Chapter six: *Deliberation as an ideal and practice in progressive social movements* Geissel, B. och Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.
- Ryan, M., (1999): *The role of social process in participative decision making in an international context*. *Participation & Empowerment: An International Journal*, Vol. 7 No. 2, 1999, 33-42.

Salamon, L., (2010): *Putting the civil society sector on the economic map of the world*. Annals of Public and Cooperative Economics 81:2 2010, 167–210.

SFS 1993:387; *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

SLUP, (2005a). *Modell för det demokratiska ledarskapet* Författare: Ann-Christin Rosén. Redigering: Birgitta Israelsson.

SLUP, (2005b). *Social redovisning - till nytta och nöje för den sociala ekonomin* Författare: Birgitta Israelsson och Annette Dünkelberg.

Statens offentliga utredningar, SOU 1990:19, *Handikapp och välfärd? Redovisning av en intervjuundersökning*. En bilage-rapport utarbetad av Centrum för handikappforskning vid Uppsala universitet på uppdrag av 1989 års Handikapputredning. Tryck: Regeringskansliets offsetcentral, Stockholm.

Smith, G, (2011) *Democratic Innovations Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press. Tryckt av MPG Books Group, UK. Första utgåvan 2009.

Smith, G, (2012). Chapter five: *Deliberativ democracy and mini-publics* Geissel, B. och Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.

Sonnander, K, (1990): *Kommunal service till personer med funktionsnedsättningar: konsumtion, behov och inflytande*. Detta är ett opublicerat material som jag fått mig till känna via post. Delar av materialet ska ha publicerats i en bilaga till handi-kapputredningen.

Statens offentliga utredningar, SOU 2004:19: *Långtidsutredningen 2003/04*.

Statens offentliga utredningar, SOU 2005:100, *På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning* Delbetänkande av Assistanskommittén Stockholm 2005. Tryck: Elanders Gotab AB, Stockholm.

Statens offentliga utredningar, SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra*. Lättläst sammanfattning. Slutbetänkande av LSS-kommittén.

STIL, (2009) *Remissvar på LSS-kommitténs slutbetänkande, SOU 2008:77. Möjlighet att leva som andra Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*. Yttrande: 2009-02-02.

Sørensen, E, (2002.) *Democratic Theory and Network Governance*, Administrative Theory & Praxis Vol. 24, No. 4, 2002: 693–720.

Sundback, S., (2010). *Vart försvann den tredje sektorn? Om termer, begrepp och innehåll i civilsamhällesforskningen*. Kansalaisyhteiskunta, numero 1/2010, 79-91.

Talpin, J, (2012). Chapter ten: *When democratic innovations let the people decide An evaluation of co-governance experiments*. Geissel, B. och Newton, K, (ed.), (2012). *Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise?* Routledge, Oxon, UK.

Vamstad, J, (2007): *Governing Welfare The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State* Akademisk avhandling för filosofie doktorsexamen i Statsvetenskap som framläggs och försvararas offentligt vid Mittuniversitetet i Östersund den 14:e december 2007 av Johan Vamstad Politics magister.

Vatter, A, (2009): *Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries?* European Political Science Review (2009), 1:1, 125–154.

Verschuere, Brandsen and Pestoff, (2012): *Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda* VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations (2012) 23:1083-1101.

Vitale, D., (2006.) *Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas*. Artikel i tidskriften *Philosophy Social Criticism* 2006 32: 739.

von Bergmann-Winberg, M-L, (2001.) Kapitel: *Den sociala ekonomin - kejsarens nya kläder eller en regional utvecklingsmotor*. Publicerad i Dahlström et al *RIV NER - BYGG NYTT En debattbok om samhällsstrukturer vid vägsäl*. Tjänsteforum.

Wallén G., (1993.) *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*, Studentlitteratur, Lund.

Westlund, H, (Red.) (2001.) *Social ekonomi i Sverige*. Norstedts Tryckeri, Stockholm.

Westin, A, (2010). *Inflytande med personlig assistans – på egna eller andras villkor? – En jämförande studie av brukarens inflytande mellan en kommun, ett assistansbolag och ett brukarkooperativ*. Mittuniversitetet. Institutionen för samhällsvetenskap, SHV. D-uppsats med statsvetenskaplig inriktning, DIVA, Digitala Vetenskapliga Arkivet:
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-11787>

Wijkström, F, (1999.) *Debatten om den sociala ekonomin*. I Kulturdepartementet Bilagor till *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt?* Stockholm: Regeringskansliet.

Wolvén, (2004a). Kapitel: *Gemeinschaft eller Gesellschaft? – om den tredje sektorn, staten och marknaden*. Utgiven i en bok av Lars-Erik Wolvén och Eskil Ekstedt (red): *Företagande och gemenskap – små företags kultur, samverkan och konkurrens*. ARBETSLIV I OMVANDLING | 2004:7

Wolvén, (2004b). Kapitel: *Ledarskap inom tredje sektorn jämfört med stat och marknad*. Utgiven i en bok av Lars-Erik Wolvén och Eskil Ekstedt (red): *Företagande och gemenskap – små företags kultur, samverkan och konkurrens*. ARBETSLIV I OMVANDLING | 2004:7

Bilaga 1. Beskrivning av syfte med intervju

Beskrivning om syfte med intervju

Mitt namn är Anna Westin och är studerande vid Mittuniversitetet och ett Magisterprogram om Välfärdsstatens politiska och sociala ekonomi.

Ditt frivilliga deltagande är mycket värdefullt för mig. Intervjuns syfte är att som en del av min uppsats besvara frågor om inflytande för brukaren/klienten över sin personliga assistans.

Svaren kommer vara en del av min materialinsamling för att jämföra tre former av assistansanordnare med varandra vad gäller brukarens/klientens självbestämmande.

Alla information kommer att behandlas konfidentiellt och anonymt. Jag kommer därmed inte att ange vilken kommun jag undersökt i min uppsats. Alla intervjuer kommer att ske utifrån en frågemanual anpassad till dem jag intervjuar.

Handledare för min d-uppsats är professor Victor Pestoff och universitetslektor Ingrid Zakrisson.

Det finns ingen tidigare jämförande forskning på området och därför vore det väldigt värdefullt med ditt personliga bidrag till ökad kunskap, både för mig och för vår gemensamma kunskap på området.

Jag kommer att använda mig av bandinspelning för att undvika missförstånd. Banden kommer senare förstöras.

Du kommer också att få tillfälle att kolla av mina anteckningar från intervjun för att undvika missförstånd.

De bästa hälsningar,

Anna Westin.

Frågemanual inför intervju med assistansberättigade

1. Kön

Kvinna

Man

2. Ålder

Under 18 år.

Mellan 18 och 25 år.

Mellan 26 och 35 år.

Mellan 36 och 45 år.

Mellan 46 och 55 år.

Mellan 56 och 65 år.

Över 65 år.

3. Hur länge har du varit i behov av personlig assistans?

1-3år.

3-5år.

5-10år.

En längre tid.

4. Vilken typ av funktionshinder har du?

Utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd;

betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller;

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 eller service.

5. Hur många timmar assistans har du i genomsnitt per vecka?

1-40

41-80

81-100

101 och mer

Jag kommer nu att ställa frågor som berör ditt inflytande vid val av assistansanordnare och den process som skett innan dina assistenter anställts.

6. Vilken form av assistansanordnare har du?

Kommunen.

Assistansbolag.

Brukarkooperativ

7. Har du kunskap om vilka assistansanordnare som finns i kommunen?

Ja.

Nej.

Till viss del.

8. Hur har du fått kännedom om den assistansanordnare du har?

Genom vänner och bekanta.

Genom broschyrer/tidningar.

Genom Internet.

Genom LSS-handläggare.
Annan.

9. Fanns det bra information att tillgå om olika alternativ vid val av assistanssamordnare?
Ja.
Nej.
Till viss del.
10. Vilka former av assistansanordnare kände du till inför ditt val?
Kommunen.
Assistansbolag.
Brukarkooperativ.
Annan.
11. Hade du personligen kontakt med LSS-handläggaren på försäkringskassan inför beslut om din personliga assistans?
Ja.
Nej.
12. Om du hade kontakt med LSS-handläggaren, hur upplevde du det bemötande du fick av handläggaren?
13. Hade du personligen kontakt med LSS-handläggaren på kommunen inför beslut om din personliga assistans?
Ja.
Nej.
14. Om du hade kontakt med LSS-handläggaren, hur upplevde du det bemötande du fick av handläggaren?
15. Har du vid något tillfälle bytt assistansanordnare?
Ja.
Nej.
16. Får du vara med och påverka vilka krav som ska ställas på assistenter om din assistansanordnare söker dem via arbetsförmedling eller annons?
Ja, i stor utsträckning.
Ja, i viss utsträckning.
Nej.
Ej aktuellt/ Vet inte.
17. Har du stått som kontaktperson vid assistentannonser?
Ja.
Nej.
Ej velat.
Ej vetat att jag kunnat vara det.
18. Har du fått avgöra, (bestämma) vilka som arbetar som assistenter för dig?
Ja, helt.
Ja, men endast bland dem anordnaren anvisar.
Nej.

Jag kommer nu att ställa frågor som berör ditt inflytande i vardagen över din personliga assistans.

19. Har du rätt att avgöra om en assistent som inte fungerar bra hos dig skall bytas ut mot någon annan?
Ja, i stor utsträckning.
Ja, i viss utsträckning.
Nej.
Ej aktuellt/ Vet inte.
20. Har det hänt att en assistent hos dig har bytts ut därför att assistenten inte fungerat bra?
Ja .
Nej, har inte hänt .
Nej, trots att önskemål funnits.
21. Får du själv bestämma vid vilka tidpunkter du ska ha din assistans?
Ja, i stor utsträckning.
Ja, i viss utsträckning.
Nej.
22. Får du själv bestämma över vilka arbetsuppgifter assistenterna skall utföra åt dig?
Ja, i stor utsträckning.
Ja, i viss utsträckning.
Nej.
23. Vem har mest att säga till om när det gäller dina assistenters arbetsuppgifter?
Jag.
Assistansanordnaren.
Jag och assistansanordnaren har lika mycket att säga till om.
Assistenten.
Annat alternativ.
Jag /Assistenten .
Jag/Annat alternativ.
Jag/Assistansanordnaren/Assistenten.
Jag/Assistenten/ Annat alternativ.
Assistansanordnaren/Annat alternativ.
Assistansanordnaren/Assistenten .
24. Får du månadsredovisning över assistansmedlens användning?
Ja.
Nej.
25. Får du dina assistansomkostnader täckta?
Ja, helt/i stor utsträckning.
Ja, i viss utsträckning.
Nej.
26. Bestämmer du hur dina assistansomkostnader används?
Ja.
Nej.
27. Har du möjlighet att bestämma över vilka fortbildningar som dina assistenter ska erbjudas?
Ja, i stor utsträckning.
Ja, i viss utsträckning.
Nej.
Vet inte.

28. Har du erbjudits utbildning av din assistansanordnare, för att kunna vägleda dina assistenter?

Ja.

Nej.

Ej aktuellt/Finns inget behov.

29. Får du stöd av någon ansvarig hos anordnaren om det uppstår konflikter med assistenter?

Ja, i stor utsträckning.

Ja, i viss utsträckning.

Nej.

Vet inte.

30. Har du deltagit i någon form av kvalitetsuppföljning under det senaste året tillsammans med assistansanordnaren?

Ja.

Nej.

Ej aktuellt/Finns inget behov.

31. Om så är fallet, vilket form tar kvalitetsuppföljningen?

32. Har du gjort ett aktivt val av assistansanordnare?

Ja, i stor utsträckning.

Ja, i viss utsträckning.

Nej.

Vet inte.

33. Om så är fallet, varför valde du din assistansanordnare?

34. Hur nöjd på en skala 1-5 är du med din assistans? (5 är högsta betyg.)

35. Har du önskemål kring din assistans som skulle göra så att du kan leva ditt liv mer som du vill och kunna göra saker som du idag måste avstå ifrån?

- Stort tack för din medverkan!

**Vid skapandet av detta frågeformulär har jag använt mig av:*

- 1) mina erfarenheter från min praktikperiod hos tre assistansanordnare;*
- 2) frågor som SOU 2005:100 ställt till assistansberättigade i en enkät;*
- 3) ett utkast till enkät av Independent Living Institute men också i liten grad;*
- 4) tittat på en opublicerad enkät av professor Karin Sonnander vid Uppsala universitet.*

Frågemanual inför intervju med personliga assistenter

1. Kön

Kvinna

Man

2. Ålder

Under 18 år.

Mellan 18 och 25 år.

Mellan 26 och 35 år.

Mellan 36 och 45 år.

Mellan 46 och 55 år.

Mellan 56 och 65 år.

Över 65 år.

3. Assistansanordnarens namn och webbadress?

4. Vilket är din befattning och vårdirkeskompetens?

- sjuksköterska ();

- sjukgymnast ();

- arbetsterapeut ();

- utbildad ();

- annan kompetens().

5. Hur många års erfarenhet har du av att arbeta som personlig assistent?

6. Har du tidigare arbetat som personlig assistent vid en annan assistansanordnare?

7. Hur kom du i kontakt med assistansanordnaren?

Jag kommer nu att ställa frågor som berör brukarens inflytande över sin personliga assistans.

8. Beskriv den process genom vilken du blev anställd som personlig assistent hos den funktionshindrade du nu arbetar?

9. Finns det specifika mål , (sociala mål) för verksamheten hos er? Beskriv dem i så fall.

10. Kan du beskriva din roll som personlig assistent i vardagen för den funktionshindrade?

11. Vilka specifika uppgifter har du att lösa i den funktionshindrades vardag?

12. På vilket sätt ser du att den funktionshindrade har möjlighet att bestämma över sin personliga assistans?

13. Finns det tillfällen då du på grund av obekvämt arbetstid eller annat skäl har nekat den funktionshindrade att komma ut på en aktivitet han/hon velat? ja nej

14. Har brukaren/klienten kunnat beställa en fortbildning för dig? ja nej

15. Om så är fallet, kunde brukaren/klienten påverka fortbildningens utformning? ja nej

16. På vilket sätt sker diskussion om den personliga assistansen mellan dig och brukaren?

17. Vem har mest att säga till om när det gäller dina arbetsuppgifter?

Du.

Assistansanordnaren.

Brukaren och assistansanordnaren har lika mycket att säga till om.
Brukaren.
Annat alternativ.
Brukaren /Assistenten .
Brukaren/Annat alternativ.
Brukaren/Assistansanordnaren/Assistenten.
Brukaren/Assistenten/ Annat alternativ.
Assistansanordnaren/Annat alternativ.
Assistansanordnaren/jag.

Jag kommer nu att ställa några mer formella frågor om ditt arbete:

18. Hur många timmar arbetar du i genomsnitt i veckan?
19. Hur många assistenter är anställda för att arbeta med den brukare/klient du arbetar?
20. Vet du vilken kundkrets enligt LSS-lagen som brukaren/klienten tillhör?
- Utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd;
betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller;
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 eller service.
21. Vilken anställningsform har du och vilken anställningsform tror du dominerar hos assistansanordnaren?
22. Vilken är din grundlön?
23. Vet du om kunden/klienten någon gång hänvisats till kommunen vid akut vikariebehov?
24. Känner du dig trygg med att kunna ta ledigt eller åka på semester från ditt arbete?
25. Bestämmer brukaren/ kunden hur medel för assistansomkostnader används?
alltid efter önskemål aldrig
26. Får brukaren/kunden månadsredovisning över assistansmedlens användning? alltid efter önskemål aldrig
27. Hjälper du brukaren/klienten med redovisning inför månadsredovisning till försäkringskassan? ja nej
28. Om så är fallet i vilket omfattning sker då hjälpen med redovisning?
29. Har ni regelbundna kvalitetsuppföljningar görs tillsammans med brukaren/ kunden? alltid efter önskemål aldrig
30. Om så är fallet hur går dessa kvalitetsuppföljningar till?
31. Får brukaren bestämma själv över assistansomkostnadernas användning? ja nej
32. Har din klient/brukare deltagit eller ska delta i en intervju med mig? ja nej
33. Har du några kommentarer och förklaringar i övrigt som du vill delge mig?

- Stort tack för din medverkan!

**Vid skapandet av detta frågeformulär har jag använt mig av de frågemanualerna som redovisats i bilaga 2 och 4 för att dels ställa kontrollfrågor men också ge nyttig information om brukarens inflytande över sin personliga assistans.*

Frågemanual inför intervju med assistansanordnare

1. Assistansanordnarens namn och webbadress?
 2. Vilket är ditt namn och befattning? (Anonym intervjudeltagare i uppsats.)
 3. Hur många års erfarenhet har du av att arbeta som assistansanordnare?
 4. Har du tidigare arbetat som personlig assistent eller är själv funktionshindrad?
 5. Hur kom du i kontakt med assistansanordnaren?
 6. När etablerade organisationen personlig assistans i staden?
 7. Finns det specifika mål , (sociala mål) för verksamheten hos er? Beskriv dem i så fall.
 8. Skiljer sig på något sätt anordnarens inriktning och expertis från de sociala målen?
 9. Inriktar ni er mot en speciell grupp funktionshindrade?
 10. Beskriv din roll som assistansanordnare från det tillfälle en funktionshindrad eller dess företrädare tar kontakt med dig i processen fram till att de personliga assistenterna anställs?
 11. Vilken sorts kontakt har du med LSS-handläggare i kommun och vid försäkringskassa? Beskriv gärna den kontakt du har med LSS-handläggare.
 12. Vad är din roll ut som assistansanordnare i vardagen för den funktionshindrade?
 13. Vilka specifika uppgifter har du att lösa i den funktionshindrades vardag?
 14. Finns det en skillnad i inflytande för brukaren som kund i sitt val av assistansanordnare och att vara brukare av assistans i vardagen. Om så är fallet beskriv gärna hur?
- Jag kommer nu att ställa några mer formella frågor om assistansanordnaren:*
16. Hur många brukare har assistansanordnaren lokalt i XXXX?
 17. Hur många assistenter är anställda?
 18. Hur många ärenden och assistenter har varje arbetsledare/områdeschef att ansvara för i genomsnitt? Om du själv är arbetsledare eller till och med är funktionshindrad med egna personliga assistenter så berätta gärna också hur många assistenter du har.
 19. Hur stort antal administrativ personal har ni (omräknat till heltid)?
 20. Vilken är er andel anställda med assistansbehov i %?
 21. Hur stor andel av assistenterna är anhöriga (i%) beräknar du? <5 / 5-15 / 15-25 / >25
 22. Hur många månader sammanlagt är bindnings- plus uppsägningstiden?
 23. I förekommande fall, vilket kollektivavtal tillämpas?
 24. Vilken/vilka kunder är dominerande för assistansanordnaren med tanke på uppdelningen enligt LSS i personkretsar? (Har du någon uppfattning om detta i procent?)

25. Vilka vårdyrkeskompetenser finns hos de anställda? (Vilka vårdyrkeskompetenser är vanligast? (kryss i ruta)
-sjuksköterskor ();
-sjukgymnaster ();
-arbetsterapeuter ();
-utbildade ();
-annan kompetens().

26. Vilken anställningsform dominerar för era assistenter?

27. Vilken är assistenternas grundlön (lägsta och median, omräknat till timlön)?

28. Hur stor del (ange i %) av er omsättning används till följande?:

- administration, produktutveckling, vinst
- assistenters lönekostnader
- brukarutbildning
- assistentutbildning
- arbetsmiljö

Jag kommer nu att ställa några konkreta frågor som berör brukarens inflytande över sin assistans:

29. Hänvisas kunder/brukare till kommunen vid akut vikariebehov? alltid sällan aldrig

30. Finns det assistansgaranti finns hos er ? (ringa in) ja nej

31. Vad betyder och innefattar i så fall assistansgaranti för er?

32. Står brukaren/kunden som kontaktperson för assistentannonser?

alltid efter önskemål aldrig

33. Får brukaren kunde välja ut vilka som kallas till anställningsintervju av de sökande till att bli dennes personliga assistent(er)?

alltid efter önskemål aldrig

34. Får brukaren/kunden sista ordet om vem som arbetar som assistent? ja nej

35. Bestämmer brukaren/ kunden hur medel för assistansomkostnader används?

alltid efter önskemål aldrig

36. Har det hänt att brukaren/kunden bytt assistansordnare hos er? ja nej

37. Behåller brukaren/ kunden ackumulerade omkostnadspengar vid byte av anordnare

ja nej delvis

38. Har brukaren/ kunden sista ordet vid assistenters lönesättning?

alltid efter önskemål aldrig

39. Får brukaren/kunden månadsredovisning över assistansmedlens användning?

alltid efter önskemål aldrig

40. Hjälper ni brukaren med redovisning inför månadsredovisning till försäkringskassan?

ja nej

41. Om så är fallet i vilket omfattning sker då hjälpen med redovisning?

42. Har ni regelbundna kvalitetsuppföljningar görs tillsammans med brukaren/ kunden?

alltid efter önskemål aldrig

43. Om så är fallet hur går dessa kvalitetsuppföljningar till?

44. Erbjuder assistansordnaren utbildning & stöd för brukaren

ja nej

45. Om så är fallet i vilka former och hur ofta sker då denna utbildning eller stödverksamhet för

brukaren/klienten?

46. Tar ni som assistansanordnare hela assistansersättningen utom assistansomkostnader?

ja nej

47. Tar ni som assistansanordnare ut en serviceavgift/tim (i kr)?

ja nej

48. Om ja, vad av följande ingår då i serviceavgiften:

- hjälp med LASS-ansökan, FK-och kommunkontakter

ja nej

- juriststöd

ja nej

- arbetsledarutbildning för brukaren/ kunden och -vidareutbildningar

ja nej

- assistentutbildningar och vidareutbildningar som brukaren/kunden bestämmer

ja nej

- garanterade akutvikarier

ja nej

49. Hur många kr/tim (i genomsnitt) får brukaren/kunden för assistansomkostnader?

50. Får brukaren bestämma själv över assistansomkostnadernas användning? ja nej

51. Finns det några restriktioner för hur brukaren får använda sina assistansomkostnader? Hur ser dessa i så fall ut?

52. Har du några kommentarer och förklaringar i övrigt som du vill delge mig?

- Stort tack för din medverkan!

**Vid skapandet av detta frågeformulär har jag använt mig av:*

- 1) *mina erfarenheter från min praktikperiod hos tre assistansanordnare;*
- 2) *ett utkast till enkät av Independent Living Institute men också i liten grad;*
- 3) *tittat på de frågor som SOU 2005:100 ställt till kommuner i en enkät.*

Frågemanual inför intervju med LASS/LSS-handläggare

1. Arbetar du vid försäkringskassan eller kommunen?
2. Vilket är ditt namn och befattning?
3. Hur många års erfarenhet har du av att arbeta som LSS-handläggare?
4. Har du tidigare arbetat som personlig assistent, områdeschef eller haft annan befattning som berör omsorgen om de funktionshindrade?
5. Finns det specifika mål , (sociala mål) för verksamheten hos er? Beskriv dem i så fall.
6. Hur många personer med funktionshinder erhöll vid årsskiftet personlig assistans i kommunen?
7. Vet du något om uppdelningen mellan olika assistansanordnare av dessa ärenden?
8. Beskriv din roll som LSS-handläggare från det tillfälle assistansanordnare, en funktionshindrad eller dess företrädare tar kontakt med dig i processen fram till att det finns ett beslut för brukaren om personlig assistans. Tänk gärna på ditt senaste ärende.
9. Har ni kontakt med de andra anordnarna av personlig assistans som finns i kommunen?
 - Ja, regelbundet
 - Ja, vid behov
 - Nej
10. Har ni mer kontakt med någon av assistansanordnarna i kommunen och vilken/vilka är det i så fall?

Jag kommer nu att ställa några konkreta frågor som berör brukarens inflytande vid beslut om assistans:

11. Ger kommunen/försäkringskassan information till brukarna och deras närstående om möjligheten att välja anordnare av tjänsten personlig assistans, t.ex. privata företag eller kooperativ?
 - Ja, i samband med handläggningen
 - Ja, vid andra tillfällen
 - Nej
 - Vet ej
12. Vilken information ger kommunen/försäkringskassan brukarna och deras närstående om möjligheten att välja anordnare av personlig assistans, t.ex. privata företag eller kooperativ?
 - Broschyr eller liknande med beskrivande information om personlig assistans
 - Skriftlig information om valmöjligheter
 - Lista med anordnare av personlig assistans som finns i kommunen
 - Utdrag ur lagtexten
 - Information finns på kommunens hemsida
 - Muntlig information
 - Annan information
 - Ger ingen särskild information om valmöjligheter
13. Vilken sorts kontakt har du med LSS-handläggare i kommun/försäkringskassa? Beskriv gärna den kontakt du har med andra LSS-handläggare.
14. Vad är din roll ut som LSS-handläggare vid brukarens val av personlig assistans?
15. Vilka specifika uppgifter har du att lösa vid utredning av brukarens behov av personlig assistans?

16. Vad tycker du är viktigt att tänka på gäller ditt personliga bemötande av funktionshindrade?
17. Hur lång är handläggningstiden i genomsnitt för ett ärende?
18. Är det vanligt att brukare, eller dess företrädare överklagar beslut om personlig assistans?
19. Är det vanligt att brukare/klienter byter assistansanordnare?
20. På vilket sätt sker uppföljning av ditt arbete i olika ärenden om personlig assistans?
21. Har du några kommentarer och förklaringar i övrigt som du vill delge mig?

- Stort tack för din medverkan!

**Vid skapandet av detta frågeformulär har jag använt mig av:*

- 1) mina erfarenheter från min praktikperiod hos tre assistansanordnare;*
- 2) tittat på de frågor som SOU 2005:100 ställt till kommuner i en enkät;*
- 3) men också tänkt på resultatet av forskning av Gynnerstedt om bemötande av handläggare.*