

Anna M. Westin

Egenmakt och välfärdens praktik

**-En jämförande studie av brukarens inflytande
inom olika organisationer som anordnar
personlig assistans i Finland och Sverige**



Anna M. Westin

Född 08.01.1975 i Sundsvall, Sverige.

Tidigare studier och examina

Politices licentiatexamen 2015 (Åbo Akademi)

Magisterexamen med ämnesbredd,

Välfärdsstatens sociala och politiska ekonomi 2010 (Mittuniversitetet)

Politices magisterexamen 2001 (Mitthögskolan)

Åbo Akademis förlag

Tavastgatan 13, FI-20500 Åbo, Finland

Tfn +358 (0)2 215 4793

E-post: forlaget@abo.fi

Försäljning och distribution:

Åbo Akademis bibliotek

Domkyrkogatan 2-4, FI-20500 Åbo, Finland

Tfn +358 (0)2 -215 4190

E-post: publikationer@abo.fi

EGENMAKT OCH VÄLFÄRDENS PRAKTIK



Egenmakt och välfärdens praktik

– En jämförande studie av brukarens inflytande inom olika organisationer som anordnar personlig assistans i Finland och Sverige

Anna M. Westin

Åbo Akademis förlag | Åbo Akademi University Press
Åbo, Finland, 2021

CIP Cataloguing in Publication

Westin, Anna M.

Egenmakt och välfärdens praktik :
en jämförande studie av brukarens
inflytande inom olika organisationer
som anordnar personlig assistans i
Finland och Sverige / Anna M. Westin. -
Åbo : Åbo Akademis förlag, 2021.
Diss.: Åbo Akademi.
ISBN 978-952-389-001-5

ISBN 978-952-389-001-5
ISBN 978-952-389-002-2 (digital)
Painosalama Oy
Åbo 2021

Abstract

Empowerment and the practice of welfare -A comparative study of the user's influence within different organizations that organize personal assistance in Finland and Sweden. The doctoral dissertation is written in Swedish by Anna Westin, a doctoral student in Public Administration at Åbo Akademi University.

The overall question to be answered is the following -Are there different institutional logic that characterizes different ways of organizing personal assistance and how can these different governance models be described based on how they affect the user's influence over her personal assistance?

The purpose of the study is to investigate within which organization or organizations the citizen as a user has been allowed to become a co-producer of the service or have a higher degree of influence and self-determination. For the study, six case studies have been conducted, three in Finland and three in Sweden, where I have interviewed a total of one hundred and twelve people. In Finland, the types of organization of personal assistance available for case studies, self-management, and companies are examined. In Sweden municipalities, companies, and user cooperatives are examined.

The study combines the Inter-vey method with a statistical tool SPSS where I analyzed the answers to semi-structured interviews. I also combined this work with document analysis (legislation, agreements, and service plans) in cases where these were available to achieve higher validity and theoretical generalization. Concerning transformation within the state, the significance of the various sectors, of society and their possible impact on different governance models is described. These governance models: Traditional management, New Public governance, New Public Management, and Communitarianism characterize the respective organizations' way of practicing empowerment for the user of personal assistance.

The results show that the user cooperative in Sweden and the users who are their own employers in Finland receive the greatest levels of influence and self-determination for the user. But the own employers do not have as high a degree of influence as users in the user cooperative as this is often a forced co-production. What they both have in common is that they do not have an administrative supervisor who carries out their assistance, which is the case at companies and municipalities. Within the user cooperative, you may as a user choose your level of influence, and some users choose to have an administrative supervisor. In companies, the user usually has a great deal of influence over who is employed as a personal assistant.

The results for the study also show that contextual conditions between the countries as different ways of legislating social rights, scope, and

financing can limit the organizing organizations' ability to show their unique character. The results show that there are clear differences in institutional logic between the organizations and that it affects how one interprets and practices empowerment within the organizations.

Keywords: Empowerment, participatory democracy, welfare, social rights, personal assistance, citizens, users, influence, self-determination, governance, and public administration.

Förord

Till att börja med vill jag tacka professor Marko Joas för ett mycket professionellt bemötande och en alldeles utmärkt handledning. Jag vill särskilt tacka för det stora personliga förtroende som professor Marko Joas visat mig genom åren då jag tack vara detta förtroende tillåtit att självständigt utvecklas i mitt akademiska arbete. Jag har tillåtit äga en stor akademisk frihet. Professor Joas har till allra största del givit mig handledning och visat mig rätt riktning längs vägen. Ett oändligt stort tack.

Jag vill tacka akademilektor Pekka Kettunen vid Åbo Akademi som till del varit bihandledare under arbetets gång.

Ett stort tack vill jag också rikta till Marie-Louise von Bergmann-Winberg, professor emerita vid Mittuniversitet som efter min förfrågan ideellt agerat extra handledare och läst och kommenterat flera utkast i slutskedet av mitt arbete.

Jag vill tacka alla som deltagit i min studie då denna studie inte hade varit möjlig att genomföra utan Ert deltagande. Er medverkan har varit ovärderlig för mig och jag har förstått att vara stolt och glad för det förtroende Ni visat mig.

En annan sorts förtroende som givits mig dessa år är från de olika finansiärer som givit mig stipendium. Ert förtroende och Er finansiering har gjort denna studie möjlig att genomföra. Jag är evigt tacksam för Ert stora förtroende. Åbo Akademi har givit mig olika stipendium: forskarstipendium, resestipendium från universitetets Jubileumsfond 1968 för att genomföra tre fallstudier i Sverige samt stipendium för deltagande vid flera forskarkonferenser. Stiftelsen Olle Engkvist Byggmästare har givit mig forskarstipendium. Jag har också erhållit stipendium för mina forskarstudier från Anna Wedholms Stiftelse genom Svenska kyrkan i Sundsvall. Under dessa år har jag också erhållit stipendium för min forskning från Fredrika-Bremer-Förbundets kretsar i Sundsvall och Örnsköldsviks stiftelse "*Till Anna Wedholms Minne.*" Jag har också erhållit stipendium från Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning rf för mina forskarstudier. Ett stipendium från Kommersrådet Otto A. Malms donationsfond har möjliggjort doktorsavhandlingens färdigställande.

Jag vill tacka min mamma Karin Westin för ett fantastiskt fint personligt stöd genom åren, vilket har givit mig extra kraft att söka nå mina drömmar och mål i livet. Jag vill tacka präst Mats Berggren vid Svenska kyrkan vars stöd och goda råd har varit ovärderliga för min personliga utveckling. Jag vill tacka präst Stefan Andersson vid Svenska kyrkan för det förtroende och stöd han givit mig. Tack alla som stöttat mig.

Sundsvall den 30 augusti 2021.

Anna M. Westin,

Doktorand i Offentlig förvaltning vid Åbo Akademi.

Sammanfattning

I denna jämförande studie har jag undersökt vilket inflytande och självbestämmande som olika organisationer i rollen som anordnare ger medborgare såsom brukare i vardagen över hans personliga assistans. De olika organisatoriska förutsättningarna för inflytande och självbestämmande för brukaren har undersökts mot bakgrund av de skilda förutsättningar som erhållits i Finland och Sverige. Skillnader mellan dessa länder har främst visat sig i lagstiftning, finansiering omfattning och om brukaren förutsätts ha en valfrihet och en egen budget.

Den övergripande fråga som besvarades var följande: -Finns det olika institutionell logik som präglar olika sätt att organisera personlig assistans och hur kan i förekommande fall dessa olika styrningsmodeller utifrån studiens resultat beskrivas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans?

Inflytande/självbestämmande för brukaren av personlig assistans utgjorde beroende variabel utifrån ett deltagande demokratiperspektiv. De oberoende variablerna var de olika organisationstyper: kommun, egen regi, brukarkooperativ och företag som omger brukaren.

Syftet med studien var att undersöka inom vilken eller vilka organisationer medborgaren som brukare fått bli medproducent av tjänsten eller äga en högre grad av inflytande och självbestämmande.

För studien genomfördes sex fallstudier, tre i Finland och tre i Sverige där jag intervjuade totalt etthundratolv personer. I Finland undersöktes de organisationstyper av personlig assistans som fanns att tillgå vid fallstudierna, egen regi och företag. I Sverige undersöks kommuner, företag och brukarkooperativ.

I studien kombineras metoden inter-vey med ett statistiskt verktyg SPSS där jag registrerat svaren vid semistrukturerade intervjuer samt gjort dokumentanalys (lagstiftning, avtal och serviceplaner) i de fall dessa funnits att tillgå för att nå en högre validitet och teoretisk generalisering. Avtalets utformning mellan brukaren och assistansanordnare var övergripande och reglerar formellt rättighets- och ansvarsfördelning mellan brukaren och assistansanordnaren.

I teoriavsnittet diskuteras betydelsen av olika viktiga begrepp som institutionell logik, demokrati, medborgare, brukare, statens roll, välfärdsstat, styrningsmodeller, governance och egenmakt. Mot bakgrund av statens omvandling beskrivs betydelsen av de olika samhällssektorerna och deras eventuella påverkan på olika styrningsmodeller. Dessa styrningsmodeller visar på olika institutionell logik vilket kan antas prägla respektive organisationstyp som praktiserar dem. De styrningsmodeller som beskrivs är Traditionell förvaltning, New Public Governance, New Public Management och Kommunitarism. Dessa styrningsmodeller antas ge olika sätt att praktisera egenmakt för

brukaren av personlig assistans. Med andra ord ger man egenmakt olika betydelse inom de olika organisationerna.

Teoretiskt kan ett ökat bemyndigande (en ökad egenmakt) för en brukare som erhåller långvariga välfärdstjänster vara ett sätt att demokratisera förvaltningen och i förlängningen välfärdsstaten. Det är att sträva efter att ge medborgaren röst och en andel både i politiska processer och i vardagen som brukare av sin långvariga välfärdstjänst. Medborgaren blir då en medproducent av den välfärdstjänst som berör henne eller honom. Ett sådant synsätt på demokratisering och egenmakt för medborgaren som brukare borde vara centralt för en modern offentlig förvaltning i dess praktik men också för ett mer aktivt medborgarskap.

Resultatet av studien kan sammanfattas utifrån korta beskrivningar av hur respektive styrningsmodell påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans samt de viktigaste kontextuella skillnader som framkommit vid studien.

De svenska kommunerna som är en del av styrningsmodellen traditionell förvaltning erhåller de lägsta resultaten för inflytande och självbestämmande för brukaren. Detta beror till stor del på att brukaren lämnar över en stor del av sitt inflytande till en administrativ arbetsledare som ska verkställa sin personliga assistans. På kommuner har enskilda brukare inte heller någon egen budget för sin personliga assistans. Kommunens roll blir att serva den representativa demokratin med underlag i policyprocessen och att verkställa politikerns policybeslut utifrån handläggares bedömning av behov för brukaren. Brukaren förväntas till stor del vara passiv som mottagare. Egenmakt för medborgaren som brukare sker primärt genom medproduktion och styrbarhet i institutioner. Representativ demokrati är idealet för denna styrningsmodell.

Brukarkooperativet är den organisation där brukare erhåller högst inflytande över den enskilda brukarens personliga assistans. Inom brukarkooperativet kan brukaren välja nivå för sitt inflytande och agera autonom arbetsledare, vilket betyder att brukaren själv verkställer sin personliga assistans i vardagen. Dessutom kan brukaren välja att ha en administrativ arbetsledare. Vid brukarkooperativet har man som brukare stort inflytande som arbetsledare i vardagen och kollektivt som medlem i brukarkooperativet. Brukaren och alla som arbetar vid brukarkooperativet erhåller fortbildning kring personlig assistans. Avtalet reglerar rättigheter och ansvar för brukaren och används som utgångspunkt för en systematisk och kontinuerlig kvalitetsuppföljning. Brukaren kan vid brukarkooperativet skraddarsy sin personliga assistans utifrån sina behov. Brukarkooperativet är en del av styrningsmodellen New Public Governance som förutsätter en demokratisk förvaltning och bärs upp av den tredje sektorns nätverk i nära samarbete med den offentliga sektorn. Brukaren förväntas vara en medproducent av sina välfärdstjänster. Kommunen och det offentliga roll vid

välfärdsproduktion är främst att vara en förmedlare av demokrati i nätverk för governance utifrån partnerskap med organisationer från andra sektorer kring planering och utvärdering. Egenmakt för medborgaren som brukare inom brukarkooperativet sker främst som motstånd. Deltagande demokrati är idealet för denna styrningsmodell.

De brukare som är egna arbetsgivare i Finland verkställer sin personliga assistans själva ofta genom påtvingad medproduktion. Kommunen håller i makten och tar beslut om designen såväl som tjänsten och håller i de ekonomiska frågorna som utbetalningar av de personliga assistenternas löner. Dessa egna arbetsgivare är en del av styrningsmodellen kommunitarism som är en del av den icke-monetära ekonomin som har sin grund i ömsesidighet och att ta socialt ansvar i sociala relationer inom familjen, grannskapet och gemenskaperna. Medborgaren som brukare blir en påtvingad tjänsteleverantör inbäddad i sociala relationer och gemenskaper. Kommunen och den offentliga förvaltningen drar sig tillbaka som utförare till förmån för att äga makt kring tjänstens design och ekonomiska förutsättningar. Kommunen styr i bakgrunden som en slags back up-agenter varför egenmakt sker genom styrbarhet i institutioner. Deliberativ demokrati är idealet och viss överläggning mellan gemenskaper och det offentliga kan förutsättas ske inom denna styrningsmodell. I studiens resultat framkommer att brukare som är egna arbetsgivare i mycket högre grad än brukare som har företag som anordnare engagerar sig i kommunens handikappråd. De saknar dock det arbetsledarstöd och den fortbildning för att agera arbetsledare som brukare erhåller inom brukarkooperativet. Kvalitetsuppföljningen tenderar att ske informellt som egna arbetsgivare men ansvaret för denna uppföljning finns hos brukaren. Alla har inte fått bli egna arbetsgivare genom en påtvingad medproduktion men många av de intervjuade har upplevt detta.

Vid företagen kan det se litet olika ut men brukaren förväntas kunna välja anordnare och sina personliga assistenter. Ofta är det en slags paketlösningar som anpassas efter kundens behov. Vid rekrytering har dessa brukare ofta ett större inflytande än på kommuner och förväntas i princip kunna välja sina personliga assistenter. På företagen förväntas en administrativ arbetsledare verkställa den personliga assistansen varför brukaren har valt att ge bort en del av sitt inflytande till en administrativ arbetsledare. Kommunens roll i relation till denna styrningsmodell, New Public Management är att agera som en serviceproducent bland andra alternativt att en offentlig myndighet bokar dessa tjänster från företag. Medborgarens möjlighet att agera kollektivt som brukare i demokratiska beslutsprocesser för att påverka policybeslut tenderar att försvinna helt inom denna styrningsmodell. Egenmakt sker främst genom konsumentval. Representativ demokrati är idealet för New Public Management som styrningsmodell.

Det intressanta i denna studie är att företagen i Finland ger ett klart lägre inflytande till brukaren av personlig assistans än på företagen i Sverige. Förklaringen till detta hittas i studien i flera kontextuella skillnader mellan länderna. En delförklaring handlar om att kommunerna ofta använder köptjänster där den enskilda kommunen kontrakterar ut en tjänst till företagen, och i samband med detta standardiserar man tjänstens utförande vilket ger litet utrymme för företagen att visa sin unika karaktär. En annan viktig delförklaring handlar om den fragmenterade offentliga förvaltning som praktiseras i Finland. Där saknas det en stark regional nivå i kombination med att man har en stark statsförvaltning som reglerar vertikalt neråt samtidigt som det kommunala självstyret är starkt. Finland är också ett land med många små kommuner som också genom en liten ekonomi ger små ekonomiska ramar för företagen.

I Sverige finns en fungerande kvasimarknad med ett vouchersystem där brukaren är garanterad valfrihet och en egen budget vid beslut på den statliga myndigheten Försäkringskassan. I kommuner som också kan ta beslut om personlig assistans, om brukarens grundläggande behov inte överstiger 20 timmar personlig assistans per vecka, är inte denna valfrihet garanterad. I Finland bestämmer kommunen hur man vill anordna den personliga assistansen och då är det inte säkert att brukaren får välja anordnare för sin personliga assistans.

När kommuner beslutar (vare sig det är i Finland eller Sverige) så blir omfattningen av den personliga assistansen beroende av om kommunen har de ekonomiska resurser som krävs för att ge brukaren möjlighet att leva som andra. Det är inte säkert att en brukare alltid får personlig assistans vid beslut utan detta kan skilja från kommun till kommun.

I Finland har man obligatoriska handikappråd som ger möjlighet för överläggning om policyfrågor som är viktiga för brukaren. Det är vanligt att förvaltningen samarbetar med föreningar från den tredje sektorn. Finlands förvaltning praktiserar i detta sammanhang en förvaltning med inslag av New Public Governance.

I Sverige finns inga obligatoriska handikappråd även om kommuner har råd i dessa policyfrågor. Oftast är dessa kanaler för kollektiv påverkan i relation till den representativa demokratin svaga till sin styrka. Kommunerna ska serva den representativa demokratin lokalt men i relation till välfärdsproduktion blir den en serviceproducent som andra. Sveriges förvaltning praktiserar i detta sammanhang en förvaltning med inslag av New Public Management.

Om politiska beslutsfattare vill stärka den personliga assistansen och medverka till en demokratisering av välfärdens praktik måste man specificera de sociala rättigheterna för medborgaren som brukare och samtidigt ge handläggare möjlighet att ta hänsyn till övriga skäl och behov för att ge brukaren en fungerande vardag. I annat fall riskerar den personliga assistansen att styckas upp i små punktinsatser. Men

politikerna bör också skapa mer enhetliga förvaltningsstrukturer som ger valfrihet och en egen budget till brukaren. Att ges valfrihet och en egen budget genom ett vouchersystem som brukare är en förutsättning för en ökad makt för brukaren av personlig assistans. Det är i välfärdens praktik som brukarens sociala rättigheter och egenmakt realiserar.

Summary

In this comparative study, I have investigated the influence and self-determination that various organizations in the role of organizer give citizens as users in everyday life over their personal assistance. The different organizational conditions for influence and self-determination for the user have been examined in the light of the different conditions obtained in Finland and Sweden. Differences between these countries have mainly been reflected in legislation, funding and whether the user is presumed to have freedom of choice, and a budget of their own.

The overall question answered was as follows: -Is there different institutional logic that characterizes different ways of organizing personal assistance and how, where appropriate, can these different governance models be described affect the user's influence over their personal assistance?

Influence/self-determination for the user of personal assistance was a dependent variable from a participatory perspective of democracy. The independent variables were the different types of organizations: municipality, own management, user cooperatives, and companies surrounding the user.

The purpose of the study was to investigate within which organizations the citizen as a user had to become a co-producer of the service or to own a higher degree of influence and self-determination. For the study, six case studies were conducted, three in Finland and three in Sweden where I interviewed a total of one hundred and twelve people. In Finland, the available organizational types of providers of personal assistance were examined for these case studies, self-management and companies. In Sweden, municipalities, companies, and user cooperatives are examined. The study combines the inter-vey method with a statistical tool SPSS where I analyzed the answers in semi-structuring interviews. I also made document analysis (legislation, agreements, and service plans) where these have been available to achieve a higher validity and theoretical generalization. The design of the agreement between the user and the provider of assistance was comprehensive because the agreement formally regulates the division of rights and responsibilities between the user and the assistance provider.

The theory section discusses the importance of various important concepts such as institutional logics, democracy, citizens, users, the role of the state, the welfare state, governance models, governance, and empowerment. In the light of the state's transformation, the importance of the different sectors of society and their possible impact on different governance models are described. These governance models show different institutional logic, which can be assumed to characterize the respective type of organization that practices them. The governance models described are Traditional Management, New Public Governance,

New Public Management, and Communitarianism. These governance models are assumed to provide different ways of practicing empowerment for the user of personal assistance. In other words, empowerment is given different meanings within the various organizations. Theoretically, increased empowerment (increased self-determination) for a user who receives long-term welfare services can be a way of democratizing the public administration and, by extension, the welfare state. It is to strive to give the citizen voice and a share both in political processes and in everyday life as users of their long-term welfare service. The citizen then becomes a co-producer of the welfare service that concerns her or him. Such an approach to democratization and empowerment of the citizen as a user should be central to a modern public administration in its practice, but also to those who want to strive for more active citizenship.

The results of the study can be summarized from short descriptions of how each control model affects the patient's influence over their personal assistance and the main contextual differences that have emerged from the study.

The Swedish municipalities that are part of the Traditional management model, receive the lowest results for influence and self-determination for the user. This is large because the user hands over a large part of his influence to an administrative supervisor who will carry out his/her personal assistance. In municipalities, individual users do not have their own budget for their personal assistance. The role of the municipality will be to serve the representative democracy with a basis in the policy process and to execute politicians' policy decisions on social service based on administrators' assessment of the needs of the user. The user is expected to be largely passive as a receiver of personal assistance. The empowerment of the citizen as a user takes place primarily through co-production and controllability in institutions. Representative democracy is the democratic ideal for this governance model.

The user cooperative is the organization where the user receives the highest influence on their personal assistance. Within the user cooperative, the user can choose the level of their influence and act as an autonomous supervisor, which means that the user himself executes his/her personal assistance in everyday life. Also, the user can choose to have an administrative supervisor. As a user, and part of the user cooperative he or she has a great influence as a supervisor in everyday life and collectively as a member of the user cooperative. The user and everyone who works at the user cooperative receives further training on personal assistance. The agreement regulates the rights and responsibilities of the user and is used as a starting point for systematic and continuous quality monitoring. At the user cooperative, the user can tailor their personal assistance based on their needs. The user cooperative is part of the New Public Governance model, which requires democratic

administration and is backed by the third sector's networks in close cooperation with the public sector. The user is expected to be a co-producer of their welfare services. The role of the municipality and the public sector in welfare production is primarily to be a mediator of democracy in networks for governance based on partnerships with organizations from other sectors around planning and evaluation. Empowerment for the citizen as a user within the user cooperative takes place mainly as resistance. Participatory democracy is the democratic ideal of this governance model.

Users who are their own employers in Finland often carry out their personal assistance themselves through forced co-production. The municipality is in power and makes decisions about the design as well as the service and keeps track of the financial issues such as payments of the personal assistants' salaries. These own employers are part of the governance model of communitarianism, which is part of the non-monetary economy based on reciprocity and taking social responsibility in social relations within the family, the neighborhood, and the communities. The citizen as a user becomes a forced service provider embedded in social relations and communities. The municipality and the public administration are retiring as contractors in favor of having power over the service's design and financial conditions. In the background, the municipality governs as a kind of back-up agent, which is why empowerment takes place through controllability in institutions. Deliberative democracy is the democratic ideal and some consultation and deliberation between communities and the public sector can be assumed to take place within this governance model. The results of the study show that users who are their own employers to a much greater extent than users who have companies as organizers get involved in the municipality's disability council. However, they lack the supervisor support and the training to act as supervisors that users receive within the user cooperative. The quality follow-up tends to take place informally as own employers, but the responsibility for this follow-up lies with the user. Not everyone has been allowed to become their own employer through forced co-production, but many of the interviewees have experienced this.

At companies, it may look a little different, but the user is expected to be able to choose the organizer and their personal assistants. It is often a kind of package solution that is adapted to the customer's needs. When recruiting, these users often have a greater influence than in municipalities and are in principle expected to be able to choose their personal assistants. At the companies, an administrative supervisor is expected to carry out the personal assistance, which is why the user has chosen to give away part of his influence to an administrative supervisor. The municipality's role in this governance model New Public Management is to act as a service producer, among others, or as a public authority to

book these services from companies. The citizen's ability to act collectively as a user in democratic decision-making processes to influence policy decisions tends to disappear completely within this governance model. Empowerment is mainly through consumer choice. Representative democracy is the ideal for New Public Management as a governance model.

The interesting thing about this study is that companies in Finland give a clearly lower influence on the users of personal assistance than companies in Sweden. The explanation for this is found in the study in several contextual differences between the countries. A partial explanation is that the municipalities often use purchasing services where the individual municipality contracts out a service to the companies, and in connection with this, they standardize the execution of the service, which gives little room for the companies to show their unique character. Another important partial explanation concerns the fragmented public administration that is practiced in Finland. There is a lack of a strong regional level in combination with a strong central government that regulates vertically downwards at the same time as municipal self-government is strong. Finland is also a country with many small municipalities that also provide a small financial framework for companies because of a small economy.

In Sweden, there is a functioning quasi-market with a voucher system where the user is guaranteed freedom of choice and their own budget when deciding on The Swedish Social Insurance Office. In municipalities that can also decide on personal assistance, if the user's basic needs do not exceed 20 hours of personal assistance per week, this freedom of choice is not guaranteed. In Finland, the municipality decides how it wants to arrange the personal assistance, and then it is not certain that the user will be allowed to choose the organizer for his personal assistance.

When municipalities make decisions (whether in Finland or Sweden), the extent of personal assistance depends on whether the municipality has the financial resources required to enable the user to live like others. It is not certain that a user always receives personal assistance in decisions, but this can differ from municipality to municipality.

In Finland, there are mandatory disability councils that provide an opportunity for discussion of policy issues that are important to the user. It is common for the administration to cooperate with associations from the third sector. In this context, the Finnish public administration practices an administration with elements of New Public Governance.

In Sweden, there are no mandatory disability councils, even though municipalities can have councils regarding these policy issues. Most often, these channels of collective influence for the user of personal assistance to representative democracy are weak in strength. The municipalities must serve representative democracy locally, but concerning welfare production, it will be a service producer like others. In this context,

Sweden's public administration practices an administration with elements of New Public Management.

If political decision-makers want to strengthen personal assistance and contribute to a democratization of welfare practice, the social rights of the citizen as a user must be specified and at the same time, administrators must be allowed to consider other reasons and need to give the user a functioning everyday life. Otherwise, the personal assistance risks being broken up into small point efforts. But politicians should also create more uniform administrative structures that give the user freedom of choice and their own budget. Giving freedom of choice and one's own budget through a voucher system is a prerequisite for increased power for the user of personal assistance. It is in the practice of welfare that the user's social rights and empowerment are realized.

Innehåll

| | |
|--|-----|
| 1. Medborgarskapet och välfärdsstatens praktik | 25 |
| 1.1 Den nordiska välfärdsstatens distinkta drag och paradox | 31 |
| 1.2 Statens roll är i förändring | 33 |
| 1.3 En ny roll för välfärdsstaten | 35 |
| 1.4 Synen på funktionsnedsättning har ändrats inom välfärdsstaten | 37 |
| 2. Mål och syfte med studien | 39 |
| 2.1 Mål och övergripande frågeställning | 39 |
| 2.2. Syfte med studien..... | 39 |
| 2.3. De vägledande forskningsfrågorna och operationalisering | 41 |
| 3. Teori..... | 48 |
| 3.1 Välfärdsstatens struktur och mixade ekonomi..... | 48 |
| 3.1.1 Den tredje sektorn..... | 54 |
| 3.1.2 Den privata sektorn | 65 |
| 3.1.3 Den offentliga sektorn | 69 |
| 3.1.4 Den icke-monetära ekonomin | 72 |
| 3.1.5 Den tredje sektorns roll i relation till andra sektorer | 77 |
| 3.2 Medborgaren som brukare | 83 |
| 3.2.1 Organisationer tolkar egenmakt olika | 85 |
| 3.2.2 Demokratiska innovationer kan öka brukarens inflytande.. | 94 |
| 3.3 Fyra styrningsmodeller för välfärdsproduktion..... | 97 |
| 3.3.1 Traditionell förvaltning..... | 98 |
| 3.3.2 New Public Governance | 99 |
| 3.3.3 New Public Management..... | 103 |
| 3.3.4 Kommunitarism | 105 |
| 3.3.5 En analysmodell tar form..... | 109 |
| 3.3.6 Sammanfattande tankar kring teori..... | 113 |
| 4. Metod – tillvägagångsätt för studien..... | 117 |
| 4.1 Metodologiska utgångspunkter | 119 |
| 4.2 Upplägg, urval och deltagare..... | 127 |
| 4.3 Datainsamlingsmetoder | 133 |
| 4.4 Bearbetning och analys av data | 135 |
| 4.5 Etiska överväganden för studien..... | 138 |
| 5. Empiri – studiens resultat..... | 142 |

| | |
|---|-----|
| 5.1.Skillnader i lag och praxis mellan länderna..... | 142 |
| 5.2 Oberoende variabel – anordnande organisationer | 150 |
| 5.3 Beroende variabel..... | 155 |
| 5.3.1 Indexbaserat mätningssätt – det indirekta svaret..... | 156 |
| 5.3.2 Den direkta frågan..... | 156 |
| 6. Personlig assistans i Finland – reglering och praktik | 158 |
| 6.1 Kontexten ger spelregler för de utförande organisationerna..... | 158 |
| 6.2 Rättighetslag kontra en integrerad insats..... | 159 |
| 6.3 Skillnader i myndighetsutövning, omfattning och finansiering.. | 171 |
| 6.4 Brukarens påverkan på myndighetsbeslut..... | 180 |
| 6.5 Formellt krav eller inte på att arbetsleda som brukare | 181 |
| 6.6 Tillåtna arbetsgivarmodeller..... | 187 |
| 6.7 Informerat och självständigt val av anordnare..... | 189 |
| 6.8 Möjlighet till återkoppling för brukare och producenter | 195 |
| 6.9 Betydelsen av avtal och serviceplan vid utförande..... | 198 |
| 7. Personlig assistans i Sverige – reglering och praktik | 201 |
| 7.1 Kontexten ger spelregler för de utförande organisationerna..... | 201 |
| 7.2 Rättighetslag kontra en integrerad insats..... | 202 |
| 7.3 Skillnader i myndighetsutövning, omfattning och finansiering.. | 220 |
| 7.4 Brukarens påverkan på myndighetsbeslut..... | 229 |
| 7.5 Formellt krav eller inte på att arbetsleda som brukare | 231 |
| 7.6 Tillåtna arbetsgivarmodeller..... | 232 |
| 7.7 Informerat och självständigt val av anordnare..... | 233 |
| 7.8 Möjlighet till återkoppling för brukare och producenter | 240 |
| 7.9 Betydelsen av avtal och serviceplan vid utförande..... | 242 |
| 8. Resultatanalys | 246 |
| 8.1. Oberoende variabel kontext | 249 |
| 8.2. Rättighetslag kontra en integrerad insats..... | 249 |
| 8.3 Skillnader i myndighetsutövning, omfattning och finansiering.. | 256 |
| 8.4 Brukarens påverkan på myndighetsbeslut..... | 269 |
| 8.5 Formellt krav eller inte på att arbetsleda som brukare | 271 |
| 8.6 Tillåtna arbetsgivarmodeller..... | 274 |
| 8.7 Informerat och självständigt val av anordnare..... | 275 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 8.8 | Möjlighet till återkoppling för brukare och producenter av personlig assistans inom kommunen. | 285 |
| 8.9 | Betydelsen av avtal och serviceplan vid utförande | 288 |
| 8.10 | Oberoende variabel | 295 |
| 8.11 | Olika roller inom den personliga assistansen | 296 |
| 8.12 | Arbetsledning och schemaläggning | 298 |
| 8.13 | Rekrytering av ny personal, introduktion och vikarieanskaffning | 302 |
| 8.14 | Erbjuds fortbildning till brukaren..... | 311 |
| 8.15 | Hantering av missnöje..... | 313 |
| 8.16 | Dokumentation..... | 319 |
| 8.17 | Assistansmedlems användning och omkostnader | 322 |
| 8.18 | Kvalitetsuppföljning..... | 330 |
| 8.19 | Beroende variabel – brukarens inflytande | 352 |
| 8.19.1 | Indexbaserat mätningssätt..... | 353 |
| 8.19.2 | Den direkta frågan | 363 |
| 9. | Svar på studiens frågeställning..... | 369 |
| 10. | Diskussion..... | 379 |
| | Litteratur- och referensförteckning. | 383 |
| | Bilaga 1: Frågeguide till intervju med brukare för att undersöka brukares möjlighet till självbestämmande i frågor om personlig assistans i Finland och Sverige. | 399 |
| | Bilaga 2: Frågeguide till intervju med handläggare för att undersöka en brukares möjlighet till självbestämmande i frågor om personlig assistans i Finland och Sverige. | 402 |

Tabeller

| | |
|---|-----|
| Tabell 4.1. Finland och Sverige. En översikt över intervjupopulationen..... | 133 |
| Tabell 6.1. Finland. Personlig assistans kombineras med hemservice . | 163 |
| Tabell 6.2. Finland. Personlig assistans kombineras med anhörigvård..... | 165 |
| Tabell 6.3. Finland. Personlig assistans i kombination med serviceboende | 166 |
| Tabell 6.4. Finland. Personlig assistans kombineras med öppen vård.. | 168 |
| Tabell 6.5. Finland. Personlig assistans kombineras med annan service | 169 |
| Tabell 6.6. Finland. Brukarens rätt till självständigt val..... | 173 |
| Tabell 6.7. Finland. Brukarens kan köpa flera assistanstimmar..... | 181 |
| Tabell 6.8. Finland. Formellt krav på brukaren att arbetsleda..... | 183 |
| Tabell 6.9. Finland. Rätt till personlig assistans utan att kunna handleda..... | 186 |
| Tabell 6.10. Finland. Ett självständigt val av anordnare | 189 |
| Tabell 6.11. Finland. Vet inte vilka frågor som tas upp i rådet..... | 197 |
| Tabell 6.12. Finland. Avtal mellan brukare och anordnare..... | 199 |
| Tabell 7.1. Sverige. Kombineras assistansen med andra tjänster? | 213 |
| Tabell 7.2. Sverige. Kombineras assistansen med hemtjänst?..... | 215 |
| Tabell 7.3. Sverige. Kombineras assistansen med anhörigvård?..... | 216 |
| Tabell 7.4. Sverige. Personlig assistans kombineras med annan service | 217 |
| Tabell 7.5. Sverige. Myndighet som beslutar om personlig assistans.... | 222 |
| Tabell 7.6. Sverige. Vem ansvarar för ärendehantering vid utredning?..... | 227 |
| Tabell 7.7. Sverige. Har brukaren inflytande över antalet assistanstimmar?..... | 229 |
| Tabell 7.8. Sverige. Kan brukaren köpa extra assistanstimmar?..... | 230 |
| Tabell 7.9. Sverige. Information från vänner och bekanta | 234 |
| Tabell 7.10. Sverige. Skriftlig information om personlig assistans..... | 234 |
| Tabell 7.11. Sverige. Information vid föredrag om personlig assistans | 235 |
| Tabell 7.12. Sverige. Information via IfA om personlig assistans..... | 236 |
| Tabell 7.13. Sverige. Information från intresseorganisationer | 237 |
| Tabell 7.14. Sverige. Information. Ingen kontakt med specifik organisation..... | 238 |
| Tabell 7.15. Sverige. Information. Annan slags information | 239 |
| Tabell 8.1. Handläggares olika bedömningar: Arbete | 258 |

| | |
|--|-----|
| Tabell 8.2. Handläggares olika bedömningar: social omsorg och omvårdnad..... | 259 |
| Tabell 8.3. Handläggares olika bedömningar: behov av att reglera när och till vad | 261 |
| Tabell 8.4. Handläggares bedömningar: behov av normering | 263 |
| Tabell 8.5. Handläggares bedömningar: att vilja styra resurser mer träffsäkert..... | 264 |
| Tabell 8.6. Handläggares bedömningar: en önskan om ökad kontroll...265 | |
| Tabell 8.7. Kan man som brukare ha ett inflytande över antalet assistanstimmar man erhåller? | 269 |
| Tabell 8.8. Får man som brukare själv köpa fler assistanstimmar? | 270 |
| Tabell 8.9. Formellt krav på att brukaren kan vara arbetsledare | 271 |
| Tabell 8.10. Går det att få personlig assistans om man inte kan handleda sina personliga assistenter?..... | 273 |
| Tabell 8.11. Får brukarens göra ett självständigt val av anordnare? .. | 275 |
| Tabell 8.12. Information om personlig assistans från vänner och bekanta..... | 278 |
| Tabell 8.13. Skriftlig information om personlig assistans..... | 279 |
| Tabell 8.14. Information om personlig assistans via Internet..... | 280 |
| Tabell 8.15. Information om personlig assistans via föredrag..... | 281 |
| Tabell 8.16. Finns det ett avtal mellan brukare och anordnare? | 288 |
| Tabell 8.17. Finns det en serviceplan för brukarens personliga assistans? | 291 |
| Tabell 8.18. Har brukaren rätt att vara arbetsledare i vardagen? | 298 |
| Tabell 8.19. Vem beslutar, har sista ordet om schema? | 300 |
| Tabell 8.20. Vem ansvarar, har sista ordet vid rekrytering? | 303 |
| Tabell 8.21. Finns stöd i verksamheten för introduktion av nya assistenter? | 305 |
| Tabell 8.22. Vem ansvarar för vikarieanskaffning? | 306 |
| Tabell 8.23. Erbjuds brukaren fortbildning i att vägleda sina assistenter? | 311 |
| Tabell 8.24. Kan brukaren själv byta ut en personlig assistent som missköter sig? | 313 |
| Tabell 8.25. Kan man som brukare själv byta assistansanordnare? | 316 |
| Tabell 8.26. Dokumentation. Har brukaren rätt att ta del av all information? | 319 |
| Tabell 8.27. Framgår kostnaden anordnaren tar ut i avtalet med brukaren? | 323 |
| Tabell 8.28. Har brukaren något inflytande över hur assistansersättningen fördelas? | 325 |
| Tabell 8.29. Får man som brukare en månadsredovisning över hur assistansmedlen används? | 326 |

| | |
|--|-----|
| Tabell 8.30. Kan man som brukare bestämma över sina assistansomkostnader? | 328 |
| Tabell 8.31. Regleras kvalitetsuppföljning i ett avtal med brukaren? ... | 330 |
| Tabell 8.32. Regelbundna träffar sker tillsammans administrativ arbetsledare 8–12 gånger per år | 332 |
| Tabell 8.33. Regelbundna träffar sker enskilt för brukaren tillsammans med administrativ arbetsledare men mer sällan än åtta gånger per år | 334 |
| Tabell 8.34. Brukaren deltar vid tillfälle vid arbetsplatsträffar | 335 |
| Tabell 8.35. Brukaren får svara på en årlig enkät | 337 |
| Tabell 8.36. Egen erfarenhet av deltagande vid handikappråd..... | 343 |
| Tabell 8.37. Index över brukarens inflytande i vardagen. Brukarnas svar | 354 |
| Tabell 8.38. Index över brukarens inflytande i vardagen. De administrativa arbetsledarnas svar | 355 |
| Tabell 8.39. Index över brukarens inflytande i vardagen. De personliga assistenternas svar..... | 358 |
| Tabell 8.40. Index över brukarens inflytande i vardagen. Samtligas svar | 361 |
| Tabell 8.41. ANOVA -övergripande syn på brukarens inflytande | 364 |
| Tabell 8.42. Finland. Hur olika intressenter ser på brukarens inflytande | 365 |
| Tabell 8.43. Sverige. Hur olika intressenter ser på brukarens inflytande | 366 |
| Tabell 8.44. Jämförelse mellan länder. Hur olika intressenter ser på brukarens inflytande..... | 367 |

Figurer

| | |
|--|-----|
| Figur 1. Begreppsmässig disposition | 44 |
| Figur 2. Den tredje sektorn och dess relation till övriga samhällssektorer | 82 |
| Figur 3. Medborgarens olika roller inom välfärdsproduktion..... | 112 |
| Figur 4. Egenmakt och de olika styrningsmodellerna..... | 378 |

Lista med förkortningar

FDUV- Intresseorganisation för svenskspråkiga personer med intellektuell funktionsnedsättning. Förkortningen FDUV står för frihet, delaktighet, utveckling och valmöjligheter för alla. Finland.

Finlex - en offentlig och gratis internetjänst för juridiskt material som ägs av justitieministeriet. Finlex produceras och underhålls av Edita Publishing Oy. Finland.

HFD- Högsta förvaltningsdomstolen. Sverige.

IfA -Intressegruppen för Assistansberättigade. Sverige.

ISF - Inspektionen för socialförsäkringen. Sverige.

KFO - en arbetsgivarförening för verksamheter främst inom Kooperation, civilsamhälle, idéburen välfärd och samhällsnytta samt medarbetarägda eller partnerägda jurist- och kommunikationsbyråer. Sverige.

LASS -Lag (1993:389) om assistansersättning. En författning som senare har upphävts genom: SFS 2010:111. Sverige.

LSS -Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Sverige.

PAN - ett specifikt avtal för anställning av anhöriga som personlig assistent. Sverige.

MFD - Myndigheten för delaktighet. Sverige.

RÅ – Regeringsrätten. Sverige.

THL - Institutet för hälsa och välfärd. Finland.

1. Medborgarskapet och välfärdsstatens praktik

För maktutredningen (1990:44) innebär begreppet makt, makt att påverka. Makt har ett nära samband med frihet och för att en medborgare ska kunna utöva makt förutsätts att hen har flera handlingsalternativ att välja bland. Makt är att kunna utöva inflytande över sina egna livschanser, att kunna bestämma över sin framtid och att ha en påverkan på antalet tillgängliga framtidsalternativ. Demokrati avser att förena ett individuellt självbestämmande med ett gemensamt självbestämmande. Demokratin förverkligas till den del som medborgare kan utöva makt över sin egen och samhällets framtid (SOU 1990:44: 20).

En mer deltagarorienterad demokratisyn kräver enligt Pettersson och Ribbhagen (2003) att många medborgare i hög grad deltar aktivt i både politiska och opolitiska sammanhang. Medborgarna förväntas se det som meningsfullt att delta i olika samhällreliga sammanhang. En mer deltagande demokrati kräver i praktiken mer av medborgarna och ställer krav i synnerhet när det gäller tid och vilja att engagera sig. En strävan efter ett mer brett medborgerligt deltagande kan förväntas resultera i att resursstarka medborgare får mer inflytande, vilket kan leda till en ökad politisk ojämlikhet. Detta är om något en paradox. Dessa tankegångar bör ses mot bakgrund av att deltagandet genom traditionella kanaler, såsom exempelvis engagemang i politiska partier, innehav av politiska uppdrag och valdeltagande, har minskat (under årtionden). Ett minskat demokratiskt deltagande genom traditionella kanaler förväntas inte utgöra något problem på kort sikt men kan ge stora problem för demokratin på längre sikt. Den representativa demokratin har inte förmått fånga upp det potentiella deltagande som finns, (vilket uppmanar till demokratiska innovationer). Det bör därmed skapas fler kanaler genom vilka medborgarna kan uttrycka sitt intresse och engagemang (Pettersson & Ribbhagen, 2003: 137–138).

Montin (2006a) hävdar att detta med medborgaren som medskapare inte är demokratiskt oproblematiskt då en sådan inriktning kan anses kollidera med viktiga ideal för den representativa demokratin. I detta fall gäller det den politiska jämlikhetens ideal. Men Montin påpekar samtidigt att den viktigaste drivkraften bakom denna inriktning inte endast avser att uppnå viktiga värden för demokrati utan också effektivitet i betydelsen av att involvera medborgare och brukare i lokala problemlösningsprocesser som berör dem och särskilt med fokus på hantering av sociala och ekonomiska problem. Den nya styrningen beskrivs ofta med demokratiska förtecken som delaktighet, medborgardialog och medborgarforum. I de bästa av världar kan ett *medskaparsamhälle* ge grupper som vanligen inte har några politiska resurser reella möjligheter att medverka i formandet av den lokala politiken, vilket betyder att det i

stället skulle bidra till att stärka den politiska jämlikheten. Men utvecklingen är inte utan risker då ett misslyckande kan innebära att nya eliter konstrueras som i olika nätverk vid sidan av det representativa systemet påverkar politiken. Ett annat slags misslyckande kan vara att dialoger med medborgarna i själva verket innebär legitimering av inriktningar som i praktiken redan är fastslagna och att ingen uppfattar att deras synpunkter hade någon betydelse. I det senare fallet kan legitimitetsproblematiken förvärras. Det finns således ett antal frågor som är viktiga att diskutera ur ett demokratiperspektiv och som handlar bland annat om vilka som är berörda, hur förankrade deltagarna är i lokalsamhället, om det ges möjligheter till faktiskt inflytande och om det uppnås reella resultat av medskaparprocessen (Montin, 2006a: 13). Det finns därmed som jag tolkar Montin en problematik kring politisk jämlikhet men också kring hur man ska hantera ansvarsutkrävande politiskt vid införande av ett ökat medborgerligt deltagande i olika beslutsprocesser.

Avsikten med detta arbete är inte att beskriva allehanda former för medborgerligt deltagande utifrån begrepp som makt och frihet utan fokus är snarare på att beskriva det inflytande som en medborgare som brukare av en långvarig social välfärdstjänst som personlig assistans kan erhålla. Det är därmed viktigt att skilja på medborgare som brukare och allt annat medborgerligt deltagande. Men inflytande för en medborgare som brukare av en långvarig välfärdstjänst hen erhåller kan också förväntas utgöra en potentiell kanal för medborgerligt deltagande där hen kan äga inflytande och engagemang.

Om demokrati och politik bör ses som något mer än den formella beslutsprocessen och dess legitimitet i att den offentliga makten ska utgå från folket, bör enligt Karlsson och Börjeson, (2015) brukarens inflytande över egna långvariga välfärdstjänster ses som något som kan bidra till bättre beslut. Detta bygger då på att brukaren kan ses som en *"expert på sitt eget liv."* Ofta har det historiskt i den statsvetenskapliga debatten målats upp en motsättning mellan att agera som medborgare och att agera i egenskap av brukare av en välfärdstjänst, som exempelvis personlig assistans, då detta ansetts vara att företräda ett alltför snävt egenintresse. Att en medborgare å sin sida alltid ska se till det allmännas bästa är ett alltför förenklat och idealistiskt tänkesätt om vad politik och medborgerligt deltagande innefattar. Om brukare ska ha möjlighet att delta i samhällslivet som fullvärdiga medborgare blir frågan om inflytande för en medborgare över sina välfärdstjänster av stor vikt. Många brukare kan ha erfarenhet av att inte bli lyssnade till och sakna möjligheter att påverka. Deltagande blir då särskilt viktigt för grupper som traditionellt stått utanför politiken, till exempel personer med stora funktionsnedsättningar. Att delta i beslut om egna och gemensamma angelägenheter handlar om att få ett erkännande som fullvärdig medborgare. Frågan om en brukares inflytande måste knytas samman

med en medborgares rätt till delaktighet. Arbetet med att skapa ett starkare inflytande för brukare inom olika organisationer som utför välfärdstjänster kan ses gå hand i hand med ambitionen att skapa en mer fördjupad demokrati (Karlsson och Börjeson, 2015: 87–90).

Detta tankesätt står Helds (2011) autonomiprincip nära, vars betydelse är att *"individerna bör vara fria och jämlika i att bestämma sina egna livsvillkor, det vill säga de bör alla ha samma rättigheter (och följaktligen samma skyldigheter) när det gäller att ange ramarna som alstrar och avgränsar de möjligheter som står öppna för dem, så länge de inte använder detta ramverk för att upphäva andras rättigheter."* Autonomiprincipen avser att avgränsa legitim makt och ange grundvalarna för demokratiskt samtycke (Held, 2011: 368–369).

Medborgarskap kan enligt Gynnerstedt (2011) ses bära med sig ömsesidiga rättigheter och skyldigheter mellan individen och staten, samhället, och utgår från att invånare engagerar sig i det samhälle de lever i. Formella rättigheter utgår från lagar och bestämmelser och visar då vad riksdagen har för officiell syn på vad medborgarskapet ska innehålla. Men det verkliga medborgarskapet visar sig i välfärdsstatens praktik och i hur vi som medborgare och brukare kan utnyttja de lagliga rättigheterna. Olika sätt att organisera samhället kan därmed anses ge upphov till olika former av medborgarskap. I och med detta har olika lagar, administrativa strukturer och finansiering av tjänsterna samt olika servicenivåer och olika anordnare som utför välfärdstjänster, (kommuner, företag, kooperativ, ideella) betydelse för hur servicen tillhandahålls och vilket bemötande medborgare får som brukare (Gynnerstedt, 2011:16).

Svenska Akademiens ordböcker (2018a) ger medborgare betydelsen av någon som är *"medlem av det samhälle som en stat utgör"* och en *"person som i rättsligt avseende tillhör en viss stat dvs. har lagligt skydd av den och lagliga skyldigheter mot den."*

Nationalencyklopedin (2018a) ger begreppet välfärdsstat en betydelse av att vara en *"nationalstat där det offentliga ansvaret för medborgarnas välfärd är omfattande."* I en mer avgränsad betydelse ses välfärdsstaten omfatta offentliga välfärdsprogram som socialförsäkringar, bidrag, sjukvård, social service och utbildning. I utbyggda välfärdsstater likt dem vi har i Norden ses traditionellt rollerna för alternativa stödgivare vara begränsade. Till dem räknas familj, välgörenhetsorganisationer, privat sektor och arbetsgivare.

I denna doktorsavhandling kommer jag att undersöka vilket inflytande och självbestämmande som olika organisationer som anordnare ger medborgare som brukaren i vardagen över sin personliga assistans. I detta arbete är det också av vikt att visa på den påverkan som olika länders lagstiftning för sociala välfärdstjänster ger och då särskilt med hänvisning till brukarens rätt till självbestämmande exempelvis om val av anordnare är tillåtet och om det råder skillnader i vilka krav som ställs på brukaren av personlig assistans. Dessa skillnader i kontext mellan Finland

och Sverige kan förväntas ge olika förutsättningar för att anordna personlig assistans.

Teoretiskt kan ett ökat bemyndigande av brukaren som erhåller långvariga välfärdstjänster vara ett sätt att demokratisera förvaltningen och i förlängningen välfärdsstaten. Det är att sträva efter att ge medborgaren röst och en andel både i politiska processer och i vardagen som brukare av sin långvariga välfärdstjänst. Medborgaren blir då en medproducent av den välfärdstjänst som berör hen. Ett sådant synsätt på demokratisering och egenmakt för medborgaren som brukare borde vara centralt för en modern offentlig förvaltning i dess praktik men också för ett mer aktivt medborgarskap.

Hur vi väljer att organisera välfärden sätter i praktiken olika ramar och förutsättningar för medborgaren att nå ett mer aktivt medborgarskap i relation till välfärdens praktik. Olika organisationer kan förväntas ge uttryck för en specifik institutionell logik som påverkar brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande.

Friedland och Alford (1991) skrev översatt: *"Institutioner är överordnade organisatoriska mönster för mänsklig aktivitet genom vilka individer och organisationer producerar och reproducerar sin materiella existens och organiserar tid och rum. De är också symboliska system, sätt att ordna verkligheten och därigenom ge tidsupplevelse och utrymme mening"* (Friedland och Alford, 1991: 232).

Forskarna Friedland och Alford (1991) utvecklade sitt resonemang: *"Var och en av de viktigaste ordningarna i samtida västerländska samhällen har en central logik - en uppsättning materiella metoder och symboliska konstruktioner - som utgör dess organiserande principer och som är tillgänglig för organisationer och individer att utveckla... Dessa institutionella logiker grundar sig på symbolik, organisatoriskt strukturerade, politiskt förvarade och tekniskt och materiellt återhållna, varvid de har en historisk begränsning"* (Friedland och Alford, 1991: 248-249).

Gümüşay (2020) tar upp hur Friedland och Alford (1991) presenterade teori om ett interinstitutionellt system betraktade fem institutioner, nämligen den kapitalistiska marknaden, den byråkratiska staten, demokratin, kärnfamiljen och den kristna religionen. Thornton med kollegor reviderade år 2012 det interinstitutionella systemet av beteendemallar som beskriver sju institutionella styrningsmodeller och tillhörande logik: familjen, samhället, religionen, staten, marknaden, yrket och företaget, var och en med en central logik. Institutionell logik erbjuder aktörer en gemensam referensram, det vill säga kognitiva kartor för att 'vägleda och ge mening' åt deras verksamhet (Gümüşay, 2020: 862).

Utifrån Gümüşay(2020) går det att hävda att det institutionella logikperspektivet innehåller både en analys med referens till makronivån, vilket bortses från i tidigare institutionell teoribildning, och rollen av normer och värdering som underliggande skäl för handling, vilket

försummas av förespråkare för ny institutionell teori med deras fokus på kognitiv legitimitet (Gümüşay, 2020: 863).

Kortfattat hävdar Gümüşay (2020) att medan institutionell logik har en del analytiska problem som den specifika resonemang för valet av sju institutionella logiker som förutom kategorisk överlappning erbjuder en bra teoretisk förankring att undersöka en institutionell logiks roll i och runt organisationer, men det saknas ytterligare teoribildning för att belysa både potentialen för mångfald och prevalens av en specifik institutionell logik (Gümüşay, 2020: 863).

Vi ser idag en institutionell förändring av statens roll som medför hybridisering. Pestoff (2014a) förklarar hybridisering som heterogena arrangemang, vilka består av blandningar av rena och motsägelsefulla egenskaper, som exempelvis olika kultur inom organisationen, samordningsmekanismer eller handlingslogik. De organisationer som är hybrider kan i välfärdens praktik förväntas kombinera egenskaper som vanligtvis är förknippade med den offentliga sektorn och andra egenskaper som vanligtvis är förknippade med marknadslogiken i den privata sektorn. Allt fler partnerskap eller pakter mellan den offentliga sektorn och den tredje sektorn skapas nu också för att tillhandahålla olika slags social service (Pestoff, 2014a: 1413).

Friedland och Alford (1991) förklarade också institutionell förändring vilket idag beskrivs med begrepp som hybridisering. De hävdade att individer kan manipulera och omtolka symboler och praktiker. Tidigare etnografiska studier har också visat att individer är mycket känsliga för organisatoriska kontext avseende hur de följer regler. Under vissa förhållanden är de som individer skickliga på att inom organisationen kreativt mobilisera olika institutionella logiker för att tjäna sina egna syften. Ibland internaliseras regler och symboler och detta resulterar i nästan universell överensstämmelse i hur man tolkar dem inom organisationen. Ibland är dessa regler och symboler mer att likna vid resurser som manipuleras av individer, grupper och organisationer. Framgången för försök till institutionell förändring beror inte bara på de resurser som kontrolleras av dess förespråkare inom institutionen, utan också på maktens karaktär och de institutionellt specifika regler som resurser produceras inom, tilldelas och kontrolleras. Den institutionella karaktären av makt ger specifika förhållanden inte bara för reproduktion utan också för förändring av den institutionella logiken. Betydelsen och relevansen av symboler kan ifrågasättas även när de delas med andra. Individer, grupper och organisationer kämpar för att förändra sociala relationer både inom och mellan institutioner. När de gör det producerar de nya sanningar, nya modeller för att förstå sig själva och sina samhällen, liksom nya former av beteende och metoder. Genom individers och organisationers agerande reproduceras inte bara de institutionella samhällsstrukturerna utan de transformeras. När institutionella motsättningar uppstår skapas samhällets stora politiska konflikter varvid

det är viktigt att förstå vid social analys hur dessa motsättningar uppstår, påverkar organisationer och individuellt handlande (Friedland och Alford, 1991: 254-256).

Berg Johansen och Boch Waldorff (2017) visar för det första att det institutionella logikperspektivet vid tidigare forskning föga uppmärksammat relationerna mellan 'logik' och 'order'. Empiriskt urskiljbara fenomen som en del av övergripande tagna för givna sociala strukturer har förbisetts, vilket jag tolkar som att man inte satt institutionell logik i en organisation i samband med den samhälleliga sektorn och den logik som präglar sektorn. Forskarna efterfrågar för det andra en starkare strävan efter empiriska studier som undersöker institutionell påverkan och en ny förbindelse med sökandet efter social mening, värderingar, maktrelationer och samhälleliga konsekvenser på alla nivåer av empirisk analys. Många studier har oroat sig för sammanblandning av institutionella logiker men har inte haft fokus på dessa frågor och perspektiv (Berg Johansen och Boch Waldorff, 2017:4).

Evers (1990) forskning kan ses som en föregångare till dagens forskning om institutionell logik. Som alternativ till att beskriva klart avgränsade samhällssektorer förklarade Evers hur organisationer från den tredje sektorn agerar i ett slags spänningsfält, en triangel, mellan samhällets tre stora sektorer där de samtidigt påverkas av statens politik och lagstiftning, värderingar och praktiker hos privata företag, kulturen i det civila samhället och behov och bidrag genom aktiviteter i ett informellt familjeliv och samhällsliv. Den tredje sektorns organisationer förutsätts i detta sammanhang vara unika sedan de representerar och balanserar mellan ett flertal olika normer och värderingar. Medan det är konstitutivt för sektorerna i triangelns hörn att de definieras av den tydliga förekomsten av antingen vinst (marknad), omfördelning (stat) eller personligt ansvar (familj och gemenskap) kan den tredje sektorn balansera mellan flera viktiga värden och normer. I vilken utsträckning organisationer kan behålla sin specialposition inom triangel är sedan beroende både av utvecklingen i organisationernas miljö, markerad av statlig politik, styrning och regleringssystem, och om målen och strategier från själva organisationens intressenter (omnämnd i Evers och Laville, 2004: 15-16 och Evers, 1990 och 1995).

För Evers blir på detta sätt samhällssystemet någon dynamiskt som kan utvecklas och förändras över tid. De styrningsmodeller som präglar primärt en specifik samhällssektor kan förväntas ge uttryck för en specifik institutionell logik. Enjolras och Steen-Johnsen (2016) hävdar vidare att varje styrningsmodell har en inbäddad institutionell logik. Denna institutionella logik ger uttryck för en specifik uppfattning om medborgarskapet och medborgarens roll inom styrningsmodellen, vilka regler som gäller för styrningen, samt vilka som är mottagare av respektive policy (Enjolras och Steen-Johnsen, 2016: 197) På detta sätt blir forskning som försöker definiera det särskilda och unika med olika

samhälleliga sektorer nära sammankopplat med forskning kring institutionell logik även om de inte använder sig av detta begrepp

Det saknas forskning som tydliggör institutionell logik utifrån en makronivå och en helhetsanalys som innefattar en flernivåanalys för att förklara institutionell förändring likt den som nu sker inom stat och välfärdsstat. Men för att kunna beskriva statens och då specifikt välfärdsstatens förändring bör vi först förstå välfärdsstatens distinkta drag.

1.1 Den nordiska välfärdsstatens distinkta drag och paradox

Traditionellt kan den nordiska välfärdsstaten som både Finland och Sverige praktiserar enligt Scheinin (2001) sägas ha fyra distinkta drag. Det första draget visar på en vid uppfattning om statens och den offentliga sektorns uppgift att tillhandahålla ett mångfacetterat skyddsnet för samhällets alla medlemmar. Det andra distinkta draget är den relativt problemfria kombinationen av statliga, självförvaltande och privata aktörer som verkställare av välfärdstjänster. Ett tredje distinkt drag är universalism som betyder att alla har en individuell rätt till förmåner oavsett om de kunnat arbeta eller inte eller vilka familjeförhållanden de har. Ett fjärde distinkt drag, trots den omfattande skattebaserade välfärdsstaten, är paradoxalt nog rättigheternas svaga juridiska roll för brukarna. Det finns ingen stark tradition inom Norden att definiera välfärdstjänster eller förmåner som rättigheter juridiskt. Detta kan delvis förklaras mot bakgrund av den socialdemokratiska ideologin som förutsatte en stor offentlig sektor som anordnare av välfärdstjänster. Besluten om tjänsterna och dess utförande förväntades ske i demokratiska beslutsprocesser (på nationell, regional och kommunal nivå). Övergripande ges den nordiska välfärdsstaten en stark roll i att försäkra och skydda medborgarnas materiella välmående (Scheinin, 2001: 9 och 20).

Den nordiska välfärdsstaten kallas också den socialdemokratiska välfärdsstaten av Esping-Andersen, (för en mer ingående beskrivning se Esping-Andersen, 2006:10–15). En välfärdsstat ges av Svenska Akademiens ordböcker (2018b) betydelsen av ett *"välfärdssamhälle."* Begreppet välfärdssamhälle beskrivs vara en ideologisk förskjutning i välfärdspolitiken och kan enligt Johansson et al. (2011) ges följande betydelse: *"från en välfärdsstat till ett välfärdssamhälle, dvs. där den offentliga sektorn är en anordnare bland andra (privata och ideella) och där ett övergripande syfte med välfärdspolitiken är att skapa en mångfald av anordnare som kan tillgodose medborgarnas behov"* (Johansson et al., 2011: 26). Oavsett om vi väljer att använda begreppet välfärdssamhälle eller välfärdsstat så är det genom välfärdsstatens praktik som vi som medborgare i ett samhälle kan erhålla sociala rättigheter.

Myndigheter inom välfärdsstaten är enligt Gynnerstedt (2011) beroende av att kunna göra bedömningar av om medborgare är berättigade till välfärdsstatens insatser eller inte utifrån lagstiftning. Det är den sociala lagstiftningen som ger lagliga förutsättningar för medborgare att få tillgång till samhällets insatser då den egna hälsan och förmågan sviktar. Det är handläggare vid myndigheter (vare sig de är statliga myndigheter, landsting eller kommuner) som beslutar om individen tillhör de kategorier människor som omfattas av lagen. I teorin bestäms det sociala medborgarskapet formellt av lagstiftning men myndigheternas tolkning, beslut och genomförande av insatserna ger individens reella sociala medborgarskap (Gynnerstedt, 2011:19).

Marshall (1983) kom med ett viktigt forskningsbidrag på 1950-talet då han diskuterade medborgarskap i relation till social klasstillhörighet. Marshall delar upp medborgarskapet i tre delar, det civila medborgarskapet, det politiska medborgarskapet och det sociala medborgarskapet. Det civila medborgarskapet avser individuell frihet, yttrandefrihet, friheten att tänka fritt, religionsfrihet, rätt att äga egendom och att stifta kontrakt samt rätten till rättvisa. Det politiska medborgarskapet innefattar rätten att delta i den politiska processen och utöva politisk makt som invald medlem i en organisation med politisk auktoritet eller som en röstande medlem för att utse medlemmar i en folkvald församling. Det är främst riksdagen och kommunfullmäktige som avses i texten. Med ett socialt medborgarskap avses allt från rätten till ekonomisk välfärd, säkerhet, att delta i det sociala livet och att kunna leva som andra utifrån rådande standard i samhället. De institutioner som närmast berörs av det sociala medborgarskapet är utbildningssystemet och social service (Marshall, 1983: 249).

Det som skiljer de sociala rättigheterna från de andra rättigheterna är som jag uppfattar Karlsson och Börjeson (2015) att dessa rättigheter kan vara både grundläggande och bli utsatta för diskussion. Detta gör att frågor kring brukarinflytande och egenmakt för brukaren vid utförande av välfärdstjänster kan bli svåra att hantera. I Sverige har traditionen varit att lagstifta om statens ansvar i olika frågor, det har inte handlat om att ge medborgare individuella rättigheter som ska prövas i domstolar. Individuella rättigheter har förknippats med risken för ojämlikhet där starka individer ses vinna fördelar framför människor som befinner sig i en mer utsatt social situation. Detta betyder att vi inom den nordiska välfärdsstaten som Sverige och Finland tillhör har en tradition av att ge kvasirättigheter till brukare av välfärdstjänster där myndigheterna har rätten att bestämma omfattning och villkor för insatserna så länge dessa rättigheter ligger i linje med befintliga resurser och rådande politisk vilja (Karlsson och Börjeson, 2015: 95–96).

1.2 Statens roll är i förändring

Statens roll håller nu på att förändras och dagens mer mixade interaktioner mellan aktörer med ändrade krav på samhällets styrelse har enligt Kooiman (2012) sin bakgrund i en växande samhällig mångfald, dynamik och komplexitet. Statens roll blir vid sidan av traditionella uppgifter nu mer att möjliggöra, främja samhällliga interaktioner mellan olika aktörer och att agera som en samarbetspartner (Kooiman, 2012: 3).

Det är detta som jag uppfattar vara innebörden av governance, vilket jag översätter till styrningsstrukturer. Men jag kommer senare att bredda innebörden av begreppet governance så att jag använder det på två sätt i min studie för att också avse de styrningsstrukturer som finns inom organisationer som utför en välfärdstjänst som personlig assistans.

Flera samarbetspartners krävs enligt Kooiman (2012) till staten från både den privata sektorn och den tredje sektorn för att främja nya styrningsstrukturer, kommunikation och delat ansvarstagande. Kooiman ser ett behov av att omstrukturera ansvar, uppgifter och aktiviteter till följd av differentiering och integrering av nya samhällsproblem och de aktörer som berörs av dessa nya förhållanden (Kooiman, 2012: 3).

Hedlund och Montin (2009) vill lansera begreppet interaktiv samhällsstyrning som översättning för governance, men detta är inte ett etablerat begrepp. Därför kommer jag att använda governance eller styrningsstrukturer som begrepp i doktorsavhandlingen. Att använda sig av ett governance perspektiv på offentlig förvaltning handlar enligt Hedlund och Montin om att tydliggöra att staten inte är den enda institution där en auktoritativ omfördelning av värden sker i samhället. När ett sådant perspektiv används för att försöka fånga, förstå och förklara samhällsförändringar tangerar det, enligt Hedlund och Montin, Eastons systemteori från 1953, som beskriver en politisk process som ett nät av beslut och handlingar vilka frambringar värderingar. Easton pekar på att den faktiska politiken är resultatet av ett samspel mellan ett flertal kollektiva aktörer som var och en har sin problemförståelse och föreställning om, utifrån institutionella egenintressen och preferenser, hur problem ska lösas i samhället. Dessa aktörer har olika kapacitet och resurser för att påverka utfallet. I Eastons systemteori finns en länk till senare pluralistiska teorier och forskning utifrån ett governance perspektiv. Begreppet governance är därmed inte helt nytt och har ett släktskap med forskning som Easton gjort på 1950-talet (Hedlund och Montin, 2009: 13–14).

Easton (1971) menar att det politiska livet innehåller alla sorters aktiviteter som på ett påfallande sätt påverkar auktoritativ, styrande policy som antagits av samhället och de sätt på vilka denna policy förverkligas. Som statsvetare vill vi studera det politiska systemet. Vi kan ses som deltagare i det politiska livet då våra aktiviteter på något sätt kan sättas i relation till att skapa eller förverkliga, implementera policy i

samhället. Statsvetenskap blir då för Easton att studera den auktoritativa process genom vilka värden sammanfogas, skapas och blir till policy som ska förverkligas i ett samhälle. Att studera policyprocessen betyder att man undersöker de viktigaste funktionerna som avgör både det juridiska aspekterna och det faktiska genomförandet av policy. En policy ses som auktoritativ då de som berörs av den uppfattar ett "måste" eller "bör" för att följa policyns praktik. I denna process ser Easton flera samhällliga aktörer vare sig det är från en liten förening eller andra institutioner vilka bildar ett nät av beslut och handlingar som tillsammans skapar samhällliga värderingar och styrande policy (Easton, 1971: 128–130).

Även om Easton uppfattade en förekomst av governance mellan olika aktörer så skedde detta mot bakgrund av äldre tiders traditionella sätt att bedriva politik och förvaltning, varför vi idag måste ta statens förändrade roll i beaktande och också de samhällsförändringar som påverkar statens möjligheter att styra i samhället.

Stora pågående samhällsförändringar har enligt Hedlund och Montin (2009) påverkat och förändrat relationen mellan stat och samhälle. Transnationalisering och globalisering gör att delar av statens suveränitet har förhandlats bort och dessa frågor avgörs bortom statens gränser inom, EU, FN, Världsbanken och Internationella Valutafonden. Det pågår samtidigt en *federalisering* som innebär att regional och lokal självstyrelse stärks, men inte i traditionell mening, utan genom att stärka marknadsliknande och nätverksliknande organisering av välfärdstjänster. Detta innefattar både initiering, beslut och genomförande av besluten. Denna utveckling benämns också ibland *local governance* (Hedlund och Montin, 2009: 10).

Nu står staten enligt Hedlund och Montin (2009) inte längre ensam, (vilket i stort var fallet inom traditionell förvaltning) för styrningen av hur resurser mobiliseras, fördelas och används i syfte att lösa stora samhällliga kollektiva problem. Statens styrning sker nu i interaktion, samspel med och mellan självstyrande nätverk av både offentliga och privata nätverk. Förändringar av den offentliga förvaltningen med mer marknadsorienterade former, *New Public Management* och självstyrande nätverk har inneburit att politiska företrädare har fått se sin roll som både representant och beslutsfattare minska. Den representativa demokratis ideal och funktion kan därmed på nationell och lokal nivå tunnna ut till förmån för andra demokratiideal och former för deltagande för medborgare och brukare. Nationell politik förflyttas därmed från riksdagen till EU och globalt men förflyttas också ned genom delegering och decentralisering till regioner och kommuner men också utåt genom att allt fler välfärdstjänster läggs ut på entreprenad på företag och organisationer från den tredje sektorn (Hedlund och Montin, 2009: 10–11).

1.3 En ny roll för välfärdsstaten

Tiden efter år 2000 har inneburit stora förändringar för välfärdsstaterna. Evers och Guillemard (2013) pekar på att de välfärdssystem som etablerades under en industriell era efter andra världskriget inte längre har förmåga att hantera de nya risker som uppstår i en mer globaliserad värld; ett globaliserat samhälle som baseras på information, nätverk och kunskap. Svar behöver därmed utvecklas på hur man bemöter nya sociala behov. Därmed går vi från en kvantitativ debatt, som fokuserade på att utveckla eller stävja främst ekonomiskt skydd för individen, till en kvalitativ debatt där man diskuterar hur vi kan omfördela välfärd för att hantera välfärdssystemens största brister. Med andra ord så söker flera intresserade (som jag tolkat vara forskare och politiker) nya sätt att åstadkomma effektiva välfärdssystem där man balanserar ekonomi och välfärd; en ny roll för välfärdsstaten och dess aktörer och då särskilt medborgares individuella *agency* (Evers och Guillemard, 2013: 11). *Agency*, vilket jag utifrån Bifulco (2013) tolkar som individens handlingskraft, utifrån förmåga och kapacitet.

Styrningsstrukturer, *governance* används på två integrerade sätt för att analysera brukarens inflytande över sin personliga assistans i denna studie; dels genom att avse styrningsstrukturer inom organisationer; dels genom att avse de styrningsstrukturer som finns i relationer mellan staten, en kommuns förvaltning och olika utförande organisationer av välfärdstjänster.

Enligt Evers och Guillemard (2013) diskuteras hur mycket ansvar olika aktörer ska ta kring olika välfärdsfrågor, men det finns också en ökad samsyn om att både myndigheter och medborgare måste bidra till välfärdens organisering. Därmed kan en mer aktiv välfärdsstat växa fram med nytt fokus på sociala investeringar kring individen. En välfärdsstat vars gamla roll avseende ekonomisk omfördelning ersätts av en strategi för sociala investeringar, vilket också påverkar hur vi ger och organiserar sociala rättigheter. I detta krävs att vi också utvecklar det civila och politiska medborgarskapet för att nå en mer möjliggörande välfärdsstat för individen (Evers och Guillemard, 2013: 11).

Vi behöver därmed inom forskningen utveckla Marshalls beskrivning av tre former av medborgarskap och då särskilt det sociala medborgarskapet och anpassa det till vår tids föränderliga förutsättningar, politiskt, organisatoriskt och ekonomiskt.

Gynnerstedt (2001) hävdar att Marshalls beskrivning av det sociala medborgarskapet ter sig för grovt och ospecificerat i vårt moderna samhälle, vilket präglas av mångfald och olika livsvillkor för medborgare beroende av livssituation (Gynnerstedt, 2001: 348).

En utveckling mot en mer möjliggörande välfärdsstat för individen kräver enligt Evers och Guillemard (2013) förändringar i hur vi organiserar och styr välfärden. En mer aktiv välfärdsstat kräver en annan

mix av ansvar som sätter fokus på partnerskap, sammankopplingar och komplementaritet mellan aktörer. Nya former av solidaritet krävs genom att mixa offentliga och privata resurser och att samordna dem för att ge medborgaren som brukare en mer individanpassad form av skydd och bistånd. Välfärdsstatens omvandling till att investera i människor innefattar att bidra till deras bemyndigande och en större egenmakt för brukaren (Evers och Guillemard, 2013: 12).

Det som Evers och Guillemard (2013: 12) tar upp om att välfärdsstatens omvandling kräver att vi ska investera i människor och deras bemyndigande genom att strategiskt mixa olika samhällsresurser och organisatoriska lösningar vid utförande av välfärdstjänster; är vad jag uppfattar vara att sträva efter en välfärdsstatens demokratisering. En konsekvens av en annan mix av anordnare av välfärdstjänster torde vara att också förvaltningens roll och styrningsstrukturer förändras för att bättre kunna tillgodose högre krav på inflytande och egenmakt för medborgaren som brukare.

Den offentliga sektorn har i praktiken enligt von Bergmann-Winberg (2001) olika roller i relation till den tredje sektorn. När utbudet av olika sociala välfärdstjänster i offentlig välfärdsproduktion minskar så skapas samtidigt en latent plats för den tredje sektorn att verka. Den offentliga sektorn kan också välja att agera som en aktör som bokar och stödjer samma tjänster i utförande av den tredje sektorn. Därför blir frågan om vilka politiska, ideologiska attityder som råder inom det politiska systemet gentemot den tredje sektorn av intresse (von Bergmann-Winberg, 2001: 96).

Detta omfattar förstås också vilka attityder den politiska majoriteten på riks-, regional- och lokal nivå har gentemot andra alternativa anordnare av välfärdstjänster. Men också våra olika demokratiideal har betydelse för hur mycket inflytande medborgaren som brukare av välfärdstjänster anses ha rätt till. Ett ökat inflytande för medborgaren som brukare torde kräva en mer deltagande demokrati med inslag av mer direkt demokrati.

Geurtz och Van de Wijdeven (2010) går så långt som att hävda att representativ demokrati och direkt demokrati (deltagande demokrati) är teoretiskt oförenliga till sin inre logik, då dessa demokratiska traditioner ger uttryck för olika typer av ansvar, olika kvitton på legitimitet, och olika typer av operativsystem. Det finns ett behov av att skapa en ny styrningsstruktur och praktik (Geurtz och Van de Wijdeven, 2010: 534).

Ytterst fokuserar forskningen som beskrivits ovan på olika sätt att bidra till välfärdsstatens demokratisering. Detta kan ske genom att bemyndiga medborgaren som brukare av långvariga välfärdstjänster; skapa nya styrningsstrukturer inom förvaltningen för interaktion mellan olika utförande organisationer och brukare; olika former för representation inom och i anslutning till politiska nämnder lokalt och andra samtalsforum; samt undersöka organiserings betydelse i olika

organisationer vid utförande av välfärdstjänster och dess konsekvenser för medborgaren som brukare av välfärdstjänster.

1.4 Synen på funktionsnedsättning har ändrats inom välfärdsstaten

I takt med välfärdsstatens omvandling har vi ofta visat på ökade krav på vad begreppet medborgaren som brukare ska innefatta. När brukaren också har funktionsnedsättningar så uppkommer en problematik kring hur man använder olika äldre begrepp och ger dem olika innebörd. Synen på handikapp och funktionsnedsättningar speglar en historisk utveckling av hur man ser på tjänster och bemötande inom välfärdsstaten för medborgaren som brukare. Jag vill därför göra ett klargörande för hur begreppen används i denna studie.

I Finland har man sedan länge enligt Institutet för hälsa och välfärd, THL (2018c) talat om funktionshinder och personer med funktionsnedsättningar som begrepp men ibland används ännu föråldrade begrepp i Finland och särskilt då med hänvisning till lagstiftning. THL hänvisar till den svenska Socialstyrelsens text (2018b) där handikapp anses föråldrat och enligt THL används det inte inom forskning längre men det står i finsk lag.

Giertz (2008) tar upp den historiska beskrivningen där handikapp började användas i Sverige (och säkert också i Norden) kring 1960 som en beskrivning av *”ett fysiskt eller psykiskt hinder hos den enskilda”* individen. Med tiden fokuserades också den omgivande miljöns betydelse för hur begränsad individen blir av en skada. Handikapp var inte bara något knutet till en medicinsk diagnos utan det miljörelaterade handikappbegreppet utgick från att individens sjukdom/olycka leder till en skada/funktionsnedsättning som kan leda till ett funktionshinder för den enskilda beroende på om och hur den omgivande miljön utformas och anpassas till funktionsnedsättningens konsekvenser. Synsättet förändrades med tiden till att betyda att det är miljön som är begränsande, inte funktionsnedsättningen i sig. Synsättet utgick därmed från en social handikappmodell (Giertz 2008: 25).

I Finland har begreppet funnits kvar i lagstiftning, medan Socialstyrelsen i Sverige redan år 2007 strök begreppet *”handikapp”* och införde samtidigt en tydligare uppdelning mellan begreppen funktionshinder och funktionsnedsättning. Funktionsnedsättning fick då betydelsen av *”nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga.”* Begreppet funktionshinder *”hänvisar till relationen mellan den omgivande miljön och individen”* (THL, 2018c och Socialstyrelsen, 2018b).

Funktionshinder utgör enligt Socialstyrelsen (2018b) i Sverige en *”begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen.”* Dessa svårigheter som en begränsning kan ge för

individerna handlar om svårigheter att klara sig själv i vardagslivet, i sociala relationer till andra, i fritidsaktiviteter, utbildning och demokratiska processer där en bristande tillgänglighet uppstår i förhållande till omgivningen (Socialstyrelsen, 2018b).

Under senare år har man enligt THL (2018c) börjat använda andra begrepp i allmän debatt i Finland. Funktionsrätt och funktionsvariation är nya begrepp som används i Sverige på ett mer allmänt sätt än en juridisk text. Funktionsrätt som begrepp har sin utgångspunkt i *"människans rättighet att fungera i olika situationer, oavsett funktionsnedsättning och oavsett vilka hinder som finns i samhället. Det handlar alltså om individens rättigheter, där man vill flytta fokus från hinder och särskilda lösningar till principen om allas mänskliga rättigheter. Alla har rätt till ett fungerande liv på olika plan."* I Sverige används allt oftare också begreppet funktionsvariation med betydelsen att *"alla människor har en egen uppsättning förmågor, oförmågor, styrkor och svagheter."* Funktionsvariationer uppkommer som avvikelser från normen gällande fysisk, psykisk eller kognitiv funktion (THL, 2018c).

Jag ser en risk med att använda begreppet funktionsrätt då jag uppfattar begreppet vara alltför vagt och riskera att fokusera mer på individens förmåga än på strukturell diskriminering. Funktionsvariation ter sig mycket likt betydelsen av funktionsnedsättning. Dessa begrepp används heller inte inom lagstiftning.

I denna studie använder jag begreppen funktionshinder och främst funktionsnedsättning flitigt och ganska synonymt då jag ibland medvetet har tagit bort äldre begrepp. Då de personer som erhåller personlig assistans förutsätts ha betydande funktionsnedsättningar så uppkommer också sannolikt funktionshinder i relation till omgivningen. I andra sammanhang hade det kanske varit mer adekvat att bara använda funktionsnedsättning men i dessa sammanhang är det nog adekvat att förvänta sig begränsningar utifrån båda perspektiven. Men i citat från gällande lagstiftning finns dock äldre begrepp med och jag hoppas att läsaren har förståelse för detta.

2. Mål och syfte med studien

I detta kapitel beskrivs mer ingående mål och syfte med den studie som ligger till grund för doktorsavhandlingen. I detta kapitel tas också de vägledande forskningsfrågorna upp.

2.1 Mål och övergripande frågeställning

I min doktorsavhandling utgår jag från denna övergripande fråga: Finns det olika institutionell logik som präglar olika sätt att organisera personlig assistans och hur kan i förekommande fall dessa olika styrningsmodeller utifrån studiens resultat beskrivas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans?

Inflytande/självbestämmande för brukaren av personlig assistans är här beroende variabel utifrån ett deltagande demokratiperspektiv. De oberoende variablerna blir de olika organisationstyper: kommun, egen regi, brukarkooperativ och företag som omger brukaren.

Målet med min forskning är att primärt besvara den övergripande forskningsfrågan ovan. Förhoppningsvis kan mitt avhandlingsarbete också bidra till att ge nya perspektiv och insikter om vikten av att designa institutioner och styrelsestrukturer på ett sådant sätt som kan förväntas inom dagens offentliga förvaltning; detta då dessa strukturer förväntas vara samtidigt institutioner för brukare och institutioner för medborgare, institutioner vilka har flera roller och uppgifter inom implementeringen av sociala välfärdstjänster och demokrati.

2.2. Syfte med studien

Syftet med studien är att undersöka inom vilken eller vilka organisationer medborgaren som brukare fått bli medproducent av tjänsten eller äga en högre grad av inflytande och självbestämmande.

I studien undersöks detta genom tre fallstudier i Finland och tre fallstudier i Sverige. Olika styrelsestrukturer, lagstiftning och kontrollfunktion i de båda länderna kan komma att påverka medborgarens inflytande som brukare av personlig assistans. I Finland undersöks de organisationstyper av personlig assistans som finns att tillgå vid fallstudierna, egen regi och företag. I Sverige undersöks kommuner, företag och brukarkooperativ.

Vid genomförande av denna studie kombineras metoden inter-vey som utvecklats av Gobo och Mauceri (2014), där jag med ett statistiskt verktyg SPSS registrerar svaren vid semistrukturerade intervjuer. Detta kombineras med dokumentanalys (lagstiftning, avtal och serviceplaner) för att nå en högre validitet och teoretisk generalisering. Avtalets utformning mellan brukaren och assistansanordnare är övergripande och reglerar formellt rättighets- och ansvarsfördelning mellan brukaren och

assistansanordnaren (Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA, 2014: 2). Vid behov och om möjligt avser jag att stärka validiteten i mina empiriska resultat med dokumentanalys.

Det är inte bara organisatoriska skillnader som är av intresse för studien då skillnader i kontexten för länderna Finland och Sverige i form av lagar och praxis kan ha stor betydelse för de fallstudier som genomförs och de resultat som presenteras.

Idag har Sverige en marknadsorienterad personlig assistans där brukaren är garanterad att kunna göra ett val av assistansanordnare (Hugemark, 2004: 101–102). I Finland är denna valfrihet starkt begränsad då kommunen dels kan välja att ersätta kostnaderna för lön till personlig assistent och brukaren ansvarar för anställningsförhållandet, dels välja att ge brukaren en servicesedel. Men kommunen kan också välja att ordna servicen i form av köpta tjänster antingen ensam eller i samarbete med flera kommuner (Lindqvist, 2009: 24).

Den finska regeringen planerade genom Social- och hälsovårdsministeriet i Finland, (2016) den kommande social- och hälsovårds- och landskapsreformen som förutsatte en långtgående valfrihet för brukaren. Landskapet förväntades ha ansvar att samordna tjänsterna klientorienterat till fungerande service- och vårdkedjor. Landskapet förutsattes också säkerställa att de tjänster som omfattas av klientens valfrihet och utförs av offentliga, privata och tredje sektorns organisationer ska fungera ihop, att information ges på ett fungerande sätt om tjänsterna samt att tjänsterna uppfyller kvalitetskriterierna. Under år 2019 röstades dock regeringens förslag om vårdreform ned varför det är osäkert vilken väg Finlands politiker väljer att gå framåt politiskt. En starkare regional nivå av politisk styrning kan förväntas växa fram i Finland vilket påverkar hur man organiserar välfärdstjänsterna. Det är inte utan att jag ser kopplingar till den forskning som utfördes av Putnam och kollegor om de nya regionstyrelserna i Italien på 1970-talet (Putnam, 1996). Nya regionala institutioner behöver sannolikt ett starkt stöd i samhället från organisationer från den tredje sektorn och den privata marknaden för att fungera effektivt.

Ett skäl till att förslaget till vårdreform föll 2019 framkommer av en tidigare artikel i Svenska Yle (2017) om att förslaget innehöll en tvångsbolagisering och att all service med valfrihet skulle bedrivas i aktiebolagsform. Detta med tvångsbolagisering skapade oro i grundlagsutskottet om medborgare verkligen skulle ges förutsättningar för en jämlik vård. Detta ska ses i förhållande till att alla medborgare enligt grundlagen ska erbjudas tillräckliga social- och hälsovårdstjänster (Svenska Yle, 2017).

I december 2020 gav statsminister Marins regering en proposition (RP 241/2020) till riksdagen där det framkommer att landskapen ska producera tjänsterna huvudsakligen som offentliga tjänster. Organisationer från den privata och den tredje sektorn producerar då

kompletterande tjänster. Kommunernas roll kommer att avgöras senare utifrån en separat utredning (RP 241/2020:19).

Stora organisatoriska förändringar planeras därmed politiskt men de hinner inte genomföras för denna studie. Också i Sverige diskuteras framtiden för den personliga assistansen och dess utformning.

Det finns idag ett vetenskapligt behov av att överbrygga det kunskapsgap som finns kring att empiriskt beskriva behov av nya demokratiska styrningsstrukturer och hur de olika styrningsmodellerna för välfärdsproduktion med dess specifika interna logik praktiserar bemötande av brukaren olika vid utförande av välfärdstjänster. Sådan forskning kan i förlängningen bidra till att underlätta välfärdsstatens demokratisering. Forskningen behövs för att fylla vetenskapliga hål inom demokratiteorin, hål som fylls igen genom att brukarinflytande över individens egna sociala välfärdstjänster utvecklas och sätts i samband med teorier om deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Jag vill integrera de två nämnda demokratimodellerna utifrån Evers (2011) och tala om framväxten av en mer deltagande demokrati.

Studiens tematik kan hjälpa oss att utveckla demokratiteori i relation till välfärdsstaten. Det finns skillnader i styrelsestrukturer, s.k. governance mellan Sverige och Finland liksom en påtaglig samhällsutveckling med ökad hybridisering av organisationer.

2.3. De vägledande forskningsfrågorna och operationalisering.

I denna studie används följande definition för inflytande för brukaren av personlig assistans: Inflytande för brukaren över sin personliga assistans definieras i studien som en kombination av dels självbestämmande för brukaren i sitt val av anordnare; 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.

Definitionen ovan utgör beroende variabel i en begreppsmässig disposition som används för att operationalisera, det vill säga att översätta det abstrakta begreppet inflytande för brukaren av personlig assistans till något konkret och mätbart. Med ett antal forskningsfrågor försöker jag att fånga in det som jag anser vara centralt och därmed operationalisera och mäta den mer abstrakta teoretiska definitionen av inflytande och självbestämmande för brukaren av personlig assistans inom olika organisationer. På detta sätt försöker jag specificera empiriska indikatorer/variabler så att den övergripande hypotesen om att det finns olika institutionell logik inom organisationer som utför personlig

assistans vilket påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans kan beaktas eller motsägas utifrån studiens resultat.

Nedan presenteras en begreppsmässig disposition där det finns en oberoende variabel kontext i form av olika sätt att fastställa sociala rättigheter för brukaren i lagstiftning, praxis, organisera förvaltningsansvaret, omfattningen och finansieringen av den personliga assistansen. Kontexten som omger organisationerna genom olika lagar och praxis vid tolkning av lagar och bedömning av rätt till insatsen kan därmed ha betydelse för de resultat som erhålls i fallstudierna gällande hur inflytande för medborgaren som brukare förverkligas inom olika organisationer. I den oberoende variabelkontexten är det också viktigt att se vilka krav på brukaren som ställs för att de ska erhålla personlig assistans. Det är också av stor vikt att se om brukaren förutsätts enligt lag att göra ett val av anordnare och om brukaren erhåller god information om vad personlig assistans kan innebära för hen så att hen kan göra ett väl övervägt val av anordnare. En intressant kontextuell fråga är också om det finns handikappråd eller liknade där brukaren kan äga en kollektiv röst och påverkan över kommunens olika policy för personer med funktionsnedsättningar. I detta sammanhang är det också av vikt att undersöka hur man reglerar och hanterar avtalskrivning och serviceplaner för brukaren i relation till utförande anordnare. Det sista kan förväntas påverka brukarens möjlighet till inflytande i relation till anordnaren då avtal ska reglera brukarens rättigheter och ansvar.

För att konkretisera detta med kontext kan vi se att skillnader i lagstiftning, krav på brukaren, ekonomiska förutsättningar och valfrihet skiljer sig åt mellan länderna. Om man i Sverige erhåller ett beslut om personlig assistans av en statlig myndighet, Försäkringskassan så ska man vara garanterad att göra ett val av anordnare för sin personliga assistans. I Finland är det kommunens handläggare som beslutar och kommunerna kan genom sina politiker besluta om de tillåter val av anordnare för brukaren, om de tillhandahåller en tjänst där det kan vara flera anordnare utan brukarval eller om brukaren i praktiken tvingas att agera egen arbetsgivare för sin personliga assistans för att kunna erhålla personlig assistans. Detta torde ha stor påverkan på brukarens möjlighet att ha inflytande över sin personliga assistans. I Finland finns krav på att brukarens ska kunna styra sin personliga assistans och arbetsleda sina personliga assistenter i vardagen. Detta formella krav finns inte i Sverige. Det finns därmed fog för att anta att den personliga assistansen i Finland och Sverige riktar sig till olika målgrupper. Att många brukare erhåller få timmar med personlig assistans i Finland i jämförelse med Sverige där genomsnittet timmar med personlig assistans är mycket högre ger också förväntade skillnader i resultat. Det kan avse brukarens möjlighet att bestämma och styra som arbetsledare med några få timmar med assistans i veckan. Det finns skillnader också i Sverige då man som brukare med ett beslut om personlig assistans från Försäkringskassan erhåller valfrihet

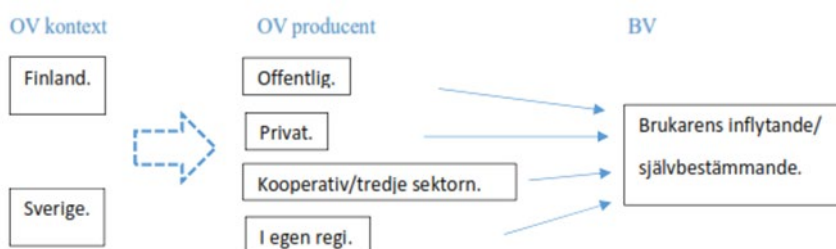
och en egen budget i praktiken för sin personliga assistans. Det är mer osäkert hur kommunerna hanterar denna fråga. Vid beslut om personlig assistans av kommuner i Sverige finns det skäl att anta att med kommunen som anordnare räknas brukarens pengar för sin personliga assistans ospecificerat in i den stora potten för förvaltningens verksamhet. Det ger olika förutsättningar för inflytande för brukaren över sin personliga assistans. I Finland torde detta kunna se litet olika ut beroende på hur kommunen valt att organisera sin personliga assistans. På detta sätt får kontextuella frågor stor betydelse och påverkar de förutsättningar genom vilka den personliga assistansen ska produceras. Om bara kommunen själv i Finland ger personlig assistans eller endast låter brukare erhålla personlig assistans om brukaren ställer upp på att vara egen arbetsgivare så påverkar detta brukarens möjlighet att påverka sin personliga assistans. Det blir då ytterst svårt för att inte säga omöjligt att göra en exit och välja en annan anordnare om saker och ting inte fungerar som det ska. Skillnader i kontext (lagar, praxis och ekonomiska förutsättningar) för finska och svenska fallstudier kan därmed förväntas påverka de resultat som erhålls gällande hur inflytande och självbestämmande förverkligas för brukaren inom olika organisationer. Skillnader i kontext mellan Finland och Sverige kan därmed ha stor betydelse för de resultat som undertecknad kan få gällande hur rätten till självbestämmande för brukaren förverkligas inom olika organisationer. Själva förekomsten av olika organisationer som anordnar personlig assistans kan också förväntas skilja sig åt mellan länderna då det är mycket vanligt med assistans där man är egen arbetsgivare i Finland medan detta ter sig mycket ovanligt i Sverige.

Den oberoende variabeln utgörs av de organisationstyper (oberoende variabel producent) som den personliga assistansen utförs inom och dessa påverkar den beroende variabeln som är brukarens inflytande och självbestämmande inom organisationerna. Vid en studie som denna undersöks utifrån teori om det finns samband mellan den oberoende variabeln organisationstyp och den beroende variabeln brukarens inflytande över sin personliga assistans utifrån ett antal teman.

I studien blir de olika frågor som kopplas till den oberoende variabeln organisationstyp orsaksvariabel för att förklara skillnaderna i beroende variabel, inflytande för brukaren med personlig assistans inom respektive organisation. Definieras rollerna för de olika intressenterna, brukare, personliga assistenter, administrativa arbetsledare olika inom organisationerna? Vem agerar arbetsledare i vardagen med sista ordet över frågor som arbetsledning, schema, vikarieanskaffning och rekrytering? Erbjuds fortbildning som arbetsledare och vem beslutar om detta? Hur hanteras klagomål och dokumentation samt ekonomiska frågor? Finns det en kvalitetsuppföljning och hur går denna kvalitetsuppföljning till?

När kommuner och företag anordnar personlig assistans så brukar det exempelvis finnas en administrativ arbetsledare som agerar verkställare av den personliga assistansen. Vid brukarkooperativ kan nog brukaren välja vilket inflytande hen vill ha över sin personliga assistans. Om man är egen arbetsgivare förväntas man vara arbetsledare för sina personliga assistenter. Resultaten av den kommande studien borde därmed kunna visa på tydliga skillnader i inflytande och självbestämmande för medborgaren som brukare mellan olika organisationer som anordnar personlig assistans. Denna begreppsmässiga disposition kan sammanfattas enligt figuren nedan.

Figur 1. Begreppsmässig disposition



OV – Oberoende variabel.

OV kontext – Oberoende variabel kontext ex. lagstiftning i Finland och Sverige.

OV producent – Oberoende variabel producent, organisation som producerar välfärdstjänsten.

BV – Beroende variabel.

Med utgångspunkt i beskrivningen ovan av den begreppsmässiga definitionen presenteras nedan de vägledande huvudfrågor och delfrågor för studien som ska hjälpa till att besvara den övergripande frågeställningen om hur olika institutionell logik inom anordnande organisationer påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans?

Vid struktureringen av texten väljer jag att utgå från den mest abstrakta analysnivån kontext och gå vidare till organisation och sedan till den mest konkreta individnivån.

Den beroende variabeln som berör brukarens inflytande och självbestämmande kan kategoriseras i producentrelaterade respektive brukarrelaterade aspekter. De primärt producentrelaterade aspekterna avser hur tjänstens organisering i vardagen på olika sätt påverkar den beroende variabeln medan primärt brukarrelaterade aspekter avser hur brukaren direkt kan ha avgörande inflytande över sin personliga assistans i vardagen. Men även kontextrelaterade aspekter kan indirekt påverka brukarens inflytande och självbestämmande inom respektive organisation.

Första huvudfråga: Hur påverkar den omgivande kontexten de utförande organisationernas möjlighet att visa sin unika karaktär, sin institutionella logik?

Detta förutsätts indirekt påverka brukarens inflytande inom utförande organisationer. De viktiga delfrågor som avser kontext i figur 1 ovan i de olika länderna uppfattar jag vara följande:

-Fastställs rättigheten till personlig assistans som en rättighetslag eller en integrerad del av en lagstiftning för social service där personlig assistans är en insats bland andra som kommunen kan välja eller inte välja att ge brukaren?

En mer övergripande fråga i studien för att beskriva olika kontext i länderna är om skillnader i nivå på myndighetsutövning, omfattning och finansiering kan förväntas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans utifrån studiens resultat?

-Erhåller brukaren möjlighet till påverkan över myndighetsbeslut kring sin personliga assistans?

-Finns det skillnader i lagstiftningen mellan länderna avseende formellt krav på att brukaren ska kunna arbetsleda sina personliga assistenter eller inte?

-Vilka arbetsgivarmodeller är tillåtna för personlig assistans i de båda länderna?

-Hur gestaltar sig brukaren möjlighet att göra ett väl informerat och självständigt val av anordnare av personlig assistans?

-Finns det möjlighet till återkoppling för brukare och organisationer avseende tjänstens kvalitet inom kommunen?

-Finns det ett avtal och en serviceplan/genomförandeplan som tillsammans i praktiken reglerar brukarens rättigheter och ansvar i relation till den utförande organisationen som arbetsgivare? (Avtal och serviceplan/genomförandeplan.) Denna fråga ges primärt en kontextuell grund sedan dessa frågor regleras i respektive land. Men det är självfallet också av vikt hur de utförande organisationerna väljer att arbeta med dessa frågor.

Andra huvudfrågan: Hur mycket inflytande, ansvar och rättigheter ger den utförande organisationen brukaren över sin personliga assistans i vardagen?

Oberoende variabel i figur 1 ovan är den organisation som utför den personliga assistansen för brukaren. I de undersökta organisationernas verksamhet regleras i praktiken brukarens inflytande över sin personliga assistans och detta undersöks i studien genom en rad olika delfrågor:

-Finns det skillnader i hur olika intressenter (brukare, personliga assistenter, administrativa arbetsledare och handläggare) ser på sina roller i relation till beslut och verkställande av brukarens personliga assistans? Detta är en viktig delfråga som avser producentrelaterade

aspekterna som avser hur tjänstens organisering i vardagen på olika sätt påverkar den beroende variabeln.

-Kan brukaren i vardagen ses själv ha rätt att formulera sina behov och leda och fördela assistansen som det passar brukaren? (Arbetsledning och schemaläggning.) Detta är en viktig brukarrelaterad aspekt för den beroende variabeln som analyserar hur brukaren direkt kan ha inflytande över sin personliga assistans och dess organisering i vardagen.

-Har brukaren sista ordet och kan avgöra i frågor som rekrytering av ny personal, introduktion och vikarieanskaffning? Detta är en viktig brukarrelaterad aspekt hur den beroende variabeln påverkas inom de utförande organisationerna. Det är viktigt att se om brukaren förutsätts ha ett bestämmande över eller inflytande över dessa frågor.

-Erbjuds fortbildning kring personlig assistans och arbetsledarstöd inom organisationen? Då fortbildning kan ses som praktiskt verktyg för att uppnå en ökad egenmakt avser detta brukarrelaterade aspekter av hur den beroende variabeln påverkas inom de utförande organisationerna.

-Kan brukaren själv vid missnöje byta anordnare eller personlig assistent? Detta är en viktig brukarrelaterad aspekt som kan förväntas ha direkt påverkan på brukarens möjlighet att äga inflytande över sin personliga assistans i vardagen.

-Har brukaren rätt att ta del av all information som berör hen inom organisationen? (Dokumentation.) Detta är en viktig brukarrelaterad aspekt som kan förväntas ha direkt påverkan på brukarens möjlighet att äga inflytande över sin personliga assistans i vardagen.

-Har brukaren inflytande kring frågor som berör ekonomi för brukarens personliga assistans? (Assistansmedlems användning och assistansomkostnader.) Detta är en brukarrelaterad aspekt som kan förväntas ha påverkan på brukarens möjlighet att äga inflytande över sin personliga assistans i vardagen.

-Hur hanteras kvalitetsuppföljning inom organisationer som utför personlig assistans och i relation till kollektiva demokratiska processer i kommuner, exempelvis handikappråd eller andra alternativa forum för påverkan? Detta är en viktig delfråga som avser producentrelaterade aspekterna som avser hur tjänstens organisering i vardagen på olika sätt påverkar den beroende variabeln. Resultatet kommer att visa hur man säkerställer inflytande för brukarens vid kvalitetsuppföljning inom organisationer samt om brukaren också deltar kollektivt i demokratiska beslutsprocesser inom organisationen eller i relation till andra demokratiska forum.

Tredje huvudfrågan: Hur ser man på skillnader utifrån de intervjuades övergripande svar kring brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande samt dess praktik?

Denna fråga avser beroende variabel i figur 1 ovan, det vill säga, brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande över sin

personliga assistans. Delfrågan undersöks i studien genom att alla intervjuade från olika organisationer får besvara en fråga om hur de övergripande ser på brukarens inflytande över sin personliga assistans? Men den operationaliseras också genom ett antal frågor som berör kontext och brukarens inflytande i vardagen hos respektive anordnare av personlig assistans.

Dessa vägledande huvudfrågor och delfrågor ovan används för att besvara den övergripande frågeställningen för studien avseende om det finns olika institutionell logik inom olika organisationstyper som påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans. Jag avser att i slutet på min analys presentera ett index där jag vägt samman de viktigaste frågornas svar för att beskriva nivån på brukarens inflytande inom respektive organisationstyp. Vid intervjuer har också de intervjuade fått svara på en fråga om hur de översiktligt ser på brukarens inflytande över sin personliga assistans. Vid analysen jämförs dessa svar. Detta för att jag ska kunna besvara studiens övergripande frågeställning.

3. Teori

I teoriavsnittet börjar jag med att beskriva välfärdsstatens struktur och mixade ekonomi. De olika samhällssektorerna, den tredje sektorn, den offentliga sektorn, den privata sektorn och den icke-monetära ekonomin beskrivs utförligt. Den tredje sektorns roll med olika primära funktioner gentemot de olika samhällssektorerna beskrivs ingående i figur 2. Medborgaren som brukare i relation till de olika samhällssektorernas ideal och institutionella logik beskrivs då organisationerna från olika sektorer kan förväntas tolka egenmakt för brukaren olika. I det sista avsnittet beskrivs medproduktion som kan bidra till egenmakt för brukaren utifrån olika styrningsmodeller för välfärdsproduktion: traditionell förvaltning, New Public Governance, New Public Management och kommunitarism. Avsnittet sammanfattas genom en avslutande analysmodell i figur 3 som beskriver medborgarens olika roller som aktör inom olika styrningsmodeller för välfärdsproduktion.

3.1 Välfärdsstatens struktur och mixade ekonomi

I denna studie ämnar jag använda mig av ett teoretiskt analytiskt perspektiv där jag utgår från att det på systemnivå finns ett mixat välfärdssystem i avancerade västliga liberala demokratier. Det nordiska välfärdssystemet, vilket är min utgångspunkt, är en mixad ekonomi för välfärd. Ett mixat välfärdssystem vars olika samhällssektorer ger olika infrastruktur för välfärdsstatens olika organisationer och insatser i form av tjänster till behövande medborgare som brukare av dessa tjänster. Vi tänker kanske främst på företag då vi hör ordet ekonomi men det ekonomiska systemet i ett samhälle berör egentligen hur alla samhällets sektorer väljer att hushålla med pengar.

Det moderna ekonomiska systemet har enligt sociologen Luhmann (1995) som utvecklat en teori om sociala system sin grund och utgångspunkt i pengar. Det betyder att alla verksamheter som är ekonomiskt relevanta hänvisar till pengar. De är baserade på priser, inklusive priset på pengar självt och kommunikationen som komponerar systemet samt betalning av varor och tjänster. Betalningar innebär att möjliggöra ytterligare betalningar. Men även annan form av kommunikation som inte är betalningar, till exempel investeringsbeslut eller beslut om räntor, kan också referera till betalningar (Luhmann, 1995: 462).

Större betalningsbelopp kan aggregeras och användas globalt - kanske i form av kapital, budget eller balans, enligt Luhmann (1995), för självreflekterande reproduktion i form av förändringar i pengarnas värde, oavsett om vi talar om inflation eller deflation. Detta beror på att den grundläggande betalningen måste ständigt motiveras om systemet inte ska upphöra att existera. Detta ger en meningsfull möjlighet för att i

praktiken skilja priser från värdet av pengar. Medan priserna kan ses som förväntade program, reglerar värdet av pengar systemets "självttillverkande" reproduktion (Luhmann, 1995:463).

På grundval av betalningar är ekonomin enligt Luhmann (1995) ett slutet självreflekterande system. Metaforen för "cirkulation" används för processer kring betalningar. Men detta betecknar bara hälften av betalningars operativa betydelse. Betalningar kräver alltid en motrörelse, en överföring av varor, tjänster eller andra monetära enheter. Ekonomins verksamhet hänvisar på så sätt till miljön: till saker, aktiviteter och behov. En fullt monetär ekonomi är i praktiken ett system som samtidigt är öppet och stängt. Slutligen skapar sammanlänkning av villkoren för stängning och öppenhet inom ekonomiska systemet en ekonomisk differentiering på grund av den oundvikliga kopplingen till referenser inom all ekonomisk verksamhet. Det ekonomiska systemet kräver på så sätt specifika strukturella förhållanden (Luhmann, 1995:463).

Sociologen Luhmann beskriver ekonomin som ett socialt system men även om beskrivningen väl fångar strukturen så beskrivs inte så mycket själva produktionen, de värderingar som präglar marknaden eller vilken kontroll som dominerar sektorn. Det ekonomiska systemet torde dock kunna definieras med utgångspunkt i Luhmanns arbeten.

Det politiska systemet som också kallas den offentliga sektorn är enligt Ekonomifakta (2020) *"den del av ekonomin som finansieras av skattemedel och styrs av politiska beslut. Offentliga sektorn omfattar staten, kommunerna, landstingen och socialförsäkringssektorn och producerar tjänster som barnomsorg, sjukvård, utbildning, försvar. Även transfereringar från staten till hushållen och företag ingår i den offentliga sektorn, till exempel pensioner, barnbidrag, sjukförsäkringar, arbetslöshetsersättning och räntor på statsskulden"* (Ekonomifakta, 2020).

Förutsättningarna för alternativ välfärdsproduktion tolkar jag utifrån von Bergmann-Winberg, (2001: 96) vara beroende på vilka politiska, ideologiska attityder som råder inom det politiska systemet. Detta avgör nämligen vilka organisationer som tillåts och har en roll i att producera välfärdstjänster.

Governance beskriver vilken primär styrningsmodell som tillämpas vid välfärdsproduktion. Dessa styrningsmodeller präglas av olika institutionella logiker.

Teorier om institutionell logik utvecklades enligt Skelcher och Rathgeb Smith (2015) inom det bredare området institutionell teori som ett sätt att förklara samspelet mellan normativ social struktur, organisationsformer och individuellt beteende. Det centrala argumentet är att de viktigaste samhällsinstitutionerna styrs av en central logik - en uppsättning materiella metoder och symboliska strukturer - som utgör dess organisatoriska principer, som kan formuleras av organisationer och individer. Skelcher och Rathgeb Smith (2015) hänvisar till tidigare forskning av Friedland och Alford (1991, s. 248-49) som hävdar att

institutionell logik hänvisar till en specifik symbolisk betydelse, en specifik organisationsstruktur, ett politiskt försvar och tekniska och materiella begränsningar, och har därför också specifika historiska gränser. Dessa logiker ger aktörer identitet och mening (de får som jag tolkar det sina roller utifrån olika institutionella logiker). Motsättningarna i många logiker för olika samhällsinstitutioner ger emellertid utrymme för aktörer att utveckla eller manipulera dessa kulturella och materiella resurser för att ändra sin identitet, organisation eller samhälle (Skelcher och Rathgeb Smith, 2015: 437).

I grunden består teorier om institutionell logik av fem kärnelement enligt Skelcher och Rathgeb Smith (2015). För det första förstås samhället som ett interinstitutionellt system som består av teoretiskt olika normativa strukturer, var och en med sin egen logik. Dessa institutionella arrangemang härleddes från deras sociala teori av Alford och Friedland: marknadskapitalism, statlig byråkrati, demokrati, kärnfamilj och kristendom. Jag väljer dock att utgå från samhällssektorer.

Skelcher och Rathgeb Smith hänvisar också till senare forskning av Thornton et al. (2012) som de hävdar tillhandahåller en uppsättning institutioner som är mindre specifika och mer inkluderande. Forskning av Thornton och kollegor förklarar institutionell logik genom att hänvisa till unika, idealiska och typiska källor till legitimitet, auktoritet och identitet. Dessa forskare valde att göra analysen mer obestämd och fokusera uppmärksamheten på relationerna mellan de samhällssektorerna, organisationerna inom dessa samhällssektorer (institutioner) och individerna inom dessa organisationer (Skelcher och Rathgeb Smith, 2015: 437).

Thornton et al. (2012) hävdar att en nyckelprincip för det institutionella logikperspektivet är att var och en av samhällssektorerna har både materiella och symboliska element. Med materiella aspekter av institutioner hänvisar de till strukturer och praktiker; med symboliska aspekter hänvisar de till idéer och skapande av mening, och erkänner också att det symboliska och materiella är sammanflätade och konstituerande för varandra (Thornton et al, 2012:10).

Det andra särdraget i teorier om institutionell logik enligt Skelcher och Rathgeb Smith (2015) är att agency är aktiverat genom ett flertal logiker. I linje med teorierna om institutionell logik och det icke-deterministiska tillvägagångssätt teoretiseras aktörsorganisationen på mikronivå för att påverka hur logik kan hanteras och lösas inom organisationer och i sin tur deras konstruktion på samhällsnivå. De undersöker således lokaliserade aktörer vars agency aktiveras och begränsas av rådande institutionell logik och som kreativt svarar genom att anpassa organisationsformer för att bättre anpassa sig till en komplex institutionell miljö (Skelcher och Rathgeb Smith (2015: 437-439).

Aktörer utövar agency när de söker förstå förhållandet mellan de normativa förväntningarna på en institutionell logik och det

organisatoriska sammanhang som de befinner sig i enligt Skelcher och Rathgeb Smith (2015). Teorier inom institutionell logiks tredje särdrag är således att organisationer som sociala enheter är ett medium genom vilket sektorernas logik interagerar med aktörers förmåga till agency. Organisationer blir därmed enligt forskarna ett sätt att mobilisera kollektiva ansträngningar i ett visst sammanhang och ger därmed ett fokus för uttryck för en institutionell logik när det gäller identitet, diskurs och normativt ramverk för sina medlemmar och intressenter. Hybrider conceptualiseras enligt forskarna som en villkorlig uppgörelse mellan flera institutionella logiker inom en organisationsenhet (Skelcher och Rathgeb Smith, 2015: 439).

Det fjärde särdraget för teorier om institutionell logik enligt Skelcher och Rathgeb Smith (2015) är att institutionell logik har materiella, kulturella och symboliska komponenter. Eftersom institutionell logik tillhandahåller ett normativt ramverk, tilldelar den värden eller värderingar annorlunda och påverkar därigenom individuella och grupperas materiella förhållanden. Till exempel kommer marknadslogiken betona ackumuleringen av personliga ekonomiska tillgångar och inkomstklyftor. Samtidigt är själva identifieringsprocessen enligt forskarna en kulturell mekanism genom vilken aktörer får lojalitet mot specifika logiska symboler, en institution med en specifik institutionell logik (Skelcher och Rathgeb Smith, 2015: 439).

Kanske förklarar Thornton och Ocasio (2008) detta mer tydligt då de hävdar att det centrala antagandet för teorier kring institutionell logik är att intressen, individers identiteter, värderingar och antaganden och organisationer är inbäddade inom rådande institutionella logiker. Beslut och resultat är därmed ett resultat av ett samspel mellan enskilda individers agency och institutionell struktur. Men samtidigt kan de individuellt och organisatoriskt som aktörer söka makt, status och ekonomiska fördelar, medel och mål för deras intressen och agency vilka båda kan bli aktiverade och begränsade av rådande institutionella logik (Thornton och Ocasio, 2008: 103).

Det femte särdraget för teorier om institutionell logik betonar historisk beredskap enligt Skelcher och Rathgeb Smith (2015). Den dominerande typen av logik, dess manifestation i en organisationsform, det utrymme den ger för handlingsfrihet och dess materiella och symboliska aspekter är alla föremål för en viss rumslig och tidsmässig inställning. Tidigare forskning av Friedland och Alford är viktig i sammanhanget sedan deras teoretiska påstående om historisk beredskap är viktigt i samband med analys av hybrider eftersom det introducerar ett uttryckligt bekymmer med de dynamiska relationsaspekterna av institutionell logik (Skelcher och Rathgeb Smith, 2015: 439).

Friedland och Alford (1991) hävdar att man inte kan utveckla en teori om samhället utan att ta hänsyn till historiska förändringar av synen på individualitet eller tidigare institutionella förändringar. Dessa

förändringar blir därmed beroende av sin historiska kontext (Friedland och Alford, 1991: 240).

Institutionell logik behöver sättas samman med statsvetenskaplig forskning och governance. En väg framåt kan vara att låta forskning av statsvetaren Enjolras lägga grundstenarna för att utveckla ett sådant teoretiskt perspektiv på institutionell logik.

En governancemodell som också kan benämnas styrningsmodell med en specifik institutionell logik kan enligt Enjolras (2009) kännetecknas av tre dimensioner: vilken typ av aktörer som är inblandade, vilken typ av policyinstrument som används för att genomföra välfärdstjänsten och vilken typ av institutionell samordning som används för att genomföra politiken (Enjolras 2009: 277).

Min analytiska poäng är att i en blandad ekonomi av välfärd som präglas av pluralism så ger de olika styrningsmodeller Enjolras definierar primärt uttryck för olika institutionell logik som finns inom samhällets olika sektorer, den offentliga sektorn, den privata sektorn, den icke-monetära sektorn och den tredje sektorn. Jag kommer därmed teoretiskt söka koppla ihop de styrningsmodeller som Enjolras (2009) beskriver med olika samhällssektorer och den specifika kontext de ger för att producera välfärdstjänster.

Varje institutionell form kan kännetecknas av en specifik styrningsmodell, institutionell logik där det enligt Enjolras (2009) är möjligt att identifiera fem dimensioner: fördelningen av äganderätt, hur beslutsfattande äger rum; den dominerande mekanismen för samordning; principerna för ansvarsskyldighet; och vilken sorts incitament som motiverar styrelseledamöterna.

Den första dimensionen som kännetecknar styrningsstrukturen inom olika styrningsmodeller är fördelningen av äganderätten. Det är vanligt inom forskning att klassificera institutionella former enligt de institutionella arrangemangen som kännetecknar rättigheterna till återstående fordringar, d.v.s. de summor som återstår när fasta avbetalningskontrakt har betalats. Medan ägarna har förmögenhetsmässiga konsekvenser av sin handling i vinstdrivande företag har medlemmar i civilsamhället eller en tredje sektors organisation samt tjänstemännen inom offentlig förvaltning inte skyldighet att personligen ta de ekonomiska konsekvenserna av sina handlingar.

Den andra dimensionen som kännetecknar styrningsmodeller avser hur beslutsfattandet genomförs. De olika institutionella formerna kännetecknas i praktiken av olika principer beträffande nominering av beslutsfattare och hur deras makt görs legitim. I vinstdrivande företag är makten fördelad proportionellt mot kapitalets andel av aktierna, offentliga beslutsfattare får som representanter sin makt från politiskt legitimerad nominering i olika politiska valprocesser, och beslutsfattare i civilsamhället och den tredje sektorn från val av ledamöter i styrelser vid årsmöten.

Den tredje dimensionen som kännetecknar styrningsmodeller är den samordningsmekanism som är förknippad med den institutionella formen. Förutom marknadsmekanismen är det möjligt att identifiera två institutionella samordningsmönster: det hierarkiska och det ömsesidiga sättet att samordna verksamhet. Marknads- och hierarkisk samordning uppnås genom samspel mellan prismekanismen respektive tvång medan ömsesidig samordning uppnås genom skyldighet (eller plikt). Transaktioner som sker inom familjen eller det personliga nätverket och som involverar personliga relationer koordineras inte av prisöverväganden utan av sociala och moraliska förpliktelser (i form av normer och konventioner). Varje institutionell form kännetecknas av en dominerande samordningsmekanism, även om vissa institutionella former kan tillåta samordning genom flera samordningsmekanismer. Privata företag domineras av marknadsmekanismen, offentliga myndigheter av den hierarkiska mekanismen och ideella organisationer inom civilsamhället och organisationer inom den tredje sektorn av ömsesidighet.

Den fjärde dimensionen som kännetecknar styrningsmodellen är den som avser ansvarighet, d.v.s. de villkor som beslutsfattarna redogör för sin handling. I det vinstdrivande företaget är beslutsfattarna ansvariga inför aktieägarna. I de offentliga organisationer (myndigheter) är beslutsfattarna politiskt utsedda och politiskt ansvariga. I ideella organisationer inom civilsamhället och inom den tredje sektorns organisationer är beslutsfattarna demokratiskt ansvariga inför medlemmarna vid årsmöte för respektive organisation.

Den femte dimensionen som kännetecknar styrningsmodellen är de incitament som ingår i styrelsestrukturen. Medan vinstdrivande företag kännetecknas av monetära incitament, blandar offentliga organisationer (myndigheter) och ideella organisationer från civilsamhället och organisationer från den tredje sektorn monetära och icke-monetära (axiologiska) incitament. Axiologiska incitament kan i sammanhanget definieras som externa belöningar som stärker individens engagemang för viktiga värden inom organisationen. Medan instrumentella incitament syftar till att öka de fördelar som individer får personligen för att utföra en viss handling, syftar axiologiska incitament till att stärka individernas övertygelser (Enjolras, 2009: 277–278).

Märk väl att Enjolras genomgång av vad som kan förväntas känneteckna olika styrningsmodeller inte tar upp den icke-monetära ekonomin inom hushåll. Dessa relationer kan ses bygga på ömsesidighet och ett personligt förtroendekapital men är samtidigt helt informellt organiserade. Dessa relationer är därmed inte formellt organiserade men utgör ändå en styrningsmodell och en del av samhällets ekonomi.

Enligt Cahn (2011) kan inte vissa offentliga varor produceras effektivt utan socialt kapital från medborgerligt engagemang i familjer, gemenskaper och grannskap. Medborgerliga handlingar utifrån

medborgerligt engagemang kan handla exempelvis om att bekämpa brott i grannskapet, arbeta mot miljöförstöring eller ställa tjänstemän inom offentlig förvaltning till svars för sitt dåliga arbete vid misslyckanden (Cahn, 2011: 1-2).

Det ekonomiska systemet kan därmed ses bestå av olika delsystem, den offentliga sektorns ekonomi, den privata sektorns ekonomi och den tredje sektorns ekonomi. Nationalekonomiskt brukar man fokusera på dessa tre sektorers ekonomi men också den icke-monetära ekonomin som Cahn (2011) tar upp borde tas upp i sammanhanget. Alla dessa delsystem har olika lagar och funktionssätt men i någon mån gäller ändå liknande regler för en medborgare som kund på en marknad medan kontrollsystemet kan se olika ut. Inom den icke-monetära sektorn utkrävs exempelvis ett informellt ansvarstagande) i nära relationer, (social kontroll). I praktiken blir det som jämförs i denna studie olika organisationer utifrån dess juridiska form.

Nedan kommer jag att försöka beskriva de olika samhällssektorerna och styrningsmodeller som idealmodell för respektive sektor mer utförligt.

3.1.1 Den tredje sektorn

Evers och Laville (2004) åskådliggör analytiskt, mycket utifrån Evers forskning, en blandad ekonomi av välfärd där den tredje sektorn ses vara inbäddad inom ramen för ett tripolärt system, en triangel med ett mellanliggande område i mitten för den tredje sektorn att verka inom i relation till stat, marknad och gemenskap (som de privata hushållen) som utgör hörnstenar på triangeln (Evers & Laville, 2004: 14).

Evers (1990) beskriver den tredje sektorn vara ett mellanliggande område, mitten av en triangel, mellan stat, företag och hushållssektorn. Ett mellanliggande område i triangelns mitt där den tredje sektorns organisationer översatt från engelska kan ses: *"agera i ett slags spänningsfält. De påverkas samtidigt av statens politik och lagstiftning, privata företagets värderingar och praxis, civilsamhällets kultur och av behov och bidrag som kommer från informella familje- och samhällsliv. Vad som är annorlunda med organisationer inom tredje sektorn är att de representerar och balanserar ett flertal normer och värderingar, medan det är konstitutivt för sektorerna i "hörnen" av triangeln då de definieras av den tydliga förekomsten av antingen vinst (marknad), omfördelning (stat) eller personligt ansvar (familj och gemenskap). I vilken utsträckning de kan behålla sin speciella position inom triangeln är då beroende både på utvecklingen i sin miljö, markerad av statliga policyer, styrelseformer och regleringssystem samt på deras intressenters mål och strategier"* (Evers, 1990 som tas upp i Evers & Laville, 2004: 15-16).

Den tredje sektorn beskrivs enligt Enjolras (2009) utgå från organisationer där beslutsprocessen inom den tredje sektorn innebär att beslutsfattare får sin legitimitet vid val av ledamöter vid årsmöten.

Fördelningen av äganderätten inom den tredje sektorn (och civilsamhället) innebär att inte att personligen ta de ekonomiska konsekvenserna av sina handlingar. Den primära samordningsmekanismen inom civilsamhället och den tredje sektorn är ömsesidig samordning som uppnås genom skyldighet (eller plikt). Personliga relationer koordineras inte av prisöverväganden utan av sociala och moraliska förpliktelser. Ansvarigheten inom den tredje sektorns organisationer betyder att beslutsfattarna blir demokratiskt ansvariga inför medlemmarna vid årsmötet. Olika incitament för handlingar inom organisationerna blandas och kan vara både monetära och icke-monetära incitament (Enjolras, 2009: 277–278).

Den tredje sektorn kan enligt Pestoff (1998a) förväntas fungera som en hållbar bas för att skapa institutioner vilka kan generera ett ökat socialt kapital. Pestoff förväntar sig att medborgare i allt högre grad kan bli medproducenter till sina välfärdstjänster om välfärdstjänster utförs av den tredje sektorn (Pestoff, 1998a: 24–25).

Pestoff (1998b) hävdar att respektive sektor, stat, marknad och tredje sektorn styrs av olika huvudvärde och anknutna värden. Den tredje sektorn styrs av sitt huvudvärde som är broderskap. Anknutna värden som är viktiga för sektorn är självhjälp och välvilja. Kontroll sker genom krav på socialt ansvarstagande. Syfte med kontrollen är att utverka måluppfyllelse av sociala mål för organisationens verksamhet samt förhindra ledningens utbredning och undvika bedrägeri (Pestoff, 1998b: 10).

Den tredje sektorn kan enligt Pestoff (2003) förväntas få en ny roll som påskyndare av *civil demokrati* där medborgare blir medproducenter av sina välfärdstjänster, varvid produktionen av välfärdstjänster inom den tredje sektorn inte enbart förväntas ge mer makt åt medborgarna men också kan komma att rätta till vissa aspekter av uteblivna framgångar från den offentliga och privata sektorn samt ge tillhandahållande av alternativa välfärdstjänster och därmed bidra till ökad välfärdspluralism (Pestoff, 2003: 2-4).

Det finns enligt Pestoff (1998b) ingen anledning att tro eller förutsätta på något sätt att den tredje sektorns organisationer är bättre eller överlägsna i jämförelse med vinstinriktade privata eller offentliga organisationer. Det finns också exempel på ideella bakslag. Det finns dock inga riktigt vedertagna tekniker för fortlöpande systematisk kontroll av den tredje sektorn. Massmedia utsätter inte på samma sätt sektorn för journalistisk granskning som andra sektorer. Nya metoder för regelbunden utvärdering behöver därför utvecklas och etableras (Pestoff, 1998b: 9–10).

Inom den tredje sektorns organisationer förväntas medlemmar bygga upp ett förtroende, en tillit till varandra som skapar ett socialt kapital. Putnam (1996) och hans kollegor uppfattade socialt kapital skapas utifrån ett socialt förtroende, vilket kan uppstå ur två besläktade källor, normer

för ömsesidighet och nätverk av medborgerligt engagemang. Normer, de viktigaste berör ömsesidighet, förstärker det sociala förtroendet då de sänker transaktionskostnaderna och skapar gynnsammare förutsättningar för samarbete. Socialt kapital avser *"inslag i samhällsorganisationen, till exempel förtroende, normer och nätverk, som kan förbättra samhällseffektiviteten genom att underlätta samordnade operationer."* (Putnam, 1996: 201) Den tredje sektorn som också beskrivs som den förmedlande sektorn kan därmed uppfattas vara central för framväxten av socialt kapital i ett samhälle.

Historiskt sett är den tredje sektorn i Europa enligt Evers och Laville (2004) nära förknippad med utbyggnaden av välfärdsstater då den tredje sektorns organisationer ofta uppmärksammat olika välfärdsbehov som sedan bemötts politiskt genom offentlig intervention. Den tredje sektorn har varit källan till offentlig intervention vid flera tillfällen, exempelvis har föreningar för ömsesidigt stöd hjälpt till att skapa sociala trygghetssystem. Den tredje sektorn har också i olika grad och inom olika kontext, vilket varierar från land till land, genom produktionen av varor och tjänster, etablerat ett förhållande till den ekonomiska marknaden. Historiskt har det inom vår kontinent funnits en komplicerad relation mellan det som blivit offentliga politikområden, statliga myndigheter och aktörer inom den tredje sektorn. Den historiska utvecklingen har resulterat i ett brett utbud av välfärdstjänster med ofta delade och kompletterande arrangemang för tillhandahållande av tjänster mellan sektorerna. Det är därför inte konstigt att det i Europa betonas den förmedlande rollen hos den tredje sektorn i relation till de andra sektorerna (Evers & Laville, 2004: 14).

Denna historiska utveckling går enligt Evers och Laville (2004) hand i hand med en stark tonvikt på den grundläggande öppenheten och den pluralistiska karaktären med olika organisationer inom den tredje sektorn. Lokalt inom kommuner kan själva tillhandahållandet av välfärdstjänster vara starkt inbäddade i det lokala civila samhällets organisationer (Evers & Laville, 2004: 14).

Märk väl att det kan vara litet otydligt att skilja det civila samhället och den tredje sektorn. Svedberg (2005) väljer att ge begreppet civila samhället följande betydelse: *"frivilliga/ideella organisationer och de insatser som görs där liksom olika slag av informella insatser som anhöriga, grannar, vänner och arbetskamrater utför för andra än dem man bor med. Hit räknas också de informella nätverk som människor deltar i"* (Svedberg, 2005: 45).

Men märk väl att Svedberg diskuterar sociala insatser utifrån teorier om frivilligt arbete där en del av det civila samhället ses vara en skandinavisk icke-professionell och demokratiskt styrd organisation. Beskrivande ord är följande: *"egenorganisering/ intresseorganisering, folkrörelseinriktning/demokratiska beslutsstrukturer, ideologisk medvetenhet, självhjälpsinriktning samt att arbetet huvudsakligen baseras*

på ideella/obetalda insatser. Aktiviteterna är primärt utåtriktade och ideologin är förändringsinriktad” (Svedberg, 2005: 49–50).

Karlsson (1999) undersöker självhjälsgrupper och ser dem som en udda företeelse i det svenska civila samhället. Långt ifrån alla grupper har infogats i den svenska folkrörelsetraditionen som vi förknippar med det civila samhället, och många delar inte den rådande praxis som finns om ett nära samröre med det offentliga (samarbete med professionella). Grupperna skiljer sig också vid jämförelse då en del grupper kan vara inåtriktade och exkluderande. De kan också som organisationer befinna sig i en gråzon där de balanserar både på gränsen till familjen och till det professionella (den offentliga sektorn) (Karlsson, 1999:60).

Utifrån Karlsson (1999) uppfattar jag självhjälsgrupper kunna ha olika grad av formell organisering samt att de faktiskt också kan sägas motverka framväxten av socialt kapital om de blir för exkluderande. Något som Putnam också tagit fram som ett problem i sin forskning då exkluderande självhjälsgrupper kan skapa sammanbindande men inte överbyggande socialt kapital (Karlsson, 1999: 58).

Karlssons (1999) resultat antyder för mig att det är viktigt att göra en analytisk distinktion mellan frivilligorganisationer i det civila samhället som ofta agerar försvarare för gruppens intressen och en organisations relation till produktionen av tjänster. Denna distinktion är enligt Evers och Laville (2004: 12) av stor vikt för att förstå dynamik och förändring inom den tredje sektorn.

I en amerikansk kontext har man enligt Evers och Laville (2004) fokuserat ensidigt från ett ekonomiskt perspektiv på skillnaden i att inte ta ut vinst rent juridiskt genom forskning i John Hopkins projektet. Det betyder att man missat att ta med kooperativ och ömsesidiga hjälpsammanslutningar som är av stor vikt historiskt i en europeisk kontext då de kan distribuera viss vinst till sina medlemmar. Dessa organisationer är inte skapade för att generera vinst i första hand utan de vill uppnå gemensamma mål. Men i motsats till organisationer inom det civila samhället, välgörenhetsorganisationer och de flesta frivilligorganisationer, startas kooperativ i ett försök att skapa en annan sorts ekonomi som har solidaritet med andra som moralisk grund. Dessa organisationer (kooperativ, ömsesidig sammanslutning, förening) har ett annat sätt att se på vinst och vill att gränser påförs investerarnas väsentliga ekonomiska intresse (Evers & Laville; 2004: 12–13).

Enligt Evers (1995) bör den tredje sektorn analytiskt uppfattas som en dimension av det offentliga rummet i civila samhällen, det vill säga som ett spänningsfält utan tydliga gränser där olika rationaler och diskurser samverkar och korsar varandra. Begrepp som *civilsamhället* föreslår att moderna västliga demokratier har utvecklat ett socialt område som främst är uppbyggt av organisatoriskt icke påtvingade föreningar, representation av sociala och politiska intressen, solidaritet, samt hjälp och självhjälp (Evers 1995: 161).

När vi tänker på det offentliga rummet, (civila samhället) och de organisationer som verkar där, brukar vi enligt Evers (1995) kanske främst tänka på sociala och politiska intressegrupper, politiska partier och massmedia. Den tredje sektorn berör inte hela det civila samhället utan en ganska specifik dimension av organisationer i det offentliga rummet, vilka har ett socioekonomiskt syfte i den mån att de levererar varor, tjänster och praktisk hjälp till såväl medlemmar som icke-medlemmar. Den tredje sektorns organisationer kan knappast förstås korrekt utan att vi ser till deras bakgrund i kulturella, sociala och ideologiska sammanhang och deras funktion som en del av det hela spänningsområdet för det offentliga rummet i ett civilt samhälle. Bakom många frivilligorganisationer kan man hitta kyrkor och bakom många kooperativ, arbetarpartier och andra sammanslutningar. Dessa organisationer speglar de attityder och övertygelser som innehas av deras grundare och medlemmar. Nya gräsrotsorganisationer står i skuld till specifika minoriteter eller sociala rörelser. De analytiska tankegångar som endast fokuserar på tjänsteaspekter av den tredje sektorns organisationer likt många amerikanska teoretiker har misslyckats med att utveckla en förståelse för den tredje sektorns organisationers andra roller och dimensioner; särskilt förekomsten av medborgerlig attityd, reformprojekt eller specifik diskurs (Evers, 1995: 161–162).

Men det bör emellertid enligt Evers (1995) understrykas att själva existensen av ett offentligt rum, där den tredje sektorns organisationer utgör en del, förutsätter en viss grundläggande grad av autonomi, vilket är en demokratisk prestation baserad på liberala reformer inom västliga liberala demokratier. Liberala reformer ledde till en separering av offentliga och privata sfärer, ekonomisk och politisk makt, och av staten och samhället, vilket garanterar medborgarna och deras sammanslutningar oberoende. I vilken utsträckning ett samhälle kan organisera sig i detta offentliga rum ger en särskild karaktär av civilt samhälle vid empirisk jämförelse. Auktoritära och totalitära regimer tillåter inte sådana former av självorganisation som finns i det civila samhället. Även organisationer som vi vanligtvis kan uppfatta som mindre *politiska* och präglade av solidarisk sammanslutning som Röda Korset eller kyrkobaserade välgörenhetsorganisationer är därför antingen förbjudna, en del av staten eller förlorar sin kvalitet som icke påtvingade organisatoriska sammanslutningar både under kommunistiska och fascistiska regimer (Evers, 1995: 162).

Neumayr et al. (2009) har utvecklat en funktionell teori och modell för den tredje sektorn vars koncept har likheter med forskning av Pestoff som presenterade sin teori om en välfärdstriangel i början av 1990-talet och Evers som presenterade sin teori vid samma tid där den tredje sektorn utgör ett mellanliggande område mellan samhällets sektorer staten marknaden och gemenskap. Men det finns vissa skillnader. Den tredje sektorn ses av forskarna Neumayr et al. kombinera tre primära

handlingssätt, funktioner för att nå sina mål i relation till det politiska systemet, marknaden och gemenskapen/-hushållssektorn. Den tredje sektorn förväntas inte bara producera varor och tjänster utan vara en relevant faktor för social och politisk koordination. I sin teori och modell anser de sig skilja mer tydligt mellan organisationer och sociala subsystem som två distinkta kategorier av sociala system. Det gör de utifrån forskning av Luhmann om sociala system. På så sätt försöker forskarna specificera aktiviteter och handlingar som görs av den tredje sektorns organisationer och ge dem en specifik funktion i deras miljö och i relation med andra samhällssektorer staten, marknaden och gemenskapen. Den tredje sektorns funktion och komponenter ses vara en del av en mixad välfärdsstat (Neumayr et al., 2009: 7).

Luhmann (1995) definierade organisationer som ett nätverk av beslut som reproducerar sig själva. Organisationer är en sorts samhällssystem. De andra två sorters samhällssystem som Luhmann uppfattade vara en del av det sociala systemet vilket bygger på kommunikation, grundar sig på stängda samhällssystem med olika interaktionsområden och interaktionssystem som reproducerar sig själva på grundval av kommunikation snarare än beslutsfattande. Stängda samhällssystem som består av olika interaktionsområden med det stora självreflekterande sociala systemet är exempelvis rättsväsende, konst och utbildning (Luhmann, 1995). Denna syn på organisationer torde gå väl att kombinera med moderna governance teorier.

Utifrån en europeisk tradition hävdar Neumayr et al. (2009) att *civil society organizations*, CSO kan betecknas som den organiserade delen av det civila samhället som tillhandahåller människor möjlighet att organisera sig själva, samt upptäcka delade åsikter och fördjupa dessa åsikter och att tillhandahålla faciliteter eller tjänster som ska användas av dem själva eller av andra personer. Jag noterar dock att de använder en amerikanskt inspirerad definition av CSO där organisationerna har en formell struktur, är självstyrande, inte delar ut vinster och är fristående enheter. De ses därmed som frivilligorganisationer vars medlemskap inte är obligatoriskt och de mottar gåvor och frivilligt arbete (Neumayr et al., 2009:3-5).

Detta ter sig lite udda rent akademiskt då de som forskare å ena sidan anser sig tillhöra en europeisk tradition av forskningen om den tredje sektorn men samtidigt utgår från en amerikansk tradition där den tredje sektorns organisationer inte ska erhålla någon vinst. I det nordiska perspektivet skulle kooperativ som anordnare av personlig assistans försvinna som anordnare i den tredje sektorn då de kan hantera en mindre vinst även om verksamheten främst styrs av sociala mål. Se Westin (2014). Detta är en problematik som också tagits upp av Evers och Laville (2004). Jag väljer att lägga den analytiska tonvikten på den tredje sektorn utifrån den europeiska traditionen.

Med avstamp i tidigare forskning och påpekar Enjolras och Sivesind (2018) att organisationer från tredje sektorn länge har betraktats som arenor för medborgerligt och politiskt deltagande (Almond och Verba på 1960-talet) och som skolor för demokrati (Tocqueville på 1800-talet). I den europeiska traditionen har man visat större fokus på den tredje sektorn som en viktig bidragsgivare till framväxten av socialt kapital utifrån Putnam med kollegors forskning på 1990-talet. Socialt kapital innefattar de relationer av förtroende och ömsesidighet utan vilka vare sig demokrati eller marknader kan fungera. Vid gränsöverskridande jämförelser har man konsekvent kunnat visa på en korrelation, ett samband mellan indikatorer för socialt kapital och politiskt engagemang, å ena sidan, och storleken på den tredje sektorn, å andra sidan. Den tredje sektorn kan därmed ses ha en stor roll att spela för att bygga socialt kapital och de nordiska länderna och Nordeuropeiska länderna kännetecknas av högt socialt förtroende och politiskt engagemang. Medan östeuropeiska länder uppvisar de lägsta nivåerna av förtroende och politiskt engagemang och de södra europeiska länderna faller mellan dessa två grupperingar. Höga poäng på indikatorer för socialt förtroende och politiskt engagemang sammanfaller med livskraftiga civila samhällen, frånvaro av korruption och ett starkt förtroende för institutioner. Putnam och hans kollegors empiriska arbete om socialt kapital i Italien antyder att en livlig sektor inom det civila samhället ger högre nivåer av förtroende i ett samhälle (Enjolras & Sivesind, 2018: 101–102).

Det finns dock enligt Enjolras och Sivesind (2018) annan forskning som i stället för den tredje sektorn tillskriver ett stort förtroende till den roll som välfärdsstaten spelar och den omfördelning som den specifika välfärdsstaten tillåter. Medan vissa forskare betonar brist på social ojämlikhet ser andra institutioner i (välfärdsstaten) eller rättsstaten som den avgörande kraften som främjar ett allmänt förtroende för samhället. Tidigare forskning av Rothstein och Stolle har till exempel hävdat att välfärdsstaten har en speciell roll i att skapa förtroende genom att upprätthålla värderingar som opartiskhet, jämlikhet inför lagen, respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet och effektivitet (Enjolras & Sivesind, 2018:103).

Det finns därmed en debatt om socialt kapital produceras främst i sociala relationer likt Putnam och kollegor hävdat eller om socialt kapital skapas genom en institutionell effektivitet likt Rothstein och kollegor gjort gällande. Min utgångspunkt är att det ena inte utesluter det andra. Socialt kapital torde kunna bildas främst i sociala relationer som bygger på tillit och ömsesidighet men att också det sätt som vi designat välfärdsstaten kan bidra till framväxten av socialt kapital. De gränsöverskridande studier som Enjolras och Sivesind (2018:101–102) hänvisar till visar indirekt att de olika välfärdsstaterna som finns i den europeiska traditionen ger olika utrymme för den tredje sektorn att växa. En stor tredje sektor finns i de nordiska länderna vid sidan av en utbyggd välfärdsstat varför den

nordiska välfärdsmodellen torde ge större utrymme för framväxten av socialt kapital och en livskraftig tredje sektor. Den nordiska välfärdsmodellen bygger i huvudsak på offentlig produktion. De övriga välfärdsmodellerna är exempel där välfärdsstaten till sin omfattning blivit klart mindre och sålunda också omfattningen av den tredje sektorn.

Det finns därmed historiska och politiska förklaringar till hur stor den tredje sektorn är inom välfärdsstater. Den tredje sektorn kan förväntas få olika funktion beroende på vilken kulturell och historisk kontext vi undersöker sektorn inom. Evers och Laville (2004) visar tydligt på skillnader mellan välfärdsmodeller då de kan identifiera tre idealtyper av förhållanden mellan föreningar inom den tredje sektorn och statliga myndigheter. Den första typen är den universella eller socialdemokratiska modellen som vi ha i skandinaviska länder som Sverige och Finland. Denna välfärdsmodell bygger på ett stort förtroende för staten som organisatör av välfärdstjänster och har historiskt uttryckts i en "*kollektivisering av behov*" inom social service och främjande av social integration och jämställdhet. I detta sammanhang har föreningar roll varit att primärt ge röst för sociala behov och att fungera som en kanal för att lämna krav och för att tillsammans mobilisera nätverk för att främja leverans av tjänster av offentliga myndigheter. Dessa tjänster har då uppfattats vara regeringens ansvar, för vilket jämställdhet är ett officiellt mål (Evers & Laville, 2004: 27). Den nordiska välfärdsmodellen som idealmodell bygger därmed mycket på offentlig produktion av välfärdstjänster.

Inom den liberala välfärdsmodellen likt den i Storbritannien och en dual välfärdsmodell som i Sydeuropa så tillhandahålls enligt Evers och Laville (2004) dessa välfärdstjänster i allmänhet inte av staten. I det liberala välfärdsstatssystemet är det offentliga stödet koncentrerat till de mest missgynnade personerna i befolkningen. Resterande medborgare i befolkningen förväntas nog därmed klara sig med privata försäkringar. Detta resulterar i en brist på sådana tjänster som barnomsorg, varför en hög andel kvinnor måste arbeta deltid och jämställdheten missgynnas därmed. Svagheter i den liberala välfärdsmodellen i att er bjuda icke-marknadstjänster som regleras av offentliga myndigheter är också karakteristiska för den dual välfärdsmodell som finns i Sydeuropa, vilket kan påvisas i Spanien, Italien och Portugal. Detta system bygger på monetära överföringar, försummar tjänster och tillhandahåller socialförsäkring endast för dem som framgångsrikt har integrerats på arbetsmarknaden på bekostnad av grupper som inte har anställningssäkerhet och som är fångade i den informella ekonomin (Evers & Laville, 2004:27).

Inom dessa två nämnda välfärdsmodeller kan tillgång till rättigheter enligt Evers och Laville (2004) varken ses vara universell eller jämlik, utan fungerar på grundval av personlig kunskap, privilegium och beskydd. I dessa välfärdsmodeller är den tredje sektorns roll, som en producent av

varor och tjänster, mycket begränsad, om än av helt olika skäl. I den universalistiska socialdemokratiska välfärdsmodellen fanns det en stark drivkraft historiskt att låta det offentliga ta över uppgifter som tidigare utfördes av marknaden eller den tredje sektorn. I den liberala och sydeuropeiska välfärdsmodellen är offentliga tjänster i allmänhet begränsade, och blir i praktiken kvinnors ansvar och förblir därmed som tjänster på privatmarknaden och inom hushåll. Detta hindrar jämställdhet mellan könen då kvinnor förväntas vara hemma mer och ta hand om barn och anhöriga (Evers & Laville, 2004:27). Inom den Sydeuropeiska välfärdsmodellen uppfattar jag det finnas en mer utvecklade välfärdsstat med mindre offentlig produktion och ett stort ansvar för den tredje sektorn att producera välfärdstjänster.

I Östeuropa var det enligt Salamon och Sokolowski (2018) ofta så att styrande eliter fann det nödvändigt att begränsa personliga friheter och särskilt begränsa tillväxten av civilsamhällets och den tredje sektorn organisationer som kunde förväntas utmana regeringens dominans och störa den snabba moderniseringsagendan genom krav på större politisk röst för medborgare och bättre levnadsstandard. Detta resulterar i ett statistiskt mönster och civilsamhället och den tredje sektorn blev mycket begränsade till sin omfattning. En konsekvens av denna begränsning av den tredje sektorns organisationer och sektorns utveckling är en förskjutning av skyddet för social trygghet från den organiserade till den informella sociala sfären (Salamon & Sokolowski, 2018: 73).

Fram till 1990-talet förblev de central- och östeuropeiska länderna enligt Salamon och Sokolowski (2018) bundna till det återkommande mönstret under vilket den organisatoriska delen av civilsamhället och den tredje sektorn var satt under strikt statlig kontroll. När den politiska regimens legitimitet avtog i kommunistiskt styrda länderna, så avtog också legitimiteten hos dessa statskontrollerade medborgarorganisationer. En konsekvens blev att praktiskt taget alla spontana medborgerliga aktiviteter utfördes inom den informella sfären av grannars självhjälpaktiviteter och oorganiserade sociala rörelser. De ekonomiska och politiska reformerna på 1990-talet och den efterföljande anslutningen till EU kom för många av länderna att dramatiskt förändra den kontext där organisationer inom den tredje sektorn och civilsamhället verkar. De existerande normerna för socialt beteende som mer gynnar direkta volontäråtgärder än deltagande i organiserade aktiviteter kvarstår (Salamon & Sokolowski, 2018: 73).

Östeuropeiska länder uppvisar till följd av dessa historiska orsaker de lägsta nivåerna av förtroende och politiskt engagemang, vilket enligt Enjolras och Sivesind (2018) beror på en tudelad syn på den tredje sektorn. Detta då en del uppfattade det civila samhället och offentlig debatt som avgörande för skapandet av goda medborgare och främjade därmed decentralisering av statens ansvar; medan andra ville hålla tillbaka föreningars påverkan inom det civila samhället. Man

förespråkade utifrån denna senare ståndpunkt införandet av ett konkurrenskraftigt partisystem, men såg marknaden som det mest prominenta instrumentet för att främja mänsklig frihet och kreativitet. De förespråkade då att underlätta och främja medborgarnas deltagande snarare än att ge ideella organisationer en privilegierad roll som medlare mellan medborgare och regeringen. Detta påverkade utvecklingen av det civila samhället i de avancerade centrala östeuropeiska länderna. I politiska debatter utmålades i dessa länder det civila samhället ofta som en revolutionär styrka och som en del av den politiska oppositionen. De icke-statliga organisationerna var under politisk attack från de regerande partierna och statliga organisationer, varför dessa regeringen inte gav statliga stöd via skatter eller förespråkade ett ökat organisatoriskt deltagande i politiskt beslutsfattande. Men med tiden då dessa länder sökte EU-medlemskap kom deras syn på den tredje sektorn att förändras. Jämförelsen av olika välfärdsmodellens påverkan på den tredje sektorn visar att utvecklingen för den tredje sektorns organisationer främjas av kontextuella faktorer som exempelvis den politiska öppenheten från regeringens sida för samarbete med den tredje sektorns organisationer och på den kapacitet som utvecklas av organisationer inom den tredje sektorn. Den institutionella infrastrukturen som kan främja utveckling av sektorn i form av resurscentra, finansieringsprogram samt pilotprojekt är viktig för en hållbar utveckling och för innovativ praxis (Enjolras & Sivesind, 2018:102 och 115–117).

Det finns också regionala skillnader för hur den tredje sektorn fungerar också inom vår nordiska välfärdsmodell. Finland har exempelvis en något mindre tredje sektor än Sverige. Det finns historiska förklaringar till detta. Under första hälften av 1900-talet hindrades enligt Helander och Sundback (1998) vitaliteten hos organisationer inom det civila samhället hårt av de politiska spänningarna som kännetecknade hela samhället (efter inbördeskrig och världskrig) samt av den relativt sena moderniseringen av ekonomin (Helander & Sundback, 1998:24). Det senare tolkar jag som att inbördeskriget och andra världskriget skapade stora politiska spänningar som gjorde det mycket svårare att bygga de relationer som bygger på tillit och ömsesidighet, vilka krävs för att bygga socialt kapital. Att landet haft en sämre ekonomisk utveckling har sannolikt betytt att det civila samhället inte haft samma tillgång till privata gåvor för att bygga upp sin verksamhet. Finland byggde därmed upp sin nordiska välfärdsstat under andra förutsättningar än Sverige och det märks ännu i vår tid även om det finns många starka föreningar i Finland. Föreningarna torde historiskt därmed också ha varit mer beroende av statliga bidrag för att överleva.

Enjolras och Sivesind (2018) visar utifrån statistik från European Social Survey 2012 att på samhälls nivå finns det vid gränsöverskridande jämförelser mellan länder konsekvent en korrelation mellan indikatorer för hälsa och välbefinnande, å ena sidan, och storleken på den tredje

sektorn, å andra sidan. I denna jämförelse ter sig Sverige också ha en något större tredje sektor i jämförelse med Finland utifrån hur många som arbetar inom sektorn och får också något högre resultat för välbefinnande (Enjolras & Sivesind, 2018:108).

Men vikten av den tredje sektorn beskrivs nog väl även utifrån dess olika funktioner och roller. Neumayr et al. (2009) ser utifrån tidigare forskning tre huvudsakliga samhällsfunktioner för organisationer inom det civila samhället och det är tjänste-, uttrycks- och påverkansarbetefunktionen (advocacy). Medan den första funktionen avser leverans av varor och tjänster, innefattar den uttrycksfulla funktionen aktiviteter där vi uttrycker vår röst om kulturella, andliga och professionella eller politiska värderingar, intressen och övertygelser. Påverkansarbetefunktionen utgör verksamheter som syftar till att påverka och ändra politik eller ta vara på kollektiva tillhörigheter (Neumayr et al., 2009:5).

Men det går också att utifrån tidigare forskning enligt Neumayr et al. (2009) visa på flera funktioner med verksamhet i organisationer inom det civila samhället. Dessa organisationer kan bidra till innovation då de kan agera pionjärer som identifierar icke adresserade samhällsfrågor och fokuserar på dem samt formulerar nya lösningar på problem i samhället. Dessa organisationer kan också bidra till samhällsbyggnad eller som jag tolkar det till skapande av olika gemenskaper i samhället. Denna process där man skapar gemenskap som också innefattar skapande av socialt kapital med hänvisning till forskning av Putnam ger organisationer inom det civila samhället en integrerande roll. Dessa organisationer uppmuntrar social interaktion då de bidrar till att skapa en känsla av gemenskap, baserat på ömsesidigt förtroende, gemensamma normer och ömsesidighet (Neumayr et al., 2009:5).

Utifrån tidigare forskning, Evers (1990) som tas upp i Evers och Laville (2004: 12-16), Evers, (1995: 161-162), Pestoff, (1998b: 10) och Neumayr et al., (2009:5, 10 och 26) väljer jag att definiera den tredje sektorn och dess funktioner enligt följande: Signifikativt för den tredje sektorn och dess organisationer är att de utgör en del av det civila samhället, vilka har ett socioekonomiskt syfte i den mån att de levererar varor, tjänster och praktisk hjälp till såväl medlemmar som icke-medlemmar. Dessa organisationer representerar och balanserar ett flertal normer och värderingar varav det viktigastes sociala målet är broderskap med anknutna värden i form av självhjälp och välvilja. Kontroll inom den tredje sektorn sker genom krav på socialt ansvarstagande. I relation med andra samhällssektorer har den tredje sektorn specifika funktioner och kan också agera som hybrider. I relation till det politiska systemet är påverkansarbetefunktionen primär med handlingar inom organisationer som syftar till att ändra politik eller ta vara på kollektiva tillhörigheter. I relation till den ekonomiska marknaden agerar den tredje sektorn primärt som leverantör av varor och tjänster. I relation till den icke-

monetära ekonomin som består av familj och sociala relationer bidrar den tredje sektorn primärt till ett skapande av gemenskap och social interaktion. Den tredje sektorn kan därmed ses som en förmedlande sektor i relation till de stora samhällssektorerna och en bärare av socialt kapital.

3.1.2 Den privata sektorn

Enligt Surbhi (2015) är den del av en nationens ekonomi, som ägs och kontrolleras av regeringen, oavsett om den är central, statlig eller lokal, den del som kallas den offentliga sektorn. Den del av ett lands ekonomi, som ägs och kontrolleras av privatpersoner eller företag kallas privat sektor. Den sektor vilket bedriver verksamhet för att tillhandahålla offentliga varor och tjänster till allmänheten benämns offentlig sektor. Statliga företag, byråer och myndighetsorgan ägs, kontrolleras och drivs av regeringen oavsett nivå inom den offentliga sektorn. Den del av en nationell ekonomi som ägs, kontrolleras och förvaltas av privatpersoner eller företag kallas för den privata sektorn. De privata företagen är indelade på storlekar som små och medelstora företag och stora företag som antingen är privata eller börsnoterade organisationer. Företagen kan skapas på två sätt, d.v.s. antingen genom bildandet av ett nytt företag eller genom privatisering av offentliga sektorns företag. Företag inom den privata sektorn är generellt etablerade med målet att göra vinst och bygga upp starka varumärken. Företagen tillhandahåller kvalitetstjänster till samhället med avsikt att vinna förtroende och god vilja från människor som kunder för att överleva på lång sikt och klara att konkurrera på marknaden med andra företag. Företagen måste följa de lagar som styr dem (Surbhi, 2015).

I den privata sektorn har enligt Enjolras (2009) äganderätten fördelats genom att ägarna har förmögenhetsmässiga konsekvenser av sin handling i vinstdrivande företag. I dessa vinstdrivande företag är makten i beslutsprocessen fördelad proportionellt mot hur stor andel av aktierna personen (eller organisationen) äger. Marknads- och hierarkisk samordning inom den privata sektorn uppnås genom samspel mellan prismekanismen respektive tvång. I det vinstdrivande företaget är beslutsfattarna ansvariga inför aktieägarna. I vinstdrivande företag ges främst monetära incitament (Enjolras, 2009: 277–278).

Enligt Lindbeck et al. (2000) utgår demokrati och den privata sektorn från det gemensamma idealet att makten i ett land bör utgå från den fria, suveräna människan. Själva styrningen i de båda samhällssektorerna förutsätter att individen är kapabel att själv välja mellan olika alternativ – vid rösturnan och i butiken. Samhällssektorernas olika funktion bygger på arbetsfördelning och därmed överlåtelse, delegering, av beslut till andra. Inom såväl offentlig som privat sektor delegeras makten ofta i flera led, ofta i stora organisationer. Likheter skapar gemensamma problem som

har att göra med hur makt överläts och kontrolleras (Lindbeck et al., 2000:21).

Det uppstår inom den privata sektorn två sorters intressekonflikter vid delegering enligt Lindbeck et al. (2000) varvid den första intressekonflikten uppstår vid delegering av uppgifter från konsumenten till producenten på privata marknader där producenten har ett ansvar gentemot kunden. Begrepp som exit och voice blir i detta sammanhang relevanta utifrån tidigare forskning av Hirschman på 1970-talet. Den andra typen av intressekonflikt som uppstår vid delegering gäller sambandet mellan makt och ansvar vid intressekonflikter som uppkommer vid beslut inom organisationer, exempelvis mellan ägare och den makt som de delegerar till en företagsledning inom större privata företag. Kunden förutsätts vid missnöje utkräva ansvar genom att byta producent, vilket hotar företagets lönsamhet och på sikt dess överlevnad. Kundens möjlighet till sådan exit tvingar producenten att anpassa sig till kundens intresse och behov vid produktion av en vara eller tjänst (Lindbeck et al., 2000: 21–23)

Marknaden definieras enligt Evers och Laville (2004) utifrån arbeten på 1940-talet av Polanyi (1962) där marknadsekonomin (den privata sektorn) möjliggör konvergens mellan utbud och efterfrågan på varor och tjänster genom prissättning. Relationen mellan leverantören och kunden bygger på avtal. Marknadsprincipen med dess utbyte av varor och tjänster är inte nödvändigtvis inbäddad i det sociala systemet och dess sociala relationer, i motsats till de andra samhällssektorerna staten och hushållens och gemenskapens sektor som jag benämner den icke-monetära ekonomin. Marknadsprincipen kan bygga på sociala relationer men kan också i väst vara avskild från ekonomiska institutioner (Evers & Laville, 2004: 16–17).

För mig utgör de olika samhällssektorerna sociala system som bygger på kommunikation varför detta antagande ovan kan te sig otydligt. Men vi kan exempelvis köpa aktier eller betala räkningar via en dator varför sociala relationer inte är en förutsättning för alla ekonomiska transaktioner.

Marknadens styrka anses enligt SOU: 1990:44, vara dess förmåga att samordna produktion till konsumenternas bästa. Prismekanism och konkurrens förväntas ge en effektiv fördelning av knappa resurser. Makten förläggs hos köparen, kunden vars val ytterst avgör produktionens inriktning. Marknaden betonar individens frihet att själv bestämma över egna förhållanden. Men marknaden styrs inte av något kollektivt beslutsfattande likt principen om en medborgare en röst. Ett mer individorienterat demokratiideal framhäver den enskildes rätt till självbestämmande. I ett samhälle med alltför stora skillnader i inkomst och förmögenhet kommer marknaden riskera att vidmakthålla och förstärka ojämlikheter (SOU 1990:44: 257–258).

Neumayr et al. (2009) beskriver det ekonomiska systemet ha sin grund i pengar som medel för kommunikation där vi väljer att betala för en vara eller tjänst. I det ekonomiska systemet sker produktion och leverans av varor och tjänster (Neumayr et al., 2009:26). Denna ansats ovan anser jag vara alltför ensidig då sociala företag enligt Levander (2011:2) mixer principer från marknaden, den tredje sektorn och den offentliga sektorn varför de kan utmana våra föreställningar om institutionell logik. Även vid vanligt företagande kan sociala mål antas vara av vikt vid sidan av att göra en vinst.

Den privata sektorn styrs enligt Pestoff (1998b) av dess huvudvärde frihet för individen som kund med målet att uppnå vinstmaximering för företaget. Kontroll sker genom att kräva ekonomiskt ansvarstagande då man vill försäkra aktieägare/stat mot uppskrivna/nedskrivna företagstillgångar och undvika bedrägerier (Pestoff, 1998b: 10).

Både Enjolras (2009:277) och Pestoff (1998b: 10) verkar utgå från att företagare primärt drivs i syfte att nå vinstmaximering och detta är något som bör bemötas då entreprenörer som bedriver företag kan ha flera andra syften med sitt företagande än att primärt tjäna pengar.

Enligt Johnson (2019) har entreprenörer som drivit företag på olika sätt bidragit till att utveckla välfärden. Johnson beskriver svensk historia men detta gäller säkert alla nordiska länder. Det finns därmed andra drivkrafter för att driva företag än att bara göra vinst. Johnson tar fram tre typer av entreprenörer som bidragit till utvecklingen av välfärden Det finns företagare som har drivit en "*sedvanlig*" företagsverksamhet som vid sidan av företaget har byggt upp omfattande välfärdsinstitutioner för de anställda och deras familjer, samt ibland även för ett helt samhälle. Det finns exempel på entreprenörer som har drivit företag inom välfärdssektorn som sjukvård, barnomsorg och utbildning. Det finns också exempel på företagare som genom donationer eller egna arbetsinsatser har stöttat olika välfärdsinsatser utifrån olika motiv, (främst har det handlat om socialt engagemang, självrttffärdighet eller dynastibygge). I Sverige innebar 1990-talets valfrihetsreformer att förutsättningarna för att agera entreprenörer vid välfärdsproduktion förbättrats. Nya samhällsproblem har kommit upp på agendan, där offentliga insatser av många bedöms som otillräckliga vilket givit plats för flera aktörer. Det kan handla om miljö och klimat, utanförskap eller den demografiska utvecklingen med en mer åldrande befolkning som är i behov av stöd. Under 2000-talet har vi därför enligt Johnson upplevt något av en renässans för entreprenöriellt välfärdsbygge i Sverige (Johnson, 2019: 8 och 66).

Det finns allt fler privata företag som är verksamma som producenter av välfärdstjänster och dessa företag kan ha andra uttalade mål än att bara driva ett företag för vinst och jag väljer att här benämna dessa mål sociala mål.

Utifrån Larsson och Westlund (2017) tolkar jag det som att entreprenörer kan bidra till skapande av socialt kapital men också att fördelarna med sammanbindande socialt kapital i samhället är uppenbaraför att nå ekonomisk utveckling. Ett dåligt socialt kapital bidrar till korruption. Men det goda sociala kapitalet kan bidra till en positiv utveckling då tätt sammanlänkade grupper uppvisar hög tillit och obefintliga transaktionskostnader. Den som är entreprenör i en sådan miljö kan söka tips och råd, eller till och med finansiellt kapital, gör det i regel till en mycket begränsad kostnad vilket borde kunna göra deras företagande mer framgångsrikt. I sig är det en enorm konkurrensfördel att vara medlem av "rätt" sammanbundna grupper och på så sätt kan en entreprenöranda skapas på vissa lokala orter. Entreprenörer skapar socialt kapital men är också en produkt av att det finns socialt kapital i deras närhet. Det sociala kapitalet skapas dels av sociala nätverk mellan aktörer på olika nivåer, dels av de värderingar, normer och attityder som sprids i dessa nätverk (Larsson & Westlund, 2017: 3-6).

Entreprenörskap och socialt kapital blir då två viktiga begrepp då ekonomiska relationer ter sig bygga på förtroende och socialt kapital tolkar jag vara ett slags förtroendekapital som företagare kan påverka individuellt genom eget agerande men som också påverkas av den miljö företaget verkar inom. Om kunden inte hyser förtroende för företagare och är nöjd med tjänstens utförande kan kunden utifrån marknadens principer bara välja att gå genom exit till ett annat företag. Det finns därmed ett i behov av att bygga ett förtroendekapital. Detta perspektiv verkar dock ha kommit i skymundan av statsvetare som forskar kring den tredje sektorn där den privata sektorn oftast beskrivs utifrån ett ensidigt ideal om vinstmaximering. I detta avseende behövs det forskning som också visar på företagens unika bidrag till framväxten av socialt kapital i relation till välfärdsproduktion.

Statsvetare har tenderat att beskriva socialt kapital endast som ett förtroendekapital som främst skapas i det civila samhället. Putnam (1996) med kollegor visar dock med sin forskning inte bara på föreningarnas stora betydelse för framväxten av socialt kapital men också att socialt kapital som fanns i horisontella relationer och nätverk regionalt i norra Italien bidrog till ekonomisk utveckling. Jag kommer nedan att diskutera socialt kapital mer utförligt i relation till den offentliga sektorn och den icke-monetära ekonomin.

Utifrån Enjolras, (2009: 277-278), Surbhi (2015), Pestoff (1998b:10), och SOU 1990:44: 257-258 väljer jag att definiera den privata sektorn enligt följande: Den privata sektorns organisationer ägs, kontrolleras och förvaltas av privatpersoner eller företag. Äganderätten fördelats genom att ägarna har förmögenhetsmässiga konsekvenser av sin handling i vinstdrivande företag. Makten i beslutsprocessen fördelas proportionellt mot hur stor andel av aktierna personen (eller organisationen) äger. Marknads- och hierarkisk samordning uppnås genom samspel mellan

prismekanismen respektive tvång. Företag är generellt etablerade med målet att göra vinst och bygga upp starka varumärken men kan också ha sociala mål. Kontroll sker genom att kräva ekonomiskt ansvarstagande vanligen vid årsmöten från företagarna för att undvika bedrägerier. I ett samhälle med alltför stora skillnader i inkomst och förmögenhet kommer marknaden riskera att vidmakthålla och förstärka ojämlikheter.

3.1.3 Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn är enligt Surbhi (2015) del av en nationens ekonomi, som är under kontroll av den politiskt utsedda regeringen, oavsett om den är central, statlig eller lokal. Offentliga inkomster uppkommer genom medborgare betalar skatt, tull eller böter (Surbhi, 2015).

I offentliga beslutsprocesser får beslutsfattare enligt Enjolras (2009) sin makt som representanter utifrån politiskt legitimerad nominering i olika politiska valprocesser. Den primära samordningsmekanismen är hierarki. Ansvarighet utkrävs genom att i de offentliga organisationer (myndigheter) är beslutsfattarna politiskt utsedda och politiskt ansvariga. Fördelningen av äganderätten inom sektorn innebär inte att tjänstemännen har någon skyldighet att personligen ta de ekonomiska konsekvenserna av sina handlingar. I offentliga organisationer blandar man monetära och icke-monetära (axiologiska) incitament för deltagande (Enjolras, 2009: 277–278).

När det gäller den offentliga sektorn (det politiska systemet) är det enligt Luhmann (1995) ingen exakt likhet mellan olika strukturer eftersom kommunikationsmediet av makt. Att hävda makt kan man inte påvisa med samma tekniska precision eller högintegrerande kapacitet som då man äger pengar. Att inneha och använda makt är inte enbart ett politiskt fenomen då makt introduceras genom en ytterligare självbeskrivning för att ge en referenspunkt för självreflekterande behandling av information. Denna funktion uppfylls av staten och dess institutioner men staten som begrepp är fortfarande oklart. Anledningen till denna oklarhet i betydelsen av begreppet staten kan ligga i att man utifrån ett analytiskt perspektiv sökt att objektivt beskriva begreppet, vilket inte låter sig göras. Detta då innebörden av begreppet staten visar på mycket komplexitet och heterogenitet när det tillämpas på frågor som är viktiga för dess betydelse: folk, nationella territorium och myndigheter (Luhmann, 1995: 463–464).

Det systemteoretiska konceptet som utarbetas av Luhmann (1995) gör att man kan omformulera problemet genom att använda skillnaden mellan det politiska systemet och dess självbeskrivning staten. Man skiftar därmed de konceptuella frågorna som knapphändigt har försökt att tydliggöra kring vad staten verkar vara till de sätt som staten faktiskt är. Med ett sådant perspektiv kan man säga att staten är en självbeskrivning av det politiska systemet. Att diskutera självreferensen

staten i det politiska systemet, kan då göras oberoende av någon bedömning av den konkreta fördelningen av makt och att vända denna artefakt - precis som pengar - till den medföljande betydelsen referens av alla operationer som hävdar att de fungerar som en del av det politiska systemet. Staten är juridiskt ansvarig, en juridisk klassificeringsenhet, så att suveräna och skattemässiga åtgärder utgör kärnan i all politisk verksamhet (Luhmann, 1995: 464).

Neumayr et al. (2009) hävdar utifrån Luhmanns arbete att det politiska systemets medium är makt i styret mellan de styrande och opposition. Det politiska systemet ses generera normer som är kollektivt bindande (Neumayr et al., 2009: 26). Dessa kollektivt bindande normer är som jag tolkar det främst lagstiftning.

Enligt Evers och Laville (2004) är huvudprincipen för staten omfördelning och princip styr välfärdsstatens verksamhet för vilken resultaten av produktionen av varor och tjänster överlämnas till en central myndighet som ansvarar för hanteringen av den. Det handlar om att genomföra ett förfarande för att definiera betalningsregler och mål. Ett förhållande etableras över tid mellan den centrala myndighet som ålägger en skyldighet och de medborgare som är föremål för denna. "*Kontanta förmåner*" kan särskiljas från "*förmåner i natura*" som två olika former av omfördelning. Ibland kan denna omfördelning vara privat, när den institution som ansvarar är privat, till exempel organisation vars styrelseledamöter har befogenhet att ta en andel av vinsten för företagssponsring eller donationer, till exempel genom privata stiftelser. Men omfördelningen är framför allt en offentlig fråga, som är central för välfärdsstaten. Inom välfärdsstaten har en modern omfördelningsform ökat, vilken upprätthålls av obligatoriska regler och används för att betala förmåner enligt sociala rättigheter för medborgarna (Evers & Laville, 2004: 17–18).

Den statliga sektorn styrs enligt Pestoff (1998b) av sitt huvudvärde som är rättvisa. Anknutna värden inom staten handlar om att ge ett allmänt tillhandahållande av tjänster inom välfärdsstaten till behövande medborgare oavsett social position. Kontrollfunktionen sker genom ett politiskt ansvarstagande. Kontrollen syftar till att utverka måluppfyllelse, jämlik behandling av medborgare, förhindra byråkratins utbredning inom staten (som också benämns offentlig sektor) och undvika bedrägeri (Pestoff, 1998b: 10).

Enligt Lindbeck et al. (2000) finns det inom den offentliga sektorn motsvarande intressekonflikter som uppkommer vid delegering likt dem som nämnts inom den privata sektorn. Medborgarnas uppdrag till politiker att ansvara för tillgången på sociala tjänster av olika slag har sin motsvarighet i konsumenternas uppdrag till producenter i form av företag på marknaden. På samma sätt är delegeringen av beslutsmakt inom den offentliga sektorn (från parlament till regering, förvaltningschefer och företrädare för offentliga produktionsenheter på olika nivåer) en parallell

till ägarnas delegering av beslutsmakt till företagens verkställande ledning. När exit-metoden vid missnöje för medborgaren är stängd i den offentliga sektorn är konsumenterna i huvudsak hänvisade till voice. Vid myndighetsutövning är exempelvis voice den enda tillgängliga metoden för medborgaren att hävda sin rätt. Effektiviteten hos denna mekanism beror på flera faktorer som att om tjänstemannaansvaret är oklart definierat eller borta, blir möjligheterna att ställa politiker eller tjänstemän till juridiskt ansvar mycket begränsade. De offentliga tjänstemonopolen innebär att det inte sällan bara finns en arbetsgivare för vissa yrkesgrupper med specialkunskaper. Den omfattande verksamheten inom en och samma politiska organisation oavsett nivå gör att roller som är åtskilda i den privata sektorn ofta kombineras i den offentliga sektorn. Medborgarna i en kommun eller en stat är samtidigt både »konsumenter« av tjänster och »ägare« av den offentliga verksamheten (Lindbeck et al., 2000: 21–22 och 29–30)

Medborgarna är enligt Lindbeck et al. (2000) den viktigaste *"huvudmannen"* för den verksamhet de själva drar nytta av. I detta faktum, denna kombination av roller ryms i praktiken kärnan i demokratins styrelseskick. Inte sällan är medborgarna inte bara brukare utan också anställda av staten eller kommunen, vilket komplicerar sambandet mellan makt och ansvar ytterligare. En komplikation är att politiker som är *"aktörer"* i det politiska systemet, ofta har en vanskelig dubbelroll som *"styrelse"* för de verkställande organen och som *"granskare"* av den offentliga verksamheten (Lindbeck et al., 2000: 30).

Det starka samhällets ideal enligt SOU 1990:44 ser den offentliga sektorn som ett medel för medborgarna att via politiska beslut förverkliga sina mål. Men den enskilde medborgarens möten med det offentliga är ofta möten med dess byråkrati, vars principer om hierarki, exklusivitet och opersonlighet kan gå stick i stäv med demokratins särdrag av jämlikhet, öppenhet och individualitet. Byråkratin förväntas i detta sammanhang agera som ett neutralt verktyg men är i praktiken en levande social organisation som utvecklar sina egna intressen över tid. Krav på professionalisering och specialisering kan stå i motsats till kravet på effektivitet (SOU 1990:44: 228).

Det starka samhällets ideal är ett ideal där den offentliga sektorn ska förverkliga politikernas beslut och ge jämlikhet genom sitt tillhandahållande av tjänster till alla. Men en stor offentlig sektor förutsätter också en stor byråkrati.

Dahl (1989) har på ett förtjänstfullt sätt beskrivit demokratins skuggteori där förvaltartanken är central. Den bakomliggande tanken är att förvaltare ska styra i stället för folket eftersom folket inte kan förstå och försvara sina intressen, inte heller samhällets intressen på generell nivå. Vanligt folk uppfattas 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. Förvaltarskap legitimerar hierarki och förvaltarskap är den mest framstående och starka rivalen till demokrati i teori och praktik (Dahl, 1989: 52).

I den traditionella offentliga förvaltningen förväntas enligt Clarke (2006: 437–438) expertbedömningar avgöra brukarens behov och lämpliga sociala välfärdsinsatser. Individens egen bedömning av sina behov tas därmed mindre i beaktande än experters bedömningar av individens livssituation.

Utifrån Enjolras (2009: 277–278), Luhmann (1995: 464), Pestoff (1998b: 10), SOU 1990:44: 228 och Surbhi (2015) väljer jag att ge den offentliga sektorn följande betydelse: Den del av en nationens ekonomi, som är under kontroll av den politiskt utsedda regeringen, oavsett om den är central, statlig eller lokal. I offentliga beslutsprocesser får beslutsfattare sin makt som representanter utifrån politiskt legitimerad nominering i olika politiska valprocesser. Den primära samordningsmekanismen är hierarki. I offentliga organisationer (myndigheter) är beslutsfattarna politiskt utsedda och politiskt ansvariga. De offentliga tjänstemännen har inte någon skyldighet att personligen ta ekonomiska konsekvenser av sina handlingar. I offentliga organisationer kombinerar de verksamma monetära och icke-monetära incitament för handling. Pengar genom skatter är ett medel för omfördelning och en referens för alla handlingar som sker inom det politiska systemet. Huvudvärde inom det politiska systemet är rättvisa och anknutna värden handlar om allmänt tillhandahållande av tjänster till individer utifrån rättigheter oavsett social position.

3.1.4 Den icke-monetära ekonomin

Denna sektor kan benämnas med flera namn, gemenskap, hushållssektor eller den icke-monetära ekonomin. Då jag ser denna sektor bygga på kommunikation i relationer mellan individer och grupper vill jag utgå från Luhmann (1995) och dennes syn på sociala system där familj och vänskapsrelationer kan uppfattas som subsystem.

Samhället är enligt Luhmann (1995) de elementära enheterna (kommunikationer) som det är sammansatt av och det som skapats genom kommunikation, är en aspekt av en konstitutiv process. En konsekvens är att jämn negation är inkluderat och tjänar, om inte att bevara strukturer, åtminstone för att bevara "*själv tillverkande*" reproduktion. På detta sätt kan samhället analytiskt ses som en självutbytande ordning, eftersom allt som ska ändras eller ersättas, måste göras inom samhällets ramar (Luhmann, 1995:409).

Samhällsmiljön i interaktionssystem kan enligt Luhmann (1995) ses vara ett komplex av deltagarnas övriga skyldigheter - en intern presentation av skillnaden mellan system och miljö. Jag tolkar det som att familj och vänner är två sorters subsystem inom det stora sociala systemet som präglas av olika normer och värderingar och därmed har en extern

miljö i relation till andra subsystem och det stora omfattande sociala systemet i samhället. Luhmann verkar dock inte precisera dessa viktiga sociala subsystem, vilket jag tycker är märkligt. Luhmanns poäng är att personer kan ha andra åtaganden och rollförpliktelser i andra sociala subsystem, vilket gör att deltagarna på ett visst sätt är olika personer på andra platser och i andra situationer eftersom deras personliga identitet är kopplad till andra historier och andra förväntningar. Detta ger den enskilda människan en grund, en utgångspunkt för att förstå sig själv som en individ och som en referens för att kunna hantera sin egen person och olika roller i samhället (Luhmann, 1995: 419).

Skillnaden mellan samhälle och interaktion förvandlar enligt Luhmann (1995) personers engagemang till frihet. I det sociala samspelet kan varje deltagare beakta att man har ytterligare skyldigheter att uppfylla och kan därigenom få avstånd, distans till det som sker. Således kan man undvika den nära granskningen. Detta är kanske inte en nackdel för interaktion, men det krävs tid för att utveckla autonoma lagar på grundval av en dubbel beredskap. I detta avseende är rekursiviteten hos samhällssystemet den *hypercykel* (Eigen) som gör det möjligt för interaktionssystemet att utgöra sina händelser och därmed *självalet* (Luhmann, 1995: 419–420).

Habermas har enligt Bausch (1997) kritiserat Luhmann för att hans tillämpningar av systemteori visar en respektlöshet mot den fria personens förmåga eftersom systemteorierna fungerar mekaniskt utan att beakta sunt förnuft hos individen, demokratisk diskurs och social rättvisa. Luhmann å sin sida hävdar att komplexiteten i pluralistiska samhällen utesluter normativ konsensus i en omtvistad situation. I sådana situationer kan opersonliga, positiva lagar vara det som skyddar individuella- och kollektiva rättigheter (Bausch, 1997:316).

Evers och Laville (2004) hävdar att den icke-monetära ekonomin är en samhällssektor där fördelningen av varor och tjänster huvudsakligen bygger på ömsesidighet och hushållsförvaltning. Det är uppenbart att ett antal ömsesidighetsbaserade relationer kan ta en monetär form (till exempel donationer), men det är definitivt inom denna sektor de huvudsakliga ömsesidighetsbaserade bidragen genereras, vare sig det är självproduktion eller privathushållsekonomi. Ömsesidighetscykeln är i sig en motsats till ett marknadsutbyte eftersom den är oskiljaktig från mänskliga relationer som leder till önskningar om erkännande och makt från individens sida. Detta kan särskiljas från det omfördelade utbytet inom staten eftersom det inte åläggs en central myndighet (Evers och Laville, 2004: 19–20).

Märk väl att den icke-monetära ekonomin inte finns med i Pestoffs jämförelse av olika samhällssektorer: staten, marknaden och den tredje sektorn (Pestoff, 1998b:10). Det är ett intressant konstaterande även om denna sektor finns med i tidigare nämnda välfärdstriangel.

Cahn (2011) skriver om den icke-monetära ekonomin vars komponenter är hushållsarbete och civil aktivitet (medborgerligt engagemang). Omsorgen om anhöriga och äldre är exempelvis en stor del av hushållens ekonomi. En mycket stor andel av det arbete som görs av anhöriga och släktingar med äldre kan antas vara obetalt arbete. I praktiken finns det en stor mångfald av medborgerligt engagemang som är obetalt, vilket är centralt för ett fungerande demokratiskt samhälle. Vanligtvis tänker vi oss offentliga tjänster som producerade av den offentliga sektorn och betalda via skatter från oss medborgare. Men vissa offentliga varor kan inte produceras effektivt utan socialt kapital från medborgerligt engagemang i familjer, gemenskaper och grannskap. Medborgerliga handlingar utifrån medborgerligt engagemang kan handla exempelvis om att bekämpa brott i grannskapet, arbeta mot miljöförstöring eller ställa tjänstemän inom offentlig förvaltning till svars för sitt dåliga arbete vid misslyckanden (Cahn, 2011: 1-2).

Den icke-monetära ekonomin innefattar enligt Cahn (2011) inte bara obetalt arbete utan också skapandet av en kultur, en social tillgång. Oavsett om vi sedan väljer att benämna denna tillgång kollektiv effektivitet eller socialt kapital så finns det en icke-monetär infrastruktur som består av tillit, ömsesidighet och medborgerligt engagemang som inte kan mätas i pengar. Det verkar finnas en uppfattning om att endast betalt arbete är riktigt arbete. I praktiken kan tillit, ömsesidighet och medborgerligt engagemang vara det sammanhållande kitt som håller samman ett samhälle. Kärnan i den icke-monetära ekonomin inkluderar familjer, grannskap och gemenskaper (Cahn, 2011: 3).

Inom den icke-monetära ekonomin ersätts enligt Cahn (2011) specialiseringen på en marknad med en kombination av "gör det själv" och den självkänsla det ger och ett frivilligt ömsesidigt beroende. Den relevanta enheten för analys ses inte vara den atomiserade individen utan familjen, grannskap och gemenskaper. Ett ömsesidigt beroende ses vara av fundamental vikt för självförsörjning. Det finns en differentiering av arbetsgöromål men det liknar inte marknaden. Specialister ses många gånger som en sista utväg (Cahn, 2011: 4).

Becker (1981) skriver översatt från engelska: *"Familjer har varit ansvariga i alla samhällen, inklusive moderna marknadsorienterade samhällen, för en stor del av den ekonomiska aktiviteten - hälften eller mer - eftersom de har producerat mycket av medlemmarnas konsumtion, utbildning, hälsa och annat mänskligt kapital. Om jag är korrekt att altruism dominerar familjebeteendet, kanske i samma utsträckning som själviskhet dominerar marknadsransaktioner, är altruism mycket viktigare i det ekonomiska livet än vad som allmänt förstås"* (Becker, 1981: 12).

Själva distributionen inom den icke-monetära ekonomin bygger enligt Cahn (2011) på normativa överväganden om behov, rättvisa, altruism, moralisk plikt och individuella insatser och inte främst på förmågan att betala för den enskilde som på den ekonomiska marknaden. Den icke-

monetära ekonomin utgör en kärneekonomi och den grund på vilken staten, marknaden och det civila samhället vilar. Samhällets operativsystem ses vara den icke-monetära ekonomin som också benämns kärneekonomi och specialprogram på datorn utgör verksamhet inom staten, marknaden och det civila samhället (Cahn, 2011: 5).

Utifrån Cahn (2011:1–5) och Wolvén, (2004a: 15) har jag tolkat den icke-monetära ekonomin kontrolleras genom ett socialt ansvarstagande som utövas inom sociala nätverk. Individen blir ansvarig inför familj och vänner i de sociala nätverk som individen umgås inom. Wolvén (2004) hävdar att gemenskap inom den icke-monetära ekonomin har sin utgångspunkt i sociala nätverk (Wolvén, 2004a: 15).

Kärneekonomin ska enligt Coote (2010) grunda sig på och ge form till det sociala och ekonomiska livet. Aktiviteter inom sektorn är i sig inte något bra eller rätt. Livet inom kärneekonomin påverkas djupt av regler, protokoll och maktförhållanden som härrör från staten och marknaden. På så sätt så speglar och reproducerar sektorn sociala och ekonomiska skillnader och ojämlikheter. De flesta transaktioner avser kvinnors obetalda arbete i hemmet, ett mönster som leder till varaktig ojämlikhet i arbetstillfällen, inkomst och makt mellan kvinnor och män. Denna ojämlikhet i samhället och inom den icke-monetära ekonomin förstärks ofta efter ålder, etnicitet och funktionsnedsättningar (Coote, 2010:4). Cahn (2011) hävdar därför att den icke-monetära ekonomin behöver bli skapad och återskapad för att ta bort dold diskriminering, underkastelse och utnyttjande. Men den icke-monetära ekonomin måste samtidigt få ett erkännande som den kärneekonomi på vilket den monetära ekonomin vilar och är beroende (Cahn, 2011: 6). Denna slutsats är dock inte oomtvistad. Evers och Laville (2004) beskriver utifrån forskning av Eme (1993) hur varje uppdelning av ekonomin inom olika samhällssektorer är organiserad kring en princip dominans, där marknadsekonomin anses vara primär, den icke marknadsekonomiska samhällssektorn staten som tillägg, och den icke-monetära ekonomin ibland kallad hushållssektorn som återstående. (Evers & Laville, 2004:20).

Neumayr och Meyer (2010) hävdar utifrån forskning av Putnam (1993) att det organiserade civila samhället är det bästa för att kunna skapa en medborgerlig kultur som består av en allmän tillit och social solidaritet och därmed innefattar enskilda medborgares medborgerlighet (Neumayr & Meyer, 2010: 201).

Putnam (1996) förklarar sin teori mer utförligt: *"Socialt kapital i form av förtroende, normer och nätverk är självförstärkande och ackumulativa. Goda cirkular uppstår i samhällsjämvikt med hög grad av samarbete, förtroende, ömsesidighet, medborgerligt engagemang och kollektiv trivsel. Det är vad som kännetecknar medborgargemenskapen. Avsaknaden av dessa företeelser i ett samhälle utan medborgaranda är också självförstärkande. Avhopp, misstro, skolk, exploatering, isolering, oordning*

och stagnation intensifierar varandra i en kvävande atmosfär av onda cirklar” (Putnam, 1996: 213).

Svedberg (2005) väljer att ge begreppet civila samhället en betydelse där frivilliga/ideella organisationer och deras insatser ingår i det civila samhället liksom informella insatser som anhöriga, grannar, vänner och arbetskamrater gör för andra utanför familjen. Men informella nätverk förutsätts också ingå i det civila samhället (Svedberg, 2005: 45).

Min poäng är att det analytiskt blir svårt att dra en tydlig gräns mellan det civila samhället och den icke-monetära ekonomin där familj och individers sociala relationer ingår. Därmed borde det ideal av altruism som finns inom familjen och den solidaritet som vänner kan visa varandra också kunna bidra till att normer för ömsesidighet och nätverk för att förverkliga medborgerligt deltagande skapas. Även denna sektor torde därmed kunna bidra till framväxten av socialt kapital. Se Putnam (1996).

Men den icke-monetära ekonomin måste inte ses vila på ett ideal av altruism utan Evers och Laville (2004) ser utifrån tidigare arbeten utförda på 1940-talet av Polanyi (1962) att den viktigaste principen för den icke-monetära ekonomin är ömsesidighet. De hävdar att omsättning av varor och tjänster mellan grupper och individer kräver individer, vilka är villiga att etablera en social relation. Ömsesidighet uppfattas vara en icke-kontraktsmässig princip för ekonomiska åtgärder där den sociala samhörigheten är viktigare än de utbytta varorna. Ömsesidighetscykeln är baserad på att en present som kräver en motgåva genom en person eller grupp som fått den första gåvan utövar sin rätt att välja att ge tillbaka eller inte. Det är därför jag tolkar forskarna som att den viktigaste principen för relationer inom den icke-monetära ekonomin bygger på ömsesidighet i stället för altruism. Det finns ett incitament för mottagarna att ge tillbaka vid hjälp, men de är inte tvungna att ge av sin tid eller resurser. Men forskarna pekar också på att ta socialt ansvar är ett viktigt värde, något signifikativt vid sidan av ömsesidighet för sektorn (Evers & Laville, 2004: 15–16 och 18).

Neumayr et al. (2009) beskriver gemenskapen bestå av mediet sociala relationer mellan individuella aktörer och grupper vilka kan agera både inkluderande och exkluderande mot det övriga samhället. Inom gemenskapen betonas personers deltagande och personliga bidrag till sociala system (Neumayr et al., 2009:26).

Jag väljer att definiera den icke-monetära ekonomin som samhällssektor utifrån arbeten av Cahn, (2011: 1–5), Evers och Laville (2004: 15–20) samt Coote (2010:4) på följande sätt: Den icke-monetära ekonomin har sin grund i ömsesidighet och att ta socialt ansvar i sociala relationer inom familjen, grannskap och gemenskaper. Själva fördelningen av varor och tjänster bygger huvudsakligen på ömsesidighet och hushållsförvaltning. Inom den icke-monetära ekonomin ersätts specialiseringen på en marknad med en kombination av gör det själv och ett frivilligt ömsesidigt beroende, vilket är ett centralt incitament för

självförsörjning. Detta är inte samma sak som en omfördelning inom staten eftersom det inte är en central myndighet som ansvarar för omfördelning i verksamheten. Marknadens relationer kräver inte denna ömsesidighet i sociala relationer. Den icke-monetära ekonomin påverkas mycket av regler, protokoll och maktförhållanden som finns inom staten och på marknaden. Den icke-monetära ekonomin påverkar de andra sektorerna men reproducerar samtidigt sociala och ekonomiska skillnader och ojämlikheter i samhället. Många gånger utför kvinnor obetalt arbete i hemmet och denna ojämlikhet förstärks ofta efter ålder, etnicitet och funktionsnedsättningar. Olika sätt att motarbeta denna diskriminering måste skapas, men samtidigt produceras inom sektorn offentliga tillhörigheter, vilka inte kan produceras effektivt utan socialt kapital från medborgerligt engagemang i familjer, gemenskaper och grannskap. Kontroll uppfattas vara en social kontroll som utövas informellt inom nämnda sociala nätverk.

3.1.5 Den tredje sektorns roll i relation till andra sektorer

Evers (1995) hävdar att den förmedlande rollen som bygger på ömsesidighet hos den tredje sektorns organisationer och deras relationer med omgivande samhälle har påverkan på den offentliga sektorn, den privata sektorns organisationer och den icke-monetära ekonomin. Tredje sektorns organisationer agerar som hybrider, vilka kopplar ihop olika resurser och områden med varandra i stället för att bidra till en klar avgränsning mellan olika samhällssektorer. Utifrån detta synsätt på den tredje sektorn så utgår Evers 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).

Enligt Pestoff (2003) som presenterat en välfärdstriangel i början på 1990-talet vilket influerat forskningen och tagits upp av Evers och Laville (2004:17) är välfärdsmixen inte något som är konstant över tid, utan gränserna förväntas variera över tid mellan offentligt och privat, icke vinstdrivande och vinstdrivande, formellt och informellt utifrån det tidsmässiga, samt de politiska och sociala kontexter organisationer och institutioner verkar inom (Pestoff, 2003: 10). Den analytiska poängen med Pestoffs välfärdstriangel är som jag ser det att den visar på gråzoner mellan den tredje sektorn och de andra sektorerna som förväntas ge upphov till olika hybrida organisationer.

Hybridisering avser enligt Pestoff (2014a) heterogena arrangemang, vilka består av blandningar av rena och motsägelsefulla egenskaper, som exempelvis olika kultur inom organisationen, samordningsmekanismer eller handlingslogik. De senaste åren har vi sett tillväxten av hybridarrangemang vid tillhandahållandet av offentliga tjänster som social service. Organisationer som är hybrider kan i praktiken kombinera egenskaper som vanligtvis är förknippade med den offentliga sektorn och

andra egenskaper som vanligtvis är förknippade med marknadslogiken i den privata sektorn. Allt fler partnerskap eller pakter mellan den offentliga sektorn och den tredje sektorn skapas nu också för att tillhandahålla social service (Pestoff, 2014a: 1413).

Den tredje sektorn kan förväntas ha tydliga spänningsfält i relation till det politiska systemet, det ekonomiska systemet och den icke-monetära ekonomin som finns inom familj, grannskap och gemenskaper.

Det första fältet för spänning och förmedlande uppgifter för den tredje sektorn i relation till andra sektorer gäller enligt Evers (1995) förhållandet mellan marknaden och dess instrumentella rationaler och det civila samhället, där solidariska, sociala och demokratiska värden kan spela en mycket viktigare roll. Förutom sådana välkända intresseorganisationer som fackföreningar görs en viktig bidragsgivning från frivilligorganisationer, kooperativ och småskalig ekonomisk verksamhet, vilka uppfattas vara starkt inbäddade i sociala gemenskaper (Evers, 1995:167).

Neumayr et al. (2009) har utvecklat en konceptuell triangel som hänvisar till socialsystemteori (Luhmann, 1998). Deras sätt att beskriva olika samhällssektorer har berörts ovan och i detta nu berörs deras kanske viktigaste bidrag nämligen en teori om att *civil society organizations* (den tredje sektorn) har en primär funktion till respektive samhällssektor. I relation till marknaden ses den viktigaste funktionen för den tredje sektorns organisationer vara serviceproduktion. Det som den tredje sektorns organisationer gör kan i dessa relationer prissättas och betalas på något sätt - antingen av mottagarna själva eller av någon annan offentlig eller privat organisation. Dessa tjänster är för det mesta marknadsföringsbara, men ofta är den positiva påverkan som sker mot tredje part ännu viktigare än själva tjänsten (kvasi-offentliga varor eller förtjänstfulla varor) eller att vissa icke marknadsförbara förmåner är knutna till dessa tjänster (offentliga tillhörigheter som exempelvis social trygghet eller demokratiskt deltagande). För det mesta kommer den tredje sektorns resultat att påverka också andra samhällssystem, såsom hälsovårdssystemet och utbildningssystemet (Neumayr et al., 2009: 6-7 och 26).

Det överlappande området mellan den tredje sektorn och marknaden framhäver enligt Defourny och Pestoff (2014) att vissa av tredje sektorns organisationer, exempelvis kooperativ, är helt verksamma på marknaden och söker vinst samtidigt som de antar andra regler än de som är traditionella företag. Inom kooperativ kan exempelvis andelsägarna få en begränsad avkastning på kapital och beslutsbefogenheten fördelas mellan medlemmar, som i många andra demokratiskt styrda organisationer inom den tredje sektorn, på grundval av principen om en medlem - en röst. Dessa kooperativa principer framkom för första gången historiskt på 1800-talet när kooperativ och andra organisatoriska sammanslutningar

skapades som en del av det civila samhället (Defourny & Pestoff, 2014: 10).

Det överlappande området mellan marknaden och den tredje sektorn innehåller enligt Defourny och Pestoff (2014) det mesta av den etablerade kooperativa rörelsen. Området illustrerar också farorna som är förknippade med en sådan överlappande positionering: ett flertal mål ökar riskerna för målförskjutning eller organisationsatrofi vilket innefattar en strävan efter motstridiga mål, exempelvis då stora kooperativa företag som i högre grad beter sig som deras kapitalistiska motsvarigheter och inte gör tillräckligt med ansträngningar för att upprätthålla eller återuppfinna deras kooperativa unika karaktär (Defourny & Pestoff, 2014: 10–11).

Under de senaste årtiondena har det enligt Defourny och Pestoff (2014) bildats nya former av kooperativ inom produktion av social service, det vill säga personligt inriktade välfärdstjänster, vilka inte enbart har sin grund i kommersiella tillgångar. Sociala kooperativ och i större utsträckning sociala företag som arbetar på grundval av offentliga bidrag eller kontrakt samt marknadsresurser kan enligt forskarna bidra till att överbrygga en del av klyftan mellan traditionella kooperativ och föreningar. Den tredje sektorn ses ha blivit alltmer associerad med sin produktiva roll, särskilt som en tjänsteproducent. En sådan bild förstärks på alla områden där tredje sektorns organisationer måste konkurrera på marknaden med andra privata eller kommunala producenter. Trenden mot mer professionalisering av den tredje sektorns personal visar på denna utveckling. En allt starkare betoning på den tredje sektorns ekonomiska dimension kan emellertid generera spänningar som liknar de som har delat kooperativ och föreningar under en lång tid historiskt (Defourny & Pestoff, 2014: 11–12).

Den andra centrala axeln för spänning och förmedlande uppgifter för den tredje sektorn berör enligt Evers (1995) sektorns relationer med staten. Det politiska systemet med dess välorganiserade och formellt institutionaliserade statliga institutioner; kan ses ha fokus på historiska diskurser och projekt för "*framsteg*" utifrån statens universalistiska principer om jämlikhet mellan medborgare, logik och kraftfulla interventionsstrategier i relation till andra samhällssektorer. Den tredje sektorn bygger i sin tur på olika typer av egenheter, tillsammans med den sociala variationen inom olika gemenskaper och subkulturer. Detta skapar en mångfald av frivilligt organiserade intressen utifrån specifika synpunkter, behov och preferenser. Statens likformighet möter därmed sociokulturell mångfald inom den tredje sektorn. De nya hierarkierna och klyftorna som skapas i mångkulturella samhällen skapar konflikt kring organisering för tjänsteleveranser som traditionellt ofta är "*egalitära*" och enhetliga till sin karaktär. Den tredje sektorn kan ge mer utrymme till kulturella särdrag genom självorganiserade alternativa former för välfärdproduktion (Evers, 1995: 168).

Neumayr et al. (2009) ser den primära funktionen hos den tredje sektorns organisationer i relation till det politiska systemet vara påverkansarbetefunktionen (advocacy). Den tredje sektorns organisationer bidrar till politiskt beslutsfattande och governance, och bidrar därmed till kollektivt bindande regler. Denna funktion kan fullgöras på ett flertal sätt från formella bidrag till lagstiftning och verkställande processer till informell lobbying och kampanjer för att öka allmänhetens medvetenhet om specifika samhällsproblem (Neumayr et al., 2009: 7 och 26).

Defourny och Pestoff (2014) ser en ökad överlappning i interaktionerna mellan den tredje sektorn och staten, där en alltmer otydlig gräns mellan offentliga och det ideella kan leda till nya eller hybridformer av organisationer. Ett exempel på detta är kvasi-offentliga organisationer och då försvinner divisionen nästan mellan sektorerna då privata ideella organisationer ges uttryckligt offentligt ansvar att definiera och genomföra allmän ordning. Sådana kvasi-offentliga organisationer består ofta av gemensamma nätverk av offentliga och privata organ med ett starkt gemensamt intresse för att reglera ett visst samhällsområde (Defourny & Pestoff, 2014: 12).

Det finns enligt Defourny och Pestoff (2014) exempel på hur staten inte bara har stöttat befintliga eller nya civila samhällsinitiativ utan också strävat efter att forma och främja frivilligorganisationer i enlighet med prioriteringarna inom det politiska systemet. Det finns mer subtila exempel på statlig påverkan som när offentliga aktörer omvandlar oberoende organisationer till instrument för personlig eller kollektiv service genom att reglera dem mycket starkt och införa sina normer när det gäller mål, standardiserade processer eller offentlig ansvarsskyldighet på organisationer inom det civila samhället och den tredje sektorn. Detta samarbete mellan sektorerna kan ta olika former men i och med att den tredje sektorn i allt högre grad blir anordnare av långvariga sociala välfärdstjänster, tenderar gränserna mellan den offentliga sektorn och den tredje sektorn att bli alltmer otydliga (Defourny & Pestoff, 2014: 13–14).

En tredje central axel av spänning och förmedlande uppgifter handlar enligt Evers (1995) om förhållandet mellan det civila samhället med dess formella organisationer som kan uppfattas stå för formella regler och professionalism och informella nätverk av personliga relationer inom familjen, grannskap och olika gemenskaper. Våra samhällen har förvandlats till tjänstesamhällen där hushållsarbete har "*åter-centrerats*" varför "*invasionen*" av logiken av formella organisationer vanligen intervenerar den informella och privata sfären. Men en ny inverkan på och respekt för den informella sfären har emellertid också skapat olika grunder för medling mellan formella organisationer inom det civila samhället och informella relationer inom familj, grannskap och gemenskaper. Självhjälpsrörelserna i urbana sammanhang kan

sammankoppla anonymitet med behovet av personligt utbyte (Evers, 1995:169). Detta resonemang är intressant då den tredje sektorn/civila samhället ofta anklagats historiskt för amatörism.

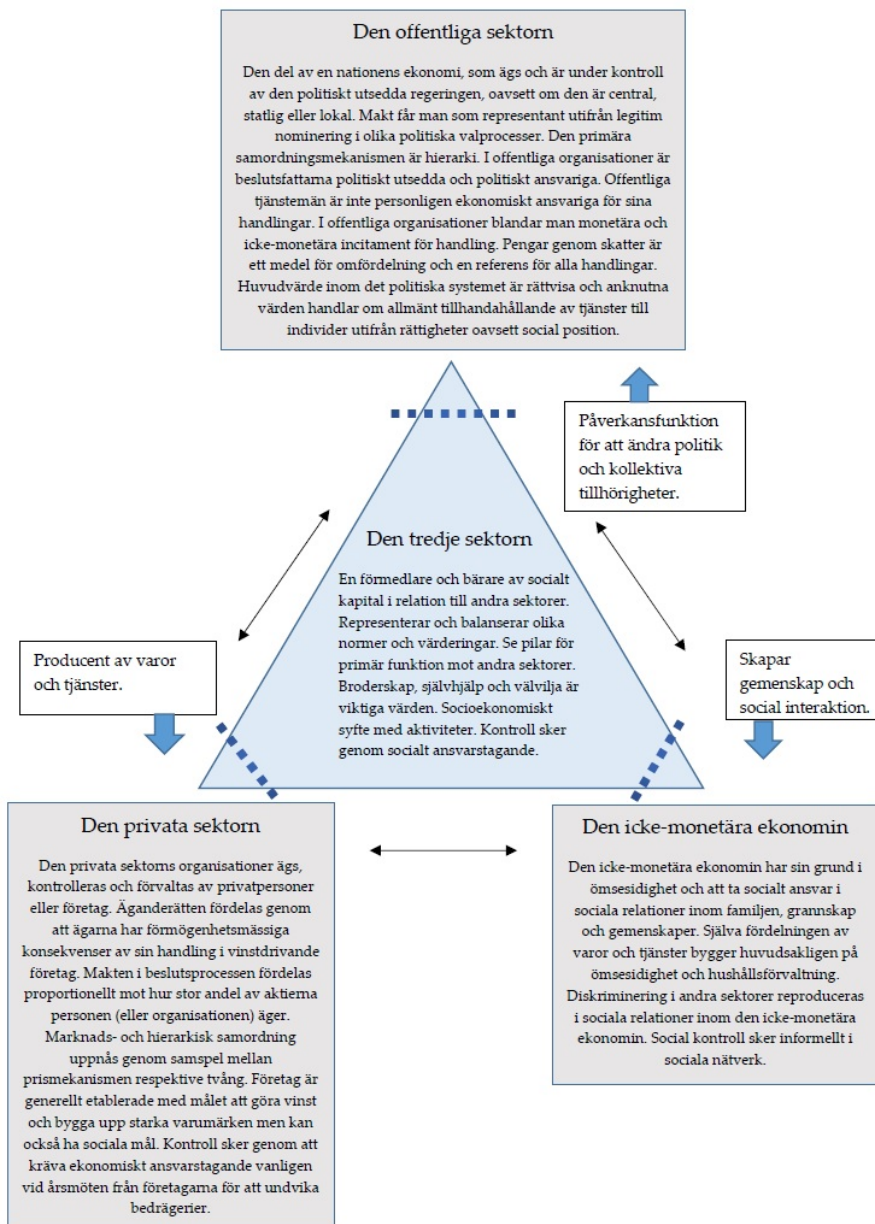
Neumayr et al. (2009) ser den primära funktionen hos den tredje sektorns organisationer i relation till den icke-monetära ekonomin vara gemenskapsbyggnad, vilken är inriktad på att öka socialt kapital, genom att skapa och konsolidera relationer mellan individer och organisationer. Det innebär i allmänhet antingen att stärka grupper (bindande socialt kapital) eller fostra social integration och integration mer generellt (överbryggande socialt kapital). Att bygga gemenskaper omfattar således alla aktiviteter vilka skapar en känsla av gemenskap och förenar individer - antingen i en för dem viktig samhällsfråga eller utifrån en lokal gemenskap (Neumayr et al., 2009: 7 och 26).

När Defourny och Pestoff (2014) undersöker överlappningen mellan den icke-monetära ekonomin och den tredje sektorn finner de många exempel på mixade organisationer med exempel på bidrag från många individer som inte är formellt medlemmar av organisationen, men som ändå bidrar med sin tid och ibland också privat med pengar för att stödja organisationen till att uppnå sina mål. Aktiviteter för ömsesidigt bistånd och självhjälsgrupper är också ett uttryck för denna överlappning mellan den tredje sektorn och den icke-monetära ekonomin. Men det finns också initiativ som förblir informella och uteslutande bygger på frivilligt arbete - därmed saknar de en tydlig juridisk status, även om de faktiskt tillhandahåller vissa tjänster. Också inom detta tredje överlappningsområde finns en otydlig gränsdragning mellan den tredje sektorn och den icke-monetära ekonomin (Defourny & Pestoff, 2014: 14-15).

Nedan har jag utarbetat en figur som beskriver den tredje sektorn och dess funktion i relation till andra samhällssektorer. I figuren har jag satt ut pilar som visar på tvåvägskommunikation mellan de tre samhällssektorerna och med detta avses att även om den tredje sektorn har en förmedlande roll som underlättar kommunikation i samhället mellan de olika sektorerna så har också de andra sektorerna incitament att påverka varandra. Jag förväntar mig därmed att den offentliga sektorn kan förväntas påverka de andra sektorernas förutsättningar att utvecklas genom lagar, beskattning och organisering inom förvaltning inom olika samhällsområden där verksamhet bedrivs med offentliga medel. Privata sektorn med privata företag som företrädare vill säkert påverka skattenivån i den offentliga sektorn, lagar som påverkar deras verksamhet eller sina relationer gentemot den icke-monetära sektorn då hushållen konsumerar mycket av deras varor och tjänster. Hushållen kan också ha intresse av att påverka de andra sektorerna för att gynna deras villkor.

Den primära intressebevakningen förväntar jag mig dock ske inom det civila samhället och den tredje sektorn vars organisationer kan agera förmedlande i relation till samhällets olika sektorer: den offentliga sektorn, den privata sektorn och den icke-monetära ekonomin.

Figur 2. Den tredje sektorn och dess relation till övriga samhällssektorer



Figuren ovan har undertecknad gjort utifrån tidigare forskning av Cahn, (2011: 1–5), Coote (2010:4), Eme (1991) i Evers och Laville (2004: 19), Enjolras, (2009: 277–278), Evers (1990) som tas upp i Evers och Laville (2004: 12–16), Evers, (1995: 161–162), Evers och Laville (2004: 15–20), Luhmann (1995: 464), Pestoff, (1998b: 10), Neumayr et al. (2009:5, 10 och 26), Pestoff (1998) i Defourny och Pestoff (2014:8), SOU 1990:44: 228 och 257–258, och Surbhi (2015).

Figuren ovan visar tydligt att de olika samhällssektorerna styrs av olika huvudprinciper och anknutna mål. Den stora frågan blir därför vilka effekter samhällssektorernas olika huvudprinciper kan antas ha på styrningssystem, organisationernas institutionella logik och påverkan på inflytande för medborgaren som brukare av välfärdstjänster.

3.2 Medborgaren som brukare

Välfärdsstatens omvandling kan förväntas ge medborgare som brukare olika roller utifrån hur välfärdstjänstens utförande organiseras olika inom olika organisationer. Men begreppet brukare kan användas med olika betydelse och utifrån olika perspektiv. Enligt Socialstyrelsen (2018) ges begreppet brukare betydelse av en *"person som tar något i bruk."* När brukare som begrepp en gång började användas inom offentlig sektor ville man framhäva en önskan om delaktighet och medansvar i aktiviteten att ta insatser, främst sociala insatser, *"i bruk."* Utifrån denna önskan bildades brukarorganisationer och brukarråd, där brukarinflytande och brukarmedverkan betonades. Numera används brukare främst bara för dem som får insatser genom social service i olika former (Socialstyrelsen, 2018). I denna studie används begreppet brukare för de personer som tar insatsen personlig assistans i bruk och därmed med ett enklare språk är användare av personlig assistans.

Av vikt i sammanhanget är att brukaren av tjänsten personlig assistans förväntas ta del av en långvarig social insats där brukaren kan förväntas äga inflytande över tid. Det handlar sålunda inte om en punktinsats. I samhället finns det ofta ett behov av att tala övergripande, beskrivande om dessa individer med långvariga sociala insatser och enligt Socialstyrelsen (2018) bör man således använda brukare när man behöver ett samlande begrepp för alla som får individuellt behovsprövade insatser från Socialtjänsten. Assistansanvändare används ibland och är då direkt kopplat till svenska förhållanden och har betydelsen av brukare som har personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (Socialstyrelsen, 2018a). Då denna studie avser att jämföra Finland och Sverige på systemnivå för personlig assistans kommer begreppet brukare att användas då länderna har olika utformad lagstiftning på området.

Ett högre bemyndigande av medborgaren som brukare kräver ökade möjligheter för brukaren att bidra genom medproduktion av sina välfärdstjänster. Men vad är det då för skillnad mellan olika begrepp som medborgare, brukare och kund? Och har det någon betydelse om vi väljer att organisera välfärden annorlunda för hur vi uppfattar demokratis ideal?

Olika begrepp kan nog kopplas samman med olika samhällssektorer och syn på medborgaren i relation till respektive organisation. Rikstermbanken (2018a) ger begreppet kund, betydelsen av en *"person*

eller organisation som har behov av tjänster från offentlig verksamhet” och *”Med kund avses exempelvis medborgare, invånare, brukare, patient, ombud, god man, företagare, företag, förening och alla andra som har behov av tjänster eller service från offentlig verksamhet.”* Märk väl att detta kan avse allehanda välfärdstjänster som finansieras genom skattemedel och därmed så är brukare som kopplas samman med att ta en välfärdstjänst inom social service i bruk mer adekvat att använda för denna studie.

Rikstermbanken (2018b) ger begreppet konsument i betydelsen av en *”privatperson som köper en vara eller en tjänst från en näringsidkare.”* En konsument blir då en kund hos ett företag och stämmer väl överens med att erhålla en välfärdstjänst som personlig assistans från företag. Men marknadens funktionssätt torde betyda att inflytande för brukaren som konsument och kund hos ett företag definieras annorlunda än inom traditionell förvaltning. Det kan också vara intressant att se om brukaren får en annan roll hos den tredje sektorns organisationer. Dessa olika betydelser av brukare i relation till olika organisationer antyder att olika organisationer ger olika möjlighet till inflytande för brukaren av välfärdstjänster.

Men också betydelsen av begreppet inflytande kan definieras på olika sätt inom de olika organisationerna. Svenska Akademiens ordböcker (2018c) ger inflytande betydelse av *”möjlighet att påverka.”* En starkare form av inflytande kan ses vara självbestämmande, vilket Svenska Akademiens ordböcker (2018d) ger betydelsen av *”rätt att bestämma över sig själv för folkgrupp e.d.”* Medbestämmande i sin tur ges enligt Svenska Akademiens ordböcker (2018e) betydelsen av *”rätt att utöva visst inflytande vid beslutsfattande vanligen för arbetstagarrepresentanter.”* Medinflytande ges enligt Svenska Akademiens ordböcker (2018f) betydelsen av en *”möjlighet att (tillsammans med andra) påverka utvecklingen t.ex. på en arbetsplats.”* Egenmakt påminner om självbestämmande och ges enligt Svenska Akademiens ordböcker (2018g) betydelsen av *”mer makt åt individen”* och *”möjlighet för individen att (i större utsträckning) själv ta ansvar för sitt liv och sin situation och med motsvarande inskränkning av samhällets ansvar; särsk. i socialdemokratisk, men sedermera äv. borgerlig, idédebatt.”* I liberala och borgerliga ideologiska kretsar har man som jag uppfattat saken parallellt genom åren betonat vikten av valfrihet för individen som brukare av välfärdstjänster. Politiskt har man därmed sett ett behov av att öka individens inflytande och självbestämmande från olika ideologiska perspektiv. De olika begrepp och betydelser som ges ovan av inflytande indikerar att man inom olika organisationer kanske kan förhålla sig olika till inflytande för brukaren över sina välfärdstjänster.

Låt mig utveckla denna hypotes. Enjolras, (2009: 281) tar upp olika institutionell logik inom samhällssektorer och beskriver medborgaren som en brukare hos en kommun, konsument hos ett bolag och medborgare inom organisationer från den tredje sektorn. Denna slutsats

är dock inte helt oomtvistad inom forskningen då andra velat placera medborgaren inom den offentliga sektorn. Alford (2002) hävdar exempelvis att den offentliga förvaltningen förmedlar genom verksamheten ett värde som konsumeras både av medborgaren som får ett offentligt värde medan klienterna i den offentliga sektorn mottar ett privat värde. Själva funktionen 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 ett privat värde att producera. I den privata sektorn lämnas både utformandet och själva konsumtionen av den producerade tjänsten till klienten (Alford, 2002: 338).

Vamstad (2007) hävdar att den privata sektorn eftersträvar en klientdriven vinstmaximering medan den tredje sektorn och den offentliga sektorn båda drivs av ett sökande efter information och samarbete (Vamstad, 2007: 27–28). Den teoretiska ansatsen finner jag alltför ensidig då sociala företag enligt Levander (2011:2) blandar principer från den privata sektorn, den tredje sektorn och den offentliga sektorn varför de kan utmana våra föreställningar om institutionell logik. Sociala företag torde därmed kunna drivas utifrån tydliga sociala mål med verksamheten varför enbart vinstintresse kan ses vara alltför ensidig teoretisk forskningsansats.

Evers (1995: 178–179) hävdar att välfärdspluralism, (vilket jag tolkat som en situation med många anordnare av samma sorts välfärdstjänster) kräver en syn på brukarens egenmakt som syftar till att komplettera kontraktskulturer och balansera pluralism med individuella rättigheter.

Det behöver därmed utvecklas en organisatorisk demokratisk överstruktur som kan komplettera traditionella kanaler inom representativ demokrati. Styrningsstrukturer (governance) används på två integrerande sätt för att analysera brukarinflytande i min forskning; dels genom att avse styrningsstrukturer inom organisationer med varierande inre institutionell logik; dels genom att avse de styrningsstrukturer som finns i relationer mellan olika organisationer som anordnare av välfärdstjänster och en kommuns/myndighets förvaltning.

3.2.1 Organisationer tolkar egenmakt olika

I denna studie kommer fokus att vara på hur organisationer från olika samhällssektorer kan förväntas påverka brukarens inflytande och möjlighet till självbestämmande genom olika institutionell logik.

Friedland och Alford (1991:243) definierade institutioner som *"supraorganisatoriska mönster av aktivitet genom vilka individer och organisationer producerar och reproducerar deras materiella livsuppehälle och organiserar tid och rymd. De är också symboliska system, sätt att ordna verkligheten och därigenom göra erfarenhet av tid och rum meningsfullt."*

Organisationer utgör därmed institutioner som till sin design kan ge olika roller för brukaren, övriga intressenter och ge uttryck för olika tolkningar av betydelsen av egenmakt. Begreppet *empowerment*, har inte någon bra översättning på svenska. Jag uppfattar dock egenmakt vara det ord som ligger närmast i betydelse.

De olika perspektiven på egenmakt kan enligt Askheim (2012a) sammanfattas med gemensamma drag som sammantaget ger begreppet dess betydelse. De som betonar vikten av egenmakt har en positiv syn på människan som en individ som är aktiv och handlande och som vill och vet sitt eget bästa om man skapar och ger individen rätt förutsättningar, förhållanden. Synsättet är humanistiskt och präglar också socialt arbete. Egenmakt handlar om *"hur maktlösa ska få styrka och kraft att komma upp ur maktlösheten och få makt och kontroll över sitt eget liv"* (Askheim, 2012a: 19).

Den första inriktningen ser enligt Bonfils och Askheim (2014) egenmakt som motstånd. Perspektivet fokuserar egenmakt för att stärka sig till mobilisering och motstånd mot samhällets diskriminerande och förtryckande strukturer. Utgångspunkten är att skapa en gemensam identitet och medvetenhet genom vilken marginaliserade personer tillsammans i en *bottom-up*-process kan mobilisera förmåga att formulera och uttala en oppositionell syn på deras identitet, intressen och behov. De förväntas mobilisera kraft och organisera motstånd mot den traditionella välfärdsstaten som uppfattas vara en byråkratisk, hierarkisk styrform. Kraft och motstånd som i sig motverkar deras maktlöshet (Bonfils & Askheim, 2014:64).

De professionella ses enligt Bonfils och Askheim (2014) utifrån detta perspektiv på egenmakt som motstånd vara en del av det förtryckande systemet. Förändring förväntas uppnås med användarna som ledare av förändringsprocessen på individ-, grupp- och samhällsnivå. I den tredje sektorns organisationer (exempelvis brukarkooperativ för personlig assistans) startar bemyndigande processen bland individer och grupper som en reaktion på förtryckande strukturer inom välfärdsstaten. Inspirerad av teorier där funktionshinder ses som skapad av sociala och strukturella krafter har den växande (medborgarrätts-) rörelsen varit framgångsrik (Bonfils & Askheim, 2014: 64).

Ratzka som enligt Andén et al. (2007) tog initiativ till medborgarrättsrörelsen tillika brukarkooperativet STIL, (Stockholm Independent Living) och anstiftade personlig assistans i Sverige utifrån ett Independent Living perspektiv. De var enligt Ratzka trötta på att andra personer utan funktionsnedsättningar bestämde över deras liv och ville ha samma frihet och ansvar för sina liv som andra. Den gemensamma ideologin utgick från rätten till självbestämmande för personer med funktionsnedsättningar och som grupp. De ville ha rätt att bemötas som experter som grupp och som individer ha rätt att ha kontroll över sitt eget liv. De önskade rätt till personlig makt. För dem var det av grundläggande

vikt att kunna själv få välja sin assistent. Personen som behöver personlig assistans förväntas själv få ställa krav och utforma sin personliga assistans (Andén et al., 2007:13). STIL är tillsammans med andra brukarkooperativ i Sverige exempel på organisationer med ett synsätt där egenmakt blir motstånd mot den traditionella förvaltningens arbetssätt.

En annan inriktning på egenmakt betonas enligt Bonfils och Askheim (2014) egenmakt som konsumentval. Nordiska välfärdsstater pressas till förändring från förespråkare som vill se alltmer marknadsbaserade modeller inom välfärdsproduktion. Ansträngningarna att modernisera den offentliga sektorn har påverkats mycket av ideologin *New Public Management*; där valfrihet för användaren som konsument är central och producenternas uppgift är att anpassa tjänsterna så mycket som möjligt till konsumenternas individuella behov. En viktig utgångspunkt är idén om den oberoende, fria individen med rätt att välja och bestämma hur hans behov ska tas om hand. Den traditionella välfärdsstaten ses utifrån detta perspektiv som byråkratisk och dess standardisering av välfärdstjänster ses motverka och beröva individen som brukare initiativ och ansvar. Med sitt val av producent, förväntas konsumenten välja de som bäst uppfyller hans behov och förväntningar. Marknadsmekanismen förväntas reglera utbudet utifrån konsumenternas val (Bonfils & Askheim 2014: 65).

Kritiken mot egenmakt som konsumentval är enligt Askheim (2012a) att brukarna som konsumenter blir begränsade genom marknads-tänkande till att ensidigt påverka det egna tjänsteurvalet. Egenmakt som motmakt (motstånd), som ibland också kallas det demokratiska perspektivet, tar inte bara upp ett utvecklande av tjänsterna utan också att politiken måste utvecklas för att hindra social diskriminering och klientifiering. Med ett sådant perspektiv så inräknas brukarnas hela livssituation och kan därmed ses ha ett mer frigörande perspektiv för individen. Det finns också en risk att ett konsumentperspektiv på egenmakt leder till en avpolitisering då grundläggande maktförhållanden i samhället riskerar att falla bort från den politiska diskussionen och agendan (Askheim, 2012a: 25–26).

Egenmakt som medproduktion är enligt Bonfils och Askheim (2014) en inriktning, som fokuserar på partnerskap, samarbete och interaktion mellan de olika aktörerna inom välfärdens tjänsteproduktion. Egenmakt genom medproduktion ses som en ny form av governance baserad på ett partnerskap mellan offentliga myndigheter och ett brett spektrum av aktörer, anordnare av välfärdstjänster. Ett centralt perspektiv är att brukarna betraktas som kompetenta medborgare med rätt att ha inflytande över de tjänster som berör dem och de förväntas inneha resurser och kompetens för att göra tjänsterna bättre. På detta sätt representerar inriktningen egenmakt som medproduktion ett motstånd mot både den traditionella förvaltningens hierarkiska expertmodell där experter förväntas avgöra brukarnas behov av olika välfärdstjänster och

marknadsmodellen där brukarna ses som konsumenter av tjänster (Bonfils & Askheim, 2014: 65–66)

Bonfils och Askheim (2014) hävdar att denna inriktning ser ett behov av att involvera brukare formellt i styrningen av tjänsteproduktion, till exempel genom organisering i brukarkooperativ eller genom brukarnas roll som kvalitetsinspektörer och brukarnas engagemang i utbildningen av personal. Om den offentliga förvaltningen antar detta synsätt vill man utveckla ett partnerskap med användarna, men även deras släktingar, nätverk och den tredje sektorn, vilket gör att tjänsterna förväntas att få mer lokala och individuella anpassningar. Således ses brukarna och de professionella ha kompletterande kompetenser. Medproduktion förväntas leda till både kvalitativt bättre och mer demokratiska tjänster (Bonfils & Askheim, 2014: 66).

I motsats till både motståndsperspektivet på egenmakt och marknadsmodellen som tar upp en konflikt mellan brukarna och anordnare, ser förespråkare av egenmakt som medproduktion enligt Bonfils och Askheim (2014) ett i princip harmoniskt tillvägagångssätt. De ser en gemensam plattform för intresse mellan tjänsteanordnare och brukare. Brukarna av personlig assistans och de professionella ser sig ha gemensamma intressen att göra tjänsterna effektiva och anpassade efter den individuella brukaren (Bonfils & Askheim, 2014: 66).

En viktig kritik mot detta synsätt på egenmakt är enligt Askheim (2012a) att då forskare på 1970-talet ville synliggöra marginaliserade grupper och individer och visa på industrisamhällets omänsklighet så fokuserar man nu inom socialt arbete ensidigt individens förmåga att överskrida sin mentala fastlåshet och sociala levnadsförhållanden riskerar därmed att underskattas. Hinder i form av samhällsstrukturer riskerar att bli osynliggjorda (Askheim, 2012a: 28).

En viktig drivkraft för förespråkare av egenmakt som medproduktion är enligt Bonfils och Askheim (2014) att se om myndigheterna genom medproduktion kan spara pengar vid utförande av tjänster. Personlig assistans med en inriktning på egenmakt genom medproduktion är i praktiken ett *top-down*-tillvägagångssätt där de professionella vid de offentliga myndigheterna styr utvecklingen av egenmakt. Denna process underlättas av uppbyggnaden av möjligheter för brukarna att engagera sig och samarbeta med myndigheter och yrkesverksamma som jämlik partner för utvecklande av tjänsterna (Bonfils och Askheim, 2014: 66).

Egenmakt som styrbarhet, *governmentality*, är en kritik av ett liberalt styrningssätt, en praktik av självstyrelse, vilket formar brukarnas identitet och reglerar deras beteende i en av regeringen specifik önskad riktning (Bonfils & Askheim, 2014: 66–67).

Bonfils och Askheim (2014) tar upp Foucault som hävdar att makt i moderna samhällen inte nås genom förtryck, utan tvärtom genom att påverka formellt fria individer, deras handlingar och självkänsla. En regeringskontroll sker huvudsakligen genom inflytande över individens

självkontroll. Egenmakt kan då användas med olika tekniker för att optimera myndigheternas styrning som en del av statliga program. Förespråkare strävar efter att etablera särskilda typer av maktrelationer och särskild expertkunskap då avancerade liberala regeringar utövar en form av reflexiv styrning. De strävar efter att främja, och sedan styra med tekniker som utvecklar mer självförverkligande och självständiga individer. Utifrån detta synsätt så blir egenmakt en fråga om att förverkliga en disciplinerande och normaliserande praktik där brukaren förväntas agera självstyrande subjekt (Bonfils & Askheim, 2014: 67).

Enligt Lemke (2002) använder Foucault begreppet regering starkt inriktat på den äldre betydelsen och förnekar den nära kopplingen mellan former av makt och processer av subjektivering. Regering hade inte bara en politisk betydelse under 1800-talet utan var en term som diskuterades också i filosofiska, religiösa, medicinska och pedagogiska sammanhang. Förutom förvaltningen av staten eller förvaltningen lokalt betecknade "*regeringen*" också problem med självkontroll, vägledning för familjen och för barn, hushållets hantering, självvransakan rent religiöst etcetera Foucault definierar i praktiken regering som en verksamhet, eller närmare bestämt som ett "*beteende*" och därmed som ett begrepp som sträcker sig från det egna "*styrande jaget*" till "*styrande andra*". Foucault har som marxist ett annat synsätt på makt som avser vägledning (styrbarhet), det vill säga, att styra genom självstyreform, att strukturera och forma området för möjlig handling av individer. Denna betydelse av makt som vägledning (styrbarhet) utesluter inte konsensuella former eller våldsanvändning. Det betyder att tvång eller konsensus omformuleras som medel för en regering, de är snarare "*effekter*" eller "*instrument*" än att de utgör en "*grund*" eller "*källa*" för maktförhållanden likt ett liberalt tankesätt gör gällande (Lemke, 2002: 50–52).

Kritiken mot en inriktning av egenmakt som en slags styrbarhet i institutioner är enligt Askheim (2012a) att professionella i praktiken har bestämda uppfattningar om vad det innebär att vara en kompetent samhällsmedborgare. Dessa uppfattningar ligger till grund för de mål som egenmakt för brukaren ska vara ett verktyg för att förverkliga. Mål för verksamheten kan då exempelvis avse att brukaren ska lära sig att ta självständiga val, ha framförhållning och ta eget ansvar och vara handlingsduglig i stånd att förverkliga sin potential. En annan svaghet är att politiskt medvetandegörande och kollektivt identitetsskapande inte problematiseras i någon högre grad som en del av diskursiva processer och maktutövning (Askheim 2012a: 29–31).

Egenmakt presenteras ovan mycket utifrån Bonfils och Askheim (2014) både som ett tillvägagångssätt där det finns en grundläggande konflikt mellan brukarna och personal inom social service och omvänt som ett perspektiv där det råder harmoni och gemensamma intressen mellan anordnare, producenter och brukare. Inom personlig assistans i

Norden blandas de olika diskurserna samman. Följaktligen har systemet karakteriserats som en smältdegel av välfärdsdiskurser och hybridvårdsprogram. Inom forskningen har egenmakt som motstånd och marknadsdiskursen fokuserats, medan styrbarhetsperspektivet och medproduktionsmodellen hittills har uppnått mindre uppmärksamhet (Bonfils & Askheim, 2014: 67–68). I praktiken torde dessa olika förändringsstrategier för egenmakt kunna samexistera även om en strategi dominerar inom olika organisationer präglade av olika institutionell logik (som avsnittet tagit upp ovan).

Förändringsstrategier för egenmakt kan nog också beskrivas i termer av att medborgaren som brukare söker inflytande över sin personliga assistans genom olika strategival i olika inflytandesituationer. Men märk väl att dessa inflytandesituationer för brukaren av personlig assistans nog präglas av organisationers olika syn på egenmakt, vilket är en hypotes från min sida som inte tas upp då utredningen SOU 1990:19 endast tar upp olika inflytandesituationer. Det borde kunna finnas en tydlig teoretisk koppling mellan olika institutioner/organisationer som ger olika syn på egenmakt och att detta borde kunna leda till olika inflytandesituationer för brukaren med personlig assistans.

Utifrån de intervjuades svar har SOU-utredarna i SOU 1990:19 arbetat fram sex olika inflytandesituationer för brukaren av personlig assistans. Inflytandesituationen för brukaren förväntas uppkomma i samspelet mellan omgivningsförhållandena och personen med funktionsnedsättningar. Varje kategori är en teoretisk renodling/idealtyp, men kategorierna ger uttryck för den variation av inflytandesituationer som utredarna har funnit i sitt arbete. Själva intervjuerna ger en ögonblicksbild av brukarnas inflytandesituation (SOU 1990:19: 23). Det vore inte långsökt att anta att en eller flera inflytandesituationer kan dominera inom olika organisationstyper vid en empirisk undersökning. Denna utredning har jag också tagit upp i samband med mitt arbete med min licentiatavhandling (Westin, 2014: 13-14).

Den första inflytandesituationen som SOU-utredarna benämnt *den rebelliska inflytandesituationen* är en situation där brukaren lever i en situation som kan beskrivas som rebellisk. Brukarna är mycket initiativrika och tar själva initiativ för att påverka sin situation. De utgår från och har det normala livet som referenspunkt, det vill säga, de har inte låtit sig påverkas av det faktum att de har en funktionsnedsättning. Personer som uppvisar detta rebelliska mönster är individualister och betonar ofta att det är upp till en själv att säga ifrån och ta till vara ens intressen. Deras insikt om att de själva vet bäst gör att de intar ofta en kritisk distans till vad myndigheter gör. De lär sig vanligen också 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 skiljer dem främst från dem som befinner sig i en inflytandesituation av *påverkan*. Brukarna 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. Brukarna är relativt nöjda med den service de får. Missnöjet är i denna inflytandesituation partiellt och gäller väl avgränsade former av service. Dessa personer ser funktionsnedsättningen som något de får leva med och har ambitionen att leva så normalt det nu går med den funktionsnedsättning de har. Brukarna ger uttryck för ett mer kollektivt tänkande varför de flesta påverkare är aktiva medlemmar i intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättningar. Flera av dem har som brukare förtroendeuppdrag och de kanaliserar sitt missnöje genom de etablerade politiska kanalerna (SOU 1990:19: 30–33).

I den rebelliska situationen och påverkanssituationen karakteriseras brukarna som maktutövare i relation till sin personliga assistans. Men det finns också personer, brukare som har projekt och ambitioner och tar initiativ men har ytterst begränsad framgång. Deras inflytandesituation kännetecknas av *maktlöshet*, vilket är den tredje inflytandesituationen. Om man som brukare möter motstånd tillräckligt många gånger 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). De som är maktlösa har därmed ännu inte givit upp och befinner sig i en situation där de känner sig maktlösa men inte i en situation av *vanmakt*.

Den fjärde inflytandesituationen kallas *hälsan tiger still* och brukarna 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 som brukare har en bättre service än den service vilka 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 brukare 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 som brukare av personlig assistans att förändra sin situation (SOU 1990:19: 39).

I den sjätte kategorin av inflytandesituationer så befinner sig brukarna 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 som brukare av personlig assistans har minskat som resultat av misslyckade försök att påverka, äga

inflytande och har de haft projekt så har de gett upp om dem (SOU 1990:19: 41–43).

Dessa inflytandesituationer som är idealtyper tydliggör olika mönster av inflytandesituationer för brukaren av personlig assistans, men situationen förändras för de intervjuade också till följd av att deras omgivning förändras. Skillnaderna kan ses som ett uttryck för olika förhållningssätt till inflytande för brukaren, 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). Det sistnämnda är något som stämmer väl överens med hypotesen för denna studie.

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

Eriksson (2018) tar upp behovet av att problematisera de begrepp som framkommer kring brukarinflytande indirekt genom att studera svenska policydokument inom området. Eriksson hävdar att problem explicitgjorts bakom argumenten för att införa mera brukarinflytande. Dessa problem innebär i praktiken en betydande kritik mot välfärdsapparatusens funktionssätt; där det dels råder ett underskott på demokrati och jämlikhet; dels olika service av välfärdstjänster uppfattas vara för ineffektiva; dels produceras välfärdstjänster med alltför låg kvalitet samt att dessa tjänster inte är tillräckligt anpassade till brukarnas behov. En implicit kritik är därmed att de utförande, anordnande organisationerna inte lyckas hjälpa brukarna på ett bra sätt, hindrar brukarna att agera självständigt och har därför som anordnande organisation allt för låg trovärdighet (Eriksson, 2018: 99-100).

Men eftersom texterna enligt Eriksson (2018) uppehåller sig vid brukarinflytandets fördelar snarare än de implicerade problemen blir den kritiken enligt forskaren Eriksson inte särskilt påtaglig och det blir en synvända där beslutsfattare undviker att sätta problemen i fokus vid skrivande av offentlig policy vilket får samhällets strukturer att framstå som fungerande samtidigt som organisationernas utförande och brukarens agerande sätts i fokus. Lejonparten av de problem som framställs kring brukarinflytande förbinds med de anordnande organisationerna. Det blir tankemässigt en intressant rockad, där brukarna formuleras som lösningen på de anordnande organisationernas problem, i stället för att organisationerna (som i normalfallet) formuleras som lösningen på brukarnas problem. Denna synvända kan uppfattas innebära en ansvarsförskjutning från det offentliga till individen/brukarna, vilket har framhållits som en central aspekt av modern välfärdspolitik (Eriksson, 2018: 100).

Eriksson (2018) hävdar dock att i två avseenden fokuserar svenska policydokument problemkonstruktionerna avseende samhällets strukturella nivå och tar då upp teman som ojämlikhet i demokratisk inkludering vid politiska beslutsprocesser samt negativa attityder gentemot brukargruppen. Det uppenbara problemet är att man vid problemkonstruktion inte utgår från att problem kan komma att uppstå eller lösas i hur de politiskt beslutande ramarna sätts för välfärdsarbetet. Dessa strukturella begränsningar förutsätts framför allt kunna lösas inom – de anordnande organisationerna, vilket kan tolkas som en "avpolitisering" av frågor som i grunden har politisk karaktär vid välfärdsproduktion. Det som lämnas politiskt oproblematiserat är att hitta problem och utkräva ansvar inom den politiska sfären, varför brukarnas ansträngningar att påverka också riktas mot andra objekt än enbart den socialpolitiska arenan (Eriksson, 2018: 100).

Utifrån avsnittet ovan skulle man därmed kunna problematisera begrepp på så sätt att de primärt kan kopplas till olika perspektiv på empowerment och inflytande. Brukarinflytande förutsätter nog ett visst inflytande men det kan variera beroende på anordnande organisation. Till exempel kommuner tolkar detta främst att avse en brukarmedverkan, som inte behöver betyda att brukaren får inflytande. Egenmakt utgår från ett mer aktivt medborgarideal medan brukarstyrning kan tolkas från olika perspektiv. Inom företag behöver inte några kollektiva beslutsprocesser förutsättas att finnas på plats. Se teoriavsnittets genomgång ovan av olika synsätt på empowerment utifrån Bonfils och Askheim (2014).

De anordnande organisationerna kan därmed förutsättas sätta gränser för individens inflytande utifrån hur man väljer att tolka begrepp som brukarinflytande och empowerment. Den institutionella logiken som organisationen utgår från kan enligt Friedland och Alford (1991) inte bara sätta gränser för organisationens agerande utan också ramar för vilket sätt man kan arbeta för att uppnå organisationens mål. Organisationens medlemmar förutsätts använda ett eget språkbruk där de beskriver motiv och mål och en känsla av ett jag. Den institutionella logiken beskriver inte bara vad som är av värde utan också de regler och den beslutsprocess man genomgår för att ta beslut och hur man fördelar det som är av värde. Institutioner begränsar vad som är rationellt också i sin syn på individualitet (Friedland och Alford (1991:251). Med detta i åtanke bör analysen i praktiken sträva efter att problematisera hur organisationerna använder begrepp olika.

Egenmakt kan nog därmed ses som en förutsättning för att ge brukaren mer inflytande och självbestämmande över sina välfärdstjänster. Men vägen dit kan nog kräva olika former av demokratiska innovationer kopplade till en välfärdstjänst som personlig assistans.

3.2.2 Demokratiska innovationer kan öka brukarens inflytande

Det räcker inte enligt Pestoff (2009) att tala om brukare av välfärdstjänster då traditionella politiska institutioner behöver utvecklas till sin design för att ge medborgaren en röst som brukare av välfärdstjänster. Medborgare behöver få en röst och ett inflytande över långvariga sociala tjänster, vilka påverkar dem som medborgare och brukare av välfärdstjänster i vardagen (Pestoff, 2009: 258–260).

Utvecklingen av olika demokratiska innovationer blir därmed av centralt intresse. Demokratiska innovationer ger oss enligt Smith (2011) praktiska exempel, vilka får oss att begrunda hur vi styrs och överväga hur vi bättre kan institutionalisera det demokratiska idealet som råder för oss (Smith, 2011: 200–201). Demokratiska innovationer som utvärderas empiriskt bidrar enligt Geissel och Joas (2013: 7) till att utveckla demokratin i sin helhet.

Men råder det då inte en konflikt mellan att öka brukarens inflytande över sina välfärdstjänster genom olika demokratiska innovationer och en representativ demokrati där politiker kan ses vara förvaltare av folks förtroenden och representera ett allmänintresse? Karlsson och Börjeson (2015) hävdar att det finns en spänning mellan ett allmänintresse och det specifika brukarintresset. I praktiken är medborgarrollen och brukarrollen överlappande då det sociala medborgarskapet också innefattar frågor som visar på brukarens faktiska situation. Men relationen mellan medborgare och brukare är inte lätt att beskriva, brukare kan dock ses som en avgränsad grupp med särskilda intressen medan medborgaren ses företräda hela befolkningen. Det demokratiska problemet kan då ses vara hur man bör balansera det allmänna intresset för medborgaren med det mer avgränsade intresset för brukaren. Alla medborgare kan ses som brukare om än inom olika verksamhetsområden och på så sätt kan brukarintresset ses förvandlas till ett avgränsat medborgarintresse som ska ställas mot andra avgränsade medborgarintressen. Än mer komplicerat blir detta då brukare av social service inte alltid ger uttryck för en gemensam hållning i specifika frågor kring deras vardag (Karlsson & Börjeson, 2015: 100). För en mer utförlig genomgång av olika former av demokratiska innovationer se Westin (2014: 68–76).

Texten ovan visar att vi gått mer och mer från ett perspektiv på brukaren av välfärdstjänster som en passiv mottagare inom traditionell förvaltning till att se möjligheter för brukare att bidra med medproduktion av sina långvariga sociala välfärdstjänster. Medproduktion kan komma att ses som en naturlig del av en process för bemyndigande och en ökad egenmakt för brukaren av personlig assistans. Men medproduktion borde kanske kunna uppfattas som en viktig demokratisk innovation inom välfärdsproduktion?

Medproduktion eller co-production kan enligt Ostrom (1996) definieras som: *"en process genom vilken insatsen att producera en vara eller tjänst sker genom medverkan av individer vilka inte finns inom samma organisation."* Medproduktion avser att visa att medborgare kan ha en aktiv roll i att producera offentliga varor och tjänster, vilka berör dem (Ostrom, 1996: 1073).

Även om forskningen kring medproduktion startade redan under 1970-talet genom forskning av Ostrom med kollegor, fångar idén nu igen uppmärksamhet enligt Meijer (2016) och tillämpas för att beskriva och analysera ett brett spektrum av metoder för medborgarnas och intressenternas engagemang i många diversifierade frågor kring social service som exempelvis bostäder, offentlig tjänsteproduktion, barnomsorgstjänster, utbildning och polisarbete. Det mest centrala i dessa analyser är att traditionella skillnader mellan brukare, konsumenter och producenter nu faller samman och ersätts av relationer som präglas av samarbete. Trots ökat intresse är vår förståelse för medproduktionens grundläggande natur ännu begränsad. Medproduktion i olika former leder till en grundläggande omorganisation av relationerna mellan medborgare och regering och denna omvandling utmanar viktiga värden som jämlikhet, ansvarighet, öppenhet och proportionalitet (Meijer, 2016: 596–597).

Denna utveckling kan förklaras enligt Meijer (2016) mot bakgrund av tre olika samhällsförändringar som samspelar på det offentliga området. Den första samhällsförändringen innefattar en bred omvandling i samhället mot mer horisontella relationer inom familjer, inom organisationer och även mellan medborgare och staten. Den andra samhällsförändringen på det offentliga området är teknisk utveckling som underlättar medproduktion. Staten omvandlas till en virtuell, digital stat med myndigheter i komplexa nätverk. Parallellt sker utvecklingen i sociala medier som underlättar nya former av medborgarengagemang. En tredje samhällsförändring som skyndar på utvecklingen mot mer medproduktion inom social service innefattar internationell konkurrens och finansiell stress. Regeringarna i Europa och världen står inför en semi-permanent situation med ekonomisk åtstramning. Medproduktion kan ses som ett sätt att frigöra nya produktiva resurser som bidrar till att begränsa de offentliga utgifterna och öka den offentliga sektorns effektivitet (Meijer, 2016: 601–602).

Medproduktion kan dock användas med olika syften av de organisationer som fokuserar på medproduktion, både stödjande och med en paternalistisk praktik. Det finns enligt Rønning (2012) en spänning vid produktion av välfärdstjänster mellan hjälp och kontroll då institutioner (de sätt vi organiserar social omsorg) kan ses som en hjälp för brukare men också att kontrollera och skydda andra mot en besvärlig patientgrupp, (en dubbelhet som Foucault tidigare påpekat). Att sträva efter förändring i maktförhållanden för att främja en ökad egenmakt för

brukaren genom medproduktion av dennes välfärdstjänst kan i praktiken vara nog så paternalistiskt om experterna vet bäst vad brukaren behöver eller ansvarar för att myndigförklara brukaren. Brukarmedverkan kan på detta sätt med hjälp av professionella förmedlas i en patriarkalisk struktur även genom nya samarbetsformer (Rønning, 2012: 45).

Det finns ett behov av att personal inom social omsorg intar en hållning av reflekterad tvetydighet enligt Rønning (2012) där de medger sina dubbla roller. Personalen förväntas agera som professionell expert och samtidigt agera som brukarnas advokater/försvare. De kan samtidigt inte som personal som ett led i individuell frigörelse för brukarna låta dem flyga mot solen likt Ikaros med vingar som smälter i solen. En ökad egenmakt för brukare är inte helt oproblematiske då detta riskerar att ge offret skulden för det som fallerar om de strukturella förhållandenas betydelse inte tas tillräcklig i beaktande eller om man påtvingar brukarna medproduktion utan att brukarna själva önskar detta. I praktiken måste arbetet med individuella och strukturella förhållanden göras samtidigt. Personal ska inte eftersträva att hålla i ratten hela tiden vid utförandet av sociala välfärdstjänster utan bör nöja sig med att sitta i baksätet ibland för att ändra maktrelationer i brukarnas vardag. Att uppnå en ökad egenmakt för brukare av sociala välfärdstjänster kräver ändringar i maktstrukturer och exploaterande relationer vilka uppstått på grund av ojämlikhet och förtryck (Rønning, 2012: 46–47).

Enligt Askheim (2005) kan ett system där brukaren av personlig assistans kan välja anordnare av personlig assistans ses som en förutsättning för ökad kontroll och egenmakt för brukaren. Själva förekomsten av valfrihet bidrar till ett mer självständigt liv som befriar brukare av personlig assistans från ett starkt beroende av yrkesverksamma och obetalda vårdare (Askheim, 2005: 247).

Min utgångspunkt är att en ökad egenmakt för brukaren kräver ökad valfrihet, men att detta också betyder en tydlig jämlikhetsproblematik, då alla personer inte har samma individuella förutsättningar att använda sig av sin valfrihet, eller nyttja en ökad egenmakt i vardagen. Men alternativet, ett offentligt välfärdsmonopol, sätter makten i händerna på offentliga tjänstemän, experter som förväntas veta brukarnas bästa och avgöra deras behov och insatser. Det vore för mig att vända klockan tillbaka till en tid som innebar större beroende av andra, vare sig vi talar om anhöriga eller personal vid institutioner för personer med funktionsnedsättningar.

Inom personlig assistans finns det olika anordnare i Finland och Sverige som brukaren kan välja bland och lagstiftningen ser olika ut i de två länderna. Medborgaren som brukare kan därmed förväntas få olika roller i relation till olika anordnare av välfärdstjänster. Det sociala medborgarskapet som vi som medborgare möter i välfärdens praktik, kan därmed uppfattas bli alltmer splittrat.

3.3 Fyra styrningsmodeller för välfärdsproduktion

I detta avsnitt beskrivs något som är centralt för min studie nämligen medproduktion i relation till de viktigaste styrningsmodellerna för välfärdsproduktion. Fyra styrningsmodeller: Traditionell förvaltning, New Public Governance, New Public Management och Kommunitarism presenteras utförligt. Avsnittet avslutas med att en analysmodell presenteras där jag sammanställt de viktigaste kännetecknande dragen hos respektive styrningsmodell. Detta då medborgarens roll förväntas bli olika när organisationer från olika samhällssektorer producerar välfärdstjänster. Detta då medborgaren som brukare, (aktör) tar sig an och kombinerar olika roller i relation till olika organisationer som producerar välfärdstjänster. Dessa fyra styrningsmodeller som präglar organiseringen ger teoretiskt olika förutsättningar till medproduktion för medborgaren som brukare.

Medproduktion har enligt Evers (2011) ingen omedelbar samhörighet med någon av de styrningsmodeller som beskrivs nedan, vilket betyder att medproduktion kan förekomma i alla styrningsmodeller. Medproduktion har sin grund i ett professionellt arbete inom socialt arbete, vård och serviceproduktion där modern serviceproduktion antas förutsätta brukare som är medvetna om sina grundläggande rättigheter som medborgare. En ökad egenmakt för brukaren inom välfärdstjänster kräver en fortsatt minskning av maktklyftan mellan yrkesverksamma och brukare. Det finns ett behov att utveckla mekanismer för mer demokrati vid produktionen av sociala tjänster genom en slags "*användarvänligt*" servicekoncept (Evers, 2011: 45–46).

Ekonomiska nedskärningar tillsammans med en ökad medvetenhet hos konsumenter om vikten av deras medverkan skapar enligt Parks et al. (1981: 1001 och 1009–1010) ett behov av strukturer inom välfärdsproduktion som inbjuder till medproduktion.

Medproduktion är enligt Fotaki (2011) inte beroende av kollektiva arrangemang såsom traditionella partnerskap (till exempel brukarrepresentation i politiskt valda nämnder eller styrelser). Individer kan välja att delta i beslut som berör deras behandling eller välja att använda direkta betalningar inom social omsorg, men de kan också välja att starta självhjälpsgrupper eller skapa allianser med yrkesverksamma med syfte att främja och initiera en typ av tjänster som behöver skapas enligt dem (Fotaki, 2011: 947–948).

Ewert och Evers (2014) visar att medproduktion inte är oproblemiskt i det tyska hälsovårdssystemet. Brukare förväntas som brukare på en och samma gång lyssna på råd från läkare och också fungera som självlärd expert som söker få de bästa alternativ och tjänster de kan ha. Det finns en framväxande social klyfta som orsakas av social ojämlikhet då brukare har olika förmåga till att göra val och bidra rent praktiskt till medproduktion. Möjligheterna till medproduktion är inte

bara en institutionell fråga utan är också beroende av brukarnas individuella kognitiva och praktiska färdigheter (Ewert & Evers, 2014: 436).

Individens handlingskraft, utifrån förmåga och kapacitet, utgår enligt Bifulco, (2013: 182–183) från individens rättigheter och befogenheter, villkoren för individen att utöva röst och möjligheter för att mobilisera och ändra sin framtid

Många handlingar av medproduktion kombinerar enligt Pestoff (2014b: 386) både individuella och kollektiva handlingar. Det kollektiva samspelet kan enligt Pestoff (2006 och 2009) förväntas främja framväxten av socialt kapital och ömsesidighet.

Observera att alla de styrningsmodeller som beskrivs nedan är idealtyper och vi kan därför förvänta oss att empiriskt finna exempel på organisationer inspirerats av flera olika typer av styrning.

3.3.1 Traditionell förvaltning

Inom representativ demokrati och traditionell förvaltning som styrningsmodell ges medborgarens enligt Evers (2011) en roll som röstande i allmänna val eller som vald politisk representant. Inom representativ demokrati så förutsätts regeringen ha kontroll över och politiskt planera sociala tjänster. Inflytande för medborgaren förväntas ske genom offentliga utfrågningar av representanter från den offentliga förvaltningen eller andra aktörer som utför välfärdstjänster. Finansiell kontroll förväntas ske genom kommittéer på regeringsnivå eller lokal nivå. Det är politiska representanter som ska representera det kollektiva bästa och inte representanter från specifika grupper. Politisk decentralisering som ger mer makt att planera sociala tjänster för kommunerna förväntas ge en ökad förmåga till anpassning till lokala situationer och behov (Evers, 2011: 43–44).

Den traditionella offentliga förvaltningen har enligt Osborne (2010) sina rötter i statsvetenskap och offentlig policy och bygger på att staten ska vara enhetlig med fokus på det politiska systemet där emfas ges till policyskapande processer och implementation av policy. Resurser samlas och skapas genom hierarkier i ett stängt system där förvaltnings-tjänstemän ger uttryck för ett etos som präglar den offentliga sektorn (Osborne, 2010–10). Märk väl att denna serviceproduktion av välfärdstjänster förväntas ske i stängda system d.v.s. i system för produktion av välfärdstjänster där den offentliga förvaltningen allena utför välfärdstjänster till medborgare som förväntas vara passiva mottagare av service.

Haus och Sweeting (2006) hävdar att traditionell förvaltning utgår från ett synsätt där medborgare i val väljer sina politiska representanter. Det politiska ledarskapet förväntas i politikens praktik eftersträva effektiva, offentliga majoritetsbeslut inom representativa politiska institutioner. Majoriteten i den politiskt valda kammaren styr med hjälp av partipolitik

för att realisera sin policyagenda. Den lokala offentliga förvaltningen har utvecklats till att innefatta mer av nätverksstyrning. Detta ställer krav på att omdefiniera rollen för politiska ledare (Haus & Sweeting, 2006: 272).

Detta synsätt leder enligt Brown, Kenny och Turner, (2002: 161) till en byråkratisk välfärdsstat vilket enligt dess kritiker resulterat i beroende och passiva mottagare av välfärdstjänster I den traditionella offentliga förvaltningen förväntas enligt Clark (2006) expertbedömningar avgöra brukarens behov och lämpliga sociala välfärdsinsatser. Expertkunskap värderas därmed högre än brukarnas egna erfarenheter. Grupper av personer med funktionsnedsättningar har utmanat den medicinska modellen där experter definierar funktionshindret och bedömer personer med funktionsnedsättnings behov (Clarke, 2006: 437–438).

Personer med funktionsnedsättningar har kritiserat de befintliga välfärdstjänsterna och bidragit till att ge personlig assistans ett betydande inslag av brukarkontroll. Utifrån detta synsätt på egenmakt motiveras en person med funktionsnedsättningar att ta kontroll över sitt liv, att mobilisera och organisera för att bli starkare som grupp och att reagera mot ett förtryckande samhälle (Bonfils & Askheim, 2014: 64–65).

Men det finns också andra synsätt enligt Bonfils och Askheim (2014) och ett av dem ser egenmakt uppnås genom styrbarhet i institutioner. Foucault hävdar att statens makt främst handlar om att kontrollera nivån på egenmakt som ges till medborgare. Egenmakt används utifrån detta synsätt av offentliga tjänstemän som en disciplinerande och normaliserande praktik där brukare blir självstyrande och självorganiserande inom de ramar som regeringen tillåter (Bonfils & Askheim, 2014: 67).

Den traditionella förvaltningen kan därmed ses som paternalistiskt, då professionella ska agera experter i en byråkratisk förvaltning och producera offentliga välfärdstjänster medan medborgare blir en passiv mottagare (förmånstagare) utan någon meningsfull möjlighet till exit eller röst då inflytande inom denna styrningsmodell för offentlig förvaltning förväntas ske indirekt genom valda politiska representanter vid valdagen i liberala västliga demokratier (Pestoff, 2018: 44–45). Märk väl att jag tolkar det som att offentliga tjänstemän ska agera experter och bedöma brukarnas behov utifrån ett traditionellt förvaltningsperspektiv.

3.3.2 New Public Governance

Denna styrelsemodell har sin grund i tidigare teorier om deltagardemokrati, deliberativ demokrati och nätverksdemokrati.

Deltagardemokrati har enligt Evers (2011) sin grund historiskt delvis utifrån den självorganisering som skett inom den tredje sektorn. Frivilligorganisationer som är en del av den tredje sektorn, (exempelvis kyrkor, kooperativ och självhjälpsgrupper inom de nya sociala rörelserna) använder internt direkta former för deltagande av brukare och producenter, politisk administration och tjänsteproduktion. I detta

sammanhang avses inte bara gruppintressen genom organisationer utan också personliga intressen som enskilda aktiva medborgare. Deltagardemokrati har också delvis sina rötter i omfattande sociala, kulturella och politiska förändringar på 1960-talet. Folkrörelser krävde aktivt mer demokrati och medborgerlig kontroll som motvikt till dåtidens starkt växande offentliga sektor (Evers, 2011:44).

Vid slutet på 1900-talet fanns ett minskat förtroende bland allmänheten mot representativa institutioner och politiska ledare. För att motverka detta ökade kraven på att utveckla en ny demokratisk praktik, vilket involverar ett mer direkt deltagande av medborgare vid sidan av det representativa systemet och traditionella former för politiskt deltagande (Eriksson, 2012: 687).

Deliberativ demokrati vilket fick många förespråkare med tiden under de kommande årtiondena och kanske främst från 1990-talet och framåt syftar till att skapa goda förhållanden för väl övervägda bedömningar av medborgare och fokuserar också konsensus i diskussioner. Deltagardemokrati har tidigare främst haft fokus på att diskutera vem som är inkluderad i diskussionerna (Joas, 2008: 260 och Bengtsson, 2008: 51). Se Pateman (1970: 110) och Barber (1998–1999: 585) för mer utvecklade diskussioner om deltagardemokrati.

Evers (2011) kan ses integrera de två demokratimodellerna deltagardemokrati och deliberativ demokrati då hen använder begreppet deltagande demokrati sedan deliberation kan förutsättas ske innan kollektiva beslut. Jag använder därför också begreppet deltagande demokrati där jag innefattar båda dessa demokratimodeller.

Institutionella reformer har genomförts enligt Evers, (2011:44) med syfte att öka medborgar- och brukardeltagande genom olika innovationer i relation till exempelvis skolnämnder, äldreboenden och medborgerliga sammankomster i grannskapet. Utvecklingen går mot ett alltmer kollektivt brukardeltagande inom utvärdering och kvalitetskontroll av välfärdstjänster. Bakgrunden till denna utveckling kan förklaras av att aktiva medborgare enligt Häikiö (2012) förväntas minska felaktiga policybeslut sedan medborgares lokala kännedom och egna erfarenheter kan ses matcha eller komplettera professionell expertis och vetenskaplig kunskap (Häikiö, 2012: 425). Utformandet av välfärdstjänsten förväntas enligt Haus och Sweeting (2006) involvera interaktion med aktiva medborgare från förvaltningens sida. Ledarskap är något som ses som offentligt och interaktivt (Haus & Sweeting, 2006: 278–279).

Men det går inte enligt Evers (2011) att införa en mer deltagande demokrati utan att ta hänsyn till att det finns en inbyggd konflikt i vår demokrati mellan att balansera ett allmänt intresse, universella regler och specifika gruppintressen (Evers, 2011:44). Representativ demokrati och direkt demokrati (deltagande demokrati) är teoretiskt oförenliga till sin inre logik enligt Geurtz och Van de Wijdeven (2010) då dessa demokratimodeller ger uttryck för olika typer av ansvar, olika kvitton på

legitimitet, och olika typer av operativsystem. Det finns ett behov av att skapa en ny styrningsstruktur genom en mer gemensam praktik (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010: 534).

Deltagande demokrati behöver enligt Polletta (2007) en organisatorisk struktur som är decentraliserad, icke hierarkisk och premierar konsensus vid beslutsfattande. Detta står i motsats till de krav som ställs på byråkrati inom representativ demokrati där man kräver ett centraliserat beslutsfattande, en hierarkisk organisation, delar upp arbetet och utgår från majoritetens röst vid beslutsfattande (Polletta, 2007). Inom majoritetsdemokrati förväntas vi enligt Montin (2006b) att nå ett klart politiskt ansvarstagande. Inom konsensusdemokrati är det viktigare med deltagande av medborgare som berörs av besluten eller att representera olika åsikter (Montin, 2006b: 7).

Ett sätt att vara aktivt deltagande som medborgare är genom medproduktion av de välfärdstjänster som vi erhåller. Ostrom (1996) hävdar att produktion av en tjänst i jämförelse med en produkt är svårt att lyckas med utan medproduktion i form av ett aktivt deltagande av brukarna som ska använda tjänsten (Ostrom, 1996: 1079).

Pestoff (1998a) introducerar begreppet civil demokrati, vilket syftar till att ge den tredje sektorn en starkare roll som välfärdsproducent då medborgare ges en självstyrande makt genom välfärdsproduktion av personliga sociala tjänster inom kooperativ. Medborgare förväntas bli medlemmar i föreningar där de genom direkt deltagande blir medproducenter på kommunal nivå av de personliga sociala tjänster som berör dem själva (Pestoff, 1998a: 24–25). Civil demokrati är nära besläktat med begreppet socialt kapital utifrån hur Putnam (1994) använder begreppet. Medborgares medproduktion av välfärdstjänster kräver ett starkt socialt kapital med normer för ömsesidighet och nätverk för att förverkliga medborgerligt deltagande (Putnam, 1994: 167). Men begreppet civil demokrati förutsätter sannolikt också som jag ser det en mer demokratisk förvaltning.

Traditionell offentlig förvaltning understryker enligt Joas (2012) vikten av en arbetsfördelning mellan offentlig förvaltning och det politiska systemet där folkvalda representanter förväntas välja bland de förslag som förvaltningen ger dem. Den offentliga förvaltningen sätter på detta sätt gränser inom vilket de folkvalda politiska representanterna kan ta policybeslut. Politiskt valda representanter förväntas representera olika allmänintressen medan den offentliga förvaltningen förväntas överväga och medla mellan organiserade intressen och intressenter (Joas, 2012: 25).

Genom introduktionen av mer nätverksdemokrati (governance) där styrningsstrukturer på flera nivåer introduceras har de roller som politiskt valda representanter och förvaltningens tjänstemän har kommit närmare varandra enligt Joas (2012). Nu förväntas politiker och tjänstemän representera olika intressen och ha egna politiska ambitioner.

Förvaltningens tjänstemän agerar inte bara anordnare av olika välfärdstjänster utan tillhandahåller också demokrati sedan de förväntas utgöra en kanal för medborgare och olika intressenter som behöver ge röst till olika intressen inom det politiska systemet. På så sätt kan deltagande demokrati som begrepp ses inkludera ett behov av en mer demokratisk förvaltning (Joas, 2012: 25–28).

Brukarna ses inom deltagande demokrati som kompetenta medborgare med rätt att ha inflytande över de sociala tjänster som berör dem. På så sätt blir egenmakt utifrån detta perspektiv enligt Bonfils och Askheim (2014) en egenmakt som står i motsatsförhållande till hur egenmakt hanteras inom den representativa demokratin med sina hierarkier och marknadsmodellen. Genom medproduktion förväntas brukare vara delaktiga och samarbeta med offentlig förvaltning och professionella som jämlika partners och tillsammans utveckla personlig assistans (Bonfils & Askheim, 2014: 65–66).

Kanske är det så att medproduktion kan ses som en demokratisk innovation i sig för att öka egenmakt för medborgare som brukare av sociala välfärdstjänster? Flera forskare: (Smith 2012: 106–107, Newton 2012: 4 och Fishkin 2012: 84–85) ser ett teoretiskt behov av att utveckla olika demokratiska innovationer vilka integrerar deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Att empiriskt utvärdera demokratiska innovationer kan enligt Geissel och Joas (2013) ses som ett viktigt verktyg för att utveckla demokratin i sin helhet (Geissel & Joas, 2013: 7).

Osborne (2010) hävdar att New Public Governance som styrningsmodell har sina rötter i statsvetenskapliga teorier om institutioner och nätverk. Staten är pluralistisk med fokus på utförande organisationer i statens närhet. Förespråkare av New Public Governance sätter stor vikt vid överläggningar kring sociala värden/mål, betydelse och relationer. Resurser skapas inom nätverk och genom informella kontraktsrelationer. Systemet för tjänster kan ses som öppet och stängt då förespråkare av denna styrningsmodell utgår från systemteori med intresse för institutionella och externa miljömässiga faktorer som främjar och motverkar införande av offentlig policy. Det finns sålunda två former av pluralitet, vilket påverkar effektivitet och utfall vid genomförande av välfärdstjänster inom organisationer i relation till den yttre miljön (Osborne, 2010:9–10).

Resurser skapas enligt Osborne (2010) inom organisationers nätverk, där ansvarsförhållanden medlas och skapas inom organisationen och mellan personer. Men dessa nätverk är sällan sammanslutningar av jämlika personer varför det finns en ojämlikhet i makt som måste hanteras om nätverken ska fungera effektivt. På så sätt är värdegrunden inom nätverk ofta utspridd och ifrågasatt. New Public Governance har därmed en något oklar värdegrund och kan ses som ett svar på framväxten av en alltmer komplex, pluralistisk och fragmenterad process för att implementera offentlig policy (Osborne, 2010:9–10).

Pestoff (2018) hävdar att New Public Governance som styrningsmodell för välfärdsproduktion grundar sig på en tanke om att eftersträva skapandet av partnerskap mellan medborgare och staten, kommunen där medborgare ses som medproducenter av de tjänster som berör dem. Medborgare får som medproducenter av sina välfärdstjänster både valfrihet och röst att påverka men kan också i vissa fall få ta plats som representanter i olika politiska sammanslutningar som tillåter mer direkt inflytande än traditionell förvaltning. Kvaliteten i tjänsterna förväntas avgöras av brukarens deltagande genom medproduktion, vilket ställer krav på professionella inom förvaltning och utförande organisationer att främja en dialog och ömsesidigt utbyte vid tjänsteproduktion. På detta sätt förväntas brukarens medproduktion genom dialog mellan brukare och anställda ersätta professionalism inom den traditionella förvaltningen eller konkurrens som garant för kvalitet på marknaden (Pestoff, 2018: 44–45). Märk väl att jag i sammanhanget ser New Public Governance som en naturlig fortsättning på de resonemang som förespråkare av deltagardemokrati och deliberativ demokrati fokuserat.

3.3.3 New Public Management

Medborgare förväntas inom styrningsmodellen New Public Management enligt Häikiö (2012) att agera som konsumenter med vilja att göra val kring de tjänster de använder i vardagen. Medborgerligt deltagande som konsument förväntas öka kvaliteten i välfärdstjänsterna (Häikiö, 2012: 422). Men detta synsätt begränsar enligt Häikiö (2010: 379–381) beslutsfattande makt för brukaren till specifika sociala tjänster.

New Public Management, NPM växte enligt Haus och Sweeting (2006) fram under 1980-talet och sågs som ett sätt att medla mellan olika intressen. Offentliga förvaltningen förväntades agera mer som privata företag varför politiskt valda representanter förväntades dra sig tillbaka från direkt kontroll över tjänster till att inta en mer överseende roll där de drar upp övergripande bilder av mål, verktyg och inriktning (Haus & Sweeting, 2006: 275–276).

Tidigare brister i politiskt deltagande inom kollektiva modeller kan enligt Evers (2011) ses som bidragande till utvecklingen av New Public Management som Evers också benämner konsumerism. Men konsumerism kan också utgå från att människor är för stressade för att ta sig tid att delta i kollektiva beslut och önskar en snabb lösning genom att ha en valfrihet mellan olika anordnare av sociala tjänster (Evers, 2011: 45).

Fotaki (2011) gör en åtskillnad mellan att göra val som medborgare och att göra val som konsument. Att göra val som medborgare kräver olika alternativa bedömningar då man måste kunna konfronteras om resultaten av ens val utifrån moraliska värden om det gemensamma bästa. Att välja en social tjänst som konsument förutsätts vara ett enskilt val (Fotaki, 2011: 937–938). Jag är dock inte säker på att valet är så

uteslutande som Fotaki föreslår, nog kan man göra etiska val som konsument för att gagna det gemensamma bästa? Men jag antar att poängen är att medborgarens val kräver mer hänsynstagande till en helhetsproblematik i olika frågor.

Konsumenternas egenmakt förväntas enligt Bonfils och Askheim (2014) att öka då leverantörer måste konkurrera om kunder, vilket förväntas resultera i bättre och mer effektiva tjänster, med större lyhörddhet för konsumenten. Detta då konsumenter förväntas välja den anordnare som bäst uppfyller deras behov och förväntningar (Bonfils & Askheim, 2014: 65).

Montin och Elander (1995) uppfattar New Public Management förutsätta valfrihet som ett sätt att rösta med fötterna eller uppvisa organisatoriska lösningar som är känsliga för konsumenternas krav. Andra organisatoriska lösningar fokuserade i stället på att ge medborgaren röst genom kollektiva lösningar inom en specifik institution (Montin & Elander, 1995:43).

New Public Management kan enligt Eriksson (2012) komma att minska den sfär inom vilket politisk deliberation kan ske inom demokratin. Välfärdsproduktion breddas genom olika kontraktsrelationer. Genom självservice kan politiska frågor flyttas från det allmänna till en personlig sfär för transaktioner. Konsumerism riskerar att avpolitisera de beslutsmekanismer som finns inom politiska institutioner då makten inte hålls tydligt definierad på en plats (Eriksson, 2012: 687 och 694). Jag delar Erikssons oro i stort. Men detta är nog ett litet för ensidigt förhållningssätt. Inom företag finns inte medlemmar som i en förening som röstar vid årsstämman men aktiva konsumenter kan säkert göra sin röst hörd inom företaget på olika sätt i vardagen. Det som saknas är snarare formella kollektiva beslutsprocesser. Ett sätt att motverka denna utveckling kan vara att införa olika incitament för medproduktion.

New Public Management har enligt Osborne (2010) sina rötter i *public choice teori* och management teorier. Staten ses som lagstiftande och fokus är på organisationen. Emfas, primärt fokus är på management, (förvaltning) av organisationens resurser och resultat. Resurser växer fram genom kontraktsbildning på en marknad. Systemet bygger på öppenhet och rationalitet. Värdegrunden utgår från effektivitet och konkurrens på en marknadsplats (Osborne, 2010:10).

Pestoff (2018) hävdar att inom New Public Management ses medborgare vara konsumenter med begränsat val och lite röst men utan representation (i kollektiva beslutsprocesser). Som konsument kan medborgaren välja mellan olika förutbestämda paketlösningar eller erbjudanden men har litet inflytande över innehåll och design av tjänsterna. Kvalitet garanteras genom konkurrens och val av anordnare. De anställda förväntas tänka i banor av konkurrens och valfrihet för konsumenten och därmed så förväntas kvaliteten avgöras genom val från konsumenten på en marknad (Pestoff, 2018: 44–45). Pestoff blir nog här

alltför teoretiskt förenklande som jag uppfattar det då företagens anställda kan förväntas utgå från ett *servicetänkande* där konsumentens vilja och val tas i beaktande. Det finns också företag med sociala mål vilka kan agera idéburet mer än att eftersträva ekonomisk vinst. Denna styrningsmodell växte fram i skarp kontrast till den traditionella förvaltningen och dess fokus på att experter med sitt etos skulle kunna avgöra den passiva mottagarens behov.

3.3.4 Kommunitarism

Kommunitarism är enligt Etzioni (2010) en social filosofi som hävdar att samhällsformuleringar av det goda är både berättigade i normativa termer och stöds av samhällsvetenskaplig empiri. Kommunitarismen som begrepp är ofta satt i motsats till klassisk liberalism, vilket är en filosofisk position som hävdar att varje individ ska formulera det goda självständigt. Förespråkare av kommunitarism undersöker hur delade uppfattningar av de goda (värdena) bildas, överförs, verkställs och motiveras. Utifrån denna utgångspunkt är de därför intresserade av samhällen och de moraliska dialoger de engagerar sig i, historiskt överförda värderingar och de samhälleliga enheterna som överför och verkställer värderingar, såsom familjen, skolorna, frivilligorganisationer och interpersonella ritualer och helgdagar. Förespråkare av kommunitarism ser sig själv som "*inbäddade*" aktörer i samhället snarare än som en fristående agent. Individer som är välintegrerade i samhällen förväntas att bättre kunna motivera sig och agera mer ansvarstagande (Etzioni, 2010).

Bell (2020) tar upp tre viktiga skillnader vid en jämförelse mellan kommunitarism och liberalism som den presenterats av Rawls i hans arbeten på 1970-talet där hen presenterar en teori för rättvisa. Den första skillnaden avser hur man ser på universella rättigheter och mer specifika rättigheter. Medan Rawls tycktes presentera sin teori om rättvisa som allmänt universellt, hävdade förespråkare för kommunitarism att standarderna för rättvisa måste specificeras till de olika livsstilar och traditioner vissa samhällen har och därför kan variera från sammanhang till sammanhang (Bell, 2020:1).

En kritisk reflektion är hur viktiga blir rättigheter för individer om de omkring dig i form av familjen och religiösa ledare ska definiera dina rättigheter i demokratins praktik? Hur rättssäkert blir ett samhälle som ska ta mer konservativa förhållningssätt i beaktande då mänskliga rättigheter ska realiseras? Ska andra grupper tillåtas definiera våra rättigheter som brukare av personlig assistans? Kan du då leva ett självbestämt liv? Detta ter sig innebära en fragmentisering av universella rättigheter inom en liberal västlig demokrati.

Det finns vidare enligt Bell (2020) en viktig skillnad i hur man ser på det egna jaget mellan liberaler och förespråkare av kommunitarism. Förespråkare av kommunitarism som Michael Sandel och Charles Taylor hävdade utifrån Rawls arbeten att liberalismen vilar på en alltför

individualistisk uppfattning av det egna jaget. Medan Rawls å sin sida hävdar att vi har ett överlägset intresse av att utforma, fullfölja och se över våra egna livsplaner, försummar hen det faktum att våra egna jag definieras eller skapas av olika gemensamma anknytningar som familjeband eller religiösa traditioner. Denna insikt gör att förespråkare av kommunitarism ser att politik inte endast kan handla om att säkerställa villkoren för individer att utöva sina befogenheter för att kunna göra ett autonomt val, då vi också behöver upprätthålla och främja de sociala kopplingar som är avgörande för vår känsla av välbefinnande och känsla av respekt. Många av dessa sociala kopplingar för samhörighet förväntas vi ofrivilligt ha plockat upp under vår uppväxt (Bell, 2020:6).

Bell (2020) ser en tredje skillnad vid jämförelse av liberalism på det sätt som Rawls presenterat denna och förespråkare av kommunitarism avseende deras syn på vikten av gemenskapen. De senare önskar se framväxten av en gemenskapens politik. Dessa kritiker av liberalism har inte varit så mycket motiverade av filosofiska problem som praktiska pressande politiska problem, nämligen de negativa sociala och psykologiska effekter som är relaterade till de atomistiska tendenser som traditionella liberala institutioner och praxis har bidragit till, eller åtminstone inte verkar klara uppgiften att hantera. Dessa moderna problem ett ökat utanförskap i relation till den politiska processen, ohämmad girighet, ensamhet, brottslighet i städerna och höga skilsmässotal. En andra våg av 1990-talets förespråkare av kommunitarism som Etzioni och Galston valde att mer praktiskt politiskt betona vikten av att ta socialt ansvar och främja politik som är tänkt att hindra erosionen i det gemensamma livet i ett alltmer fragmenterat samhälle (Bell, 2020:6).

Förespråkare av kommunitarism och vissa liberaler har en gemensam utgångspunkt i deliberativ demokrati som demokratimodell. Det betyder enligt Forst (2001: 346) som utgår från Walzers forskning att de uppfattar demokrati främst som en politisk praxis för argumentation, deliberation och mellan fria och jämlika medborgare; en praxis där enskilda och kollektiva perspektiv och positioner är föremål för förändring genom deliberation, diskussion och där endast de normer, regler eller beslut som följer av någon form deliberation och överenskommelse mellan medborgarna accepteras som legitimt (Forst 2001: 346).

Utifrån Forst (2001: 346) väljer jag därmed att se kommunitarismen ha deliberativ demokrati som demokratiideal. Det finns andra som Pestoff (2018:41) vilka i stället förespråkade att se kommunitarismen ha en nattväktarstat som demokratiideal. Detta synsätt finner jag vara sannolikt för fokuserat på extremhögern i USA där man möjligtvis till viss del kan hävda detta men jag har svårt att göra det utifrån Etzioni och kollegors forskning. I Norden har vi också inslag av kommunitarism vilket också kan tolkas utifrån ett socialdemokratiskt synsätt där staten intervenerar mot social ojämlikhet. Men detta är inte det dominerande synsättet.

Styrkan i kommunitarism ligger enligt Van Til (1997) i dess förmåga att kombinera liberala och konservativa teman för att söka skapa en ny balans mellan individuella och sociala rättigheter och ansvarsområden i moderna samhällen. Denna rörelse artikulerar en vision för samhällsorganisationen, där den tredje sektorn kan spela en viktig roll. Centralt för dessa tankegångar är erkännandet att vi alla är medlemmar i många samhällen (gemenskaper), och att de rättigheter vi vårdar bara kan upprätthållas inom ramen för dessa samhällen. Detta synsätt kräver bevarandet av den individuella friheten och också det aktiva underhållet av det civila samhället. Ett perspektiv på kommunitarism som utvecklats av Etzioni med kollegor kräver ett samstämmighetsperspektiv som erkänner att samhällen (gemenskaper) och politiken också har skyldigheter - inklusive skyldigheten att vara mottagliga för sina medlemmar och att främja deltagande och överläggning i det sociala och politiska livet. Denna styrningsmodell utmanar den tredje sektorn för att klargöra sektorns förhållande till begreppen rättvisa och omsorg i samhället (Van Til 1997: 75-76).

Förespråkare för kommunitarism värdesätter den frivilliga traditionens *ljusa sida*, då de högt sätter värde på problemlösning i samhället genom att arbeta med sociala-, religiösa- och etniska organisationer, arbetsplatser och yrkesorganisationer. De ser ett visst mått av värde i omsorg, delning och att vara vår brors och systers vårdare vid behov. Den frivilliga traditionen, liksom förespråkare för kommunitarism perspektivet, värderar en lokal strategi för problemlösning. Problem ska hanteras så nära samhället, gemenskapen som möjligt. Dessutom är partnerskap viktiga i båda traditionerna. Men förespråkare för kommunitarism är också medvetna om den frivilliga traditionens *mörka sida* och frågar sig hur *privata regeringar*, vare sig företag, fackföreningar eller frivilliga sammanslutningar kan bli mer ansvariga för sina medlemmar och samhällets behov. Förespråkare för kommunitarism är varken rena liberaler eller rena konservativa, utan de försöker snarast kombinera det bästa av traditionerna. De eftersträvar ett *trans-ideologiskt paradigm* och vill därmed bryta ner intellektuella och politiska hinder som har stått i århundraden. Deras tankesätt syftar till att hitta ett nytt samförstånd på vilket ett rättvist och effektivt samhälle kan byggas (Van Til 1997: 77).

Utifrån kommunitarism som idétradition ser Taylor, en annan amerikansk kommunitär tänkare, ett mönster där vår förmåga att hänga lös gör oss mindre kapabla som individer att se de sociala kostnaderna för vår livsstil och får oss att se på den offentliga sektorn som en knappt nödvändig ondska. Taylor hävdar att när vi ökar behovet av offentlig skattefinansierad verksamhet minskar vi vår egen beredskap att ta på sig bördan i civilsamhället. Detta grundligt irrationella tillstånd leder till spänningar och en våg av en aggressiv *ny höger* - som förespråkar att återvända till vad jag utifrån texten tolkar vara en nattväktarstat.

Konsumentersamhället, med dess fokus på konsumtion, individens tillfredsställelse som konsument och rörlighet ses därmed innefatta en *frihet* som enligt Taylor kan utifrån dess krav på individuell rörlighet förstöra förhållandena, inom familj och medborgarsamhället, (Van Til 1997: 79).

Bakgrunden till framväxten av kommunitarism som styrningsmodell kan enligt Pestoff (2018: 43) ses som ett sätt att bemöta finanskrisens skadeverkningar på 1990-talet med en kombination av frivillighet, filantropi, välgörenhet och att stödja familjers och gemenskapers och tredje sektorns organisationers bidrag till välfärd för att fylla det vakuum som uppstått till följd av 1990-talets offentliga budgetnedskärningar.

En konservativ regering i Storbritannien under Cameron fortsatte regera efter att de vunnit makten med ideal från kommunitarism. Enligt Hudson (2011) använde Cameron begreppet *Big Society* vilket grundas på tre huvudidéer. Den första idén innebar en omformning av *statsamhället*, det vill säga att de vill att regeringen skulle kunna göra mindre. Den andre idén är att detta stora *samhälle*, i sina olika former, antas behöva göra mer. Den tredje idén om en subsidiaritetsprincip innefattar vilja överföra makt från staten till individer, grannskap eller lägsta möjliga nivå av regeringen. Främjandet av ett aktivt medborgarskap med försök att minska statens roll och introducera subsidiaritet antas fungera om det finns en aktiv medborgare som kan och vill spela en större roll i det civila samhället (Hudson 2011:18).

Hudsons beskrivning ovan utelämnar den centrala vikt som subsidiaritetsprincipen haft för EU:s utveckling eller olika tänkares resonemang om medborgarskap och en mer global demokrati i relation till vår syn på medborgarskapet. Låt mig exemplifiera utifrån Leydet (2017) som tar fram att förespråkare av en mer global demokrati likt Held lyfter fram att subsidiaritetsprincipen hotas av stora staten där representativa institutioner befinner sig långt borta från vanliga medborgare, varför de känner sig till stor del maktlösa och utan påverkan. Flera tänkare likt Held insisterar på att en robust demokratisk politik i praktiken är möjlig endast på lokal nivå. Detta eftersom det flerskiktssystem som Held med flera föreslår innebär en betydande decentralisering från nationell till subnationell nivå, kommer argumentet att global demokrati faktiskt skulle innebära mer, snarare än mindre demokrati. Men oavsett hur kraftfullt subsidiaritetsprincipen tillämpas, skulle det globala demokratiska projektet fortfarande innebära implementering av universella principer och standarder som principer för ekonomisk omfördelning, mänskliga rättigheter, vilka måste förlita sig på tvångsåtgärder vid behov för att kunna realiseras. Med tanke på detta är politiska institutioner över statens nivå berättigade att existera (Leydet, 2007: 15–16).

Subsidiaritetsprincipen går därmed långt tillbaka i politisk historia och lyfts fram av tänkare från olika politisk bakgrund och stämmer också väl överens med tankegångar hos vissa förespråkare av kommunitarism.

Förespråkare av kommunitarism undersöker enligt Etzioni (2015) hur gemensamma föreställningar om det goda bildas, överförs, motiveras och verkställs. Utifrån detta har förespråkare av kommunitarism ett intresse för att förstå samhällen, (gemenskaper) och moraliska dialoger inom dessa), den historiska överföringen av värderingar och seder och de samhälleliga enheter som överför och upprätthåller värderingar som familjen, skolor och frivilligorganisationer som är delar av samhällen. Även om termen *kommunitarism* myntades först i mitten av nittonhundratalet, går det att spåra idéer som dessa till det gamla och nya testamentet, katolsk teologi där man ser kyrkan som en gemenskap och mer nyligen i diskussioner kring subsidiaritet (Etzioni, 2015: 1).

Det finns dock en fara i att försöka omorganisera den tredje sektorns organisationer i enighet med kommunitarismens ideal om att bygga nya partnerskap mellan stat och samhälleliga gemenskaper. Rollen för medborgaren som aktör, brukare inom styrningsmodellen kommunitarism är enligt Pestoff (2018) att själva eller tillsammans med anhöriga agera tjänsteleverantörer av sina välfärdstjänster med litet eller inget stöd av professionella. Personal inom den offentliga förvaltningen förvandlas från professionella utförare till *back up* -agenter, vilka bara ska agera om tjänsten som ges är otillräcklig. Men märk väl att utvärderingen av tjänsternas kvalitet kan liknas med ett klipp och laga arbete eftersom kvaliteten är beroende av den tillgänglighet, villighet och förmåga brukaren visar som tjänsteleverantör och detta kan förväntas variera kraftigt (Pestoff, 2018.45).

Inom kommunitarism som styrningsmodell för välfärdsproduktion är de professionellas roll otydlig, vilket visar på ett behov av mer forskning på området. Professionella kan komplettera välfärdsproduktion genom att visa brukare vart de kan vända sig för att få de resurser de behöver i samhället eller till vilka frivilligorganisationer de kan vända sig (Pestoff, 2018. 45–46). Men de professionella kan vilket nämnts ovan också agera *back up* -agenter för att tillgodose att tjänsterna utförs om kvaliteten i tjänsten riskerar att bli för låg.

3.3.5 En analysmodell tar form

Nedan sammanfattas medborgarens olika roller som aktör inom olika styrningsmodeller och vad som är mest signifikativt för dessa styrningsmodeller. Längs figurens y-axel går vi från en större egenmakt för individen till en lägre egenmakt för individen. Längs x-axeln går vi i stället från ett individuellt handlande till ett primärt kollektivt handlande. Alla styrningsmodeller i figuren förväntas kunna ge uttryck för medproduktion för medborgaren som brukare av långvariga välfärdstjänster. Dessa styrningsmodeller utgår också från olika demokratiideal.

I teoriavsnittets delkapitel 3.1 ovan har jag beskrivit tidigare forskning kring institutionell logik och i denna analysmodell har jag utvecklat och satt samman tidigare teorier utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv. I dessa beskrivningar av olika styrningsmodeller beskrivs deras institutionella logik och i motsats till tidigare forskare kopplas också dessa modeller samman med olika demokratiideal och primära sociala mål för respektive styrningsmodell. Medborgarens roll som brukare inom respektive styrningsmodell klargörs ytterligare. Detta ger underlag för teoriutveckling.

Kommunitarism

Kommunitarism utgår från ett deliberativt demokratiideal. Det stora sociala målet är att bidra till ett bemyndigande och en ökad egenmakt för samhället genom att omorganisera offentliga tjänster och sociala insatser. En gemensam vision för samhällets sätts på så sätt före individuellt bemyndigande och en omorganisation av den tredje sektorn önskas i likhet med kommunitarismens ideal. Medborgaren blir tjänsteleverantör genom påtvingad medproduktion av sina välfärdstjänster medan politiker inom kommun/stat ansvarar för tjänstens utformning, design. Inom denna styrningsmodell är det exit som ersätter röst för brukaren. Medborgaren som brukare har ingen kontroll över beslut kring tjänstens design och är i praktiken totalt ansvarig för påtvingade val i avsaknad av val. Det primära sättet att agera för medborgaren som brukare är som en inbäddad aktör i familjen, en gemenskap eller inom den tredje sektorns organisationer. Individens förväntas inte agera som en fristående aktör. Denna styrningsmodell förväntas utgå från en hög nivå av egenmakt, främst genom individuella handlingar som är påtvingade. Källa till texten ovan finns hos Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10), Van Til (1997: 75–76), Etzioni (2010) och Forst (2001: 346).

New Public Governance

New Public Governance utgår från ett deltagande demokratiideal. Det stora sociala målet är att skapa partnerskap mellan medborgare och staten, kommunen där medborgare förväntas att agera som medproducenter av de välfärdstjänster som berör dem. Sociala mål som också är adekvata för den tredje sektorns organisationer i form av broderskap, självhjälp och välvilja. Medborgaren blir en medproducent av sin välfärdstjänst i samarbete med berörda grupper. Inom denna styrningsmodell förväntas medborgaren både äga röst och deltagande också genom politiskt inflytande i kollektiva beslutsprocesser. De olika primära sätten för medborgaren som brukare att agera är genom självorganisering/självhjälp, lobbyverksamhet, konsulterande och påverkansarbete inom den tredje sektorns organisationer. Inom denna styrningsmodell förväntas medborgaren äga en hög nivå av egenmakt som individ men gärna också genom kollektivt handlande. Källa till texten ovan finns hos Westin (2017: 28–30 och 2014: 167–168), Pestoff (2018:

40–46, 2014: 386 och 1998:10), Fotaki (2011:945 och 947) och Evers (2011:46).

New Public Management

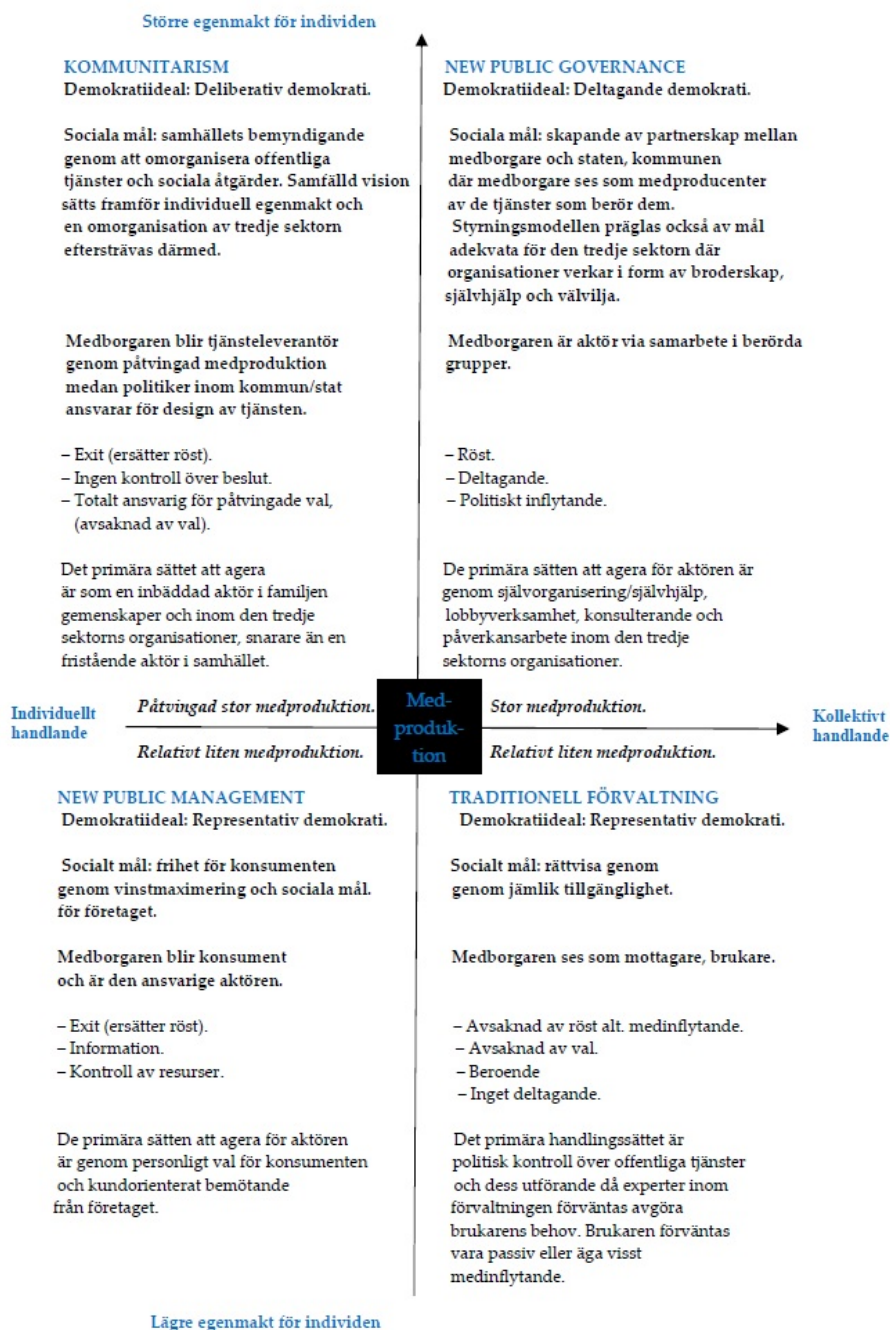
New Public management utgår från västlig liberal demokrati också kallad representativ demokrati som demokratiideal. Det stora sociala målet är frihet för individen som konsument där företagen söker främst vinstmaximering men också kan visa på sociala mål för sin verksamhet. Medborgaren blir i denna styrningsmodell konsument (kund) och är den ansvarige aktören. I denna styrningsmodell så ersätter exit att använda röst då kunden kan gå till annan producent om hen inte är nöjd med tjänsten. Tillgång till information ses som en viktig del i att äga valfrihet. Medborgaren förväntas också som kund ha insyn och kontroll över hur resurser används som berör hens tjänst. De primära sätten för aktören att agera är som kund genom personlig val av anordnare och ett kundorienterat bemötande från företaget. Då det ofta är paketlösningar som kunden får välja bland inom företaget så förväntas en relativt liten medproduktion och låg nivå av egenmakt för individen. Källa till texten ovan finns hos Westin (2017: 28–30 och 2014: 167–168), Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10), Fotaki (2011:945 och 947) och Evers (2011:46).

Traditionell förvaltning

Traditionell förvaltning utgår från representativ demokrati som demokratiideal. Det stora sociala målet med denna styrningsmodell kan ses vara rättvisa genom jämlik tillgänglighet. Inom denna styrningsmodell agerar medborgare som en mottagare och brukare av en välfärdstjänst. Medborgaren som aktör saknar inom denna styrningsmodell röst och förväntas erhålla främst ett medinflytande som brukare. Det finns en avsaknad av val och ett beroende för individen varför *agency* för individen kan förväntas bli lågt. Inget deltagande förutsätts av brukaren vid produktionen av förvaltningens välfärdstjänst. Bakgrunden till detta kan förklaras av att det primära handlings sättet inom en traditionell förvaltning är att politiskt valda representanter har politisk kontroll och beslutar om offentliga tjänster och deras utförande av förvaltningen. Inom den offentliga förvaltningen förväntas experter avgöra brukarens behov. Brukaren förväntas primärt agera som en passiv mottagare. Styrningsmodellen utgår från ett kollektivt handlande genom politiska beslut och en låg nivå av egenmakt för medborgaren som passiv mottagare och brukare av välfärdstjänster. Källa till texten ovan finns hos arbeten av Westin (2017: 28–30 och 2014: 167–168), Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10), Fotaki (2011:945 och 947), Evers (2011:46), Bifulco (2013: 182–183) och Clarke (2006: 437–438).

Nedan presteras en analysmodell som beskriver medborgarens olika roller som aktör inom olika styrningsmodeller för välfärdproduktion.

Figur 3. Medborgarens olika roller inom välfärdsproduktion



3.3.6 Sammanfattande tankar kring teori

Nu är det dags att knyta ihop säcken och sammanfatta det viktigaste i teoriavsnittet. Det kan vi göra mot bakgrund av Elsters trehörnade dilemma (2003) som ofta benämns som legitimitetstriangeln där demokrati och den offentliga förvaltningens viktigaste värden kan ses hamna i konflikt med varandra. Enskilda individers rättigheter kan också hamna i konflikt med välfärdsstatens strävan efter ekonomisk effektivitet när de utlovade välfärdstjänsterna genomförs. I triangeln så förkroppsligas det första hörnet demokrati av den representativa politiska demokratin som stiftar lagar och i grunden utgår från en person, en röst vid riksdagsval. Domstolarna i triangelns andra hörn förkroppsligar författningsmässiga begränsningar med fokus på allas likhet inför lagen, rättssäkerhet. Det tredje hörnet i triangeln avser den offentliga förvaltningen och dess handlingar för att ekonomiskt effektivt leverera tjänster till medborgarna (Elster, 2003: 4 och Norén Bretzer, 2017: 53–54 med referens till Elsters forskning).

Elsters legitimitetstriangel kan utifrån Norén Bretzer (2017) ses ha tre jämviktspunkter, demokrati, effektivitet och rättssäkerhet. Dessa grundläggande mål för demokrati och offentlig förvaltning måste ständigt balanseras mot varandra. Demokratiprincipen utgår från den folkstyrda staten och formellt politiskt deltagande men kräver också ett informellt politiskt deltagande i föreningsliv och sociala nätverk. De politiska aktiviteterna förutsätter rättsstatsprincipen som avser att lagstiftningen ska tillämpas likvärdigt enligt samma förutsättningar för alla men också att garantera rättigheter som yttrandefrihet, föreningsfrihet med flera rättigheter. Men i detta sammanhang finns också en rättighet att inte diskrimineras för minoriteter, exempelvis personer med funktionsnedsättningar. Lagar ska inte gälla retroaktivt och personer ska inte fråntas rättigheter godtyckligt. Rättssäkerhet ska råda. Effektivitetsprincipen avser det politiska systemets genomförande/funktion och i synnerhet den offentliga förvaltningens effektivitet att leverera tjänster utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Den offentliga politiken ska resultera i policyimplementering och regel tillämpning utan att skattekonor förslösas. Målkonflikter uppstår samtidigt som olika socialt utsatta grupper kräver att bli behandlade som likvärdiga medborgare (Norén Bretzer, 2017: 54–63).

Marshall (1983) och dennes teori om sociala rättigheter måste anpassas till vår tid enligt (Gynnerstedt, 2001: 348) då vår tid präglas av allt större mångfald och olika livsvillkor för medborgare beroende av deras livssituation. Vi vill kunna välja vår egen väg i livet utifrån de olika livsvillkor och förutsättningar som vi lever med. Välfärdens organisering och praktik måste därför ändras från att genomföra ekonomiska transfereringar till gagn för ekonomiska skydd till att fokusera mer på medborgarens rättigheter som brukare och dennes möjlighet till egenmakt.

Men en utveckling mot en mer möjliggörande välfärdsstat för individen kräver enligt Evers och Guillemard (2013) förändringar i hur vi organiserar och styr välfärden genom att mixa offentliga och privata resurser och att samordna dem för att ge medborgaren som brukare en mer individanpassad form av skydd och bistånd. Välfärdsstaten kan därmed ses genomgå en omvandling till att investera i människor och bidra till deras bemyndigande och en ökad egenmakt för medborgaren som brukare (Evers och Guillemard, 2013: 12).

Det sociala medborgarskapet regleras formellt av lagstiftning enligt Gynnerstedt (2011:19) men myndigheternas tolkning, beslut och genomförande av insatserna inom välfärdsstaten ger individens reella sociala medborgarskap.

Syftet för denna doktorsavhandling är att undersöka de olika villkor som organisationers institutionella logik ger för ett realiserade av medborgarens inflytande och självbestämmande som brukare av välfärdstjänsten personlig assistans. Medborgarens olika roller som aktör inom olika organisationer som präglas av olika styrningsmodeller för välfärdsproduktion torde därmed specificera det sociala medborgarskapet olika i verksamhetens praktik. De styrningsmodeller för välfärdsproduktion vilka beskrivits i teoriavsnittet ovan är den traditionella förvaltningen, New Public Management, New Public Governance och Kommunitarism.

Utifrån beskrivningen av Elsters legitimitetstriangel ovan torde det finnas en central ständigt pågående konflikt och balansgång att göra vid genomförande av en välfärdstjänst som personlig assistans mellan det specificerade juridiska där brukare utifrån rättigheter ska behandlas lika inför lagen vid handläggares beslut om välfärdstjänst, genomförande av personlig assistans som bland annat ställer krav på ekonomisk effektivitet hos utförande organisation och en lyhördhet hos organisationens personal för individens individuella subjektiva önskemål och möjlighet till egenmakt och självbestämmande för brukaren kring utförande av tjänsten.

Petersson (2017) skriver att medborgarna i många länder nu börjat få kontroll över den offentliga makten genom att många länder blivit demokratier. Demokratiska styrelseformer har införts men frågan blir nu om folkstyrelsens idéer ska förverkligas i samhällslivet. Utmaningen idag blir en fråga om hur länder väljer att på olika sätt "*demokratisera den offentliga makten i sina länder*" (Petersson, 2017:32–33).

Traditionellt har byråkratiproblemet enligt Petersson (2017) handlat om hur man ska balansera en formell förvaltningsstruktur med folkstyrelsens krav på att politiska representanter ska bestämma inriktningen för verksamheten. I teorin går rättsstat och folksuveränitet lätt att förena men i praktiken blir det ofta avvägningsproblem (Petersson, 2017:33).

Men detta räcker inte för att väl beskriva välfärdens praktik. Elsters teori om legitimitet och vanligt förekommande förvaltningsteorier vilka beskrivs ovan behöver utvecklas för att också inkludera medborgarnas krav på att som brukare av offentligt finansierade välfärdstjänster få äga inflytande över sina välfärdstjänster. Det kan ske utifrån ett demokratiseringsperspektiv med fokus på demokratiskt governance och ökad egenmakt för brukare som blir medproducenter för sina välfärdstjänster.

Gough och Modig (1995) som forskat kring Independent Living, IL tar upp att grundidén med en ökad brukarstyrning i relation till den personliga assistansen är att brukaren ska kunna *"bestämma över sitt beroende av andra"* och att ett självförverkligande innebär att brukaren i motsats till att ta emot hjälp på andras villkor själv måste *"få formulera sina behov och leda och fördela assistansen"* (Gough & Modig, 1995: 16 och 18).

Men för att kunna erhålla ett verkligt självbestämmande måste brukarens vara informerad om de sannolika konsekvenserna av sitt val av olika anordnare av personlig assistans. I detta sammanhang kan mer tydliggörande typologier och en problematisering av konceptet hybridisering vara av största vikt.

Mot bakgrund av tidigare teoretisk diskussion om hybridisering kan man enligt Skelcher och Rathgeb Smith (2015) vara benägen att hålla med Brandsen och andra forskare vilka hävdar att domänerna marknad, stat och civilsamhälle inte längre kan klassificeras på ett ömsesidigt uteslutande sätt. Om strukturella begrepp inte längre erbjuder en vägledning bör då framtida forskning och dess fokus nog vara att undersöka om det finns särskild(a) rationalitet som väl gestaltar aktörernas svar på hybriditet (Skelcher och Rathgeb Smith, 2015: 434).

Utifrån den tidigare forskning som refereras i teoriavsnittet ovan är undertecknad dock benägen att motsäga en sådan slutsats. Forskningen bör snarare sträva mot att beskriva mer av den komplexitet och dynamik som präglar governance och redovisade styrningsmodeller.

Friedland och Alford (1991) hävdar att institutionerna med sin specifika institutionella logik inte bara sätter gränser för sitt agerande utan också ramar för vilket sätt man kan arbeta för att uppnå organisationens mål. Den institutionella logiken ger organisationens medlemmar ett eget språkbruk med motiv och mål och en känsla av ett jag. Den institutionella logiken beskriver inte bara vad som är av värde utan också de regler och den beslutsprocess man genomgår för att ta beslut och hur man fördelar det som är av värde. Institutioner begränsar vad som är rationellt också i sin syn på individualitet (Friedland och Alford (1991:251).

Det går knappast att utifrån ett sådant synsätt hävda att hybridiseringen gör typologier svårhanterliga till en sådan grad att vi bör koncentrera oss på de rationalitet(er) och motiv individer har för

handling i organisationer som präglas av hybridisering. Det är snarare Friedland och Alford (1991) som visar på den komplexitet och dynamik vilket präglar dagens moderna institutioner inom vilka medborgaren som brukare ska söka inflytande och påverkan inom. Även framtida forskning bör söka att beskriva och förklara denna komplexitet kring institutionell logik.

Det finns idag ett vetenskapligt behov av att överbrygga det kunskapsgap som finns kring att teoretisk beskriva behov av nya demokratiska styrningsstrukturer, governance och hur de olika styrningsmodellerna för välfärdsproduktion med dess specifika institutionella logik praktiserar egenmakt för brukaren vid utförande av långvariga sociala välfärdstjänster. En sådan forskning kan i förlängningen bidra till att underlätta välfärdsstatens demokratisering. Jag hoppas att min forskning ska få ge ett litet bidrag till att överbrygga detta kunskapsgap.

4. Metod – tillvägagångssätt för studien

Den övergripande frågan som ett metodkapitel ska besvara är vilken forskningsdesign och metodansats som är mest lämplig för att undersöka fenomenet som studeras i studien. Se Bennerstedt (2015:15–19) vars förslag på upplägg för metodkapitel jag valt att utgå från vid presentationen nedan.

I samband med metodavsnittet vill jag också göra en återkoppling till teoretiska utgångspunkter för att mer konkret förklara hur metodvalet påverkat valet av fall jämte struktureringen av den empiriska analysen och resultatredovisningen.

Till att börja med är det av vikt att förstå hur synen på samhället och förhållandet mellan stat, samhälle och individ styr valet av frågor och påverkar vår analys. I denna studie vill jag undersöka hur medborgaren som brukare äger inflytande hos olika anordnande organisationer med hemvist inom olika samhällssektorer. Om jag valt att se samhället som något statistiskt eller rent kontextuellt utan påverkan på mitt ämne så hade det lett till ett annat tillvägagångssätt. Jag ser relationen mellan stat och samhälle som något dynamiskt och därmed ser jag också ett behov av en flernivåanalys.

Friedland och Alford (1991) banade väg för den nya institutionalismen och deras synsätt på relationen mellan stat och samhälle skilde sig från tidigare forskning. Deras förslag på tillvägagångssätt och analys innebär i praktiken en kritik av två traditionella teoretiska förhållningssätt till relationen mellan individ och samhälle; rollteori och rationell aktörsteori. Rollteorin abstraherar rollen från personen och de olika institutionella medlemskap som han eller hon måste hantera. Eftersom människor lever i kontakt med flera institutioner samtidigt är det nödvändigt att i kontrast till den nämnda teorin förklara de institutionella förhållanden under vilka individuellt beteende kan förklaras med hänsyn till de olika roller en individ kan ha i livet. Rationella aktörsteorier generaliserar i praktiken mikroekonomi till alla institutionella arenor där de på ett abstrakt sätt skiljer person från roll. Den mänskliga individen ses som en egoistisk och beräknande aktör som kan specificeras oavsett de olika roller han och hon tar i livet (Friedland och Alford, 1991: 254-255).

Detta blir förstås alltför förenklat och vid anammande av dessa äldre teorier så fokuseras inte den dynamik som senare teori visar kring institutionell logik. Det torde bli svårt att beskriva helheten.

Eftersom Friedland och Alford (1991) anser att betydelsen av individualitet och rationalitet beror på det specifika institutionella sammanhanget är det nödvändigt att analysera de specifika institutionella förhållanden som kan påverka individens beteende. I praktiken kan institutionella symboler också manipuleras och därmed bära flera betydelser och motivationer. Vi förväntas därför använda flera analysnivåer där vi rör oss från samhället till individen och

organisationen för att undvika en alltför förenklad priori funktionalistisk eller konsensusuell förklaringsnivå vid analys (Friedland och Alford, 1991: 255-256).

Min analytiska poäng är att det perspektiv vi väljer att anta teoretiskt för relationen mellan samhälle, individ och organisation påverkar i praktiken vår metod och i slutändan också vara analys och resultat. Det krävs därför en medvetenhet och eftertanke kring hur vi väljer teori och metod då dessa avgränsar det som är möjligt att uppnå med en vetenskaplig studie. Denna studie har primärt en analys på organisationsnivå men för att göra en bättre analys som ger mer av en helhetsanalys krävs att skillnader förklaras både utifrån samhällelig och individnivå. Jag behöver därmed röra mig mellan dessa tre nivåer vid analys.

Thornton och Ocasio (2008) förklarar vikten av att anta en flernivåanalys vid forskning kring institutionell logik väl då de hävdar att samhället består av nivåer - individer som tävlar och förhandla/medlar med varandra, organisationer i konflikt och samordning med varandra, och institutioner i motsats till varandra och i ömsesidigt beroende. Alla tre nivåerna vid analys antas vara nödvändiga för att på ett tillfredsställande sätt förstå samhället. De tre samhällliga nivåerna är kapslade (inbäddade) i relation till varandra. Vid analys av organisationer och institutioner förutsätts en gradvis högre begränsning och möjlighet till individuell handling. Ett sådant perspektiv privilegierar inte en nivå över en annan. Detta perspektiv antyder att medan individuell och organisatorisk handling är inbäddade i samhällliga institutioner är dessa samhällliga institutioner socialt konstruerade och därför konstituerade genom handlingar från individer och organisationer. Gränsöverskridande effekter är av vikt vid analys men oftast brukar forskning vare sig den är endast teoretisk eller empiriskt, tendera att betona en nivå framför en annan (Thornton och Ocasio, 2008: 104).

Med denna studie vill jag förstå hur olika organisationer påverkar individens möjlighet att som medborgare och brukare erhålla inflytande och självbestämmande över sin personliga assistans. Att endast ha individnivån i beaktande skulle betyda att min analys inte kunnat förklara något av den påverkan specifika organisationer och styrningsmodeller med sin bas primärt i olika samhällssektorer har på brukarens inflytande och självbestämmande.

Min övergripande frågeställning bygger på en hypotes om att olika organisationstyper inom olika samhällssektorer ger olika resultat avseende brukarens inflytande över sin personliga assistans. Det torde därmed finnas olika institutionell logik inom respektive organisationstyp som påverkar brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande över sin personliga assistans.

Enligt Gobo (2008a) är en hypotes ett påstående grundat på hypoteser, antaganden om relationer mellan särskilda utmärkande drag kopplade till

ett forskningsområde. Från ett mer operationellt perspektiv är en hypotes ett antagande om relationen mellan två, och flera variabler (Gobo, 2008a: 94).

I denna studie används följande definition för inflytande för brukaren av personlig assistans: Inflytande för brukaren över sin personliga assistans definieras i studien som en kombination av dels självbestämmande för brukaren i sitt val av anordnare; 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.

Definitionen ovan utgör beroende variabel i en begreppsmässig disposition som används för att operationalisera, det vill säga att översätta det abstrakta begreppet inflytande för brukaren av personlig assistans till något konkret och mätbart. Med ett antal övergripande frågor försöker jag att fånga in det som jag anser vara centralt och därmed operationalisera och mäta den mer abstrakta teoretiska definitionen av inflytande och självbestämmande för brukaren av personlig assistans inom olika organisationer.

I arbetet utgår jag från en begreppsmässig disposition som redovisats i figur 1, där det finns en kontext för den oberoende variabeln, främst i form av olika sätt att fastställa sociala rättigheter för brukaren i lagstiftning, organisera förvaltningsansvaret, omfattningen och finansieringen av den personliga assistansen.

Den oberoende variabeln utgörs av de organisationstyper (oberoende variabel producent) som den personliga assistansen utförs inom, och dessa påverkar den beroende variabeln som är brukarens inflytande och självbestämmande inom organisationerna. På så sätt utgår jag från en deduktiv forskningsansats för min doktorsavhandling.

4.1 Metodologiska utgångspunkter

Tashakkori och Creswell (2007) hävdar att forskningsfrågor formas av studiens syfte och detta formar i sin tur metoder och design för undersökningen. Mixade metoder och de forskningsfrågor och mål som då används kräver att man integrerar kvalitativa och kvantitativa ansatser och metoder och att detta leder till en resultatpresentation vilket inkluderar båda dessa metodansatser (Tashakkori & Creswell 2007: 207).

Mixade metoder kan enligt Gobo och Mauceri (2014) ses som ett metodologiskt perspektiv vilket bekräftar att det finns en kompletterande egenskap hos kvalitativa och kvantitativa metodansatser liksom att dessa metoder kan kombineras och att det kan vara fruktbart att kombinera dem inom samma forskningsdesign för att kunna besvara komplexa

forskningsfrågor enligt Gobo och Mauceri (2014:14) med en referens till forskning av Heyvaert, Maes, and Onghena (2013). Forskarna uppmärksammar mixade metoder som en ansats med syfte att nå bredd och djup förståelse samt bekräftelse vid genomförande av forskning (Heyvaert, Maes & Onghena 2013:5)

Enligt Bryman (2008) är metodologi, som också beskrivs vara läran om metod intresserad av att upptäcka på ett systematiskt sätt de praktiker som forskare använder och de idéer och antaganden som finns bakom praktiska metodtillämpningar (Bryman, 2008:67).

Metodologi kan enligt Gobo (2008b) ses som ett globalt sätt att tänka vilket inkluderar fyra komponenter. Den första komponenten beaktar kognitiva sätt för att samla in kunskap då vi lär oss genom att lyssna, iakttaga, läsa, fråga någon, samtala med någon eller genom självakttagelse. Den andra komponenten berör teorier om vetenskaplig kunskap där metodologi, läran om metod är ett resultat av en särskild uppfattning om vetenskap. Det tredje komponenten berör den omfattning av lösningar, olika ad hoc procedurer forskare använder utifrån erfarenhet, en kunskap utifrån praktisk erfarenhet som forskare utbyter informellt med varandra. Den fjärde komponenten av metodologi berör procedurmässiga steg då metodologi kan ses som en systematisk sekvens om än inte linjär där vi som forskare väljer forskningsdesign, forskningsfrågor, urval, konstruktion för datainsamling samt organisering av data och analys av data. Vårt val av metodologi kan därför ses som ett vägval vilken ändras i enlighet med det kognitiva sätt vi väljer att genomföra vår undersökning på (Gobo, 2008b: 18–21).

I det fall jag hade valt att använda mig av en mixad metoddesign så hade jag sannolikt kunnat välja en inbäddad design, vilket enligt Creswell och Plano Clark (2011) är en mixad metod som utmärker sig genom att forskaren kombinerar samlande och analys av kvantitativa och kvalitativa data inom en traditionellt utformad kvantitativ eller kvalitativ forskningsdesign (Creswell & Plano Clark, 2011:90).

Emellertid avser jag inte att använda mig av en inbäddad design för mixade metoder. Jag avser inte heller att göra en separat kvantitativ eller kvalitativ del där jag analyserar separat respektive inriktning (Creswell & Plano Clark, 2011:91).

Jag har främst arbetat med metoden inter-vey. Metoden inter-vey är en ny teknik/metod där man enligt Gobo (2015b) samlar in data under en undersökning på så sätt att man mixar samman den djupgående kvalitativa intervjun (in-depth interview) med en kvantitativ undersökning (survey interview). Det är utifrån denna mixning av metoder i samma metod som namnet på metoden inter-vey härstammar (Gobo, 2015b:2).

Jag använde mig primärt av inter-vey som metod för intervjuerna studien men jag har också kompletterat mina intervjuer med en kvalitativ metod i form av dokumentanalys av exempelvis lagar och dokument som

beskriver kontext samt de avtal eller mallar för avtal och genomförandeplaner jag fått in för analys som en del av min undersökning.

Genom mitt metodval försöker jag därmed dra nytta av de fördelar som metoden inter-vey ger då jag integrerar det bästa en semistrukturerad intervju kan ge (kvalitativ metod) genom samtal och med att registrera de intervjuades svar i ett statistiskt instrument (survey). Metoden möjliggör genom att det statistiska instrumentet SPSS att avgränsa all den information som inkommer under studien vid intervjuer med frågeguider för respektive intressentgrupp. Men metoden möjliggör också att mer smidigt kunna analysera resultatet och intervju flera forskningspersoner än jag annars kunnat göra om jag använt en renodlad kvalitativ metod där transkriberingar ska skrivas och analyseras tematiskt för varje intervju. Med metoden vinner jag möjligheten till en större teoretisk generalisering.

I studien har jag försökt att dra nytta av att använda mig av en flernivåanalys, vilket presenteras som ansats av Mauceri, (2014: 28–30). I studien har jag försökt att undersöka de effekter som finns på den individuella mikronivån, mesonivån som avser relationer inom exempelvis organisationer och den kontextuella makronivån som avser lagar sedan dessa kan ha ömsesidig påverkan i ett komplex system av hypoteser om individers agerande och attityd.

Om jag inte använt mig av en integrerad flernivåanalys riskerade jag att klämma in relevanta handlingar och attityder till brukarinflytande som är fokus för min studie i en ram som bara rymmer den individuella mikronivån. Ett sådant tillvägagångssätt där jag tvingar in handlingar och attityder inom mikronivåns ram betyder enligt Mauceri (2014) att jag i praktiken skulle komma att marginalisera de sociala processer som utmärker handlingar och attityder (Mauceri, 2014: 22–23).

Metoden inter-vey kan här stå till tjänst för att motverka ett för ensidigt tillvägagångssätt sedan metoden enligt Gobo (2015a) utgör en teoretisk grund för att sammanfoga kvalitativa och kvantitativa forskningsansatser igen och representerar på så sätt en överbrygning av den teoretiska klyfta som uppstått då forskare velat fokusera ensidigt endast kvantitativ eller kvalitativ metod; inter-vey som metod söker förkroppsliga de positiva kännetecknen med de två metoderna i en och samma metod (Gobo, 2015a: 2).

Metoden inter-vey och dess förespråkare föreslår enligt Gobo och Mauceri (2014) att vanliga enkätintervjuer ska göras på ett mer flexibelt och samverkande sätt för att anpassa frågorna till de karaktäristiska som utmärker de intervjuade och deras fria uttryck, garanterande ett gemensamt skapande av mening, betydelse mellan den intervjuade och forskaren utan att försaka målet om att svaren ska vara jämförbara (Gobo och Mauceri, 2014: 240).

Metodens ursprung finns i vetenskapliga arbeten av Likert (Gobo, 2011: 225–227) och Galtung (Gobo, 2011: 228–230). Galtungs teknik krävde att intervjuaren ställde öppna frågor och sedan att intervjuaren stängde dessa frågor med öppna svar genom att tolka svaren. På detta sätt så klarade Galtung att göra Likerts teknik med frågor med öppna svar mer intellektuellt rörlig och användbar då Galtung sparade både tid och kostnader med sin teknik. Metoden inter-vey sträcker sig bortom mixade metoder då en samtalande undersökning, *conversational survey* kombinerar både kvalitativa och kvantitativa ansatser i ett enda metodinstrument med en mixad forskningsansats (Gobo, 2011: 228–230).

Men vad är det som talar för eller emot att använda inter-vey som metod för min specifika undersökning?

Gobo (2015b) ser fördelar med att använda sig av metoden inter-vey sedan metoden försöker undvika en rad systematiska fel som leder till ensidighet, partiskhet genom att den intervjuade svarar fritt utan att det uppstår fel som missförstånd av betydelsen av olika svarsalternativ från den svarandes sida; flera betydelser av ord; fenomenet som innebär påhittade åsikter då den intervjuade väljer av befintliga svarsalternativ; effekter utifrån vad som socialt anses eftersträvansvärt för att nämna några av de viktigaste effekterna på den intervjuade då de får svarsalternativ att välja bland (Gobo 2015b: 15).

Gobo (2006) kommer i en undersökning fram till att de fel som intervjuaren gör är av sekundär betydelse jämfört med vikten av alla de svarandes fel vid givna svarsalternativ att välja bland för den intervjuade (Gobo, 2006: 293).

Fel som intervjuaren gör kan enligt Gobo (2015b) exempelvis handla om att man gör avsteg från den standardiserade proceduren för att genomföra intervjuer men dessa måste inte leda till fel i svaren hos de intervjuade. Det är därmed inte det icke standardiserade beteendet i sig hos den som intervjuar som leder till fel i svaren från de intervjuade. Det kan i stället handla om att den som intervjuar gör fel som exempelvis att på ett tvetydigt sätt försöka klargöra betydelsen av en fråga inför den intervjuade; läser frågan alltför snabbt; samt undviker att använda frågekort med frågan nedskrivet (Gobo, 2015b: 18).

Tanken med att själva standardiseringen av intervjun skulle leda till mindre felsteg kan därmed enligt Gobo (2015b och 2006) ifrågasättas och det framgår också av texten ovan att felen i hur man formulerar enkäten och olika svarsalternativ ter sig ha mycket mer påverkan på den intervjuade (Gobo 2015b: 15 och Gobo, 2006: 293).

Kan den mänskliga naturen i sig tala mot en alltför standardiserad metod där man söker hitta allmängiltiga regler för mänskligt handlande utan att ta hänsyn till den omgivande kontexten som finns runt den intervjuade individen?

Lazarsfeld var enligt Gobo och Mauceri (2014) medveten om den mänskligt situerade naturen som styr våra mänskliga handlingar och såg metodologi som ett kreativt hantverk. Steg för steg så kom Lazarsfeld att motsäga den samlingsprocess för data som byggde på sannolikhet, representativitet sedan denna bygger på antagande om den atomistiska människan som handlar ensamt oberoende av sin omgivning. I stället så kom Lazarsfeld att ta hänsyn till individers relationer och kontextuella tillhörighet och inkluderade detta i sin forskning. Forskning kom därför att söka förklara individers handlande och attityder genom att använda sig av samlande av data som beskriver variabler om gruppen, gemenskaper och organisatoriska variabler vilka tillhör en social kontext inom vilka individer levde och arbetade. På så sätt blev det viktigt för Lazarsfeld och hans kollegor att kunna påvisa en relation mellan kontextuella och individuella variabler (Gobo & Mauceri, 2014: 24).

Enligt Onwuegbuzie och Collins (2007) så är det val vi gör av datainsamlingens storlek lika viktigt som vårt val av metod därför att våra val kommer att avgöra i vilken omfattning en forskare kan tala om statistiska och analytiska generaliseringar. Inom forskningen så ska vårt val av datainsamlingens storlek styras främst av målen med vår forskning, forskningsfrågor och forskningsdesign (Onwuegbuzie & Collins, 2007: 287–288).

Lieberson (1992) hävdar att de formella procedurer som används vid studier där de undersökta enheterna är små till antalet, typiskt jämförande, historiska, organisatoriskt analytiska studier tenderar att vara deterministiska i sin uppfattning av omgivande förhållanden. Dessa studier kan i praktiken inte fungera effektivt med sannolika, representativa antaganden vilka kräver studier som omfattar ett mycket större antal undersökta enheter för att kunna ge starka tillförlitliga resultat (Lieberson, 1992: 312).

Ett alternativ till den datainsamlingsmetod som bygger på sannolikhet och representativitet har enligt Gobo (2015d) vuxit fram inom sociologiskt inriktad forskning vars teknik för datainsamling har övergivit den statistiska principen om sannolikhet, representativitet och i stället återvunnit fokus på den statistiska principen om varians med sitt fokus på, intresse för själva undersökningsenheterna och analysen. Utifrån detta perspektiv så är det viktiga inte att kunna generalisera om en hel population utifrån en atomistisk syn på individen och mänskliga handlingar så som syftet är med datainsamling som bygger på sannolikhet och representativitet; utifrån detta perspektiv är det i stället av vikt att utveckla teoretiska idéer som kan ha en generaliserbar validitet (Gobo, 2015d: 4 och 15).

Gobo (2008) föreslår att vi för att kunna hantera generalisering väl inom samhällsforskningen behöver göra oss en föreställning om generalisering i en ny teoretisk inramning halvvägs mellan

naturvetenskapen och samhällskunskapen för att kunna skapa en *idiographic sampling theory* (Gobo, 2008: 200).

Enligt Egidius (2015) så innebär en idiografisk beskrivning att man söker beskriva något individuellt och personligt till skillnad från gemensamt och allmängiltigt. Idiografisk innebär i detta sammanhang i motsats till nomotetisk (generaliserande forskning) att man studerar enskilda personer, individuella händelser eller handlingar utan någon strävan efter att generalisera. Idiografisk metod är ett tillvägagångssätt där man strävar efter att få information om ett sammansatt fenomen inom en person, familj, grupp eller ett händelseförlopp, en strävan efter en bild som beskriver meningssammanhanget (Egidius, 2015).

En idiografisk teori för datainsamling förutsätter enligt Gobo (2008c) att vi arbetar med fyra steg för att nå generalisering. Det första steget innebär att vi ska överge den statistiska principen om sannolikhet, representativitet. Representativitet utan sannolikhet blir inom den kvalitativt inriktade forskningen ett problem som berör undersökningsenheterna för analys snarare än att följa standardiserade processregler. Med detta perspektiv så kan det vara mycket mer intressant att genomföra 100–200 samtalande intervjuer utifrån metoden inter-vey vilka struktureras utifrån variabler som beskriver ett socialt fenomen snarare än en traditionell statistisk undersökning som kan involvera 1000–2000 fall. Det andra steget för att uppnå en idiografisk teori för datainsamling kräver att vi återtar den statistiska principen för varians. Forskaren behöver ha i åtanke själva heterogeniteten i den population som hen undersöker då möjligheten att generalisera kan vara stor eller liten beroende på fenomenets natur. I praktiken så kan formella kriterier som styr val för datainsamling vara informerade och inbäddade utifrån ett sociologiskt sätt att resonera snarare än att utgå från statistiskt resonemang men också utifrån reflektion kring dimensionerna för ett fenomen och också de kunskapsmål man vill uppnå med sin forskning. Det tredje steget för att uppnå en idiografisk teori för datainsamling kräver ett förnyat intresse för själva undersökningsenheterna vi vill analysera med vår forskning. Inom samhällsforskningen så finns det ett behov av en pålitlig insamlingsmodell för data då samhällsvetenskaplig forskning görs på interaktiva enheter som exempelvis sociala förhållanden, möten och organisationer vilka definieras med fokus att studera sociala handlingsprocesser som tillåter en direkt och djupare analys av ett observerat socialt fenomen. Det fjärde steget för att uppnå en idiografisk teori för datainsamling kräver att vi söker identifiera sociala regelbundenheter, ett brett kriterium i sig vilket söker hjälpa oss i ett konstruera ett urval av undersökningsenheter som inte bygger på sannolikhet eller ett representativt urval. I praktiken strävar man efter att använda sig av olika sätt att resonera som är alternativa till statistisk slutledning vid analys. Alternativ till statistisk slutledning vid analys kan handla om deduktiv slutledning, jämförande slutledning eller ett

emblematiskt, symboliskt fall. När man använder sig av deduktiv slutledning söker man undersöka det avvikande fallet för att pröva och bekräfta eller ifrågasätta en beprövad teori. Jämförande slutledning söker att göra generaliseringar utan att bygga på sannolikhetskriterier utifrån extrema situationer eller ett gäng olika situationer som ska beskriva heterogeniteten, mångfalden hos en population. Forskning som använder sig av ett emblematiskt, symboliskt fall söker nå generalisering utifrån ett typiskt fall vilket i sig själv kan representera en viktig aspekt av ett socialt fenomen (Gobo, 2008c: 200–206).

I studien har jag använt mig av jämförande slutledning vilket Gobo (2008c) beskriver vara att göra generaliseringar utan att bygga på sannolikhetskriterier utifrån extrema situationer eller ett gäng olika situationer som ska beskriva heterogeniteten, mångfalden hos en hel population. Forskning som använder sig av ett emblematiskt, symboliskt fall söker nå generalisering utifrån ett typiskt fall vilket i sig själv kan representera en viktig aspekt av ett socialt fenomen (Gobo, 2008c: 200–206).

Jag använder mig av en jämförande slutledning vid analys vilket passar bra utifrån att inter-vey som metod ska förstärka jämförbarheten mellan svar enligt Gobo och Mauceri (2014) då man som forskare använder ett mer öppet, flexibelt och samarbetande sätt för att genomföra intervjuer jämfört med traditionella enkätintervjuer med fasta frågor och fasta svarsalternativ. Men inter-vey som metod ska inte blandas samman med en helt icke standardiserad form av intervju som används inom kvalitativ forskning då jag använt mig av frågeguider och survey, den statistiska inriktningen vilket blir den dominerande ansatsen.

Men denna ansats delar några av den kvalitativa djupintervjuns fördelar då man genom att använda sig av inter-vey intervjuer kan vara sensitiv till de olika behov och karaktäristiska som utmärker de intervjuade; ge företräde åt de intervjuades fria uttryck och formuleringar av svar på mina frågor; och inte hålla tillbaka de element av samspel som finns i en intervjusituation för att garantera ömsesidig förståelse; samt att respektera de normer som finns för samtal för att få den nödvändiga maximerade samarbetsinsatsen av den intervjuade. Det är en förutsättning för att lyckas med forskningen.

Då inter-vey bygger på statistisk analys utifrån lika variabler vid intervju med alla intressenter blir det möjligt att hantera datainsamling och statistisk analys utifrån den statistiska metoden.

Genom att använda mig av inter-vey kan jag ta till mig de fördelar som enligt Gobo och Mauceri (2014) finns med en mixad forskningsansats men hålla frågeguiden som det primära datainsamlingsinstrumentet och samtidigt ta i beaktande det som är viktigt inom den kvalitativa forskningsansatsen för att kunna uppnå ett skapande av mening tillsammans med intervjuade. På detta sätt kombinerar inter-vey kvalitativa och kvantitativa forskningsansatser inom en metod, ett

instrument. Metoden förutsätter också en hermeneutisk kompetens hos intervjuaren då denne ska tolka intervjuaren. Inter-vey som metod omfattar därmed hela processen för att hantera svar från de intervjuade (Gobo & Mauceri, 2014: 187–188).

Hermeneutiken som avser tolkningslära avvisar enligt Halvorsen (1994) det naturvetenskapliga idealet för samhällsvetenskapen då man ser en skillnad mellan fysiska och sociala fenomen. För de som står bakom detta påstående finns det inte några oföränderliga naturlagar inom samhällsvetenskapen då lagar för mänskligt beteende kan förändras liksom samhället kan förändras. Människan ses i sig ha kraft och möjlighet att upphäva och förändra det som nu ter sig vara bestående och på så sätt bygga sin egen framtid. Samhället är på detta sätt ingen kvasi-natur med ensidiga, oundvikliga lagar som vi måste anpassa oss till (Halvorsen, 1994: 14–15).

Till min förstudie som tidigare presenterats i min licentiatavhandling (Westin, 2014) och min magisteruppsats (Westin, 2010) använde jag mig av semistrukturerade intervjuer och genomförde 22 intervjuer för studien. Denna kvalitativa metod innebar att jag måste skriva transkriberingar från alla intervjuerna och göra tematiska analyser vilket visade sig vara mycket tidskrävande. En kort sammanfattning av förstudiens resultat har redovisats i Westin (2017:31-37).

Med inter-vey som metod kommer jag sannolikt att kunna nå ökad validitet och teoretisk generaliserbarhet i jämförelse med min förstudie sedan jag nu vet att fokusera mina frågor mer men också kan intervju ett mycket större antal intressenter.

I samband med att jag planerade för min magisteruppsats (Westin, 2010) så tillfrågade jag den forskningsetiska kommittén vid universitetet om lämpligheten att komplettera mina semistandardiserade intervjuer med en enkät som jag då ville skicka ut till brukare av personlig assistans. Jag avråddes då av universitetets forskningsetiska kommitté att genomföra en enkät till brukarna då jag inte skulle riktigt kunna säkerställa vem som svarat samt inte kunna påminna om svar på enkäten sedan assistansanordnarna i praktiken skulle ha fått skicka ut enkäten åt mig. Därmed fann jag det bäst att avstå från att göra en enkät (Westin, 2010: 41).

Jag noterar också exempelvis etiska problem med SOU 2005:100 då man låtit andra fylla i enkäten som går till brukare samt att man erhållit ett urvalsfel på 9 procent på frågan om arbetsgivartyp (SOU 2005:100: 305 och 328). Jag skulle därmed vilja ifrågasätta värdet av resultaten sedan man inte med säkerhet vet vem som svarat samt att man svarat fel om arbetsgivartyp vilket gör det svårt att tolka resultatens bärkraft rent vetenskapligt.

4.2 Upplägg, urval och deltagare

Jag har genomfört en förstudie Westin (2014) som varit en utgångspunkt för denna empiriska studie. Under hösten 2016 lämnade jag in en ansökan om forskningsetiskt tillstånd till Åbo Akademi och har erhållit ett tillstånd från Forskningsetiska nämnden vid Åbo Akademi i januari år 2017.

Utkast på frågemanualer har diskuterats med experter om frågornas lämplighet då jag har genomfört två pilotstudier med frågemanualerna. Pilotstudie 1, (2017): Intervjuer har genomförts med en expert på personlig assistans i Sverige med över 20 års erfarenhet av att ha personlig assistans men också lika lång erfarenhet av att leda organisationer som utfört personlig assistans. Experten har arbetat hos och har sin grundläggande utbildning inom assistans hos brukarkooperativet STIL, (anstiftarna av assistansreformen i Sverige). Flera intervjuer har skett som en förberedande pilotstudie för att diskutera tematik och frågeställningar i analysmodell och frågemanualer. Intervjuerna har skett under tre dagars tid mellan 2017-01-19 – 2017-01-21. Pilotstudie 2, (2017): Intervjuer har genomförts via Skype som en förberedande pilotstudie för att diskutera tematik och frågeställningar i analysmodell och frågeguide med en expert på personlig assistans i Finland som själv haft personlig assistans sedan år 1994. Hen är själv arbetsgivare för sina personliga assistenter. Experten är också medlem i den nationella styrelsen för en frivillig facklig organisation för arbetsgivare för personliga assistenter. Intervjuerna har skett vid två tillfällen: 2017-02-15 och 2017-02-22.

Under våren år 2017 har jag kontaktat Regionala etikprövningsnämnden, EPN i Umeå för att undersöka om det finns ett behov av etiskt tillstånd för studierna i Sverige. Då lagen om personuppgifter kräver etiskt tillstånd om personer kan förväntas tala om sin hälsa krävdes separat etiskt tillstånd för forskning i Sverige. Det etiska tillståndet beviljades av EPN.

För studien har jag kontaktat slutna organisationer som utför personlig assistans vilka fått kontakta tänkbara deltagare åt mig sedan området innefattar många frågor om sekretess för att skydda brukarens integritet. Jag har slutet en forskningsöverenskommelse med alla deltagande organisationer. I samband med kontakterna med dessa organisationer har jag informerat dem om studien och bifogat etiska reflektioner samt informationsbrev och avtal om informerat samtycke att ge till de personer som har intresse av att delta i studien. Jag har skrivit ett informationsbrev med tidigare arbete av Egard (2011: 227) som mall att utgå ifrån även om jag valt att informera deltagarna mer utförligt i informationsbrevet särskilt då avseende studiens genomförande. Jag har ett avtal med forskningspersonerna om informerat samtycke där jag använt en mall som utarbetats av Uppsala universitet, Uppsala biobank och Akademiska

sjukhuset (2014). Det är via mejl och telefon jag kontaktat deltagande organisationer.

Under våren 2017 har jag tagit kontakt via mejl och telefon med olika tänkbara kommuner och skrivit forskningsöverenskommelser med dem. För de svenska studierna har jag startat förfrågningarna tidigt men och sedan fått ställa frågor igen till olika kommuner i augusti och september och även senare.

Jag har från slutet på maj 2017 till slutet på december 2017 genomfört sex fallstudier varav tre fallstudier i Finland och tre fallstudier i Sverige. Totalt har etthundrafyrtion intervjuer genomförts varav etthundratolv ingår i studien.

Fallstudie ett i Finland är genomförd i en mindre kommun. Majoritetsspråket är svenska. I kommunen har alla brukare personlig assistans genom arbetsgivarmodellen. Jag har intervjuat åtta brukare, sex personliga assistenter och en handläggare. Totalt femton intervjuer har gjorts i kommunen för studien. Jag har informellt samtalat med stadens familjeomsorgschef som också varit min kontaktperson vid kommunen för studien och därmed tillfrågat lämpliga personer om deltagande för min studie. Jag har själv vid behov kontaktat personen jag ska intervju via telefon innan intervjun.

Fallstudie två i Finland har skett i en stad. Det krånglade och missen i sammanhanget var sannolikt att det gått ut brev men att den ansvarige vid kommunen sannolikt inte personligen kontaktat tänkbara personer att intervju för studien, alternativt tagit tag i detta för sent. En nyligen genomförd organisationsförändring kan också ha krånglat till det vid genomförande av min fallstudie varför mitt ärende kan ha hamnat "*mellan stolar*." I kommunen har jag intervjuat två brukare som är egna arbetsgivare, en assistent till en brukare som är egen arbetsgivare och två handläggare. Jag har också informellt samtalat med högste chef och två ombud som ska ta tillvara personer med funktionsnedsättnings rättigheter inom kommunen. De hade båda tidigare arbetat som handläggare. En brukare och en personlig assistent jag intervjuat fick jag kontakt med genom en intresseorganisation för personer med funktionsnedsättningar i staden. En av stadens ombud bad mig kontakta dem.

Inför fallstudie två och under tiden för fallstudiens genomförande kontaktade jag flera företag på orten. Ett företag med verksamhet på flera orter i Finland ställde upp med sitt deltagande i studien. Det finns bara en administrativ arbetsledare på orten och det beror på att företagets kunder har få timmar per månad. Vid företaget har jag på orten för fallstudie två intervjuat två brukare och en personlig assistent. Fyra administrativa arbetsledare har intervjuats via Skype över landet. I staden för fallstudie två verkar de ha haft en administrativ arbetsledare som inte var så bra på

svenska. Vid företaget har verksamhetsledaren varit min kontaktperson. Jag har totalt intervjuat sju personer från företaget för studien.

Fallstudie tre i Finland har skett i en stad med omnejd där flera kommuner har ett nära organisatoriskt samarbete kring personlig assistans. Kommunerna har inga egna administrativa arbetsledare för personlig assistans och de verkställer därmed inte personlig assistans. Vid kommunerna har jag intervjuat fyra brukare som är egna arbetsgivare och fyra personliga assistenter som är assistenter till brukare som är egna arbetsgivare. Jag har också intervjuat tre handläggare vid kommuner som tar beslut om personlig assistans. Totalt genomfördes elva intervjuer vid kommuner. En ledande socialarbetare har varit min kontaktperson för studien och hen har också ansvarat/samordnat de kontakter som tagits med olika egna arbetsgivare och företag inom regionen. Jag har dock kontaktat de flesta jag intervjuat innan intervju men utifrån en lista jag erhållit från ledande socialarbetare.

För studien har ett stiftelseägt företag deltagit i regionen för fallstudie tre i Finland och en liten del av deras organisation arbetar med både personlig assistans och hemservice. Vid det stiftelseägda företaget har jag intervjuat två administrativa arbetsledare och två personliga assistenter. Tyvärr har ingen brukare deltagit. Totalt har fyra intervjuer skett vid företaget.

I studien har ett företag deltagit med kunder i regionen för fallstudie tre i Finland. Företaget har fyra arbetsledare som delar på sextio kunder och det ger ett genomsnitt på femton kunder per arbetsledare. Företaget har både personlig assistans och hemservice bland sina tjänster. Vid företaget har jag intervjuat två brukare och en administrativ arbetsledare. Totalt har tre intervjuer genomförts vid företaget.

I studien har också ett enmansföretag deltagit i regionen för fallstudie tre. Det finns en anställd inom företaget och då är personen både administrativ arbetsledare och personlig assistent. Det finns sju kunder i företaget och då i praktiken ansvarar en administrativ arbetsledare för sju kunder. Vid företaget har jag intervjuat en brukare och en administrativ arbetsledare, totalt två intervjuer.

Märk väl att alla deltagande företag som deltagit i min studie för fallstudie tre i Finland har kontaktats av den ledande socialarbetaren som hjälpt mig att tillfråga om deltagande i studien.

Totalt har jag i Finland intervjuat fyrtiosju intervjupersoner varav fjorton brukaren som är egna arbetsgivare; elva personliga assistenter som arbetar med brukare som är egna arbetsgivare samt sex handläggare vid kommuner. Det finns inga administrativa arbetsledare vid kommuner för personlig assistans i Finland. Jag har också intervjuat fem brukare som är kunder vid företag och tre personliga assistenter som arbetar med brukare som har företag som anordnare för deras personliga assistens samt åtta administrativa arbetsledare vid företag.

Fallstudie fyra, den första fallstudien i Sverige har skett i en mindre kommun. Två administrativa chefer fanns för personlig assistans i kommunen. De administrativa cheferna var två till antalet med genomsnitt åtta brukare vardera. I kommunen har jag intervjuat två brukare, två administrativa arbetsledare, två personliga assistenter, tre LSS-handläggare. Totalt genomförde jag nio intervjuer för studien. Jag har också utöver detta haft ett informellt samtal med socialchefen i kommunen. Socialchefen har skrivit under avtalet om forskningsöverenskommelse men det är en administrativ arbetsledare som agerat kontaktperson för studien.

I samband med fallstudie fyra så reste jag till en kommun och ett litet företag. Vid företaget finns en administrativ arbetsledare som ansvarar för sex kunder. Totalt genomförde jag intervjuer med två brukare, en administrativ arbetsledare och två personliga assistenter. Utöver detta har jag informellt haft ett informellt samtal med administrativ arbetsledare tillika VD samt senare ett informellt samtal med en anhörig som också kunde gå in och arbeta som personlig assistent. Jag genomförde fem intervjuer för studien. Vid företaget är det VD som varit min kontaktperson för studien.

I samband med fallstudie fyra reste jag till en kommun och ett stort företag och jag har under studiens gång varit på totalt tre orter för att intervjua intressenter vid företaget. Jag noterar att en administrativ arbetsledare i genomsnitt ansvarar för nitton kunder. Totalt har jag intervjuat nio personer vid företaget: två brukare, tre administrativa arbetsledare och fyra personliga assistenter vid företaget. Jag har också haft ett informellt samtal med regionansvarig chef. Vid företaget har regionansvarig chef varit min kontaktperson för studien.

Fallstudie fem i Sverige har skett i en något större kommun. Inom kommunen arbetar sju administrativa arbetsledare. Jag noterade i genomsnitt sju brukare per administrativ arbetsledare. För studien har jag i kommunen intervjuat åtta personer: två brukare, tre personliga assistenter, två administrativa arbetsledare och en LSS-handläggare. Vid kommunen har en verksamhetsutvecklare för den sociala omsorgen varit min kontaktperson för min studie. Forskningsöverenskommelse har slutits med avdelningschef för stöd och omsorg i kommunen.

I samband med fallstudie fem har jag rest för att göra intervjuer vid ett i studien deltagande brukarkooperativ. Vid brukarkooperativet är brukarna medlemmar i brukarkooperativet. Fem personer arbetar administrativt och noteras som administrativa arbetsledare. I praktiken har de dock litet olika arbetsuppgifter men de hjälps åt med verksamheten. Jag avrundar antalet brukare uppåt och beräknar fem brukare i genomsnitt per administrativ arbetsledare. Vid brukarkooperativet har jag intervjuat fjorton personer: sex brukare, sex personliga assistenter och två administrativa arbetsledare. Vid

brukarkooperativet har verksamhetsledaren varit kontaktperson för min studie.

Fallstudie sex i Sverige berör en mindre kommun. I kommunen finns tre administrativa arbetsledare för personlig assistans. Då det gäller antalet brukare som varje administrativ arbetsledare beräknas nio brukare i genomsnitt för varje administrativ arbetsledare. Vid kommunen har jag intervjuat sex personer: en brukare, en personlig assistent, tre administrativa arbetsledare och en LSS-handläggare. Utöver detta har jag också informellt haft ett samtal med vikarierande avdelningschef för LSS i kommunen. Kontaktperson för min studie har varit vikarierande avdelningschef inom LSS som då också är chef för de administrativa arbetsledarna inom personlig assistans. Hen är också den ansvariga person som skrivit på forskningsöverenskommelsen för studien.

I samband med fallstudie sex har jag kontaktat och rest till en kommun för att kunna intervju en brukare och en personlig assistent till brukaren med kommunen som anordnare.

Detta då jag sett ett behov av att komplettera min studie med flera brukare och personliga assistenter med en kommun som anordnare. Inom kommunen finns tre administrativa arbetsledare som har fem brukare vardera att ansvara för i sitt arbete. Jag har intervjuat två personer för studien: en brukare och en personlig assistent till brukaren för studien. Kontaktperson för min studie har varit en administrativ arbetsledare vid kommunen. Men det är verksamhetschef vid kommunen som skrivit på forskningsöverenskommelsen.

I samband med fallstudie sex så reste jag också en kommun och intervjuade personer vid ett företag där. Det är ett stort företag vilket har deltagit i min studie som anordnare av personlig assistans. Jag har tyvärr inte erhållit statistik regionalt för företaget då de sannolikt verkar vilja hemlighålla dessa uppgifter av konkurrensskäl. Vid företaget har jag intervjuat sex personer: två brukare/kunder och två personliga assistenter samt två administrativa arbetsledare. Kontaktperson vid företaget har varit en administrativ arbetsledare. Den person jag slutit forskningsöverenskommelse med är en regionchef vid företaget.

För studien har jag också intervjuat sex handläggare vid statlig myndighet, Försäkringskassan. Det är bara en statlig myndighet som tar beslut i dessa ärenden i Sverige varför myndigheten inte går att hålla anonym som organisation. Alla sex intervjuer med handläggare vid statlig myndighet genomfördes på telefon då det tekniskt krånglat att genomföra intervjuerna som planerat via Skype. Alla intervjuade ska arbeta som handläggare inom de fyra nordligaste länen i Sverige.

Totalt har jag för studien i Sverige genomfört sextiofem intervjuer. Tjugofem personer har intervjuats vid kommuner, tjugo personer vid företag och fjorton personer vid brukarkooperativet. I studien ingår arton intervjuade brukare varav sex brukare från respektive organisationstyp, kommun, företag och brukarkooperativ. Jag har intervjuat tjugoen

personliga assistenter för studien varav sju vid kommuner, åtta vid företag och sex vid brukarkooperativet. I studien har femton administrativa arbetsledare intervjuats varav sju vid kommuner, sex vid företag och två vid brukarkooperativet. För studien har jag också intervjuat tolv handläggare varav fem LSS-handläggare vid kommuner och sex handläggare vid Försäkringskassan.

Jag har slutet avtal om forskning, en forskningsöverenskommelse med alla organisationer som deltar i studien separat utom Försäkringskassan som inte velat detta som statlig myndighet. Jag håller alla forskningspersoner anonyma i studien och har slutit avtal om informerat samtycke med alla intervjupersoner. Vid myndigheten har min kontaktperson varit enhetschef för regionen.

Totalt har etthundrafjorton intervjuer gjorts för studien varav etthundratolv har tagits med i det material som analyserats för studien. En brukare som valts ut av en organisation uppfyllde inte kriterierna kring de på förhand uppställda metodiska och forskningsetiska mål som finns för studien. Intervjun med brukaren och brukarens assistent har därför tagits bort från analysmaterialet.

Vid förfrågan om deltagande från organisationer har jag bett om myndiga brukare, sedan jag skickat via mejl en skrivelse om etiska reflektioner, informationsbrev och avtal om informerat samtycke. I själva forskningsöverenskommelsen som alla deltagande organisationer skrivit under utom en statlig myndighet står följande:

"Vid inbjudan av brukare är det viktigt att Anna Westin får intervjuva vuxna svensktalande brukare av personlig assistans i en ålder av 18–75 år som trots fysiska funktionshinder är helt myndiga att fatta egna beslut i vardagen, både män och kvinnor. Brukarna bör därmed inte ha kognitiva funktionshinder, utvecklingsstörning eller hjärnskada."

I Finland har jag på brukarens egen begäran låtit en personlig assistent sitta med vid intervjun. Brukaren är egen arbetsgivare och hade stora andningsproblem och talade med mycket tyst röst.

En brukare har intervjuats i en kommun i Sverige som haft personlig assistans sedan tidigare (nu ledsagare) och en assistent till hen som nu blivit ledsagare. Men då arbetsuppgift var att assistera vid träning, inte att ledsaga mellan plats a och b har jag låtit dem stå kvar. Det är kommunen som valt ut brukaren åt mig.

Nedan har jag gjort en sammanfattande tabell för att översiktligt beskriva intervjupopulationen för denna studie.

Tabell 4.1. Finland och Sverige. En översikt över intervjupopulationen. (N=112/112)

| | | | | |
|---|-----------------------------|------------------------|----------------------|------|
| Fallstudie ett, Fi: Kommun 1. Egna arbetsgivare. | 8BEA | 6PAEA | | 1HK |
| Fallstudie två, Fi: Kommun 2. Egna arbetsgivare. Företag 1, Fi. | 2BEA 2BF | 1PAEA 1PAF | 4AAF | 2HK |
| Fallstudie tre, Fi: Kommun/region 3. Egna arbetsgivare. Företag 2, Fi. Företag 3, Fi. Företag 4, F. | 4BEA 2BF 1BF | 4PAEA 2PAF | 2AAF 1AAF 1AAF | 3HK |
| Fallstudie fyra, Sv: Kommun 1, Sv. BK Företag 1, Sv. BF Företag 2, Sv.* | 2PAK 2PAF 2PAF | 2AAK 1AAF 1AAF | | 3HK |
| Fallstudie fem, Sv: Kommun 2, Sv. 2BK Brukarkooperativet, Sv. Företag 2, Sv.* 1BF | 3PAK 6BBRK 1PAF | 2AAK 6PABRK 2AAF | 1HK 2AABRK | |
| Fallstudie sex, Sv: Kommun 3, Sv. 1BK Kommun 4, Sv. Företag 3, Sv. 2BF Företag 2, Sv.* 1BF Handläggare, FK. | 1PAK 1BK 2PAF 1PAF | 3AAK 1PAK 2AAF | 1HK | 6HFK |
| Förkortningar och dess betydelse: Brukare vid kommun: BK. Brukare vid företag: BF. Brukare som är egna arbetsgivare: BEA. Brukare vid brukarkooperativet: BBRK. | | | | |
| Personliga assistenter vid kommun: PAK. Personliga assistenter vid företag: PAF. Personliga assistenter till egna arbetsgivare: PAEA Personliga assistenter vid brukarkooperativet: PABRK. | | | | |
| Administrativa arbetsledare vid kommun: AAK. Administrativa arbetsledare vid företag: AAF. Administrativa arbetsledare vid brukarkooperativet, AABRK. | | | | |
| Handläggare vid kommun: HK. Handläggare vid Försäkringskassan, HFK. *Vid ett stort företag har jag varit på tre orter för intervjuer vid företaget. | | | | |

4.3 Datainsamlingsmetoder

Vid studien har jag främst använt mig av metoden inter-vey som arbetats fram av Gobo och Mauceri (2014), vilket betyder att jag använt mig av semistrukturerade intervjuer där jag själv tolkat de oftast öppna svaren och skrivit in dem i en frågeguide i ett statistikprogram, SPSS under

intervjuns gång. I frågeguiderna finns vissa frågor med svarsalternativ som är fasta utifrån en Likertskala. Metoden inter-vey har därmed anpassats till min studie, vilket möjliggjort statistisk analys på ett mer effektivt sätt än rent kvalitativ metod som förutsätter transkribering av alla intervjuer och analys utifrån olika teman. Ofta kombineras sådana metodval med dokumentanalys.

Jag har också valt att använda mig av dokumentanalyser för min studie med särskilt fokus på lagstiftning på området för kontextbeskrivning och om det finns skrivna avtal mellan brukare och anordnare då dessa tillsammans med serviceplanen. Detta då dessa dokument i praktiken reglerar brukarens rättigheter i relation till den utförande anordnaren av personlig assistans. Jag har frågat vid intervjuer brukare om jag kan erhålla deras avtal och eventuella serviceplan/ genomförandeplan för dokumentanalys. De flesta intervjuade har velat ge mig dessa dokument. Men jag har inte alltid fått dessa dokument eller fått en avtalsmall från deltagande organisation. Avtal kanske inte organisationer vill lämna ut av konkurrensskäl eller ängslan kring hantering av sekretessfrågor. I Sverige har jag vis av erfarenhet från den tredje fallstudien i Finland lärt mig att det underlättar om den intervjuade brukaren får skriva på ett papper där de intygar att de vill ge mig tillgång till en kopia av avtal och serviceplan för deras personliga assistans i samband med intervju.

Tillvägagångssättet med inter-vey och dokumentanalys av lagar och tillgängliga avtal och genomförandeplaner-/serviceplaner har givit mig viss möjlighet att göra triangulering vid analys av materialet.

Till denna doktorsavhandling bifogas bilagor i form av två frågeguider som jag skapat för studien. I praktiken har samma frågor ställts till brukare, personliga assistenter och administrativa arbetsledare med den skillnaden att jag ändrat tilltal i respektive frågeguide. Frågeguide till brukare bifogas som bilaga 1. En frågeguide skiljer sig från de övriga och det är den frågeguide jag arbetat fram för intervjuer med handläggare. Denna frågeguide bifogas som bilaga 2.

I studien utgår jag från *most similar case design* d.v.s. att jag har valt att genomföra mina fallstudier i Finland och Sverige på områden som ska vara så lika varandra som möjligt. Detta uppfattar jag ha gjorts för att undvika att kontextuella skillnader snedvrider min analys av resultaten eller försvårar analysen generellt. Jag har sedan tillgodosett att jag ansökt om adekvata etiska tillstånd för forskning i Finland och Sverige.

Jag har själv kontaktat tänkbara deltagande organisationer via mejl med information om etiska reflektioner kring studien, informationsbrev och avtal om informerat samtycke. De sista två dokumenten har jag alltid säkerställt kännedom om vid intervju samt läst muntligt vid behov. Det är slutna organisationer som på grund av sekretess har fått välja ut och tillfråga tänkbara forskningspersoner åt mig. Se avsnittet om upplägg, urval och deltagare ovan.

Vid intervjuer har jag börjat med att fråga om de läst informationsbrevet och avtal om informerat samtycke och i de flesta intervjuer har jag i praktiken fått läsa upp informationsbrevet och avtalet om informerat samtycke för att försäkra mig om deras frivilliga deltagande. Jag har inte gjort detta i alla intervjuer om de sagt sig ha läst igenom detta innan intervjun och om jag märker vid samtal att detta skett. Alla intervjuer jag gjort har spelats in med mobil.

Intervjuerna har i de flest fall tagit omkring en och en halv timme att genomföra eller mer men det är inte ovanligt att intervjuerna tagit omkring två timmar att genomföra medan ett fåtal genomförts på en timmes tid.

Jag har sedan genomfört dokumentanalyser av lagar, avtal, mall på avtal och serviceplaner i den mån de delgivits mig från de deltagande organisationerna.

4.4 Bearbetning och analys av data

Datamaterialet jag använder för de statistiska analyserna har anonymiserats likaså om det finns avtal mellan brukare och assistansanordnare. Avhandlingen rapporterar i praktiken endast gruppdata och enskilda deltagare kan således inte identifieras. Inga orter eller namn på deltagande organisationer kommer att rapporteras från undersökningens resultat. Jag kommer att arkivera alla blanketter, avtal om samtycke, andra avtal jag erhållit för analys, forskningsuppgörelse och nyckeln till datamatriken i ett låst skåp vid ämnet offentlig förvaltning för 5 år efter slutförandet av projektet. Efter detta kommer samtliga blanketter och inspelningar att makuleras. I de databaser jag kommer att arbeta med kommer således inte framkomma identifierbara individuppgifter, individkoden lagras separat och förvaras med personernas skriftliga samtycke samt ljudinspelningar av intervjuerna som sker på mobil i ett låst skåp. Endast handledare kommer att ha tillgång till materialet för att vid behov kunna kontrollera mitt arbete. Detta är av forskningsetisk vikt att detta kan ske.

Vad avser material har jag bara kunnat göra dokumentanalys av de dokument som givits till mig och jag har därmed inte fått information om alla deltagande brukare i form av avtal och service-/genomförandeplaner. I Finland är det exempelvis vanligt att kommunen slutet ett avtal om utförande med ett företag men då finns ofta inget avtal mellan brukaren och företaget. Då brukare är egna arbetsgivare så sluter de själva avtal med sina personliga assistenter. Jag har fått hantera detta genom att läsa in mig på betydelsen av lagar och dess tillämpning samt olika rapporter.

Att kombinera inter-vey intervjuer med dokumentanalys av lagstiftning och i förekommande fall där jag erhållit avtal och eventuella serviceplaner/genomförandeplaner från intervjuade brukare har givit

mig en viss möjlighet till att genomföra triangulering vid analys av materialet.

I resultatredovisningen har jag i SPSS framför allt använt mig av korstabeller som jag tolkat med icke parametriska sambandsmått det vill säga chi-square mått och Cramer's V. Jag har gjort detta utifrån Pallant (2016: 123) då jag vill jämföra grupperns svar och frågorna oftast har en kategorisk oberoende variabel i form av vilken organisation de svarande tillhör, det vill säga nominala data och en kategorisk beroende variabel utifrån nominala data. Då jag använt Likertska för en del frågor och låtit den intervjuade svara utifrån svarsalternativ på en skala har jag ordinal kategoriska data och är därmed intresserad av att analysera det antal svar som finns från intervjupersoner från respektive organisation och intressentgrupp brukare, personliga assistenter, administrativa arbetsledare och handläggare.

Detta sätt att anpassa inter-vey som metod innebär inte att jag skulle "*tappa bort*" den kvalitativa aspekten ur metoden och enbart hantera intervjuerna som enkätsvar. Att ge företräde åt de intervjuades fria uttryck och formuleringar sker vid en intervjusituation där de flesta frågor har öppna svar och direkt kodas in i ett SPSS-formulär av mig som, implicit kan uppfattas innebära en på förhand kodad "*ram*" för ett sådant meningsskapande. Detta är dock en betydligt mer bred ram än om jag använt mig av en enkät där jag givit svarsalternativ på alla frågor. Det är endast vid frågor som mäter attityd som svarsalternativ ges.

Genom att använda inter-vey som metod är jag trogen Galtungs vidareutveckling av Likerts metod. Galtungs teknik krävde att intervjuaren ställde öppna frågor och stängde dessa frågor genom att tolka de öppna svaren. Metoden inter-vey sträcker sig bortom mixade metoder då metoden kombinerar både kvalitativa och kvantitativa ansatser i ett enda metodinstrument med en mixad forskningsansats. Se Gobo (2011: 228–230). Detta är huvudpoängen med metoden och ger en annan effektivitet vid hantering av en stor massa information än renodlade kvalitativa intervjuer där jag behövt transkribera och analysera varje intervju. Med denna metod kunde jag göra fler intervjuer för studien.

Intervjuerna har genomförts som ett samtal där jag ställer frågor utifrån en semistandardiserad manual och förklarar begrepp vid behov men där den intervjuade fått ge svaret. Jag har vid behov fritt ställt följdfrågor vilket givit intervjun mer en känsla av ett samtal. Vid behov har jag antecknat i kanten på det avtal om informerat samtycke som jag erhållit inför intervjun. Jag har också kunnat gå tillbaka och lyssna av svaret i respektive inspelad intervju. För det mesta har jag kunnat tolka svaret omgående och kunnat kryssa i någon av de svarsalternativ som jag skrivit in inför intervjun. Vid frågor som besvaras på en Likert-skala där svaren uttrycker en attityd har de intervjuade fått uppläst de olika svarsalternativen. På detta sätt har jag i huvudsak varit inter-vey metoden trogen men också anpassat den till min studie.

För att besvara studiens övergripande frågeställning har svaren på ett antal frågor kodats om och i slutet av analyskapitlet presenteras ett index för inflytande för brukaren över sin personliga assistans i vardagen genom att summera dessa frågors resultat:

-Har du som brukare sista ordet och kan styra över assistenternas arbetsuppgifter och när de arbetar? Ja=1. Nej=0.

-Har du som brukare rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för din personliga assistans? Ja=1. Nej=0.

-Vem beslutar, har sista ordet om schema och arbetsinnehåll för assistenterna? Brukaren=1. Övriga=0.

-Vem ansvarar, har sista ordet vid rekrytering av assistenter? Brukaren=1. Övriga=0.

-Har brukaren något inflytande över hur assistansersättningen fördelas mellan löner, utbildning och assistansomkostnader? Ja=1. Nej=0.

-Erbjuds du fortbildning i hur du ska vägleda dina personliga assistenter? Ja=1. Nej=0.

Detta index ger då en maxpoäng på 6 och ju närmare denna poäng desto mer inflytande över sin personliga assistans kan brukares anses äga i form av självbestämmande (egenmakt). Se också Djurfeldt et al. (2010: 454–460) för information om hur man bör summera variabler och skapar index.

Indexet kommer att presenteras så att man får en separat presentation av brukarnas, administrativa arbetsledares svar samt personliga assistenters svar. Organisationers svar kan då jämföras men också skillnader mellan länder.

I slutet på analysen framkommer svaren på hur de intervjuade svarat på frågan om hur de övergripande upplever brukarens möjlighet till inflytande över sin personliga assistans. I samband med detta presenteras en variansanalys, eller ANOVA (förkortning för Analysis of Variance) samt korstabeller.

4.5 Etiska överväganden för studien

Etiska frågor om integritet är extra viktiga att ta hänsyn till i en studie med intervjuade personer med funktionsnedsättningar som har personliga assistenter som hjälper dem med det mest privata under vardagen.

Integriteten är enligt Jacobson (1996) den bärande stommen, fundamentet för människans identitet, det är vårt personliga utrymme som sträcker sig en bit utanför vår kropp. Integritet kan ses som vår makt över det egna jaget, makten över vår egen kropp. Integriteten bidrar till att göra oss självständiga, fria och oberoende av andra medmänniskor (Jacobson, 1996: 81).

För att bevara sin integritet så måste personer med funktionsnedsättningar enligt Jacobson (1996) ägna mycket tid till att förklara vad de vill ha hjälp med och hur de vill att deras hjälp ska utföras på ett för dem bra sätt. Möjligheterna till olika handlingsalternativ är många gånger begränsade i omsorgssituationer varför den egna friheten och kreativiteten hos personen med funktionsnedsättningar förminskas (Jacobson, 1996: 149).

Även om Jacobsons gamla undersökning inte bara omfattade insatsen personlig assistans utan också annan insats för personer med funktionsnedsättningar så visar hen att insatsens praktik leder till en förhandlingssituation där personen med funktionsnedsättningar riskerar att behöva kämpa för att bevara sin integritet och självbestämmande. Brukarinflytande och själv-bestämmande är förstås mycket centralt för min studie då jag undersökt vilket inflytande brukaren kan ha inom olika organisationer som utför personlig assistans.

Hanteringen av etikfrågor måste enligt May (2013: 90) utgöra en del av forskningspraktiken. Det finns viktiga etiska frågor enligt Bryman (2011) som avser de direkt inblandade forskningspersonernas frivillighet, integritet, konfidentialitet och anonymitet (Bryman, 2011: 131).

Informationskravet och samtyckeskravet hänger samman då samtyckeskravet enligt Bryman (2011) förutsätter en frivillighet där forskningspersonerna har rätt att bestämma själva över sin medverkan men då måste de också ha tillräcklig information om den studie de planerar att delta i som intervjuperson. Alla deltagande personer ska behandlas med största möjliga konfidentialitet enligt konfidentialitetskravet. Nyttjandekravet berör hur vi delar med oss av uppgifter vi fått av enskilda personer utifrån forskningens syfte (Bryman, 2011:131-132).

Liamputtong (2011) nämner äldre människor i sitt exempel på brist på verkligt frivilligt val för deltagande men jag ser en risk att också personer med funktionsnedsättningar som är beroende av andras assistans kan känna sig maktlösa och utsatta varvid de utan eftertanke går med på att delta i undersökningen. På så sätt har det varit extra viktigt från min sida

att försäkra mig om att deltagarna inte är utsatta för tvång att delta i undersökningen. Kravet på informerat samtycke kräver information till forskningspersonerna som ger en tillräcklig förståelse kring undersökningens syfte och genomförande så att forskningspersonerna kan ge ett kompetent och frivilligt samtycke till deltagande (Liamputtong, 2011: 32–33).

Jag har ställt extra höga krav på att informationen behandlas konfidentiellt och att forskningspersonerna hålls anonyma. Men resultaten kan ändå visa sig vara socialt känsliga för i mitt fall personer med funktionsnedsättningar som grupp vid publicering, vilket är en problematik som tas upp av Liamputtong (2011: 35).

Forskningsetiska delegationen (2009: 8) påpekar att det är de intervjuade personerna som själva främst är de som sätter gränserna för vad som är känsligt och privat utifrån de teman som undersökningen berör. Alla deltagande har noga informerats om vilken sorts frågor som kan komma upp innan och vid start på intervjun utifrån olika tematik som beskrivits i informationsbrevet. När de då skrivit under avtalet om frivilligt samtycke tillsammans med mig så har de visat att de vill delta i studien samt att de är medvetna om undersökningens teman.

Att skydda deltagarna från skada aktualiseras enligt Bryman (2011: 133) när det gäller hur man skyddar personers identitet, vem som sagt vad på ett tillräckligt och genomtänkt sätt. Min studie har inte utgjort något hot mot den fysiska integriteten hos de intervjuade men det finns många etiska frågor att ta hänsyn till för att skydda deras integritet varför det har varit viktigt för mig att erhålla en etisk prövning av tillvägagångssättet för min studie.

Jag har valt att hålla inte bara personer som låter sig intervjuas för undersökningen anonyma utan också undersökta orter och organisationer anonyma i studien för att skydda deltagarnas integritet så långt det är möjligt. Jag har också valt att ta bort könsbenämningen i resultatredovisningen på de intervjuade då jag velat säkerställa att de svarande inte kan identifieras inom de deltagande organisationerna. Det är ofta små organisationer som jag undersökt i studien.

Forskare måste enligt Liamputtong (2011) försäkra sig om att forskningspersoner och deras gemenskaper inte kan bli identifierade då forskningens resultat presenterats (Liamputtong, 2011: 36–37).

Då jag jämfört Finland och Sverige finns en känslighet då jag som svensktalande i Finland undersökt tvåspråkiga kommuner. Det möjliga urvalet i Finland som är litet visade på vikten av att hålla deltagande organisationer och deltagande personer anonyma.

De finlandssvenska brukare som deltagit i undersökningen har som jag uppfattat det en dubbel minoritetsproblematik varför etiska frågor om ett reellt frivilligt samtycke, anonymitet, konfidentialitet blir extra viktigt för att skydda integriteten hos forskningspersonerna. Liamputtong

(2011:34) tar upp vikten av en särskild försiktighet då man undersöker grupper från etniska minoriteter.

Att undvika ekonomiska och sociala olägenheter för forskningspersonerna handlar enligt Forskningsetiska delegationen (2009:8) om att vara rädd om den personliga integriteten och dataskydd.

I avtal om frivilligt samtycke för deltagande personer så har jag informerat om att deltagarna kan vägra att svara på frågor, avbryta intervjun om det känns fel och att de inom en tvåveckorsperiod från intervjutillfället kan bestämma om den information de lämnat ska uteslutas helt från undersökningen. Dessa krav är något som tas upp av Bryman (2011:137). Det framgår också att de inte erhåller ekonomisk ersättning för sitt deltagande i studien. Jag har vid start på intervju alltid försäkrat mig om att de fått och läst informationsbrev och avtal om informerat samtycke och har de inte gjort detta så har jag läst och gått igenom detta vid intervjuns start.

Bryman (2011:144) tar upp en grindvaksproblematik då frågan att få tillträde är en politisk process. Grindvakter är intresserade av forskarens syften och motiv och kan undra vad undersökningen betyder för organisationens image och andra tänkbara kostnader. De kan också vara intresserade av att veta vilka frågor som ställs, tidsåtgång och hur rapporten publiceras. En viktig del i denna problematik som jag har fått hantera under studiens genomförande är att se till att jag har en forskningsuppställning med deltagande organisationer som reglerar sekretess. Men i praktiken kan denna förhandlingsprocess också fortsätta under själva undersökningen och jag har fört informella samtal med nyckelpersoner för studien under studiens gång som också varit ett effektivt sätt att hantera denna grindvaksproblematik.

Det är i detta sammanhang också viktigt att organisationerna förstår vikten av att hålla själva undersökningen anonym för att skydda forskningspersonerna. Jag har vid genomförandet varit tydlig med att jag inte kommer att delge någon separat redovisning av undersökningens resultat till deltagande organisationer. Detta för att skydda forskningspersoners konfidentialitet.

I detta avsnitt bör utifrån Bennerstedt (2015) utfallet av att använda vissa metoder tas upp exempelvis hur man kan ha fått ändra strategi vid utförande, vad ens egen närvaro kan ha betytt och vår tolkning av materialet.

I studien har jag i praktiken fått anpassas inter-vey som metod genom att också ha frågor med låsta svar på en Likertskala. Detta får att effektivt kunna hantera de intervjuades uppfattning om exempelvis brukarens inflytande över sin personliga assistans eller olika sociala mål inom organisationer.

Jag har heller inte erhållit dokument i form av avtal eller avtalsmallar samt serviceplan av alla intervjuade brukare för studien men det antal jag erhållit har ändå varit tillräckligt för att visa på signifikanta skillnader i

hur olika organisationer som kommuner, företag, brukarkooperativ och assistans i egen regi hanterar dessa frågor.

Vid genomförandet av fallstudierna har jag empiriskt inte kunnat genomföra det maximala antalet intervjuer som jag strävat efter rent teoretiskt. Men utfallet med 112 genomförda intervjuer med inter-vey som metod visar ändå på ett stort underlag för analys. Det finns därmed inga metodfel i studien som påverkar studiens validitet/tillförlitlighet.

I Finland har jag intervjuat: Fjorton brukare som är egna arbetsgivare och fem som är kunder vid företag. Sex personliga assistenter till egna arbetsgivare och tre personliga assistenter till kunder vid företag. Egna arbetsgivare har inte någon administrativ arbetsledare för sin personliga assistans. Åtta administrativa arbetsledare vid företag. Sex handläggare vid kommuner. Totalt har fyrtiosju personer intervjuats i Finland.

I Sverige har arton brukare intervjuats, sex från vardera organisationen, kommuner, företag och brukarkooperativ. Sju personliga assistenter från kommuner och sex från brukarkooperativet samt åtta från företag. Femton administrativa arbetsledare har intervjuats varav sju från kommuner, sex från företag och två från brukarkooperativet. Fem handläggare vid kommuner och sex handläggare vid Försäkringskassan har intervjuats. Totalt har sextiofem personer intervjuats för studien i Sverige. För studien som helhet ingår i analysmaterialet totalt etthundratolv intervjuade personer.

5. Empiri – studiens resultat

I studiens inledning har jag tidigare beskrivit en begreppsmässig disposition som används för att operationalisera, det vill säga att översätta det abstrakta begreppet inflytande för brukaren av personlig assistans till något konkret och mätbart. Denna disposition framkommer i figur 1.

I denna studie utgår jag från denna övergripande fråga: Finns det olika institutionell logik som präglar olika sätt att organisera personlig assistans och hur kan i förekommande fall dessa olika styrningsmodeller utifrån studiens resultat beskrivas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans?

Frågan ovan måste konkretiseras och därmed operationaliseras och detta gör jag utifrån tre huvudfrågor med delfrågor som följer begreppsmässiga dispositionen i figur 1.

Första huvudfråga: Hur påverkar den omgivande kontexten de utförande organisationernas möjlighet att visa sin unika karaktär, sin institutionella logik?

Den bakomliggande kontexten förväntas indirekt påverka brukarens inflytande inom utförande organisationer.

I fallbeskrivningar av Finland och Sverige kommer jag att beskriva kontextuella frågor utifrån vilka lagar som styr den personliga assistansen och den tillämpning och praxis som råder. Det jag främst vill beskriva i fallbeskrivningarna är skillnader i lag, myndighetsutövning, tillåtna anordnare, tillgång på information och återkoppling för brukaren, möjligheten för brukaren till självständigt val av anordnare samt betydelsen av hur man reglerar avtal och serviceplanen för brukarens möjlighet till inflytande. Det sista reglerar i praktiken brukarens rättigheter i relation till respektive anordnande organisation.

De viktiga delfrågor som avser kontext i figur 1 i de olika länderna beskrivs mer utförligt nedan.

5.1. Skillnader i lag och praxis mellan länderna

Skillnader mellan länderna som påverkar den bakgrund mot vilken de utförande organisationerna ska anordna personlig assistans bör beskrivas. Detta för att vi ska kunna förstå den påverkan dessa skillnader kan innebära för utförande organisationer och också brukaren i vardagen med sin personliga assistans. Dessa kontextuella skillnader kan gälla exempelvis olika sätt att fastställa sociala rättigheter för brukaren i lagstiftning (det vill säga den praxis som handläggare har vid bedömning); olika sätt att organisera förvaltningsansvaret (kommun eller statlig myndighet); omfattningen i form av antalet beslutade timmar för brukaren samt finansieringen av den personliga assistansen.

Viktiga skillnader i lagstiftningen kan nog vara vilka formella krav som ställs på brukaren för att hen ska erhålla personlig assistans. Det är också av stor vikt att se om brukaren enligt lag förutsätts att göra ett eget val av anordnare för sin personliga assistans. Men om brukaren ska kunna göra ett reellt val så förutsätter detta god information om vad personlig assistans kan innebära så att hen kan göra ett väl övervägt val av anordnare. I annat fall riskerar valfriheten mest bli ord i en bok. En intressant fråga är också om det finns handikappråd eller liknade där brukaren kan äga en kollektiv röst och påverka över kommunens olika policy för personer med funktionsnedsättningar. Sådana skillnader skulle kunna vara beskrivningar som ger uttryck för skillnader i governance eller syn på hur en modern förvaltning bör fungera. Det är nog också av stor vikt att undersöka hur man skriver avtal och serviceplaner kan också förväntas påverka brukarens inflytande olika då dessa reglerar brukarens inflytande i relation till utförande organisation. Det sista beskrivs i detta avsnitt då jag förväntar mig att det kan finnas olika krav utifrån lagstiftning kring om eller hur man ska skriva dessa avtal och genomförandeplaner.

Att dessa skillnader lagstiftning för personlig assistans kan vara av stor vikt har enligt Askheim (2012b: 123) sitt ursprung i olika sätt att lagstifta, divergerande sätt att fastställa rättigheter, olika sätt att definiera förvaltningsansvaret och olika sätt att finansiera reformen.

Nedan har jag försökt att konkretisera hur jag kan mäta dessa kontextuella skillnader utifrån samhällsvetenskaplig metod.

Rättighetslag kontra en integrerad insats

Det är viktigt att fastställa om rättigheten till personlig assistans fastställs som en rättighetslag eller en integrerad del av en lagstiftning för social service där personlig assistans är en insats bland andra som kommunen kan välja eller inte välja att ge brukaren? Om den personliga assistansen kombineras med andra välfärdstjänster inom kommunen kan dessa tjänster förutsättas kunna begränsa brukarens självbestämmande över sin personliga assistans på olika sätt vilket bör undersökas empiriskt.

Askheim et al. (2014a) redovisar en analysmodell där man skiljer mellan brukarstyrd assistans, brukarorienterad assistans och kommunstyrd assistans utifrån vem som bestämmer hur arbetsgivaransvaret ska se ut. I den brukarstyrda idealmodellen förväntas detta ske genom att brukaren väljer arbetsgivare. I den brukarorienterade assistansmodellen förväntas detta val av arbetsgivare ske genom brukarmedverkan men här har också kommunen en förväntad påverkan på brukarens val. I den kommunstyrda assistansmodellen är det kommunen som väljer arbetsgivare och därmed faller möjligheten till brukarval bort helt då kommunen bestämmer helt. Analysmodellen bygger i praktiken på ett teoretiskt antagande om att det finns olika modeller för hur en kommun beslutar om personlig assistans vilka kan begränsa brukarens personliga assistans på olika sätt (Askheim et al.,

2014a: 122–123 och 126). Den undersökning som refereras har undersökt hur personlig assistans tillämpas olika av kommuner i Norge.

De frågor som ställs i denna studie för att mer konkret kunna undersöka temat är följande:

-Är den personliga assistansen reglerad som en individuell rättighetslag eller som en integrerad del av en mer allmän lagstiftning på området för sociala välfärdstjänster?

-Kombineras den personliga assistansen med andra välfärdstjänster inom kommunen?

Det är viktigt att undersöka om lagstiftningen förutsätter att brukares ges ett självbestämmande utifrån rättighetslagstiftning; dels genom val av anordnare (producent), dels genom att ha inflytande över sin personliga assistans i vardagen. Om kommunen väljer att hantera tjänsten som en välfärdstjänst bland andra riskerar brukarens möjligheter till självbestämmande att förminska eller försvinna. Det blir då kommunen som bedömer behovet utav personlig assistans och tillhandahåller alternativt avgör vilka valalternativ bland anordnare brukaren kan erhålla. Men märk väl att också en personlig assistans som ges genom beslut av handläggare vid en statlig myndighet borde kunna innehålla begränsningar för hur den personliga assistansen ges. För att utforma temat har jag utgått från Askheim (2012b:123–125), Askheim et al. (2014a: 118) och Askheim et al. (2014b: 2).

Skillnader i myndighetsutövning, omfattning och finansiering

En övergripande fråga i studien för att beskriva skillnader mellan länderna är om det finns skillnader i nivå på myndighetsutövning, omfattning och finansiering för den personliga assistansen; vilka kan förväntas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans utifrån studiens resultat? De frågor som ställs i studien för att visa på dessa skillnader mer konkret är följande:

-Har brukaren en absolut rätt till tjänsten personlig assistans om de uppfyller kriterierna för att få personlig assistans?

-Är brukarens garanterad enligt lag att kunna göra ett självständigt val av producent/assistananordnare?

-Är rättighetsläget svagt för brukaren på så sätt att kommunen förutsätts ha rätt att avgöra vilka tjänster och dess omfång som är mest ändamålsenliga för brukaren?

-Har du som handläggare erfarenhet av att kunna påverka brukarens val av assistansanordnare (arbetsgivarmodell)?

-Som handläggare följer man lagar vid beslut men är det inte så att olika tolkningar av lagstiftning kan göra att olika tjänster inkluderas inom personlig assistans i olika kommuner (regioner)?

-Kan du som handläggare ge mig olika exempel på hur olika tolkningar av vilka tjänster som ska ingå i personlig assistans kan visa sig vid beslut?

-Finns det ett behov för dig som handläggare att reglera vem som utför assistansen för brukaren vid beslut?

-Finns det ett behov hos dig som handläggare att reglera vid beslut exakt när och till vad den personliga assistansen ska användas för brukaren?

-Vilka är de tyngsta skälen för dig som handläggare att vilja reglera och åtminstone till viss del standardisera beslut om personlig assistans till brukaren?

-Hur ser ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ut för finansieringen?

I studien undersöker jag skillnader kring olika aspekter av kontexten genom dokumentanalys (lagstiftning och dokumenterad praxis) men också intervjumaterial (praxis enligt intervjupersonerna). Det finns en viktig distinktion kring dokumenterad praxis och de svar som erhålls vid intervjuer och jag försöker genomgående vid analys visa på om det finns någon skillnad i svaren från intervjupersonerna i fallbeskrivningarna i relation till redovisad dokumenterad praxis.

Vid intervjuerna med intressenter från de utförande organisationerna så ställs följande frågor:

-Vem ansvarar för ärendehantering vid ansökan om personlig assistans och då också beslut om antalet assistanstimmar för brukaren?

-Hur många assistanstimmar får brukaren i genomsnitt vid jämförelse av länderna?

-Hur många assistanstimmar har de intervjuade brukarna i studien?

-Finns det skillnad i antalet assistanstimmar för brukarna mellan de olika producenterna?

Om det finns stora skillnader i myndighetsutövning, omfattning och finansiering av tjänsten mellan länderna så att ett land generellt exempelvis ger färre timmar med assistans till brukarna kan brukarnas möjlighet till socialt deltagande försvagas utifrån tillämpningen av lagstiftningen. Detta därför att få timmar sannolikt bara täcker de nödvändigaste uppgifterna kring personlig hygien och göromål i hemmet. Färre timmar för assistans kan också förväntas leda till att brukarens möjlighet att agera arbetsledare för sina personliga assistenter försämras. Tidigare forskning indikerar också att det kan finnas könsmässiga skillnader mellan kvinnor och män för hur assistansen utformas och det antal assistanstimmar som beslutas till brukaren. Detta tema är skrivet utifrån Askheim et al. (2014a: 126), Westin (2014: 140–143), Askheim (2012b: 127 och 135) och Bruséns forskningsöversikt (2005: 15–16).

Brukarens påverkan på myndighetsbeslut

En delfråga för studien avser brukarens möjlighet till påverkan över myndighetsbeslut kring sin personliga assistans. Dessa frågor ställs för att konkretisera temat:

-Kan brukaren äga något slags inflytande över antalet assistanstimmar som brukaren erhåller?

-Får man som brukare själv köpa fler assistanstimmar om man ser ett behov av detta? Detta tema är skrivet utifrån Westin (2014). Temat avslöjar i praktiken om det finns en lyhördhet för brukarens önskemål kring sin personliga assistans från handläggarens sida vid beslut.

Formellt krav eller inte på att arbetsleda som brukare

En viktig tematik eller delfråga avser om det finns skillnader i lagstiftningen mellan länderna avseende formellt krav på att brukaren ska kunna arbetsleda sina personliga assistenter eller inte? Denna fråga konkretiseras i studien genom följande två frågor:

-Finns det formella kravet på vilja och förmåga hos brukaren att vara arbetsledare för sina personliga assistenter?

-Går det att få personlig assistans om man som brukare inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter?

Dessa frågor belyser vilka formella krav det kan förväntas finns på brukaren att agera arbetsledare för sin personliga assistans. Detta tema är skrivet utifrån Askheim (2012b: 123 och 126) och Hugemark (2004: 101–102). Skillnader i svaren på dessa frågor visar nog om den personliga assistansen riktas till olika målgrupper i länderna. Men också om det ställs olika krav på färdigheter hos brukaren för att kunna erhålla en personlig assistans.

Tillåtna arbetsgivarmodeller

En delfråga för studien avser att beskriva vilka arbetsgivarmodeller som är tillåtna för personlig assistans i de båda länderna.

Det är viktigt att undersöka vilka organisationstyper (arbetsgivarmodeller), som tillåts anordna personlig assistans enligt landets lagstiftning. Dessa arbetsgivarmodeller visar på hur skiljelinjerna går mellan rollerna som arbetsgivare och arbetsledare. Arbetsledaransvaret avser brukarens möjlighet till styrning av sina personliga assistenter. Arbetsgivaransvaret reglerar formell anställning och löner. Denna fråga ställs i studien:

-Vilka arbetsgivarmodeller, det vill säga olika typer av producenter tillåts för personlig assistans enligt landets lagstiftning?

För att utforma temat ovan har jag utgått från min begreppsmässiga disposition som redovisats ovan och Askheim (2012b: 127–128). Men senare vid analys är det viktigt att också se om det finns ett samband mellan vilka organisationstyper som är tillåtna och sätta detta samman med om det finns valfrihet för brukaren. Sivesind och Trætteberg (2017a)

påpekar att när marknadsemulerande policyverktyg har implementerats av respektive regering i stor utsträckning och dominansen av den offentliga sektorn som producent har minskats eller utmanats, är det viktigt att förstå hur olika styrmedel och typer av anordnare påverkar institutionernas mottaglighet (Sivesind & Trætteberg, 2017a:8). Organisationernas utförande borde därmed kunna påverkas av den omgivande kontexten.

Informerat och självständigt val av anordnare

En delfråga av vikt att besvara är följande: -Hur gestaltar sig brukaren möjlighet att göra ett väl informerat och självständigt val av anordnare av personlig assistans?

Om brukaren ska kunna göra ett verkligt självständigt val av anordnare bör brukaren dels garanteras en rätt att välja anordnare och ha god information att tillgå om olika alternativ inför sitt val. Det är därför av vikt att visa på strukturella skillnader utifrån om lagstiftningen garanterar brukaren ett självständigt val av anordnare och de sätt kommun eller statlig myndighet informerar om personlig assistans. Det är också av vikt att undersöka om det finns andra organisationer som tillhandahåller information som underlättar för brukaren att göra val av producent/assistansanordnare för sin personliga assistans.

Temat har beaktats genom följande frågor i studien:

-Har brukaren haft rätt att göra ett självständigt val av anordnare?

-På vilka sätt informerar kommun eller statlig myndighet om personlig assistans och de olika alternativa producenter som finns för personlig assistans?

-Finns andra organisationer som tillhandahåller information som underlättar för brukaren att göra val av producent/assistansanordnare för sin personliga assistans?

Detta tema utgår från Askheim et al. (2014a: 126 och 2014b: 2) och Westin (2014:142-143 och 24).

Möjlighet till återkoppling för brukare och producenter

En delfråga för studien är om det finns möjlighet till återkoppling för brukare och organisationer avseende tjänstens kvalitet inom kommunen? I verkställandet av den personliga assistansen kan man förvänta sig en uppföljning på olika sätt där brukaren får göra sin röst hörd om hur den personliga assistansen fungerar. Men det vore av intresse att se om det finns strukturella skillnader mellan Finland och Sverige i dessa frågor.

-Finns det krav på att kommunerna har handikappråd eller finns det andra alternativa demokratiska forum för brukare att ha politiskt inflytande över personlig assistans som välfärdstjänst? Vilka frågor tas upp i handikappråden? Dessa frågor handlar om hur man reglerar makt och inflytande inom kommunen mellan politiker, förvaltning och brukare och deras organisationer. I studien kommer jag främst fokusera på om det

finns handikappråd eller liknande samt vilka frågor som de jag intervjuer känner till kommer upp i råden. Detta tema har arbetats fram utifrån Askheim et al. (2014b: 4), Ahola & Konttinen (2011: 55) samt Pestoff (2009: 258-260).

Kommunen kan i samarbete med handikappråden ha planer på verksamhet flera år framåt och göra en gemensam bedömning av servicebehoven. Detta kan enligt Askheim et al. (2014a: 19-28) vara ett sätt att planera utifrån de förväntade behoven av insatser inför budgetarbete i kommunen. Men jag ser också en möjlig demokratisk innovation då brukarorganisationerna beroende på sammansättning kan förväntas ge röst kollektivt åt brukare i relation till socialnämndens kontinuerliga verksamhet med policyfrågor, praktik och budgetfrågor. Det intressanta är nog att dessa handikappråd kan visa sig se olika ut både i sin sammansättning och utifrån vilken makt som kommunerna ger dessa handikappråd i samband planering av den övergripande verksamheten för personer med funktionsnedsättningar. Det är dock inte säkert att dessa råd tar upp frågor som berör den personliga assistansen.

Det vore intressant att se om det finns demokratiska innovationer bortom lagstiftningens eventuella krav på råd för personer med funktionsnedsättningar som ger brukare och deras organisationer inflytande på kommunens policy i frågor som avser service till brukare med funktionsnedsättningar. Om jag kan påvisa skillnader kan jag påvisa skillnader i syn på governance och den roll som kommuner ser sig ha vid implementering av välfärdstjänster.

Enligt Socialstyrelsen (2013) ändrar brukarinflytande maktbalansen mellan de som beslutar om insatser och de som utför insatsen. I traditionell förvaltning finns en ojämlikhet i maktbalansen till personalens fördel. Brukarinflytande kan utjämna maktbalansen något. Men det är viktigt att se ett vidare perspektiv än att brukaren har makt över de tjänster som hen får med avseende på brukarens möjlighet till självbestämmande. Detta då brukarinflytande är viktigt också på systemnivå och kan då ses som ett viktigt komplement till inflytande genom allmänna val. Olika former av inflytande för brukare av välfärdstjänster är viktigt för vår demokrati då andra kan få ta del av brukarnas erfarenheter men också då brukarna kan få vara med i demokratiprocessen och utöva ett reellt inflytande vilket kan leda till en bättre serviceanpassning (Socialstyrelsen, 2013: 16).

Möjlighet till återkoppling, påverkan för brukare och producenter av personlig assistans inom kommunen har beaktats som tema i studien med följande frågor:

- Finns det handikappråd inom kommunen?
- Över vilka slags frågor kan handikapprådet äga inflytande och uttala sig om?

-Finns alternativa demokratiska forum utöver vanliga politiska kanaler för brukare att ha politiskt inflytande på över personlig assistans som välfärdstjänst?

De frågor som berör kontext torde metodiskt bäst undersökas genom dokumentanalys av lagstiftning, offentliga utredningar och vetenskapliga rapporter. Några av dessa frågor har också besvarats i samband med intervjuer för studien. Detta tema har arbetats fram utifrån Askheim et al. (2014b: 4) Ahola & Konttinen (2011: 55) samt Pestoff (2009: 258–260).

Betydelsen av avtal och serviceplan vid utförande

Om det finns ett avtal och en serviceplan/genomförandeplan för den personliga assistansen förväntas dessa dokument i praktiken reglera brukarens rättigheter och ansvar i relation till den utförande organisationen. Följande frågor ställs på temat i studien:

-Finns det ett avtal mellan brukaren och verksamheten vilket reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen?

-Finns det en serviceplan (genomförandeplan) över brukarens personliga assistans och andra tjänster som kombineras med den personliga assistansen inom kommunen?

Temats frågor utgår från förstudien Westin (2014). I avtalet regleras vanligtvis rättigheter och ansvar mer i detalj mellan brukare och anordnare av den personliga assistansen. I serviceplanen/genomförandeplanen regleras mer i detalj ansvarsförhållanden mellan brukare och anordnare i vardagen med den personliga assistansen. I praktiken reglerar dessa avtal formellt brukarens inflytande och rätt till självbestämmande över sin personliga assistans.

Ovan redovisas ett antal frågor vilka ställs i studien som beskriver skillnader i de båda länderna och som kan tänkas påverka de utförande organisationerna på olika sätt. Det är många frågor men jag kommer att kunna hantera dem i min kvalitativa analys. Varför använda sig av många frågor? För mig är inflytande för brukarens något mycket mer komplext än att besvara en attitydfråga om hur man ser övergripande på brukarens inflytande över sin personliga assistans. Med en deduktiv ansats där jag utgått från tidigare teorier och forskning har jag i kontexten som är en del av analysmodellen som redovisas i detta kapitel försökt att gå igenom alla de frågor som kan tänkas påverka brukarens inflytande inom organisationerna. Jag gör detta då kontexten kan antas ge de spelregler som organisationerna ska verka inom utifrån lagar och praxis (främst utifrån skriftliga dokument men också utifrån svar av intervjupersoner). Då jag inte vet vilka kontextuella frågor som har mest påverkan på organisationernas utförande av den personliga assistansen vid studiens start har jag valt att göra ett frågebatteri som ska hjälpa mig att fånga upp de frågor som är av större vikt inom kontexten. Dessa frågor kan jag sedan lyfta fram extra under analysavsnittet nedan. Med många

frågor torde jag kunna beskriva fenomenet mycket mer nyansera. Jag borde också kunna nå en mer nyanserad beskrivning av studiens resultat vilket torde vara i god resonans med den komplexitet som fenomenet inflytande för brukaren över sin personliga assistans ger. Lagstiftningen i sig kan exempelvis utgå från olika mycket krav på förmåga att arbetsleda från brukarens sida i vardagen men också den eventuella valfrihet av anordnare eller inte som brukaren erhåller torde påverka brukarens möjligt till reellt inflytande över sin personliga assistans. Det finns viktiga systemskillnader som bör belysas nyanserat och mångfacetterat utifrån lagstiftning och praxis. Det bemötande som brukaren får vid beslut är något som påverkas av de spelregler som kontexten ger i form av lagstiftning och praxis.

5.2 Oberoende variabel – anordnande organisationer

Andra huvudfråga: Hur mycket inflytande, ansvar och rättigheter ger den utförande organisationen brukaren över sin personliga assistans i vardagen?

Oberoende variabel i figur 1 är den organisation som utför den personliga assistansen för brukaren. I de undersökta organisationernas verksamhet regleras i praktiken brukarens inflytande över sin personliga assistans och detta undersöks i studien genom en rad olika delfrågor:

Den beroende variabeln som berör brukarens inflytande och självbestämmande kan i praktiken kategoriseras i producentrelaterade respektive brukarrelaterade aspekter. De primärt producentrelaterade aspekterna avser hur tjänstens organisering i vardagen på olika sätt påverkar den beroende variabeln medan primärt brukarrelaterade aspekter avser hur brukaren direkt kan ha avgörande inflytande över sin personliga assistans i vardagen.

Delfrågorna beskriver närmast olika aspekter av olika organisationstyper, det vill säga hur olika organisationer producerar den personliga assistansen för brukaren – belyst genom empirin. I de undersökta organisationernas verksamhet regleras i praktiken brukarens inflytande över sin personliga assistans och detta undersöks i studien genom en rad olika frågor. Även i detta avsnitt väljer jag att använda mig av ett stort frågebatteri för att försäkra mig om att jag lyckas fånga upp de viktigaste aspekterna kring de olika organisationerna och hur de påverkar brukarens möjlighet till inflytande över sin personliga assistans.

Olika roller inom den personliga assistansen

En viktig delfråga för studien att besvara är om det finns skillnader i hur olika intressenter (brukare, personliga assistenter, administrativa arbetsledare och handläggare) ser på sina roller i relation till beslut och verkställande av brukarens personliga assistans?

Detta är en viktig delfråga som avser producentrelaterade aspekterna som avser hur tjänstens organisering i vardagen på olika sätt påverkar den beroende variabeln. Då organisationernas förväntas agera efter olika institutionell logik kan de som organisation ställa olika krav på de olika roller som finns inom organisationen.

I studien har denna fråga ställts till respektive intressentgrupp:

-Hur ser brukaren på sin roll som arbetsledare?

-Hur ser de intervjuade personliga assistenterna på sin roll i vardagen för brukaren?

-Hur ser administrativa arbetsledare på sin roll inom organisationen. Är de främst på plats för att ge råd och stöd till brukaren eller är de verkställare av den personliga assistansen?

-Hur ser handläggaren på sin uppgift inför beslut och uppföljning av den personliga assistansen?

Att handläggarens roll tas upp under oberoende variabel är för att handläggaren förväntas göra en uppföljning av sitt beslut utifrån verksamhetens praktik. Detta tema är utarbetat utifrån resultatredovisningen av min förstudie (Westin, 2014: 134–158).

Arbetsledning och schemaläggning

En delfråga av vikt att besvara är om brukaren i vardagen ses själv ha rätt att formulera sina behov och leda och fördela assistansen som det passar brukaren?

Detta är en viktig brukarrelaterade aspekt av den beroende variabeln som avser hur brukaren direkt kan ha avgörande inflytande över sin personliga assistans och dess organisering i vardagen. Olika institutionell logik inom organisationerna förväntas begränsa brukarens inflytande och självbestämmande olika i dessa frågor.

Följande frågor ställs på temat:

-Har brukaren rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för sin personliga assistans?

-Har brukaren sista ordet och kan styra över assistenternas arbetsuppgifter och när de arbetar?

-Vem beslutar, har sista ordet om schema och arbetsinnehåll för assistenterna?

Detta tema är viktigt vid jämförelse då arbetsledaren styr formellt, har sista ordet över den personliga assistansen. Den personliga assistansen förväntas vara knuten till en person och inte till en verksamhet vilket betyder att den enskilde som brukare förväntas få ett stort självbestämmande över vad som är assistentens uppgifter och vem som ska anlitas för att ge personlig assistans. Dessa tankegångar kommer från Independent Living rörelsen som menar att brukaren för att leva ett självständigt liv på samma villkor som andra ska styra över innehållet i assistansen.

Temat och frågorna har utarbetats från Westin (2014: 133 och 136), Askheim et al. (2014a:126), Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA (2014:2), Askheim et al. (2014b:4) och Prop. 2007/08:61.

Rekrytering av ny personal, introduktion och vikarieanskaffning

Övergripande fråga på detta tema avser om brukaren har sista ordet och kan avgöra i frågor som rekrytering av ny personal, introduktion och vikarieanskaffning?

Detta är en viktig brukarelaterad aspekt av hur den beroende variabeln påverkas inom de utförande organisationerna. Det är viktigt att se om brukaren förutsätts ha ett bestämmande över eller inflytande över dessa frågor. Organisationerna förutsätts kunna arbeta olika med dessa frågor vilket då också är ett uttryck för att de styrs av skillnader i institutionell logik. Mer konkret ställs dessa frågor på temat:

-Har brukaren rätt att bestämma och rekrytera den person som ska arbeta som deras personliga assistent?

-Finns ett stöd för introduktion av nya assistenter i verksamheten?

-Vem ansvarar för vikarieanskaffning?

Detta tema utgår mycket från de frågor som ställs tidigare i förstudien, Westin (2014).

Erbjuds fortbildning till brukaren och andra intressenter?

Ett tema för studien är om det erbjuds fortbildning kring frågor om personlig assistans och arbetsledarstöd inom organisationen?

Eftersom fortbildning kan ses som praktiskt verktyg för att uppnå en ökad egenmakt avser detta brukarelaterade aspekter av hur den beroende variabeln påverkas inom de utförande organisationerna. Skillnader i institutionell logik avseende hur organisationerna ser på sina mål och roller inom organisationen borde påverka hur man ser på vikten av fortbildning. Dessa frågor ställs på temat:

-Erbjuds brukaren fortbildning i hur hen ska vägleda sina personliga assistenter?

-Kan brukaren själv besluta om behovet av fortbildning för sig som arbetsledare?

-Kan brukaren själv besluta om behovet av fortbildning för sina personliga assistenter?

Temat och frågorna har utarbetats från Westin (2014: 133 och 136), Ratzka (2006) och Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA (2014:4-5).

Hantering av missnöje

Ett tema för studien är om brukaren själv vid missnöje kan byta anordnare eller personlig assistent?

Detta är en viktig brukarrelaterad aspekt som kan förväntas ha direkt påverkan på brukarens möjlighet att äga inflytande över sin personliga assistans i vardagen. Också denna fråga visar på skillnad i institutionell logik och hur man ser på empowerment för brukaren. De olika anordnande organisationerna förutsätts styras av primärt olika styrningsmodeller. Om brukaren styr i vardagen borde brukaren kunna påverka eller styra kring dessa frågor och detta sätter då mer makt i brukarens hand i sin arbetsrelation till den personliga assistenten. På detta tema har följande frågor ställts:

-Har brukaren själv möjlighet att kunna byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete?

-Kan brukaren själv byta assistansanordnare?

Temat har utarbetats från Westin (2014: 133 och 136), Ratzka (2006), Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA (2014:5) och Pilotstudie 1 för denna studie.

Dokumentation

En övergripande fråga för studien är om brukaren har rätt att ta del av all information som berör hen inom organisationen? Om inte brukare får bli medvetna om konsekvensen av sina beslut och sitt handlande inom den personliga assistansen så kan det leda till en bristande förståelse för assistentens arbete eller tvärtom. Detta är en viktig brukarrelaterad aspekt som kan förväntas ha direkt påverkan på brukarens möjlighet att äga inflytande över sin personliga assistans i vardagen. Olika institutionell logik inom anordnande organisationer torde betyda att man ställer olika krav på att brukaren ska kunna äga rätt till insyn över frågor som denna som ställs i studien:

-Har brukaren rätt att ta del av all den information som berör dem hos assistansanordnaren exempelvis minnesanteckningar som är av vikt och värde för brukaren från medarbetarsamtal (det vill säga samtal mellan chef och assistent)?

Temat har utarbetats utifrån Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA (2014:5) och Pilotstudie 1 för denna studie.

Assistansmedlems användning och omkostnader

Den övergripande frågan att besvara på temat är om brukaren äger inflytande kring frågor som berör ekonomi för brukarens personliga assistans?

Brukarens kunskap om anordnarens avgift för utförande av tjänsten är av stor vikt då det påverkar helheten för den utförda assistansen. Om anordnaren tar ut för hög avgift blir det mindre över till assistenternas löner eller omkostnader som friskvård, assistentrum och resor i assistansen. Assistansomkostnaderna som möjliggör resor och aktiviteter för brukaren med sin assistent kan bli mycket mindre beroende på detta.

Detta är en brukarrelaterad aspekt som kan förväntas ha påverkan på brukarens möjlighet att äga inflytande över sin personliga assistans i vardagen. Men om brukaren förväntas ha inflytande eller inte över dessa frågor visar på olika institutionell logik inom organisationerna som anordnar personlig assistans. Det torde därmed ställas olika krav på insyn och kontroll över de ekonomiska frågorna beroende på hur organisationen ser på empowerment för brukaren. Mer konkret ställs följande frågor på temat:

-Framgår det i avtalet klart och tydligt kostnaden som anordnaren tar ut för att utföra tjänsten?

-Har brukaren något inflytande över hur assistansersättningen fördelas mellan löner, utbildning och assistansomkostnader?

-Får brukaren en månadsredovisning över hur assistansmedlen används, d.v.s. ekonomisk redovisning?

-Kan brukaren bestämma över sina assistansomkostnader (vilket underlättar resor och aktiviteter)?

-Måste du som brukare ansöka enskilt varje gång om assistansomkostnader för exempelvis tågresor hos kommunen?

Temat har skrivits utifrån Ratzka (2006), Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA (2014: 2), Westin (2014:136), Pilotstudie 1 och Pilotstudie 2 för denna studie.

Kvalitetsuppföljning

Den övergripande frågan att besvara avser hur kvalitetsuppföljning hanteras inom organisationer som utför personlig assistans och i relation till kollektiva demokratiska processer i kommuner, exempelvis handikappråd eller andra alternativa forum för påverkan? En kvalitetsuppföljning skall tillgodose att du som brukare får den assistans du avtalat med anordnaren. Kvalitetssäkring är att återkoppla till brukaren/kunden och se att det fungerar i samarbete mellan alla parter. Detta är en viktig delfråga som avser producentrelaterade aspekterna som avser hur tjänstens organisering i vardagen på olika sätt påverkar den beroende variabeln. Resultatet kommer att visa hur man säkerställer inflytande för brukarens vid kvalitetsuppföljning inom organisationer samt om brukaren också deltar kollektivt i demokratiska beslutsprocesser inom organisationen eller i relation till andra demokratiska forum. Svaren visar på skillnader i institutionell logik och hur man ser på empowerment för brukaren. Följande frågor konkretiserar hur kvalitetsuppföljningen hanteras:

-Regleras kvalitetsuppföljning inom organisationen i ett avtal med brukaren?

-Finns det en kontinuerlig kvalitetsuppföljning där brukaren kan äga inflytande och hur går denna kvalitetsuppföljning i så fall till?

-Finns det handikappråd eller liknande i kommunen och har den intervjuade någon egen erfarenhet av detta?

Temat har utarbetats utifrån Westin (2014: 155–156), Ratzka (2006), Askheim et al. (2014b: 4) och Pilotstudie 1 för denna studie.

5.3 Beroende variabel

Beroende variabeln för denna studie är brukarens inflytande och möjlighet till självbestämmande över sin personliga assistans.

Tredje huvudfrågan: Hur ser man på skillnader utifrån de intervjuades övergripande svar kring brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande samt dess praktik?

Denna fråga avser beroende variabeln i figur 1 ovan, det vill säga, brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande över sin personliga assistans. Denna delfråga undersöks i studien på så sätt alla intervjuade från olika organisationer får besvara en fråga om hur de övergripande ser på brukarens inflytande över sin personliga assistans? Men den operationaliseras också genom ett antal frågor som berör kontext och brukarens inflytande i vardagen hos respektive anordnare av personlig assistans.

Personlig assistans ses som ett av de viktigaste redskapen för en person med funktionsnedsättningar att åstadkomma självbestämmande över sitt eget liv. Den personliga kommunikationen mellan brukare och assistent är avgörande för graden av självbestämmande i vardagen (Larsson, 2008:193–194). Men organisationstyp och samhällskontexten i form av lagar, praxis och ekonomiska förutsättningar påverkar också brukarens möjlighet till inflytande över sin personliga assistans.

Jag har valt att utifrån intentioner i lagstiftning och tidigare forskning definiera inflytande för brukaren över sin personliga assistans som en kombination av dels självbestämmande för brukaren i sitt val av anordnare (producent); dels inflytande som brukare i vardagen och den möjlighet som finns till självbestämmande genom att detaljstyra sin personliga assistans 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 (Westin 2014: 12).

Definitionen ovan utgör beroende variabel i en begreppsmässig disposition som används för att operationalisera, det vill säga att översätta det abstrakta begreppet inflytande för brukaren av personlig assistans till något konkret och mätbart. Med ett antal övergripande frågor försöker jag att fånga in det som jag anser vara centralt och därmed operationalisera och mäta den mer abstrakta teoretiska definitionen av inflytande och självbestämmande för brukaren av personlig assistans inom olika organisationer.

I studien operationaliseras den beroende variabeln på två sätt, dels på ett indexbaserat mätningssätt utifrån svaren på olika frågor vid

intervjuer, dels genom ett svar på den direkta frågan som mäter de intervjuades attityd och uppfattning om brukarens inflytande över sin personliga assistans.

5.3.1 Indexbaserat mätningssätt – det indirekta svaret

Genom att göra ett index av svaren på frågorna i empirin vilka visar tydligast på skillnader i inflytande i vardagen för brukaren med personlig assistans bör vi få ett vetenskapligt belagt svar på hur de olika organisationerna som anordnare påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans.

Ratzka, (2013) beskriver den viktiga betydelsen av personlig assistans som att personlig assistans avser att *"assistansanvändaren bestämmer vilka som arbetar för honom/henne, med vilka uppgifter, när, var och hur."* Det ska därmed betyda att brukaren ska kunna skraddarsy sin personliga assistans efter egna behov (Ratzka, 2013:35)

Räty (2015) tar upp att vid alla sätt att ordna personlig assistans bör personen med svår funktionsnedsättning ha möjlighet att bestämma vad, var, när och hur insatsen tillhandahålls till sig som brukare (Räty, 2015:100).

Vid studien har många frågor använts och det är för att undersöka och se om det finns frågor eller frågeställningar som har stor påverkan på brukarens inflytande över sin personliga assistans. Jag försöker se om jag missat något viktigt eller om något är av större vikt än tidigare teorier påvisat.

Ett index presenteras i analysavsnittets slutdel som redovisar svaren på de frågor som visat på de viktigaste skillnaderna avseende brukarens inflytande i vardagen med personlig assistans med olika organisationer som anordnare.

Jag kommer också i detta avsnitt redovisa separat svaren från brukarna vid de olika organisationerna och de övriga intressenterna. Dessa svar kommer också att redovisas så att jag visar på skillnader mellan länder.

5.3.2 Den direkta frågan

Den centrala frågan vid analys är att besvara hur de intervjuade brukarna och de olika intressenterna kring assistansen: personliga assistenter, administrativa arbetsledare och handläggare upplever brukarens inflytande över sin personliga assistans?

Detta är den direkta frågan ovan som mäter de svarandens attityd och uppfattning om brukarens möjlighet till inflytande över sin personliga assistans inom de olika organisationerna.

Detta kapitel beskriver doktorsavhandlingens struktur som utgår från den begreppsmässiga disposition som redovisats i figur 1. Resultatredovisningen redovisas för sig och det kommande analysavsnittet inleds med att kort sammanfatta och analysera de stora skillnaderna mellan

Finland och Sverige för att sedan presentera resultaten för frågor kring de olika utförande organisationerna och deras påverkan på brukarens inflytande över sin personliga assistans. Skillnader i hur olika organisationer ger brukaren möjlighet till inflytande och självbestämmande beskrivs mer ingående i analyskapitlet.

Det empiriska resultat som studien givit presenteras och jämförs och sätts direkt i samband med teori vid analys. De skillnader som finns mellan länderna i oberoende variabel kontext, främst i form av lagstiftning och dess praxis vid beslut, kan förväntas äga påverkan och ge olika förutsättningar för de utförande organisationerna av personlig assistans.

Beroende variabel beskrivs i analyskapitlet utifrån hur olika intressenter vid anordnande organisationer ser på brukarens inflytande över sin personliga assistans. För att kunna visa på resultatet mer konkret redovisas i ett index svaren på frågor som tar upp de viktigaste skillnaderna mellan organisationer som har sammanställts utifrån ja och nej svar. En övergripande fråga tar i praktiken upp den attityd som finns om brukarens inflytande i organisationerna. Svaren visar mest vilken attityd den intervjuade har till inflytande för brukaren av personlig assistans. Jag vill på detta sätt besvara studiens syfte och frågeställning. De empiriska resultaten och analyseras genomgående i studien utifrån den begreppsmässiga dispositionen i studiens inledning. Slutligen sammanfattas svaret analytiskt på studiens frågeställning och dessa resultat diskuteras slutligen i diskussionsavsnittet.

6. Personlig assistans i Finland – reglering och praktik

Nedan presenteras resultatredovisningen för de tre fallstudierna i Finland med utgångspunkt i den analysmodell som presenterats för empirin.

Det finns i denna studie stora systemskillnader i omfattning för personlig assistans vid en jämförelse mellan Finland och Sverige. Enligt THL (2017) hade totalt 14 861 personer personlig assistans i Finland år 2016. Av dem hade 76,9 procent under 25 timmar assistans per vecka. Statistiken visar att 52,5 procent hade under 10 timmar assistans per vecka. Endast 12 procent hade mellan 25–39 timmar personlig assistans i veckan. Det är bara tre procent av brukarna som har minst 70 timmar personlig assistans i veckan. Statistiken är inte heltäckande för befolkningen utan enkäten besvarades av 266 kommuner som omfattade 93,6 % av befolkningen. Det finns inga märkbara könsmissiga skillnader i dessa uppgifter från år 2016 utan fördelningen av antalet assistanstimmar verkar påfallande lika mellan könen (THL, 2017). Det är enligt Westberg (2016a) svårt att få de beslutade timmarna att täcka behovet av assistans för brukarna i Finland.

6.1 Kontexten ger spelregler för de utförande organisationerna

Kontexten i form av olika sätt att fastställa sociala rättigheter för brukaren kan ske genom: utformandet av landets lagstiftning, sätt att organisera förvaltningsansvaret, samt omfattning och finansiering av den personliga assistansen. Dessa kontextuella faktorer ger tillsammans de spelregler som organisationer som utför tjänsten har att förhålla sig till. Det också viktigt att se vilka krav på brukaren som ställs för att de ska erhålla personlig assistans enligt landets lagstiftning då detta kan ge en indikation om huruvida tjänsten är inkluderande och vänder sig till alla med funktionsnedsättningar; eller om tjänsten personlig assistans i praktiken vänder sig till ett fåtal. Det är också av vikt att undersöka om brukaren förutsätts enligt lag att göra ett val av anordnare och om brukaren erhåller god information om vad personlig assistans kan innebära så att hen kan göra ett väl övervägt val av anordnare. En valfrihet att välja anordnare för brukaren antas innebära mer makt för brukaren i relation till utförande organisation. En intressant kontextuell fråga är också om det finns handikappråd eller liknade i kommunen där brukaren kan äga en kollektiv röst och äga påverkan över kommunens olika policy för personer med funktionsnedsättningar. Det ger en bild av hur kommunen tillämpar governance i verksamhetens praktik.

6.2 Rättighetslag kontra en integrerad insats

En övergripande fråga för studien att besvara är om rättigheten till personlig assistans fastställs som en rättighetslag eller en integrerad del av en lagstiftning för social service där personlig assistans är en insats bland andra som kommunen kan välja eller inte välja att ge brukaren? Om den personliga assistansen kombineras med andra välfärdstjänster inom kommunen kan dessa tjänster komma att begränsa brukarens personliga assistans på olika sätt.

Politikens utformning för personer med funktionsnedsättningar har enligt Lewin (1998) utvecklats på olika sätt i Norden över tid. I Finland, Sverige och Island har man historiskt valt särskilda lösningar medan man i Danmark och Norge har valt att hantera dessa frågor inom ramen för en politik som riktar sig till det stora folkflertalet. Norge har historiskt valt en väg där man inte haft någon särskild lagstiftning för personer med funktionsnedsättningar men de har haft särskilda möjligheter till viss service utifrån den ordinarie lagstiftningen (Lewin, 1998: 85–86).

Sedan år 2000 har man i Norge enligt Westberg (2014a) en särskild lagstiftning för personlig assistans och år 2015 blev det en rättighetslagstiftning med en tydlig begränsning i att personlig assistans är en rättighet för personer under 67 år med ett assistansbehov på mer än 32 timmar per vecka (Westberg, 2014a).

I Finland har man enligt Lewin (1998) haft *”stark tilltro till lagens kraft”* och redan efter andra världskriget fick landet en speciallag för *”invalidvården.”* År 1987 beslutade den finska riksdagen att införa *lag om stöd och service för handikappade* (den s.k. handikappservicelagen). Utifrån denna lag skulle man utgå från behov och inte en diagnos. Det var behov som ger en lagstadgad rätt till olika former av stöd som boendeservice, färdtjänst och personlig assistans. Men i praktiken har den gamla lagen inte tillämpats på personer med utvecklingsstörning och personer med psykiska funktionsnedsättningar. I dessa fall har i stället en speciallag tillämpats och denna lag är inte en rättighetslag och beslut har inte kunnat överklagas från brukarens sida vilket varit fallet med handikappservicelagen (Lewin, 1998: 86).

Enligt Westberg (2008) så hade en person med funktionsnedsättning inte rätt till personlig assistent i Finland, i stället gavs insatsen personlig assistans som ett komplement till serviceboende om kommunen godkände det. Den gamla lagen tillät bara personen med funktionsnedsättning erhålla personlig assistans om de själva kunde vara arbetsgivare till sina personliga assistenter. Tillämpningen av personlig assistans omfattade främst unga personer och personer i arbetsför ålder med fysiska funktionsnedsättningar. År 2009 trädde nuvarande lag i kraft där även personer med autism, synskadade samt personer med intellektuella och psykiska funktionsnedsättningar kan erhålla personlig assistans (Westberg, 2008). Se också RP 166/2008 rd.

I Finland genomfördes enligt Varhila et al. (2015) den nuvarande lagen för personlig assistans som en delreform av *lag om service och stöd på grund av handikapp (3.4.1987/380)*, nedan kallad *handikappservicelagen 2009*, då lagen för personer med svår funktionsnedsättning ger en subjektiv rätt till personlig assistans. Lagen förutsattes trygga rätten till oundgänglig omsorg vilket också framkommer i grundlagen. 19 § 1 mom. i grundlagen tar upp kommunens särskilda skyldighet att ordna tjänster. Reformen som genomfördes i och med *handikappservicelagen 2009* ansågs vara den mest betydande på årtionden för att stärka självbestämmanderätten och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Målet med lagen var att främja delaktigheten för personer med svår funktionsnedsättning och deras möjligheter att fatta beslut om sitt eget liv. Reformen genomfördes som en delreform och har en resursbegränsning då lagen förutsätter att den gravt funktionshindrade personen har personliga resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna assistansen. Det betyder i praktiken att alla personer med funktionsnedsättning inte kunnat få personlig assistans och detta gäller särskilt personer med svåra kognitiva funktionsnedsättningar. I rättspraxis är tröskeln för de resurser som krävs för personlig assistans rätt låg men lagen är skriven så att kommunen inte har särskild skyldighet att ordna serviceboende eller personlig assistans, ifall tillräcklig omsorg om personen med gravt funktionshinder kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården. I Finland bör kommunen ordna med tjänster som färdtjänst jämte följeslagarservice, dagverksamhet, personlig assistans och serviceboende för en gravt funktionshindrad person som på grund av sin funktionsnedsättning eller sin sjukdom nödvändigt behöver sådan service för att klara de funktioner som hör till normal livsföring (Varhila et al., 2015: 63 och 8§ i *handikappservicelagen*).

I enlighet med 8 c § i *handikappservicelagen* framkommer betydelsen av laget och dess syfte:

”Med personlig assistans avses i denna lag den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad har behov av hemma eller utanför hemmet

- 1) i de dagliga sysslorna,*
- 2) i arbete och studier,*
- 3) i fritidsaktiviteter,*
- 4) i samhällelig verksamhet, samt*
- 5) i upprätthållande av sociala kontakter.*

Syftet med personlig assistans är att den ska hjälpa en gravt handikappad att göra sina egna val när det gäller funktioner som avses i 1 mom. För att personlig assistans ska ordnas förutsätts att den gravt handikappade har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den. ...

I fråga om de funktioner som avses i 1 mom. 3–5 punkten ska personlig assistans ordnas minst 30 timmar per månad, om inte ett lägre timantal räcker för att tillförsäkra den gravt handikappade nödvändig hjälp.”

Enligt Rätty (2015) så avser en svår funktionsnedsättning enligt *handikappservicelagen* inte någon specifik diagnos eller ålder varför ingen grupp är utesluten från ordnandet av personlig assistans i Finland. Rätten till personlig assistans blir på så sätt inte bunden till en viss ålder eller en viss funktionsnedsättning och alla ska ha rätt till service och stöd på samma grunder som andra personer med funktionsnedsättningar. Individen förlorar inte rätten till personlig assistans bara för att personen i behov av personlig assistans blir äldre. Men för att få personlig assistans så förutsätts personen enligt lagen ha resurser att definiera innehållet i assistansen och sättet att ordna assistansen. Barn förväntas dock inte kunna fatta beslut eller inverka på besluten om ordnandet av omsorgen varför de inte omfattas av rätten till personlig assistans. De kan dock ha rätt till serviceboende. Barn kan dock få personlig assistans för fritidsaktiviteter om de i någon mån kan besluta om sina egna angelägenheter (Rätty, 2015: 96–98).

Att en person kanske inte kan kommunicera verbalt innebär inte enligt Rätty (2015) att personen inte kan ge uttryck för en egen vilja på det sätt som avses *handikappservicelagen* eller att hen inte har resurser att definiera innehållet och sättet att ordna assistansen. Men om andra personer än den berörda i första hand fastställer personens behov föreligger inte förutsättningar för personlig assistans. Då ses behovet av assistans i första hand grunda sig på behov av omsorg, vård och tillsyn varvid personens behov kan ges genom andra insatser som exempelvis serviceboende, stöd till närstående, familjevård eller utifrån *socialvårdslagen* andra insatser som boendeservice eller slutenvård (Rätty, 2015: 96).

Vid bedömning av behovet av personlig assistans enligt *handikappservicelagen* ska handläggaren enligt Rätty (2015) beakta att det i tjänsten personlig assistans inte ingår sådana behov av assistans som i till större del förutsätter omsorg, vård och tillsyn. Med vård och omsorg avses sådant som ges på medicinsk grund eller basvård (Rätty, 2015: 89).

I Finland är enligt en juridiskt sakkunnig (2017) vid en intresseorganisation för personer med funktionsnedsättningar, *lag om service och stöd på grund av handikapp (3.4.1987/380)* nedan kallad *handikappservicelagen* subsidiär i förhållande till *socialvårdslag (30.12.2014/1301)*. I de fall då en person med funktionsnedsättning med stöd av någon annan lag - ofta *socialvårdslagen* - får sådan service eller sådant stöd som är tillräckligt och lämpligt för hen går alltså servicen enligt den lagen före. Se 4§ 1 mom. i *handikappservicelagen*. I andra fall ska man alltså enligt huvudregeln tillämpa *handikappservicelagen*. Då man har en subjektiv rättighet enligt reglerna i *handikappservicelagen* anses man det oaktat att *handikappservicelagen* är underordnad *socialvårdslagen*. Om man tänker sig att en person med funktionsnedsättningar behöver en insats två gånger i veckan i hemmet men lättare göromål men inte har några andra behov kanske det räcker

med hemservice med stöd av *socialvårdslagen*. Om vederbörande person med funktionsnedsättningar däremot oundgängligen för att kunna leva ett vanligt liv behöver omfattande insatser i vardagen för att klara sin vardag, kanske vederbörande kan argumentera för att hen har rätt att få personlig assistans enligt *handikappservicelagen* (Juridiskt sakkunnig, 2017 och 4§ 1 mom. *handikappservicelagen*).

Enligt uppdaterat lagstiftning, 8 § i *lag om service och stöd på grund av handikapp (3.4.1987/380)* som kom 2009 är personlig assistans en subjektiv rättighet. Enligt Ahola och Konttinen (2011) innebär detta att om en person bedöms ha en grav funktionsnedsättning på det sätt som avses i lagen, ska personen beviljas personlig assistans oberoende av ekonomiska anslag. Ändringen har i praktiken stor betydelse för till exempel personer med grav funktionsnedsättning som bor i serviceboende och tidigare varit beroende av anslagsbundna stödinsatser för att kunna klara sig och delta i verksamhet utanför hemmet. På detta vis blir *lag om service och stöd på grund av handikapp (3.4.1987/380)* även kallad *handikappservicelagen* primär i förhållande till *lag angående specialomsorger om utvecklingsstörda (23.6.1977/519)* även kallad *specialomsorgslagen* (Ahola & Konttinen 2011: 23).

Detta tolkar jag som att kommunen genom subjektiv rättighet för personer med funktionsnedsättningar inte kan neka insatser på grund av att kommunens ekonomi inte tillåter detta, men att kommunen kan välja att ge insatsen på annat sätt än personlig assistans om de finner detta mer lämpligt. Den uppdaterade *handikappservicelagen* är ett steg bort från institutionsboenden och att ge personer med funktionsnedsättningar en subjektiv rättighet till insatser.

Men ser då kommunen inte till sin ekonomi då kommunen beslutar i ärenden om personlig assistans? Juridiskt sakkunnig (2017) hävdar att en kommun inte kan vägra att bifalla en förmånsansökan i situationer då sökanden uppfyller de lagstadgade kraven och det finns medel anslagna för den aktuella förmånen. Kommunens rätt att välja hur man anordnar insatsen för personen med funktionsnedsättningar är dock inte obegränsad, utan den begränsas av att klienten har en självbestämmanderätt och av att klientens åsikter och önskemål som ska ges akt på när beslut fattas och verkställs. Men i praktiken är det nog ändå så att kommunerna inte är villiga att bevilja ekonomiska förmåner om detta inte är obligatoriskt.

I de tre fallstudierna för Finland har jag intervjuat fyrtiosju intervjupersoner varav fjorton brukaren som är egna arbetsgivare; elva personliga assistenter som arbetar med brukare som är egna arbetsgivare samt sex handläggare vid kommuner. Det finns inga administrativa arbetsledare vid kommuner för personlig assistans i Finland. Jag har också intervjuat fem brukare som är kunder vid företag och tre personliga assistenter som arbetar med brukare som har företag som anordnare för deras personliga assistens samt åtta administrativa arbetsledare vid

företag. En mer utförlig redovisning av antalet intervjuade per intressentgrupp finns i metodkapitlet avsnitt 4.2.

Hur den personliga assistansen kombineras med andra tjänster. I studien har jag frågat om den personliga assistansen kombineras med andra tjänster och sökt få en uppfattning om vilken betydelse dessa kombinationer av tjänster kan förväntas ha för brukaren med personlig assistans. Det är viktigt att undersöka om den personliga assistansen kombineras med andra tjänster för att se om dessa tjänster kan komma att begränsa brukarens inflytande över sin personliga assistans. I Finland har jag specifikt frågat om dessa alternativ. De tre fallstudierna i Finland gav totalt fyrtiosju möjliga svarande. Nedan redovisas de svar jag erhållit från svarspersonerna.

I 19 § i socialvårdslagen tas hemservice upp som social insats. Hemservice innebär att utföra eller hjälpa till med att utföra uppgifter och funktioner som hör till boende, vård och omsorg, att upprätthålla funktionell kapacitet, ta hand om och uppfostra barn, utföra ärenden och andra dagliga arbetsuppgifter. Att ge hemservice syftar till att ge personer hjälp för att klara de uppgifter och funktioner som nämns ovan på grund av sjukdom, förlossning, skada eller andra liknande funktionshinder eller i särskilda familje- eller levnadsförhållanden. Hemservice kan innebära stödtjänster som en del av familjetjänster, tillhandahållande av måltider, kläder och städtjänster samt tjänster som främjar social interaktion. Hemservice kan också ges när detta behövs för att säkerställa familjevårdande uppgifter och därmed också säkerställa barnets välbefinnande.

Tabell 6.1. Finland. Personlig assistans kombineras med hemservice (N=44/47)

Finland. Kombination: Hemservice

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 4 | 4 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 9 | 6 | 15 |
| | | % av svarande inom org. | 60,0% | 40,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 24 | 1 | 25 |
| | | % av svarande inom org. | 96,0% | 4,0% | 100,0% |
| Total | Antal | 33 | 11 | 44 | |
| | % av svarande inom org. | 75,0% | 25,0% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,669 och ungefärlig signifikans:,000. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Det intressanta i dessa svar är att det bara är en av alla brukare som har erfarenhet av att ha personlig assistans i kombination med hemservice samtidigt som fyra av sex handläggare i kommuner och hälften, fyra av åtta administrativa arbetsledare vid företag har erfarenhet av att den personliga assistansen kombineras med hemservice. Två av tre personliga

assistenter jag intervjuat vid företag har också denna erfarenhet. Jag har bett dem alla utgå från den brukare de arbetar mest med under intervjuerna. Detta antyder att denna kombination är mycket vanligare om man som brukare har företag som anordnare för sin personliga assistans. Det finns därmed signifikanta skillnader mellan organisationstyper. Observera att de fåtal svar som varit vet inte eller inneburit att man valt att inte svara har rensats bort i dessa tabeller. Jag kommer vara vaksam för att det inte är vet inte svaren i sig som ger de signifikanta skillnaderna i resultat.

Den brukare som svarat ja ovan på frågan om de erhåller personlig assistans i kombination med hemservice agerar egen arbetsgivare för sin personliga assistans och en anhörig agerar närståendevårdare om än i liten omfattning. Men om något skulle hända akut så har hen också rätt att få hemservice. Om en personlig assistent blir sjuk och hen akut behöver assistans så kan detta ske genom hemservice men detta sker möjligtvis någon gång per år. Observera att tretton av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsgivare svarat att de inte har denna kombination.

I en av intervjuerna vid ett företag intervjuar jag en personlig assistent som arbetar med en brukaren/kund som har personlig assistans i kombination med hemservice. Den brukaren som avses i intervjun har vid denna tid hemservice på morgonen och hen kan som personlig assistent komma till brukaren senare på dagen. Brukaren brukar då enligt hen vara upprörd och klaga över personalen och den hemservice hen erhållit. Den personliga assistenten såg ett behov av mer personlig assistans för brukaren. Det framkom inte klart i intervjun vilka som anordnade hemservice för brukaren. Var det kommunen eller ett annat företag?

Min reflektion efter intervjun är oavsett a anordnare att vid hemservice så kan inte brukaren styra vem som kommer medan brukaren i mycket högre grad kan styra vem som kommer då en personlig assistans ges. Hemservice gör också att brukaren riskerar att bli mer fast inom hemmets väggar då insatsen är en punktinsats oftast hemmavid. Brukaren blir nog lätt för ensam och skulle kunna vara mer socialt aktiv med mer personlig assistans. Kommunen ser sig sannolikt spara pengar på denna kombination alternativt att den underlättar för dem organisatoriskt. Men här finns också en viktig skillnad i att man vid lagstiftning i Finland begränsar hur man bedömer rätten till personlig assistans och tjänster via Socialvårdslagen ges då i första hand.

I två domar, HFD 25.6.2019 T 3006 och HFD 25.1.2019 L 229 framkommer enligt THL (2020a) att personens behov av hjälp och stöd kan täckas delvis med andra serviceformer som ordnas enligt andra lagar. Tjänsterna baserade på socialvårdslagen, har då företräde över tjänsterna enligt handikappservicelagen. I båda dessa domar nämns hemservice som en sådan insats (THL, 2020a). Det ter sig därmed vara ganska vanligt i Finland att hantera den personliga assistansen på ett sådant sätt att den kombineras med hemservice. Men märk väl att det inte verkar vara vanligt

att brukare som är egna arbetsgivare erhåller personlig assistans i kombination med hemservice.

Det sista tolkar jag som att ett självbestämt liv innefattar att kunna bo i en egen bostad. Ett syfte med att ordna personlig assistans som reform från brukarorganisationernas sida är att brukaren ska kunna styra vem som arbetar och kommer in genom dörren i brukarens hem. Se Ratzka, (2013:35). Men med denna kombination med hemservice så kan brukaren inte styra vem som kommer in genom dörren. Den personliga assistansen och dess effekter på självbestämmande kan därmed begränsas av en kombination med hemservice.

I 2 § i lagen om stöd för närståendevård (Lref) ges närståendevård dess betydelse. Närståendevård innebär att vård av och omsorg om en äldre, person med funktionsnedsättningar eller sjuk person ordnas i hemförhållanden med hjälp av en anhörig eller någon annan som står den vårdbehövande nära; att ett uppdragsavtal om närståendevård ingåtts mellan vårdaren och den kommun som svarar för ordnandet av vården; att stöd för närståendevård en helhet som omfattar behövliga tjänster som tillhandahålls den vårdbehövande samt arvode utbetalas till närståendevårdaren, samt ledighet och service till stöd för närståendevården; närståendevård ges också för att den behövande ska kunna utföra eget arbete som utförs i eget eller en familjemedlems företag, affär eller yrke eller inom lant- eller skogsbruk, i eget eller i något annat hushåll och självständigt vetenskapligt eller konstnärligt arbete samt heltidsstudier.

Tabell 6.2. Finland. Personlig assistans kombineras med anhörigvård (N=43/47)

Finland. Kombination: Närståendevård

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 4 | 4 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 12 | 3 | 15 |
| | | % av svarande inom org. | 80,0% | 20,0% | 100,0% |
| | Assistans i egen regi | Antal | 20 | 4 | 24 |
| | | % av svarande inom org. | 83,3% | 16,7% | 100,0% |
| Total | Antal | 32 | 11 | 43 | |
| | % av svarande inom org. | 74,4% | 25,6% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,547 och ungefärlig signifikans: ,002. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

I dessa svar noteras brukarsvaren särskilt. Endast en av fem brukare/kunder med företag som anordnare har en kombination med närståendevård för sin personliga assistans. Tre av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har svarat att de har en kombination med närståendevård för sin personliga assistans.

Det finns signifikanta skillnader i svaren mellan organisationstyper. Det är främst handläggarnas svar som skiljer sig från de andra då svaren från företaget och de med assistans i egen regi ter sig tämligen lika. Att ha

en personlig assistans som kombineras med närståendevård får därmed anses vara ganska vanligt i Finland.

Enligt THL (2020a) har HFD 11.9.2018 L 4132 i en dom som avser ett barns rätt till personlig assistans konstaterat att det tydliga syftet med personlig assistans är att öka personens självständighet och oberoende, medan de vid beslut om närståendevård i stället betonar omsorg och vård. Det betyder inte att personlig assistans inte kan innehålla omsorg, vård och tillsyn, så länge personens hjälpbehov inte i huvudsak består av sådana behov. Personlig assistans anses vara särskilt lämpligt som stödform vid fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet eller i upprätthållande av sociala kontakter (THL, 2020a).

I 21 § i socialvårdslagen tas serviceboende upp och ges denna betydelse. Serviceboende ska ordnas för personer som behöver en passande bostad samt vård och omsorg. Serviceboende kan också ordnas för personer som behöver vård och omsorg dygnet runt. Med serviceboende avses boende och service vilket ordnas i en servicebostad. Tillgänglig service inom tjänstens ramar omfattar vård och omsorg enligt klientens behov, verksamhet som upprätthåller och främjar funktionsförmågan, måltids-, klädvårds-, bad- och städservice samt tjänster som främjar delaktighet och social interaktion.

Tabell 6.3. Finland. Personlig assistans i kombination med serviceboende (N=44/47)

Finland. Kombination: Serviceboende

| | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | 1 | 3 | 4 |
| | Antal | | | |
| | % av svarabde inom org. | 25,0% | 75,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | 13 | 2 | 15 |
| | Antal | | | |
| | % av svarabde inom org. | 86,7% | 13,3% | 100,0% |
| Egen regi | 24 | 1 | 25 | |
| Antal | | | | |
| % av svarabde inom org. | 96,0% | 4,0% | 100,0% | |
| Total | 38 | 6 | 44 | |
| Antal | | | | |
| % av svarabde inom org. | 86,4% | 13,6% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,579 och ungefärlig signifikans: ,001. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Endast en brukare som är egen arbetsgivare har svarat att hen har personlig assistans i kombination med serviceboende. Det är en brukare som sade sig ha personlig assistans för fritidsaktiviteter och klarade mycket själv trots sin rullstol men behövde kunna ringa på personal om något händer.

Det finns ingen signifikant skillnad i svaren mellan att vara egen arbetsgivare eller ha företag som anordnare. Men handläggarna i kommunernas svar står ut vid jämförelse med utförande organisationer då tre av fyra svarat att det finns en kombination med serviceboende. Detta beror sannolikt på att de också handlägger ärenden med mycket vård och omsorgskrävande brukare som då erhåller serviceboende i kombination med personlig assistans.

Finlands FN-förbund (2016) har publicerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning där det i artikel 19 står följande: "... personer med funktionsnedsättning har möjlighet att välja sin bosättningsort och var och med vem de vill leva på samma villkor som andra och inte är tvungna att bo i särskilda boendeformer..." (Finlands FN-förbund, 2018: 42).

Av offentlig statistik framkommer att i slutet av år 2016 omfattades 8 265 klienter av assisterat boende för personer med utvecklingsstörning (THL, 2018b). Många av dem som har utvecklingsstörning verkar därmed få serviceboende i Finland. Men alla personer som får serviceboende är inte personer med utvecklingsstörning. De kan därmed som min undersökning visar också få serviceboende i kombination med personlig assistans. Detta verkar dock ha varit mycket mer vanligt innan lagändringen som kom år 2009.

Räty (2015) skriver att serviceboende syftar till att stödja personer med funktionsnedsättningar som fortlöpande behöver en persons hjälp på ett sätt så att de slipper slutenvård och förbättrar deras funktionsförmåga och att de genom specialarrangemang i boendet kan leva ett så självständigt liv som möjligt. Serviceboende kan ordnas på olika sätt både som ett boende i servicehus, som gruppboende eller som ett individuellt boende. De boende ska vid behov ha tillgång till service dygnet runt (Räty, 2015: 69).

Detta med serviceboende ter sig därmed mycket mer nyanserat då det torde vara skillnad på att få serviceboende i sin egen bostad och som en del av gruppboende eller med egen lägenhet i ett servicehus. Men sedan man vid ett serviceboende inte kan bestämma vem som kommer och ger en hjälp som brukare finns det i sak egentligen samma sorts begränsning som vid hemservice. Den personliga assistansen och dess effekter på självbestämmande kan därmed begränsas av en kombination med serviceboende. Se Ratzka, (2013:35).

I 2 § lag om privat hälso- och sjukvård ges följande beskrivning av vilka tjänster som ingår i hälso- och sjukvårdstjänster. Tjänster som laboratorieverksamhet; radiologisk verksamhet och andra jämförbara undersökningsmetoder; andra undersökningar och åtgärder som görs för att utreda någons hälsotillstånd eller sjukdom eller för att bestämma vården, fysioterapeutisk verksamhet samt andra åtgärder som förbättrar och upprätthåller prestationsförmågan; företagshälsovård; läkar- och tandläkartjänster och tjänster som kan anses vara jämförbara med dem; massage; och slutligen olika sjuktransporttjänster ingår i hälso- och sjukvårdstjänster.

Tabell 6.4. Finland. Personlig assistans kombineras med öppen vård (N=44/47)

Finland. Kombination: Den öppna vården

| | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | 0 | 4 | 4 |
| | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | 2 | 13 | 15 |
| | % av svarande inom org. | 13,3% | 86,7% | 100,0% |
| | I egen regi | 12 | 13 | 25 |
| | % av svarande inom org. | 48,0% | 52,0% | 100,0% |
| Total | Antal | 14 | 30 | 44 |
| | % av svarande inom org. | 31,8% | 68,2% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,406 och ungefärlig signifikans: ,027. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

I studien har ett mer allmänt begrepp använts nämligen den öppna vården och här avses alla de insatser som nämns ovan men vid någon intervju har vi också innefattat rehabilitering och sjukvård i hemmet då distriktsköterska kan komma hem till brukaren. Detta ingår också säkert i definitionen ovan även om det inte står specificerat som annat än läkartjänster och annan hälsovård.

I dessa svar noterar jag särskilt svaren från brukarna. Fyra av fem brukare som har företag som anordnare har svarat att den personliga assistansen kombineras med insatser från den öppna vården. Sex av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har svarat att de har en personlig assistans som kombineras med insatser inom den öppna vården. Om de svarat nej har jag tolkat detta som att de inte har kontinuerligt återkommande insatser från den öppna vården. Exempel på kombinationer som nämnts vid intervjuer är sjukgymnastik minst en gång i veckan; intervallvård en vecka i månaden samt fysioterapi (sjukgymnastik) som är betald av ett försäkringsbolag efter en olycka.

Det finns en statistiskt signifikant skillnad mellan organisationstyper. Brukare med företag som anordnare verkar utifrån svaren av de olika intressenterna ha en klart högre förekomst av en personlig assistans som kombineras med insatser inom den öppna vården. Det betyder att många brukare med företag som anordnare kan ha ett annat vårdbehov.

Det är dock viktigt att inte övertolka detta då jag har mycket svårt att se att en insats som exempelvis sjukgymnastik kan verka begränsande på insatsen personlig assistans för brukaren. Dessa svar visar snarare att dessa insatser inte verkar ha en begränsande påverkan på brukarens inflytande över sin personliga assistans. Men vid ett stort vård- och omsorgsbehov förväntas insatserna täckas av andra insatser än personlig assistans inom ramen för *socialvårdslagen*. På detta sätt kan den öppna vårdens insatser verka begränsande för brukarens möjligheter att erhålla personlig assistans. Men insatser i form av sjukgymnastik gör det knappast.

Räty (2015) tar upp detta och påpekar att om andra styr assistansen snarare än den berörda personen och om behovet av assistans bedöms i första hand grunda sig på behov av omsorg, vård och tillsyn förväntas

andra insatser som exempelvis serviceboende och stöd till närstående enligt socialvårdslagen sätts in (Räty, 2015: 96).

Jag har också sökt svar utifrån intervjuerna på om den intervjuade erhållit annan service i kombination med sin personliga assistans.

Tabell 6.5. Finland. Personlig assistans kombineras med annan service (N=44/47)

Finland Kombination: Annan service

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|--------|-------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 0 | 5 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 14 | 1 | 15 |
| | | % av svarande inom org. | 93,3% | 6,7% | 100,0% |
| I egen regi | Antal | | 17 | 7 | 24 |
| | % av svarande inom org. | | 70,8% | 29,2% | 100,0% |
| Total | Antal | | 36 | 8 | 44 |
| | % av svarande inom org. | | 81,8% | 18,2% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,316 och ungefärlig signifikans:,111.

I dessa svar finns en skillnad mellan organisationstyper, dock ingen statistiskt signifikant skillnad. Endast en av femton intervjuade vid företag har uppgett att den personliga assistansen kombineras med annan service. Detta ska jämföras med att sju av tjugofyra intervjuade med assistans i egen regi (egna arbetsgivare och deras personliga assistenter) har nämnt att den personliga assistansen kombineras med annan service. Ingen av handläggarna vid kommuner har svarat att den personliga assistansen kombineras med annan service.

Nedan presenteras olika exempel på annan service som framkommit i intervjuerna.

En handläggare vid en kommun har svarat att den personliga assistansen kombineras med färdtjänst. Jag ska erkänna att jag vid flera intervjuer påpekat att jag avsett andra kombinationer än just färdtjänst då jag finner kombinationen vara självklar och på så sätt hade jag säkert fått många fler som nämnt denna kombination i annat fall. Jag har vid samtal försökt få svar på om de erhåller någon slags annan service.

En brukare som är egen arbetsgivare har nämnt att hen har en annan insats i form av städservice en gång i veckan som hen betalar för själv. En personlig assistent åt en brukare som är egen arbetsgivare har nämnt att annan service sker ideellt genom Synskadades förening som ordnar aktiviteter varje vecka och resor. En brukare som är egen arbetsgivare har nämnt att Synskadades förening anordnar olika aktiviteter som bassänggympa, språkkurser, möten med mera. En brukare som är egen arbetsgivare nämner att en förening för dem som drabbats av en specifik sjukdom anordnar rullstolsbandy en gång i veckan samt att hen tränar på gym en gång i veckan genom föreningen. En personlig assistent till en brukare som är egen arbetsgivare har under temat annan info nämnt

Synskadades förening och att de anordnare vattengymnastik, möten träffar och föreläsningar. Detta borde också tas upp som annan service och jag tänker då specifikt på vattengymnastik som kan vara till gagn för brukarens välmående.

Olika intresseorganisationer från den tredje sektorn ger därmed ofta en värdefull insats som annan service, oftast ideellt till brukare av personlig assistans. Denna form av annan service kan knappast bedömas vara begränsande för brukarens personliga assistans.

Min reflektion angående resultaten i detta avsnitt är att den personliga assistansen juridiskt regleras i 8 c § i handikappservicelagen vilken är underställd *socialvårdslagen*. Enligt Rätty (2015) ska en handläggare beakta att det i tjänsten personlig assistans inte ingår sådana behov av assistans som i till större del förutsätter omsorg, vård och tillsyn. (Rätty, 2015: 89). Personlig assistans utgår från en rättighetslagstiftning men det *socialvårdslagen* är också en rättighetslagstiftning. Den personliga assistansen kan därmed trots att det är en rättighetslagstiftning ses vara en integrerad del av all lagstiftning som berör funktionshinderservice i Finland. Låt mig förklara detta närmare utifrån Nurmi-Koikkalainen et al. (2020) där det framkommer att i Finland ordnas funktionshinderservice primärt utifrån *socialvårdslagen (1301/2014)*. Om servicen enligt *socialvårdslagen* eller någon annan allmän lag inte är tillräcklig eller lämplig för en person med funktionsnedsättning ordnas service med stöd av lagen (380/1987) och förordningen (759/1987) om service och stöd på grund av handikapp. Utöver detta så framkommer att *lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977)* innehåller bestämmelser kring verksamhet, styrning och övervakning av specialomsorger. (Denna grupp ingår inte i denna studie.) En brukare med funktionsnedsättning kan på detta sätt ges flera sorters service enligt flera lagar samtidigt – tjänster som är baserade på olika lagar utesluter alltså inte varandra (Nurmi-Koikkalainen et al., 2020: 10).

Nurmi-Koikkalainen et al. (2020) tar upp att personer med funktionsnedsättning har en subjektiv rätt till personlig assistans men detta är också samtidigt en anslagsbunden service baserad på handikappservicelagen vilken ska ordnas enligt prövning, inom ramen för de ekonomiska anslag/ramar som kommunen reserverat (Nurmi-Koikkalainen et al., 2020: 11).

Min slutsats utifrån denna resultatredovisning är att den personliga assistansen som juridiskt regleras i 8 c § i handikappservicelagen är en rättighetslagstiftning men samtidigt en integrerad del av annan lagstiftning. *Socialvårdslagens* insatser ges primärt vid behov av vård och omsorg och den personliga assistansen är primärt ett verktyg för att personen med funktionsnedsättningar ska kunna agera som en aktiv samhällsmedborgare. På detta sätt innehåller lagstiftningen klara begränsningar av den personliga assistansens omfattning och ger makten

till kommunen att bestämma vilka insatser som ges och hur. Det blir då kommunen som bedömer behovet utav personlig assistans och tillhandahåller alternativt avgör vilka alternativ bland anordnare brukaren kan erhålla. Kommunen avgör också om brukaren erhåller någon valfrihet bland anordnare. Brukarens självbestämmande med personlig assistans blir på detta sätt begränsat utifrån funktionsförmågans omfattning och behov av vård och omsorg. Nurmi-Koikkalainen et al. (2020: 3) beskriver dagens funktionshinderservice som en kombination av olika befintliga tjänster med splittrad förankring i lagstiftningen. Min oro är att detta leder till att man som handläggare riskerar att missa helhetsbilden av brukarens totala behov av insatser och stöd samt att den splittrade ansvarsfrågan gör det svårt för brukaren att hävda sin rätt till insatser och självbestämmande över de insatser som berör dem. Se Askheim (2012b:123–125), Askheim et al. (2014a: 118) och Askheim et al. (2014b: 2).

6.3 Skillnader i myndighetsutövning, omfattning och finansiering

En övergripande fråga i studien för att beskriva kontexten är om skillnader i nivå på myndighetsutövning, omfattning och finansiering för den personliga assistansen kan förväntas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans utifrån studiens resultat. Själva utformningen av finansieringssystemet kan förväntas ge olika incitament och möjligheter för brukaren av personlig assistans att få stöd för att utöva arbetsledning av sina personliga assistenter.

I Finland blir ersättande av kostnader som avlöandet av en personlig hjälpare i 16 § i handikappserviceförordningen ett kommunalt ansvar. Till de ersättningsgilla kostnaderna hör också de lagstadgade arbetsgivaravgifterna och ersättningarna samt de övriga skäligena och nödvändiga utgifter som en assistent ger. Den funktionshindrade personen ska även enligt lag vid behov handledas och bistås i ärenden som gäller avlöandet av en assistent (RP 166/2008 rd: 7).

I den förra regeringens förslag till ny lag för funktionshinderservice, RP 159/2018 rd, framkommer att kostnaderna för personlig assistans var 221,1 miljoner euro år 2016, vilket motsvarade 34,3 procent av kostnaderna för hela handikappservicelagen (RP 159/2018 rd: 36).

I praktiken fastställs enligt THL (2015a) kommunens ersättning individuellt och man bör då fästa avseende vid hjälpbehovets omfattning på grund av personens sjukdom eller skada samt därefter bedöma om personen kan avlöna en personlig assistent åt sig med hjälp av den ersättning som kommunen fastställt. Kommunen ska dimensionera ersättningsbeloppet individuellt på en sådan nivå att personen med funktionsnedsättning(ar) de facto kan avlöna en assistent. Om personen med funktionsnedsättningar har sjukdom som kräver extra kunskap hos

den personliga assistenten ska detta kunna tas i beaktande vid lönesättning. Kommunen får inte fastställa ersättningen till en sådan nivå som förhindrar eller begränsar tillgodoseendet av den subjektiva rätten till personlig assistans. Utöver egentlig lön ska kommunen ersätta lagstadgade avgifter och ersättningar för den personliga assistenten (THL, 2015a).

Ersättningen täcker i stort sett bara assistentlönerna i Finland enligt en artikel på Assistanskolls hemsida av Westberg (2016a). Penttilä hävdar vid intervju med Westberg att för dem som är egna arbetsgivare betalar kommunen ut ca 10,60 Euro per timme. Ersättningen täcker i stort sett bara nettolönekostnader och kostnader för försäkringar de är tvungna att ordna enligt lag. Kommunen betalar också utöver nämnda belopp ovan sociala avgifter och skatt på assistentlönernas löner. Det finns ingen möjlighet att använda en del av pengarna för kostnader för att administrera assistansen som kan uppkomma för den egna arbetsgivaren. Omkostnader för exempelvis assistentens inträdesavgifter eller resebiljetter under assistenternas arbetstid får man ansöka om separat från kommunens handläggare. Dessa kostnader är enligt Penttilä osäkra och svåra att ansöka om. I praktiken är oftast brukaren tvungen att ersätta detta själv. Det kan se lite olika ut för om assistenterna får ersättning när de arbetar natt, helg eller kvällar. Den egna arbetsgivare som är med i en fackförening är bunden till att betala ut dessa tillägg och då finns det avtal för extra lön för helger, natt och kväll. Om det inte finns avtal med en fackförening betalas det bara ut extra lön på helger (Westberg, 2016a).

Det varierar i hur kommunerna sätter lön för personliga assistenter, enligt RP 159/2018 rd, bland annat utifrån hur krävande arbete det är fråga om. I vissa kommuner har timlönen bestämts utifrån en nedre gräns för grundlönen för hemhjälpare. De flesta som arbetar som personlig assistent har detta som en bisyssla. Den genomsnittliga timkostnaden ligger på ungefär 20 euro (och då är säkert skatter och nödvändiga försäkringar inräknade). Arbetskollektivavtalet har två lönegrupper men är dock inte allmänt bindande, och därför gäller dess förpliktelser bara de arbetsgivare som gått med i Heta, Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (RP 159/2018 rd: 145).

I en av intervjuerna för studien med en personlig assistent framkommer att hen inte får ersättning för sin bilresa till arbetet då det är en bit att köra hem till brukaren. Vid intervjun framkommer det också att det är få timmar till låg lön i jämförelse med annat yrke inom social omsorg. Men detta med ersättning för arbetsresorna ska nog ses vara en öppen tolkningsfråga. Detta sedan resor mellan hem och arbetsplats inte ersätts av arbetsgivaren i Finland, däremot är dessa resor skatteavdragsgilla.

Har brukaren en absolut rätt till tjänsten personlig assistans om de uppfyller kriterierna för att få personlig assistans?

Utifrån de källor jag hänvisat till främst Räty (2015) och Juridiskt sakkunnig (2017) vill jag hävda att brukaren inte har absolut rätt till tjänsten personlig assistans även om de uppfyller kriterierna för att få personlig assistans. I dagsläget ska handläggare i finska kommuner göra en bedömning av brukarens helhetssituation och ska då alltid vara lyhörd för brukarens önskemål men kan ge brukaren andra tjänster än personlig assistans. Det finns därmed inte någon absolut rätt till tjänsten personlig assistans för brukaren om hen uppfyller kriterierna för att erhålla tjänsten. Ytterligare skillnader i myndighetsutövning kommer att redovisas och förklaras utförligt nedan.

Är brukaren garanterad enligt lag att kunna göra ett självständigt val av producent/assistansanordnare?

Tabell 6.6. Finland. Brukarens rätt till självständigt val (N=37/47)

Finland. Har du som brukare rätt att kunna göra ett självständigt val av producent/assistansanordnare?

| | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | 1 | 5 | 6 |
| | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% |
| | Assistansbolag | 0 | 13 | 13 |
| | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | I egen regi | 11 | 7 | 18 |
| | % av svarande inom org. | 61,1% | 38,9% | 100,0% |
| Total | Antal | 12 | 25 | 37 |
| | % av svarande inom org. | 32,4% | 67,6% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,608 och ungefärlig signifikans,.001. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Svaren ovan visar att brukaren inte är garanterad att kunna göra ett självständigt val av anordnare för sin personliga assistans. Men svaren visar samtidigt tydligt på statistiskt signifikanta skillnader mellan svaren från olika organisationstyper. I den första fallstudien i Finland fick de brukare jag intervjuade endast erhålla personlig assistans om de blev egna arbetsgivare och för denna fallstudie intervjuade jag också en handläggare vid kommunen som svarade att brukaren inte kunde göra ett självständigt val av anordnare för sin personliga assistans. För att kunna erhålla personlig assistans via ett företag så måste brukaren antingen få göra ett självständigt val av anordnare eller erhålla den personliga assistansen som en köptjänst. Ingen av de intervjuade vid företag har svarat att de som brukare eller att brukaren de arbetar med inte kunnat göra ett självständigt val av anordnare. För brukare som är egna arbetsgivare kan det se olika ut, dels kan det vara en påtvingad medproduktion av tjänsten men de kan också erhålla ett självständigt val. I en av intervjuerna för studien påtalar en brukare som är egen arbetsgivare att hen trots att hen formellt haft rätt att göra ett val av anordnare känt sig inte riktigt ha ett val då kommunen förväntat sig att hen ska välja att bli egen arbetsgivare. De brukare som förväntas kunna agera arbetsledare förväntas sannolikt därmed gärna vara egna

arbetsgivare. Resultatet ovan visar vikten av kontexten i form av lagstiftning och kommunens bestämmanderätt om hur man vill anordna den personliga assistansen. Dessa två saker är avgörande för om brukaren ges någon självbestämmanderätt i denna fråga.

-Är rättighetsläget svagt för brukaren på så sätt att kommunen förutsätts ha rätt att avgöra vilka tjänster och dess omfång som är mest ändamålsenliga för brukaren?

Nedan presenteras handläggarnas svar om olika sätt att bedöma behov av personlig assistans för brukaren. Dessa frågor beskriver också rättighetsläget för brukaren. *Ett antal frågor har ställts till handläggare som visar på om de kunnat påverka brukarens val och hur olika tolkningar av vilka tjänster som ska ingå i personlig assistans kan visa sig vid beslut.* Tänk nu på att socialarbetare agerar handläggare vid kommunen och kan då ta beslut om olika insatser för personer med funktionsnedsättningar.

I studien har frågan ställts om handläggare har erfarenhet av att kunna påverka brukarens val av anordnare (arbetsgivarmodell)? Ingen av de sex intervjuade handläggarna i finska kommuner säger sig ha erfarenhet av att påverka brukarens val av anordnare. Men märk väl att i en kommun jag varit för studien hade brukaren inget val i praktiken utan fick välja på att erhålla personlig assistans som egen arbetsgivare eller att inte erhålla tjänsten personlig assistans.

En fråga har också ställts till handläggare om att när man arbetar som handläggare följer man lagar vid beslut, men är det inte så att olika tolkningar av lagstiftning kan göra att olika tjänster inkluderas inom personlig assistans i olika kommuner (regioner)? En av de sex handläggarna har svarat ja på frågan medan fem handläggare har svarat nej på frågan.

Enligt statistik från THL (2020b) kan det skilja mellan hur olika regioner beslutar om personlig assistans för brukaren. En indikator visar på *antalet klienter i åldern 65 år och över som fått personlig assistans under året, tjänster finansierade av kommunen / 100 000 i samma åldrar (år 2019)*. Genomsnittet för hela landet var år 2019, 767,7 och år 2017 var genomsnittet 612,7. Skillnaderna varierar kraftigt mellan olika regioner i landet. Minst antal hade Åland med ett genomsnitt år 2019 på 162,1 och år 2017 var motsvarande svar 265,6. Högst andel hade regionen Länsi-Pohja där genomsnittet för år 2019 var på 1 275,8 medan motsvarande siffra för regionen år 2017 var på 1040,2 (Se THL, 2020b).

En andra indikator som också visar på stora skillnader mellan regioner/orter i landet från THL (2020b) är statistiken som visar *personlig assistans som kostnader av kostnaderna för tjänster och ekonomiska stödåtgärder enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp, i euro / invånare (2015-) (år 2019)*. Ett genomsnitt för hela landet var en andel år 2019, på 48,5 och motsvarande svar år 2017 var en andel på 42. Minst andel hade Centrala Tavastland för år 2019 med en

andel på 27,6 och år 2017 hade de motsvarande andel på 24,9. Den högsta andelen hade Östra Savolax för år 2019 med en andel på 161,4 med motsvarande andel år 2017 på 159,6. (Se THL, 2020).

Dessa svar indikerar att det finns stora skillnader mellan regioner i Finland avseende hur man som handläggare bedömer kring frågor om personlig assistans. Nog för att det säkert finns socioekonomiska skillnader mellan regionen som kan påverka resultaten. Men de stora skillnaderna i kostnader för personlig assistans indikerar att det nog är rimligt att anta att det ges olika tolkningar av lagstiftningen, kanske rentav på basen av kommunens allmänna ekonomiska situation och budgetramar för socialförvaltningen.

I studien har en fråga ställts om de som handläggare kan ge olika exempel på hur olika tolkningar av vilka tjänster som ska ingå i personlig assistans kan visa sig vid beslut? För att besvara denna fråga har handläggarna olika exempel på vad som skulle kunna ge olika beslut och jag har bett dem att svara på en femgradig Likertskala från extremt osannolikt, ganska osannolikt, neutralt, ganska sannolikt och extremt sannolikt. Det blev därmed en omvänd skala, det vill säga, extremt osannolikt betyder att det är extremt osannolikt att handläggare kommer till olika beslut i behov av personlig assistans.

Vid intervjuer för studien har ett antal alternativ tagits upp om bedömningar av behovet av personlig assistans för arbete, studier, fritidsaktiviteter, sport och träning, middag ute eller hemma hos vänner, renovering, hushållsarbete och olika resor. Endast de svar som har mest signifikans för resultaten redovisas nedan.

Ett område där det finns signifikanta skillnader i bedömning berör hur man bedömer rätten till personlig assistans för dagliga sysslor. Rätty (2015:93) tar upp dagliga sysslor och det ska ordnas personlig assistans för detta och bedömas i serviceplanen. Det får inte vara stereotypa beslut och klientens egen åsikt är av särskild betydelse.

THL (2018a) tar upp dagliga sysslor och ger dessa sysslor betydelse av att vara sysslor som människor utför i sitt liv antingen varje dag eller mer sällan, men ändå upprepade gånger över viss tid. Exempel på dagliga sysslor är sysslor som utförs dagligen i och utanför hemmet, så som förflyttning, påklädning, vardaglig skötsel av personlig hygien, att utföra klädvård, handla och göra mat, skötsel av hemmet, olika butiksbesök, läkarbesök samt uträttande av andra ärenden. Dessa dagliga sysslor kan också innefatta ett deltagande i de dagliga sysslorna av barn till personen med svår funktionsnedsättning eller barn som hen sköter eller har vårdnaden om (detta kan exempelvis avse att transportera ett barn till och från daghem).

Vid intervjuer för denna studie har tre av sex handläggare i kommuner svarat att de finner det ganska osannolikt att de beslutar olika i frågor som berör social omsorg och omvårdnad. En handläggare har svarat neutralt på frågan. En handläggare har svarat att det är ganska sannolikt att de

beslutar olika och en handläggare har svarat att det är extremt sannolikt att de beslutar olika i dessa frågor.

Utifrån svaren ovan verkar det kunna skilja mycket i bedömningar mellan handläggare från olika kommuner i Finland då de ska bedöma behov kring de dagliga sysslorna. Det är också rimligt att anta att man kan tolka begränsningen som Rätty (2015) tar upp olika och att denna kan ha betydelse för bedömningen. Begränsningen innebär att kommunerna inte behöver ordna personlig assistans om personer med svåra funktionsnedsättningar eller sjukdom kan få sina insatser tryggade genom den öppna vården eller om vård och omsorg i huvudsak krävs fortlöpande (Rätty, 2015:98-99).

Enligt THL (2020a) är statistiken om personer med funktionsnedsättning bristfälliga i socialvårdsregistren. En av de uppgifter som saknas är statistik om antalet ansökningar om funktionshindersservice samt information om beviljande och avslående av beslut (%) (THL, 2020a).

En reflektion från min sida utifrån detta resultat är att det är svårt att försöka bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete då man inte har någon statistik som kan beskriva vilka skillnader som finns i landet kring dessa frågor. Den bristande informationen kan dölja stora skillnader i hur man bedömer rätten till personlig assistans.

Rättssäkerhetsprincipen avser enligt Lewin (1998:87) att lika fall ska behandlas lika för brukare som bedöms enligt samma lagstiftning.

Utifrån den finska lagtexten som refereras ovan drar jag slutsatsen att handläggaren alltid ska lyssna till brukaren och se till dennes individuella behov. En individuell serviceplan finns med i underlaget för beslut. Att kommunerna i Finland dömer klart olika i dessa frågor om de dagliga sysslorna (social omsorg och omvårdnad) kan i praktiken äventyra rättssäkerheten för brukaren. Men handläggare ska samtidigt ta hänsyn till individuella behov och här finns en svår balansgång att göra mellan individanpassning och likvärdiga bedömningar. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv vill vi alla som medborgare bli behandlade jämlikt. I praktiken riskerar olika bedömningar leda till ojämlikhet. Med andra ord kan jag som brukare erhålla personlig assistans i en kommun men inte få rätt till detta i en annan kommun trots att mina funktionsnedsättningar inte förändrats.

För studien har en brukare som är egen arbetsgivare intervjuats och det framkom i samtalet att alla kommuner inte beslutar om personlig assistans enhetligt varför det inte är garanterat att du som brukare får assistans om du flyttar inom landet.

RP 166/2008 rd rapporterade i samband med arbetet med nuvarande lagstiftning i Finland och de utredningar som gjorts inför ändringen av lagen från år 2009 framgår att praxis vid beviljande av handikappservice och tillgången till denna service varierar kraftigt mellan kommunerna. Intresseorganisationerna för personer med funktionsnedsättningar

rapporterade då att i synnerhet funktionshindrade personer *”upplever att regional ojämlikhet förekommer när det gäller tillgången till service och att systemet med personlig assistent borde utvecklas”* (RP 166/2008 rd: 13).

Utgångspunkten för beviljande av stöd varierar enligt RP 166/2008 rd från kommun till kommun. I Finland fanns innan år 2008 tiotals kommuner som inte alls beviljade personlig assistans, trots att kommunen enligt 3 § i handikappservicelagen ska sörja för att tjänster och stöd ska ges i den omfattningen som behovet påkallar för personen med funktionsnedsättningar. Personer med stora funktionsnedsättningar befinner sig därmed, beroende på var de är bosatta, i en ojämlik situation, eftersom en del av dem har gått miste om stödinsatser trots att de har haft ett uppenbart hjälpbehov och uppfyllt kriterierna för att få insatser. Intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättningar och även många riksdagsledamöter konstaterade att systemet med personlig assistans borde ingå i kommunens särskilda skyldighet att ordna stöd (RP 166/2008 rd: 13). I denna ojämlikhet i bedömning mellan kommuner finns sålunda bakgrunden till att personlig assistans blev en subjektiv rättighet i nuvarande lagstiftning.

Svaren ovan när det gäller bedömning av behovet av assistans för vid beslut om personlig assistans från handläggare i denna studie tyder på att det fortfarande kan finnas stora skillnader i beslut mellan kommuner i Finland, vilket ger en ojämlik situation.

I denna studie ställs en fråga om det finns ett behov för den intervjuade som handläggare att reglera vem som utför assistansen för brukaren vid beslut. Det är bara en av sex handläggare som svarat att det kan finnas ett behov av att reglera vem som utför den personliga assistansen. Handläggaren har svarat att behov av att reglera vem som utför den personliga assistansen kan uppstå exempelvis om en person stulit pengar från en synskadad eller om ett bedrägeri sker på så sätt att en assistent skriver upp timmar som de inte arbetat och begär lön för detta.

En fråga som ställts till handläggarna är om det finns ett behov hos dem som handläggare att reglera vid beslut exakt när och till vad den personliga assistansen ska användas för brukaren?

Fyra av sex handläggare har svarat att det inte finns ett behov att reglera vid beslut exakt när och till vad den personliga assistansen ska användas för brukaren. Två av sex handläggare har svarat att det finns ett behov att reglera vid beslut exakt när och till vad den personliga assistansen ska användas för brukaren.

I studien har frågan ställts om vilka som är de tyngsta skälen för den intervjuade som handläggare att vilja reglera och åtminstone till viss del standardisera beslut om personlig assistans till brukaren?

Vid intervjun har jag gått igenom de olika svarsalternativen vid intervjun var för sig då jag annars haft svårt att få något svar på frågan. En fråga som nu ställts utifrån svarsalternativ ovan är om normering, att specificera tjänstens utformning på likartat sätt är ett av de tyngsta skälen

till vilja standardisera beslut om personlig assistans? Två av sex handläggare har svarat att normering är ett av de tyngsta skälen till att vilja standardisera beslut om personlig assistans. Fyra av sex handläggare har svarat att så inte är fallet. En fråga som ställts utifrån svarsalternativ är om motivet att vilja styra resurserna mer träffsäkert utifrån lagens intentioner är ett av de tyngsta skälen till att vilja standardisera beslut om personlig assistans? Fem av sex handläggare har svarat att så är fallet medan en handläggare har svarat att så inte är fallet. En fråga som ställts utifrån svarsalternativ till handläggarna är om ett av de tyngsta skälen till att vilja standardisera beslut om personlig assistans är en önskan om ökad kontroll av tjänstens utförande. Fyra av sex handläggare har svarat att så inte är fallet medan två handläggare av sex har svarat att så är fallet. Ingen handläggare har tagit upp något annat skäl att vilja standardisera beslut om personlig assistans vid intervjuerna.

Min reflektion utifrån studiens resultat ovan är att de stora skillnaderna som finns i hur handläggare bedömer rätten till personlig assistans är ett hot mot rättssäkerheten för personer med funktionsnedsättningar då de riskerar att få ett ojämnt bemötande från handläggare vid bedömning av behov av personlig assistans.

Omfattningen av assistansverksamheten i relation till andra insatser.

Det är nog också viktigt att jämföra skillnader i omfattning av assistansverksamheten i relation till andra välfärdstjänster nationellt. Antalet beslutade timmar för assistans kan skilja markant mellan länderna. Det kan också finnas könsmässiga skillnader i hur många assistanstimmar kvinnor och män tilldelas.

I Finland fick 13 457 klienter personlig assistans år 2012 enligt statistik över kommunernas ekonomi och verksamhet. I de sex största städernas rapporterades år 2012 att utgifterna för personlig assistans var 30,2 procent av de totala utgifterna för tjänster till personer med funktionsnedsättningar. År 2013 fick 73 procent av klienterna mindre än 25 timmar personlig assistans i veckan. Skillnaden mellan könen var liten. Andelen klienter som fick personlig assistans med mindre än 25 timmar i veckan ökade från 51 procent år 2007 till 73 procent år 2013 (Väyrynen, 2014: 16–17).

Enligt Westberg (2016a) är de antal assistanstimmar som ges per person är mycket lägre i Finland än i Sverige. I Finland går det att få max 24 timmar per dygn och det beviljas ingen dubbelsassistans (när flera assistenter arbetar samtidigt). De sex största kommunerna i landet har 2013 rapporterat att det genomsnittliga antalet assistanstimmar hos dem är cirka 24 timmar per vecka (Westberg, 2016a). Se också kommunenkätens statistik av Väyrynen (2014: 16–18).

Enligt THL (2017) hade totalt 14 861 personer personlig assistans i Finland år 2016. Av dem hade 76,9 procent under 25 timmar assistans per vecka. Statistiken visar att 52,5 procent hade under 10 timmar assistans

per vecka. Endast 12 procent hade mellan 25–39 timmar personlig assistans i veckan. Det är bara tre procent av brukarna som har minst 70 timmar personlig assistans i veckan. Statistiken är inte heltäckande för befolkningen utan enkäten besvarades av 266 kommuner som omfattade 93,6 % av befolkningen. Det finns inga märkbara könsmissiga skillnader i dessa uppgifter från år 2016 utan fördelningen av antalet assistanstimmar verkar påfallande lika mellan könen (THL, 2017).

Enligt Westberg (2016a) är det svårt att få de beslutade timmarna att täcka behovet av assistans för brukarna i Finland. Den intervjuade, Penttilä som själv är egen arbetsgivare för sina personliga assistenter och jurist vid en stor intresseorganisation för personer med funktionsnedsättningar i Finland hävdar att många inte klarar sig på de beslutade timmarna *”utan måste hela tiden prioritera vad hjälpen ska användas till och vilka saker man vill göra. Många tvungna att leva och bo i service/gruppboende. Många måste också få hjälp av anhöriga, eller ha hemhjälp vid sidan av.”* Rätten till personlig assistans kan också omprövas i Finland och det har hänt att timmar har minskats eller ersatts med hemservice de sista åren i livet (Westberg, 2016a).

För denna studie har jag frågat hur många timmar personlig assistans brukaren har beslut på och därmed kan jag jämföra om antalet timmar skiljer sig mycket mellan länder och organisationer.

Utifrån resultaten i denna studie kan man analysera och få fram att brukare och de brukare som intervjuade arbetat mest med haft 34,8 assistanstimmar i genomsnitt per vecka vid företag och 48,7 assistanstimmar i genomsnitt vid assistans i egen regi. Vid ytterligare analys framgår att fem intervjuade brukare vid företag har 11 timmar i genomsnitt per vecka. Fyra av fem brukare vid företag som intervjuats har mindre än 25 assistanstimmar i veckan. Tre av fem har under tio assistanstimmar i veckan.

Fjorton brukare har intervjuats för studien som är egna arbetsgivare och de har i genomsnitt 44,8 assistanstimmar i veckan. Detta är dock litet missvisande då sex av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsgivare har under 10 assistanstimmar per vecka. Nio av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsgivare har 25 assistanstimmar eller mindre per vecka. Endast två av fjorton intervjuade brukare har över 100 assistanstimmar i veckan.

Det går därmed inte vid en närmare granskning att utifrån resultatet säga att det finns en tydlig skillnad mellan olika organisationstyper i antalet assistanstimmar för brukaren. Nu strävar denna studie inte efter att vara representativ för en hel population utan jag vill uppnå en teoretisk jämförelse. Klart är dock att de intervjuade brukarna och intressenter i form av personliga assistenter och administrativa arbetsledare har ett högre antal assistanstimmar i genomsnitt vid jämförelse än den offentliga statistiken som redovisats ovan. Tyvärr ger resultaten inte riktigt svar på frågan varför de intervjuade brukarna har

fler assistanstimmar än genomsnittet för brukare av personlig assistans. Men flera beslutade timmar med personlig assistans tenderar att betyda att brukarens har en större möjlighet att styra mer över sin personliga assistans. Om de deltagande organisationerna valt ut brukare de arbetar mest med är dock inte klarlagt.

Ett viktigt antagande för min studie är ett högre antal assistanstimmar borde göra att brukaren har större möjlighet att styra över sin personliga assistans. Det verkar finnas ett klart samband mellan få assistanstimmar och sämre möjlighet för brukaren att styra när brukaren kan få sin assistans. Det blir då assistans mer på assistentens villkor.

6.4 Brukarens påverkan på myndighetsbeslut

En fråga för studien avser brukarens möjlighet till påverkan över myndighetsbeslut kring sin personliga assistans. Dessa frågor ställs för att konkretisera temat:

-Kan brukaren äga något slags inflytande över antalet assistanstimmar som brukaren erhåller?

-Får man som brukare själv köpa fler assistanstimmar om man ser ett behov av detta?

Om det är en statlig myndighet eller en kommun som ansvarar för ärendehantering vid ansökan om personlig assistans kan detta förväntas ha olika påverkan på brukarens möjlighet till inflytande över myndighetsbeslut. I Finland regleras ärendehantering av 3 a § i handikappservice lagen där det framkommer att kommunen står för utredning av klientens servicebehov samt uppgörande av en serviceplan, utifrån vad som bestäms i 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Beslut om service och stöd ska enligt 3 a § i handikappservice lagen ske senast inom tre månader om inte utredningen av ärendet av särskilda skäl kräver en längre behandlingstid.

Det är därmed kommunen som ska bedöma servicebehovet, antalet timmar och också ansvarar för att tjänsten blir genomförd genom att välja bland olika sätt att producera tjänsten.

Av de svarande vid intervjuerna för studien har alla svarat att det är kommunen i Finland som ansvarar för ärendehantering och beslut om antalet timmar för brukaren. Det är således bara kommunens handläggare som hanterar och tar beslut i ärenden om personlig assistans.

I studien ställs en fråga om brukaren kan ha något inflytande över antalet assistanstimmar som brukaren erhåller. En klar majoritet, fyrtio av fyrtiotre har svarat att brukaren kan påverka antalet assistanstimmar som brukaren erhåller. Tre av fyrtiosju svarade att brukaren inte har något inflytande över de assistanstimmar som brukaren erhåller. De tre intervjuade som svarat nej är en brukare vid företag, en brukare som är

egen arbetsgivare och en personlig assistent till en brukare som är egen arbetsgivare. Alla sex intervjuade handläggare vid kommuner har svarat att brukaren äger inflytande över antalet assistanstimmar som de erhåller. Det finns inte några signifikanta skillnader i svaren mellan organisationstyper.

Tabell 6.7. Finland. Brukarens kan köpa flera assistanstimmar (N=31/47)

Finland. Får man som brukare själv köpa fler assistanstimmar om man ser ett behov av detta?

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 4 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 33,3% | 66,7% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 1 | 12 | 13 |
| | | % av svarande inom org. | 7,7% | 92,3% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 8 | 4 | 12 |
| | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% |
| Total | Antal | 11 | 20 | 31 | |
| | % av svarande inom org. | 35,5% | 64,5% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,553 och ungefärlig signifikans: ,009. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

I studien har ställts en fråga om man som brukare kan köpa fler assistanstimmar om man ser ett behov av detta. Observera att många av de intervjuade inte besvarat frågan då "vet inte" rensats bort. Det finns en tydligt statistiskt signifikant skillnad i svaren utifrån organisationstyp. Förklaringen till denna skillnad framkommer tydligt i intervjuer sedan det är så att det endast är vid assistansbolag som man kan köpa extra timmar vid behov privat. Detta ter sig mycket ovanligt men det förekommer att man kan göra detta i praktiken. En brukare som har personlig assistans i egen regi kan inte göra detta utan får då ansöka om extra timmar hos kommunens handläggare för att klara bemanning vid extraordinärt tillfälle. Vanligtvis ansöker man om extra timmar oavsett organisationstyp för brukaren hos kommunens handläggare för extra bemanning vid sjukdomsperiod, i samband med resa med mera. Men får man inte ett positivt besked så är det bara vid företag man som brukare/kund kan köpa sig privat extra assistanstimmar.

6.5 Formellt krav eller inte på att arbetsleda som brukare

I Finland förutsätts att brukaren av personlig assistans enligt 8 c § i handikappservicelagen kan leva upp till formella krav: "För att personlig assistans ska ordnas förutsätts att den gravt handikappade har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den."

Det finns enligt Kankainen (2010) historiska orsaker kring att detta krav har kommit att ställas i Finland. Den personliga assistansen kom till Finland år 1978 då Gunilla Sjövall presenterade en dansk modell för sin hemkommun Grankulla. Med förebild i den danska modellen gav kommunen pengar till personen med omfattande funktionsnedsättningar för att denne själv skulle

kunna anställa en personlig assistent. Gunilla Sjövall beviljades på detta sätt personlig assistent. Esbo godkände modellen 1983 och 1985 godkände Helsingfors modellen (Kankainen, 2010: 3).

Enligt Ahola och Konttinen (2011) har dessa begränsningar i lagen med formella krav på brukaren om att kunna styra sin personliga assistans tillkommit utifrån att man vid beredning om lagen om personlig assistans i Finland var rädd att kostnaderna skulle skena i väg. I reformen kräver man därför att personen som erhåller personlig assistans har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna assistansen. Denna begränsning kan också ses utifrån tankar om egenmakt där den personliga assistansen ska ge brukaren möjlighet att leva ett självständigt liv med rätt att vara delaktiga som fullvärdiga medlemmar av samhället. Personen som erhåller personlig assistans ska då uppfatta sig som ett subjekt i sitt liv och inte som ett föremål för andras vård och assistans. Om behovet av hjälp främst grundar sig på omsorg, vård och övervakning bör hjälpen anordnas med en annan insats än personlig assistans. Men denna begränsning som ställer krav på att personer med funktionsnedsättningar förutsätts vara aktiva och själva vara med och definiera assistansens innehåll innebär att en del personer med funktionsnedsättningar inte kan få personlig assistans. Men detta krav på aktivitet från brukaren måste samtidigt tolkas lite försiktigt då den finska regeringen i sin proposition inför införande av personlig assistans konstaterade att det finns situationer då den personliga assistenten måste tolka sinnesstämningar och behov även om personen inte kan uttrycka dem. Det förutsätts därmed inte en fullständig kognitiv förmåga eller kommunikations-förmåga i lagens förarbeten för att en person ska kunna beviljas personlig assistans. Dessa svårigheten kan ses uppkomma vid exempelvis svår muskelsjukdom eller svåra traumatiska hjärnskador. Målet ses vara att fatta ett beslut som är förenligt med klientens bästa och man ska alltid höra klienten och ta reda på dennes personliga åsikt (Ahola & Konttinen, 2011: 27–29).

Räty (2015:89) tar upp att beslut av personlig assistans *"binds till en persons egna val och resurser att besluta om sina egna angelägenheter innebär förmodligen att exempelvis den vård och omsorg som i allmänhet ges ett barn faller utanför lagens tillämpningsområde. Däremot har exempelvis en person med utvecklingsstörning rätt så ofta möjlighet att på det sätt som avses i lagen fastställa sitt eget behov av service och sätten det ordnas på. Det är då fråga om att tolka viljan hos personen med utvecklingsstörning och att utreda den."*

Jag tolkar därför utifrån den finska lagstiftningen och Räty ovan att det finns ett starkt krav på förmåga till arbetsledning från brukarens sida.

Tabell 6.8. Finland. Formellt krav på brukaren att arbetsleda (N=30/47)

Finland. Finns det formella kravet på vilja och förmåga hos dig som brukare att vara arbetsledare för dina personliga assistenter?

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 6 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 6 | 6 | 12 |
| | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| I egen regi | Antal | 2 | 10 | 12 | |
| | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% | |
| Total | Antal | 8 | 22 | 30 | |
| | % av svarande inom org. | 26,7% | 73,3% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,452 och ungefärlig signifikans;047. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

I studien har jag ställt frågan om det finns ett formellt krav på vilja och förmåga hos brukaren att vara arbetsledare för den personliga assistansen?

Alla handläggare vid kommuner har svarat att det finns ett formellt krav på vilja och förmåga hos brukaren att vara arbetsledare för sina personliga assistenter. Hälften eller femtio procent av de intervjuade vid företag har svarat att det finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter i vardagen medan sex av tolv har svarat att sålunda inte är fallet. Och inte ens hälften har besvarat frågan bland dem som har assistans som egna arbetsgivare eller arbetar som personlig assistent med en egen arbetsgivare även om de som svarat till stor del vetat att ett sådant formellt krav finns på brukaren om att kunna arbetsleda sina personliga assistenter.

Observera att det är många som svarat att de inte vet svaret på frågan vilket också är teoretiskt viktigt för denna analys. I redovisningen tas "vet inte" bort då detta kan förväntas ha oväsentlig vikt. Men denna gång är det de många som inte vet svaret på frågan att det visar på en osäkerhet om detta bland utförande organisationer och deras intressenter. Därmed tillåts också dessa svar framkomma nedan.

I dessa svar noteras brukarnas svar särskilt. Av fem brukare som har företag som anordnare har två svarat att det inte finns något formellt krav på brukaren att vara arbetsledare för sina personliga assistenter. En av fem brukare har svarat att det finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter. Två av fem brukare med företag som anordnare har svarat att de inte vet svaret på frågan En av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har svarat att det inte finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter. Sex av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsledare har svarat att det finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter. Sju av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har svarat att de inte vet om det finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter.

Fem av åtta administrativa arbetsledare vid företag har svarat att det finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter. Tre av åtta administrativa arbetsledare vid företag har svarat att det inte finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter.

Att alla handläggare kan besvara denna fråga utifrån vad som står i lagen är inte förvånande men att tre av åtta administrativa arbetsledare vid företag inte vet om det finns ett formellt krav på brukaren att arbetsleda sina personliga assistenter är ett förvånande resultat. Av de intervjuade brukarna och de personliga assistenterna är det mindre än hälften som vet att det finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter.

Det finns statistiskt signifikanta skillnader i svaren utifrån organisationstyp. Svaren visar att kunskapsnivån om detta är klart lägre vid företag än hos dem som är eller arbetar med brukare som är egna arbetsgivare. Det är dock generellt ett påfallande stort antal som inte vet svaret då bara tjugotvå av fyrtiosju intervjuade har svarat att det finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter.

Rent analytiskt blir det viktigt att ställa brukar och handläggare mot varandra i fråga om kunskaperna om kravet på att brukaren ska kunna arbetsleda sina personliga assistenter. Handläggare har här ett stort maktövertag utifrån sina kunskaper på området. Brukarnas bristande kunskaper är mycket problematiskt från ett egenmakt- och rättighetsperspektiv. För hur ska man förvänta sig att de som brukare ska kräva sina rättigheter om de inte vet vilka rättigheter de har eller vilka krav som krävs för att de ska erhålla en tjänst som personlig assistans?

Karlsson och Börjeson (2015) tar upp behovet av att se till vilka maktresurser i form av ekonomiskt kapital, kunskap och allierade en brukare kan använda sig av och vilka resurser de faktiskt har att hantera. Kunskap är en reell maktresurs som också ger legitimitet och en socialarbetare har ofta kunskap om olika behandlingsmetoder med mera samt strategier för att få lämpligt stöd till brukaren. Dessa resurser saknar ofta brukaren vilket gör att brukaren kommer i ett underläge vid kontakt med handläggaren. Språket kan också vara krångligt och svårt att förstå för brukaren. En annan kunskapsnivå och ett språk blir därmed en viktig maktdimension där handläggare kan äga ett kunskapsövertag (Karlsson & Börjeson, 2015: 62–64).

Svagheten blir i sammanhanget att om hela reformen för personliga assistans i Finland syftar till att brukaren utifrån ett egenmaktsperspektiv ska kunna arbetsleda sina personliga assistenter så tyder denna osäkerhet eller kunskapsbrist på ett bristande rättighetsperspektiv.

Det är tydligt att det formella kravet på att brukaren ska kunna arbetsleda sina personliga har väckt betydande politisk diskussion i Finland. Detta är nog det främsta skälet till att regeringspropositionen

(lagförslaget) inte beslutats i den finska riksdagen. Regeringen lade fram en proposition som aldrig blev till lagstiftning. Det har bland intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättningar funnits en oro för den då föreslagna lagen om funktionshindrade kommer att delas upp i A- och B-lag där allt färre får tillgång till tjänsten personlig assistans. Detta framkommer i en artikel på Svenska Yle (2019a) Enligt THL (2020a) pågår ett arbete med ny lagstiftning där man hoppas ha ett nytt lagförslag för beslut inom några år.

Intresseorganisationen FDUV yttrade sig år 2019 om lagförslaget som föll och specifikt om betydelsen av det formella kravet som innebär att brukaren av personlig assistans måste ha resurser att definiera den personliga assistansens innehåll. Detta resurskrav borde enligt intresseorganisationen FDUV slopas eftersom kravet utesluter många personer med intellektuell funktionsnedsättning från att erhålla personlig assistans. Intresseorganisationen FDUV hävdar också att rättspraxis innebär att personer med intellektuella funktionsnedsättningar sällan beviljas personlig assistans just på grund av detta resurskrav. Om dessa personer beviljas personlig assistans är det oftast för fritidsaktiviteter, men inte för assistans i hemmet. Personer med funktionsnedsättningar som kan hänföras till kommunikations- eller beslutsförmågan stängs oftast ute från tjänsten. Lagförslaget som föll innehöll ytterligare en begränsning jämfört med formuleringen i *handikappservicelagen*. Det fanns därmed en risk att allt färre skulle erhålla personlig assistans och att bedömningen om rätt till personlig assistans också fortsättningsvis skulle vara avhängig diagnos och inte behov. Detta strider enligt FDUV mot andan och syftet i *FN:s funktionshinderkonvention*. En ytterligare begränsning i förslaget från år 2019 avsåg subjektiva rättigheter där brukaren endast fick överklaga beslut i förvaltningsdomstolens om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd (FDUV 2019). Detta är förstås något som kan uppfattas som ett direkt hot mot rättssäkerheten för personer med funktionsnedsättningar. Att förslaget föll och till delar ska omarbetas betyder sannolikt att det blåser politiska förändringsvindar i Finland, men det är nog ännu litet oklart åt vilket håll dessa vindar blåser.

Tabell 6.9. Finland. Rätt till personlig assistans utan att kunna handleda (N=27/47)

Finland. Går det att få personlig assistans om man som brukare inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter?

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|----------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 3 | 3 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 13 | 13 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 2 | 6 | 8 |
| | | % av svarande inom org. | 25,0% | 75,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 5 | 22 | 27 |
| | | % av svarande inom org. | 18,5% | 81,5% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,513 och ungefärlig signifikans:028. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

I studien har jag frågat om det går att få personlig assistans även om man inte kan handleda sina personliga assistenter. Då många intervjuade svarat "vet inte" och detta avslöjar en stor osäkerhet kring frågan har dessa svar låtits framgå vid analys nedan. Tre av sex intervjuade handläggare vid kommuner har svarat att det går att få personlig assistans om man som brukare inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter medan tre av sex handläggare svarat att sålunda inte är fallet. Tre av sexton svarat vid företag har svarat att de inte vet svaret på frågan medan övriga intervjuade svarat att de kan erhålla personlig assistans även om de inte kan handleda sina personliga assistenter själv. Sex av tjugofem intervjuade brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter har svarat att det går att få personlig assistans om man som brukare inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter medan två av tjugofem har svarat att sålunda inte är fallet. Sjutton av tjugofem intervjuade vet inte svaret på frågan.

Svaren ovan visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper och det mest intressanta rent analytiskt får nog ses vara att handläggare svarar så olika. Oroande för likvärdighet i bedömning, jämlighet och rättssäkerhet finner jag det vara att det är tre av sex handläggare i kommunerna som svarar helt olika på frågan. Det kan i praktiken antas betyda att en brukare som ansöker om personlig assistans med kognitiva funktionsnedsättningar kan få detta i en kommun men kanske inte om brukaren flyttar och ansöker om personlig assistans i en grannkommun och handläggaren där tolkar möjligheten att få personlig assistans på annat sätt. Det verkar saknas en strikt likvärdig bedömning bland handläggarna i kommunerna.

Men att så många inte kan svaret på frågan eller känner osäkerhet samt att svaren är så olika är också ett uttryck för att dessa frågor inte verkar diskuteras utifrån ett rättighetsperspektiv.

Om andra personer än den berörda i praktiken i första hand fastställer personens behov föreligger inte enligt Rätty (2015) förutsättningar för personlig assistans. I dessa fall ses behovet av assistans i första hand

grundas på behov av omsorg, vård och tillsyn varvid personens behov kan tillgodoses/beaktas genom andra insatser som exempelvis serviceboende, stöd till närstående, familjevård eller utifrån socialvårdslagen andra insatser som boendeservice eller slutenvård (Räty, 2015: 96).

Utifrån Ahola och Konttinen (2011: 27–29) och Räty (2015: 96) är det korrekta svaret nej på frågan om man kan få personlig assistans fast man inte själv kan handleda sina personliga assistenter då man inte erhåller personlig assistans i Finland om man inte själv kan kommunicera sin vilja kring den personliga assistansen. En person med utvecklingsstörning kan få personlig assistans om personen kan kommunicera sin vilja kring den personliga assistansen. Det går också bra om hjälpmedel används.

Den personliga assistansen i Finland får därmed ses ha tydliga begränsningar i lag om vilka som kan erhålla personlig assistans men det är också tydligt att det finns en otydlig rättspraxis på området där kommunens handläggare kan bedöma olika.

6.6 Tillåtna arbetsgivarmodeller

En fråga avser vilka arbetsgivarmodeller som är tillåtna för personlig assistans sedan dessa arbetsgivarmodeller visar på hur skiljelinjerna går mellan rollerna som arbetsgivare och arbetsledare.

I Finland är det så att man enligt THL (2015b) vid beslut om hur personlig assistans ska ordnas från kommunens sida ska ta i beaktande personen med funktionsnedsättnings åsikter och önskemål, upprätta en serviceplanen med ett definierat individuellt hjälpbehov och utgå från personens livssituation i sin helhet. Kommunen kan utifrån detta välja att anordna personlig assistans på tre sätt:

Det första sättet är genom arbetsgivarmodellen där kommunen ersätter personen med omfattande funktionsnedsättningar för de kostnader, avgifter och ersättningar som en arbetsgivare ska betala enligt lag vid avlöandet av en personlig assistent. Men också de övriga skäligen och nödvändiga utgifter som anlita av en assistent orsaker. Brukaren blir då egen arbetsgivare.

Det andra sättet är genom servicesedel där kommunen ger personen med omfattande funktionsnedsättningar en servicesedel som enligt socialvårdslagen ska vara av skäligt värde, för förvärvande av assistentservice. Brukaren väljer då själv anordnare för sin personliga assistans.

Det tredje sättet är genom att kommunen anordnar egna tjänster eller köptjänster. Det sker antingen genom offentliga eller privata serviceproducenter eller genom att anordna tjänsterna som en del av sin egen verksamhet. Men det kan också ske genom att anordna tjänsterna genom avtal i samarbete med en annan kommun eller andra kommuner.

Kommunen kan därmed använda sig av flera olika sätt samtidigt att producera, anordna personlig assistans och kan också kombinera personlig assistans som tjänst med varandra eller med andra service- och stödformer utifrån *handikappservicelagen* och *socialvårdslagen*. Personlig assistans kan exempelvis anordnas med hjälp av arbetsgivarmodellen och samtidigt kombineras med att kommunen ger en servicesedel till brukaren för att bekosta en vikarie vid behov.

Det finns ingen skyldighet för kommunen enligt lag att anordna personlig assistans enligt alla tre alternativ. De flesta kommuner har möjligheter att tillämpa arbetsgivarmodellen. Om kommunen använder servicesedlar, egen service inom kommunen eller köpta tjänster möjliggör detta att även personer med svår funktionsnedsättning som inte klarar av en arbetsgivares skyldigheter eller som inte vill verka som arbetsgivare också kan få personlig assistans (THL 2015b).

I Finland använde hela 64 procent av de personer som hade personlig assistans arbetsgivarmodellen, enligt en kommunenkät som genomfördes år 2013. Inom denna modell fungerar de funktionshindrade själva som arbetsgivare till den personliga assistenten som också kan benämnas personlig hjälpare. Kommunerna köpte tjänsten externt för 24 procent av de personer som hade personlig assistans. Servicesedel gavs till 3,2 procent av de personer som hade personlig assistans inom kommunerna år 2013, vilket är en ökning från 2010 då andelen var 0,1 procent av de som erhöll personlig assistans. Kommunen anordnade själv eller i samarbete med andra kommuner personlig assistans i 3,6 procent av fallen. I fem procent av fallen år 2013 erbjöds personlig assistans av kommunerna som en kombination av flera arrangemang. Observera att denna statistik inte täcker alla kommuner i Finland utan 286 kommuner vilket motsvarar 93,6 procent av befolkningen år 2013 (Väyrynen, 2014: 17 och 23).

THL (2017) redovisar statistik om personlig assistans för år 2016 som utgår från en enkät som besvarats av 300 kommuner vilket omfattar 96,2 procent av befolkningen. Enligt denna statistik är 57, 1 procent egna arbetsgivare för sin personliga assistans av de totalt 20 697 personer som erhöll personlig assistans år 2016. Servicesedel har givits brukaren att använda för att välja sin personliga assistans i 9,8 procent av fallen. (Det är en ökning från smått ofattbara 0,1 procent år 2010 till 9,8 procent år 2016.) Kommunen har valt att köpa servicen externt (en s.k. köptjänst) i 24,4 procent av fallen för år 2016. Kommunen utförde denna service själv eller tillsammans med andra kommuner i 3,7 procent av fallen. I fem procent av fallen för år 2016 användes en kombination av olika arrangemang (THL, 2017). Se också Ahola & Konttinen (2011: 37–39) och THL, (2018e).

Räty (2015) tar upp att vid alla sätt att ordna personlig assistans bör personen med svår funktionsnedsättning ha möjlighet att bestämma vad, var, när och hur insatsen ges. Vid ordnande genom arbetsgivarmodellen

tillgodoses personens självbestämmanderätt och rätt att leda arbetet mest tydligt men även vid anordnande på andra sätt får inte assistansens innehåll i sin helhet bestämmas av utomstående då personens egen uppfattning och åsikt ska beaktas (Räty, 2015:100).

I samtal med flera handläggare i olika kommuner i Finland för denna studie framkommer att man använder sig av systemet med köptjänster för att kommunen ska kunna lägga ut tjänster på entreprenad och sedan pressa ned priset för tjänsterna vid upphandling. Vid samtal med en handläggare har det funnits en oro för att detta ska leda till att de som handläggare tvingas välja den anordnare som utför tjänsten med lägsta pris framför att ta hänsyn till olika kvalitetsaspekter. Köptjänster kan därmed användas för att försöka nå ekonomiska besparingar.

6.7 Informerat och självständigt val av anordnare

I Finland är systemet för personlig assistans utformat som en social välfärdstjänst bland andra inom kommunen där kommunen kan avgöra vilken slags arbetsgivaranknytning brukaren ska erhålla eller välja bland (THL, 2015b). Hur man väljer att reglera arbetsgivaransvaret avslöjar systemets grundläggande karaktär och visar också om man försäkras sig om att brukaren ska kunna göra ett informerat och självständigt val av anordnare.

Tabell 6.10. Finland. Ett självständigt val av anordnare (N=37/47)

Finland. Har du som brukare rätt att kunna göra ett självständigt val av producent/assistansanordnare?

| | | Nej | Ja | Total | |
|---|--------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 1 | 5 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% |
| Assistansbolag | Antal | 0 | 13 | 13 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| I egen regi | Antal | 11 | 7 | 18 | |
| | | % av svarande inom org. | 61,1% | 38,9% | 100,0% |
| Total | Antal | 12 | 25 | 37 | |
| | | % av svarande inom org. | 32,4% | 67,6% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,608 och ungefärlig signifikans:;,001. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Dessa resultat visar på statistiskt signifikanta skillnader utifrån organisationstyp. Fem av sex handläggare vid kommuner har svarat att brukaren kunnat göra ett självständigt val av anordnare. Tretton av sexton intervjuade vid företag har svarat att brukaren kunnat göra ett självständigt val av anordnare medan elva av tjugofem intervjuade brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter svarat att sålunda inte är fallet.

I brukarnas svar framkommer skillnaderna tydligt. Fyra av fem intervjuade brukare/kunder vid företag har upplevt att de som brukare

haft rätt att göra ett självständigt val av assistansanordnare. En av de intervjuade brukarna vid företag vet inte om hen fått göra ett självständigt val av assistansanordnare. Nio av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsgivare har inte upplevt att de som brukare haft rätt att göra ett självständigt val av assistansanordnare. Fyra av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har upplevt att de som brukare haft rätt att göra ett självständigt val av assistansanordnare. En av brukarna som är egna arbetsgivare vet inte om hen fått göra ett självständigt val av assistansanordnare.

Dessa signifikanta skillnader kan förklaras delvis av att jag vid fallstudie ett intervjuat brukare och personer som arbetar med brukare vilka inte tillåtits att göra ett självständigt val av anordnare inom kommunen. De kunde bara erhålla personlig assistans om de som brukare blev egna arbetsgivare. Detta förklarar också varför en handläggare vid kommunen svarar nej till att brukaren fått göra ett självständigt val av anordnare.

Men inte ens i situationen där det kan finnas möjlighet till val känner alltid brukaren att de kunnat göra ett självständigt val i de finska fallstudierna. En av de egna arbetsgivare som intervjuats säger sig i praktiken inte känna sig ha något val, med stora behov, annat än att vara egen arbetsgivare. Brukaren bodde inte i en kommun där bara arbetsgivarmodellen tillämpades för personlig assistans.

Men valfriheten kan uppfattas som bristande också på andra sätt av de intervjuade. En brukare/kund vid ett företag sade vid intervjun att hen uppfattat bolaget vara det enda bolaget som arbetar med synskadade (på orten). I realiteten kan en bostad lite avses på landet ge begränsad valfrihet i jämförelse med att bo i en större stad.

Kommunen kan enligt Rätty (2015) i princip bestämma om sättet att anordna assistans men får samtidigt inte frångå självbestämmanderätten som fastslås i 3§ 2 mom. och 8c § 2 mom. i handikappservicelagen som tar upp att man måste beakta personen med omfattande funktionsnedsättnings egen uppfattning och åsikt vid beslut om personlig assistans. I alla tre sätt, vare sig det är som egen arbetsgivare, servicesedel eller om kommunen ordnar en köptjänst av andra privata eller offentliga serviceproducenter bör personer med funktionsnedsättningar ha möjlighet att bestämma vad, var, när och hur hjälpen ges. Personlig assistans utgår från klientens egen livskontroll och egna val (Rätty, 2015:100).

Studiens resultat betyder att medborgaren som brukare kan stöta på tre olika system, modeller för att anordna personlig assistans i Finland som alla ger brukaren olika grad av självbestämmande. Finland visar därmed upp ett splittrat system för att tillgodose valfrihet för brukaren. I praktiken ges tre valmöjligheter för kommunerna där de kan välja att organisera på ett sådant sätt att de kan ge eller inte ge valfrihet åt brukaren av personlig assistans. Arbetsgivarmodellen stämmer då nog väl

överens med kommunitarism som styrningsmodell där brukaren kan välja assistent men inte anordnare, medan New Public Management och New Public Governance båda förutsätter valfrihet för brukaren och därmed kan kopplas samman med bruket av servicesedlar. Användande av köptjänster innefattar inte med säkerhet en valfrihet för brukaren utan kommunen kan då köpa upp tjänsten personlig assistans med ett företag eller flera som anordnare utan att ge brukaren valfrihet kring tjänsten. Företag kan då ses som ett komplement till den traditionella förvaltningen. I Finland är det så att alla tre assistansmodeller kan brukas i olika kommuner och därmed kan brukaren vara helt utan brukarval, ha inget val eller erhålla en brukarmedverkan vid val av anordnare tillsammans med kommunen som använder köptjänster och genom servicesedel tillåtas välja bland anordnare som kommunen godkänt. Men det är alltid kommunen som avgör hur mycket inflytande som brukaren kan erhålla vid val av anordnare av personlig assistans. Kommunen kan välja att inte ge brukaren något inflytande.

I dagsläget ska man enligt RP 16/2018 rd inom handikappservicen genomföra en *"kundorienterad bedömning av behoven och individuell planering av tjänsterna. Det förekommer redan i dag delvis valfrihet bland annat inom arbetsgivarmodellen för personlig assistans och servicesedlarna"* (RP 16/2018 rd: 162).

Utvecklingen i Finland där man arbetar med att en ny lagstiftning ska komma på plats inom några år för funktionshinderservice (THL, 2020a) måste nog ses mot bakgrund av vad som skett med social- och hälsovårdsreformen i Finland. I regeringen Sipiläs förslag som fallit under våren 2019 förutsattes brukaren få erhålla valfrihet och en personlig budget för sina tjänster vid landskapen. Regeringen Marin har i juni år 2020 skickat ut ett omarbetat förslag på social och hälsovårdsreform. I utgångspunkterna för förslaget som kommer att hanteras i den finska riksdagen under hösten 2020 framkommer enligt Social- och hälsovårdsministeriet (2020a) följande om organisationsansvaret: *"Vårdlandskapen ska ansvara för de lagstadgade uppgifterna samt beslutsfattandet om lika tillgång till tjänster, fastställandet av servicebehovet, kvantiteten och kvaliteten samt produktionssätten."* (Social- och hälsovårdsministeriet, 2020a:1).

Detta tolkar jag som att landskapen kommer att kunna avgöra hur tjänster produceras. Risken finns därmed att brukaren i praktiken inte alltid garanteras valfrihet. Utvecklingen kan ses mot bakgrund av flera faktorer och en sådan är rädslan för vinstintressen hos företag som anordnare av välfärdstjänster. Under våren 2019 framkom enligt Svenska Yle (2019b) flera vårdskandaler som ändrade folkopinionen. Det framkom då att vårdföretaget Espero Care och många andra privata vårdbolag hade gjort sig skyldiga till brister i omsorgen av de äldre (Svenska Yle, 2019b).

Nya regeringen kommer därmed att till stora delar införa motsvarande social- och hälsovårdsreform som den tidigare regeringen föreslagit, men med minskat inflytande av företag och vinstintressen. Det blir i sammanhanget extra viktigt att notera frivilligorganisationernas och den tredje sektorns tjänsteutbud och eventuella förändringar för dessa organisationer, både för att tillgodose goda förutsättningar för den tredje sektorn att konkurrera med de andra sektorerna som utförare men också eftersom lagen uttryckligen skall garantera likvärdig service på språklig grund, och många gånger har organisationerna från den tredje sektorn klart tydliga målsättningar att tillgodose exempelvis service på svenska. Lagen är tänkt att komma till riksdagen för behandling innan årets slut. Denna utveckling kan nog förstås mot bakgrund av att regeringen har en något mer vänsterideologisk agenda och kommunernas intresse av att deras personal byter arbetsgivare till landskapen. Men kontentan verkar ändå vara att den stora social- och hälsovårdsreformen kommer att införas i Finland om än med mindre steg mot ökad valfrihet och en starkare rättighetslagstiftning för personer med funktionsnedsättningar.

Syftet med reformen är enligt Svenska Yle (2020a) att minska skillnaderna i välfärd och hälsa mellan medborgare samt att trygga likvärdiga och högklassiga välfärdstjänster. Man vill också förbättra tjänsternas tillgänglighet och säkerhet (Svenska Yle, 2020a).

Det är dock oklart om brukaren alltid kommer att garanteras valfrihet i systemet då landskapen kan avgöra själva organisationsansvaret. Detta framkommer i en skrift av Social- och hälsovårdsministeriet (2020a): *”På basnivå och specialiserad nivå integreras ansvaret för att ordna social- och hälsovård till en enda anordnare. En del av de tjänster och uppgifter som hör till socialvården och hälso- och sjukvården samlas till större helheter i ett eller flera landskap.”* (Social- och hälsovårdsministeriet, 2020a:1).

Men den nya regeringen lämnar samtidigt öppet för att en större valfrihet kan införas på sikt. Detta framkommer av att Social- och hälsovårdsministeriet (2020b) valt att inrätta ett försöksprojekt med personlig budget för personer med funktionsnedsättning med nio kommuner eller samkommuner som deltagande i projektet för perioden 2020–2021. En personlig budget förutsätter nog ett s.k. vouchersystem.

I denna studie framkommer att kommunerna kan välja sättet att organisera den personliga assistansen och då avgöra om brukaren erhåller någon valfrihet av anordnare. I tabellen ovan framkom att brukare som är egna arbetsgivare inte alltid har någon valfrihet utan detta kan vara en påtvingad medproduktion.

I förslaget till ny lag som fallit och håller på att arbetas om, RP 159/2018 rd framkommer att flera egna arbetsgivare med personlig assistans som inte vill eller kan fungera som arbetsgivare, eller som inte har förstått det juridiskt bindande i att bli en arbetsgivare har erhållit personlig assistans som egna arbetsgivare. Detta har i sin tur lett till arbetsrättsliga och juridiska problem för dem som brukare. Det har i

sammanhanget också visat sig finnas oklarheter kring kommunens skyldighet att handleda och stödja vid genomförandet av arbetsgivarmodellen. Med lagförslaget ville regeringen införa ett val av anordnare som säkerställer möjligheten för brukaren att välja personlig assistans på det sätt som passar hen bäst. Att vara egen arbetsgivare skulle då kräva samtycke av personen med funktionsnedsättningar varmed risken för att mot sin vilja bli arbetsgivare ska försvinna (RP 159/2018 rd: 60 och 92).

Lagförslaget visar att det finns en utbredd problematik med påtvingad medproduktion för egna arbetsgivare i Finland Detta är något som också bekräftas av resultaten i min studie då nio av fjorton brukare som är egna arbetsgivare för sin personliga assistans inte upplevt att de kunnat göra ett självständigt val av anordnare.

I Finland där man i grunden utgått från ett system med egna arbetsgivare är det brukaren själv som förutsätts agera arbetsledare för sina personliga assistenter och också ta det administrativa ansvaret även om kommunen betalar ut löner. Det juridiska ansvaret finns då hos brukaren som egen arbetsgivare för sina personliga assistenter. Det är i sig en garant för ett ökat brukarinflytande förutsatt att personen klarar av att agera arbetsledare för sina personliga assistenter. Jag fick i studien ett exempel vid en intervju med en personlig assistent som berättade att hen vanligtvis brukade få tvätta bilen för brukaren som var egen arbetsgivare med funktionsnedsättning. Det var bara det att hen som brukare inte stannade kvar och handledde den personliga assistenten i hens arbete utan gav en order och sedan satte sig för sig själv med Facebook på mobilen medan assistenten tvättade bilen. Detta antyder för mig att alla inte klarar av att vara arbetsledare och att de kanske inte fått den kunskap eller verktygslåda de behöver ha kunskap om för att på ett bra sätt agera arbetsledare. Det är mot denna bakgrund som en delförklaring till att fler företag kommer in på en marknad får ses och övervägas.

Med detta skrivet drar jag slutsatsen att valfriheten av anordnare är begränsad i Finland för brukaren av personlig assistans men samtidigt är valfriheten i valet av vem som arbetar som personlig assistent stor för brukaren då en majoritet använder sig av arbetsgivarmodellen för sin personliga assistans där brukaren själv förutsätts välja vem hen anställer för sin personliga assistans. Avtalet är då skrivet mellan den egna arbetsgivaren (brukaren) och den personliga assistenten.

Om brukaren ska kunna göra ett verkligt självständigt val av assistansanordnare bör brukaren ha god information att tillgå om olika valalternativ inför sitt val. Det är därför av vikt att visa på strukturella skillnader utifrån sätt kommun eller statlig myndighet informerar om personlig assistans.

I Finland verkar det gå lätt att finna information om lagar och personlig assistans vid informationssökning på Internet. Ett forskningsinstitut,

Institutet för hälsa och välfärd erbjuder en handbok för handikappservice via nätet och en specifik handbok för personlig assistans, THL (2016). En annan viktig informationsplats är Assistentti.info (2016) som erbjuder informationsmaterial om personlig assistans i Finland. Många föreningar för personer med specifika funktionsnedsättningar har förstås egna hemsidor och man kan lätt också kontakta dem vid frågor. Som person med funktionsnedsättningar blir man dock i första hand i praktiken hänvisad till att kontakta kommunerna i Finland då de tar beslut om personlig assistans för att få mer information om tjänsten. Jag finner dock specifikt ingen webbplats där man får information samlat om olika anordnare av personlig assistans som kan hjälpa brukaren att välja anordnare av deras personliga assistans.

Temat har beaktats i studien genom att undersöka hur kommun eller statlig myndighet informerar om personlig assistans samt om andra organisationer ger information om personlig assistans.

En fråga som ställts i studien är på vilka sätt den intervjuade har erhållit information från kommun eller statlig myndighet om personlig assistans och om så tillåts de olika alternativa producenter som finns för personlig assistans. Nedan sammanfattas svaren på så sätt att jag noterat om de nämnt de olika alternativa informationskanalerna vid intervjun. Jag har ställt följdfrågor vid intervjuerna för att erhålla mer uttömmande svar.

Ungefär hälften av de intervjuade har fått information informellt via vänner och bekanta om personlig assistans och jag ser inga signifikativa skillnader i svaren utifrån organisationstyp.

Totalt har endast sju av fyrtiosju intervjuade som besvarat frågan svarat att de fått skriftlig information om personlig assistans.

Totalt har tjugotre av fyrtiosju intervjuade som besvarat frågan svarat att de erhållit information om personlig assistans via Internet. Men det betyder samtidigt att många inte söker denna information via Internet. Det är tydligt att handläggare får en stor del av sin information om personlig assistans via Internet. Information om lagar och beslut i olika ärenden av förvaltningsdomstol finns idag via Internet.

Totalt har sexton av fyrtiosju intervjuade som besvarat frågan fått information om personlig assistans genom att närvara vid ett föredrag. Tio intervjuade av tjugofem personer som är egen arbetsgivare eller arbetar med en egen arbetsgivare har närvarat vid ett föredrag. Brukare vid företag eller de som arbetar med brukare vid företag visar upp ett klart lägre deltagande vid föredrag då endast fem av sexton har närvarat vid ett föredrag som på något sätt tagit upp personlig assistans. Det finns därmed en tydlig skillnad i svaren mellan de som är eller arbetar med egna arbetsgivare och de som har företag som anordnare eller arbetar vid företag. De förstnämnda verkar hålla sig bättre informerade om personlig assistans.

Totalt har trettio av fyrtiosju intervjuade som besvarat frågan erhållit information på annat sätt om personlig assistans. Vid företag har tolv av sexton intervjuade erhållit information på annat sätt om personlig assistans. Detta ska jämföras med att ungefär tretton av tjugofem med assistans i egen regi har erhållit information på annat sätt. Intressant är att fem av sex handläggare har erhållit information på annat sätt. Vid intervjuer har anteckningar förts om vad för slags information "annan" information kan vara. Denna information kan nog inte generaliseras men det kan handla om att de erhållit information om personlig assistans från kommunens handläggare; genom en Facebookgrupp med utgångspunkt i Sverige; genom en patientombudsman på vårdcentralen; en lärare vid skolan; genom kommunens handikapp- och tillgänglighetsombud; genom Synskadades förening på orten; vid konferenser som intresseföreningen SAMSNET ordnar; via en läkare vid rehabiliteringsservice specifikt utformad för brukarens sjukdom och en privat vän. En brukare fick information av chauffören för sin färdtjänst. En personlig assistent fick information av sin arbetsgivare som var ett företag. En personlig assistent åt en brukare som är egen arbetsgivare har svarat att hen erhållit information om personlig assistans muntligt och skriftligt via brukaren och personal. Svaren har alla varit av liknande karaktär som ovan nämnda.

Totalt har tjugoen av fyrtioen intervjuade som besvarat frågan uppgivit vid intervju att de inte varit i kontakt med någon specifik organisation angående personlig assistans.

Det problematiska i sammanhanget utifrån resultatet är dels att ungefär hälften inte sökt information om personlig assistans via Internet och nära hälften av de intervjuade har inte varit i kontakt med någon specifik organisation angående personlig assistans. Oftast verkar det vara handläggaren på kommunen som ger information till brukaren om personlig assistans eller en läkare vid ett rehabiliteringscentrum. Kunskap i form av en reell tillgång till information om vad personlig assistans innebär och vilka rättigheter det ger får nog ses som en förutsättning för att brukaren ska kunna känna till och tillvarata sina rättigheter. Karlsson och Börjeson (2015: 62-64) påpekar att kunskap kan ses som en reell maktdimension.

6.8 Möjlighet till återkoppling för brukare och producenter

En övergripande fråga för studien är om det finns möjlighet till återkoppling för brukare och organisationer avseende tjänstens kvalitet inom kommunen?

Temat berör mer specifikt dessa frågor: -Finns det krav på att kommunerna har handikappråd eller finns det andra alternativa demokratiska forum för brukare att ha politiskt inflytande över personlig assistans som välfärdstjänst? Vilka frågor tas upp i handikappråden?

Dessa frågor handlar om hur man reglerar makt och inflytande inom kommunen mellan politiker, förvaltning och brukare och deras organisationer. I studien ställs också en fråga om de intervjuade vet om det finns alternativa demokratiska forum utöver vanliga politiska kanaler för brukare att ha politiskt inflytande på över personlig assistans som välfärdstjänst?

I Finland ska det enligt 28 § (10.4.2015/410) i kommunallagen finnas råd inom kommunen för personer med funktionsnedsättningar där de ska ges möjlighet att påverka planering, beredning och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse. Det kan handla om frågor som berör deras välfärd, hälsa, delaktighet, livsmiljö, boende, rörlighet eller kapacitet att klara de dagliga funktionerna eller den service som de ser sig behöva. Rådet kan i praktiken vara gemensamt för flera kommuner. I råden ska personer med funktionsnedsättningar och deras anhöriga samt organisationer ges tillräcklig representation.

Den första frågan på detta tema berör om den intervjuade vet om det finns ett handikappråd i kommunen?

I dessa svar betonas brukarnas svar. En av fem brukare/kunder till företag har svarat att det finns ett handikappråd i kommunen. Fyra av fem brukare med företag som anordnare vet inte svaret på frågan. Tolv av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har svarat att det finns ett handikappråd i kommunen. Två av fjorton brukare som är egna arbetsgivare vet inte svaret på frågan.

Åtta av de sexton intervjuade vid företag svarar att det finns handikappråd respektive att de inte vet svaret på frågan. Sjutton av tjugofem intervjuade med assistans i egen regi har svarat att det finns ett handikappråd i kommunen medan åtta intervjuade inte vet svaret på frågan. Det finns därmed en högre kunskap bland dem med assistans i egen regi om att det finns ett handikappråd i kommunen. Det finns inga statistiskt signifikanta skillnader i svaren men dock viktiga skillnader analytiskt.

Den andra frågan på detta tema berör om de intervjuade vet vilka slags frågor kan handikapprådet äga inflytande över och uttala sig om?

Sex brukare som är egna arbetsgivare har nämnt vid intervju att handikapprådet arbetat med diskrimineringsfrågor.

Tio intervjuade med assistans i egen regi har nämnt att handikapprådet arbetar med frågor som berör tillgänglighet vid ombyggnation eller renovering av kommunens fastigheter.

Tre brukare som är egna arbetsgivare för sin personliga assistans har nämnt att handikapprådet tagit upp frågor om tjänsteutbudet i kommunen för funktionshindrade personer.

Åtta brukare som är egna arbetsgivare för sin personliga assistans samt två personliga assistenter åt brukare som är egna arbetsgivare har

tagit upp att handikapprådet arbetat med frågor som berör utlåtan i frågor inom hälsa och omsorg. Jag har ställt följdfrågor under samtals gång. Ingen av de intervjuade har nämnt några andra frågor som tas upp i handikapprådet.

Tabell 6.11. Finland. Vet inte vilka frågor som tas upp i rådet (N=41/47)

Finland. Frågor som handikapprådet tar upp: vet inte

| | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, erhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | 0 | 16 | 16 |
| | Antal | | | |
| | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | I egen regi | | | |
| | Antal | 13 | 12 | 25 |
| | % av svarande inom org. | 52,0% | 48,0% | 100,0% |
| Total | Antal | 13 | 28 | 41 |
| | % av svarande inom org. | 31,7% | 68,3% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,545 och ungefärlig signifikans,000. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Den ursprungliga frågan har varit om de vet vilka frågor som tas upp i handikapprådet. I tabellen ovan redovisas ett svarsalternativ då de besvarat frågan med "vet inte". Detta resultat tas upp då det finns en signifikant skillnad i svaren mellan de olika organisationstyperna. Resultatet visar att kunskapen och aktiviteten hos brukare i handikappråd i de finska kommunerna är i studien endast brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter till brukare som är egna arbetsgivare. Nog för att handikappråden tar upp dessa frågor allmänt men det visar samtidigt att dessa brukare som är egna arbetsgivare har en känsla av egenmakt som också inbegriper att se vikten av kollektivt politiskt handlande för att förbättra livsvillkoren allmänt för personer med funktionsnedsättningar. Bland de brukare/kunder som valt företag läggs fokus nästan helt på att ha ett individuellt inflytande som kund. Detta indikerar olika skolor kring egenmakt utifrån de olika organisationstyperna. Företagens svar stämmer väl överens med egenmakt som konsumentval vilket tas upp av Bonfils och Askheim (2014: 65). Utifrån New Public Management så prioriterar man konsumentvalet framför kollektiva beslutsprocesser vars vikt till stor del faller bort. Det är litet mer osäkert var man bör placera brukare som egna arbetsgivare men utifrån vad som tidigare skrivits om en påtvingad medproduktion torde det vara egenmakt genom styrbarhet i institutioner. Brukare blir självstyrande och självorganiserande inom de ramar som regeringen tillåter (Bonfils och Askheim, 2014: 67). Men märk väl att man kanske kan koppla detta samman mer allmänt med egenmakt som medproduktion. Detta återkommer jag mer utförligt till senare i analysdelen av studien.

Vid intervjuerna har jag också ställt frågan om det finns alternativa forum för dialog genom vilka brukare kan ha politiskt inflytande över personlig assistans inom kommunen?

En brukare/kund vid företag och en personlig assistent vid företag har svarat att det finns alternativa forum för dialog inom kommunen. Märk väl att ingen av de åtta intervjuade administrativ arbetsledarna vid företag har svarat att sådana alternativa forum finns i studien. Två brukare som är egna arbetsgivare har svarat att det finns alternativa forum för dialog kring frågor som personlig assistans inom kommunen. En personlig assistent till en brukare som är egen arbetsgivare har svarat att alternativa forum finns för dialog. Ingen av de sex handläggare i kommuner som intervjuats har svarat att det finns andra alternativa forum för dialog. Det är bara fem intervjuade totalt som svarat att det finns alternativa forum för dialog i dessa frågor inom kommunen. Observera att trettioen av fyrtiosju intervjuade inte vet svaret på denna fråga. En brukare som är egen arbetsgivare har svarat vid intervju att det finns föreningar som tar upp dessa frågor men det är inte föreningar som arbetar endast/specifikt med personlig assistans.

I studien har jag som en del av svaret på frågan om det finns alternativa forum för påverkan noterat om de säger sig ha varit i kontakt med (specifika) intresseorganisationer för personlig assistans?

En brukare/kund vid företag, en administrativ arbetsledare och en personlig assistent vid företag har nämnt att de varit i kontakt med någon intresseorganisation för personlig assistans. Tre brukare som är egna arbetsgivare och en personlig assistent till brukare som är egen arbetsgivare har svarat att de varit i kontakt med någon intresseorganisation för personlig assistans. Ingen av de intervjuade har nämnt att det finns vare sig brukarråd eller branschråd i Finland.

I studien får jag inte fram svar som visar på andra alternativa forum för politisk påverkan annat än olika föreningar som om än inte specifikt men ändå tar upp frågor kring personlig assistans som en del av sin verksamhet.

6.9 Betydelsen av avtal och serviceplan vid utförande

-Finns det ett avtal och en serviceplan/genomförandeplan som tillsammans i praktiken reglerar brukarens rättigheter och ansvar i relation till den utförande organisationen som arbetsgivare? I studien tillfrågas de intervjuade om det finns ett avtal för assistansen och i en annan fråga tillfrågas de intervjuade om det finns en serviceplan.

I studien ställs en fråga om det finns ett avtal mellan brukaren och verksamheten vilket reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen?

Tabell 6.12. Finland. Avtal mellan brukare och anordnare (N=37/47)

Finland. Finns det ett avtal mellan dig som brukare och verksamheten vilket reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen?

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 1 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 83,3% | 16,7% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 9 | 5 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 64,3% | 35,7% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 11 | 6 | 17 |
| | | % av svarande inom org. | 64,7% | 35,3% | 100,0% |
| Total | Antal | 25 | 12 | 37 | |
| | % av svarande inom org. | 67,6% | 32,4% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,148 och ungefärlig signifikans: ,666.

I dessa svar erhålls inte statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper. Mer specifikt framkommer dessa intressanta resultat. En av fem brukare/kunder som har företag som anordnare har svarat att det finns ett avtal som reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen. Två av fem brukare/kunder vid företag har svarat att det inte finns ett avtal som reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen. Två av fem brukare/kunder vid företag vet inte om det finns ett avtal. Fyra av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsgivare svarar att det finns ett avtal som reglerar rättigheter och ansvarsfördelning. Nio av fjorton brukare som är egna arbetsgivare svarar att det inte finns något sådant avtal. En av fjorton har svarat att hen inte vet svarat på frågan.

De svarande har vid intervjuerna haft svårt att besvara frågan tydligt och det verkar finnas missförstånd kring vad som är ett avtal och vad som är ett beslut för brukaren från kommunen. Utförande organisationer har avtal gentemot kommunen om att utföra assistans till brukaren. Men jag avser med frågan ett avtal mellan anordnare och brukare där rättigheter och ansvarsförhållanden görs tydliga. I intervjuerna har jag fått intryck av att detta att skriva avtal mellan företag och brukare är ganska nytt och företag som anordnare är något som främst tagit fart under senare år. Brukare som är egna arbetsgivare skriver själv avtal med sina personliga assistenter för att få sin personliga assistans utförd. Otydligheten är sannolikt att intervjuade brukare kan uppfatta de beslut de får om personlig assistans från kommunen vara ett "avtal." Jag var med om en sådan händelse avseende en brukare som är egen arbetsgivare i fallstudie ett i Finland. Det är inte säkert att det alltid finns avtal mellan företag och brukare/kund utan dessa avtal kan vara tecknade mellan kommunen och företaget. I detta sammanhang finns en tydlig skillnad mellan organisationstyperna. Brukare som agerar egna arbetsgivare är själva ansvariga för att göra ett avtal som arbetsgivare med sina personliga assistenter.

Jag har gått igenom de avtal och serviceplaner vilka jag erhållit i samband med fallstudierna i Finland. Inget av de beslut och avtal jag läst

på svenska har reglerat ansvarsfördelningen på de sätt jag förväntat mig i termer av vem som agerar formell arbetsledare, har sista ordet vid beslut om anställning av personliga assistenter, schemaläggning, vikarie-tillsättning, fortbildning och omkostnader vid aktiviteter kring assistansen med mera. Vid ett av företagen i studien förekommer arbete med att utveckla skrivningen av avtalet.

I studien efterfrågas om det finns en serviceplan över brukarens personliga assistans och andra tjänster som kombineras med den personliga assistansen inom kommunen?

Alla sex handläggare vid kommuner har alla svarat att det finns en serviceplan för brukaren av den personliga assistansen. Tolv av sexton intervjuade vid företag har svarat att det finns en serviceplan för brukaren medan två av sexton svarat att sålunda inte är fallet. Två av sexton intervjuade vet inte svaret på frågan. Elva av tjugofem intervjuade brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter har svarat att brukaren har en serviceplan medan sju av tjugofem har svarat att sålunda inte är fallet. Sju av tjugofem intervjuade vet inte svaret på frågan.

Observera att handläggare vanligtvis behöver en serviceplan som underlag för beslut och problematiken med att en sådan serviceplan saknas har nämnts tidigare i denna fallbeskrivning. Det kan finnas olika förklaringar kring detta som kan behöva utredas specifikt men klart är att om brukaren endast har ett fåtal timmar med personlig assistans från kommunen varje vecka så kanske man inte ser ett behov av att göra upp en serviceplan. Men det kan nog samtidigt försvåra om brukaren skulle vilja överklaga sitt beslut.

Detta att skriftlig information saknas som kan vara viktig för brukaren ur rättssäkerhetsperspektiv är problematiskt. Hur överklagar man ett beslut om det inte finns tillräcklig med skriftlig information i ärendet? Det borde finnas ett stort utrymme för utveckling av dokumentation kring dessa frågor. Jag kommer att återkomma till detta senare i analysavsnittet då jag senare kommer att undersöka hur organisationerna arbetar med kvalitetsuppföljning av verksamheten.

7. Personlig assistans i Sverige – reglering och praktik

Nedan presenteras resultatredovisningen för fallstudierna i Sverige med utgångspunkt i den analysmodell som presenterats för empirin.

Det finns stora systemskillnader mellan Finland och Sverige då det gäller omfattningen av den personliga assistansen. I oktober år 2015 var enligt Assistanskoll (2018a) antalet personer med beslut om assistansersättning från Försäkringskassan i Sverige som högst, 16 179 personer. I oktober samma år hade 4 300 personer personlig assistans genom beslut från kommunen (Assistanskoll, 2018a).

I september år 2016 fanns enligt Westberg (2016b) det 15 820 personer i Sverige med assistansersättning från Försäkringskassan. Personerna med assistansersättning hade i genomsnitt 127,84 assistanstimmar per vecka. Av dessa var 45,8 procent kvinnor och 54,2 procent var män. Kvinnorna hade i genomsnitt fått beslut på 125,76 assistanstimmar per vecka, medan männen hade fått beslut på 129,59 assistanstimmar per vecka (Westberg, 2016b). År 2016 hade 4 300 personer personlig assistans från kommuner och de hade i genomsnitt 49,2 assistanstimmar per vecka (Assistanskoll, 2020b).

7.1 Kontexten ger spelregler för de utförande organisationerna

Det finns en omgivande kontext för den personliga assistansen och de organisationer som ska utföra den i form av olika sätt att fastställa sociala rättigheter för brukaren i lagstiftning, organisera förvaltningsansvaret, omfattningen och finansieringen av den personliga assistansen. I detta sammanhang är det också viktigt att se vilka krav på brukaren som ställs för att brukaren ska erhålla personlig assistans. Det är också av stor vikt att se om brukaren förutsätts enligt lag att göra ett val av anordnare och om brukaren erhåller god information om vad personlig assistans kan innebära så att hen kan göra ett väl övervägt val av anordnare. En intressant kontextuell fråga är också om det finns handikappråd eller liknade där brukaren kan äga en kollektiv röst och påverka över kommunens olika policy för personer med funktionsnedsättningar.

Skillnader lagstiftning för personlig assistans har enligt Askheim (2012b) sitt ursprung i olika sätt att lagstifta, divergerande sätt att fastställa rättigheter, olika sätt att definiera förvaltningsansvaret och olika sätt att finansiera reformen (Askheim, 2012b: 123).

7.2 Rättighetslag kontra en integrerad insats

En övergripande fråga för studien att besvara är om rättigheten till personlig assistans fastställs som en rättighetslag eller en integrerad del av en lagstiftning för social service där personlig assistans är en insats bland andra som kommunen kan välja eller inte välja att ge brukaren? Om den personliga assistansen kombineras med andra välfärdstjänster inom kommunen kan dessa tjänster förutsättas kunna begränsa brukarens personliga assistans på olika sätt.

Handikapputredningen i Sverige ledde till handikappreformen som trädde i kraft 1 januari år 1994. De två rättighetslagarna, Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, (LSS) och Lag (1993:389) om assistansersättning (LASS), (vilket senare som författning har upphävts genom: SFS 2010:111) infördes med syfte att ge personer med funktionsnedsättningar bättre möjligheter att skapa sig ett självständigt liv i samhället. Brukarorganisationer för personer med funktionsnedsättningar hade starkt inflytande över utformningen av lagen (Askheim, 2012b: 123–124). Se också Lag (1993:389) om assistansersättning.

I Prop. 1992/93: 159 framgår att individens valfrihet förväntas stärka den enskildes integritet och att det ska finnas en ovillkorlig rätt till respekt för människovärdet oavsett grad av funktionsnedsättning. Den funktionshindrade ska alltid ses som en individ med rättigheter. Målet är att människor med funktionshinder ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt med full delaktighet och jämlikhet i samhället. Verksamheten ska enligt lagen utgå från respekt för den enskildes självbestämmande och integritet och människor med grava funktionshinder ska få rätt att välja personlig assistent (Prop. 1992/93: 159: 43–44).

Personlig assistans i Sverige regleras idag av lag 1993:387 om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) där personlig assistans är en av nio insatser till funktionshindrade. Assistansersättning regleras i 51 kap socialförsäkringsbalken 2010:110.

Enligt propositionen (Prop. 1992/93:159) ska intentionerna med lagen vara att garantera personer med omfattande funktionshinder stöd som kan ta bort svårigheter i det dagliga livet. Lagens syfte är att *”främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. för de personer som omfattas av lagen. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra”* (Prop. 1992/93:159:45).

I 5 § i LSS-lagen framkommer att verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. I 1 § i LSS-lagen framkommer vilka som kan ta av insatsen (utifrån personkretsar) och då nämns personer *”med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, ...med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller ...med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt*

åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.”

Socialstyrelsen (2015:15) betonar att även om en person bedöms tillhöra en personkrets som beskrivs i lagen ovan så är det inte så att hen automatiskt har rätt till insatsen personlig assistans. Personkretsbedömningen och frågan om rätten till insatsen är två olika bedömningar varför en person kan tillhöra en personkrets men ändå inte för den skall bedömas uppfylla förutsättningarna för att erhålla personlig assistans. Personen kan däremot erhålla rätt till andra insatser enligt LSS men för att få rätt till personlig assistans krävs därutöver att personen har behov av insatsen för sina grundläggande behov (se 9 a § i LSS-lagen). Det finns också en begränsning i lagen då lagstiftarna inrättat en övre åldersgräns för tidpunkten för ansökan om personlig assistans vid dagen före personen fyller 65 år. Efter 65-årsdagen kan personlig assistans ges men inte utökas i form av fler assistanstimmar (se 9 b § i LSS-lagen).

Låt oss granska lagtextens betydelse. I 9 a § i LSS-lagen står följande: *”Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov).*

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Personlig assistans för andra personliga behov avser även

tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid),

tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp (beredskap), och

tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå...”

Socialstyrelsen (2015:13–14) tar upp att en person som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov även kan ha rätt till insats enligt 9 § 2 i LSS-lagen för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt (9 a § i LSS-lagen).

Enligt Westberg (2014b) hävdar Lewin att det finns vattentäta skott mellan hur Försäkringskassan beskriver syftet med assistansreformen och hur myndigheten föreskriver att tillämpningen ska gå till med en begränsande rättspraxis. Det verkar också vara vattentäta skott mellan bedömningen av grundläggande och andra personliga behov. Lewin anser att avsaknaden av en helhetsbedömning bryter mot de politiska intentionerna med LSS-lagen. Den förändrade rättspraxisen har

kritiserats mycket hårt av före detta människorättskommisarien Hammarberg som anser att det bryter mot FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Detta då man vid bedömningar av personens behov backar tillbaka från redan uppnådda rättigheter (Westberg, 2014b). Något som nu skett då personer förlorat sin rätt till personlig assistans till följd av en alltmer begränsad rättspraxis.

Lewin hävdar enligt Westberg (2014b) att de (den socialdemokratiska regeringen) år 1996 införde de grundläggande behoven i syfte att hålla nere kostnadsutvecklingen. Men den lagmässiga förändringen som då genomfördes var dåligt genomarbetad och gjordes utan ordentlig remissbehandling. Brister, vilka kommit att bidra till att rättspraxis och Försäkringskassans egna rättsliga ställningstaganden kommit att ersätta lagstiftarens syn på LSS. De ursprungliga intentionerna med lagen har tunnats ut. Försäkringskassans myndighetsutövning utifrån rättspraxis och egna rättsliga ställningstaganden innebär enligt Lewin en stor risk för brister i rättssäkerheten gentemot personer med funktionsnedsättningar (Westberg, 2014b).

Intentionerna som funnits politiskt i lagens förarbeten är tydliga enligt KFO (2018). Fokus är på att det är de individuella behoven och förutsättningarna som ska stå i centrum, liksom självbestämmande, rätten till integritet och möjligheten att välja för brukaren. Tillämpningen av lagen fungerade till en början väl, människor fick det stöd de behövde för att kunna leva som andra (KFO, 2018:2).

KFO (2018) skriver följande: *”Lagstiftningen har inte förändrats, men under den senaste tioårsperioden har tillämpningen stegvis och genomgripande kommit att begränsa rätten till personlig assistans avsevärt. I mängder av inslag i TV, radio, tidningar och inlägg på sociala medier har enskilda med omfattande hjälpbehov, själva eller tillsammans med anhöriga, vittnat om konsekvenserna. De har antingen nekats personlig assistans, fått ett beslut med ett lägre antal timmar eller helt förlorat sin rätt till personlig assistans. Stick i stäv med själva målet med lagstiftningen, har människor förlorat möjligheten att leva som andra och att vara delaktiga”* (KFO, 2018: 2).

En avgörande begränsning i rättstillämpningen introducerades enligt KFO (2018) år 2009, i samband med att en dom i Regeringsrätten fastslog att grundläggande behov måste vara integritetsnära för att kunna berättiga till personlig assistans. Under senare år 2014–2017 har ytterligare kraftiga begränsningar tillkommit vilket fått som konsekvens att antalet personer med statlig assistansersättning minskade med 1500 personer, eller nästan en tiondel. Allt förre sökande beviljas personlig assistans, nio av tio får numera avslag på sin ansökan om personlig assistans (KFO, 2018: 2).

De prejudicerade domar som främst ändrat rättspraxis för de personer som ansöker om personlig assistans är Regeringsrätten, RÅ 2009:57,

Regeringsrätten, RÅ 2010 ref. 17, Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2012:41 samt Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2015 ref 46 samt Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2017 ref. 27. Se respektive domslut för en mer ingående analys av domskälen men KFO (2018: 9–42) sammanfattar och analyserar dessa domar och dess betydelse för lagens tillämpning.

Försäkringskassan (2017) har i ett brev till Regeringen /Socialdepartementet i oktober varnat för konsekvenserna av en dom från juni år 2017. Högsta förvaltningsdomstolen kom den 13 juni år 2017 med en ny prejudicerande dom. I domslutet (HFD 2017 ref. 27) ses en persons behov av transport inte vara ett *”annat personligt behov”* som ger rätt till personlig assistans. Försäkringskassan (2017) varnar i brevet till regeringen för att domen kommer att få svåröverskådliga konsekvenser för bedömningen av rätten till assistansersättning för de så kallade andra personliga behoven (Försäkringskassan 2017)

Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA) reagerar på Försäkringskassans brev till Socialdepartementet och skriver i ett brev till Socialdepartementet: *”Snart finns ingen som helst möjlighet kvar att leva som andra och det sammanhållna stödet är ett minne blott, eftersom varje liten del i assistansen plockas bort, bit för bit. Om assistansen ska bedömas på det sätt som Försäkringskassan nämner i sin skrivelse kommer assistansen att styckas upp i så små beståndsdelar att den inte kommer att vara genomförbar och därmed återstår endast punktinsatser. Insatsen personlig assistans finns då inte mer”* (IfA, 2017).

I ett rättsligt ställningstagande från Försäkringskassan (2017b) utifrån den prejudicerande domen i Högsta förvaltningsdomstolen i juni 2017 framgår att väntetid och beredskap inte ska beviljas som en del av den personliga assistansen längre. Tid för transport mellan olika hjälpbehov på annan plats än hemmet beviljas inte som assistanstid (Försäkringskassan, 2017b).

Regeringen beslutade enligt KFO (2018) i november 2017 att tvåårsomprövningarna av rätten till assistans skulle frysas tills vidare. Det pågår vid denna tid en LSS-utredning som tar upp den personliga assistansen (KFO, 2018: 44–45).

Försäkringskassan ska enligt KFO (2018) i sin myndighetsutövning visa aktning för individen och göra individuella bedömningar mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. Försäkringskassan har tagit hänsyn i alltför liten utsträckning till individen och i stället starkt bidragit till att genomdriva generella, detaljerade och strikta förhållningsnormer och förutsättningar för bedömning av de grundläggande behoven hos de sökande individerna. Försäkringskassan ska förhålla sig till legalitetsprincipen, något som innebär att makten ska utövas under lagarna. Försäkringskassan har genom att inta en normerande roll enligt KFO agerat både bidragande och drivande i processen för en alltmer restriktiv rättsutveckling. Myndighetens

normerande roll överensstämmer inte med lagstiftarens intentioner och inte alltid heller med högsta förvaltningsdomstolens vägledande praxis. Försäkringskassans tolkningar som myndighet har alltför ofta saknat relevant stöd i förarbeten och rättspraxis. Regeringen har inte under senare år tagit ställning till konsekvenserna av rättstillämpningens förändring utan hänvisat till domstolarna, varför saken inte heller hamnat i lagstiftarens händer. Försäkringskassans långtgående tolkningar och dokument har kommit att ges plats i domskäl vid domstolsbeslut (KFO, 2018: 44).

Denna utveckling sammanfaller enligt Assistanskoll (2018a) med den socialdemokratiska och miljöpartistiska regeringens omsvängning och krav på besparingar. I okt år 2015 var antalet personer med beslut om assistansersättning från Försäkringskassan högst, 16 179 personer. I oktober samma år påtalade finansminister Andersson att kostnadsutvecklingen i assistansersättning och sjukpenning behövde bli mindre för att klara ökade kostnader för det höga flyktingmottagandet. I december år 2015 kom ett regleringsbrev från regeringen och Socialdepartementet till Försäkringskassan med uppmaningen: *"Försäkringskassan ska bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen."* Beslut om rätt till assistansersättning i nya ärenden har följt samma utveckling. I oktober år 2015 var antalet beviljanden 35 %, i okt år 2016 var det 21 % och i maj år 2017 fick bara 17 % positivt besked av de personer med funktionsnedsättningar som sökte assistansersättning (Assistanskoll, 2018a och Regeringens regleringsbrev, 2015).

I praktiken har regeringen i Sverige lastat över kostnaderna för social omsorg om personer med funktionsnedsättningar på kommunerna. Men alla får inte en kommunalt beslutad personlig assistans. Enligt Assistanskoll (2018a) så visar statistiken att i oktober år 2015 hade 4300 personer personlig assistans genom beslut från kommunen. I oktober år 2017 hade antalet personer med kommunalt beviljad personlig assistans ökat till 4900 personer. Det innebär en ökning med 600 personer men under samma tid under åren 2015–2017 så förlorade 1126 personer sin statliga assistansersättning från Försäkringskassan.

Kommunalt beviljad assistans har ökat men täcker bara hälften av alla de personer som fått avslag på sin rätt till personlig assistans hos Försäkringskassan. Man måste fråga sig vilka insatser de personer som inte fått personlig assistans fått i stället? Enligt en rapport från Socialstyrelsen (2017) har antalet personer som bor i LSS-bostäder ökat med tjugofem procent från 21 600 personer år 2007 till 27 098 personer år 2016. Till viss del kan denna ökning förklaras av att befolkningen ökar. Men av dem som nekats statlig assistansersättning år 2007–2008 bor trettiosju procent i bostad med särskild service. Av de 239 personer som förlorat sin assistansersättning år 2007–2008 hade elva procent återfått sin statliga assistansersättning och tolv procent hade fått kommunalt

beviljad personlig assistans. Femton procent av de 239 hade i stället erhållit hemtjänst och tretton procent hade andra insatser enligt Socialtjänstlagen, SoL. Det är oklart vad som skett då tjugo procent i undersökningsgruppen varken har stöd via Socialtjänstlagen, SoL eller LSS. Men en del av dem har sannolikt fått äldreomsorg. Noterbart är också att det var vanligt att de som tappat statlig assistans fick hemtjänst många timmar det första året men att detta senare ändrades över tid (Socialstyrelsen 2017: 31 och 17–23).

Enligt Socialstyrelsen (2020) visar statistik att en majoritet av de brukare som fick sin statliga assistansersättning indragen under år 2017 i stället fick erhålla kommunalt beslutad personlig assistans. Det förekom också att brukare vid avslag på sin ansökan i stället beviljades särskilt boende enligt SoL och boende enligt LSS. Kommunerna beviljar allt fler personer personlig assistans och antalet brukare med kommunalt beslutad personlig assistans enligt LSS fortsätter att öka. I oktober 2018 hade 5 100 personer beslut om personlig assistans från kommunen vilket är en fördubbling sedan år 2007. Denna ökning har varit särskild omfattande de senaste tre mätåren och sedan 2015 har insatsen ökat med 20 procent. Socialstyrelsen har vid flera tillfällen analyserat konsekvenserna av att beslut om statlig assistansersättning dras in, i detta fall de 602 brukare vars statliga assistansersättning upphörde under år 2017. Uppgifter från 1 oktober 2018 gör gällande att majoriteten av dessa personer beviljades kommunal personlig assistans, 290 personer samtidigt som 138 personer återfått beslut om statlig assistansersättning. De brukare som återfått sin statliga assistansersättning är troligen en följd av överklaganden i rättslig instans. Men det förekommer också vad jag vill kalla återinstitutionalisering då Socialstyrelsens uppgifter visar att drygt 30 personer fick hemtjänst eller boendestöd utifrån SoL. I dessa uppgifter framkommer också att 78 personer av de som fick avslag på sin ansökan om personlig assistans år 2017 beviljades bostad med särskild service för vuxna enligt LSS-lagen; 6 personer beviljades boende för barn enligt LSS; samt att 29 personer beviljades särskilt boende enligt SoL (Socialstyrelsen, 2020: 73–77).

I de mediala protesterna under senare år framträder inte bara en bild av att staten lämpar över kostnaderna på kommunerna utan också att anhöriga åter får göra stora obetalda insatser för sina nära och kära med funktions-nedsättningar. Detta framkommer bland annat i SVT:s nyhetsdokumentär: *Striden om assistansen* från augusti år 2018.

LSS-lagen är i grunden en rättighetslagstiftning och den personliga assistansen ger brukaren ett val av anordnare/anordnare men också en delaktighet vid tjänstens utförande. Men hur bör man då se på delaktighet som en del av bedömningsprocessen vid ansökan om personlig assistans? Hur lever Försäkringskassan upp till lagens intentioner om att det ska vara en rättighetslagstiftning utgående från individens självbestämmande och vilja att få leva ett liv som andra?

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) visar i en rapport från år 2015 på olika brister som finns med lagstiftningen och tillämpningen av lagen för personlig assistans och dessa brister beskrivs vara *"otydlig lagstiftning, delat huvudmannaskap, incitamentsproblem, begränsade möjligheter till kontroll och integritetsproblem"* (ISF, 2015: 8).

Ett viktigt problemområde är enligt rapportens slutsatser, ISF (2015) att flera centrala begrepp i lagen som berör personlig assistans, så som delaktighet, självständighet och att leva som andra inte har definierats. Lagen ger inte heller enligt rapporten tydliga svar på vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans. Dessa otydligheter gör *"att det blir svårt för Försäkringskassan att göra en enhetlig, transparent och rättssäker bedömning av de assistansberättigades stödbehov"* (ISF, 2015:8).

Vid behandlingen av den ursprungliga lagen utgick man enligt Prop. 1992/1993:159 från Handikapputredningens förslag att dela ett ekonomiskt ansvar mellan kommunerna och socialförsäkringen. Kommunerna skulle då svara för kostnaderna för de 20 första assistanstimmarna per vecka och sedan tar Försäkringskassan över kostnaderna. Syftet var att avlasta enskilda kommuner höga kostnader och stödet personlig assistans skulle då inte vara beroende av kommunens ekonomiska prioriteringar vilket kan förväntas påverka benägenheten hos kommunen att ge insatsen (Prop. 1992/93:159: 68).

Det statliga ansvaret för personlig assistans regleras i Socialförsäkringsbalk, 2010:110, 51 kap. Assistansersättning 3 §: *"För rätt till assistansersättning krävs att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade."*

ISF (2015) ser problem med det delade huvudmannskapet sedan ett delat ansvar mellan kommunerna och Försäkringskassan skapar otydlighet i hur olika myndigheters beslut ska relateras till varandra, och i relation till bedömning av rätten till personlig assistans. Delat huvudmannskap medför problem i hur man ska se på gränsdragningen mellan assistansersättning och andra kommunala insatser samt sjukvård (ISF, 2015:8).

Det principiella problemet med ett delat huvudmannskap kan enligt Westerberg (2017) beskrivas som att det i ena änden finns en brukare med behov av stöd och social service, i den andra änden de personer som med sina skatter betalar insatserna. Mellan brukaren och skattebetalarna finns kanaler i form av kommuner och i detta fall den statliga myndigheten Försäkringskassan som genom stuprörstänkande ständigt tvistar om vem som ska ansvara för enskilda fall. Myndigheterna tar bara ansvar för de fall som tydligt faller inom deras *"rör."* De som drabbas av bråken om gränssättningar är de enskilda brukarna. En lösning skulle kunna vara att samla allt stöd i en och samma organisation men Westerberg har svårt att

tänka sig att en sådan organisation kan genomföras i Sverige (Westerberg, 2017:60).

Innan år 2009 arbetade Försäkringskassan enligt KFO (2008) med en teleologisk tolkningsmetod där lagens förarbeten och rättspraxis ska ha företräde vid tolkning framför myndighetens egna publikationer och handledning (KFO, 2018: 46). Det betyder att man vid bedömning av individens situation skulle utgå från ett helhetsperspektiv och individens önskemål utifrån lagens intentioner.

Enligt Westberg (2014b) hävdar Lewin att *"rätten till delaktighet ska utgå från individens mål i livet"*. Lagen LSS och dess betoning på rätt till individinflytande borde enligt Lewin kunna tolkas såsom att bedömningsprocessen ska utgå från individens mål med insatsen. Handläggaren vid Försäkringskassan ska ta ett helhetsgrepp och göra en bedömning av konsekvenserna av sitt beslut, och bedöma om de är förenliga med LSS-målen. Handläggare måste utgå från förmågan och önskemålen hos individen med funktionsnedsättningar (Westberg, 2014b).

LSS-utredningen (SOU 2018:88) kom med sina förslag i början av år 2019. Utredningen har enligt Klein som intervjuats av Westberg (2019a) kritiserats starkt då den bland annat föreslagit att barn under 16 år ska tappa rätten till sin personliga assistans och i stället erhåller nya kommunala LSS-insatser. Utredningen kan ses stadfästa de HFD-domar som kritiserats med en snäv tolkning av grundläggande behov. Men riksdagen har enligt Klein som representerat brukarrörelsen redan sprungit ifrån utredningen då man i slutet på år 2018 beslutade att andning och sondmatning ska utgöra grund för grundläggande behov igen. Nya lagändringar är på väg att presenteras (Westberg, 2019a och SOU 2018:88:35–36).

I samband med regeringsbildningen och den s.k. januariöverenskommelsen i januari år 2019 har en överenskommelse om den personliga assistansen uppnåtts mellan de politiska partierna, Socialdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet och Miljöpartiet. Som jag tolkat detta har nedmonteringen av den personliga assistansen i Sverige i praktiken nu stoppats, men stora utmaningar återstår ännu för att återupprätta LSS-lagen. I ett utkast på överenskommelsen framkommer att: *"Alla som har rätt till stöd ska få det. Rätt till assistans för egenvård, inklusive andning och sondmatning, ska återställas (Förslag kommer i den sittande utredningen). Rätten till assistans för behov av tillsyn ska stärkas. Definitionen av normalt föräldraansvar ska smalnas av. Tillsätt en ny assistansutredning för att säkra detta"* (Överenskommelsen, 2019:15).

Bengt Eliasson, Liberalerna, sade i en intervju med Westberg (2019b) att januariöverenskommelsen att LSS-utredningen som presenterats i januari år 2019 nu kommer att skrotas och att en ny parlamentarisk assistansutredning ska tillsättas. I uppgörelsen ingår att sondmatning och andning ska räknas som grundläggande behov. Det betyder lagändringar

för att ändra effekterna av domar i högsta förvaltningsdomstolen från år 2015 (avseende det femte grundläggande behovet) och år 2012 (avseende egenvård/sondmatning).

Överenskommelsen som refereras på hemsidan för Assistanskoll (2019) kommer också att betyda en omprövning av besluten för dem som förlorat sin assistans efter år 2015 när lagändringar för andning och sondmatning införts. Men regeringsförklaringen av statsminister Löfvén gör också gällande att det ska tillsättas en utredning om huvudmannskapet för den personliga assistansen. Hur denna överenskommelse efterlevs och om och hur en parlamentarisk utredning tillsätts är förstås mycket viktiga frågor för brukarrörelsen att bevaka.

Rättsutvecklingen är enligt Socialstyrelsen (2020) en bidragande orsak till att många brukare förlorat sin personliga assistans utifrån två domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som kom år 2012 och år 2015. Detta då de haft avgörande betydelse för vilka hjälpbehov som räknas som grundläggande och vilka personer som kan få personlig assistans för sådan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om personen (femte grundläggande behovet). Men en ny rättighet har trätt i kraft under år 2019 i och med en ändring i LSS-lagen vilken innebär att behov av hjälp med andning utgör ett grundläggande behov som kan ge rätt till personlig assistans (Socialstyrelsen, 2020: 78)

Lewin (2017) har utrett hur handläggare hanterat nio olika ärenden om LSS-insatser varav ett ärende avsåg personlig assistans. I utredningen framkommer att handläggare kan använda sig av olika handläggningsstrategier där de förminskar och förändrar behoven så att rätt till LSS-insats inte längre föreligger för den som ansöker om tjänster. Konsekvensen blir enligt Lewin att personer med funktionsnedsättningar riskerar att bli *"rättslösa rättighetsbärare"*. Den övergripande slutsatsen är att LSS-ärenden hanteras som om de vore ärenden för Socialtjänstlag (2001:453) och därmed beaktas kommunens intressen framför brukarens rättigheter till en insats. Enligt LSS-lagen ska rättigheterna tillgodoses och ge goda levnadsvillkor oavsett kommunens ekonomi medan kommunen utifrån SoL-lagen kan utgå från kommunens intresse att välja insats för individen då de endast har krav på sig att ge brukaren en skälig levnadsnivå (Lewin, 2017).

Socialstyrelsens rapport från år 2020 som refereras ovan visar inte på om det finns skillnader mellan rika och fattiga kommuner i hur de beviljar personlig assistans till brukare. Det är en brist med rapporten då det inte är osannolikt att anta att kommunens ekonomi kan påverka vilka insatser som kommunen väljer att ge brukaren.

Lewin (2009) visar att det betydande lokala variationer när man bedömer rätten till personlig assistans och andra LSS-insatser vilket indikerar ett problem med rumslig ojämlikhet. Reformen skapades en gång med målet att garantera att det inte ska spela någon roll var du som brukare av insatser bor. Men ändå finns denna ojämlikhet och

förmodligen kommer det enligt Lewin att behövas mer rättighetslagstiftning för att stärka tillgängligheten till stöd för personer med funktionsnedsättningar och för att säkerställa likabehandling och det demokratiska målet att öka individens valfrihet (Lewin, 2009:7).

I januari 2020 har regeringen tillsatt en utredning där en särskild utredare givits i uppdrag *"att se över möjligheten att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser. Utredaren ska även ge förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kan stärkas samt göra en översyn av föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans"* (Regeringskansliet, 2020). Detta uppdrag torde i praktiken svara upp till kraven på att hantera flera omdiskuterade vägledande domar kring den personliga assistansen under senare år. Med ändringar i lagen torde dessa vägledande domar bli inaktuella. Men det är förstås oklart vart denna utveckling kommer att ge för brukaren i vardagen med sin personliga assistans.

Nedskärningarna inom den personliga assistansen bör också ses mot bakgrund av den politiska debatt som blossat upp under senare år om fusk inom den personliga assistansen och förekomsten av oseriösa företag. Nu är debatten mycket aktuell då Nationellt underrättelsecentrum (2020) i en nyutgiven rapport skriver följande om fusket: *"Kartläggningen har visat på konstaterade kopplingar till såväl organiserad brottslighet som till våldsbejakande extremism. Av materialet framgår att arbetstillstånd inom personlig assistans utnyttjas systematiskt för assistansbedrägerier, illegal migration, arbetskraftsexploatering, brukarimport och annan ekonomisk vinning. Brukare blir handelsvaror och intäktsgeneratorer i cyniska upplägg med stora ekonomiska vinster för huvudmännen. Arbetstagare riskerar exploatering då de ofta befinner sig i en utsatt beroendeställning."* Enligt utredningen finns det också exempel på brukarimport; upplägg där skenanställning har använts för att personer ska erhålla arbetstillstånd och i förlängningen begära assistansersättning för en familjemedlem som kommit med dem till Sverige (Nationellt underrättelsecentrum, 2020: 2).

Enligt Karlsson som intervjuas av Assistanskoll (2020a) använder en del debattörer kriminaliteten som ett skäl för att kräva inskränkningar av rättigheterna till personlig assistans. Denna kriminalitet ska förstås bekämpas men får inte leda till inskränkningar av personers rättigheter. Det är fortfarande år 2020 ett faktum att 8 av 10 personer som för första gången ansöker om personlig assistans vid Försäkringskassan nekas detta. Jag uppfattar Karlsson hållning vara att själva bedömningarna av rätt till personlig assistans därmed bör ses över och är en mycket större fråga att hantera än själva fusket. Detta fusk som i en tidigare utredning av Stig Svensson vid Skatteverket år 2018 uppskattades vara mellan 2–6 procent (Assistanskoll, 2020a).

I rapporten skriver Svensson (2018): *"Brottmålen från år 2010 och fram till maj 2017 har analyserats och mot bakgrund av de problem som där framkommer bedöms risken för fusk vid främst anhörigassistans som*

betydande. Det är också tydligt att många assistenter saknar grundläggande information och kunskap om sitt uppdrag. Något som inte tillhandahållits av arbetsgivaren i dessa fall... Domarna visar också att när det saknas historisk medicinsk dokumentation om funktionsnedsättningar, exempelvis när en brukare inte är född i Sverige eller när det finns stora oklarheter i underlagen, är det nödvändigt att fördjupade försäkringsmedicinska utredningar kan göras. Detta för att rätt beslut ska kunna fattas och legitimiteten för systemet ska kunna bibehållas. Den möjligheten, när förhållandena är oklara, finns i sjukförsäkringen men inte i lagstiftningen för assistansersättningen” (Svensson, 2018: 9).

I Svenssons rapport från 2018 framkommer också en viktig förklaring för att fusket har kunnat förekomma och det är att denna kvasimarknad under många år varit oreglerad. Mellan åren 1994 och 2010 krävdes inget tillstånd för företagen att agera som anordnare av personlig assistans och ingen myndighet hade heller tillsyn över de privata assistansanordnarna (Svensson, 2018: 85).

En ledare i Svenska Dagbladet tar upp den viktigaste essensen i denna diskussion då Sandström (2020) skriver att det finns en grupp som indirekt drabbas av fusket och det är de som är beroende av den personliga assistansen för att klara sin vardag. Det finns personer som har drabbats hårt när reglerna skärps för att hantera skenande kostnader. Detta uppstår när ett välfärdssystem har kunnat nyttjas alltför lättsinnigt. När kontrollen och flödet av pengar dras åt drabbas även oskyldiga som ofta har små resurser. De är då inte del av någon röststark, inflytelserik väljargrupp (Sandström, 2020).

Min reflektion blir därmed att i jakten på minskade kostnader och i försök att stävja fusket som sker främst hos företag har vissa politiker och myndigheter istället för att införa strängare kvalifikationer och kontroll av anordnare valt att föra över frågan om kostnader till enskilda brukare som under de senast årens nedskärningar fått betala priset och bära konsekvenserna av en strängare lagstiftning genom prejudicerande domar i Högsta förvaltningsdomstolen och i en strängare rättspraxis som tagit ifrån dem en del av deras sociala rättigheter. En del av de skenande kostnaderna kan också bero på ökade behov av assistans till följd av regeländringar genom åren. Men min bild av det som hänt är ändå klar, i stället för att stävja fusket genom att införa flera kontrollfunktioner vid offentliga myndigheter har man valt att dra åt tumskrubarna och spara på systemet för personlig assistans, vilket drabbat oskyldiga hårt. För att kunna göra detta har man givit debatten om fusk alltför stora proportioner. Det hade nog varit mycket bättre om man stärkt dessa resurssvaga gruppers sociala rättigheter juridiskt samtidigt som man gett offentliga myndigheter de verktyg de behöver för att kontrollera och lagföra brottslingar.

Det finns därmed en mycket dramatisk utveckling kring den personliga assistansen i Sverige. I denna studie jämförs organisationer som utför

personlig assistans år 2017 och i den kontext som då rådde under hösten med pågående nedskärningar av den personliga assistansen. Hur hanterade man då brukarens rätt till delaktighet? Och hur kombineras den personliga assistansen med andra tjänster?

Min slutsats blir därmed att den personliga assistansen är en rättighetslag som har inbyggda begränsningar till vilka som kan erhålla assistans vilka bygger mer på diagnos mer än funktionsförmåga, dels genom att man använder sig av kundkretsar, dels att man efter några år införde grundläggande behov. Detta begränsar i sig vilka som kan erhålla personlig assistans i Sverige. LSS-lagen är en stark rättighetslag som kommit att begränsas kraftigt av lagändringar och en mer restriktiv rättspraxis. Detta oavsett om detta sker genom beslut om statlig assistansersättning av handläggare vid Försäkringskassan eller genom beslut av kommunens LSS-handläggare.

Nedan presenteras viktiga resultat för studien som bland annat berör hur den personliga assistansen kombineras med andra tjänster i kommunen. I de tre svenska fallstudierna har jag för studien intervjuat sextiofem personer som ingår i studiens resultat. Arton av dessa personer är brukare, tjuoen personer är personliga assistenter, femton personer är administrativa arbetsledare och fem personer är LSS-handläggare vid kommuner och sex personer är handläggare vid Försäkringskassan. En mer utförlig redovisning av antalet intervjuade per intressentgrupp finns i metodkapitlet avsnitt 4.2.

Hur den personliga assistansen kombineras med andra tjänster. I studien har jag frågat om den personliga assistansen kombineras med andra tjänster och sökt få en uppfattning om vilken betydelse dessa olika kombinationer av tjänster kan förväntas ha för brukaren med personlig assistans för att se om dessa tjänster kan komma att begränsa brukarens inflytande över sin personliga assistans.

Tabell 7.1. Sverige. Kombineras assistansen med andra tjänster? (N=64/65)

Sverige. Kombineras den personliga assistansen som du erhåller med andra välfärdstjänster inom kommunen?

| | | Nej | Ja | Total | |
|---|--------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 7 | 17 | 24 |
| | | % av svarande inom org. | 29,2% | 70,8% | 100,0% |
| Brukarkooperativ | Antal | 0 | 14 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| Assistansbolag | Antal | 6 | 14 | 20 | |
| | | % av svarande inom org. | 30,0% | 70,0% | 100,0% |
| Försäkringskassan | Antal | 6 | 0 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| Total | Antal | 19 | 45 | 64 | |
| | | % av svarande inom org. | 29,7% | 70,3% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,561 och ungefärlig signifikans: ,000. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Sjutton av tjugofyra intervjuade inklusive fem handläggare vid kommuner har svarat att den personliga assistansen kombineras med andra insatser. Alla fjorton intervjuade vid brukarkooperativet har svarat att den personliga assistansen kombineras med andra insatser. Fjorton av tjugofyra intervjuade personer vid företag har svarat att assistansen kombineras med andra insatser. Alla sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att assistansen inte kombineras med andra insatser.

Det finns signifikanta skillnader i svaren på så sätt att handläggare vid Försäkringskassan svarat annorlunda än handläggare vid kommuner. Deras svar måste dock sannolikt tolkas avse andra insatser från Försäkringskassan och inte andras insatser till brukare av personlig assistans inom kommunen. Brukarkooperativet skiljer sig vid jämförelsen med de andra organisationstyperna då alla fjorton svarar att den personliga assistansen kombineras med andra tjänster. Svaren nedan kommer att förklara dessa skillnader ytterligare.

Nedan följer en redovisning över hur den personliga assistansen kombineras för brukare och de brukare som intervjuade arbetar åt i studien. De svarsalternativ som redovisas förväntas ha påverkan vid en kombination med personlig assistans.

Hemtjänst regleras enligt SoL, Socialtjänstlag (2001:453) och märk väl att hemtjänst enligt SoL är avgiftsbelagd för brukaren. Redan i samband med LSS-kommitténs arbete år 2008 fanns tecken på att hemtjänst enligt SoL alltmer kommit att fokusera på *”avgränsade punktinsatser med tonvikt på vård och omvårdnad i människors hem medan det sociala innehållet minskat.”* Därmed så har skillnaden för person med funktionsnedsättningar som erhåller stöd och service enligt LSS och olika insatser enligt SoL på flera sätt blivit större än vad som var lagstiftarnas intentioner vid LSS införande (SOU 2008:77: 213).

Brukaren kan inte bestämma vem som kommer in genom dörren vid hemtjänst och detta var annars något som brukarorganisationer tog upp i samband med assistansreformens införande då de krävde att brukaren skulle kunna bestämma vem som kom och arbetade åt dem som personlig assistent. Se Ratzka (2013:35).

Tabell 7.2. Sverige. Kombineras assistansen med hemtjänst? (N=63/65)

Sverige. Kombination: Hemtjänst

| | | | Hemtjänst Sv | | Total |
|---|-------------------|-------------------------|--------------|-------|--------|
| | | | Nej | Ja | |
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 20 | 3 | 23 |
| | | % av svarande inom org. | 87,0% | 13,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 14 | 0 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 15 | 5 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 75,0% | 25,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 5 | 1 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 83,3% | 16,7% | 100,0% |
| Total | | Antal | 54 | 9 | 63 |
| | | % av svarande inom org. | 85,7% | 14,3% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,260 och ungefärlig signifikans:,234.

Totalt har nio av sextiotre intervjuade som besvarat frågan svarat att den personliga assistansen kombinerar med hemtjänst för brukaren. Tre av tjugotre intervjuade vid kommuner har svarat att den personliga assistansen kombinerar med hemtjänst. Vid brukarkooperativet har fjorton av fjorton intervjuade svarat att det inte finns en kombination med hemtjänst. Det framkommer dock i deras svar under "annan kombination" att flera har ett larm på natten och vid larm rycker personal från nattpatrull/hemtjänst ut i kommunen. Detta är oftast ett larm som används sällan. Den troliga förklaringen är att de intervjuade har svarat att de inte har en kombination då de inte har någon kontinuerligt förekommande kombination med hemtjänst för sin personliga assistans på dagen. Fem av tjugo intervjuade vid företag har svarat att den personliga assistansen för brukaren kombinerar med hemtjänst. Vid Försäkringskassan har fem av sex handläggare svarat att den personliga assistansen vanligen inte kombinerar med hemtjänst.

Jag finner inga signifikanta skillnader mellan organisationstyp i svaren. Men två brukare/kunder vid företag har svarat att de har en kombination med hemtjänst. I det ena fallet under natten för hjälpinsatser kopplat till brukarens sjukdom. I det andra fallet sker detta en gravt synskadad brukare som har personlig assistans en del av dagen och hemtjänst resterande del av dagen och hen blir då fast hemmavid den tid som hen har hemtjänst som punktinsatser. Detta visar att hemtjänst kan ha en begränsande effekt på brukarens personliga frihet då den kombinerar med personlig assistans.

I en gruppboende för vuxna enligt LSS bör enligt Socialstyrelsen (2020: 65) i regel endast tre till fem personer vara boende annars riskerar det att bli för institutionsliknande förhållanden. En gruppboende är enligt Grunewald et al. (2011) en institution då den som bor i dessa boendeformer inte kan få assistansersättning. Grunewald med flera är oroade över en utveckling av "assistansboende där boendet är kopplat till att man är kund hos en viss assistansordnare" (Grunewald et al., 2011:1-2 och 9

§ 9 LSS). Se också Prop. 1992/93:159. Detta är en oroande utveckling och går stick i stäv med LSS-lagens intentioner.

Ingen av de 63 intervjuade som svarat på frågan har svarat att den personliga assistansen kombineras med gruppboende. Detta är viktigt för min studie på så sätt att i andra länder kan det vara vanligt eller mindre vanligt med olika boendeformer där den personliga assistansen kanske snarare blir ett komplement till ett institutionsboende än att vara den insats som allena ger brukaren ett mer självständigt liv.

Syftet med personlig assistans som reform är att stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv oberoende av andra, i egen bostad. Dess motsats att bo på en institution kan ses vara ett boende i grupp (gruppboende eller bostad med särskild service).

I Socialtjänstlagen, SoL 10 § beskrivs syftet med anhörigvård. Socialnämnden bör använda stöd och avlösning för att underlätta vården av anhöriga som är kroniskt sjuka eller som är äldre eller har funktionsnedsättningar. Enligt SOU 2004:68: 407 betyder anhörigvård att det är *vård och omsorg som utförs av anhörig till brukaren*.

Tabell 7.3. Sverige. Kombinerar assistansen med anhörigvård? (N=63/65)

Sverige. Kombination: Anhörigvård

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------|-------------------------|--------|-------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 19 | 4 | 23 |
| | | % av svarande inom org. | 82,6% | 17,4% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 14 | 0 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 20 | 0 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 6 | 0 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 59 | 4 | 63 |
| | | % av svarande inom org. | 93,7% | 6,3% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,343 och ungefärlig signifikans:,059. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisations-typer.

Det finns en statistiskt signifikant skillnad i svaren och jag noterar att bara intervjuade vid kommuner uppgivit att assistansen kombineras med anhörigvård. En brukare vid en kommun har svarat att hans livspartner ger anhörigvård på helgen. En personlig assistent vid en kommun har svarat att brukaren har hjälp av sin livspartner genom anhörigvård på helgen. En administrativ arbetsledare vid en kommun har svarat att brukaren har hjälp av sin livspartner genom anhörigvård på helgen. Make/fru ersätter jag här med livspartner. Ytterligare en administrativ arbetsledare vid en kommun har svarat att assistansen för brukaren kombineras med anhörigvård.

Min slutsats är att det är ovanligt att man kombinerar den personliga assistansen med anhörigvård i Sverige. I min studie finns ett exempel på

en brukare som har personlig assistans i livets slutskede av anhöriga som arbetar som hens personliga assistenter. Brukaren har en kommun som anordnare för sin personliga assistans. Tanken är att brukaren ska leva ett så självständigt liv som möjligt och då brukar inte anhörigvård ingå men det finns situationer då också dessa lösningar kan vara både passande och befogade.

Inte någon av de 63 intervjuade som besvarat frågan har svarat att den personliga assistansen kombineras med ledsagarservice. Ledsagning kan annars enligt Socialstyrelsen (2011) beslutas enligt SoL där ledsagning kan ingå som del i ett beslut om hemtjänst/boendestöd eller ges som en enskild insats. *"Insatsen ledsagning syftar till att bryta isolering och öka möjligheten till aktiviteter utom hemmet. Insatsen kan avgiftsbeläggas."* Ledsagarservice enligt 9 § LSS är en av tio insatser för personer med stöd enligt LSS-lagen och märk väl avgiftsfri (Socialstyrelsen, 2011:9). Jag har förstått vid intervjuer att kommunernas handläggare kräver för insatser enligt LSS att man ska ha ett visst antal timmar grundläggande behov för att få ledsagning enligt LSS.

Många synskadade i Sverige får därmed sannolikt ledsagning enligt SoL i stället för personlig assistans då de kan äta, duscha och klä på sig men kanske behöver hjälp att handla eller gå på föreningsmöten med mera Denna insats är då avgiftsbelagd.

Tabell 7.4. Sverige. Personlig assistans kombineras med annan service (N=63/65)

Sverige. Kombination: Annan service

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 7 | 16 | 23 |
| | | % av svarande inom org. | 30,4% | 69,6% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 14 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 6 | 14 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 30,0% | 70,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 0 | 6 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 13 | 50 | 63 |
| | | % av svarande inom org. | 20,6% | 79,4% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,348 och ungefärlig signifikans:,055. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

För studien har jag gjort anteckningar vid sexton intervjuer med intressenter vid kommuner. Åtta av de sexton har svarat att den personliga assistansen kombineras med sjukgymnastik/fysioterapi. Sju av sexton har svart att den personliga assistansen kombineras med hemsjukvård via kommunen. En av de intervjuade har också då brukaren befinner sig i livets slutskede en kombination av palliativ vård via Landstinget. Tre av de sexton har svarat att den personliga assistansen kombineras med ett larm på natten (trygghetslarm) där hemtjänst/nattpersonal kommer från kommunen vid behov. Två av

sexton har svarat att den personliga assistansen kombineras med ett trygghetslarm som också kan användas på dagen i samband med rast för personalen. Tre av sexton intervjuade har svarat att den personliga assistansen kombineras med rehabilitering via Landstinget. Tre av sexton har svarat att den personliga assistansen kombineras med insatser från arbetsterapeut via Landstinget. En av sexton har svarat att den personliga assistansen kombineras med råd och stöd från Landstinget. En av sexton svarar att den personliga assistansen kombineras med anhörigvård via kommunen. En av sexton har svarat att den personliga assistansen kombineras med daglig verksamhet via kommunen.

De vanligaste kombinationerna med den personliga assistansen vid kommuner är i studien sjukgymnastik, hemsjukvård och trygghetslarm på natt/dag. Märk väl att vid trygghetslarm kommer personal från hemtjänst/nattpatrull från kommunen och brukaren kan då inte bestämma vem som kommer in genom dörren och arbetar med dem. Vid daglig verksamhet är det kommunen som utser egna personliga assistenter för brukaren och märk väl att jag tolkar detta som att valfriheten av vem som ska arbeta som personlig assistent med dem dessa timmar då försvinner.

Vid brukarkooperativ har jag noterat att alla fjorton intervjuade svarat att den personliga assistansen kombineras med "*annat*". Sex av fjorton har svarat att den personliga assistansen kombineras med sjukgymnastik/fysioterapi. Sex av fjorton har svarat att den personliga assistansen kombineras med tjänsten stöd och råd via Landstinget. Fem av fjorton intervjuade har svarat att den personliga assistansen kombineras med larm på natten (trygghetslarm) som vid larm besvaras av hemtjänst/nattpersonal på kommunen. Tre av fjorton har svarat att den personliga assistansen kombineras med insatser av arbetsterapeut. En av fjorton har svarat att den personliga assistansen kombineras med daglig verksamhet. En av fjorton har svarat att den personliga assistansen kombineras med rehabilitering via Landstinget och en av fjorton har svarat att den personliga assistansen kombineras med särskilt stöd via kommunen. Det sista är en LSS-insats från kommunen vilket jag tolkar innebära att ha expertstöd av personal som hjälper en person med funktionsnedsättningar med tjänster någon gång vid behov (se 9§ 1 LSS).

Vid brukarkooperativet är den vanligaste kombinationerna att erhålla insatser från sjukgymnast och stöd och råd via Landstinget. Det är också vanligt att ha ett trygghetslarm på natten men detta används mycket sällan. Märk väl att vid trygghetslarm kommer personal från hemtjänst/nattpatrull från kommunen och brukaren kan då inte bestämma vem som kommer in genom dörren och arbetar med dem. En brukare har daglig verksamhet och då utser kommunen vanligen egna personliga assistenter för brukaren och märk väl att jag tolkar detta som att valfriheten av vem som ska arbeta som personlig assistent med dem dessa timmar då försvinner. Men jag vet inte hur det ser ut i det specifika

fallet. Inskränkningar av brukarens inflytande över sin personliga assistans och omsorgsbehov sker främst via insatser från hemtjänst i form av trygghetslarm och daglig verksamhet.

Femton intervjuade vid företag har svarat "annat" och jag har gjort följande iakttagande vid anteckningar. Elva av femton erhåller antingen sjukgymnastik genom en av företaget anställd sjukgymnast eller via Landstinget. Nio av femton har svarat att det finns en kombination med larm på natten (trygghetslarm) för den personliga assistansen där hemtjänst/nattpatrull vid kommunen kommer till brukaren vid behov. Fem av femton har svarat att den personliga assistansen kombineras med insatser från arbetsterapeut vid behov för att ordna med hjälpmedel till brukaren. Två av femton har svarat att den personliga assistansen kombineras med hemsjukvård. Två av femton har svarat att den personliga assistansen kombineras med insatsen råd och stöd via Landstinget. En av femton har svarat att den personliga assistansen kombineras med daglig verksamhet. En av femton har svarat att den personliga assistansen kombineras med rehabilitering via Landstinget. En av femton har svarat att den personliga assistansen kombineras med vanliga besök inom sjukvården på vårdcentral. En av femton har svarat att den personliga assistansen kombineras med hemtjänst på dagtid.

Det är påfallande många som svarat att den personliga assistansen vid företag kombineras med sjukgymnast eller genom ett larm på natten (trygghetslarm). Jag har gjort några anteckningar som visar på skillnader i hur hemtjänst påverkar den personliga assistansen beroende på omfattningen av insatsen.

En personlig assistent vid ett företag har svarat att brukaren/kunden erhåller en kombination med hemtjänst som brukaren inte gillar att ha. Brukaren tycker inte om alla som kommer från hemtjänsten. Hen känner några men inte alla. För brukaren blir detta en otrygghet. Det kan upplevas som en ofrihet för brukaren men en trygghet för anhörig. I detta fall har jag inte intervjuat brukaren för studien.

En brukare vid ett företag har svarat att hen har ett larm på natten och vid larm så kommer personal från nattpatrull/hemtjänst i kommunen hem till hen. De brukar komma förbi varje natt och titta till hen. De återkommer vid behov.

En personlig assistent till en brukare vid ett företag svarar att brukaren arbetar tjugofem procent vid ett företag och hen är med hen som personlig assistent på hens arbete. Hen har ett larm på natten som går till nattpatrull/hemtjänst i kommunen och de kommer till hen två gånger per natt. Hen behöver tillsyn och hjälp på grund av sin sjukdom.

Alla sex intervjuade handläggare vid Försäkringskassan har svarat "annat". Sex av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att den personliga assistansen brukar kombineras med insatser från arbetsterapeut. Fem av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att det är vanligt att den personliga assistansen kombineras med

sjukgymnastik. Fem av sex handläggare vid Försäkringskassan har också svarat att det är vanligt att den personliga assistansen kombineras med hemsjukvård. Fyra av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att det är vanligt att den personliga assistansen kombineras med daglig verksamhet. Tre av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att den personliga assistansen i vanligt förekommande fall kombineras med larm på natten (trygghetslarm). En av sex handläggare vid Försäkringskassan har ospecificerat svarat att den personliga assistansen kan kombineras med sjukvård.

Vid intervjuer har också noterats om de inte erhåller någon kombination med annan service. Endast nio intervjuade av sextiofyra har svarat att brukaren inte erhåller någon kombination av service med den personliga assistansen. Det finns inte någon signifikant skillnad i svaren mellan organisationstyper. I praktiken är detta en slags dubbelkoll vid intervjuerna.

7.3 Skillnader i myndighetsutövning, omfattning och finansiering

En övergripande fråga i studien för att beskriva oberoende variabel kontext är om skillnader i nivå på myndighetsutövning, omfattning och finansiering för den personliga assistansen kan förväntas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans utifrån studiens resultat?

I Sverige är lagarna som reglerar personlig assistans rättighetslagar vilket ger personen med funktionsnedsättningar en absolut rätt till tjänsterna om personen uppfyller kriterierna för att få personlig assistans. Det betyder att kommunens tillgängliga resurser inte ska vara avgörande och kommunen ska inte kunna avslå en ansökan om personlig assistans utifrån att kommunen inte anser sig ha tillräckliga ekonomiska resurser (Askheim, 2012b:124–125).

Idag har Sverige en marknadsorienterad personlig assistans där brukaren är garanterad att kunna göra ett val av assistansanordnare (Hugemark, 2004: 101–102).

Med avseende på ansvaret för finansieringen av reformen kring personlig assistans är det en statlig myndighet, Försäkringskassans roll att utreda och bedöma rätten till assistansersättning för att därefter administrera och betala ut den (se Prop. 1992/93:159). Kommunerna är huvudmän för huvuddelen av insatserna enligt LSS. Assistansersättning var en ekonomisk konstruktion som innebar att kommunerna fick kostnadsansvaret för personlig assistans för personer med ett mindre omfattande behov medan staten fick ansvar för personer med mer omfattande behov (Prop. 1992/93:159: 69)

Redan efter ett par år gjordes systemet om i Sverige så att kommunerna från år 1997 fick kostnadsansvaret för de första 20 assistanstimmarna per vecka för alla personer som erhöll assistansersättning (Prop. 1996/ 97:150: 138). I rollen som huvudmän för LSS har kommunerna också ett basansvar för hela insatsen personlig assistans vilket innebär att kommunerna har det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av lagen och som behöver personlig assistans får det, oavsett om de är beviljade assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken eller inte (Försäkringskassan, 2016b: 17–18).

Den svenska regeringen beslutar varje år om ett schablonbelopp som brukaren får per assistanstimme. År 2016 är assistansersättningen 288 kronor per timme. Om en funktionshindrad person har särskilda skäl kan denne ansöka om ett högre belopp, 323 kronor per assistanstimme. För att anses ha särskilda skäl kan den funktionshindrade behöva en assistent med särskild utbildning som kräver mer betalt än vad schablonbeloppet räcker till (Försäkringskassan, 2016a).

I studien har en fråga ställts om du som brukare har rätt att kunna göra ett självständigt val av producent/anordnare?

Två brukare av sex intervjuade vid kommuner har svarat att de inte kunnat göra ett självständigt val av anordnare. En brukare vid ett företag och en personlig assistent vid en kommun vet inte svaret på frågan. Totalt har sextioen av sextiofem intervjuade svarat att brukaren kan göra ett självständigt val av anordnare för sin personliga assistans. Det finns inga signifikanta skillnader i svaren mellan organisationstyp.

Låt mig exemplifiera utifrån en av de anteckningar jag gjort vid intervjuer. En brukare vid en kommun har svarat att hen bitt om att få byta assistansanordnare men fått nej av kommunen. Det är inget självständigt val. Brukaren har i många år haft personlig assistans men numera en ledsagare som utför en assistents arbete. Behovet av personlig assistans har varit mycket större tidigare för brukaren och numera får brukaren hjälp med träningsövningar femton timmar i veckan.

Vid intervju med en administrativ arbetsledare i en kommun som arbetat i många år inom social omsorg framkommer att man i kommunen inte infört valfrihet vad avser tjänster enligt Socialtjänstlagen, SoL.

Att ha en personlig assistans genom Försäkringskassan garanterar brukaren valfrihet i valet av assistansanordnare men det är inte lika säkert att brukaren får valfrihet vid insatser från andra sociala tjänster i kommunen. Men en rapport från Socialstyrelsen (2015) visar att den kommunalt beslutade assistansen i kommunen fördelar sig ganska likt det sätt valet sker vid Försäkringskassan (Socialstyrelsen, 2015: 28). Se också ISF 2012 och ISF 2014 för att se hur kommunens beslut om personlig assistans skiljer sig vid jämförelse med Försäkringskassan.

Min studie visar dock att brukare inte alltid känner att de har ett verkligt brukarval i praktiken med kommunen som anordnare. Det kan

säkert finnas flera förklaringar till detta. En sådan annan förklaring lyfts fram av Henriksson (Assistanskoll, 2017b) som då var ordförande i riksdagens socialutskott då hen menar att brukare med kommunalt beviljad assistans ibland i praktiken hindras möjligheten att välja anordnare. Detta då kommunen betalar en ersättning till enskilda assistansanordnare som är så låg att ersättningen inte täcker kostnaderna och det därför bara finns kommunen att välja på för brukaren (Assistanskoll, 2017b)

I Socialutskottets betänkande (2016/17: SoU8: 8) ställs krav från en majoritet i riksdagen att brukare med kommunalt beviljad assistans ska erhålla större möjligheter att välja anordnare för sin personliga assistans.

Tabell 7.5. Sverige. Myndighet som beslutar om personlig assistans (N=64/65)

Sverige. Vet du om det är din kommun eller Försäkringskassan, statlig myndighet som bär huvudansvaret för beslut om vilka tjänster och antalet assistanstimmar som är mest lämpliga för dig?

| | | Kommunen | FK | Total | |
|---|--------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 6 | 19 | 25 |
| | | % av svarande inom org. | 24,0% | 76,0% | 100,0% |
| Brukarkooperativ | Antal | 2 | 12 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 14,3% | 85,7% | 100,0% |
| Assistansbolag | Antal | 3 | 16 | 19 | |
| | | % av svarande inom org. | 15,8% | 84,2% | 100,0% |
| Försäkringskassan | Antal | 0 | 6 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| Total | Antal | 11 | 53 | 64 | |
| | | % av svarande inom org. | 17,2% | 82,8% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,184 och ungefärlig signifikans: ,538.

Fem av sex brukare vid kommuner har svarat att Försäkringskassan (FK) har huvudansvaret för beslut om tjänster och antalet assistanstimmar för dem. Fem av sex brukare vid brukarkooperativet har svarat att Försäkringskassan har huvudansvaret för beslut om tjänster och antalet assistanstimmar för dem. Fem av sex brukare/kunder vid företag har svarat att Försäkringskassan har huvudansvaret för beslut om tjänster och antalet assistanstimmar för dem. Övriga brukare har fått en kommunalt beslutad personlig assistans. Totalt har därmed femtiotre av sextiofyra intervjuade som besvarat frågan svarat att Försäkringskassan har huvudansvaret för beslut om tjänster och antalet assistanstimmar för brukaren. Elva av sextiofyra svarande har därmed svarat att kommunen har ansvaret för ärendehantering.

Svaren visar på en signifikant skillnad endast mellan handläggare vilket är en logisk skillnad då kommunens handläggare säkert bara hanterar ärenden med brukare som har kommunalt beslutad personlig assistans. Fyra av fem handläggare vid kommuner har svarat att kommun avgör frågan medan sex av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat på motsatt sätt.

I studien har en fråga ställts till handläggare om de som handläggare har erfarenhet av att kunna påverka brukarens val av assistansanordnare (arbetsgivarmodell)?

Fyra av fem handläggare vid kommuner har svarat att de inte har någon erfarenhet av att påverka brukarens val av anordnare. En av fem handläggare vid kommuner har svarat att hen har en sådan erfarenhet. Alla sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att de inte har någon erfarenhet av att påverka brukarens val av anordnare för hens personliga assistans.

En handläggare vid en kommun har svarat att hen i normala fall inte påverkar brukarens val av assistansanordnare men hen har gjort detta vid ett tillfälle då en brukare som tidigare redan haft det mycket struligt med fyra olika assistansanordnare och det inte fungerat kontaktat hen. Hen har då förordat kommunen till brukaren som redan har det yttersta ansvaret och alltid ordnar med personal vilket andra assistansanordnare inte alltid kan ordna. Men hen brukar inte förordna någon och vid intervju med nya sökande ber hen dem alltid att börja fundera på vilken anordnare de vill ha för sin personliga assistans. Att det krånglar kan också bero på personen, brukaren själv då det inte fungerar med en assistansanordnare. Vid samtalet framkommer att de brukare som inte kan ge och ta tenderar att byta anordnare och hamnar ofta som jag tolkar detta hos kommunen till slut. Detta kan också bero på funktionsnedsättningar som gör att man som brukare inte riktigt förstår och ser sina assistenter som hembiträden där de ska göra allt. Eller ser man dem som assistenter? Man kanske som brukare inte riktigt förstår vad assistans är för något. I detta fall handlade det dock enligt handläggaren inte om kognitiva funktionsnedsättningar.

I studien ställs följande fråga: När man arbetar som handläggare följer man lagar vid beslut men är det inte så att olika tolkningar av lagstiftning kan göra att olika tjänster inkluderas inom personlig assistans i olika kommuner (regioner)? Alla, fem handläggare vid kommuner och sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat ja på frågan. Det finns inga signifikanta skillnader i svaren.

Men resultatet är desto mer allvarligt då de politiska intentionerna med LSS enligt Lewin (2018) var att sätta mer makt i händerna på brukaren vid handläggning och bedömning av brukarens behov. Inflytande regleras bara i 6§ LSS. Det finns en viktig skillnad då LSS-lagen talar om goda levnadsvillkor medan SoL talar om en skälig levnadsnivå. Resursbrist ska inte vara skäl att avslå en ansökan för kommunen. Det finns som en lagstadgad skyldighet i 15§ LSS för kommunen att skaffa sig kunskap om brukarens behov av LSS och behov ska då täckas av insatser enligt LSS oavsett kommunens ekonomi. (Lewin, 2018: 193).

Brukarens ska därmed också garanteras ett inflytande vid myndighetsutövningen. Med LSS ville man komma bort från att det spelade roll om man levde i en rik eller fattig kommun och därmed uppnå

en mer rättssäker och likvärdig bedömning. Resultaten ovan antyder att det finns tydliga skillnader mellan olika handläggarens bedömningar och också mellan olika kommuner. Men märk väl att detta också ska analyseras utifrån att handläggarna ska ta hänsyn till individens egen unika livssituation.

I studien har jag ställt en fråga om de som handläggare kan ge mig olika exempel på hur olika tolkningar av vilka tjänster som ska ingå i personlig assistans kan visa sig vid beslut? För att besvara denna fråga har jag givit handläggarna olika exempel på vad som skulle kunna ge olika beslut och jag har bett dem att svara på en femgradig Likertskala från extremt osannolikt, ganska osannolikt, neutralt, ganska sannolikt och extremt sannolikt. Tänk nu på att det blir en omvänd skala, det vill säga, extremt osannolikt betyder att det är extremt osannolikt att handläggare kommer till olika beslut i behov av personlig assistans.

Vid intervjuer har ett antal frågor gått igenom om bedömningar av behovet av personlig assistans för arbete, studier, fritidsaktiviteter, sport och träning, middag ute eller hemma hos vänner, renovering, hushållsarbete och olika resor. De svar som har mest signifikans vid analys redovisas och dessa svar berör hur sannolikt det är att de som handläggare bedömer behovet av personlig assistans olika i frågor som berör social omsorg och omvårdnad.

En av fem handläggare vid kommuner finner det extremt osannolikt att de bedömer behovet av assistans för social omsorg och omvårdnad olika. Två av fem handläggare vid kommuner finner det ganska sannolikt att de bedömer olika i frågor om social omsorg och omvårdnad. Två av fem handläggare vid kommuner finner det extremt sannolikt att de bedömer behovet av personlig assistans olika i frågor om social omsorg och omvårdnad. Alla handläggare vid Försäkringskassan finner det ganska sannolikt att de bedömer olika i frågor som berör behovet av assistans för social omsorg och omvårdnad.

I alla delfrågor som ställts för studien så bedömer handläggare ganska olika men det som oroar mest är att de verkar bedöma behovet av assistans för social omsorg och omvårdnad mycket olika.

I samband med fallstudier i Sverige har jag rest mycket och det har framkommit i kontakt med ett företag ett exempel på hur en kommun (dock inte deltagande i min studie) kan kräva dubbelt så många timmar av grundläggande behov per vecka för att bevilja personlig assistans som det behövs för att få personlig assistans i en annan kommun. Alla LSS-insatser kräver grundläggande behov. Rättssäkerheten blir därmed hotad i det svenska systemet. Som medborgare och brukare kan jag ha rätt till personlig assistans i en kommun men inte i en annan kommun. Vid Försäkringskassan kan de också göra olika bedömningar men de har gemensamma riktlinjer och det verkar göras mera likartade bedömningar av behovet av personlig assistans.

Resultatet för studien visar på att det finns myndighetsbedömning som brister i rättssäkerhet. Lewin (2018) pekar på att handläggare kan använda sig av begränsande strategier för att förminska och göra gällande att behov inte finns i den omfattning som krävs för att brukaren ska kunna erhålla en LSS-insats. Under sökningen är gjord på beslut kring olika LSS-insatser i kommuner. Lewin går så långt som att konstatera att LSS värdegrund inte verkar vara styrande för den faktiska myndighetsutövningen som kommunens handläggare gör i sitt arbete utan arbetsprocessen är mer förenlig med SoL:s värdegrund (Lewin, 2018: 196–197). I detta finns en viktig skillnad mellan LSS-lagens olika krav på helhetssyn och att ta hänsyn till brukarens rätt till inflytande medan SoL som lag öppnar för att ta hänsyn till kommunens ekonomiska resurser.

Resultaten för denna studie indikerar att rättighetslagstiftningen behöver stärkas och att myndighetsutövningen behöver göras mer rättssäker och enhetlig. Jag noterar också att det verkar skilja mindre mellan olika handläggares beslut vid Försäkringskassan än mellan kommuner.

I studien har jag ställt frågan till handläggare om det för dem som handläggare finns ett behov av att reglera vem som utför assistansen för brukaren vid beslut?

Fyra av fem handläggare vid kommuner har svarat att de inte har ett behov av att reglera vem som utför assistansen men en handläggare vid en kommun ser ett behov av att kunna reglera vem som utför assistansen. Vid Försäkringskassan har sex av sex handläggare svarat att de inte ser ett behov av att reglera vem som utför den personliga assistansen.

En handläggare vid en kommun har svarat att det kan finnas behov av att reglera vem som arbetar som assistent, exempelvis vid PAN-avtal. Problemet kan vara angeläget då en anhörig ser assistansen som en "födkekrok." PAN-avtal är ett specifikt avtal för anställning av anhöriga som personlig assistent.

I studien ställs en fråga till handläggare om de ser ett behov av att reglera vid beslut exakt när och till vad den personliga assistansen ska användas för brukaren?

Tre av fem handläggare vid kommuner svarar att det finns ett behov av att reglera vid beslut exakt när och till vad den personliga assistansen ska användas. Två av fem handläggare vid kommuner har svarat att så inte är fallet. Fem av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att det inte finns ett behov av att reglera exakt när och till vad den personliga assistansen används. En av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att det finns ett sådant behov.

En handläggare vid Försäkringskassan har svarat att det kan finnas ett behov att reglera exakt när och till vad den personliga assistansen ges exempelvis då brukaren har en kombination med daglig verksamhet. Om

brukaren erhåller daglig verksamhet så finns det en grundregel om att assistenten inte är med. Med andra ord så förväntas kommunen ordna egen personal för den dagliga verksamheten.

Utifrån Lewin (2018) tolkar jag detta som att det finns en problematik där handläggare tolkar rätten till personlig assistans ungefär som man tolkar rätten till en punktinsats via SoL. Då kan LSS-lagen i praktiken ses krocka med det kommunala självstyret. De missar därmed att se till helheten kring brukarens behov och ska inte heller ta hänsyn till kommunens ekonomi vid beslut om behov finns av LSS-insatser. Det är nog problematiskt för brukarens självbestämmande över sin personliga assistans om man styr för hårt hur de ska använda assistansen exakt när och till vad. Lewin (2018) uttrycker det som att brukaren med LSS skulle *"ges kontroll över den egna livssituationen och förstärkt medborgarskap"* (Lewin, 2018: 193). Jag tolkar det som att om man som handläggare styr så att man beslutar i detalj om insatser när och hur i stor omfattning då kringgår man brukarens rätt till självbestämmande, inflytande och möjlighet att leva ett liv som andra.

I studien har frågan ställts om vilka som är de tyngsta som handläggare att vilja reglera och åtminstone till viss del standardisera beslut om personlig assistans till brukaren?

Jag har gått igenom de olika svarsalternativen då jag annars haft svårt att få något svar på frågan under intervjun.

Fyra av fem handläggare vid kommuner har svarat att normering, att specificera tjänstens utformning på likartat sätt inte är ett tungt skäl för dem att vilja reglera eller standardisera beslut. En handläggare vid en kommun har varit av motsatt uppfattning. Sex av sex handläggare vid Försäkringskassan har att normering, att specificera tjänstens utformning på likartat sätt inte är ett tungt skäl för dem att vilja reglera eller standardisera beslut om personlig assistans.

Att styra resurserna mer träffsäkert utifrån lagens intentioner har de fyra handläggare som besvarat frågan vid kommuner ansett vara ett av handläggares tyngsta skäl att vilja reglera eller standardisera beslut till viss del. Tre av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att styra resurserna mer träffsäkert utifrån lagens intentioner är en av deras tyngsta skäl att vilja reglera eller till viss del standardisera beslut om personlig assistans. Tre av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att så inte är fallet.

Jag har till handläggare ställt en fråga om en önskan om ökad kontroll av tjänstens utförande kan vara ett av handläggarens tyngsta skäl att vilja reglera eller till viss del standardisera beslut? Fyra av fyra handläggare vid kommuner som besvarat frågan har svarat att så är fallet. Fem av sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att så inte är fallet men en handläggare svarat att så är fallet.

I dessa svar finns tydliga skillnader mellan handläggarna från kommunen och Försäkringskassan.

Om handläggare ser till kommunens budget vid beslut finns det skäl att se om de kan kontrollera tjänstens utförande för att spara pengar åt kommunen. Det är nog en rimlig förklaring till skillnaden. (Det är det Lewin, 2018 nog skulle kalla att inte skilja riktigt på SoL och LSS-lagen vid handläggning och bedömning av brukarens behov.) Men det är inte den enda tänkbara förklaringen.

En handläggare vid en kommun har svarat "annat" på tyngsta skäl att vilja reglera eller till viss del standardisera beslut. Hen ser ett behov av att se över om det är två instanser som utreder brukarens behov av personlig assistans. Det kanske bör vara en instans enligt handläggaren så att brukaren inte får process på process. Vid intervjun med den handläggare som nämns ovan framkommer också att hen anser att: "Det ska vara behovsstyrt och inte diagnosstyrt." Hen nämner exempelvis att tillsyn av övervakande karaktär som grundläggande behov nu kräver psykisk sjukdom. Detta bör man enligt handläggaren se över, oavsett om det avser medicinska eller psykiska funktionshinder. Många brukare tappar idag sin assistans enligt handläggaren som annars hade fått detta på grund av denna ändring. I övrigt bör nämnas att en handläggare vid en kommun berättar att vid akuta insatser så ser de på Socialtjänstlagen SOL först och utreder senare behovet av LSS-insatser. Det kan krävas upp till sex månaders utredningstid.

I studien har jag också ställt en fråga för att se om det förekommer en kombination av att både Försäkringskassan och kommunen beslutar tillsammans. Tidigare har jag erhållit kritik från brukare i Westin (2014) då brukare kunnat känna sig i underläge då de vid utredning om sina behov fått besök samtidigt av handläggare vid kommunen och Försäkringskassan.

Tabell 7.6. Sverige. Vem ansvarar för ärendehantering vid utredning? (N=60/65)

Sverige. Vem ansvarar för ärendehantering vid ansökan om personlig assistans och då också beslut om antalet assistanstimmar för brukaren?

| | | | Kommunen | En statlig myndighet | En kombination | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|----------|----------------------|----------------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 4 | 15 | 5 | 24 |
| | | % av svarande inom org. | 16,7% | 62,5% | 20,8% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 2 | 12 | 0 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 14,3% | 85,7% | 0,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 4 | 9 | 3 | 16 |
| | | % av svarande inom org. | 25,0% | 56,3% | 18,8% | 100,0% |
| Försäkringskassan | Antal | 0 | 2 | 4 | 6 | |
| | % av svarande inom org. | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 100,0% | |
| Total | Antal | 10 | 38 | 12 | 60 | |
| | % av svarande inom org. | 16,7% | 63,3% | 20,0% | 100,0% | |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,331 och ungefärlig signifikans: ,041. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Det finns två intressanta resultat i denna tabell. Det ena resultatet avslöjar att de vid Brukarkooperativet inte har erfarenhet av att en handläggare

från kommunen och en handläggare från Försäkringskassan kommer samtidigt för utredning. Deras svar står ut i jämförelse med andra organisationstyper. Sannolikt har de ansvariga vid brukarkooperativet sett att behoven varit så omfattande att de valt att hjälpa brukaren ansöka om assistans direkt via Försäkringskassan. Om kommunen och Försäkringskassan båda kan förväntas få ansvar för brukarens assistans så kan det antas att det är oklart hur stort omfattande grundläggande behov brukaren har av personlig assistans per vecka. Erfarenheten av denna kombination finns därmed främst vid företag och i kommunen. Det antyder att de olika utförande organisationerna kan ha litet olika målgrupper. Det andra intressanta resultatet är att fyra av sex handläggare vid Försäkringskassan har erfarenhet av denna kombination vid utredning som betyder att de åker ut tillsammans med en handläggare från kommunen. Det borde därmed vara ganska vanligt förekommande.

En handläggare vid Försäkringskassan har svarat att oftast har redan ett beslut tagits av kommunen som valt att skicka vidare ärendet till Försäkringskassan för bedömning.

En handläggare vid Försäkringskassan har svarat att det kan se mycket olika ut från gång till gång vid den första utredningen. De kan få ansökan direkt till sig vid Försäkringskassan och då brukar handläggaren fråga om de varit till kommunen innan de lämnat ansökan till dem och om de vill att kommunen ska vara med vid intervjun? Ibland tackar kommunen nej till att vara med. Hens uppfattning är att kommunen och Försäkringskassan kan gå gemensamt till brukaren för intervju vid utredning i ungefär femtio procent av fallen. Hen har också erfarenhet av att de ibland kan vara två handläggare från Försäkringskassan vid längre resor. Ibland upplever handläggaren att det kan vara bra att ha en annan handläggare att bolla saker med. Det primära och vanligaste är ändå att hen ensam åker ut som handläggare från Försäkringskassan för att träffa brukaren för utredning. Hen ser det som att det kan vara bra att kommunen och Försäkringskassan får information samtidigt vid utredning.

De intervjuade i studien har fått svara på frågan om hur många timmar de som brukare har i veckan med personlig assistans alternativt hur många timmar den brukare de arbetar mest med har för antal timmar med personlig assistans i veckan.

Totalt har tjugo personer intervjuats vid kommuner för min studie och totalt har de tillsammans 2384 assistanstimmar per vecka, delat på tjugo personer. Det ger ett genomsnitt på 119,2 assistanstimmar per vecka för brukaren. Sex brukare har intervjuats för studien vid kommuner och de har totalt 672 assistanstimmar. Det ger ett genomsnitt för de intervjuade brukarna vid kommuner på 112 assistanstimmar per vecka för brukaren.

Totalt har fjorton personer intervjuats vid brukarkooperativet för min studie och totalt har de tillsammans 1841 assistanstimmar per vecka delat på fjorton personer. Det ger ett genomsnitt vid brukarkooperativet på

131,5 assistanstimmar per vecka för brukaren. Sex brukare har intervjuats för studien vid brukarkooperativet och de har totalt 795 assistanstimmar. Det ger ett genomsnitt för de intervjuade brukarna vid brukarkooperativet på 132,5 assistanstimmar per vecka för brukaren.

Totalt har tjugo personer intervjuats vid företag för min studie och totalt har de tillsammans 1941 assistanstimmar per vecka, delat på tjugo personer. Det ger ett genomsnitt på 97,05 assistanstimmar per vecka för brukaren. Sex brukare/kunder vid företag har intervjuats för min studie och de har totalt 660 assistanstimmar. Det ger ett genomsnitt för de intervjuade brukarna vid företag 110 assistanstimmar per vecka.

Svaren från de olika organisationerna visar vid jämförelse mellan organisationstyper på tydliga skillnader i antalet assistanstimmar per vecka för brukaren. Vid brukarkooperativet hade brukarna beslut på klart fler timmar med assistansersättning.

I september år 2016 fanns det enligt Assistansskoll (2016a) 15 820 personer i Sverige med assistansersättning. Dessa uppgifter kommer ursprungligen från Försäkringskassan. Personerna med assistans-ersättning hade i genomsnitt 127,84 assistanstimmar per vecka. Av dessa var 45,8 procent kvinnor och 54,2 procent var män. Kvinnorna hade i genomsnitt fått beslut på 125,76 assistanstimmar per vecka, medan männen hade fått beslut på 129,59 assistanstimmar per vecka (Assistansskoll, 2016a). Se också Socialförsäkringsrapport 2016:5 (64–67) för mer detaljerade jämförelser av utvecklingen av personlig assistans fram till år 2015.

7.4 Brukarens påverkan på myndighetsbeslut

En övergripande fråga för studien avser brukarens möjlighet till påverkan över myndighetsbeslut kring sin personliga assistans.

Tabell 7.7. Sverige. Har brukaren inflytande över antalet assistanstimmar? (N=53/65)

Sverige. Kan du som brukare äga något slags inflytande över antalet assistanstimmar som du erhåller?

| | | Nej | | Ja | | Total | |
|---|--------|-------------------------|-------|--------|--|-------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 9 | 11 | | | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 45,0% | 55,0% | | | 100,0% |
| Brukarkooperativ | Antal | 2 | 9 | | | 11 | |
| | | % av svarande inom org. | 18,2% | 81,8% | | | 100,0% |
| Assistansbolag | Antal | 10 | 6 | | | 16 | |
| | | % av svarande inom org. | 62,5% | 37,5% | | | 100,0% |
| Försäkringskassan | Antal | 0 | 6 | | | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | | | 100,0% |
| Total | Antal | 21 | 32 | | | 53 | |
| | | % av svarande inom org. | 39,6% | 60,4% | | | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,430 och ungefärlig signifikans:,020. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Totalt har trettio två av sextio fyra intervjuade besvarat frågan positivt medan tjugo en av sextio fyra besvarat frågan negativt. Elva av sextio fyra

vet inte svaret på frågan. De sistnämnda svaren om "vet inte" har tagits bort i tabellen ovan för att inte ge upphov till skev signifikans.

Alla sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att brukaren kan äga något slags inflytande över antalet assistanstimmar som brukaren erhåller. Detta ska jämföras med att tre av fyra handläggare vid kommuner svarat positivt på frågan.

Det finns statistiskt signifikanta skillnader i hur de svarat utifrån olika organisationstyper och jag noterar att två tredjedelar av de intervjuade vid brukarkooperativet har svarat att brukaren kan äga inflytande över antalet assistanstimmar som brukaren erhåller medan de intervjuade inte svarar lika positivt vid kommuner och företag.

Det är även teoretiskt intressant att ett relativt stort antal svarat att brukaren inte har något inflytande över antalet assistanstimmar som de erhåller beslut på eller inte vetat svaret på frågan.

Jag är rädd att denna brist på inflytande och okunskap som tas upp i resultatet ovan visar att handläggare handlägger LSS-ärenden ungefär på samma sätt som SoL-ärenden och då har man inte samma krav att ge brukaren inflytande vid myndighetsutövning och beslut.

Detta tas också upp som en problematik av Lewin (2018) som i en tidigare studie undersökt handläggares avslag på olika LSS-insatser i kommuner. Lewin fann flera brister i rättssäkerheten och en av dem är att man inte tillämpar 6§ LSS som tar upp inflytande (Lewin, 2018: 197). Lewin hävdar exempelvis också enligt Assistanskoll (2014b) att handläggare vid Försäkringskassan inte tar hänsyn till värdet helhet som är ett fundamentalt begrepp i lagen (LSS) och att myndigheten därmed fragmentiserar behoven.

Erlandsson (2014) hävdar att om handlingsutrymmet för en handläggare hanteras utifrån interna myndighetsspecifika normer kan det skapas ett glapp mellan gällande den rättigheter man har enligt lagstiftning och den rätt som faktiskt tillämpas (Erlandsson, 2014: 7).

Tabell 7.8. Sverige. Kan brukaren köpa extra assistanstimmar? (N=32/65)

Sverige. För man som brukare själv köpa fler assistanstimmar om man ser ett behov av detta?

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|--------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 12 | 1 | 13 |
| | | % av svarande inom org. | 92,3% | 7,7% | 100,0% |
| Brukarlooperativ | Antal | Antal | 4 | 5 | 9 |
| | | % av svarande inom org. | 44,4% | 55,6% | 100,0% |
| Assistansbolag | Antal | Antal | 7 | 2 | 9 |
| | | % av svarande inom org. | 77,8% | 22,2% | 100,0% |
| Försäkringskassan | Antal | Antal | 0 | 1 | 1 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| Total | Antal | Antal | 23 | 9 | 32 |
| | | % av svarande inom org. | 71,9% | 28,1% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,523 och ungefärlig signifikans:0,33. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Totalt har nio av sextiofyra personer svarat att brukaren kan köpa assistanstimmar privat medan tjugotre av sextiofyra har svarat att man inte kan göra detta. Hälften, trettio två av sextiofyra har svarat att de inte vet svaret. Noterar återigen alla de som inte vetat svaret på frågan då detta visar på en stor okunskap i frågan.

Det finns en signifikant skillnad i svaren totalt som grundar sig på Brukarkooperativets och handläggarnas svar. En av sex handläggare vid Försäkringskassan svarar att brukaren kan köpa extra timmar privat för personlig assistans medan övriga inte vet svaret. Detta ska jämföras med att tre av fyra handläggare vid kommuner svarat att brukaren inte kan köpa extra timmar privat för personlig assistans. Vid brukarkooperativet har en majoritet av de som svarat att man kan köpa assistanstimmar privat men det framgår inte varför man intar en annan hållning vid brukarkooperativet än vid kommuner och företag. Mig veterligen så kan man inte privat köpa assistanstimmar extra i Sverige men man kan köpa städtjänster med mera privat dock inte som "*personlig assistans*."

7.5 Formellt krav eller inte på att arbetsleda som brukare

I Sverige är personlig assistans en rättighetslagstiftning där brukarna får personlig assistans utifrån om de definieras tillhöra någon av de tre personkretsarna, grupperna som nämnt tidigare i Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade: 1 §. Det ställs därmed inte något formellt krav på att brukaren själv ska ha vilja och förmåga att vara arbetsledare (Askheim, 2012b: 126). Funktionshindrade benämns enligt Hugemark (2004) som sina assistenters uppdragsgivare i olika svenska 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 ger brukaren ett långtgående inflytande över hur assistansen ska organiseras och utföras. LSS-lagens mål om självbestämmande, integritet, inflytande och medbestämmande utmynnar i två 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). Utifrån texten ovan och Askheim (2012b: 123 och 126) kan därmed krav på arbetsledning från brukarens sida ses vara svagt i Sverige.

I studien har jag ställt en fråga om det finns det formella kravet på vilja och förmåga hos brukaren att vara arbetsledare för sina personliga assistenter?

Femtiofem intervjuade har svarat att så inte är fallet medan tio inte vet svaret på frågan. En av de intervjuade administrativa arbetsledarna vid

brukarkooperativet har svarat vet inte på frågan och detta har givit skillnad i signifikans i jämförelse med de andra organisationstyperna som alla svarat nej. Jag väljer att bortse från detta då ingen av arbetsledarna har påstått att det finns ett formellt krav på brukaren att kunna arbetsleda sina personliga assistenter.

Går det att få personlig assistans om man som brukare inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter?

Femtiosex av femtiosju intervjuade har svarat att det går att få personlig assistans även om man som brukare inte själv kan handleda sina personliga assistenter. En brukare vid en kommun har svarat att så inte är fallet. Åtta intervjuade vet inte svaret på frågan.

Under intervjun berättade en administrativ arbetsledare vid ett företag att det kan vara ett problem när personer har stora kognitiva funktionsnedsättningar för arbetsmiljön då de inte klarar att handleda sina personliga assistenter.

En administrativ arbetsledare vid brukarkooperativet visste inte svaret på frågan vilket gav skillnad i signifikans. Det räcker dock inte för att jag ska se några reella skillnader mellan organisationer utifrån svaren på frågan.

7.6 Tillåtna arbetsgivarmodeller

Det är viktigt att undersöka vilka arbetsgivarmodeller, det vill säga olika producenter som tillåts för personlig assistans enligt landets lagstiftning. Dessa arbetsgivarmodeller visar på hur skiljelinjerna går mellan rollerna som arbetsgivare och arbetsledare. Arbetsledaransvaret avser brukarens möjlighet till styrning av sina personliga assistenter. Arbetsgivaransvaret reglerar formell anställning och löner.

Enligt 6 § i LSS-lagen i Sverige ska verksamheten utföras med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet där den funktionshindrade personen i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges (SFS nr: 1993:387 6 §).

I lagens förarbeten, Prop. 1992/93: 159 framkommer att den personen med funktionsnedsättningar ska äga ett avgörande eller mycket stort inflytande över vem som anställs som assistent. Den enskilde brukaren förutsätts också ha ett stort inflytande över när och hur den personliga assistansen ges. I Sverige kan brukaren välja om hen eller hen själv vill vara arbetsgivare för sina personliga assistenter, anlita kommunen eller låta ett kooperativ, organisation eller privat företag vara anordnare av den personliga assistansen (Prop. 1992/93: 159: 174).

I skriften *"Vägledningsspärmen"* som bland andra Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA, står bakom finns det ett kapitel som beskriver de vanligaste organisatoriska formerna för personlig assistans (Holmbom et al., 2004). Det är utifrån denna källa jag i ett avsnitt beskrivet olika

anordnare i Westin (2010 och 2014: 113–115). Se gärna också Assistanskoll (2018b) där de beskriver olika assistansanordnare. I detta avsnitt ovan beskriver jag endast vilka organisationstyper som är tillåtna som anordnare av personlig assistans i Sverige.

I Sverige har det skett stora förändringar på assistansmarknaden de senaste tio åren. Enligt uppgifter från Socialstyrelsen (2015) har de privata företagen som anordnare av personlig assistans fördubblat sin andel av utförandet mellan åren 2005 och 2014. Det betyder att mer än hälften av alla brukare med assistansersättning har ett avtal med en privat anordnare. Kommunerna har under samma period mellan åren 2005 och 2014 gått tillbaka som anordnare av personlig assistans, från cirka sextio procent till trettiofem procent. Kooperativen som benämns assistanskooperativ i Socialstyrelsens statistik har minskat sin andel av assistansmarknaden något mellan åren 2005 och 2014, från tolv procent till nio procent. Andelen personer som väljer att anordna assistansen i egen regi har under samma period mellan åren 2005 och 2014 gått tillbaka något från tre till två procent av dem som erhåller statlig assistansersättning från Försäkringskassan (Socialstyrelsen, 2015: 28).

När det gäller utförandet av personlig assistans utifrån kommunala beslut enligt LSS, är fördelningen mellan olika regiformer likartad den som gäller för assistansersättningen med beslut från Försäkringskassan (Socialstyrelsen, 2015: 28).

7.7 Informerat och självständigt val av anordnare

Om brukaren ska kunna göra ett verkligt självständigt val av anordnare bör brukaren dels garanteras en rätt att välja anordnare, dels ha god information att tillgå om olika valalternativ inför sitt val.

I Sverige går det numera lätt att finna information om lagar och personlig assistans på nätet. På Försäkringskassans hemsida finns samlad information att tillgå om tjänsten personlig assistans och hur man ansöker om denna tjänst (Försäkringskassan, 2016b). I Sverige finns också en hemsida där man kan jämföra olika anordnare av personlig assistans med varandra Assistanskoll (2016b). Via Intresseföreningen för assistansberättigade, IfA (2014) finns också en frågeguide att använda som brukare till stöd vid val av assistansanordnare. Det finns också i Sverige ett antal föreningar för personer med funktionsnedsättningar utifrån olika funktionshinder med egna hemsidor som man kan kontakta vid intresse.

Om brukaren ska kunna göra ett verkligt självständigt val av assistansanordnare så bör brukaren ha god information att tillgå om olika valalternativ inför sitt val. I studien har följande fråga ställts: På vilka sätt har du erhållit information från kommun eller statlig myndighet om personlig assistans och om så tilläts de olika alternativa producenter som finns för personlig assistans?

Tabell 7.9. Sverige. Information från vänner och bekanta (N=57/65)

Sverige. Information: Vänner och bekanta

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 16 | 7 | 23 |
| | | % av svarande inom org. | 69,6% | 30,4% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 4 | 10 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 28,6% | 71,4% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 7 | 13 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 35,0% | 65,0% | 100,0% |
| Total | Antal | 27 | 30 | 57 | |
| | % av svarande inom org. | 47,4% | 52,6% | 100,0% | |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,369 och ungefärlig signifikans:,021. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Vid kommuner har sju av tjugotre av de intervjuade svarat att de erhållit information om personlig assistans via vänner och bekanta. Vid brukarkooperativet har tio av fjorton erhållit information genom vänner och bekanta. Vid företag har tretton av tjugo svarande erhållit information av vänner och bekanta. Tre handläggare vid kommuner har svarat att de inte erhållit information från vänner och bekanta. Det är en skillnad i jämförelse med andra intressenter men det är dock utifrån få svar.

Totalt erhålls dock signifikanta skillnader i svaren mellan organisationstyper och jag noterar att vid kommuner så har de erhållit information i mycket mindre grad från vänner och bekanta i jämförelse med brukarkooperativet och företag.

Tabell 7.10. Sverige. Skriftlig information om personlig assistans (N=57/65)

Sverige. Information: Skriftlig information

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------|-------------------------|-------|-------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 19 | 24 |
| | | % av svarande inom org. | 20,8% | 79,2% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 1 | 13 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 7,1% | 92,9% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 7 | 13 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 35,0% | 65,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 1 | 4 | 5 |
| | | % av svarande inom org. | 20,0% | 80,0% | 100,0% |
| | Total | Antal | 14 | 49 | 63 |
| | | % av svarande inom org. | 22,2% | 77,8% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,245 och ungefärlig signifikans:,287.

Fyrtionio av sextiotre har erhållit skriftlig information om personlig assistans. Notera att handläggare finns med bland de intervjuade vid kommunen och de borde ha erhållit skriftlig information i högre grad än andra.

Det finns inga signifikanta skillnader mellan organisationstyper i dessa svar men jag noterar att intervjuade vid brukarkooperativet erhållit

skriftlig information i mycket högre grad än intervjuade från kommuner och företag.

Vid litet djupare analys av resultatet framkommer att fem av sex brukare hos både brukarkooperativet och kommunen har svarat att de erhållit skriftlig information om personlig assistans medan endast två av sex brukare vid företag svarat de erhållit skriftlig information.

Vid intervjuer har jag noterat om de intervjuade svarat att de sökt information om personlig assistans via Internet.

Nitton av tjugofyra intervjuade vid kommuner har sagt att de erhållit information om personlig assistans via Internet. Tretton av fjorton intervjuade vid brukarkooperativet har erhållit information om personlig assistans via Internet. Fjorton av tjugofyra intervjuade vid företag har svarat att de erhållit information om personlig assistans via Internet. Alla sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att de erhållit information om personlig assistans via Internet.

Det finns inga stora skillnader i de sextiofyra svaren men jag noterar samtidigt att alla sex brukarna vid brukarkooperativet har sökt information via Internet om personlig assistans. Detta ska jämföras med ungefär hälften av brukarna vid kommuner och företag.

Tabell 7.11. Sverige. Information vid föredrag om personlig assistans (N=59/65)

Sverige. Information: Föredrag

| | | Nej | | Ja | | Total |
|---|--------|-------------------------|--------|--------|--------|-------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 9 | 15 | 24 | |
| | | % av svarande inom org. | 37,5% | 62,5% | 100,0% | |
| Brukarkooperativ | Antal | 0 | 14 | 14 | | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| Assistansbolag | Antal | 8 | 12 | 20 | | |
| | | % av svarande inom org. | 40,0% | 60,0% | 100,0% | |
| Försäkringskassan | Antal | 1 | 0 | 1 | | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| Total | Antal | 18 | 41 | 59 | | |
| | | % av svarande inom org. | 30,5% | 69,5% | 100,0% | |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,408 och ungefärlig signifikans:,020. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Femton av tjugofyra intervjuade vid kommuner har svarat att de vid föredrag erhållit information om personlig assistans. Alla fjorton intervjuade vid brukarkooperativet har svarat att de vid föredrag erhållit information om personlig assistans. Tolv av tjugofyra intervjuade vid företag har svarat att de vid föredrag erhållit information om personlig assistans.

Endast en handläggare vid Försäkringskassan har svarat och då att hen inte erhållit information via föredrag. Men vid Försäkringskassan torde rimligtvis internutbildningar med föredrag ske så sannolikt har den intervjuade tänkt på föredrag arrangerade av andra organisationer.

I dessa svar ovan finns signifikanta skillnader mellan organisationstyper. Vid analys noteras också signifikanta skillnader i brukarnas svar då alla sex brukare vid brukarkooperativet varit på föredrag om personlig assistans medan bara en av sex brukare/kunder gjort detta vid företag samt två av sex brukare vid kommuner.

Men två av sex kunder jag intervjuat vid företag har rimligen ändå erhållit sådan information om personlig assistans via föredrag då en av dem vid intervjutillfället arbetar som ombudsman vid en intresseorganisation för personer med funktionsnedsättning och en brukare är ägare till ett företag även om en anhörig är verksamhetsansvarig vid företaget.

Genom att analysera anteckningar vid intervjuerna framkommer tydligt att det är brukarkooperativet som satsar mest på utbildning och att brukare och personal ska erhålla information via föredrag. Vid brukarkooperativet har jag noterat svar vid tolv intervjuer. Fyra brukare har svarat att de erhållit en internutbildning om personlig assistans vid brukarkooperativet. Två brukare har själva hållit föredrag om personlig assistans i olika föreningssammanhang. En brukare har svarat arbetsledarträff då de brukar lyssna på föredrag som en del av arbetsledarträffar. En brukare har erhållit information genom att delta i en studiecirkel som annan förening ordnar om påverkan för personer med funktionsnedsättning. Sex personliga assistenter har svarat att de gått en internutbildning i tre steg med utbildningsdagar, heldag eller halvdag vid brukarkooperativet om personlig assistans. De två administrativa arbetsledarna har högre utbildning och har båda också erhållit intern utbildning via brukarkooperativet. Verksamhetsledaren håller själv en del av dessa föredrag. Det är mycket tydligt utifrån dessa svar att brukarkooperativet har en mycket högre kunskapsnivå i jämförelse med övriga organisationer.

Om du varit i kontakt med någon eller några organisationer som informerat om personlig assistans så nämn gärna vilken sorts organisationer du varit i kontakt med?

Tabell 7.12. Sverige. Information via IfA om personlig assistans (N=54/65)

Sverige. Information: Intresseföreningen för assistansberättigade, IfA

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 20 | 0 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 8 | 6 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 57,1% | 42,9% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 19 | 1 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 95,0% | 5,0% | 100,0% |
| Total | Antal | 47 | 7 | 54 | |
| | % av svarande inom org. | 87,0% | 13,0% | 100,0% | |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,530 och ungefärlig signifikans:,001. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Svaren i tabellen ovan visar på signifikanta skillnader mellan organisationstyper då brukare och övriga vid brukarkooperativet i mycket högre grad än andra haft kontakt med Intresseföreningen för assistansberättigade, IfA.

Fem av tjuo intervjuade vid kommuner har erhållit information om personlig assistans via hemsidan Assistanskoll som tillhandahålls av Independent Living Institute. Tre av de fem är administrativa arbetsledare. Sex av fjorton intervjuade vid brukarkooperativet har erhållit information om personlig assistans via Assistanskolls hemsida varav två är administrativa arbetsledare. Fyra av tjuo intervjuade vid företag varav två är administrativa arbetsledare har erhållit information om personlig assistans via Assistanskolls hemsida. Det finns inga stora skillnader i svaren utifrån organisationstyp, men fler har tagit del av information från Assistanskoll vid Brukarkooperativet.

Tabell 7.13. Sverige. Information från intresseorganisationer (N=54/65)

Sverige. Intresseorganisationer utifrån olika sorters funktionshinder

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|--------|-------------------------|-------|-------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 19 | 1 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 95,0% | 5,0% | 100,0% |
| Brukarkooperativ | Antal | | 7 | 7 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| Assistansbolag | Antal | | 14 | 6 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 70,0% | 30,0% | 100,0% |
| Total | Antal | | 40 | 14 | 54 |
| | | % av svarande inom org. | 74,1% | 25,9% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,407 och ungefärlig signifikans:,011. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

En av tjuo intervjuade vid kommuner har svarat att hen varit i kontakt med intresseorganisationer utifrån olika funktionshinder. Observera att ingen av de sex brukare som intervjuats varit i kontakt med sådana föreningar. Sju av fjorton intervjuade vid brukarkooperativet har varit i kontakt med sådana föreningar. Observera att tre av sex brukare som intervjuats varit i kontakt med sådana föreningar. Sex av tjuo intervjuade vid företag har varit i kontakt med sådana föreningar. Observera att endast en av sex brukare/kunder varit detta.

Svaren visar på signifikanta skillnader mellan organisationerna då brukarkooperativet skiljer sig från de övriga sedan flera hos dem varit i kontakt med föreningar som kämpar för personer med funktionsnedsättningar utifrån olika funktionshinder. Det finns också signifikanta skillnader mellan svaren från personliga assistenter och totalt då tre av sex personliga assistenter vid brukarkooperativet har

erfarenhet av kontakt med sådana föreningar. Detta ska jämföras med att tre av åtta personliga assistenter gjort detta vid företag och ingen av de sju som intervjuats vid kommuner.

Tabell 7.14. Sverige. Information. Ingen kontakt med specifik organisation (N=54/65)

Sverige. Information: Den intervjuade har inte varit i kontakt med någon specifik organisation?

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|--------|-------------------------|-------|-------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 15 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 25,0% | 75,0% | 100,0% |
| Brukarkooperativ | Antal | | 11 | 3 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 78,6% | 21,4% | 100,0% |
| Assistansbolag | Antal | | 9 | 11 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 45,0% | 55,0% | 100,0% |
| Total | Antal | | 25 | 29 | 54 |
| | | % av svarande inom org. | 46,3% | 53,7% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt Cramer's V: ,420 och ungefärlig signifikans: ,009. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Femton av tjugo intervjuade vid kommuner har svarat att de inte varit i kontakt med någon specifik organisation för att erhålla information om personlig assistans. Ingen av de sex brukarna vid kommuner säger sig ha haft kontakt med sådana organisationer.

Tre av fjorton intervjuade vid brukarkooperativet har svarat att de inte varit i kontakt med någon specifik organisation för att erhålla information om personlig assistans. Två av dem är personliga assistenter. En av sex brukare säger sig inte ha haft kontakt med sådana organisationer.

Elva av tjugo intervjuade vid företag har svarat att de inte varit i kontakt med någon specifik organisation för att erhålla information om personlig assistans. Fyra av sex brukare/kunder vid företag säger sig inte ha haft kontakt med sådana organisationer.

Svaren visar på signifikanta skillnader mellan organisationstyper då intervjuade vid kommuner och företag i mycket större omfattning är brukarkooperativet inte kontaktat någon specifik organisation för att erhålla information om personlig assistans.

Tabell 7.15. Sverige. Information. Annan slags information (N=64/65)

Sverige. Information: Annat

| | | | Nej | Ja | Total |
|---|-------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 8 | 16 | 24 |
| | | % av svarande inom org. | 33,3% | 66,7% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 1 | 13 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 7,1% | 92,9% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 9 | 11 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | 45,0% | 55,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 0 | 6 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 18 | 46 | 64 |
| | | % av svarande inom org. | 28,1% | 71,9% | 100,0% |

I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer´s V: ,365 och ungefärlig signifikans:036. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Intressant utifrån resultatet i tabellen är att alla sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att de erhållit information på annat sätt om personlig assistans. Detta ska jämföras med att bara en av fyra handläggare vid kommuner svarat att hen erhållit information på annat sätt. Handläggares svar ger signifikant skillnad mellan kommuner och Försäkringskassan. Brukarkooperativet är den utförande organisation där flest erhållit information på annat sätt. Men märk väl att Försäkringskassans handläggare alla svarat "annat."

Det viktigaste som framkommit vid anteckningar som gjorts vid intervjuer om att erhålla annan information om personlig assistans kommer från handläggare vid Försäkringskassan.

Sex handläggare vid Försäkringskassan har svarat att de informerar vid utredning om personlig assistans. De informerar då dels om personlig assistans, dels vilka sorters alternativ som finns för att organisera den personliga assistansen. De ger då som handläggare inga namn på anordnare. Det förekommer också att en handläggare får förfrågan om personlig assistans via telefon. Hen brukar tipsa om att fråga vänner som har personlig assistans.

Dessa olika sätt att hämta information ovan där det finns signifikanta statistiska skillnader mellan organisationstyper talar för att brukare hos brukarkooperativet utgår primärt från en syn på egenmakt som motstånd. Se Gough och Modig (1995: 16 och 18). Brukare vid företag har då en syn på egenmakt som konsumentval och då förutsätts man välja det bästa alternativet för sig på en marknad. Se Bonfils och Askheim (2014: 65). Det blir litet mer oklart om vilken form av egenmakt som är tydligast kring kommunen som utförare men det ter sig främst vara egenmakt som medproduktion. Se Bonfils och Askheim (2014: 66).

Tanken är alltså att de olika organisationstyperna representerar olika inflytandesituationer för brukaren och att brukaren anpassar sig till den form av ideal för egenmakt som präglar respektive organisationstyp. Resultaten ovan visar att detta antagande har stor analytisk bärkraft.

Gough och Modig (1995) hävdar att det erfarenhetsutbyte som brukare gör med varandra då de är arbetsledare vid ett brukarkooperativ utgör en unik kunskapsbas (Gough & Modig, 1995: 20–21)

De resultat som redovisas i denna studie visar att brukarkooperativet inte bara utgör en unik kunskapsbas där brukare kan dra lärdom av varandra utan det fokus de har vid brukarkooperativet (både som brukare och personal) på att söka information och nå en ökad kunskap avslöjar ett systematiskt kvalitetsarbete och också i förlängningen en mycket humanistisk syn på människan. Ett sätt för dem vid brukarkooperativet att uppnå en bättre värld är att värdesätta kunskap och att lära sig att argumentera för sin rätt i samhället. Det blir i sig ett uttryck för deras syn på egenmakt.

7.8 Möjlighet till återkoppling för brukare och producenter

I verkställandet av den personliga assistansen kan man förvänta sig en uppföljning på olika sätt där brukaren får göra sin röst hörd om hur den personliga assistansen fungerar. En övergripande fråga för studien är om det finns möjlighet till återkoppling för brukare och organisationer avseende tjänstens kvalitet inom kommunen?

I Sverige finns det krav i lag om den enskildes inflytande enligt en vägledning från Socialstyrelsen (2013: 40). I Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 5 § framkommer att verksamheten ska syfta till jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionshinder med målet att den enskilde får möjlighet att leva som andra. I Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 6 § framkommer att verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet där den enskilda ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. I Lag (1993:387) 15 § som reglerar kommunens uppgifter hör enligt punkt 7 att samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder.

Det finns därmed inte i Sverige en reglering som gör Handikappråd obligatoriska i kommuner för personer med funktionshinder.

I studien ställs en fråga om det finns ett handikappråd i kommunen?

Elva av tjugo intervjuade vid kommuner har svarat att de inte vet om det finns ett handikappråd i kommunen. Nio av tjugo intervjuade vid kommuner har svarat att det finns ett handikappråd i kommunen. Tolv av fjorton intervjuade vid brukarkooperativet har svarat att de inte vet om

det finns ett handikappråd i kommunen. Två av fjorton har svarat att det finns ett handikappråd i kommunen. Fjorton av tjugo intervjuade vid företag har svarat att de inte vet om det finns ett handikappråd i kommunen. Sex av tjugo intervjuade vid företag vet att det finns ett handikappråd i kommunen. Totalt har femtiofyra personer besvarat frågan. Det finns inga signifikanta skillnader finns i svaren mellan organisationstyper.

Över vilka slags frågor kan handikapprådet äga inflytande och uttala sig om som du upplever det? Nedan redovisas anteckningar av de svar jag erhållit vid intervjuerna:

En brukare vid ett företag har svarat att handikapprådet arbetar med diskrimineringsfrågor. En brukare vid en kommun har svarat att handikapprådet arbetar med frågor som avser tillgänglighet vid ombyggnation eller reovering av kommunens fastigheter. En brukare/kund vid ett företag har svarat att handikapprådet arbetar med tillgänglighetsfrågor. En personlig assistent vid en kommun har svarat att handikapprådet arbetar med tillgänglighetsfrågor. Två personliga assistenter vid företag har svarat att handikapprådet arbetar med tillgänglighetsfrågor. En personlig assistent vid företag som arbetar med vissa administrativa arbetsuppgifter har svarat att handikapprådet i kommunen arbetar med tillgänglighetsfrågor. Det är totalt sex personer av alla intervjuade som svarat att handikapprådet i kommunen arbetar med tillgänglighetsfrågor. En brukare vid en kommun och en brukare vid ett företag har båda svarat att handikapprådet arbetar med frågor som berör tjänsteutbudet i kommunen. Jag minns att tillgången på färdtjänst var ett exempel på en sådan fråga som tagits upp. En brukare vid en kommun har svarat att handikapprådet i kommunen arbetar med utlåtande i frågor inom hälsa och omsorg. En brukare vid ett företag och en personlig assistent med vissa administrativa arbetsuppgifter vid ett företag har svarat att handikapprådet arbetar med utlåtanden i frågor som dessa. Ingen har svarat "annat" av de intervjuade då frågan om vilka frågor som tas upp i handikapprådet ställts vid intervjuerna.

Fyrtioåtta av femtiofyra intervjuade har svarat att de inte vet vilka frågor som handikapprådet arbetar med. Endast sex intervjuade, varav två vid kommuner och fyra vid företag vet vilken sorts frågor som handikapprådet arbetar med. Jag noterar att alla intervjuade vid brukarkooperativet svarat att de inte vet vilka frågor som handikapprådet arbetar med. Det finns ingen signifikant skillnad i svaren mellan olika organisationstyper.

Ingen av de intervjuade har svarat att frågan inte är aktuell då kommunen inte har något handikappråd.

Finns andra alternativa forum för dialog genom vilka brukare kan ha politiskt inflytande över personlig assistans inom kommunen?

Ingen av de intervjuade har nämnt att det finns Intresseorganisationer för personlig assistans. Ingen har heller nämnt att det finns branschråd för dessa frågor. Ingen har nämnt att det finns några brukarråd i kommunerna som tar upp dessa frågor.

Fem intervjuade har svarat "annat" för alternativa forum för dialog inom kommunen och jag har noterat dessa svar vid intervjuer:

En administrativ arbetsledare vid en kommun har svarat att det finns en intresseförening för vissa funktionsnedsättningar i staden och även om hen inte vet om de tar upp personlig assistans specifikt så är deras lokal en träffpunkt för brukare av personlig assistans.

En administrativ arbetsledare vid en kommun har svarat att det finns en intresseförening för vissa funktionsnedsättningar i staden där många brukare av personlig assistans är aktiva. De träffas för att umgås och det blir då en träffpunkt för dem. De åker också på utlandsresor med föreningen.

En administrativ arbetsledare vid ett företag har svarat att företaget självt arrangerar öppna möten kring personlig assistans där alla är välkomna. Vid dessa öppna möten föreläser exempelvis en jurist om ändringar kring den personliga assistansen.

En administrativ arbetsledare vid brukarkooperativet har svarat att det finns en LSS-grupp vid en intresseförening för personer med funktionsnedsättningar.

Totalt har trettiotre av femtiofyra svarat att de inte vet om det finns alternativa forum för dialog i kommunen. Av dessa svar ovan framkommer att det inte är vanligt utan ovanligt med någon form av alternativa forum för dialog inom kommunen. Det finns inga signifikanta skillnader i svaren utifrån organisationstyp.

Svaren ovan är litet nedslående då det i Sverige inte verkar finnas starka kompletterande beslutsstrukturer vid sidan av socialnämnden i kommuner som kan ge råd, stöd eller ta beslut i frågor som är viktiga för det stora flertalet personer med funktionsnedsättningar i kommuner. Handikappråd ger också intrycket av att ha litet för lite makt att ta beslut då de bara är rådgivande och därför så kanske inte de intervjuade uppfattar det som viktigt att engagera sig i handikappråden. Det är i sig ett underbetyg till kommunerna.

7.9 Betydelsen av avtal och serviceplan vid utförande

-Finns det ett avtal och en serviceplan/genomförandeplan som tillsammans i praktiken reglerar brukarens rättigheter och ansvar i relation till den utförande organisationen som arbetsgivare?

En fråga har ställts i studien om det finns ett avtal mellan dig som brukare och verksamheten vilket reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen?

Sextiotre av sextiofem intervjuade har svarat att det finns ett avtal som reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen. En av sex brukare vid en kommun vet inte om ett sådant avtal finns för verksamheten. En personlig assistent vid en kommun har också svarat att hen inte vet om det finns ett sådant avtal för brukarens personliga assistans.

Svaren visar inte på några statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper. Men vid dokumentanalys av de avtal jag erhållit i samband med studien så framgår att det finns signifikanta skillnader i hur man utformar dessa avtal mellan olika organisationstyper.

Inom kommunerna så ger avtalet intryck av att man som brukare skriver över hela arbetsgivaransvaret till kommunen. Brukaren har då i praktiken avtalat bort mycket självbestämmande kring sin personliga assistans. Vid kommunen har brukaren inte heller någon personlig budget för sin personliga assistans där man kan ha inflytande över assistansmedlens fördelning. Man sparar inte separat assistansomkostnader för brukaren. Rättigheterna för brukaren att ha inflytande över sin personliga assistans ger för mig intryck av att specificeras mer i hur kommunen väljer att arbeta i olika grad med en systematisk kvalitetsutveckling i genomförandeplanen för brukaren. Det finns möjlighet för en driven administrativ arbetsledare som arbetar aktivt med inflytandefrågor att specificera situationer där brukaren vill göra det och det på ett visst sätt. Men märk väl att även om kommunerna i högre grad börjat arbeta med systematiskt kvalitetsarbete kring genomförandeplanen och dess uppföljning så är intrycket ändå att det i första hand är ett medbestämmande som brukaren erhåller som brukare av personlig assistans i kommunen.

Vid brukarkooperativet är perspektivet det motsatta och ansvar och rättigheter regleras i avtalet utifrån vilken nivå av inflytande som brukaren själv önskar ha över sin personliga assistans. Egenmakt för brukaren tolkas som att uppdragsgivaren är i fokus. Brukarkooperativet har ändå helt arbetsgivaransvar. En brukare kan vara autonom (egen) arbetsledare eller ha en administrativ arbetsledare (och vid stora funktionsnedsättningar också ha en person som personlig assistent som kan styra assistansen i vardagen och säga till assistenterna vad de ska göra i brukarens ställe). Det senare förekommer inte i min studie. I avtalet framkommer att brukarkooperativet är arbetsgivare och här regleras ansvarsförhållande, uppdragets utformning (som detaljstyrs genom genomförandeplanen), rekryteringsfrågor, ekonomi där brukaren har en egen budget för sina assistansmedel och budgetuppföljning efter varje beviljandeperiod, assistansomkostnader, redovisning och dokumentation.

Genomförandeplanen som också benämns kvalitetsplan vid brukarkooperativet hör ihop med avtalet då planen specificerar ansvar och rättigheter i vardagen utifrån ett antal områden, nivå på

självbestämmande, arbetsbeskrivning, om något händer, stöd vid kontakt med myndigheter, uppgiftsfördelning som bilaga till kvalitetsplanen samt överenskommelse om dokumentation, rekrytering, utbildning med mera

Avtalet och genomförandeplanen reglerar tillsammans rättigheter och ansvar för brukaren och brukarkooperativet som arbetsgivare på en rad områden. I genomförandeplanen görs en kvalitetsplan och en överenskommelse om utformning av den personliga assistansen utifrån brukarens önskemål. Vid brukarkooperativet finns ett systematiskt kvalitetsarbete och i avtal och genomförandeplan så regleras tydligt ansvar och rättigheter mellan brukare och brukarkooperativet.

Vid företagen kan avtalet betyda att man som brukare ger hela arbetsgivaransvaret till företaget men företagen kan i avtal ge brukaren/kunden olika mycket inflytande över sin personliga assistans.

Ett stort företag i studien arbetar mycket med kvalitetsarbete och uppföljning av genomförandeplanen för brukaren. I avtalet framgår att frågor kring rekrytering av personliga assistenter och schemaläggning sker utifrån genomförandeplanen som upprättas i samråd med kunden utifrån kundens önskemål. Men företaget administrerar hela kostnaden och jag finner inte en uppgift om någon avsättning ur kundens budget på något visst belopp för assistansomkostnader. Dessa kostnader för assistansomkostnader verkar kunden få lägga ut och erhålla ersättning för mot kvitto om företaget godkänt kostnaden. Intrycket är ändå att det systematiska kvalitetsuppföljningsarbetet är imponerande.

Men ett litet företag har i sitt avtal ett större fokus på självbestämmande för brukaren även om man inte specificerar uppgifter i samma omfattning i genomförandeplanen som det stora företaget. I avtalet så regleras ansvarsförhållanden mellan arbetsgivaren och brukaren och här sköter kunden/uppdragsgivaren själv schemaläggning eller utser någon att sköta det åt sig. Detsamma gäller vikarieanskaffning. Företaget kontrollerar så att arbetstidslagar följs. Rekrytering regleras så att kunden väljer själv vilka som ska arbeta som personliga assistenter men företaget har den yttersta beslutanderätten och kan neka om det finns saklig grund. Kunden kan i samråd med administrativ arbetsledare avsäga sig att en viss personlig assistent arbetar om samarbetet inte fungerar. Personalkostnader och ekonomi regleras. Företaget tar hela ersättningen men har en pott för assistansomkostnader och i avtalet regleras hur många kronor företaget ska avsätta per assistanstimme för assistansomkostnader. Vid företaget finns obligatoriska utbildningar för de personliga assistenterna, HLR (hjärt- och lungräddning) och lyftteknik men kunden har rätt att själv avgöra vilka utbildningar de personliga assistenterna behöver i övrigt så länge utbildningarna är relaterade till funktionshindret. Assistansomkostnader (personal, arbetsmiljö eller utbildning) redovisas till kunden var tredje månad och varje månad redovisas förbrukade och kvarstående assistanstimmar för brukaren. Företaget har inte någon omfattande genomförandeplan men

ansvarsförhållanden regleras tydligt i frågor som sekretess, myndighetskontakt, assistansens utformning, utbildning och personalrekrytering, uppföljning samt dokumentation.

Avtalet och genomförandeplanen hör ihop och reglerar i praktiken vilket självbestämmande brukaren kan ha över sin personliga assistans.

Finns det en serviceplan över brukarens personliga assistans och andra tjänster som kombineras med den personliga assistansen inom kommunen?

Totalt har fyrtiosex av sextio intervjuade svarat att brukaren har en serviceplan/genomförandeplan för sin personliga assistans. Sju av sextio har svarat att så inte är fallet och sju av sextio intervjuade vet inte svaret på frågan. Det finns inte signifikanta skillnader i svaren mellan organisationstyper men jag noterar skillnader.

Två av sex brukare jag intervjuat vid kommuner har svarat att det finns en serviceplan medan tre av sex har svarat att så inte är fallet. En av sex intervjuade vet inte svaret på frågan. Fem av sex intervjuade brukare vid brukarkooperativet har svarat att de har en serviceplan för sin personliga assistans medan en av sex brukare har svarat att så inte är fallet. Tre av sex intervjuade brukare vid företag har svarat att de har en serviceplan medan en brukare har svarat att så inte är fallet. Två av sex brukare vet inte om de har en serviceplan/genomförandeplan för sin personliga assistans.

En brukare vid brukarkooperativet berättar vid intervju att hen valt bort att ha en genomförandeplan. Det finns därmed en möjlighet att även andra utifrån svaren valt bort att ha en genomförandeplan för sin personliga assistans. En brukare som kan tala för sig känner kanske inte alltid att hen behöver ha en genomförandeplan.

Även handläggarnas svar står ut de fem handläggare vid kommuner som svarat har svarat att brukaren har en serviceplan medan bara en handläggare av sex intervjuade vid Försäkringskassan svarat på frågan och då säger sig inte veta svaret. Detta beror sannolikt på att handläggare vid Försäkringskassan inte ser sig involverade vid assistansens genomförande.

Det finns därmed flera viktiga kontextuella frågor som påverkar miljön för de anordnande organisationerna som utför personlig assistans. Denna påverkar sker främst genom lagstiftning, rättspraxis, ekonomisk omfattning av tjänsten samt om brukaren är garanterad valfrihet och en personlig budget. Valfrihet är en förutsättning för ökad egenmakt för brukaren. (Det sista som berör valfrihet har också Askheim (2005: 247) konstaterat utifrån tidigare forskning.)

8. Resultatanalys

Med utgångspunkt i den begreppsmässiga disposition som redovisats i doktorsavhandlingens inledning så förväntas den oberoende variabeln, de olika producenterna/organisationstyperna och deras kontext, främst i form av lagstiftning i landet påverka undersökningens beroende variabel, vilket utgörs av brukarens praktiska inflytande över sin personliga assistans. Analysen redovisas utifrån den struktur som presenterats i samband med resultatredovisningen i empiriavsnittet.

I fallbeskrivningarna ovan i empiriavsnittet fokuseras att beskriva den oberoende variabeln kontext i form av lagar och regler, praxis i form av handläggares bedömningar och omfattning av den personliga assistansen. Jag har i detta avsnitt också förutom att beskriva tillåtna anordnare enligt lag, tagit upp om brukaren kan göra ett självständigt val av anordnare samt vilken information som har funnits att tillgå inför brukarens eventuella val av anordnare. I detta avsnitt fokuseras också om det finns ett avtal mellan brukaren och anordnare som reglerar brukarens rättigheter och ansvar för sin personliga assistans samt om det finns en serviceplan.

En viktig huvudpoäng för denna studie är att kunna analysera i detalj skillnader kring beroende variabel och det resultat som olika sätt att organisera sin personliga assistans får för brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande. Men under arbetets gång har jag också insett att detta inte går att analysera utan att undersöka och förstå de omgivande faktorerna som beskrivits i fallbeskrivningarna ovan.

I resultatanalysen nedan redovisas kort och övergripande viktiga systemskillnader mellan Finland och Sverige vad avser den oberoende variabeln kontext i form av lagar och praxis för att lägga den största vikten vid att jämföra organisationernas påverkan på brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande över sin personliga assistans i vardagen.

Jag vill dock kort sammanfatta det viktigaste som framkommit om oberoende variabel kontext för att sedan fördjupa denna analys i avsnittet nedan.

I Finland och Sverige regleras personlig assistans som en rättighetslagstiftning men i Finland är den personliga assistansen underställd socialvårdslagen och systemet är därmed som helhet mycket mindre till sin omfattning. I Finland kombineras den personliga assistansen mer ofta med olika boendelösningar och insatser än i Sverige och kommunen som alltid beslutar avgör vilken valfrihet brukaren i praktiken kan ha över sin personliga assistans. Kommunen kan välja att inte ge brukaren valfrihet utan brukaren blir då egen arbetsgivare eller erhåller inte någon personlig assistans, ges valfrihet med servicesedel bland av kommunen godkända alternativa anordnande organisationer samt välja att göra det som köptjänst där brukaren inte har valfrihet med

olika organisationer kan anordna den personliga assistansen. Kommunen håller helt i den ekonomiska makten och brukaren äger inte någon egen budget för den personliga assistansen. Observera att det fåtal timmar brukaren erhåller för personlig assistans i genomsnitt i praktiken begränsar det inflytande och självbestämmande brukaren kan erhålla med personlig assistans också på systemnivå.

Även med den nya social- och hälsovårdsreformen som år 2021 är beslutad kommer de olika landskapen som har ansvaret för beslut kunna välja om de producerar tjänsten själva eller låter privata alternativa anordnare producera tjänsten, (Social- och hälsovårdsreformen, 2021). Det betyder att i Finland är och kommer valfriheten för brukaren vara fragmenterad.

Fattiga och rika kommuner kan utifrån denna studies resultat också ge tjänsten personliga assistans olika innehåll beroende på de ekonomiska förutsättningar som styr. Den nu beslutade social- och hälsovårdsreformens syfte är primärt att skapa förutsättningar för en mer likvärdig vård- och omsorg där det inte ska spela någon roll vart du bor som brukare. Min studie visar att det är avgörande vart du bor för vilken service du kan erhålla som brukare av personlig assistans då kommunen har makt att bestämma vilken grad av inflytande du kan erhålla.

I Sverige har brukaren valfrihet om beslutet om personlig assistans är taget av den statliga myndigheten Försäkringskassan men om kommunen tagit beslutet kan det se olika ut från kommun till kommun och brukaren är då inte alltid garanterad valfrihet. I Sverige är systemet mycket mer omfattande men har en rättspraxis som är mycket begränsande i relation till den lagstiftning som finns på området. Vid statligt beslutad personlig assistans erhåller dock brukaren både valfrihet och en personlig budget för sin personliga assistans vilket är viktigt för att garantera brukarens ett stort inflytande över sin personliga assistans. Hur man ser på inflytande för brukaren, kvalitetsuppföljning och personlig budget är en kontextuell fråga på så sätt att det kan ställas olika krav på hur man ska arbeta med dessa frågor på nationell nivå men det är också viktiga frågor inom organisationerna. I Sverige ges brukaren i genomsnitt många fler timmar vilket generellt på systemnivå ökar brukarens möjlighet att styra över sin personliga assistans men samtidigt så leder en mer begränsad rättspraxis till att allt färre erhåller personlig assistans. Studiens resultat visar att kommuner kan bedöma grundläggande behov väldigt olika i Sverige vilket betyder att du som brukaren kan erhålla personlig assistans i en kommun men inte i en annan kommun. Det råder därmed inte någon likvärdig bedömning och regionala skillnader finns i dessa frågor. Den kommunala självstyrelsen kan därmed ses få en stor påverkan för hur man implementerar sociala rättigheter för brukaren. Denna problematik var också påfallande i de finska fallstudierna.

I Sverige har en ny utredning kommit, (SOU 2021:37: 25) där det framkommit att man via utredningen sökt dra tillbaka konsekvenserna av

en del av de prejudicerande domar som under senare år begränsat kraftigt antalet personer som kan erhålla personlig assistans. Men denna utredning tar inte upp huvudmannskapet av personlig assistans där en rent statlig personlig assistans hade kunnat bemöta de skillnader som finns i beslut av kommuner som leder till att brukaren inte är garanterad att få erhålla en personlig assistans om hen flyttar. Framtiden ter sig ovisst och problemet med olika bedömningar av olika kommuner samt olika ekonomiska förutsättningar mellan kommuner kvarstår därmed.

I Finland ställs formellt krav på att brukaren ska kunna handleda och i praktiken arbetsleda sina personliga assistenter medan det i Sverige saknas ett sådant formellt krav. Detta leder till att den personliga assistansen riktar sig till olika målgrupper samt har olika omfattning i de båda länderna. I Finland finns också en begränsning i relation till omfattningen av social omsorg vid utförandet av personlig assistans vilket leder till färre timmar personlig assistans för brukaren. Nedan utvecklas analysen och resultaten jämförs på systemnivå.

Frågor som berör den oberoende variabeln, hur organisationer påverkar den beroende variabeln, brukens inflytande över sin personliga assistans fokuseras och hur de ser på sina roller kring brukarens personliga assistans, arbetsledning och schemaläggning, rekrytering och introduktion av nya personliga assistenter, fortbildning, hantering av missnöje, dokumentation, ekonomi och kvalitetsuppföljning. I detta avsnitt analyseras dessa resultat i detalj. Därmed kommer jag både att redovisa nya resultat och genomföra en jämförande analys i detta avsnitt.

Analyskapitlet avslutas med en beskrivning av den beroende variabeln där de intervjuade fått uppskatta och svara på frågan hur de ser övergripande på brukarens möjlighet till inflytande över sin personliga assistans. Ett index över den beroende variabeln presenteras också utifrån svaren på de viktigaste frågorna som ställts kring sätten att organisera brukarens personliga assistans i vardagen. Detta index är av yttersta vikt för att beakta syftet med studien som är att undersöka inom vilken eller vilka organisationer medborgaren som brukare fått bli medproducent av tjänsten eller äga en högre grad av inflytande och självbestämmande.

Det resultatanalysen nedan sammanfattningsvis visar är att resultaten övergripande stämmer väl överens med figur 3 som beskriver de olika styrningsmodellerna inom vilken brukaren ska söka inflytande och självbestämmande över sin personliga assistans. I figur 4 har jag fört samman det som skrivits i teoriavsnittet om institutionell logik satt det samman med styrningsmodeller och den primära samhällssektor som styrningsmodellen tillhör. Det intressanta är att New Public Governance utifrån denna analys sätts primärt med sin hemvist inom den tredje sektorn.

8.1. Oberoende variabel kontext

Första huvudfråga: Hur påverkar den omgivande kontexten de utförande organisationernas möjlighet att visa sin unika karaktär, sin institutionella logik?

Denna huvudfråga ska besvaras nedan genom ett antal delfrågor, teman som beskriver den kontextuella bakgrund inom vilka de anordnande organisationerna ska verka. Brukarens inflytande kan indirekt påverkas av de ramar, regler, krav och begränsningar som denna kontext ger. Nedan redovisas svaren på ett antal frågor på temat.

8.2. Rättighetslag kontra en integrerad insats

En övergripande fråga för studien att besvara är om rättigheten till personlig assistans fastställs som en rättighetslag eller en integrerad del av en lagstiftning för social service där personlig assistans är en insats bland andra som kommunen kan välja eller inte välja att ge brukaren?

Askheim et al. (2014a) har tillsammans med andra forskare byggt upp en analysmodell där de skiljer mellan brukarstyrd assistans, brukarorienterad assistans och kommunstyrd assistans. Det första temat i modellen besvarar frågan vem som bestämmer hur arbetsgivaransvaret ska se ut. I den brukarstyrda idealmodellen förväntas detta ske genom att brukaren väljer arbetsgivare. I den brukarorienterade assistansmodellen förväntas detta val av arbetsgivare ske genom brukarmedverkan men här har också kommunen därmed en påverkan på brukarens val. I den kommunstyrda assistansmodellen är det kommunen som väljer arbetsgivare och därmed faller möjligheten till brukarval bort helt. Temat visar på ett teoretiskt antagande om att det finns olika assistansmodeller vilka kan begränsa brukarens personliga assistans på olika sätt (Askheim et al., 2014a: 122–123 och 126).

Enligt Lewin (1998) är det utmärkande för en rättighetslag att den ställer individen med funktionsnedsättning i centrum då denne har ett giltigt krav gentemot staten som staten måste erkänna och möta med offentliga insatser. I praktiken stärker en rättighetslag för personer med funktionsnedsättningar deras rättsliga ställning gentemot andra med likartade behov som då ska bedömas olika. Rättssäkerhetsprincipen om lika fall ska behandlas lika stämmer om fallen bedöms utifrån samma lagstiftning. I annat fall kan en rättighetslag innebära att personer med likartade behov ska bedömas olika om detta sker utifrån tillämpning av olika lagstiftning där den ena lagstiftningen inte är en rättighetslag (Lewin, 1998:87).

I resultatredovisningen för denna studie framkommer att i Finland är lagen som ger rätt till personlig assistans inte en integrerad del av en allmän socialvårdslagstiftning utan det är en rättighetslagstiftning om än begränsad utgående från en subjektiv rätt. Handikappservicelagen där

lagen om personlig assistans ingår som en delreform är underordnad Socialvårdslagen och därmed bedömer kommunen om Socialvårdslagens insatser räcker i första hand innan beslut om personlig assistans tas för den sökande. Men det är samtidigt inte en renodlad individuell rättighetslag som garanterar individen rätt till personlig assistans bara individen bedöms nå upp till kraven för att erhålla personlig assistans. Kommunen avgör därmed trots subjektiva rättigheter vilka insatser som brukaren med funktionsnedsättningar erhåller och det är inte garanterat att dessa insatser ges genom personlig assistans. Kommunens rätt att avgöra om och hur den personliga assistansen anordnas är dock inte obegränsad, utan den begränsas av att klienten har en självbestämmanderätt och av att klientens åsikter och önskemål som ska ges akt på när beslut fattas och verkställs. Kommuners olika ekonomiska resurser kan därmed förväntas påverka vilka insatser och dess omfång som personer med funktionsnedsättningar erhåller.

Juridiskt sakkunnig (2017) hävdar att en kommun inte kan vägra att bifalla en förmånsansökan i situationer då sökanden uppfyller de lagstadgade kraven och det finns medel anslagna för den aktuella förmånen. Kommunens rätt att välja hur man anordnar insatsen för personen med funktionsnedsättningar är dock inte obegränsad, utan den begränsas av att klienten har en självbestämmanderätt och av att klientens åsikter och önskemål som ska ges akt på när beslut fattas och verkställs. Men i praktiken är det nog ändå så att kommunerna inte är villiga att bevilja ekonomiska förmåner om detta inte är obligatoriskt.

Den personliga assistansen i Sverige är reglerad av en speciallag, LSS. I Sverige finns sålunda en rättighetslagstiftning som ska garantera personer med funktionsnedsättning personlig assistans och ett val av anordnare om dessa personer uppfyller kraven för att kunna erhålla personlig assistans. Men det finns stora begränsningar inbyggda i lagstiftning och rättspraxis. Till att börja med ska de sökande uppfylla kraven till att få LSS-insatser (insatser specifikt för personer med funktionsnedsättningar) och därmed anses tillhöra någon personkrets men utöver detta kan de också bedömas ha stora behov som ger rätt till personlig assistans. Vid bedömning om personlig assistans ska en person för att få statlig assistansersättning ha grundläggande behov på över 20 timmar i veckan och inte vara över 65 år vid ansökan. Om så inte är fallet så hänvisas den sökande till kommunen som då bedömer vilken insats som är mest lämplig för brukaren. Det kan vara personlig assistans men det kan också vara andra insatser, ibland insatser som inte regleras av LSS-lagen utan av Socialtjänstlagen. Det finns därmed inbyggda begränsningar i lagen som reglerar vilka som kan erhålla personlig assistans. Genom att stycka upp bedömningen i små delar/moment finns en stor risk att helhetsbedömningen som ska garantera goda levnadsvillkor nonchaleras och att handläggare vid Försäkringskassan och kommuner bedömer insatsen mer som en punktinsats likt övriga

sociala tjänster inom kommunerna. Med ett sådant tänkande sätts myndighetens och kommunens ekonomi framför personer med funktionsnedsättnings rättigheter och möjlighet att leva ett liv som andra. I Sverige har vi en rättighetslagstiftning för personer med funktionsnedsättningar men praktiserar en mycket begränsande tillämpning av lagstiftningen.

Utifrån texten ovan och Askheims (2012b:123) jämförelse av lagreglering mellan Norge och Sverige kan den personliga assistansen i Finland och Sverige bedömas utgå från en rättighetslagstiftning men med olika begränsningar. Jag skulle till och med vilja motsäga Askheim (2012b) teoretiskt utifrån studiens resultat på så sätt att det inte räcker att tala om en rättighetslagstiftning kontra en integrerad tjänst som andra inom den sociala förvaltningens område på kommunen. Vi behöver också skilja på sociala rättigheter och civilrättsliga rättigheter (se Trädgårdh, 1999). I en nordisk kontext där den socialdemokratiska välfärdsstatens ideal härskar om än under omvandling bör också rättighetsbegreppet granskas och diskuteras.

Gustafsson (2018) ser en gradvis förskjutning från en *"allmän välfärdsorienterad lagstiftning till individuella rättigheter och den enskildes valmöjligheter jämsides med en tilltagande decentralisering av välfärdens ansvarsområden...Med denna rättighetsexpansion följer också – genom marknadslogiken – att rättigheterna tenderar att förses med hårdare kvalifikationsgrunder samt strängare villkor och rättsliga plikter för att den enskilde ska komma i åtnjutande av dem. För att uppnå en klarare resursstyrning och kostnadseffektivare fördelning innebär det att rättigheter blir de styrmedel som allokering ekonomiska resurser och minskar välfärdskostnaderna"* (Gustafsson, 2018:78).

Men när man försöker göra de sociala rättigheterna mer klart utformade, detaljerade och preciserade kan behovsgrunderna bli snävare och därför hävdar Gustafsson (2018) att detta kan leda till en fragmentisering av rättigheterna. En fragmentisering där fokus för rättssäkerheten inte handlar om den enskildes rättssäkerhet utan snarare om att öka det ekonomiskt administrativa systemets effektivitet och kontroll av den enskildes skyldigheter. Det ekonomiskt administrativa systemet tolkar jag vara den offentliga förvaltningen. Paradoxalt kan därmed en precisering av de sociala rättigheterna medföra en försvagning av rättigheterna eftersom de blir beroende av om individen, den enskilde, har kraft och förmåga att själv tillvarata sina rättigheter. Rättssäkerheten som varit en systemfråga har på så sätt flyttats ned på individnivå (Gustafsson, 2018: 80–81)

Om en individ har en legal rättighet innebär detta enligt Gustafsson (2005) att den enskilde har ett individuellt krav som en offentlig myndighet ska uppfylla. Det är vad jag tolkar vara en rättighetslagstiftning. Med en rättighetslagstiftning ska man kunna överklaga negativa beslut som sökande. En kvasirättighet ger den

enskilde en begränsad rätt att ställa krav i mån av befintliga resurser. Då ses kommunen ha en skyldighet, en plikt men det saknas motsvarande individuella och preciserade (krav)rättighet som i en rättighetslagstiftning, vilket betyder att den sökande inte kan processa sig till sin rätt (Gustafsson, 2005:470). I en sådan situation kan kommunen välja mellan olika insatser som de väljer att ge brukaren. Den personliga assistansen blir då en integrerad insats bland andra.

En rättighetslag ska kommunen egentligen inte kunna strunta i men LSS-lagen har haft många exempel på beslut som kommunen inte genomfört utan brukaren har fått vänta på sin rätt (se Gustafsson, 2007)

Individens rätt har enligt Gustafsson (2005) ställts i relation till kommunens självstyrelse på så sätt att en utökning av kravrättighetsdelen för individen har inneburit en motsvarande minskning av kommunens frihet eller kompetens. Det betyder att med kravrättigheter har kommunen ett mindre utrymme för att tillämpa en *"diskretionär rättstillämpning och ett minskat resurshänsynstagande – men samtidigt en ökad risk för att behovsprövningen blir oflexibel och stelbent"* (Gustafsson, 2005: 471).

Svårigheten i analysen blir här att i Sverige och Finland är de lagar som reglerar den personliga assistansen rättighetslagar men i dess praktik tenderar ändå kommuner vid beslut se till sina ekonomiska realiteter; varför uppdelningen i en rättighetslag och en integrerad insats bland andra kan anses vara oklar utifrån den praktik som råder idag. I Finland är dessutom lagen underställd Socialvårdslagen. Det sätt som lagen är konstruerad påverkar därmed som jag tolkar det den offentliga förvaltningens praktik.

Kommunal självstyrelse kan enligt Gustafsson (2007) på grund av sitt autonoma inslag antagligen påverka den enskildes rättighetsstatus ogynnsamt då kommunen ser till ekonomiska realiteter (Gustafsson, 2007: 66).

Gustafsson (2007) skriver om *"den handikappade lagen"* i Sverige och tar upp hur den kommunala självstyrelsen kan hamna i konflikt med brukarens sociala rättigheter vid utförande av tjänster. Det ska inte spela någon roll var du bor, men i praktiken har kommunens ekonomibetydelse och har en påverkan för den tjänst du erhåller. På grund av detta är det flera som hävdar att staten bör ta över hela finansieringsansvaret för alla insatser enligt LSS (Gustafsson, 2007: 50 och 58–60). Nedan kommer resultat i studien visa på skillnader i myndighetsutövning mellan olika kommuner och länder.

I Finland pågår stora strukturförändringar i och med att den landskapsreform som nu sätts i verket tillsammans med den vårdreform som behandlas i den finska riksdagen kommer att ge Finland en starkare regional beslutsnivå. Det betyder att landskapen ges beskattningsrätt. Handläggare på regional nivå kommer därmed sitta och ta beslut om insatser till personer med funktionsnedsättningar. Denna förändring

borde öppna för mer likvärdiga bedömningar av behov men det är osäkert om detta också betyder att det kommer att finnas ekonomiska skillnader mellan landskapen. Besluten flyttas därmed från kommunal nivå till regional nivå.

Enligt Social- och hälsoministeriet (2021) i Finland framgår dock att verksamheten i välfärdsområdena inom den nu beslutade vårdreformen främst finansieras med offentliga medel och delvis genom avgifter som tas ut av dem som använder tjänsterna. Bestämmelserna om finansiering finns i lagen om finansiering av sociala områden. Välfärdsområdenas kalkylerade finansiering baserar sig på servicebehovskoefficienter för hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och socialvården vilka syftar till att beskriva servicebehovet. Vid beräkningen av koefficienterna utgår man då från uppgifter om befolkningens köns- och åldersstruktur, sjukfrekvens och socioekonomiska faktorer samt om användningen av tjänsterna och de kostnader som detta medför för respektive välfärdsområde (Social- och hälsoministeriet, 2021).

En väg framåt för att överbrygga de problem som finns med den kommunala självstyrelsen i relation till brukares sociala rättigheter tolkar jag vara att flytta finansieringsansvar och beslut från kommunerna avseende insatser som berör sociala rättigheter för brukare till regional eller statlig nivå för att åstadkomma mer likvärdiga bedömningar och en ökad rättssäkerhet. Då krockar dessa rättigheter inte med den kommunala självstyrelsen men politiskt tar de beslutande också makt från kommunerna och flyttar denna till en regional nivå eller statlig nivå.

Lagens utformning får konsekvenser för hur man som handläggare brukare kombinerar den personliga assistansen med andra tjänster. I resultatredovisningen som presenterats i föregående kapitel tas den kombination som ter sig kunna ha påverkan negativt upp för brukarens möjlighet att styra över sin personliga assistans. I Finland benämns denna kombination för hemservice och i Sverige benämns detta för hemtjänst. Jag har tolkat detta vara likvärdiga tjänster.

Totalt har fyra handläggare vid kommuner i Finland svarat att den personliga assistansen kombineras med hemservice. Sex av femton vid företag som svarat på frågan svarar att den personliga assistansen kombineras med hemservice. En av tjugofem intervjuade brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter svarar att den personliga assistansen kombineras med hemservice. Svaren visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper. Ingen av de fem brukare (kunder) som intervjuats vilka har företag som anordnare/anordnare har en personlig assistans i kombination med hemservice. Endast en av de brukare jag intervjuat har själv uppgivit att hen har en personlig assistans som kombineras med hemservice. Tretton av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har inte en kombination med hemservice vid studiens genomförande.

Den brukare som svarat ja är egen arbetsgivare för sina personliga assistenter. Hen har personlig assistans och en anhörig som agerar närståendevårdare om än i liten omfattning. Men om något skulle hända akut så har hen också rätt att få hemservice.

I en av fallstudierna i Finland intervjuade jag en personlig assistent som arbetar vid ett företag. Brukaren som avses i intervjun har vid denna tid hemservice på morgonen och hen kan som personlig assistent komma till brukaren senare på dagen. Brukaren brukar då enligt hen vara upprörd och klaga över personalen och den hemservice hen erhållit. Den personliga assistenten såg ett behov av mer personlig assistans för brukaren. Jag har tolkat detta som att brukaren då blir hemmavid med hemservice som en punktinsats och personlig assistans som ett komplement.

Min reflektion efter intervjun med den personliga assistenten vid ett företag är att vid hemservice kan inte brukaren styra vem som kommer medan brukaren i mycket högre grad kan styra vem som kommer då en personlig assistans ges. Hemservice gör också att brukaren blir fast inom hemmets väggar då insatsen vanligen är en punktinsats hemmavid. Brukaren blir då lätt för ensam och skulle kunna vara mer socialt aktiv med mer personlig assistans. Kommunen ser sig sannolikt spara pengar på denna kombination alternativt att den underlättar för dem organisatoriskt. Ett syfte med att ordna personlig assistans som reform från brukarorganisationernas sida har dock varit just att brukaren ska kunna styra vem som arbetar och kommer in genom dörren i brukarens hem. Men med denna kombination så kan brukaren inte styra vem som kommer in genom dörren. Den personliga assistansen och dess effekter på självbestämmande kan därmed begränsas av en kombination med hemservice.

Totalt har nio av sextiotre intervjuade i Sverige svarat att den personliga assistansen kombineras med hemtjänst för brukaren. Tre av tjugo-tre intervjuade vid kommuner har svarat att den personliga assistansen kombineras med hemtjänst. Vid brukarkooperativet har fjorton av fjorton intervjuade svarat att det inte finns en kombination med hemtjänst. Det framkommer dock i deras svar under "*annan kombination*" att flera har ett larm på natten och vid larm rycker personal från nattpatrull/hemtjänst ut i kommunen. Detta är oftast ett larm som används sällan. Den troliga förklaringen är att de intervjuade har svarat att de inte har en kombination då de inte har någon kontinuerligt förekommande kombination med hemtjänst för sin personliga assistans på dagen. Fem av tjugo intervjuade vid företag har svarat att den personliga assistansen för brukaren kombineras med hemtjänst. Vid Försäkringskassan har fem av sex handläggare svarat att den personliga assistansen vanligen inte kombineras med hemtjänst.

Jag finner inga signifikanta skillnader mellan organisationstyp i svaren ovan angående hemtjänst i Sverige. Men två brukare/kunder vid företag har svarat att de har en kombination med hemtjänst. I det ena fallet under natten för hjälpinsatser kopplat till brukarens sjukdom. I det andra fallet sker detta en gravt synskadad brukare som har personlig assistans en del av dagen och hemtjänst resterande del av dagen och hen blir då fast hemmavid den tid som hen har hemtjänst som punktinsatser. Detta visar att hemtjänst kan ha en begränsande effekt på brukarens personliga frihet då den kombineras med personlig assistans. Med personlig assistent kommer brukaren ut från lägenheten. Jag tar upp denna detaljnivå för att belysa att det finns en skillnad mellan att ha en larmknapp att ringa på i akuta men sällan förekommande situationer och att ha en kombination i vardagens bestyr med hemtjänst. I det senare fallet begränsar kombinationen mer starkt brukarens frihet.

Brukaren kan inte bestämma vem som kommer in genom dörren vid hemtjänst och detta var annars något som brukarorganisationer tog upp i samband med assistansreformens införande då de krävde att brukaren skulle kunna bestämma vem som kom och arbetade åt dem som personlig assistent.

Jag noterar utifrån de erhållna svaren avseende kombinationer av den personliga assistansen i Sverige att väldigt många av de intervjuade oavsett organisationstyp (kommun, brukarkooperativ och företag) är brukare eller arbetar med en brukare som har larm på natten och att nattpatrull/hemtjänst från kommunen då kommer vid behov hem till brukaren. Även om detta endast sker i akuta situationer kan inte brukare styra över vem som kommer in genom dörren och arbetar med dem inom traditionellt utförd hemtjänst. Bakgrunden går nog att finna i att företag och kooperativ knappast har den ekonomi som krävs för att täcka upp ett behov av punktinsatser på natten för brukarna med personlig assistans. Lösningen blir då en kombination med trygghetslarm där nattpatrull/hemtjänst kommer vid behov. Men även kommuner använder sig av hemtjänst via larmknapp för brukaren på natten. Hemtjänst på dagen verkar mer tydligt kunna begränsa brukarens frihet i vardagen då den kombineras med personlig assistans. Dels blir brukaren kvar inom hemmets väggar med hemtjänst men kan inte heller styra vem som kommer i kommunens traditionella hemtjänst. Detta krockar med en av grundtankarna bakom assistansreformen där man kräver att brukaren ska kunna välja sin personliga assistent, det vill säga den person som ger assistans till hen. I ett fåtal fall kombineras den personliga assistansen med daglig verksamhet och då utser kommunen vanligen de personliga assistenter som arbetar med brukaren under den tid som insatsen pågår. Detta är också något som krockar med grundtanken med reformen för personlig assistans nämligen att brukaren ska kunna välja sin personliga assistent själv.

Vid jämförelse mellan länderna ter det sig dock vara vanligare med kombinationer av personlig assistans med andra insatser i Finland än i Sverige. De brukare jag intervjuat har bara i ett fall i Finland en kombination av *serviceboende* vilket annars är mycket vanligt i Finland. Att få äga en nyckel till en egen lägenhet är något som brukarrörelsen kämpat för länge och som ses som ett viktigt verktyg för att leva ett mer självbestämt liv. Resultaten visar att hemservice och hemtjänst kan begränsa den personliga assistansen för brukaren och göra så att brukaren får svårt att komma ut från hemmet då hemtjänst/hemservice vanligen är en punktinsats inom hemmets väggar. Brukaren kan då inte heller vanligtvis äga någon påverkan på vem som kommer och arbetar hos dem.

8.3 Skillnader i myndighetsutövning, omfattning och finansiering

En övergripande fråga i studien för att beskriva oberoende variabelkontext är om skillnader i nivå på myndighetsutövning, omfattning och finansiering för den personliga assistansen kan förväntas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans utifrån studiens resultat? Nedan sammanfattas och analyseras de viktigaste skillnaderna i kontexten mellan länderna och i övrigt hänvisas till fallbeskrivningarna för respektive land ovan.

Sammantaget kan noteras att i Finland så är det enbart kommuner som tar beslut om personlig assistans och att de kan välja hur de vill anordna den personliga assistansen och om de vill ge utrymme för brukarval eller inte. I Sverige kan man erhålla beslut om personlig assistans av både Försäkringskassan som statlig myndighet men då måste man som brukare ha ett grundläggande behov på minst 20 timmar i veckan eller genom en kommunalt beslutad personlig assistans. Vid beslut från statlig myndighet erhåller brukaren ett brukarval och också genom ett vouchersystem en egen budget för sin personliga assistans. Vid beslut i kommunen är inte brukaren garanterad brukarval och kommunen kan avgöra vilka tjänster som ges på ett annat sätt samt att brukaren inte har en egen budget för sin personliga assistans då kommunen beslutar och betalar för den personliga assistansen. Detta skapar incitament för kommunen att söka spara på kostnader för den personliga assistansen.

Rättighetsläget kan anses vara svagt i både Finland och Sverige utifrån att det påverkas av att kommunen förutsätts ha rätt att avgöra vilka tjänster och tjänsternas omfattning som är mest ändamålsenliga för brukaren. Kommuner kan därmed fatta mycket olika beslut kring om brukaren bör erhålla en personlig assistans eller inte. Vid den statliga myndigheten Försäkringskassan i Sverige tillämpas vid bedömning gemensamma riktlinjer vilket torde ge ett mer jämlikt bemötande av

handläggare vid beslut. Låt mig exemplifiera detta utifrån studiens olika resultat nedan.

Har du som handläggare erfarenhet av att kunna påverka brukarens val av assistansanordnare (arbetsgivarmodell)?

Ingen av de sex handläggare som intervjuats vid kommuner i Finland har någon egen erfarenhet av att som handläggare kunna påverka brukarens val av assistansanordnare. Endast en av fem handläggare vid kommuner i Sverige har en egen erfarenhet av att som handläggare kunna påverka brukarens val av assistansanordnare. Ingen av de sex handläggare som intervjuats vid Försäkringskassan i Sverige har någon egen erfarenhet av att påverka brukarens val av assistansanordnare. Det finns inte några statistiskt signifikanta skillnader i svaren mellan handläggare i Sverige och Finland.

Vid närmare analys så noterar jag dock att det analytiskt finns stora skillnader i svaren mellan handläggare i Finland och Sverige. I de finska kommunerna är det inte givet att brukaren erhåller en möjlighet till brukarval av anordnare varför denna fråga måste analyseras också från detta perspektiv. I Finland är det så att alla tre assistansmodeller kan brukas i olika kommuner och därmed kan brukaren vara helt utan brukarval, ha en brukarmedverkan vid val av anordnare tillsammans med kommunen och genom servicesedel tillåtas välja bland anordnare som kommunen godkänt. Det går också även om det är ovanligt att erhålla någon slags kombination av olika slags anordnare. Men det är alltid kommunen och dess handläggare som avgör hur mycket inflytande som brukaren kan erhålla vid val av anordnare av personlig assistans. Med andra ord så borde handläggare i praktiken idag kunna utöva makt i dessa frågor även om de svarat nej vid direkt förfrågan vid intervju.

I Sverige så har en av fem handläggare vid kommuner svarat att hen har haft en påverkan på ett val av anordnare hos en brukare då hen förordat kommunen efter att brukaren haft flera olika anordnare och det inte fungerat med brukarens personliga assistans. I Westin (2014) framkommer ett exempel på hur en LSS-handläggare vid en kommun också säger sig ha förordat kommunen som anordnare till en brukare.

-Som handläggare följer man lagar vid beslut men är det inte så att olika tolkningar av lagstiftning kan göra att olika tjänster inkluderas inom personlig assistans i olika kommuner (regioner)?

Fem av sex handläggare i finska kommuner har svarat att olika tolkningar av lagstiftning kan göra att olika tjänster inkluderas inom personlig assistans i olika kommuner (regioner). Alla elva handläggare som jag intervjuat i Sverige, fem från kommuner och sex från Försäkringskassan har svarat att olika tolkningar av lagstiftning kan betyda att olika tjänster inkluderas inom personlig assistans i olika

kommuner (regioner). Det finns inga signifikanta skillnader i svaren från handläggare i Finland och Sverige.

I studien har jag ställt en fråga om de som handläggare kan ge mig olika exempel på hur olika tolkningar av vilka tjänster som ska ingå i personlig assistans kan visa sig vid beslut? För att besvara denna fråga har jag givit handläggarna olika exempel på vad som skulle kunna ge olika beslut och jag har bett dem att svara på en femgradig Likertskala från extremt osannolikt, ganska osannolikt, neutralt, ganska sannolikt och extremt sannolikt. Tänk nu på att det blir en omvänd skala, det vill säga, extremt osannolikt betyder att det är extremt osannolikt att handläggare kommer till olika beslut i behov av personlig assistans.

En fråga som visar på tydliga systemskillnader mellan länderna är hur handläggare bedömer behovet av personlig assistans för arbete.

Tabell 8.1. Handläggares olika bedömningar: Arbete (N=17/17)

Handläggares olika bedömningar: Arbete

| Land den svarande bor i? | | | Arbete | | | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|-------------------|----------|--------|--------|
| | | | Extremt osannolikt | Ganska osannolikt | Neutralt | | |
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 3 | 3 | 6 | |
| | | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 3 | 3 | 6 | | |
| | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% | | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 0 | 3 | 5 |
| | | | % av svarande inom org. | 40,0% | 0,0% | 60,0% | 100,0% |
| | | Försäkringskassan | Antal | 0 | 2 | 4 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 33,3% | 66,7% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 2 | 2 | 7 | 11 | |
| | | % av svarande inom org. | 18,2% | 18,2% | 63,6% | 100,0% | |
| Total | Antal | 5 | 5 | 7 | 17 | | |
| | % av svarande inom org. | 29,4% | 29,4% | 41,2% | 100,0% | | |

Det finns inga signifikanta skillnader i svaren vid analys men resultatet ska analytiskt samtidigt ses mot bakgrund av att en av de handläggare jag intervjuat vid kommuner i Sverige svarat att hen aldrig tagit beslut om personlig assistans för förvärvsarbete. I Sverige finns det därmed många med kognitiva funktionsnedsättningar som har personlig assistans i jämförelse men det går också att ifrågasätta det bemötande som personer med funktionsnedsättningar får då de försöker ansöka om personlig assistans för arbete. I regeringsrättsdomens mål nr 5321-07 (s. 12) från juni 2009 framkommer: *"Även den omständigheten att han förmår arbeta som forskare i snitt 30 timmar i veckan talar mot att hans behov av kvalificerad hjälp i de angivna situationerna skulle vara av mer än marginell omfattning."*

I Finland finns ett formellt krav på att brukaren ska kunna handleda sina personliga assistenter för att kunna erhålla personlig assistans. Vid

intervjuer i båda länderna ter detta sig vara ett eftersatt område då få brukare med personlig assistans förvärvsarbetar men förutsättningarna för detta är större i Finland. I Råty (2015: 93–94) framkommer också att handläggare har tydliga riktlinjer för att ta beslut om personlig assistans för arbete.

Tabell 8.2. Handläggares olika bedömningar: social omsorg och omvårdnad (N=17/17)

Handläggares olika bedömningar: Social omsorg och omvårdnad

| Land den svarande bor i? | | | Extremt osannolikt | Ganska osannolikt | Neutralt | Ganska sannolikt | Extremt sannolikt | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------|----------|------------------|-------------------|--------|
| Finland Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | 3 | 1 | 1 | 1 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | | 50,0% | 16,7% | 16,7% | 16,7% | 100,0% |
| | Total | Antal | | 3 | 1 | 1 | 1 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | | 50,0% | 16,7% | 16,7% | 16,7% | 100,0% |
| Sverige Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 1 | | | 2 | 2 | 5 |
| | | % av svarande inom org. | 20,0% | | | 40,0% | 40,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 0 | | | 6 | 0 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | | | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| Total | Antal | 1 | | | 8 | 2 | 11 | |
| | % av svarande inom org. | 9,1% | | | 72,7% | 18,2% | 100,0% | |
| Total | Antal | 1 | 3 | 1 | 9 | 3 | 17 | |
| | % av svarande inom org. | 5,9% | 17,6% | 5,9% | 52,9% | 17,6% | 100,0% | |

Det ter sig finnas mycket olika bedömningar utifrån tabellens resultat. Problemet kan enligt Erlandsson (2014) också beskrivas enligt följande utifrån hur det fungerar i Sverige: *"Olika myndigheter kan ha olika syn på rätten och hur LSS ska tillämpas. Olika myndigheter och olika professioner kan göra olika bedömningar och där handlingsutrymmet påverkas av interna styrdokument. Om handlingsutrymmet hanteras utifrån interna myndighetsspecifika normer kan vi få ett glapp mellan den rätt som bör tillämpas utifrån gällande rätt och den rätt som faktiskt tillämpas"* (Erlandsson, 2014: 7).

Lewin hävdar enligt Assistanskoll (2014b) att handläggare vid Försäkringskassan inte tar hänsyn till värdet helhet som är ett fundamentalt begrepp i lagen (LSS) och att myndigheten därmed fragmentiserar behoven. I sin vägledning för assistansersättning för myndigheten en redovisning av hur man bör bedöma grundläggande behov där 9 a § LSS ska ge upphov till en *"särskild bedömning"* och att den inte ska blandas ihop med en *"helhetsbedömning"* av personens funktionsnedsättning och behov som helhet av stöd. Om grundläggande behov väljs att tolkas på annat sätt som andra personliga behov, kan de komma att tillgodoses enligt till exempel Socialtjänstlagen med kommunen som huvudman. Lewin anser att den uppkomna situationen blir en fragmentiserad omsorg med flera aktörer inblandade och att denna situation var något man velat komma ifrån då assistansreformen infördes. Försäkringskassan blir felaktigt normerare när personlig assistans bedöms då det inte bara är lagen och dess förarbeten som normerar utan även Försäkringskassan. Lewin hävdar detta med hänvisning till Regeringsrättens dom Mål 5321-07 som tar upp att enbart s.k. integritetsnära delar av grundläggande behov är grund för att få assistansersättning (Assistanskoll, 2014b).

Både Erlandsson (2014) och Lewin (2014b) ovan pekar på att myndigheterna kan ha olika interna normer och styrdokument som gör att de bedömer olika. Gustafsson (2005:471–472) tar upp att kommunens självstyrelse gör att de kan bedöma olika men då också utifrån olika ekonomiska ramar. Den kommunala självstyrelsen kan därmed komma i konflikt med brukares sociala rättigheter. Observera att detta avser bedömning av sociala rättigheter generellt.

I studien har det vid intervjuer och personliga möten framkommit en bild av det kan skilja sig mycket åt mellan handläggares bedömningar av behovet av personlig assistans i kommuner i Finland och i Sverige. I de svenska fallstudierna framkommer klart en bild av att Försäkringskassans handläggare gör mer likartade bedömningar av brukares behov medan det kan skilja sig mer åt mellan kommunens handläggare och också mellan bedömningar mellan myndigheter.

I Finland intervjuade jag en brukare som är egen arbetsgivare och hen berättar att hen inte vet om hen kommer att få personlig assistans om hen flyttar till en annan kommun.

Den finska regeringens proposition till ny funktionshindersservicelag, RP 159/2018 rd som föll våren 2019 i och med att förslaget till vårdreform föll, syftar till att ta bort speciallagstiftning så att fler brukaren kan bedömas mer likvärdigt utifrån behov i stället för diagnos.

I Sverige har jag fått en uppgift under studiens genomförande om att kommuner kan bedöma kravet på antal timmar med grundläggande behov per vecka mycket olika. Detta betyder i praktiken att en brukare kan få personlig assistans utifrån ett kommunalt beslut i en kommun men samma brukare kan nekas personlig assistans vid bedömning i en annan kommun. Det finns självfallet en risk att kommuners olika ekonomiska situation i praktiken påverkar vilken omfattning av tjänsten som brukaren erhåller. Sammantaget är detta ett hot mot rättssäkerheten då vi i en rättsstat kan förvänta oss att bedömas lika utifrån samma lagstiftning.

Resultaten ovan i tabellen som visar på stora skillnader i bedömning av behovet av personlig assistans indikerar att man politiskt bör diskutera behovet av en ändrad och förstärkt lagstiftning och mer specifikt om det bara ska vara en statlig eller regional myndighetsbedömning kring behovet av personlig assistans. Alternativt bör man diskutera hur man kan göra mer likvärdiga bedömningar i sin helhet i kommunerna, oavsett om vi talar om svenska eller finska kommuner. Hur man bör ser på normering och vilken tyngd lagens intentioner ska erhålla juridiskt vid beslut om personlig assistans är frågor av politiskt stor vikt att diskutera. Det handlar i grunden om vårt mänskliga likvärde och våra sociala rättigheter som medborgare och brukare. Det borde inte utifrån ett rättighetsperspektiv vara så att kommunernas respektive storlek på ekonomiska ramar för verksamheten ska vara avgörande för vilka tjänster som en person med funktionsnedsättningar erhåller eller vilka insatser som ryms inom tjänsten personlig assistans.

Femton av sjutton handläggare som intervjuats för studien har svarat att det inte finns ett behov för dem som handläggare att reglera vem som utför assistansen. De två handläggare som svarat på motsatt sätt är båda handläggare vid kommuner, en intervjuad handläggare i Finland och en intervjuad handläggare i Sverige. I Finland kan det vara exempelvis ett behov om den personliga assistenten missköter sig och skriver upp timmar som hen inte arbetat och i Sverige kan det vara problem i samband med att anhöriga som inte anses lämpliga är anställda med PAN-avtal. Ett PAN-avtal är ett särskilt avtal för anhörig som arbetar hos brukaren som personlig assistent. Det finns inga signifikanta skillnader i dessa svar men det är samtidigt bara handläggare vid kommuner och inte vid Försäkringskassan som svarat att det kan finnas ett behov av att reglera vem som utför assistansen. Kommunerna ser därmed ett större behov av att detaljreglera assistansens utförande och en del av detta avser inte bara att skydda brukarens rättigheter utan sannolikt också att hålla koll på kommunens kostnader för den personliga assistansen.

Tabell 8.3. Handläggares olika bedömningar: behov av att reglera när och till vad (N=17/17)

Finns det ett behov hos dig som handläggare att reglera vid beslut exakt när och till vad den personliga assistansen ska användas för brukaren?

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total | | |
|--------------------------|---|--------|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|---|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 4 | 2 | 6 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% | | |
| | Total | | | Antal | 4 | 2 | 6 | |
| | | | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 3 | 5 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 40,0% | 60,0% | 100,0% | | |
| | | | | Försäkringskassan | Antal | 5 | 1 | 6 |
| | | | | % av svarande inom org. | 83,3% | 16,7% | 100,0% | |
| | Total | | | Antal | 7 | 4 | 11 | |
| | | | | % av svarande inom org. | 63,6% | 36,4% | 100,0% | |
| Total | | | Antal | 11 | 6 | 17 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 64,7% | 35,3% | 100,0% | | |

Svaren i tabellen ovan indikerar att det finns ett större behov av att kunna detaljstyra den personliga assistansen hos handläggare i kommuner oavsett land än vid den statliga myndigheten Försäkringskassan i Sverige. Skälen till detta kan handla om specifika normer inom organisationen och utifrån befintliga ekonomiska ramar för kommunen att man bedömt behovet mer som om det vore en mer allmän rättighetslag. I Sverige talar man då om att handläggare bedömer behovet som om de vore SoL-insatser i stället för insatser enligt LSS. Dessa problem har redovisats mer utförligt ovan.

Men det finns också evidens som talar för att det också vid Försäkringskassan kan finnas intresse av att reglera när assistansen ges i detalj. Westberg (2010) har intervjuat advokat Blomberg som hävdar att i samband med att Försäkringskassan arbetat med ett då nytt bedömningsinstrument att myndighetens strävan efter att *"skapa enhetlighet och exakthet också i andra personliga behov och i det behovsbedömningsinstrument ... anser han kommer att ta bort friheten för personer med funktionsnedsättning"* (Westberg, 2010).

I artikeln av Westberg (2010) framkommer också att Försäkringskassan har kritiserats för sin tolkning av grundläggande behov i samband med matning, vilket exempelvis innebär att den som kan föra maten till munnen och tugga/svälja inte anses ha ett grundläggande behov oavsett svårigheter i matsituationen i övrigt. Bedömningen kan te sig som en ytterlighet och det blir också med bedömningsinstrumentet upp till handläggare bedöma om det är rimliga krav att åka och fiska eller gå en skogspromenad och beräkna hur många minuter detta tar. Personer med funktionsnedsättningar kan på detta sätt ses få göra avkall på den personliga integriteten för att få enhetliga och exakta behovsbedömningar. Blomberg anser att man måste avväga behovet av exakthet mot den personliga integriteten och uppfattar behovsbedömningsinstrumentet som mycket kränkande i bedömningen av andra personliga behov (Westberg, 2010).

Exemplen ovan visar att det kan vara farligt om myndigheten byråkratiskt försöker på samma sätt för alla att beräkna behov i minuter och ser en rättvisa i detta. Svårigheten är att personer med funktionsnedsättningar kan ha samma diagnos men mycket olika behov av social omsorg och omvårdnad.

THL (2019) tar utifrån ett finskt perspektiv upp att *"Självbestämmanderätten och individualiteten hos personen med funktionsnedsättning bör särskilt beaktas då personlig assistans och boende ordnas. En person med funktionsnedsättning är själv den bästa experten när det gäller att definiera sitt individuella hjälpbehov, önskemål och livssituation."* Vidare framgår det i sammanhanget viktiga utifrån brukarens självbestämmanderätt kring behovet av personlig assistans: *"Behovet av hjälp kan aldrig avgöras enbart på basis av en skada, sjukdom eller diagnos. Två personer med samma funktionsnedsättning kan behöva olika mycket hjälp, men också helt olika typer av hjälp i olika livsfunktioner och hjälpbehovet kan variera i hög grad. När man planerar och beslutar om service är det alltså mycket viktigt att individen beaktas"* (THL, 2019).

Enligt RP 159/2018 rd framkommer att tillämpningen av *"bestämmelserna har i delar av landet framskridit bra ... Ännu utreds varken behoven hos eller servicehelheten för en person med funktionsnedsättning tillräckligt övergripande, utan lagen tillämpas med fokus på beslut om enskilda tjänster"* (RP 159/2018 rd: 58).

I studien har en fråga ställts till handläggare om vilka som är de tyngsta skälen för dem som handläggare att vilja reglera och åtminstone till viss del standardisera beslut om personlig assistans till brukaren. Nedan går jag igenom de olika svarsalternativen.

Tabell 8.4. Handläggares bedömningar: behov av normering (N=17/17)

Svarsalternativ: Normering, att specificera tjänstens utformning på likartat sätt

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|---|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 4 | 2 | 6 | |
| | | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 4 | 2 | 6 | |
| | | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 4 | 1 | 5 | |
| | | | % av svarande inom org. | 80,0% | 20,0% | 100,0% | |
| | | | Försäkringskassan | Antal | 6 | 0 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 10 | 1 | 11 | |
| | | | % av svarande inom org. | 90,9% | 9,1% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 14 | 3 | 17 | | |
| | | % av svarande inom org. | 82,4% | 17,6% | 100,0% | | |

Normering betyder i sammanhanget att vilja specificera tjänstens utformning på ett likartat sätt. Det finns inga signifikanta skillnader i svaren mellan handläggarna.

Dessa svar ovan i tabellen om behovet av normering stämmer dock inte med de rapporter jag läser om personlig assistans i Sverige och LSS. Erlandsson (2014) beskriver en situation där kommuner har egna riktlinjer och att Försäkringskassan inte har "någon normgivningsmakt när det gäller LSS vilket innebär att de inte har legal befogenhet att ge ut bindande föreskrifter. Försäkringskassan ger ändå ut interna styrdokument i form av föreskrifter och allmänna råd som kompletteras med ett detaljerat vägledningsdokument och metodstöd. När det gäller personkretsbedömning och rätten till assistansersättning används dessa interna normer som beslutsunderlag" (Erlandsson, 2014: 22).

Ett exempel på normering kan ges om vi beaktar hur man ändrat sin bedömning av matning. Under åren 2005–2006 bedömdes nästan alla sökanden som fick assistansersättning i Sverige ha grundläggande behov av hjälp i samband med måltider enligt Westerberg (2016). Den andelen av de sökande har nu alltså minskat till ungefär hälften vid Försäkringskassans bedömningar. De funktionshinderades hjälpbehov är sannolikt lika stort nu som då, men färre moment vid måltiderna bedöms nu som integritets-nära. Den praxis av hur man bedömer behoven s.k. normering har successivt inneburit med tiden inneburit en dramatisk

begränsning av vilka som kan få assistansersättning jämfört med intentionerna när reformen genomfördes (Westerberg, 2016: 28–29).

Redan i samband med att den nuvarande lagstiftningen slogs fast i Finland framkommer enligt RP 166/2008 rd: 13 att grunderna för att få stöd varierar mellan kommuner i Finland. I det lagförslag som föll år 2019 (RP 159/2018 rd:6) framgår att syftet med lagförslaget är att genom att ta bort en speciallag säkerställa likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning. Med andra ord kommuners olika sätt att bedöma behovet av personlig assistans grundar sig delvis på att kommuner normerar (i betydelsen av att specificera tjänstens utformning på likartat sätt) olika.

Normering torde i sammanhanget kunna ses komma i konflikt med brukarens självbestämmanderätt vid bedömning av behovet av personlig assistans.

Tabell 8.5. Handläggares bedömningar: att vilja styra resurser mer träffsäkert (N=16/17)

Svarsalternativ: *Styra resurserna mer träffsäkert utifrån lagens intentioner*

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 1 | 5 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% |
| | Total | Antal | 1 | 5 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 4 | 4 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 3 | 3 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 3 | 7 | 10 | |
| | | % av svarande inom org. | 30,0% | 70,0% | 100,0% | |
| Total | Antal | 4 | 12 | 16 | | |
| | % av svarande inom org. | 25,0% | 75,0% | 100,0% | | |

Analysen visar att handläggare vid kommuner i Finland och Sverige med ett undantag har svarat att det kan finnas ett behov av att vilja reglera och åtminstone till viss del standardisera beslut om personlig assistans för att styra resurserna mer träffsäkert utifrån lagens intentioner. Tre av sex handläggare vid Försäkringskassan i Sverige har svarat på likartat sätt.

Resultatet visar på viktiga systemskillnader mellan Sverige och Finland avseende betydelsen av om det är kommunen som sköter ärendehantering och beslut eller om det är en statlig myndighet. I Finland är det alltid kommunen som ansvarar för ärendehantering men i Sverige kan det vara både Försäkringskassan som statlig myndighet och en kommun som beslutar. Det intressanta är att kommuner i svaren ovan i högre grad ser ett behov av att styra resurserna (läs de ekonomiska resurserna) mer utifrån lagens intentioner. Kommunerna ser därmed ett större behov av kontroll av tjänstens utförande.

Tabell 8.6. Handläggares bedömningar: en önskan om ökad kontroll (N=16/17)

Svarsalternativ: En önskan om ökad kontroll av tjänstens utförande

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 4 | 2 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% |
| | Total | Antal | 4 | 2 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 4 | 4 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | | Försäkringskassan | Antal | 5 | 1 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 83,3% | 16,7% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 5 | 5 | 10 | |
| | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% | |
| Total | Antal | 9 | 7 | 16 | | |
| | % av svarande inom org. | 56,3% | 43,8% | 100,0% | | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V en konstant. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,816 och ungefärlig signifikans: 0,10. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse.

Svaren ovan i tabellen visar på vikten av hur man väljer att hantera ansvaret för tjänstens finansiering. I både Finland och i Sverige är det så att om det är en kommunalt beslutad personlig assistans kommer kostnaderna för brukarens personliga assistans att falla helt på kommunen. Det är heller inte givet att brukaren erhåller brukarval. Men om det är Försäkringskassan i Sverige som statlig myndighet som beslutat och beviljat personlig assistans för brukaren erhåller brukaren ett självständigt val av anordnare enligt och Försäkringskassan ska inte lägga sig i brukarvalet. Brukaren har också en egen budget genom ett vouchersystem som finansieras med statliga skattemedel i Sverige utifrån vilket brukaren erhåller ett schablonbelopp per beslutad assistanstimme. På detta sätt så har Försäkringskassan inte samma möjlighet att spara på kostnaderna i den praktiska verksamheten men väl vid beslut innan utförande av den personliga assistansen.

Om Försäkringskassan beslutar att ge brukaren personlig assistans är kostnaden delvis delad med kommunen. Detta då kommunerna från år 1997 fick kostnadsansvaret för de första 20 assistanstimmarna per vecka för alla personer som erhöll assistansersättning från Försäkringskassan (Prop. 1996/ 97:150: 138). Hur man väljer att finansiera assistansreformen är viktigt då det enligt Askheim et al. (2014a: 126) kan förväntas finnas incitament för kommunen att centralisera och begränsa vad som görs inom den personliga assistansen för att spara kostnader för kommunen. I rapporten om den personliga assistansen i Norge beskrivs det som att kommuner försöker strama upp och ta fullständig kontroll över styrningen av assistansen. Se också Sivesind et al. (2017b: 288).

Det finns stora skillnader i omfattning av tjänsten i länderna.

Det finns stora skillnader i omfattning av systemen för personlig assistans vid en jämförelse mellan Finland och Sverige. Enligt THL (2017) hade totalt 14 861 personer personlig assistans i Finland år 2016. Av dem hade 76,9 procent under 25 timmar assistans per vecka. Statistiken visar att 52,5 procent hade under 10 timmar assistans per vecka. Endast 12 procent hade mellan 25–39 timmar personlig assistans i veckan. Det är bara tre procent av brukarna som har minst 70 timmar personlig assistans i veckan. Statistiken är inte heltäckande för befolkningen utan enkäten besvarades av 266 kommuner som omfattade 93,6 % av befolkningen. Det finns inga märkbara könsmissiga skillnader i dessa uppgifter från år 2016 utan fördelningen av antalet assistanstimmar verkar påfallande lika mellan könen (THL, 2017).

Det är svårt att få de beslutade timmarna att täcka behovet av assistans för brukarna i Finland enligt Westberg (2016a). Detta framkommer i en artikel på Assistansskolls hemsida där en intervju med Penttilä som själv är egen arbetsgivare för sina personliga assistenter och jurist vid en stor intresseorganisation för personer med funktionsnedsättningar i Finland hävdar att många inte klarar sig på de beslutade timmarna *”utan måste hela tiden prioritera vad hjälpen ska användas till och vilka saker man vill göra. Många tvungna att leva och bo i service/gruppboende. Många måste också få hjälp av anhöriga, eller ha hemhjälp vid sidan av.”* Rätten till personlig assistans kan också omprövas i Finland och det har hänt att timmar har minskats eller ersatts med hemservice de sista åren i livet (Westberg, 2016a).

I september år 2016 fanns det 15820 personer i Sverige med assistansersättning enligt Försäkringskassan. Personerna med assistansersättning hade i genomsnitt 127,84 assistanstimmar per vecka. Av dessa var 45,8 procent kvinnor och 54,2 procent var män. Kvinnorna hade i genomsnitt fått beslut på 125,76 assistanstimmar per vecka, medan männen hade fått beslut på 129,59 assistanstimmar per vecka (Westberg, 2016b). År 2016 hade 4300 personer personlig assistans från kommuner och de hade i genomsnitt 49,2 assistanstimmar per vecka (Assistansskoll, 2020b).

Det låga antalet assistanstimmar i Finland kan utifrån Askheim (2012b:135) förväntas minska brukarens möjlighet att agera som arbetsledare. Det borde också betyda att andra sociala tjänster kombineras i högre grad i Finland.

Det antal assistanstimmar som framkommer i denna studie.

Resultaten av denna studie för Finland visar att brukare och de brukare som intervjuade arbetat mest med haft 34,8 assistanstimmar i genomsnitt per vecka vid företag och 48,7 assistanstimmar i genomsnitt vid assistans i egen regi. Vid ytterligare analys framgår att fem intervjuade brukare vid företag har 11 timmar i genomsnitt per vecka. Fyra av fem brukare vid

företag som intervjuats har mindre än 25 assistanstimmar i veckan. Tre av fem har under tio assistanstimmar i veckan.

Fjorton brukare har intervjuats för studien som är egna arbetsgivare och de har i genomsnitt 44,8 assistanstimmar i veckan. Detta är dock litet missvisande då sex av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsgivare har under 10 assistanstimmar per vecka. Nio av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsgivare har 25 assistanstimmar eller mindre per vecka. Endast två av fjorton intervjuade brukare har över 100 assistanstimmar i veckan.

Resultaten för Sverige visar att totalt har tjugo personer intervjuats vid kommuner för min studie och totalt har de tillsammans 2384 assistanstimmar per vecka, delat på tjugo personer. Det ger ett genomsnitt på 119,2 assistanstimmar per vecka för brukaren. Sex brukare har intervjuats för studien vid kommuner och de har totalt 672 assistanstimmar. Det ger ett genomsnitt för de intervjuade brukarna vid kommuner på 112 assistanstimmar per vecka för brukaren.

Totalt har fjorton personer intervjuats vid brukarkooperativet för min studie och totalt har de tillsammans 1841 assistanstimmar per vecka delat på fjorton personer. Det ger ett genomsnitt vid brukarkooperativet på 131,5 assistanstimmar per vecka för brukaren. Sex brukare har intervjuats för studien vid brukarkooperativet och de har totalt 795 assistanstimmar. Det ger ett genomsnitt för de intervjuade brukarna vid brukarkooperativet på 132,5 assistanstimmar per vecka för brukaren.

Totalt har tjugo personer intervjuats vid företag för min studie och totalt har de tillsammans 1941 assistanstimmar per vecka, delat på tjugo personer. Det ger ett genomsnitt på 97,05 assistanstimmar per vecka för brukaren. Sex brukare/kunder vid företag har intervjuats för min studie och de har totalt 660 assistanstimmar. Det ger ett genomsnitt för de brukarna vid företag på 110 assistanstimmar per vecka för brukaren.

Svaren från de olika organisationerna i Sverige visar vid jämförelse mellan organisationstyper på signifikanta skillnader i antalet assistanstimmar per vecka för brukaren.

Resultaten är intressanta då det i de svenska fallstudierna visar sig att brukarna har olika många assistanstimmar i genomsnitt vid jämförelse utifrån anordnare, företag har brukare med minst antal assistanstimmar i genomsnitt, kommunens brukare har något fler och flest timmar har brukare vid brukarkooperativet. Detta antyder att de olika anordnarna kan ha olika målgrupper bland assistansanvändarna men detta bör då utredas ytterligare för att kunna ge svar på varför dessa skillnader uppstår.

Resultaten är också intressanta då man i Finland har ungefär lika många assistanstimmar per brukare oavsett organisationstyp för assistansen, företag och assistans i egen regi. Kommuner ansvarar här för alla beslut medan det i Sverige kan vara antingen Försäkringskassan eller en kommun som beslutar om personlig assistans för brukaren. Vad är det

som gör att skillnader mellan organisationstyp inte uppkommer i Finland men erhålls i Sverige då brukaren får olika antal assistanstimmar utifrån organisationstyp?

En förklaring till att skillnaderna mellan organisationstyp uteblir i Finland är sannolikt att kommuner ofta tilldelar brukare till olika anordnare (genom exempelvis köptjänster), att det finns otillräcklig (främst ekonomisk) kapacitet och offentlig lagstiftning tillåter lite utrymme för särskiljningsförmåga för de organisationer som anordnar personlig assistans. I dessa fall brukar brukarna vara mer passiva i att söka anpassning till sina egna speciella behov. Makten övergår då från brukarna till anordnarna av välfärdstjänster enligt (Sivesind et al., 2017b: 288). Det sista kan dock ifrågasättas utifrån resultaten då det verkar vara så att makten övergår från brukare till kommunens handläggare vid en mer traditionell förvaltningskultur likt den vi ser prov på i Finland.

Min reflektion kring detta avsnitts tematik är att den mycket mindre omfattningen systemet för personlig assistans i Finland i jämförelse med Sverige dels kan tolkas begränsa brukarens inflytande över sin personliga assistans då denna ges mycket oftare i kombination med andra tjänster som exempelvis hemservice eller andra boendeformer där brukaren inte kan styra vem som arbetar som personlig assistent; dels riktar sig till andra målgrupper av personer med funktionsnedsättningar än Sverige där exempelvis synskadade kan ha mycket svårare att erhålla personlig assistans och där lagens begränsning om grundläggande behov håller ute grupper från att erhålla personlig assistans. Personer med mer omfattande behov av omsorg och vård verkar få andra insatser i högre grad i Finland. I landet finns formella krav på brukaren som också begränsar vilka som kan erhålla personlig assistans. Jag kommer att återkomma till detta nedan. Men den kanske viktigaste skillnaden utifrån lagstiftningen som beskrivs ovan är att personlig assistans i Finland som är en rättighetslagstiftning som är underordnad Socialvårdslagen medan personlig assistans i Sverige är en starkare rättighetslagstiftning på egna ben utan underordnande till Socialtjänstlagen men med begränsad rättspraxis. Inte bara lagstiftningen utformning utan också systemets omfattning får därmed konsekvenser för brukarens möjlighet till påverkan på myndighetsbeslut och i förlängningen också en påverkan i brukarens vardag.

8.4 Brukarens påverkan på myndighetsbeslut

Ett övergripande tema för studien avser brukarens möjlighet till påverkan över myndighetsbeslut kring sin personliga assistans.

Tabell 8.7. Kan man som brukare ha ett inflytande över antalet assistanstimmar man erhåller? (N=96/112)

Kan du som brukare äga något slags inflytande över antalet assistanstimmar som du erhåller?

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Jä | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 6 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 1 | 14 | 15 | |
| | | % av svarande inom org. | 6,7% | 93,3% | 100,0% | |
| | I egen regi | Antal | 2 | 20 | 22 | |
| | | % av svarande inom org. | 9,1% | 90,9% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 3 | 40 | 43 | |
| | | % av svarande inom org. | 7,0% | 93,0% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 9 | 11 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 45,0% | 55,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 2 | 9 | 11 | |
| | | % av svarande inom org. | 18,2% | 81,8% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 10 | 6 | 16 | |
| | | % av svarande inom org. | 62,5% | 37,5% | 100,0% | |
| | Försäkringsassan | Antal | 0 | 6 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 21 | 32 | 53 | |
| | | % av svarande inom org. | 39,6% | 60,4% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 24 | 72 | 96 | |
| | | % av svarande inom org. | 25,0% | 75,0% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,118 och ungefärlig signifikans:;739. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,430 och ungefärlig signifikans:;020.

Vid analys noteras inga signifikanta skillnader mellan organisationstyper i Finland medan signifikanta skillnader finns vid jämförelse mellan organisationstyper i Sverige. Märk väl att de intervjuade i Finland ger uttryck för att uppleva att brukaren i större omfattning kan ha en påverkan på antalet assistanstimmar vid bedömning av behovet av personlig assistans. Kommuner tar alltid beslut om personlig assistans i Finland.

I Sverige har de intervjuade vid företag minst positiv uppfattning om att brukaren kan påverka antalet assistanstimmar som brukaren får medan intervjuade vid kommuner antar detta i högre grad och vid brukarkooperativet uppfattar flest intervjuade att brukaren kan erhålla inflytande över antalet assistanstimmar som brukaren erhåller.

Svaren antyder att förklaringen kan finnas i kontextuella skillnader mellan Finland och Sverige vilket i detta fall avser den praxis som handläggare har vid bedömning av behovet om personlig assistans för brukaren. Det borde utifrån resultaten finnas en annan förvaltningskultur bland handläggare i Finland där brukare och de som arbetar med brukare uppfattar att brukaren kan äga inflytande över antalet assistanstimmar som brukaren erhåller i högre grad vid mötet med handläggaren än i Sverige. Men även om man noterar att organisationer kan särskilja sig mer

som anordnare i Sverige så kvarstår att svaren är generellt lägre vad avser förväntat inflytande för brukaren i dessa frågor vid möte med handläggare i Sverige.

Intressant är också att det utifrån svaren finns skillnader mellan anordnande organisationer i Sverige avseende hur man ser på dessa frågor. Något entydigt svar på varför det förhåller sig på det sättet finns inte utan behöver i så fall utredas ytterligare. Det kan i praktiken handla om skillnader mellan styrningsmodeller i synen på egenmakt för brukaren. Dessa styrningsmodeller kan ge brukaren olika förväntningar på inflytande också i dessa frågor vid mötet med handläggaren (se s82-95).

Tabell 8.8. Får man som brukare själv köpa fler assistanstimmar? (N=63/112)

Får man som brukare själv köpa fler assistanstimmar om man ser ett behov av detta?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | | | |
|--------------------------|---|--------------------|-------------------------|-------|-------------------------|--------|-------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 4 | 6 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 33,3% | 66,7% | 100,0% | | |
| | | Assistansbolag | Antal | 1 | 12 | 13 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 7,7% | 92,3% | 100,0% | | |
| | | I egen regi | Antal | 8 | 4 | 12 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% | | |
| Total | | | Antal | 11 | 20 | 31 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 35,5% | 64,5% | 100,0% | | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 12 | 1 | 13 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 92,3% | 7,7% | 100,0% | | |
| | | Brukararkooperativ | Antal | 4 | 5 | 9 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 44,4% | 55,6% | 100,0% | | |
| | | Assistansbolag | Antal | 7 | 2 | 9 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 77,8% | 22,2% | 100,0% | | |
| | | Försäkringskassan | Antal | 0 | 1 | 1 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | | |
| | | Total | | | Antal | 23 | 9 | 32 |
| | | | | | % av svarande inom org. | 71,9% | 28,1% | 100,0% |
| Total | | | Antal | 34 | 29 | 63 | | |
| | | | % av svarande inom org. | 54,0% | 46,0% | 100,0% | | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,553 och ungefärlig signifikans:,009. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,523 och ungefärlig signifikans:,033. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifi-kanta skillnader i svaren vid jämförelse.

I de finska fallstudierna har tjugo av trettioen som svarat på frågan svarat att brukaren kan köpa extra assistanstimmar privat. Det finns signifikanta skillnader då tolv av tretton vid företag har svarat att brukaren kan göra detta medan fyra av tolv med assistans i egen regi svarat positivt på frågan. I de svenska fallstudierna har nio av trettio två som besvarat frågan svarat att brukaren kan köpa assistanstimmar extra vid behov. Bortfallet är stort

Vid en närmare analys framkommer att det bara är i Finland som brukare med företag som anordnare kan köpa extra assistanstimmar.

Detta är inte tillåtet i Sverige men kan köpa andra tjänster som exempelvis städtjänster privat.

8.5 Formellt krav eller inte på att arbetsleda som brukare

En övergripande fråga är om det finns skillnader i lagstiftningen mellan länderna avseende formellt krav på att brukaren ska kunna arbetsleda sina personliga assistenter eller inte?

Tabell 8.9. Formellt krav på att brukaren kan vara arbetsledare (N=85/112)

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | 0 | 6 | 6 |
| | | Assistansbolag | 6 | 6 | 12 |
| | I egen regi | Antal | 2 | 10 | 12 |
| | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% |
| | Total | Antal | 8 | 22 | 30 |
| | | % av svarande inom org. | 26,7% | 73,3% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | 22 | | 22 |
| | | Brukarkooperativ | 12 | | 12 |
| | Assistansbolag | Antal | 15 | | 15 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 6 | | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% |
| | Total | Antal | 55 | | 55 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% |
| Total | Antal | 63 | 22 | 85 | |
| | % av svarande inom org. | 74,1% | 25,9% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,452 och ungefärlig signifikans: ,047. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V en konstant vilket betyder att alla svaren är lika. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse och då också på systemnivå.

Tabellen ovan visar att av de trettio intervjuade som besvarat frågan i Finland har tjugotvå svarat att det finns ett formellt krav på vilja och förmåga hos brukaren att vara arbetsledare för sin personliga assistans. I Sverige har alla de femtiofem intervjuade som besvarat frågan svarat att det inte finns ett sådant formellt krav på förmåga att arbetsleda för brukaren av personlig assistans. Det betyder att i svaren finns tydliga statistiskt signifikanta skillnader i svaren beroende på systemskillnader.

I 8 c § handikappservicelagen finns begränsningar enligt Ahola och Konttinen (2011) utifrån att man vid beredning om lagen om personlig assistans i Finland var rädd att kostnaderna skulle skena i väg med reformen. I reformen kräver man därför att personen som erhåller personlig assistans har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna assistansen. Denna begränsning kan också ses utifrån tankar om egenmakt där den personliga assistansen ska ge brukaren

möjlighet att leva ett självständigt liv med rätt att vara delaktiga som fullvärdiga medlemmar av samhället. Personen som erhåller personlig assistans ska då uppfatta sig som ett subjekt i sitt liv och inte som ett föremål för andras vård och assistans. Om behovet av hjälp främst grundar sig på omsorg, vård och övervakning bör hjälpen anordnas med en annan insats än personlig assistans. Men denna begränsning som ställer krav på att personer med funktionsnedsättningar förutsätts vara aktiva och själva vara med och definiera assistansens innehåll innebär att en del personer med funktionsnedsättningar inte kan få personlig assistans. Men detta krav på aktivitet från brukaren måste samtidigt tolkas lite försiktigt då den finska regeringen i sin proposition om personlig assistans konstaterade att det finns situationer då den personliga assistenten måste tolka sinnesstämningar och behov även om personen inte kan uttrycka dem. Det förutsätts därmed inte en fullständig kognitiv förmåga eller kommunikationsförmåga i lagens förarbeten för att en person ska kunna beviljas personlig assistans. Vid beslut om personlig assistans ska man alltid höra klienten och ta reda på dennes personliga åsikt (Ahola & Konttinen, 2011: 27–29). Se också Rätty (2015:89).

Jag tolkar därför utifrån den finska lagstiftningen och de dokument som hänvisas till ovan att det finns ett starkt formellt krav på förmåga till arbetsledning över sin personliga assistans från brukarens sida.

I Sverige är personlig assistans en rättighetslagstiftning där brukarna får personlig assistans utifrån om de definieras tillhöra någon av de tre personkretsarna, vilket framgår av Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade: 1 §. Det ställs därmed inte något formellt krav på att brukaren själv ska ha vilja och förmåga att vara arbetsledare (Askheim, 2012b: 126). Funktionshindrade benämns enligt Hugemark (2004) som sina assistenters uppdragsgivare i olika svenska 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. LSS-lagens mål om självbestämmande, integritet, inflytande och medbestämmande utmynnar i två olika tolkningar kring arbetsledarskap; 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). Men märk väl att utifrån texten ovan och Askheim (2012b: 123 och 126) kan formellt krav på förmåga till arbetsledning från brukarens sida ses vara frånvarande i Sverige. Det finns inget sådant formellt krav på brukaren att ha förmåga att arbetsleda sina personliga assistenter.

Dessa skillnader på systemnivå mellan Finland och Sverige antyder att det är olika grupper av personer med funktionsnedsättningar som erhåller personlig assistans. I Finland kan det exempelvis vara svårt att erhålla personlig assistans vid en grav utvecklingsstörning medan det i Sverige

exempelvis kan vara svårt att erhålla personlig assistans som synskadad om man kan gå själv.

Tabell 8.10. Går det att få personlig assistans om man inte kan handleda sina personliga assistenter? (N=84/112)

Går det att få personlig assistans om man som brukare inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|--------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 3 | 3 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 13 | 13 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 2 | 6 | 8 | |
| | | | % av svarande inom org. | 25,0% | 75,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 5 | 22 | 27 | |
| | | | % av svarande inom org. | 18,5% | 81,5% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 1 | 21 | 22 |
| | | | % av svarande inom org. | 4,5% | 95,5% | 100,0% |
| | Brukar kooperativ | Antal | 0 | 12 | 12 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 17 | 17 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | 0 | 6 | 6 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 1 | 56 | 57 | |
| | | | % av svarande inom org. | 1,8% | 98,2% | 100,0% |
| Total | | Antal | 6 | 78 | 84 | |
| | | | % av svarande inom org. | 7,1% | 92,9% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,513 och ungefärlig signifikans:,028. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,169 och ungefärlig signifikans:,655. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse på systemnivå.

I de finska fallstudierna svarar tjugotvå av tjugosju att brukaren kan få personlig assistans även om brukaren inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter. Det intressanta i sammanhanget är att tre av sex handläggare vid finska kommuner svarar olika på frågan. I de svenska fallstudierna finns inte signifikanta skillnader utan femtiosex av femtiosju svarar att brukaren kan få personlig assistans även om brukaren inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter. Det finns ett stort bortfall då många inte vetat svaret på frågan.

Utifrån Ahola och Konttinen (2011: 27–29) och Rätty (2015: 96) är det korrekta svaret vara nej på frågan om man kan få personlig assistans fast man inte själv kan handleda sina personliga assistenter då man inte erhåller personlig assistans i Finland om man inte själv kan kommunicera sin vilja kring den personliga assistansen. En person med utvecklingsstörning kan få personlig assistans om personen kan kommunicera sin vilja kring den personliga assistansen. Det går också bra om hjälpmedel används.

Svaren i studien kan tolkas olika och att det finns ett tolkningsutrymme kring detta. Klart oroande för likvärdighet i bedömning, jämlikhet i

bemötande och rättssäkerhet finner jag det vara att det är tre av sex handläggare i de finska kommunerna som svarar helt olika på frågan.

8.6 Tillåtna arbetsgivarmodeller

En övergripande fråga avser vilka arbetsgivarmodeller som är tillåtna för personlig assistans i de båda länderna.

Askheim et al. (2014a) har tillsammans med andra forskare byggt upp en analysmodell där de skiljer mellan brukarstyrd assistans, brukarorienterad assistans och kommunstyrd assistans. Det första temat i modellen besvarar frågan vem som bestämmer hur arbetsgivaransvaret ska se ut. I den brukarstyrda idealmodellen förväntas detta ske genom att brukaren väljer arbetsgivare. I den brukarorienterade assistansmodellen förväntas detta val av arbetsgivare ske genom brukarmedverkan men här har också kommunen därmed en påverkan på brukarens val. I den kommunstyrda assistansmodellen är det kommunen som väljer arbetsgivare och därmed faller möjligheten till brukarval bort helt (Askheim et al., 2014a: 122–123).

Tyvärr är inte denna analysmodell helt applicerbar på det finska systemet. I den första fallstudien som gjordes i en liten kommun i Finland så var alla brukare av personlig assistans egna arbetsgivare. Det betyder att kommunen inte gav något brukarval men samtidigt satte hela det juridiska ansvaret hos brukaren som egen arbetsgivare. I Askheims et al. (2014a: 122–123) vars analysmodell refereras ovan finns inte riktigt detta system i åtanke. Men analysmodellen kan användas på så sätt att brukarvalet uteblev i den finska kommunen.

Det mest korrekta är nog att dra slutsatsen att Finland praktiserar ett brukarorienterat synsätt på brukarval. I dagsläget ska man enligt RP 16/2018 rd inom handikappservicen genomföra en *"kundorienterad bedömning av behoven och individuell planering av tjänsterna. Det förekommer redan i dag delvis valfrihet bland annat inom arbetsgivarmodellen för personlig assistans och servicesedlarna"* (RP 16/2018 rd: 162).

I Finland inträffar det intressanta att jag förväntar mig att alla tre assistansmodeller kan brukas och därmed kan brukaren vara helt utan brukarval, ha en brukarmedverkan vid val av anordnare tillsammans med kommunen och genom servicesedel tillåtas välja bland anordnare som kommunen godkänt. Men det är alltid kommunen som avgör hur mycket inflytande som brukaren kan erhålla vid val av anordnare av personlig assistans. Kommunen kan välja att inte ge brukaren något inflytande. Se också THL (2015b).

Kommunen kan enligt Rätty (2015) som utgår i sin analys från 3§ 2 mom. och 8c § 2 mom. i handikappservicelagen i princip bestämma om sättet att anordna assistans men får samtidigt inte frångå självbestämmanderätten som tar upp att man vid handläggning måste

beakta personen med funktionsnedsättnings egen uppfattning och åsikt vid beslut om personlig assistans. I alla tre sätt, vare sig det är som egen arbetsgivare, servicesedel eller om kommunen ordnar en köptjänst av andra privata eller offentliga serviceproducenter bör personer med funktionsnedsättningar ha möjlighet att bestämma vad, var, när och hur hjälpen ges. Personlig assistans utgår från klientens egen livskontroll och egna val (Räty, 2015:100).

I lagens förarbeten, Prop. 1992/93: 159 framkommer att den personen med funktionsnedsättningar i Sverige ska äga ett avgörande eller mycket stort inflytande över vem som anställs som assistent. Den enskilde brukaren förutsätts också ha ett stort inflytande över när och hur den personliga assistansen ges. I Sverige kan brukaren välja om hen själv vill vara arbetsgivare för sina personliga assistenter, anlita kommunen eller låta ett kooperativ, eller privat företag vara anordnare av den personliga assistansen (Prop. 1992/93: 159: 174).

8.7 Informerat och självständigt val av anordnare

Tabell 8.11. Får brukarens göra ett självständigt val av anordnare? (N=100/112)

Har du som brukare rätt att kunna göra ett självständigt val av producent/assistansanordnare?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | | Ja | | Total |
|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|----|--------|--------|
| Finland Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 1 | 5 | | | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | | | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 13 | | | 13 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | | | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 11 | 7 | | | 18 |
| | | % av svarande inom org. | 61,1% | 38,9% | | | 100,0% |
| Total | | Antal | 12 | 25 | | | 37 |
| | | % av svarande inom org. | 32,4% | 67,6% | | | 100,0% |
| Sverige Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 22 | | | 24 |
| | | % av svarande inom org. | 8,3% | 91,7% | | | 100,0% |
| | Brukar kooperativ | Antal | 0 | 14 | | | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | | | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 19 | | | 19 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | | | 100,0% |
| Försäkringskassan | Antal | 0 | 6 | | | 6 | |
| | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | | | 100,0% | |
| Total | | Antal | 2 | 61 | | | 63 |
| | | % av svarande inom org. | 3,2% | 96,8% | | | 100,0% |
| Total | | Antal | 14 | 86 | | | 100 |
| | | % av svarande inom org. | 14,0% | 86,0% | | | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,608 och ungefärlig signifikans:,001. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,231 och ungefärlig signifikans:,340. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse på systemnivå, nominellt värde Cramer's V: 648 och ungefärlig signifikans ,000.

I dessa svar framkommer viktiga systemskillnader mellan länderna. Detta blir tydligast om vi fokuserar på brukarnas svar. Fyra av fem intervjuade brukare/kunder vid företag i Finland har upplevt att de som brukare haft rätt att göra ett självständigt val av assistansanordnare. En av de intervjuade brukarna vet inte om hen fått göra ett självständigt val av anordnare. Nio av fjorton intervjuade brukare som är egna arbetsgivare i Finland har inte upplevt att de som brukare haft rätt att göra ett

självständigt val av assistansanordnare. Fyra av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har upplevt att de som brukare haft rätt att göra ett självständigt val av anordnare. En av brukarna som är egna arbetsgivare vet inte om hen fått göra ett självständigt val av assistansanordnare.

Dessa skillnader kan förklaras delvis av att jag vid fallstudie ett intervjuat brukare och personer som arbetar med brukare vilka inte tillåtit att göra ett självständigt val av anordnare inom kommunen. De kunde bara erhålla personlig assistans om de som brukare blev egna arbetsgivare.

I de svenska fallstudierna har två brukare av sex intervjuade vid kommuner har svarat att de inte kunnat göra ett självständigt val av anordnare. En brukare vid ett företag vet inte svaret på frågan. Övriga brukare har därmed svarat att de har erhållit ett självständigt val av anordnare för sin personliga assistans.

Svaren visar på tydliga systemskillnader. I Finland är det kommunen som bestämmer om brukaren ska kunna äga ett brukarval och i vissa fall är det bara ett alternativ som brukaren ska erhålla personlig assistans vilket också förekom i fallstudie ett i Finland, det vill säga att brukaren bara kan bli egen arbetsgivare om brukaren ska kunna erhålla personlig assistans. Kommuner kan också erhålla tjänsten som en köptjänst med flera anordnare utan att ge brukaren ett brukarval men kommuner kan också ge brukaren även om det är ovanligt ett brukarval fullt ut genom servicesedel för brukaren. Se Rätty (2015:99–102).

I Sverige är det enligt lag så att brukaren ska kunna göra ett självständigt val vid beslut från Försäkringskassan om rätt att erhålla personlig assistans. Men i kommunerna är det inte säkert att brukaren erhåller personlig assistans på samma sätt eller att man som brukare erhåller ett brukarval av anordnare.

Sivesind och Trættemberg (2017a) påpekar att det är viktigt att förstå hur olika styrmedel och typer av anordnare påverkar institutionernas mottaglighet (Sivesind & Trættemberg, 2017a:8).

Förvaltningens roll kan därmed antas förändras beroende på hur man i lagstiftningen balanserar kollektiva demokratiska beslut med individuellt brukarinflytande. Se Evers (2011: 43–44) och Joas (2012: 25–28). Kontexten påverkar de anordnande organisationstypernas karaktär/institutionella logik.

Detta stämmer väl överens med mitt sätt att bredda begreppet governance. Statens roll blir enligt Kooiman (2012: 3), vid sidan av traditionella uppgifter, att möjliggöra, främja samhällliga interaktioner mellan olika aktörer och agera som en samarbetspartner. Men jag ger governance en mer bred definition då styrningsstrukturer (governance) används på två integrerade sätt för att analysera brukarens inflytande över sin personliga assistans; dels genom att avse styrningsstrukturer inom organisationer; dels genom att avse de styrningsstrukturer som finns i relationer mellan staten, en kommuns förvaltning och olika

utförande organisationer av välfärdstjänster. Se också Hedlund och Montin (2009: 10–19 samt Evers och Guillemard (2013: 11) för diskussion om behovet av att bredda begreppet governance.

Sivesind et al. (2017b) hävdar att det aktiva medborgarskapet fokuserar på dimensioner som gör det möjligt för brukare att hantera kvalitetsproblem för välfärdstjänster i förhållande till personal, administratörer och lokala politiker inom kommunen. Deras forskningsresultat visar att administrativa system, reella möjligheter för brukarval av anordnare och deltagande strukturer är viktigt för att åstadkomma ett aktivt medborgarskap. De bästa förutsättningarna för aktivt medborgarskap är när det finns en reell möjlighet för användarna att välja mellan anordnare och då tjänstens anordnare har utrymme för att skapa distinkta tjänster anpassade till brukarnas individuella önskemål. Denna situation inträffar när det finns rätt att etablera nya anordnare, beroende på juridiskt godkännande på nationell nivå i stället för sträng reglering på lokal nivå inom den kommunala förvaltningen. Det måste också finnas en viss överkapacitet i välfärdssystemet för att skapa flexibilitet mellan offentliga och privata anordnare. Ett aktivt medborgarskap är mindre benäget att framkomma när kommunen tilldelar brukare till olika anordnare (genom exempelvis köptjänster som i Finland), om det finns otillräcklig (främst ekonomisk) kapacitet och offentlig lagstiftning tillåter lite utrymme för särskiljningsförmåga. I dessa fall brukar brukarna vara mer passiva både när det gäller att söka anpassning till deras egna speciella behov och deltagande i beslutsfattande på institutionell nivå. Makten övergår då från brukarna till anordnarna av välfärdstjänster (Sivesind et al., 2017b: 288). Det finns därmed förutsättningar för aktivt medborgarskap som har mer att göra med reglering, finansiering och normer än om anordnarna tillhör någon specifik sektor.

Sivesind verkar använda institutioner på ett litet annorlunda sätt än jag tidigare gjort utifrån Friedland och Alford (1991:243). Organisationer utgör för mig institutioner som till sin design kan ge olika roller för brukaren, övriga intressenter och ge uttryck för olika tolkningar av betydelsen av egenmakt. Men institutionell nivå i Sivesinds text ovan verkar primärt referera till kollektiva demokratiska beslutsprocesser på kommunnivå. Men det betyder inte att utförande organisationer också är institutioner. Jag vill gärna undersöka om brukaren har möjlighet att delta i ett kollektivt beslutsfattande också inom utförande organisationer vilka utifrån tidigare forskning också kan ses som institutioner. Därmed använder jag nog begreppet litet mer akademiskt brett än Sivesind.

En viktig fråga för studien har varit att undersöka på vilka sätt de intervjuade har erhållit information från kommun eller statlig myndighet om personlig assistans och om så tillåts de olika alternativa producenter som finns för personlig assistans? Svaren nedan visar på systemskillnad

mellan Finland och Sverige men också signifikanta statistiska skillnader mellan organisationstyper. På slutet av avsnittet kommer jag att förklara min analys utförligt.

Tabell 8.12. Information om personlig assistans från vänner och bekanta (N=104/112)

Information: Vänner och bekanta

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 4 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 33,3% | 66,7% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 9 | 7 | 16 | |
| | | % av svarande inom org. | 56,3% | 43,8% | 100,0% | |
| | I egen regi | Antal | 11 | 14 | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | 44,0% | 56,0% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 22 | 25 | 47 | |
| | | % av svarande inom org. | 46,8% | 53,2% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 16 | 7 | 23 |
| | | | % av svarande inom org. | 69,6% | 30,4% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 4 | 10 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 28,6% | 71,4% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 7 | 13 | 20 | |
| | | % av svarande inom org. | 35,0% | 65,0% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 27 | 30 | 57 | |
| | | % av svarande inom org. | 47,4% | 52,6% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 49 | 55 | 104 | |
| | | % av svarande inom org. | 47,1% | 52,9% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,152 och ungefärlig signifikans:,580. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,369 och ungefärlig signifikans:,021. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren från organisationer i Sverige vid jämförelse. Det finns inga signifikanta skillnader på systemnivå då jämförelsen mellan länderna ger ett nominellt värde Cramer's V: ,213 och ungefärlig signifikans:,192.

Tabellen visar att det är något över hälften av de intervjuade i Finland och Sverige som erhållit information om personlig assistans via vänner och bekanta. Det intressanta är att de intervjuade vid brukarkooperativet svarat att så sker i mycket högre grad än intervjuade vid andra organisationer. Svaren indikerar en annan aktivitet hos de intervjuade vid brukarkooperativet när det gäller att söka information och kunskap om personlig assistans.

Tabell 8.13. Skriftlig information om personlig assistans (N=110/112)

Information: Skriftlig information

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 1 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 83,3% | 16,7% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 10 | 6 | 16 |
| | | | % av svarande inom org. | 62,5% | 37,5% | 100,0% |
| | | I egen regi | Antal | 15 | 10 | 25 |
| | | | % av svarande inom org. | 60,0% | 40,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 30 | 17 | 47 | |
| | | % av svarande inom org. | 63,8% | 36,2% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 19 | 24 |
| | | | % av svarande inom org. | 20,8% | 79,2% | 100,0% |
| | | Brukarkooperativ | Antal | 1 | 13 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | 7,1% | 92,9% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 7 | 13 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 35,0% | 65,0% | 100,0% |
| | | Försäkringskassan | Antal | 1 | 4 | 5 |
| | | | % av svarande inom org. | 20,0% | 80,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 14 | 49 | 63 | |
| | | % av svarande inom org. | 22,2% | 77,8% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 44 | 66 | 110 | |
| | | % av svarande inom org. | 40,0% | 60,0% | 100,0% | |

Det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan länder då nominellt värde Cramer's V: ,339 och ungefärlig signifikans:;013.

Sjutton av fyrtiosju intervjuade i Finland har erhållit skriftlig information om personlig assistans. Fyrtionio av sextiotre intervjuade i Sverige har erhållit skriftlig information om personlig assistans.

Noterbart är att det finns en statistisk skillnad i signifikans mellan länder då de intervjuade i Finland erhåller skriftlig information generellt i mycket lägre omfattning än de intervjuade i Sverige. Svaren indikerar skillnader i oberoende variabel kontext. Detta är ett oväntat resultat på så sätt att i Finland ställer man krav på att brukaren ska kunna agera arbetsledare och handleda sina personliga assistenter men man har lägre förekomst av informationshämtning i frågor kring personlig assistans. Detta avser både brukare som är egna arbetsgivare och brukare som har företag som anordnare och intressenter inom dessa organisationer.

Intervjuade vid brukarkooperativet Sverige har i mycket högre grad svarat att så sker i jämförelse med intervjuade vid andra organisationer. Svaren indikerar en högre aktivitet hos de intervjuade vid brukarkooperativet när det gäller att söka information om personlig assistans.

Tabell 8.14. Information om personlig assistans via Internet (N=111/112)

Information: Hemsida/Internet

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 1 | 5 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 8 | 8 | 16 | |
| | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% | |
| | I egen regi | Antal | 15 | 10 | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | 60,0% | 40,0% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 24 | 23 | 47 | |
| | | % av svarande inom org. | 51,1% | 48,9% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 19 | 24 |
| | | | % av svarande inom org. | 20,8% | 79,2% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 1 | 13 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 7,1% | 92,9% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 6 | 14 | 20 | |
| | | % av svarande inom org. | 30,0% | 70,0% | 100,0% | |
| | Försäkringskassan | Antal | 0 | 6 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 12 | 52 | 64 |
| | | | % av svarande inom org. | 18,8% | 81,3% | 100,0% |
| Total | | Antal | 36 | 75 | 111 | |
| | | % av svarande inom org. | 32,4% | 67,6% | 100,0% | |

Det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan länder då nominellt värde Cramer's V: ,408 och ungefärlig signifikans: ,001.

Totalt har tjugotre av fyrtiosju intervjuade i Finland erhållit information via Internet. I Sverige har femtiotvå av sextiofyra erhållit information via Internet. Intervjuade vid brukarkooperativet har i mycket högre grad svarat att så sker i jämförelse med intervjuade vid andra organisationer. Svaren antyder en annan aktivitet hos de intervjuade vid brukarkooperativet när det gäller att söka information om personlig assistans.

Noterbart är att det finns en statistiskt signifikant skillnad mellan länder då intervjuade i Finland erhåller information via hemsida i klart lägre omfattning än de intervjuade i Sverige. Detta resultat indikerar att man har en mer traditionell förvaltningsstruktur i Finland där brukarens förväntas vara mer av en passiv mottagare där experter tar beslut och tillgodoser brukarens behov.

Tabell 8.15. Information om personlig assistans via föredrag (N=106/112)

Information: Föredrag

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-----------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 1 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 83,3% | 16,7% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 11 | 5 | 16 |
| | | | % av svarande inom org. | 68,8% | 31,3% | 100,0% |
| | | Assistans i egen regi | Antal | 15 | 10 | 25 |
| | | | % av svarande inom org. | 60,0% | 40,0% | 100,0% |
| Total | | | Antal | 31 | 16 | 47 |
| | | | % av svarande inom org. | 66,0% | 34,0% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 9 | 15 | 24 |
| | | | % av svarande inom org. | 37,5% | 62,5% | 100,0% |
| | | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 14 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 8 | 12 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 40,0% | 60,0% | 100,0% |
| | | Försäkringskassan | Antal | 1 | 0 | 1 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| Total | | | Antal | 18 | 41 | 59 |
| | | | % av svarande inom org. | 30,5% | 69,5% | 100,0% |
| Total | | | Antal | 49 | 57 | 106 |
| | | | % av svarande inom org. | 46,2% | 53,8% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,164 och ungefärlig signifikans:,533. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,408 och ungefärlig signifikans:,020. Det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan länder då nominellt värde Cramer's V: ,385 och ungefärlig signifikans:,003.

I de finska fallstudierna har sexton av fyrtiosju intervjuade svarat att de erhållit information via föredrag om personlig assistans. Det finns inga signifikanta skillnader i svaren utifrån organisationstyp. I de svenska fallstudierna har fjortioen av femtionio svarat att de erhållit information via föredrag. I dessa svar finns signifikanta skillnader utifrån organisationstyp; men också mellan länder där de intervjuade i Finland i ungefär hälften så många fall som i Sverige svarat att de erhållit information via föredrag. Det finns därmed systemskillnader i svaren på dessa frågor.

Det som är det näst mest framträdande i resultaten är att alla fjorton vid brukarkooperativet i Sverige säger sig ha erhållit information via föredrag; och då särskilt att sex av sex brukare vid brukarkooperativet har erhållit information om personlig assistans via föredrag medan några få brukare erhållit detta vid andra organisationer. Brukarna vid brukarkooperativet har fått en intern utbildning i att vara arbetsledare för sina personliga assistenter då de kommit som nya medlemmar till brukarkooperativet. Men flera av dem har också svarat att de brukar åka på IfA-konferenser och lära sig mer om personlig assistans. Även övriga intressenter vid brukarkooperativet erhåller internutbildning om personlig assistans vid föredrag.

Skillnaderna som framkommer vid analys bör förklaras både på systemnivå och som ett uttryck för skillnad i synen på egenmakt mellan olika organisationstyper.

Den offentliga förvaltningen i Finland verkar svara representativt för den traditionella förvaltningen som styrningsmodell där handläggarens expertkunskap enligt Clarke (2006) värderas högre än brukarnas egna erfarenheter. Handläggare bedömer vid handläggning funktionshindret och personens behov samtidigt som brukaren förväntas vara en passiv mottagare (Clarke, 2006: 437–438). Svaren i tabellen indikerar en lägre nivå på informationsinhämtning i finska kommunen trots ett formellt krav på att brukaren ska kunna styra sin personliga assistans. Resultaten är klart lägre än i Sverige både på systemnivå och vid jämförelse mellan organisationstyper. Det borde alltså finnas en annan förvaltningskultur i Finland än i Sverige där kommunernas svar är högre. I de svenska kommunerna arbetar man därmed mer aktivt med frågor kring aktivt medborgarskap i dess praktik som ger sig till känna i form av medproduktion och egenmakt. En förklaring till dessa skillnader är att man utifrån de svenska kommunernas praktik förväntar sig en högre grad av medproduktion från brukaren.

Ett oväntat och viktigt resultat för denna studie är också att det skiljer på resultaten för företag i Finland och Sverige. Inom företag ska brukaren som konsument förväntas att välja anordnare och välja exit om hen inte är nöjd. Se Hugemark (2004:101–102). Inriktningen till egenmakt blir då egenmakt genom konsumentval. En viktig utgångspunkt är en individ med rätt att välja och bestämma hur hens behov ska tas om hand. Se Bonfils och Askheim (2014: 65). På en marknad borde kunden sätta sig in i frågorna som berörs och göra ett väl genomtänkt val av anordnare. Det finns systemskillnader och det kan bero på att personlig assistans ofta verkar vara en köptjänst i Finland. Sivesind et al. (2017b) har rätt då de visat att ett aktivt medborgarskap är mindre benäget att framkomma när brukaren saknar valfrihet och kommunen tilldelar brukare till olika anordnare genom exempelvis köptjänster som i Finland, om det finns otillräcklig (främst ekonomisk) kapacitet och offentlig lagstiftning tillåter lite utrymme för särskiljningsförmåga (Sivesind et al., 2017b: 288). Kontextuella skillnader som exempelvis valfrihet för brukaren eller inte och olika sätt att ställa krav på utförande organisations från kommunens sida påverkar den utförande organisationens karaktär.

Men resultaten i denna studie kan ändå vara av högsta vikt då jag inte tidigare läst om ett resultat som indikerar att de olika styrningsmodellerna som tagit upp teoriavsnittet, (s82-95) innefattar primärt olika syn på egenmakt och informationsinhämtning Till viss del indikerar Bonfils och Askheim (2014) detta då en inriktning avser egenmakt som konsumentval. Resultaten i denna studie indikerar att man primärt använder en modell för egenmakt för respektive styrningsmodell

och också ställer olika krav på brukaren vad avser att inhämta information och kunskap kring personlig assistans.

Företagen ställer här klart lägre krav än brukarkooperativet och det kan nog förklaras utifrån att man har ett perspektiv på egenmakt där man fokuserar på brukarval av anordnare (men också att kunna välja sin personliga assistent) framför att styra fullt ut i vardagen. Pestoff (2018) hävdar att man som konsument hos företag ofta väljer paketslösningar och då kanske man inte förväntas delta så aktivt i vardagen. Montin och Elander (1995:43) uppfattar New Public Management förutsätta valfrihet som ett sätt att rösta med fötterna medan andra styrningsmodeller i stället fokuserar på att ge medborgaren röst genom kollektiva lösningar inom en specifik institution (Montin och Elander). Den kollektiva påverkanskanalen fokuseras inte inom företag på samma sätt som inom exempelvis brukarkooperativet. Att välja en social tjänst som konsument förutsätts enligt Fotaki (2011: 937–938) vara ett enskilt val.

Vid brukarkooperativet har man en annan syn på egenmakt, primärt som motstånd, där man använder sig av egenmakt med syfte att stärka sig till mobilisering och motstånd mot samhällets diskriminerande och förtryckande strukturer. Se Bonfils och Askheim (2014:64). Utifrån denna syn på egenmakt förväntas enligt Ratzka (2013:35) brukaren kunna skraddarsy sin personliga assistans efter egna behov. (och i detta fall den nivå som brukaren väljer att ha inflytande på inom brukarkooperativet.) För att kunna utforma sin personliga assistans på ett genomgripande sätt krävs att brukaren inhämtar information och kunskap som gör att de kan fungera bra som arbetsledare. I förordet av Karin Tengvald till Gough och Modig (1995: 2) framgår att personer som väljer att bli medlemmar i brukarkooperativ ofta är välutbildade. Brukarkooperativet visar prov på ett klart större grad av egenmakt för brukaren än övriga utförande organisationer.

Ett sätt att som brukare av personlig assistans och medverka till ökad egenmakt är därmed att aktivt söka information och ta till sig ny kunskap. Bonfils och Askheim (2014) tar upp hur man utifrån ett perspektiv på egenmakt motiverar en person med funktionsnedsättningar att ta kontroll över sitt liv, att mobilisera och organisera för att bli starkare som grupp (Bonfils och Askheim (2014: 64–65) En förutsättning för att kunna ta kontroll över sitt liv och att stå upp för sina rättigheter är att skaffa sig information som gör det möjligt att stå upp för sin rätt. Att erhålla information om personlig assistans via exempelvis föredrag som i tabellen ovan torde öka brukarens möjligheter att förstå innebörden av den personliga assistansen och vad som krävs av brukaren som arbetsledare i relation till sina personliga assistenter. Tillgång till information och fortbildning är nog en förutsättning för att kunna nå ett ökat inflytande för brukaren över sin personliga assistans.

Jag förstod inte att skillnaderna skulle visa sig vara så djupgående avseende hur de olika styrningsmodellerna ställer krav på brukaren om

att vara aktiv och inhämta information och kunskap om personlig assistans. Det finns i dessa resultat signifikanta skillnader mellan organisationstyper som visar på att styrningsmodeller kan ställa olika krav på egenmakt för brukaren. Det är ett viktigt forskningsbidrag. Med krav på ett aktivt medborgarskap förväntas brukaren aktivt söka information och ta till sig kunskap om personlig assistans.

Men finns det då andra organisationer som tillhandahåller information som underlättar för brukaren att göra val av producent/assistans-anordnare för sin personliga assistans?

Denna frågas sammanfattas här då den har belysts mer utförligt i fallbeskrivningarna ovan. Resultaten visar att mest kontakt med en specifik intresseorganisation för brukare med personlig assistans har brukarkooperativet i Sverige genom sina kontakter med IfA. I Sverige finns också en samlad information på hemsidan för Assistansskoll för att underlätta brukarval. I Finland finns inte motsvarande webbplats som beskriver olika anordnare utifrån olika kriterier som kan vara av intresse för brukaren vid sitt val. Men viss information får personer med funktionsnedsättningar från föreningar inom den tredje sektorn, exempelvis Synskadades förening; från läkare i samband med rehabilitering samt handläggare vid ansökan om personlig assistans.

Brusén och Flyckt (2013) hävdar att personlig assistans är en reform som utgår från den enskilde individens förmåga att göra egna val och för att bidra till ett ökad självbestämmande för brukaren av personlig assistans behöver det finnas fortbildning och utveckling av kommunikationshjälpmedel. I annat fall riskerar reformen att bli en form av hemtjänst. En utgångspunkt är förstas mötet mellan brukaren och den personliga assistenten där assistenten ska tolka brukarens behov och vilja. Men ökade förutsättningar för självbestämmande kräver också att insatsen beskrivs på ett lättförståeligt sätt och där personen med funktionsnedsättningar ses som en person med förmågor snarare än en person med oförmåga. Här kan information på alternativa sätt som lättläst, punktskrift för synskadade, intalad text på cd-rom eller datafil och teckenspråk vara av vikt. Kunskap kanske inte bäst skapas genom broschyrer och konferenser om personlig assistans men detta kan bidra till en attitydförändring och reformen i sig med assistans i dess praktik och tillgänglighet kan ge ny kunskap och attitydförändring genom de många praktiska exemplens makt (Brusén & Flyckt, 2013: 226–227).

Vid intervjuerna i Finland är det ofta genom en handläggare vid kommunen som brukaren får sin första information om insatsen. Denna socialarbetare har ett kunskapsövertag och kan välja hur man informerar brukaren också med tanke på vilka ekonomiska resurser som kommunen har till förfogande för sina insatser. Det är därmed den socialarbetare som informerar som tjänsten som också beslutar om insatsens vara eller inte för brukaren.

Karlsson och Börjeson (2015) tar upp behovet av att se till vilka maktresurser i form av ekonomiskt kapital, kunskap och allierade en brukare kan använda sig av och vilka resurser de har att hantera. Kunskap är en reell maktresurs som också ger legitimitet och en socialarbetare har ofta kunskap om olika behandlingsmetoder, tillgängliga vård- och stödkontakter och strategier för att få lämpligt stöd till brukaren. Dessa resurser saknar ofta brukaren Språket kan vara krånglig och också utgöra en maktdimension (Karlsson & Börjeson, 2015: 62–64).

I och med att självbestämmande i form av att kunna göra ett informerat val av olika anordnare ofta inte är en realitet för de intervjuade brukarna i Finland behöver detta juridiskt säkerställas. Information på alternativa sätt som blindskrift och ljudfiler att lyssna på ter sig inte vara någon självklarhet. Trots att jag intervjuat många med synskada i Finland som har personlig assistans så tas inte dessa hjälpmedel upp annat i ytterst fåtal fall.

Men jag noterar att organisationer från den tredje sektorn såsom Synskadades förening erbjuder skriftlig information till medlemmarna där de tar upp olika insatser de kan få och också personlig assistans.

I Finland finner jag dock ingen hemsida hos en offentlig myndighet, forskningsinstitut eller någon tredje sektor organisation som samlat tar upp information om olika alternativa anordnare/anordnare.

Detta är en brist utifrån ett självbestämmandeperspektiv för brukaren och visar att det finns behov av mer samlad information vid ansökan och fortbildningsinsatser för brukaren med personlig assistans. Det råder nu en maktobalans för brukaren i relation till kommunens handläggare i termer av kunskap och information om vilka rättigheter de har juridiskt rätt till och det inflytande de kan förvänta sig att erhålla vid val av insats och i vardagen. Mer kunskap och information kan ge bättre inflytande för brukaren av personlig assistans. Men märk väl att det finns en maktobalans i relation till olika myndigheter för brukaren också i Sverige.

8.8 Möjlighet till återkoppling för brukare och producenter av personlig assistans inom kommunen.

En övergripande fråga för studien är om det finns möjlighet till återkoppling för brukare och organisationer avseende tjänstens kvalitet inom kommunen? I verkställandet av den personliga assistansen kan man förvänta sig en uppföljning på olika sätt där brukaren får göra sin röst hörd om hur den personliga assistansen fungerar. Men det vore av intresse att se om det finns strukturella skillnader mellan Finland och Sverige i dessa frågor.

-Finns det krav på att kommunerna har handikappråd för funktionshindrade eller finns det andra alternativa demokratiska forum för brukare att ha politiskt inflytande över personlig assistans som välfärdstjänst? Vilka frågor tas upp i handikappråden?

I Finland ska det enligt Kommunallag 10.4.2015/410: 28 § finnas råd inom kommunen för personer med funktionsnedsättningar där de ska ges möjlighet att påverka planering, beredning och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse.

I Sverige finns det krav i lag om den enskildes inflytande enligt en vägledning från Socialstyrelsen (2013: 40). I Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 5 § framkommer att verksamheten ska syfta till jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionshinder med målet att den enskilde får möjlighet att leva som andra. I Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 6 § framkommer att verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet där den enskilda ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. I Lag (1993:387) 15 § som reglerar kommunens uppgifter hör enligt punkt 7 att samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder.

Det finns därmed inte i Sverige en reglering som gör Handikappråd obligatoriska i kommuner för personer med funktionshinder. Här finns en viktig skillnad då det i Finland är obligatoriskt för kommunerna att inrätta handikappråd i kommunen.

Enligt Socialstyrelsen (2013) i Sverige så förskjuter brukarinflytande maktbalansen mellan de som beslutar om insatser och de som utför insatsen. I traditionell förvaltning finns en ojämlikhet i maktbalansen till personalens fördel. Brukarinflytande kan utjämna maktbalansen något. Men det är viktigt att se ett vidare perspektiv än att brukaren har makt över de tjänster som hen eller hen får med avseende på brukarens egenmakt. Detta då brukarinflytande är viktigt också på systemnivå och kan då ses som ett viktigt komplement till inflytande genom allmänna val. Brukarinflytande är viktigt för vår demokrati då andra kan få ta del av brukarnas erfarenheter men också då brukarna kan få vara med i demokratiprocessen och utöva ett reellt inflytande vilket kan leda till en bättre serviceanpassning (Socialstyrelsen, 2013: 16).

Myndigheten för delaktighet (MFD, 2016) vill i Sverige lyfta fram vikten av demokratifrågor från ett funktionshinderperspektiv. I rapporten framkommer det bland annat att de vill att det ska inrättas samråd i viktiga frågor på nationell, regional och lokal nivå men också att säkerställa förekomsten av representativa funktionshindersråd (handikappråd) med reellt inflytande på kommunal nivå (MFD, 2016:147).

Möjlighet till återkoppling, påverkan för brukare och producenter av personlig assistans inom kommunen har beaktats som tema i studien och har belysts utförligt i fallbeskrivningen ovan. Jag väljer här att sammanfatta de viktigaste resultaten vid analys.

I Finland är det obligatoriskt enligt lag att inrätta handikappråd i kommunen medan det inte är det i Sverige. Detta är en viktig systemskillnad mellan länderna.

Fyrtioåtta av femtiofyra intervjuade i Sverige har svarat att de inte vet vilka frågor som handikapprådet i kommunen arbetar med. Dessa handikappråd är endast rådgivande. Totalt har trettiotre av femtiofyra svarat att de inte vet om det finns alternativa forum för dialog i kommunerna.

I Finland svarar alla sexton intervjuade vid företag att de inte vet vilka frågor som tas upp i Handikapprådet i kommunen. Tolv av tjugofem intervjuade med assistans i egen regi vet inte vilka frågor som tas upp i Handikapprådet i kommunen. Kunskapen och aktiviteten hos brukare i Handikappråd i de finska kommunerna är i studien endast brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter till brukare som är egna arbetsgivare. Nog för att Handikappråden tar upp dessa frågor allmänt men det visar samtidigt att dessa brukare som är egna arbetsgivare har ett synsätt på egenmakt som också inbegriper att se vikten av kollektivt politiskt handlande för att förbättra livsvillkoren allmänt för personer med funktionsnedsättningar. Handikappråden har endast rådgivande makt. Det visar att de har en annan syn på egenmakt som egna arbetsgivare för sin personliga assistans än de som har företag som anordnare.

Det finns inte heller i Finland alternativa forum för påverkan på annat sätt än enskilda föreningar som driver olika intressefrågor för personer med funktionsnedsättningar. Det finns därmed ett stort behov av att utveckla och empiriskt pröva demokratiska innovationer i kommuner i relation till brukarinflytande.

Dessa råd verkar ganska mycket utan handlingskraft då de endast är rådgivande men att förekomsten av handikappråd är lagstadgad i de finska kommunerna är en viktig systemskillnad i jämförelse med Sverige vilken kan ses vara positivt för att kunna utveckla den offentliga förvaltningens arbete i samarbete med både brukare och intresseorganisationer. I den traditionella offentliga förvaltningen fanns som jag uppfattat det ofta inslag av korporatism vilket enligt Enjolras (2009) betyder att stora organisationer gavs representation i policyprocessen för olika förvaltningsfrågor. Se Enjolras (2009: 279). Evers, (2011:44) skriver att ett alltmer kollektivt brukardeltagande nu sker genom olika demokratiska innovationer inom utvärdering och kvalitetskontroll av välfärdstjänster. Bakgrunden till denna utveckling kan enligt Häikiö (2012) förklaras av att aktiva medborgare förväntas minska felaktiga policybeslut då de har lokal kännedom och egna erfarenheter som kan ses matcha eller komplettera professionell expertis och vetenskaplig kunskap (Häikiö, 2012: 425). Obligatoriska inslag av samtalsforum vare sig de är rådgivande som handikappråden i Finland eller beslutande i specifika frågor kan därmed ses som ett sätt att utveckla

en mer demokratisk förvaltning och det kan också vara ett inslag i en utveckling bort från traditionell förvaltning mot New Public Governance. Joas (2012: 25–28) hävdar att en demokratisk förvaltning som utmärker New Public Governance har en annan fungerande styrning då kommunen förväntas förmedla olika intressen i en nätverksdemokrati och där utförande organisationer och brukaren kan komma till tals både kollektivt och individuellt. Den offentliga förvaltningen i Finland specifikt kan därmed ses vara i utveckling mot mer inslag av brukarutvärdering och deltagande i policyprocesser.

8.9 Betydelsen av avtal och serviceplan vid utförande

Under detta tema tas upp om det finns ett avtal och en serviceplan/genomförandeplan som tillsammans i praktiken reglerar brukarens rättigheter och ansvar i relation till anordnaren av personlig assistans.

Tabell 8.16. Finns det ett avtal mellan brukare och anordnare? (N=100/112)

Finns det ett avtal mellan dig som brukare och verksamheten vilket reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen?

| Land den svarande bori? | | | Nej | Ja | Total |
|--|-------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Finland Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 5 | 1 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | 83,3% | 16,7% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 9 | 5 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 64,3% | 35,7% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 11 | 6 | 17 |
| | | % av svarande inom org. | 64,7% | 35,3% | 100,0% |
| Total | | Antal | 25 | 12 | 37 |
| | | % av svarande inom org. | 67,6% | 32,4% | 100,0% |
| Sverige Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | 23 | 23 |
| | | % av svarande inom org. | | 100,0% | 100,0% |
| | Brukar kooperativ | Antal | | 14 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | | 20 | 20 |
| | | % av svarande inom org. | | 100,0% | 100,0% |
| | Försäkringskassan | Antal | | 6 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | | 100,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | | 63 | 63 |
| | | % av svarande inom org. | | 100,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 25 | 75 | 100 |
| | | % av svarande inom org. | 25,0% | 75,0% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,148 och ungefärlig signifikans:,666. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V en konstant då alla svarat lika. Det finns statistiskt signifikanta skillnader mellan länderna då nominellt värde Cramer's: ,468 och ungefärlig signifikans:,000.

I Finland svarar tjugofem av fyrtiosju intervjuade att det inte finns ett avtal mellan brukaren och verksamheten som reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen medan tolv har svarat att det finns ett avtal. Tio av fyrtiosju vet inte svaret på frågan. En oklarhet i detta kan vara att det vid intervjuer ibland verkar vara så att själva beslutet om tjänsten förväxlas med ett avtal.

I Sverige har alla i praktiken ett avtal mellan brukaren och verksamheten som reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den

personliga assistansen. Sextiotre av sextiofem intervjuade har svarat att ett sådant avtal finns medan två av sextiofem intervjuade inte vet svaret på frågan.

Det finns en statistiskt signifikant skillnad i svaren men detta visar analytiskt på en mycket viktig skillnad mellan Finland och Sverige kontextuellt. I besluten från kommunen i Finland framkommer främst antalet timmar och dessa beslut hänvisar till en serviceplan där funktionsförmågan beskrivs ingående men rollfördelningen kring den personliga assistansen tas inte upp mer än att det kan framkomma om brukaren är egen arbetsgivare eller om ett företag anordnar assistansen. Denna oklarhet torde i praktiken betyda att hela arbetsgivaransvaret tillfaller ett företag om brukaren väljer eller får företaget som anordnare via en köptjänst. Hur detta ser ut är inte helt klart i min studie och detta kan variera. De brukare som är egna arbetsgivare i Finland får ett beslut av kommunen men anställningen av personliga assistenter och avtalsskrivande är en fråga mellan brukaren och den personliga assistenten. I avtalet mellan brukare som är egna arbetsgivare och hems personlig assistent ska regleras ansvar och rättigheter som en del av arbetsgivaransvaret.

I Sverige krävs enligt lag skrivna avtal och detta granskas och följs upp av myndighet. I praktiken reglerar avtalet ansvarsförhållanden mellan brukaren och anordnaren av personlig assistans.

Det finns därmed stora skillnader i praxis mellan länderna avseende huruvida dessa avtal skrivs och vilka frågor som bör tas upp i dessa avtal.

I Finland uppfattar jag kommunernas handläggare ha ett fokus på brukarmedverkan (se Askheim et al. 2014a: 122–123 och 126) vilket betyder att även om handläggare ska lyssna av brukarens åsikter så har kommunens handläggare möjlighet och makt att välja insats utifrån politiska och ekonomiska ramar i kommunen. Det indikerar ett förhållningssätt av att man som handläggare bedömer behoven hos en passiv mottagare. Avtalsskrivningen som inte tar upp en reglering av rättigheter och ansvar mellan brukare och anordnare utan vanligtvis skrivs mellan kommun och företag är ett uttryck för detta förfarande. Brukaren får då om de inte är egna arbetsgivare en anordnare som i praktiken har allt ansvar och makt som anordnare. Detta sätt att agera från kommunens sida blir något som påminner mer om traditionell förvaltning, även om man i traditionell förvaltning inte hade tjänster på entreprenad. En mer demokratisk förvaltning (se Joas, 2012: 25–28) har en annan fungerande styrning där brukaren kan komma till tals både individuellt och kollektivt.

I Finland sker avtalsskrivningen ofta inte mellan brukaren och utförande organisation utan mellan kommunen och utförande organisation. Vid assistans i egen regi i Finland ansvarar brukaren själv som egen arbetsgivare för avtalet och i dessa avtal mellan brukaren som arbetsgivare och den personliga assistenten framkommer tydligt

skyldigheter och rättigheter för arbetsgivare och personlig assistent. Jag vet att det pågår ett arbete med att utveckla avtalsskrivningen i Finland och en intervjuad administrativ arbetsledare vid ett företag som finns med i studien påpekade detta. Detta med avtalsskrivning och entreprenad med konkurrens får i sammanhanget ses som relativt nytt fenomen med avseende på personlig assistans och har bara varit tillåtet i lag sedan lagen för den personliga assistansen ändrades år 2009. Bruken kan uppleva tre helt olika system som ger olika möjlighet till valfrihet. I det första får de bara vara egna arbetsgivare och ansvarar för avtalsskrivningen själv som arbetsgivare tillsammans med den personliga assistenten. Kommunen kan göra en köptjänst där företag utför men brukaren inte erhåller valfrihet. Kommunen kan också tillåta konkurrens och valfrihet för brukaren av personlig assistans. I det senare kan brukare välja att vara egen arbetsgivare eller ha ett företag som anordnare av sin personliga assistans. Detta ger tre helt olika situationer för inflytande för brukaren i Finland som då också påverkar hur man skriver avtal eller inte.

I Sverige måste dessa avtal skrivas enligt LSS-lagen och de ska reglera rättigheter och skyldigheter mellan brukaren och anordnaren. Men märk väl att brukaren med statligt beslutad personlig assistans från Försäkringskassan har rätt till valfrihet medan det inte är säkert att en kommunalt beslutad personlig assistans ger brukaren valfrihet i praktiken. I detta finns en tydlig skillnad mellan statliga myndigheten Försäkringskassan och kommuners myndighetsutövning. Då brukaren erhåller valfrihet och tydliga avtal mellan brukaren och anordnaren för den personliga assistansen präglas denna kontext av governance inom den offentliga förvaltningen. Vi verkar därmed röra oss mot en situation med mer tydligt juridiskt definierade rättigheter. Men utvecklingen i Sverige under senare år har visat på en kraftigt försämrad rättspraxis så dessa två tendenser löper parallellt, å ena sidan går vi mot mer juridiskt befästa lagar å andra sidan har myndigheternas tolkning av lagen i nedskärningstider blivit alltmer restriktiv. I Finland föll våren 2019 ett lagförslag för ändringar av den personliga assistansen där brukaren förväntades äga en egen budget och valfrihet (RP 16/2018 rd). Det betyder i praktiken att brukaren ska skriva avtal med anordnare och därmed torde avtalen utvecklas framöver till att också tydliggöra rättigheter och ansvar mellan brukare och anordnare. Förslaget till vårdreform och ny lag för personlig assistans föll med Sipilä-regeringens förtida avgång våren 2019. Det är därmed lite oklart vad den framtida utvecklingen kring avtalsskrivning kommer att ge. I det tidigare förslaget fanns tankar om ett vouchersystem. I detta nu pågår enligt Social- och hälsoministeriet (2020c) ett försöksprojekt där man prövar personlig budgetering för personer med funktionsnedsättning. I projektet syftar man till att utveckla en finsk modell för sättet att organisera personlig budgetering och ett förslag på nödvändig lagstiftning (Social- och hälsoministeriet, 2020c:5). I propositionen till ny social- och

hälsovårdsreform, RP 241/2020 rd, tas service till personer med funktionsnedsättningar upp och behovet av självbestämmande nämns men inte hur denna valfrihet ska garanteras (RP 241/2020 rd: 56–58). Det finns därmed en risk för ett fragmenterat system för valfrihet också på regional nivå där olika landskap ger brukare olika möjlighet till valfrihet genom exempelvis ett vouchersystem. Men ny lagstiftning kring personlig assistans är också aviserat till att kunna komma under de närmaste åren i Finland och i samband med detta arbete borde frågan beredas i utredning och politisk beslutsprocess.

En tematik som är viktig att undersöka är om det finns en serviceplan för brukarens personliga assistans som visar hur andra tjänster kombineras med den personliga assistansen inom kommunen.

Tabell 8.17. Finns det en serviceplan för brukarens personliga assistans? (N=91/112)

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|--------|-------------------------|-------------------------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | 0 | 6 | 6 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 2 | 12 | 14 | |
| | | | % av svarande inom org. | 14,3% | 85,7% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 7 | 11 | 18 | |
| | | | % av svarande inom org. | 38,9% | 61,1% | 100,0% |
| Total | | Antal | 9 | 29 | 38 | |
| | | | % av svarande inom org. | 23,7% | 76,3% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | 4 | 20 | 24 | |
| | | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% |
| | Brukar kooperativ | Antal | 2 | 11 | 13 | |
| | | | % av svarande inom org. | 15,4% | 84,6% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 1 | 15 | 16 | |
| | | | % av svarande inom org. | 6,3% | 93,8% | 100,0% |
| | Total | | Antal | 7 | 46 | 53 |
| | | | | % av svarande inom org. | 13,2% | 86,8% |
| Total | | Antal | 16 | 75 | 91 | |
| | | | % av svarande inom org. | 17,6% | 82,4% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,357 och ungefärlig signifikans:,089. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,136 och ungefärlig signifikans:,613. Det finns inte statistiskt signifikanta skillnader mellan länderna då nominellt värde Cramer's: ,282 och ungefärlig signifikans:,064.

I Finland har nästan en fjärdedel av de intervjuade svarat att det inte finns någon serviceplan för brukaren. Nio personer vet inte svaret på frågan.

I Sverige har en klar majoritet svarat att det finns en serviceplan för brukaren medan ett fåtal svarat att sålunda inte är fallet. Sju intervjuade vet inte svaret på frågan. Försäkringskassans handläggare har i fem av sex fall inte besvarat frågan och det beror med största sannolikhet på att de inte är involverade i verkställandet av den personliga assistansen varför de inte har något med avtalsskrivning och serviceplan att göra.

I dessa svar analytiskt skillnader och det som står ut vid analys är att de intervjuade i Finland med assistans i egen regi har svarat i högre grad att brukaren inte har någon serviceplan än de som har personlig assistans via företag. En tänkbar förklaring är att brukarna sannolikt har mycket få timmar med personlig assistans per vecka och detta torde påverka

benägenheten att upprätta en serviceplan från kommunens handläggares sida.

I offentlig finsk statistik från forskningsinstitutet THL (2017), Statistikrapport 34/2017 som berör verkställande av hela handikappservicelagen framkommer att många kommuner brister i att ge brukaren en serviceplan. Statistiken omfattar bara de kommuner som svarade år 2016 och omfattade då 67,5 % av befolkningen. I denna statistik framkommer att endast 35,2 procent av kommunerna ger brukaren en serviceplan i 75–100 procent av fallen. I de andra kommunerna varierade antalet klienter med serviceplan stort. Det svagaste resultatet var att i 21,6 procent av kommunerna hade endast 0–24 procent av brukarna en serviceplan.

Enligt RP 159/2018 rd framkommer att tillämpningen av *”bestämmelserna har i delar av landet framskridit bra men det finns dock fortfarande brister i bedömningen av servicebehovet och uppgörandet av serviceplaner. Ännu utreds varken behoven hos eller servicehelheten för en person med funktionsnedsättning tillräckligt övergripande, utan lagen tillämpas med fokus på beslut om enskilda tjänster”* (RP 159/2018 rd: 58).

Enligt THL (2018d) reglerar Handikappservicelagen 3 a § att kommunen ska göra upp en serviceplan enligt vad som bestäms i 7 § i Lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. En plan ska göras upp för alla klienter inom handikappservicen. Syftet med en serviceplan är personen med funktionsnedsättningar ska erhålla lämplig och ändamålsenlig service. Ett annat syfte är att med serviceplanens hjälp kontrollera de insatser som ges, service- och stödformerna motsvarar klientens resurser och behov (THL, 2018d).

Resultatet för studien är problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt då alla ska erhålla en likvärdig bedömning av handläggare. Utifrån rättssäkerhetsprincipen som tas upp av Lewin (1998:87) ska lika fall behandlas lika.

Då bedömningen av behovet av antalet assistanstimmar ska utgå som en del från en serviceplan och dessa inte finns för brukaren är det svårt att se att bedömningarna kan sägas vara likvärdiga. På så sätt riskerar brukare att få ett ojämnt bemötande då de ansöker om personlig assistans hos kommuner i Finland.

I Sverige har det framkommit vid intervjuer att brukaren på egen begäran kan avstå att upprätta en genomförandeplan (serviceplan) och att detta är tillåtet.

Bengtsson och Gynnerstedt (2003) tar upp detta med att en rättighetslagstiftning inte behöver garantera att lagen efterlevs genom att hänvisa till en rapport av Hollander från 1995 där tillämpningen av en lag som idag inte används (Omsorgslagen) trots domstolsbeslut nonchalerats genom brister i handläggningen där man som myndighet på olika nivå underlåter att fatta beslut och inte verkställer domar. Myndigheter på olika nivå sätter därmed sin egen uppfattning över stiftad lag och beslut i

domstolar trots att de sociala insatserna är utformade som rättigheter i en rättighetslagstiftning (Bengtsson & Gynnerstedt, 2003:63).

Att finska kommuner underlåter att följa lagen om att upprätta en serviceplan kan ses som bristande handläggning vid kommunerna och ett hot mot rättssäkerheten och jämlik behandling för brukare med funktionsnedsättningar.

Men det finns en kompletterande förklaring som ter sig logiskt utifrån teoriavsnittet ovan och det är att de olika anordnande organisationerna också praktiserar olika synsätt på egenmakt som påverkar hur man ser på vikten av skrivna avtal och serviceplan. Det är alltså inte bara en fråga om myndighetsutövning. Låt mig utveckla detta resonemang något.

Vid företagen kan egenmakt ses som konsumentval av olika paketlösningar där konsumenten röstar med fötterna på en marknad (Se Bonfils och Askheim, 2014: 65 samt Montin och Elander, 1995:43). I svaren i min studie framkommer att det oftast finns en verkställande administrativ arbetsledare och då arbetsledaren inte är brukaren själv så uppkommer behovet av att reglera rättigheter i ett avtal och att upprätta en serviceplan som beskriver mer i detalj hur brukarens rättigheter och ansvar regleras i vardagen. I Finland är dock dessa avtal än så länge även om de är under utveckling ett ganska nytt fenomen och avtalen är knapphändigt skriva och reglerar inte riktigt tydligt ansvar och skyldigheter för anordnaren i relation till brukaren. Brukaren har som kund avtalat bort en del av sitt inflytande företaget genom en administration arbetsledare ska verkställa den personliga assistansen. Men även serviceplanerna ter sig knapphändigt skrivna i jämförelse med de frågor som brukar tas upp i Sverige som vem som ansvarar för olika saker i vardagen för brukaren mer i detalj. Företagens agerande stämmer väl överens med styrningsmodellen New Public Management där medborgaren förväntas välja den bästa av flera lösningar på en marknad.

I Finland förväntas man som brukare och egen arbetsgivare själv att upprätta ett avtal som är juridiskt bindande mellan brukare och den personliga assistenten. Det är brukaren som ansvarar för avtalsskrivningen och sålunda borde ansvaret för att upprätta en eventuell serviceplan också vara brukarens; men traditionellt har serviceplanen tagit upp alla de tjänster som brukaren får av kommunen och därmed så brukar planen inte bara ta upp personlig assistans om brukaren får flera tjänster.

Svaren i studien från brukare som är egna arbetsgivare i Finland stämmer väl med styrningsmodellen kommunitarism som tas upp i teoriavsnittet ovan där man talar om en påtvingad medproduktion av brukaren. Enligt Pestoff (2018) är rollen för medborgaren som brukare inom styrningsmodellen kommunitarism att själva eller tillsammans med anhöriga agera tjänsteleverantörer av sina välfärdstjänster med litet eller inget stöd av professionella. Professionella inom den offentliga förvaltningen kan förvandlas till *back up*- agenter, vilka bara ska agera om

tjänsten som ges är otillräcklig. Kvaliteten är beroende av den tillgänglighet, villighet och förmåga brukaren visar som leverantör och detta kan förväntas variera kraftigt (Pestoff, 2018:45).

Brukarna som egna arbetsgivare i Finland har ibland inte annat val om de vill erhålla personlig assistans än att bli egna arbetsgivare och förväntas agera inbäddade aktörer i samhället utan tydligt specificerade rättigheter. Kommunen avgör tjänster åt dem men de ska som egna arbetsgivare ansvara för utföranden av deras egen personliga assistans utan en riktig verktygslåda till stöd och kunskap om vad som krävs för uppdraget.

Även det sista stämmer väl med kommunitarism då inriktningen kan ses som en blandning av konserveratism och liberalism utan samma tydliga fokus på individuella rättigheter som inom liberalismen (Se också Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10), Van Til (1997: 75–76), Etzioni (2010) och Forst (2001: 346). Inriktningen på egenmakt är styrbarhet genom institutioner där staten vill kontrollera nivån på egenmakt som ges till medborgaren som brukare (Se Bonfils och Askheim, 2015:67).

Gough och Modig (1995) som forskat kring brukarkooperativ tar upp att grundidén med en ökad brukarstyrning i relation till den personliga assistansen är att brukaren ska kunna *”bestämma över sitt beroende av andra”* och att ett självförverkligande innebär att brukaren i motsats till att ta emot hjälp på andras villkor själv *”måste få formulera sina behov och leda och fördela assistansen”* (Gough & Modig, 1995: 16 och 18). Detta stämmer väl med brukarkooperativets resultat i min studie.

Alla fjorton intervjuade vid brukarkooperativet i Sverige har ett skrivet avtal som tydligt reglerar ansvar och rättigheter för brukaren i relation till anordnaren medan endast två av fjorton intervjuade totalt vid brukarkooperativet har svarat att det inte finns en serviceplan för brukaren. Dessa svar beror på själv kan välja bort att ha en genomförandeplan (serviceplan). Brukarkooperativets avtal och kvalitetsarbete kring avtal och genomförandeplan (serviceplan) visar på ett mycket genomgripande kvalitetsarbete utifrån ett egenmaktsperspektiv för brukaren. Avtalet och serviceplanen reglerar specifikt de rättigheter och det ansvar som brukaren har i relation till brukarkooperativet som anordnare.

Brukarkooperativet stämmer väl överens med ansatsen egenmakt som motstånd vilken enligt Bonfils och Askheim (2014) har sin utgångspunkt i att sträva efter att skapa en gemensam identitet och medvetenhet genom vilken marginaliserade personer tillsammans i en *bottom up*-process kan mobilisera förmåga att formulera och uttala en oppositionell syn på deras identitet, intressen och behov. De förväntas mobilisera kraft och organisera motstånd mot den traditionella välfärdsstaten som uppfattas vara en byråkratisk, hierarkisk styrform. Kraft och motstånd som i sig motverkar deras maktlöshet (Bonfils & Askheim, 2014:64).

Kommunerna ter sig stämma väl överens med idealen för en traditionell förvaltning. Den form av egenmakt som ter sig stämma bäst överens med kommunernas praktik torde nog vara den som enligt Bonfils och Askheim (2014) uppnås genom styrbarhet i institutioner (Bonfils och Askheim, 2014:67). Kritiken mot en inriktning av egenmakt som en slags styrbarhet genom institutioner är enligt Askheim (2012a) att professionella i praktiken har bestämda uppfattningar om vad det innebär att vara en kompetent samhällsmedborgare. Dessa uppfattningar blir då olika mål som brukaren ska vara ett verktyg för att förverkliga. Mål för verksamheten kan då exempelvis avse att brukaren ska lära sig att ta självständiga val, ha framförhållning och ta eget ansvar (Askheim 2012a: 29–31). Om kommunerna praktiserat mer av governance och inte enbart traditionell förvaltning hade perspektivet kunnat ses vara medproduktion men då ska aktörerna se varandra som jämlikar och här förväntas brukare mer vara något av en passiv mottagare. Genom medproduktion så förväntas brukare enligt Bonfils och Askheim, (2014: 65–66) vara delaktiga och samarbeta med offentlig förvaltning och professionella som jämlika partners och tillsammans utveckla tjänsten.

Hur man väljer att skriva avtal och serviceplaner speglar i praktiken olika förhållningssätt till egenmakt för brukaren både genom lagstiftning, praxis hos handläggare och utförande organisationer som part i en process där man genom avtalet formellt ger brukaren olika nivå på inflytande och ansvar för sin personliga assistans.

För att besvara den första huvudfrågan om hur den omgivande kontexten de utförande organisationernas möjlighet att visa sin unika karaktär, (sin institutionella logik) kan konstateras utifrån studies resultat att lagarnas utformning, systemets omfattning, krav på brukaren att arbetsleda eller inte, samt krav på valfrihet och möjlighet att äga en egen budget alla har en avgörande betydelse för om olika anordnande organisationer ska kunna visa upp sin unika karaktär eller inte. Det går därmed inte att analysera inflytande och självbestämmande för brukaren av personlig assistans utan att ta hänsyn till och analysera den påverkan som olika kontextuella faktorer kan ha på de anordnande organisationernas institutionella logik.

8.10 Oberoende variabel

Andra huvudfrågan: Hur mycket inflytande, ansvar och rättigheter ger den utförande organisationen brukaren över sin personliga assistans i vardagen?

Oberoende variabel i figur 1 för den begreppsmässiga dispositionen för denna studie är den organisation som utför den personliga assistansen för brukaren. I de undersökta organisationernas verksamhet regleras i praktiken brukarens inflytande över sin personliga assistans och detta undersöks i studien genom en rad olika delfrågor.

8.11 Olika roller inom den personliga assistansen

En övergripande fråga för studien att besvara är om det finns skillnader i hur olika intressenter (brukare, personliga assistenter, administrativa arbetsledare och handläggare) ser på sina roller i relation till beslut och verkställande av brukarens personliga assistans? I studien har denna fråga ställts till respektive intressentgrupp.

Hur ser brukare på sin roll för den personliga assistansen?

En av fem brukare/kunder vid företag i Finland har svarat att hen som brukare ha en medbestämmande roll som arbetsledare. Övriga har svarat att brukaren har en självbestämmande roll som arbetsledare i vardagen. Alla brukare som är egna arbetsgivare har svarat att de ser sig ha en självbestämmande roll som arbetsledare i vardagen.

I Sverige har alla sex brukare som intervjuats vid kommuner svarat att de ser sig ha en självbestämmande roll som arbetsledare i vardagen. En av sex brukare vid brukarkooperativet har svarat att hen ser sig som brukare ha en medbestämmande roll som arbetsledare. Övriga har svarat att brukaren har en självbestämmande roll som arbetsledare i vardagen. Vid företag har alla sex brukare svarat att de ser sig ha en självbestämmande roll som arbetsledare i vardagen.

De flesta brukare ser sig därmed oavsett anordnare ha en självbestämmande roll för sin personliga assistans.

Hur ser den personliga assistenten på sin roll i vardagen för brukaren?

Totalt har trettiofyra intervjuade personliga assistenter besvarat frågan och trettio av dem har svarat att de ersätter allt som berör brukarens funktionshinder medan fyra personliga assistenter har svarat att hen ersätter endast brukarens armar och ben. Det är två av fjorton intervjuade personliga assistenter till brukare som är egna arbetsgivare i Finland som svarat att de bara agerar armar och ben till brukaren samt att en personlig assistent till en brukare vid en kommun i Sverige också har svarat detta. Det finns inga signifikanta skillnader i svaren utifrån organisationstyp. De personliga assistenter som arbetar med brukare där de känner att de endast agerar armar och ben arbetar med stor sannolikhet hos mycket självständiga brukare där brukaren förmår att styra sin personliga assistans fullt ut.

Hur ser den administrativa arbetsledaren på sin roll i vardagen för brukaren?

Totalt har tjugofem administrativa arbetsledare besvarat frågan och av dem har tjugotre svarat att de är verkställare av beslut medan två administrativa arbetsledare vid brukarkooperativet i Sverige har svarat att deras roll är att ge råd och stöd åt brukaren som själv är arbetsledare. Då brukaren i Finland som är egen arbetsgivare inte har någon

administrativ arbetsledare utan själva är arbetsledare för sin personliga assistans ger detta analytiskt tydliga skillnader i svaren. Dessa brukare som är egna arbetsgivare blir vid analys en signifikant skillnad i sig vid analys i jämförelse med organisationen i kommuner och företag. I kommuner och vid företag så agerar administrativa arbetsledare verkställare av beslut.

I dessa svar framkommer tydligt att det stora skillnader mellan organisationerna avseende hur man hanterar brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande men också i deras syn på egenmakt då de olika synsätten visar på olika institutionell logik inom organisationerna.

Dessa skillnader stämmer väl överens med den teoretiska analysmodell som presenterats för medborgaren som brukare i slutet på teoriavsnittet (se s98). Brukaren som agerar egen arbetsgivare i Finland är själv den som verkställer sin egen personliga assistans som egen arbetsgivare. I denna organisation finns inte administrativa arbetsledare och det är ofta en påtvingad medproduktion. Detta stämmer väl överens med kommunitarism enligt modellen och nivån av egenmakt blir då hög för brukaren. De blir då medproducenter av sin egen välfärdstjänst.

Också vid brukarkooperativet förväntas brukare som agerar autonoma arbetsledare att verkställa sin egen personliga assistans som arbetsledare och administrativa arbetsledare får då primärt en roll av att ge stöd och råd till brukaren. Nu går det att välja inflytandenivå som brukare vid brukarkooperativet men den administrativa personalens roll är mest att ge råd och stöd till brukaren. De blir då medproducenter av sin personliga assistans. Nivån på egenmakt blir hög inom New Public Governance.

Vid kommuner agerar den administrativa arbetsledare en verkställare av beslut och brukaren får mer av en medbestämmande roll. Nivån på egenmakt för medborgaren som brukare blir då lägre.

Vid företag kan det se litet olika ut men alla åtta administrativa arbetsledare vid företag i Finland och sex administrativa arbetsledare vid företag i Sverige har svarat att de agerar verkställare av personlig assistans. Brukaren som kund får då en mer medbestämmande roll och nivån på egenmakt för brukaren blir då lägre i jämförelse med brukare som är egna arbetsgivare eller brukare som agerar autonoma arbetsledare vid brukarkooperativet.

Den avgörande skillnaden analytiskt för att beskriva nivån på inflytande för brukaren över hans personliga assistans blir då sannolikt om det finns en administrativ arbetsledare eller inte som förväntas verkställa den personliga assistansen. Om det inte finns en administrativ arbetsledare som agerar verkställare så finns det en ökad möjlighet för brukaren att styra sin personliga assistans.

Hur ser handläggaren på sin roll för den personliga assistansen?

Totalt har sexton av sjutton intervjuade handläggare svarat att de agerar handläggare men också en person i sitt bemötande av brukaren. I studien

ingår elva handläggare vid kommuner i Finland och Sverige och sex handläggare vid Försäkringskassan i Sverige. En av sex handläggare vid en kommun i Finland har svarat att hen som handläggare utreder och tar beslut om personlig assistans för brukaren. Det finns inga signifikanta skillnader i svaren. Handläggare kommer in i processen vid beslut om personlig assistans där brukaren kan förväntas ha ett visst inflytande vid beslut men också vid uppföljning av den personliga assistansen. Observera att handläggare tar beslut om personlig assistans och följer upp sina beslut om personlig assistans vilket blir en slags kvalitetsuppföljning men de har egentligen inget med själva verkställandet av den personliga assistansen att göra. Handläggare ingår därmed inte i de svarande på frågorna nedan.

8.12 Arbetsledning och schemaläggning

En övergripande fråga av vikt att besvara är om brukaren i vardagen ses själv ha rätt att formulera sina behov och leda och fördela assistansen som det passar brukaren?

Tabell 8.18. Har brukaren rätt att vara arbetsledare i vardagen? (N=95/95)

Har du som brukare rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för din personliga assistans?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | | Ja | | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | | 16 | | 16 |
| | | | % av svarande inom org. | | 100,0% | | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | | 25 | | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | | 100,0% | | 100,0% | |
| | Total | Antal | | 41 | | 41 | |
| | | % av svarande inom org. | | 100,0% | | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 6 | 14 | | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 30,0% | 70,0% | | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 14 | | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 20 | | 20 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | | 100,0% | |
| | Total | Antal | 6 | 48 | | 54 | |
| | | % av svarande inom org. | 11,1% | 88,9% | | 100,0% | |

I Finland beräknas inte signifikans då alla svaren bildar en konstant, det vill säga de intervjuade har alla svarat lika. I Sverige finns statistiskt signifikanta skillnader, nominellt värde Cramer's V: ,461 och ungefärlig signifikans:,003. Totalt finns statistiskt signifikanta skillnader mellan länder då Cramer's V: ,503och ungefärlig signifikans:,000.

I studien ställs en fråga om brukaren har rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för sin personliga assistans? Nästan alla intervjuade har svarat att brukaren har rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för sin personliga

assistans. I de finska fallstudier har ingen svarat att brukaren inte har rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för sin personliga assistans vilket förstås beror på att man i lag ställer krav på att brukaren ska kunna handleda sina personliga assistenter (8 c § i handikappservicelagen). I de svenska fallstudierna har sex personer svarat att brukaren inte har rätt att vara arbetsledare i vardagen. Mer specifikt är det två brukare, två administrativa arbetsledare samt två personliga assistenter vid kommuner har svarat att brukaren inte har rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för sin personliga assistans. Kommuner i Sverige skiljer ut sig som anordnare i denna fråga.

Utifrån teoriavsnittet kan jag tyda att i den traditionella offentliga förvaltningen som kommuner utgör så förväntas expertbedömningar avgöra brukarens behov och lämpliga sociala välfärdsinsatser, se Clarke (2006: 437–438) och Pestoff (2018: 44–45).

Resultaten i denna studie visar dock inte att medborgaren som brukare i kommuner enbart blir en passiv mottagare av välfärdstjänster men det är tydligt att den traditionella förvaltningen är den organisationstyp som uppvisar minst förmåga att vara lyhörd och flexibel för brukarens egna önskemål. Vid kommuner förväntas brukaren ge hela arbetsgivaransvaret till kommunen och arbetsledningen förväntas skötas av en administrativ arbetsledare. Men i vardagen finns ändå visst utrymme för brukaren att öva inflytande beroende på individuell handlingskraft men betoningen ter sig mest vara på medinflytande

Resultaten i tabellen ovan ger viktiga skillnader på systemnivå då vi i Sverige inte har något sådant krav på att brukaren ska kunna agera arbetsledare, se Askheim (2012b: 123 och 126) och Hugemark (2004: 101–102).

Mer specifikt ställs också en fråga i studien om brukaren har sista ordet och kan styra över assistenternas arbetsuppgifter och när de arbetar? Fokus har i denna fråga främst givits på om brukaren kan styra arbetsuppgifterna för assistenten.

Totalt har åttioåtta intervjuade svarat att brukaren har sista ordet och kan styra över assistenternas arbetsuppgifter och när de arbetar medan sju av nittiofem har svarat att brukaren inte har sista ordet över denna fråga. Det finns inga statistiskt signifikanta skillnader i svaren.

I de finska fallstudierna har endast fyra intervjuade svarat att brukaren inte har sista ordet över denna fråga varav en brukare vid företag och en brukare som är egen arbetsgivare har svarat sålunda. I de svenska fallstudierna har tre av tjugo intervjuade vid kommuner, en brukare och två administrativa arbetsledare har svarat att så inte är fallet. Ingen av de fjorton intervjuade vid brukarkooperativet eller tjugo intervjuade vid företag har svarat att brukaren inte har rätt att ha sista ordet över dessa frågor.

I de fall brukare svarat nej i de finska fallstudierna så har jag främst uppfattat detta bero på få timmar med personlig assistans vilket påverkar brukarens förmåga att bestämma över hur assistansen utförs och när den personliga assistenten kan arbeta. Det blir då mer en personlig assistans på den personliga assistansens villkor. Detta är en viktig systemskillnad till följd av att många brukare i Finland endast har få timmar med personlig assistans per vecka. Detta minskar i praktiken deras möjliga handlingsutrymme för att agera arbetsledare.

Det är endast i kommuner som är anordnare av personlig assistans i Sverige som man svarat att så inte sker. I de svenska fallstudierna har alla intervjuade vid brukarkooperativet och företag svarat att brukaren har sista ordet över dessa frågor.

Detta stämmer väl överens med grundtankarna bakom den personliga assistansen där tjänsten förväntas vara knuten till en brukare och inte till en verksamhet, vilket betyder att den enskilde som brukare förväntas få ett stort självbestämmande över vad som är assistentens uppgifter och vem som ska anlitas för att ge personlig assistans. Se IfA (2014:2), Askheim et al. (2014b:4) och Prop. 2007/08:61.

Tabell 8.19. Vem beslutar, har sista ordet om schema? (N=92/95)

Vem beslutar, har sista ordet om schema och arbetsinnehåll för assistenterna?

| Land den svarande bor i? | | | En administrativ chef som agerar arbetsledare och verkställare av beslut. | En personlig assistent som är arbetsledare. | Annan. | Total |
|--------------------------|---|----------------|---|---|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | 4 | 11 | 1 | 16 |
| | | | 25,0% | 68,8% | 6,3% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 23 | 0 | 2 | 25 |
| | | | 92,0% | 0,0% | 8,0% | 100,0% |
| | Total | Antal | 27 | 11 | 3 | 41 |
| | | | 65,9% | 26,8% | 7,3% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | 0 | 18 | 0 | 18 |
| | | | 0,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Brukar-kooperativ | Antal | 5 | 6 | 0 | 14 |
| | | | 35,7% | 42,9% | 0,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 2 | 14 | 2 | 19 |
| | | | 10,5% | 73,7% | 10,5% | 100,0% |
| | Total | Antal | 7 | 38 | 2 | 51 |
| | | | 13,7% | 74,5% | 3,9% | 100,0% |
| Total | Antal | 34 | 49 | 2 | 92 | |
| | | 37,0% | 53,3% | 2,2% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,763 och ungefärlig signifikans:,000. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,434 och ungefärlig signifikans:,004. Totalt finns statistiskt signifikanta skillnader mellan länder då Cramer's V: ,475 och ungefärlig signifikans:,000.

I studien har en fråga ställts om vem som beslutar, har sista ordet om schema och arbetsinnehåll för assistenterna?

I Finland har en stor majoritet av de brukare som är egna arbetsgivare svarat att det är de som brukare har sista ordet över schemat för de personliga assistenterna medan ett fåtal svarat annan lösning.

Det sista svaret med annan lösning för brukare som är egna arbetsgivare beror med stor sannolikhet utifrån samtal vid intervjuerna på att de intervjuade brukarna med få timmar personlig assistans i Finland hamnar i en situation där de måste anpassa sig efter hur de personliga assistenterna kan arbeta med dem. Det blir då en personlig assistans mer på assistentens villkor. Vid företagen i Finland finns det oftast en administrativ arbetsledare som har sista ordet i dessa frågor men det förekommer i mindre omfattning att också brukaren kan ha sista ordet i frågor som denna.

Vid kommunerna i Sverige har alla intervjuade svarat att det är en administrativ arbetsledare som agerar arbetsledare och har sista ordet för schema för de personliga assistenterna. Vid företagen i och Sverige är det en administrativ arbetsledare som har sista ordet över schemat till stor del även om det finns en större flexibilitet i jämförelse med kommuner för att göra andra lösningar utifrån brukarens önskemål. Vid brukarkooperativet i Sverige kan detta se olika ut beroende på om brukaren är en autonom arbetsledare, om det finns en administrativ arbetsledare eller om brukaren låter någon annan personlig assistent ansvara för frågan eller ansvarar tillsammans med en personlig assistent över dessa frågor.

I tabellen ovan finns det tydliga statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper och totalt. Dessa resultat är viktiga vid jämförelse då arbetsledaren styr formellt, har sista ordet över den personliga assistansen.

Ratzka, (2013) beskriver den viktiga betydelsen av personlig assistans som att personlig assistans avser att *"assistansanvändaren bestämmer vilka som arbetar för honom/henne, med vilka uppgifter, när, var och hur"* och senare kom betydelsen av personlig assistans också att innefatta situationer där brukaren är kund hos en anordnare av personlig assistans. Brukaren ska som individ kunna välja den grad av kontroll och ansvar som hen vill ta över sin personliga assistans och därmed ska brukaren kunna skraddarsy sin personliga assistans efter sina behov, förmåga, förutsättningar, preferens och ambition (Ratzka, 2013:35).

Resultaten i tabellen ovan visar att de olika organisationer som anordnare personlig assistans skiljer sig åt utifrån olika institutionell logik som också ger uttryck för olika syn på egenmakt.

För detta avsnitt är den övergripande frågan att besvara om brukaren inom organisationerna i vardagen ses själv ha rätt att formulera sina behov och leda och fördela assistansen som det passar brukaren?

Svaret är denna fråga är olika beroende på vilken organisations som anordnar den personliga assistansen för brukaren. Organisationernas sätt att organisera den personliga assistansen i studien stämmer övergripande väl utifrån den analysmodell jag presenterat och som redovisats i slutet på teoriavsnittet ovan kring olika styrningsmodeller (se s98).

Kommunerna stämmer väl med traditionell förvaltning där brukaren förväntas vara passiv och erhålla främst ett medinflytande medan en administrativ arbetsledare oftast har sista ordet vid verkställande av den personliga assistansen. Brukaren som kund vid företag stämmer väl med New Public Management där brukaren förväntas främst äga exit om det inte fungerar men också ha insyn och kontroll över hur resurser används för brukarens personliga assistans. Det tenderar att finnas lite mer flexibilitet och lyhördhet vid företag varför lösningarna för brukaren som kund kan göras mer individanpassade utifrån brukarens önskemål. Vid brukar-kooperativet så blir de som brukare medproducenter av sin personliga assistans och äger både röst och deltagande i kollektiva beslutsprocesser. Med avseende på schemasättning så varierar de olika lösningarna mest hos brukarkooperativet men det betyder också att brukarkooperativet är bäst på att utifrån ett perspektiv på egenmakt låta brukaren skraddarsy sin egen personliga assistans. Detta stämmer också väl med New Public Governance som styrningsmodell. Vid assistans som egen regi i Finland så agerar brukare egna arbetsgivare genom en ofta påtvingad medproduktion i brist på valfrihet eller med begränsad valfrihet av anordnare. Detta stämmer väl med kommunitarism där medborgaren blir påtvingad tjänsteleverantör genom medproduktion medan politiker beslutar om tjänstens utformning/design. Det är en påtvingad medproduktion men också en påtvingad frihet för brukaren som ges ansvar för att verkställa sin egen personliga assistans.

8.13 Rekrytering av ny personal, introduktion och vikarieanskaffning

Övergripande fråga på detta tema avser om brukaren har sista ordet och kan avgöra i frågor som rekrytering av ny personal, introduktion och vikarieanskaffning?

I studien ställs en fråga om vem som ansvarar, har sista ordet vid rekrytering av personliga assistenter?

Totalt har sextiotvå av nittiotre intervjuade svarat att brukaren har sista ordet vid rekrytering av personliga assistenter medan trettio av nittiotre svarat att en administrativ arbetsledare har sista ordet vid rekrytering. En av nittiotre intervjuade har svarat *"annan"*.

Vid analys av tabellen nedan bör försiktighet användas sedan det finns en brasklapp kring denna fråga. I en intervju med en arbetsledare vid brukarkooperativet i Sverige framkommer att de som arbetsledare formellt har det sista ordet vid rekrytering. Att organisationerna har detta beror på att de vill kunna säga nej om brukaren vill anställa någon som är direkt olämplig att arbeta som hans personliga assistent.

Tabell 8.20. Vem ansvarar, har sista ordet vid rekrytering? (N=93/95)

Vem ansvarar, har sista ordet vid rekrytering av assistenter?

| Land den svarande bor i? | | | En administrativ chef som agerar arbetsledare och verkställare av beslut. | Annan. | Total | | |
|--------------------------|---|-------------------------|---|--------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 4 | 10 | 1 | 15 |
| | | | % av svarande inom org. | 26,7% | 66,7% | 6,7% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 25 | 0 | 0 | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 29 | 10 | 1 | 40 |
| | | | % av svarande inom org. | 72,5% | 25,0% | 2,5% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 17 | 19 | |
| | | | % av svarande inom org. | 10,5% | 89,5% | 100,0% | |
| | Brukarkooperativ | Antal | 13 | 1 | 14 | | |
| | | % av svarande inom org. | 92,9% | 7,1% | 100,0% | | |
| | Assistansbolag | Antal | 18 | 2 | 20 | | |
| | | % av svarande inom org. | 90,0% | 10,0% | 100,0% | | |
| Total | | Antal | 33 | 20 | 53 | | |
| | | % av svarande inom org. | 62,3% | 37,7% | 100,0% | | |

I resultatet för fallstudierna i Finland finns mycket starka statistiskt signifikanta skillnader då nominellt värde Cramer's V: ,795 och ungefärlig signifikans:,000. Resultaten för fallstudierna i Sverige visar på mycket starka statistiskt signifikanta skillnader då nominellt värde Cramer's V: ,798 och ungefärlig signifikans:,000. Totalt finns statistiskt signifikanta skillnader mellan länder då Cramer's V: ,500och ungefärlig signifikans:,000.

Vid kommuner i Sverige har de intervjuade till mycket stor del svarat att det är en administrativ arbetsledare som har sista ordet vid rekrytering av personliga assistenter Vid brukarkooperativet och företag i Sverige har en mycket stor majoritet svarat att brukaren har sista ordet

Alla intervjuade brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter i Finland har svarat att brukaren har sista ordet vid rekrytering av personliga assistenter. Som egen arbetsgivare förväntas brukaren själv verkställa sin personliga assistans. De intervjuade vid företag i Finland har till stor del svarat att det är en administrativ arbetsledare som har sista ordet kring rekrytering av personliga assistenter till brukaren, medan en mindre del har svarat att brukaren har sista ordet. En intervjuad av femton vid företag har svarat "annan". I Sverige har de intervjuade vid företag svarat på ett helt annat sätt vilket visar på stora skillnader mellan länder.

Skillnaderna i svaren mellan intervjuade vid företag i Finland och Sverige beror sannolikt på skillnader i oberoende variabel kontext där Finland har låtit kommunerna avgöra om personlig assistans endast ges i form av att brukaren kan bli egen arbetsgivare, om den personliga assistansen ges som en köptjänst eller med servicesedel medan det råder konkurrens och valfrihet för brukaren i Sverige vid statligt beslutad rätt till personlig assistans och med voucher (en personlig budget genom en peng per timme till främst avlöning av personliga assistenter). Det finns viktiga skillnader i lagstiftning som avser om systemet tillåter valfrihet

utifrån ett vouchersystem eller om valfriheten är begränsad. Det kan dock se litet olika ut vad avser valfriheten i praktiken i kommunerna i Sverige.

Ratzka (2013) påpekar att kontantstödsprincipen i form av ett vouchersystem i Sverige är en av förutsättningarna för att uppnå självbestämmande och valfrihet för brukaren/kunden under eget ansvar. Med en inkomstförstärkning genom kontantstöd kan brukaren själv upphandla de varor och tjänster som hen ser sig behöva på en marknad i stället för de naturatjänster som erbjuds av ett monopol (traditionell förvaltning). Kontantstöd ses som det viktigaste verktyget för att avveckla institutioner i alla former, stationära och mobila som hemtjänst (Ratzka, 2013:32).

I de svenska fallstudierna har man vid företag ett förhållningssätt där en majoritet utgår från att brukaren har det sista ordet vid rekrytering av personliga assistenter för hans personliga assistans. I Finland kan företag utföra tjänsten som en köptjänst där den kommunalt beslutade insatsen inte behöver vara föremål för ett marknadssystem där brukaren kan välja sin personliga assistans. Företagen måste då anpassa sig till de ekonomiska villkor som finns i kommunen (utan ett vouchersystem för den personliga assistansen där kommunen söker kontrollera pris genom ett anbudsförfarande för att hantera kommunens ekonomiska resurser effektivt) och de organisatoriska förväntningar och mer detaljerade krav som kommunens handläggare ställer på dem som organisation vid utförande av assistansen. På detta sätt så förvinner något av det specifika som utmärker den institutionella logiken vid företag. Brukarens självbestämmande som kund vid företag i Finland minskar därmed till följd av lagar som inte garanterar valfrihet för brukaren och kommunala beslut där kommunens handläggare i högre grad kan detaljstyra tjänstens utförande med ekonomiska incitament att spara pengar. Se också Sivesind et al. (2017b: 288), Askheim (2012b:123–125) och Askheim et al. (2014a: 118) samt Askheim et al. (2014b: 2).

Resultaten för företag i Finland och Sverige visar att skillnader i nivå på myndighetsutövning, omfattning och finansiering för den personliga assistansen kan förväntas påverka brukarens inflytande över sin personliga assistans men också organisationernas institutionella logik vid anordnande av personlig assistans.

Outsourcing som ovan benämns köptjänst av personlig assistans i Finland innebär enligt Trætteberg (2018) att allmänheten behåller ansvaret för tjänsten och skillnaderna i handlingsutrymme för individuellt och kollektivt inflytande är mindre. Detta sedan outsourcing innebär en överföring av uppgifter till en avtalspartner, vilket tvingar kommunen att vara koncis om sina krav till anordnare av välfärdstjänster. En följd av förfarandet med köptjänst är att tjänsten blir enhetlig med mindre utrymme för mångfald och personliga anpassningar (Trætteberg, 2018: 30). Resultaten ovan visar på mycket tydliga signifikanta skillnader mellan organisationstyper.

Tabell 8.21. Finns stöd i verksamheten för introduktion av nya assistenter? (N=93/95)

| Land den svarande bor i? | | | Introduktion? | | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| | | | Nej | Ja | | |
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 6 | 9 | 15 |
| | | | % av svarande inom org. | 40,0% | 60,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 21 | 3 | 24 | |
| | | % av svarande inom org. | 87,5% | 12,5% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 27 | 12 | 39 |
| | | | % av svarande inom org. | 69,2% | 30,8% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 18 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 10,0% | 90,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 1 | 13 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 7,1% | 92,9% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 20 | 20 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 3 | 51 | 54 |
| | | | % av svarande inom org. | 5,6% | 94,4% | 100,0% |
| | Total | | Antal | 30 | 63 | 93 |
| | | | % av svarande inom org. | 32,3% | 67,7% | 100,0% |

I de finska fallstudierna blir nominellt värde Cramer's V: ,501 och ungefärlig signifikans;002. De svenska fallstudierna blir nominellt värde Cramer's V: ,192 och ungefärlig signifikans;368. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,701 och ungefärlig signifikans;000.

I studien har frågan ställts om det finns stöd i verksamheten för introduktion av nya assistenter? Med introduktion har jag vid intervjuer klargjort att det kan vara exempelvis då en ny assistent kan få gå bredvid en erfaren assistent för att lära sig vid några tillfällen.

I dessa svar finns stora skillnader mellan olika organisationstyper men också mellan oberoende variabel kontext. I Finland har en stor majoritet av de brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter svarat att det inte finns stöd för introduktion av nya personliga assistenter på så sätt att en erfaren assistent kan arbeta medan en ny personliga assistent går bredvid för att lära sig. Vid företag i Finland har över hälften av de intervjuade svarat att det finns stöd i verksamheten för introduktion av nya personliga assistenter. Vid kommuner i Sverige har en mycket stor majoritet av de intervjuade svarat att det finns stöd för introduktion av personliga assistenter i verksamheten. Vid brukarkooperativet i Sverige har en mycket stor majoritet av de intervjuade svarat att det finns stöd för introduktion av nya personliga assistenter i verksamheten. Vid företag i Sverige har alla svarat att det finns stöd i verksamheten för introduktion av nya personliga assistenter.

Svaren ovan visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationstyper i Finland. Enligt Sivesind et al. (2017b) är ett aktivt medborgarskap mindre benäget att utvecklas när kommunen tilldelar brukare till olika anordnare genom exempelvis köptjänster som i Finland, där det finns otillräcklig (främst ekonomisk) kapacitet och offentlig lagstiftning tillåter litet utrymme för särskiljningsförmåga (Sivesind et al., 2017b: 288). Det finns därmed viktiga systemskillnader mellan Finland och Sverige som återigen förklarar skillnader i svaren mellan företag i Finland och i Sverige. I Finland används ofta köptjänster då företag är anordnare och i ett anbudsförfarande som kommunen håller i och sedan ger uppdrag till olika anordnare kan de ställa olika krav på vad som ska

ingå i tjänsten. Det finns ekonomiska incitament för kommunerna att försöka spara på kostnaderna då de utser producenter/anordnare av tjänsten inom kommunen. Om kommunen inte ger ekonomisk ersättning för att avlöna en blivande personlig assistent att gå bredvid en erfaren personlig assistent till brukaren/kunden vid introduktion så kan företaget välja att hantera denna fråga på annat sätt. Om det betyder att introduktionen sköts av brukaren ensamt eller om de blivande personliga assistenter väljer att arbeta gratis för att lära sig har jag inte kunskap om då jag inte ställt frågor om detta för studien. Då brukaren är egen arbetsgivare förutsätts sannolikt brukaren själv ansvara för introduktionen av nya personliga assistenter men har då också möjlighet att själv bestämma vem som hen anställer som personlig assistent vid rekrytering och kan också avgöra om den personliga assistenten håller måttet vid introduktion. I Sverige tenderar de flesta erhålla stöd för introduktion av nya personliga assistenter i verksamheten.

I Sverige verkar det dock finnas en fungerande praxis för introduktion och med valfrihet för medborgaren som brukaren med ett vouchersystem där staten vanligtvis beslutar om personlig assistans så kan de ekonomiska förutsättningarna för att kunna erhålla lön till två personliga assistenter vid introduktion förväntas finnas på plats. Detta ger olika förutsättningar för företagen att verka inom de båda länderna och påverkar deras utförande av tjänsten.

Tabell 8.22. Vem ansvarar för vikarieanskaffning? (N=92/95)

Vem ansvarar för vikarieanskaffning?

| Land den svarande bor i? | | | | Brukaren | Administrativ arbetsledare | Personlig assistent med administrativa uppgifter | Personlig assistent som är arbetsledare | Annan | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|----------|----------------------------|--|---|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 0 | 15 | | | 0 | 15 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | | | 0,0% | 100,0% |
| | | I egen regi | Antal | 20 | 0 | | | 4 | 24 |
| | | | % av svarande inom org. | 83,3% | 0,0% | | | 16,7% | 100,0% |
| | | Total | Antal | 20 | 15 | | | 4 | 39 |
| | | % av svarande inom org. | 51,3% | 38,5% | | | 10,3% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 11 | 0 | 0 | 9 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 55,0% | 0,0% | 0,0% | 45,0% | 100,0% |
| | | Brukaroperativ | Antal | 5 | 0 | 0 | 1 | 8 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | 35,7% | 0,0% | 0,0% | 7,1% | 57,1% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 0 | 7 | 4 | 0 | 8 | 19 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 36,8% | 21,1% | 0,0% | 42,1% | 100,0% |
| | | Total | Antal | 5 | 18 | 4 | 1 | 25 | 53 |
| | | % av svarande inom org. | 9,4% | 34,0% | 7,5% | 1,9% | 47,2% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 25 | 33 | 4 | 1 | 29 | 92 | |
| | | % av svarande inom org. | 27,2% | 35,9% | 4,3% | 1,1% | 31,5% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna blir nominellt värde Cramer's V: 1,000 och ungefärlig signifikans: ,000. De svenska fall-studierna blir nominellt värde Cramer's V: ,547 och ungefärlig signifikans: ,000. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: 556 och ungefärlig signifikans: ,000.

I de finska fallstudierna framkommer en signifikant skillnad då alla intervjuade vid företag har svarat att en administrativ arbetsledare ansvarar för vikarieanskaffning medan många intervjuade brukare som är egna arbetsgivare och de som arbetar inom assistans i egen regi har svarat

att brukaren själv ansvarar för vikarieanskaffning. Det blir självfallet att äga det högsta inflytandet och självbestämmandet som brukare. Men ibland finns också andra lösningar med personlig assistans i egen regi och ett mindre antal har svarat att vikarietillsättning sköts på annat sätt. Märk väl att i de finska fallstudierna har jag inte träffat på personliga assistenter som har formellt ansvar att agera arbetsledare eller liknande.

I de svenska fallstudierna är resultaten mer mixade. Vid kommuner har en majoritet av de intervjuade svarat att det är en administrativ arbetsledare som ansvarar för vikarieanskaffning medan nästan hälften har svarat "*annan*" vilket i praktiken betyder att vikarietillsättningen sköts av en bemanningsenhet vid kommunen. Vid de svenska företagen har ungefär en tredjedel svarat att en administrativ arbetsledare ansvarar för vikarieanskaffning medan nära hälften svarat "*annan*" vilket praktiken i de flesta fall betyder man vid företaget har en särskild bemanningsenhet som vid vissa tider på dygnet ansvarar för vikarietillsättning. Men märk väl att en femtedel av de svarande vid företag har svarat att en personlig assistent med administrativa arbetsuppgifter ansvarar för vikarieanskaffningen. Ingen har svarat att brukaren själv har ansvar för vikarieanskaffningen vid företag. Svaren skiljer sig därmed vid analys kraftigt mot företagen i Finland där alla svarat att vikarieanskaffningen sköts av en administrativ arbetsledare. Vid brukarkooperativet i Sverige har jag erhållit flera olika svar då litet mer än en tredjedel svarat att brukaren ansvarar för vikarietillsättning medan en klar majoritet svarat "*annan*." En intervjuad har svarat att en personlig assistent som agerar arbetsledare ansvarar för vikarieanskaffning. Vid brukarkooperativet kan man som brukare även om man är autonom arbetsledare välja att låta en personlig assistent ansvara för vikarieanskaffning eller använda sig av olika samförståndslösningar där tjänstgörande assistent ansvarar i samråd med brukaren. Det är inte alltid brukaren vill ta ansvar i dessa frågor. Detta framkommer av tabellen ovan.

I dessa svar finns mycket skillnader mellan organisationstyper och länder. Vid en djupare analys av svaren och anteckningar så framkommer tydliga och signifikanta skillnader mellan organisationstyper i hur man sköter vikarieanskaffning för brukaren.

Resultaten för hur man hanterar vikarieanskaffning i Finland visar att då man som får ett företag som anordnare genom en så kallad köptjänst från kommunen så innebär detta vanligtvis att man får en personlig assistans där en del av brukarens inflytande avtalats bort. En brukare/kund kanske inte vill ta ansvar för vikarieanskaffning, och kan då i praktiken "*avtala*" bort detta. Men det betyder också att man som brukare/kund vid ett företag vanligtvis inte kan bestämma fullt ut vem som kommer genom dörren och arbetar som personlig assistent. Det sista ordet vid vikarieanskaffning har företaget (vanligtvis också för schema). Som brukare/kund vid företag lämnar man då över arbetsgivaransvaret till företaget och en administrativ arbetsledare. Då man som egen

arbetsgivare ansvarar för allt när det gäller anställning av personliga assistenter så ansvarar man vanligtvis helt själv också för vikarieanskaffning. I dessa fall har du som brukare och egen arbetsgivare maximalt inflytande och vet då alltid vem som kommer genom dörren och arbetar som personlig assistent. Det går dock att erhålla viss hjälp med vikarieanskaffning vid behov och i dessa fall finns flera olika tänkbara lösningar. En sådan lösning kan vara att låta ett företag hantera sommarens vikarietillsättning då den ordinarie personliga assistenten ska ha semester för en brukare som är egen arbetsgivare. Ibland kan också en socialarbetare (handläggare) rycka ut även om de inte ska agera verkställare och hjälpa till att lösa problem vid behov.

De är som egna arbetsgivare brukaren i min studie erhåller mest inflytande över vikarietillsättningen då de ansvarar för detta själva. Ett tydligt exempel på hur omfattningen av systemet påverkar brukarens inflytande framkommer dock vid samtal i flera intervjuer. Detta är särskilt tydligt i en intervju då brukaren hävdar att hen får anpassa sig till då den personliga assistenten kan arbeta då hen har få assistanstimmar. Det blir då en personlig assistans mer på den personliga assistentens villkor.

Vid kommuner i Sverige är det vanligtvis en bemanningsenhet centralt inom kommunen för den specifika förvaltningen som sköter tillsättningen av vikarier till brukaren. Den administrativa arbetsledaren har vanligtvis det yttersta ansvaret för vikarietillsättning och försöker vid behov byta pass om möjligt mellan de personliga assistenterna som arbetar hos brukaren och kan vid akut behov, det vill säga om bemanningsenheten misslyckats med att tillsätta passet utkommendera en av de ordinarie personliga assistenterna. Det finns en brukare vid en kommun som själv känner att hen fått godkänna alla som arbetar hos hen och därmed kommer inte någon och arbetar hos hen som hen inte godkänt ska arbeta åt hen. Men detta är inte representativt för vad min studie visar i övrigt. Brukarens inflytande och egenmakt, makt att styra vid vikarie-tillsättning är uppenbarligen mycket liten inom kommuner. Det kan därmed uppstå akuta situationer där brukaren inte fått vara med och introducera den personliga assistenten innan arbete hos brukaren. Kommunerna kan ha svårt att få arbetskraft i tillräcklig grad och därmed kan inte brukaren styra riktigt vem som kommer och arbetar som vikarie hos hen.

Vid företag i Sverige uppstår, åtminstone i de större företagen en liknande situation där de också kan få svårt att klara vikarietillsättning. De brukar också vid stora företag ha en bemanningsenhet inom företaget som om inte dagtid på vardagar så sent på kvällar och tidigt på morgonen och helger tillsätter vikarier vid akut behov hos brukaren/kunden. En administrativ arbetsledare kan sköta tillsättningen av vikarier på dagtid. Den administrativa arbetsledaren har vanligtvis det yttersta ansvaret för vikarietillsättning och försöker vid behov byta pass om möjligt mellan de personliga assistenterna som arbetar hos brukaren och kan vid akut behov, det vill säga om bemanningsenheten misslyckats med att tillsätta

passet också utkommendera ut en av de personliga assistenterna som arbetar hos kunden. En assistent i arbetsgruppen kan i praktiken ta stort ansvar för dessa frågor inom företag och det kan därmed se litet olika ut. I fallstudierna i Sverige ingår bara ett mindre företag och två stora företag. Det mindre företaget har ingen central enhet för bemanning vid vikarietillsättning men ansvaret är ytterst hos en administrativ arbetsledare på liknande sätt som vid de större företagen. Personliga assistenter som tjänstgör vid företaget kan i praktiken vara ansvariga för vikarietillsättning. Den administrativa arbetsledaren vid det mindre företaget verkar arbeta mycket professionellt, nära och flexibelt utifrån situation kring kunden och ser till att allt fungerar väl. Det verkar inte vara samma problem med vikarietillsättning vid det mindre företaget och det talar för att brukaren kunnat vara med och introducera och godkänna vilka som arbetar som vikarier hos hen som brukare i högre grad. Men i akuta situationer så vet jag att en anhörig kan gå in och arbeta som assistent hos en av brukarna jag intervjuat. Akuta situationer uppstår därmed också hos det mindre företaget. Den administrativa arbetsledaren är ytterst ansvarig för vikarietillsättning.

Brukarens inflytande och makt att bestämma vid vikarietillsättning verkar vara litet vid företag. Kommuner och företag verkar vara likartade modeller för inflytande för brukaren/kunden vid vikarietillsättning.

Inom brukarkooperativet kan det se litet olika ut beroende på vilken grad av inflytande och ansvar som brukaren själv väljer att ha över sin personliga assistans. Som autonoma arbetsledare administrerar de som brukare sin personliga assistans direkt i samarbete med de personliga assistenterna men kan välja att låta den tjänstgörande personliga assistenten ansvara för detta antingen ensam eller gemensamt med brukaren. De kan som brukare alltid ha önskemål om vem som ska ringas in som vikarie. Administrativ personal vid brukarkooperativet finns där mest som råd och stöd men kan också vara till hjälp vid akut behov av vikarietillsättning då det finns en beredskapstelefon. I vissa fall har brukaren valt att ha en administrativ arbetsledare för sin personliga assistans och då ansvarar ytterst administrativ arbetsledare för vikarietillsättning. Assistansen leds därmed som ett samarbete mellan brukare och de personliga assistenterna.

Vid ett annat brukarkooperativ är det enligt Gough och Modig, (1995) brukarna som arbetsledare som administrerar sin service i direkt samarbete med sina personliga assistenter. Det är ett samarbete som ställer stora krav på samförstånd, krav på metodisk variation, mångsidighet och flexibilitet. Personlig assistans är ett parsamarbete (Gough & Modig, 1995: 25).

Även om brukare vid brukarkooperativet som undersökts för min studie kan välja vilken nivå de vill äga inflytande och självbestämmande på utifrån vilja och förmåga utifrån sina funktions-nedsättningar så är de också som medlemmar och brukare vid brukarkooperativet

medproducenter av sin personliga assistans. Det blir en assistans av de autonoma arbetsledarna beställd, anordnad och utvärderad vid kvalitetsuppföljning. Kanslipersonal agerar i främsta rummet stöd och råd till de autonoma arbetsledarna och mer som administrativa arbetsledare vid behov vid andra sätt att organisera assistansen där brukaren valt att inte agera autonom arbetsledare. Vid svåra kognitiva funktionsnedsättningar ska det också finnas möjlighet till ett system där en personlig assistent agerar medarbetsledare.

Vid brukarkooperativet i Sverige finns det också ett arbetsledarstöd, en verktygslåda genom fortbildning och stöd på olika sätt inom brukarkooperativet som hjälper brukare som autonoma arbetsledare att hantera vikarietillsättning utifrån deras egna önskemål. En viktig avgörande skillnad mot vissa andra organisationstyper är att brukaren vid vikarietillsättning precis som vid rekrytering har avgörandet i sin hand och äger sista ordet över vem som arbetar som personlig assistent och vikarie hos hen. Akuta situationer kan uppstå också vid brukarkooperativ när allt inte fungerar som det var tänkt. Det finns då ett stöd att kunna ringa till personal vid kansliet för hjälp. Resultatet visar att brukaren äger ett stort inflytande och en stor egenmakt vid brukarkooperativet i frågor som berör vikarietillsättning.

Ratzka, (2013) beskriver den viktiga betydelsen av personlig assistans som att personlig assistans avser att *"assistansanvändaren bestämmer vilka som arbetar för honom/henne, med vilka uppgifter, när, var och hur"* (Ratzka, 2013:35). Brukaren ska därmed kunna skraddarsy sin personliga assistans efter egna behov. Det är som egen arbetsgivare i Finland brukaren äger störst inflytande då de själva ansvarar för vikarieanskaffningen.

8.14 Erbjuds fortbildning till brukaren

Ett tema för studien är om det erbjuds fortbildning kring frågor om personlig assistans och arbetsledarstöd inom organisationen?

Tabell 8.23. Erbjuds brukaren fortbildning i att vägleda sina assistenter? (N=88/95)

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 14 | 0 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 21 | 1 | 22 | |
| | | % av svarande inom org. | 95,5% | 4,5% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 35 | 1 | 36 | |
| | | % av svarande inom org. | 97,2% | 2,8% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 20 | 0 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 13 | 13 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 19 | 0 | 19 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 39 | 13 | 52 | |
| | | % av svarande inom org. | 75,0% | 25,0% | 100,0% | |
| Total | Antal | 74 | 14 | 88 | | |
| | % av svarande inom org. | 84,1% | 15,9% | 100,0% | | |

I de finska fallstudierna blir nominellt värde Cramer's V: ,135 och ungefärlig signifikans:,418. De svenska fall-studierna blir nominellt värde Cramer's V: 1,000 och ungefärlig signifikans:,000. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,959 och ungefärlig signifikans:,000.

I studien har en fråga ställts om brukaren erbjuds fortbildning för att vägleda sina personliga assistenter? Alla intervjuade vid utförande organisationer har tillfrågats om brukaren erhåller fortbildning i att vägleda/handleda sina personliga assistenter.

Resultatet kan sammanfattas på så sätt att vid brukarkooperativet i Sverige har alla de intervjuade svarat att brukaren erbjuds en fortbildning för att vägleda sina personliga assistenter. En av tjugotvå intervjuade som är egna arbetsgivare och deras personliga assistenter i Finland har svarat att brukaren erbjuds fortbildning i hur hen ska vägleda sina personliga assistenter medan övriga svarat att så inte sker. I de övrigas svar vid företag i Finland och vid företag och kommuner i Sverige har ingen svarat att brukaren erbjuds fortbildning i att vägleda sina personliga assistenter.

Vid det lilla företaget i Sverige har jag vid intervju med administrativ arbetsledare noterat att fortbildning kan ske vid behov men jag uppfattade detta mest vara att arbetsledaren är öppen för att bemöta behovet om ett sådant uppstår. Det finns därmed ingen fortbildning som skett av brukaren som arbetsledare vid företag och kommuner utifrån svaren i denna studie.

Vid analys noterar jag också att brukare som är egna arbetsgivare i Finland inte har någon "verktyglåda" likt det vid brukarkooperativet i Sverige för att erhålla arbetsledarstöd och de erhåller inte någon fortbildning i att vara egna arbetsgivare. Detta stämmer väl överens med kommunitarism som styrningsmodell. Enligt Pestoff (2018) förväntas brukare inom styrningsmodellen kommunitarism att själva eller tillsammans med anhöriga agera tjänsteleverantörer av sina välfärdstjänster med litet eller inget stöd av professionella. Kvaliteten är beroende av den tillgänglighet, villighet och förmåga brukaren visar som tjänsteleverantör och kvaliteten på denna förmåga, tillgänglighet och villighet kan förväntas variera kraftigt (Pestoff, 2018:45).

I dessa svar finns signifikanta skillnader mellan organisationstyper och länder beroende på att det endast är vid brukarkooperativet i Sverige som brukaren erhåller fortbildning för att kunna vägleda sina personliga assistenter som arbetsledare.

Brukarkooperativets syn på egenmakt visar på det som Ratzka har beskrivit vara en perspektivförskjutning, som refereras av Gough och Modig (1995), där vårdtagaren slutar vara patient och själv förväntas leda sin assistans och organisera sitt liv. Det brukarkooperativet de undersökt är en del av *Independent Livingrörelsen* som står bakom assistansreformen. De ville då som nu med den personliga assistansen betona vikten av brukarens självständighet och hans aktiva roll i samarbetet med assistenterna (Gough & Modig, 1995: 14–15).

Det brukarkooperativ jag undersökt för studien beskriver inte sin verksamhet i termer av *Independent Living* men dess praktiska verksamhet visar prov på ett starkt egenmaktsperspektiv där de bjuder in brukaren till att själv välja den nivå av frihet och självbestämmande som de som brukare vill ha över sin personliga assistans. Det finns ett starkt fokus på egenmakt för brukaren och en arbetsledare förutsätts kunna vara aktiv kring sin personliga assistans även om brukaren väljer att låta andra göra vissa administrativa arbetsuppgifter. De kan välja om de vill vara arbetsledare själva eller om de vill ha en administrativ arbetsledare. Då de är nya brukare och medlemmar i brukarkooperativet ska de gå en intern introduktions-utbildning om personlig assistans där de också får lära sig vad ett arbetsledarskap innebär i vardagen med personlig assistans. De har också inom brukarkooperativet arbetsledarträffar som för de brukare som är autonoma arbetsledare vid brukarkooperativet är en slags fortbildning och en hjälp till självhjälp för att arbetsleda sina personliga assistenter i vardagens olika situationer.

De får därmed som medlemmar i brukarkooperativet kontinuerlig fortbildning inom brukarkooperativet och kan skapa sig en egen verktyglåda för arbetsledarstöd för att på ett bättre sätt för dem kunna arbetsleda sina personliga assistenter. Men det får också mer kunskap om personlig assistans genom att många av dem åker på externa konferenser som Intresseföreningen för assistansberättigade, IfA arrangerar.

8.15 Hantering av missnöje

Ett tema för studien är om brukaren själv vid missnöje kan byta personlig assistent eller anordnare?

Tabell 8.24. Kan brukaren själv byta ut en personlig assistent som missköter sig? (N=93/95)

Har du som brukare själv möjlighet att kunna byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete?

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | | 14 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | | 100,0% | 100,0% |
| | | I egen regi | Antal | | 25 | 25 |
| | | | % av svarande inom org. | | 100,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | | 39 | 39 | |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 6 | 14 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 30,0% | 70,0% | 100,0% |
| | | Brukarkooperativ | Antal | 3 | 11 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | 21,4% | 78,6% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 0 | 20 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 9 | 45 | 54 | |
| | | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% |
| Total | | Antal | 9 | 84 | 93 | |
| | | | % av svarande inom org. | 9,7% | 90,3% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V en konstant sedan alla svarat lika. I de svenska fallstudierna är nominellt Cramer's V: ,355 och ungefärlig signifikans, 035. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,440 och ungefärlig signifikans:,000.

Ingen av de intervjuade i Finland vid företag eller assistans i egen regi har svarat att brukaren inte kan byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete. En del av de svarande vet inte svaret på frågan. Märk väl att brukaren som egen arbetsgivare anställer sina egna personliga assistenter och måste då också kunna avgöra om de missköter sig men de har också som alla andra en skyldighet att följa de regler de ska som arbetsgivare vid uppsägning.

I de svenska fallstudierna har sex av tjugo intervjuade vid kommuner, svarat att brukaren inte har rätt att själv byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete. Vid brukarkooperativet har tre av fjorton, motsvarande svarat att brukaren inte själv kan avgöra denna fråga. Alla intervjuade vid företag har i de svenska fallstudierna svarat att brukaren själv kan avgöra denna fråga.

I dessa svar finns signifikanta skillnader i svaren mellan olika organisationstyper och länder. I Finland finns inte statistiskt signifikanta skillnader i svaren mellan brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter samt de intervjuade vid företag då ingen svarat att brukaren inte kan byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete.

Men analytiskt finns en viktig skillnad då en egen arbetsgivare sköter själv dessa frågor och vid företag finns det en administrativ arbetsledare som i praktiken ska ta ställning i frågan. Alla organisationer i Sverige som deltar i studien förväntas förstås följa arbetsregler och fackliga avtal men det finns en signifikant viktig skillnad i att de intervjuade vid företagen och brukarkooperativet har en större möjlighet än vid kommuner att byta ut den personliga assistenten som missköter sig. Detta framkommer klart vid intervjuer för studien. Det finns därmed en större lyhördhet att tillmötesgå brukaren vid företagen och brukarkooperativet om brukaren är missnöjd och vill byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete. Men jag tolkar svaren försiktig då det kan vara så att en administrativ arbetsledare eller verksamhetsledare i praktiken har sista ordet rent formellt även om man är lyhörd för brukarens önskemål.

Dessa resultat stämmer väl med analysmodellen i slutet på teoriavsnittet för de olika styrningsmodellerna och de kopplingar som gjorts teoretiskt till olika syn på egenmakt.

Lewin (2011) påpekar att inom den gamla sortens sociala omsorg så skulle brukaren bli duktig nog för att få lämna vårdhemmet. Det kan ses som en utveckling för individen på andras villkor som jag tolkar Lewin. Men grundtanken med LSS är perspektivskifte i jämförelse med annan social omsorg till att ge möjlighet till utveckling på egna villkor för brukaren av personlig assistans. Respekten för den enskildes integritet präglas av acceptans och rätt att leva på sina egna villkor. I praktiken utgår man då från ett medborgarperspektiv där alla har samma värde, att duga som man är och inte ständigt behöva träna för att bli duktig (Lewin, 2011: 64).

För vem ska man vara duktig och på vems villkor ska man vara duktig? Detta med personlig assistans är i sin praktik ett samarbete mellan två personer, brukare och hans personliga assistent. Många gånger då personliga assistenter gör fel är det sannolikt för att man har utgått mer från sina egna föreställningar än att respektera brukarens egna val. Man kanske har missat att utgå från personen med funktionsnedsättnings rätt att precis som andra bestämma i stor utsträckning hur de vill leva sitt liv.

Svårigheten att byta ut en personlig assistent inom kommunen för brukaren uppfattar jag vid analys kunna kopplas samman med deras grundsyn på egenmakt för brukaren men också hur de reglerar fackliga avtal inom kommunen. Inom kommuner i Sverige får administrativa arbetsledare ta hänsyn till personer som behöver omplaceringar vid rekrytering och därmed så har brukarens möjlighet att välja sina personliga assistenter blivit mindre redan vid start. Den personliga assistentens anställning knyts till hela den sociala omsorgen och inte bara till den enskilde brukaren. Men en personlig assistent kan också fungera dåligt hos en brukare men bra hos en annan eftersom samarbetet mellan de två kan se olika ut. Detta handlar om personkemi. Jag tolkar det som att

de arbetsrättsliga rättigheterna för en personlig assistent kan ses gå före brukarens rätt att välja vem som arbetar som personlig assistent hos hen. Om jag har rätt att välja vem som ska arbeta som personlig assistent hos mig har jag nog också möjlighet att i praktiken avgöra om samarbetet inte fungerar. Detta att ha rätt att välja vem som arbetar som personlig assistent är en av grundtankarna med personlig assistans. Detta framkom redan i samband med tidigare förstudie. Se Westin (2014).

Kommunen verkar därmed främst praktisera en inriktning på egenmakt som handlar om styrbarhet i institutioner men det förekommer också inslag av egenmakt som medproduktion. Se Bonfils och Askheim (2014).

Inom företag ska brukaren som konsument förväntas att välja anordnare och välja exit och därmed välja en annan anordnare om hen inte är nöjd. Se Hugemark (2004:101–102). Inriktningen till egenmakt blir då egenmakt genom konsumentval. En viktig utgångspunkt är en individ med rätt att välja och bestämma hur hens behov ska tas om hand. Se Bonfils och Askheim (2014: 65).

Att kunna byta ut en personlig assistent som inte sköter sig kan ses vara en del av individens rätt att välja hur hens behov ska tas om hand genom den personliga assistansen. Det följer väl grundläggande tankar om marknadsval som konsument/kund på en marknad. Utifrån de samtal jag haft vid intervjuer med företag erhåller brukaren i högre grad vid företag än vid kommuner möjligt att styra vem som arbetar som personlig assistent.

Vid brukarkooperativet är det viktigt att kunna bestämma vem som arbetar som personlig assistent. Med en sådan utgångspunkt är det inte långsökt att förvänta sig att också kunna få byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete. I brukarkooperativet kan nog egenmakt ses vara ett motstånd mot den traditionella förvaltningens arbetssätt. Se också Bonfils och Askheim (2014: 64). I intervju med en administrativ arbetsledare uppfattar jag det vara så att hen har formellt sista ordet i denna fråga men att man alltid är lyhörd för brukarens önskemål.

Det är därmed med en försiktig tolkning av alla svaren att den enda organisationstyp där brukaren till hundra procent själv kan avgöra och byta ut en personlig assistent så länge hen följer arbetsrättsliga regler är när brukaren själv agerar arbetsgivare. De andra organisationstyperna är lyhörda i olika grad till brukarens önskemål utifrån de arbetsrättsliga regler som råder. En viktig sak att ta med sig i allt detta vid analys är att brukaren ibland kan ha orimliga krav på sina personliga assistenter. Den personliga assistansen måste alltid ges med respekt för individens rätt till inflytande enligt LSS men också med hänsyn till de regler och förordningar som de som anordnare ska följa som arbetsgivare. Alla anordnande organisationer måste förstås följa arbetsrättsliga regler.

Tabell 8.25. Kan man som brukare själv byta assistansanordnare? (N=79/95)

Kan du som brukare själv byta assistansanordnare?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 0 | 11 | 11 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 12 | 4 | 16 | |
| | | % av svarande inom org. | 75,0% | 25,0% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 12 | 15 | 27 | |
| | | % av svarande inom org. | 44,4% | 55,6% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 18 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 10,0% | 90,0% | 100,0% |
| | Brukar-kooperativ | Antal | 0 | 14 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 18 | 18 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 2 | 50 | 52 | |
| | | % av svarande inom org. | 3,8% | 96,2% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 14 | 65 | 79 | |
| | | % av svarande inom org. | 17,7% | 82,3% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,742 och ungefärlig signifikans: ,000. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,253 och ungefärlig signifikans: ,189. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,764 och ungefärlig signifikans: ,000.

I studien ställs en fråga om brukaren själv kan byta assistansanordnare? I tabellen har "vet inte" svaren tagits bort för att inte ge upphov till skev signifikans men nedan får svaren stå kvar då många svarat vet inte på denna fråga. Detta utgör ett viktigt resultat i sig vid analys.

I de finska fallstudierna framkommer klart och tydligt att valfriheten i det finska systemet är mycket begränsad. Elva av sexton vid företag, har svarat att brukaren själv kan byta anordnare medan fem av sexton inte vet svaret på frågan. Tolv av tjugofem intervjuade brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter har svarat att brukaren inte själv kan byta anordnare, medan fyra av tjugofem har svarat att brukaren kan göra detta. Nio av tjugofem vet inte svaret på frågan.

I dessa svar noterar jag specifikt svaren från brukarna. Två av fem brukare/kunder vid företag har svarat att de själva kan byta assistansanordnare. Tre av fem brukare vid företag har svarat att de inte vet om de själva kan byta assistansanordnare. Nio av fjorton svarande brukare som är egna arbetsgivare har svarat att de inte kan byta assistansanordnare. Två av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har svarat att de kan byta assistansanordnare. Tre av fjorton brukare som är egna arbetsgivare har svarat att de inte vet om de kan byta assistansanordnare. Observera att det endast är fyra av nitton intervjuade brukare i Finland som uppgett att de själva kan byta assistansanordnare.

Resultatet för Finland i tabellen ovan visar på signifikanta skillnader både på systemnivå och mellan organisationstyper. Den primära

förklaringen erhålls utifrån oberoende variabel kontext då ansvariga politiker i finska kommuner kan välja om de bara vill tillåta brukare vara egna arbetsgivare med personlig assistans, om de vill tillhandahålla tjänsten som en köptjänst med olika anordnare men utan brukarval eller om de vill ge brukaren tjänsten med hjälp av en servicesedel. I den första fallstudien i Finland hade brukare inget brukarval utan fick välja mellan att vara egen arbetsgivare och inte erhålla någon personlig assistans. Men jag har också träffat på en brukare som är egen arbetsgivare i en annan kommun som vid intervju inte uppfattat sig ha något annat val vid stora behov än att vara egen arbetsgivare. Det finns kommuner där man kan välja att vara egen arbetsgivare eller erhålla personlig assistans via företag. Att kommuner i Finland utför personlig assistans är ytterst ovanligt och förekommer inte heller i denna studie.

I de svenska fallstudierna framkommer att arton av tjugo intervjuade vid kommuner har svarat att brukaren själv kan byta assistansanordnare, medan två av tjugo svarat att sålunda inte är fallet. Alla fjorton intervjuade vid brukarkooperativet har svarat att brukaren själv kan byta assistansanordnare. Vid företagen har arton av tjugo intervjuade svarat att brukaren själv kan byta assistansanordnare.

I de svenska fallstudierna har mer specifikt två av sex brukare vid kommuner vid intervju svarat att de inte själv kan byta assistansanordnare. Det kan sannolikt förklaras av att kommunen inte konkurrensutsatt den kommunala assistansen eller att de bor på liten ort med få reella alternativ.

Den primära förklaringen till att det trots dessa uppgifter inte finns signifikanta skillnader i Sverige ligger i att lagstiftningen LSS som tar upp personlig assistans, vilket vid beslut från statlig myndighet, Försäkringskassan, förutsätter ett brukarval av anordnare. Det är då enligt lag brukaren som ska bestämma vilken organisation som ska utföra hans personliga assistans. Men detta brukarval är inte garanterat då kommuner beslutar om personlig assistans för brukaren. Brukaren kan erhålla beslut från Försäkringskassan och från en kommun och detta kan påverka brukarens möjlighet att i praktiken göra ett val av anordnare för sin personliga assistans.

Men en annan förklaring är också tänkbar då Henriksson (Assistanskoll, 2017b) som då var ordförande i den svenska riksdagens socialutskott menar att brukare med kommunalt beviljad assistans ibland i praktiken hindras möjligheten att välja anordnare. Detta då kommunen betalar en ersättning till enskilda assistansanordnare som är så låg att ersättningen inte täcker kostnaderna och det därför bara finns kommunen att välja på för brukaren (Assistanskoll, 2017b).

Ratzka (2013) hävdar att det avgörande för personlig i personlig assistans inte handlar om omvårdnad utan om att personlig assistans inneburit en individualisering som medför mer makt för individen. Med valfrihet för brukaren av personlig assistans så ska pengarna följa

brukaren och inte anordnaren och därmed ges brukaren förutsättning att själv bestämma den organisatoriska och administrativa utformningen av sin personliga assistans (Ratzka, 2013: 35–36).

Enligt Askheim (2005) som tagits upp i teoriavsnittet ovan kan ett system där brukaren av personlig assistans kan välja anordnare av personlig assistans ses som en förutsättning för ökad kontroll och egenmakt för brukaren (Askheim, 2005: 247).

De bästa förutsättningarna för aktivt medborgarskap och därmed ett högt inflytande för medborgaren som brukare är enligt Sivesind et al. (2017b) när det finns en reell möjlighet för brukaren att välja anordnare och då tjänstens anordnare har utrymme för att skapa distinkta tjänster anpassade till brukarens individuella önskemål. Denna situation inträffar när det finns rätt att etablera nya anordnare, beroende på juridiskt godkännande på nationell nivå i stället för stram reglering på lokal nivå inom den kommunala förvaltningen. Det måste också finnas en viss överkapacitet i välfärdssystemet för att skapa flexibilitet mellan offentliga och privata anordnare. Ett aktivt medborgarskap är mindre benäget att framkomma när kommunen tilldelar brukare till olika anordnare (institutioner) genom exempelvis köptjänster som i Finland, om det finns otillräcklig (främst ekonomisk) kapacitet och offentlig lagstiftning tillåter lite utrymme för särskiljningsförmåga. Makten övergår då från brukarna till anordnarna av välfärdstjänster. Det finns därmed som jag tolkar forskarna oberoende variabel kontext i form av förutsättningar för aktivt medborgarskap vilket påverkar brukarens möjlighet till påverkan över sin personliga assistans som har mer att göra med reglering, finansiering och normer än om anordnarna tillhör någon specifik sektor (Sivesind et al., 2017b: 288).

Resultaten i denna studie visar att valfrihet för brukaren av anordnare för sin personliga assistans är en förutsättning för ökat självbestämmande och egenmakt för brukaren. I Sverige erhålls vid beslut från Försäkringskassan denna valfrihet av anordnare för brukaren och därmed också förutsättningar för ett mer aktivt medborgarskap vid statligt beslutad personlig assistans och ger brukaren en chans att skraddarsy sin personliga assistans. Men detta kräver också ett vouchersystem där brukaren har en egen budget som följer med brukaren oavsett val av anordnare. I den kommunalt beslutade personliga assistansen i Sverige är det i praktiken inte säkert att brukaren erhåller detta val av anordnare för sin personliga assistans. I Finland är valfriheten för brukaren ännu kraftigt begränsad och därmed finns sämre förutsättningar för ett aktivt medborgarskap. Det mixade systemet som nu finns i Finland där kommunen avgör om brukaren enbart erhåller personlig assistans som egen arbetsgivare genom påtvingad medproduktion, en köptjänst utan valfrihet av anordnare för brukaren eller begränsad valfrihet i att kunna välja mellan exempelvis en anordnare eller att vara egen arbetsgivare och servicesedlar ger olika förutsättningar

för brukaren att söka nå ett högt självbestämmande. Det finska systemet där kommunen håller i beslut om personlig assistans och inte garanterar tjänsten om brukaren uppfyller kraven, har full kontroll på ekonomi (de brukar sköta löneutbetalningar till de personliga assistenter som arbetar åt brukare som är egna arbetsgivare) och dessutom avgör huruvida brukaren erhåller någon valfrihet avseende val av anordnare innebär att makten primärt fortfarande finns hos kommunen och anordnaren snarare än hos brukaren. Det finska systemet ger därmed sämre förutsättningar för egenmakt genom en begränsad valfrihet för brukaren av personlig assistans och därmed sämre förutsättningar för ett aktivt medborgarskap.

8.16 Dokumentation

En övergripande fråga för studien är om brukaren har rätt att ta del av all information som berör hen inom organisationen?

Tabell 8.26. Dokumentation. Har brukaren rätt att ta del av all information? (N=67/95)

Har du som brukare rätt att ta del av all den information som berör dig hos assistansanordnaren exempelvis minnesanteckningar som är av vikt och värde för brukaren från medarbetarsamtal (det vill säga samtal mellan chef och assistent)?

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 3 | 8 | 11 |
| | | | % av svarande inom org. | 27,3% | 72,7% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 4 | 8 | 12 | |
| | | % av svarande inom org. | 33,3% | 66,7% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 7 | 16 | 23 | |
| | % av svarande inom org. | 30,4% | 69,6% | 100,0% | | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 14 | 0 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 2 | 10 | 12 | |
| | | % av svarande inom org. | 16,7% | 83,3% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 18 | 0 | 18 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 34 | 10 | 44 | |
| | % av svarande inom org. | 77,3% | 22,7% | 100,0% | | |
| Total | Antal | 41 | 26 | 67 | | |
| | % av svarande inom org. | 61,2% | 38,8% | 100,0% | | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,066 och ungefärlig signifikans: ,752. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,886 och ungefärlig signifikans: ,000. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,603 och ungefärlig signifikans: ,000.

I studien ställs en fråga om brukaren har rätt att ta del av all den information som berör hen hos assistansanordnaren exempelvis minnesanteckningar som är av vikt och värde för brukaren från medarbetarsamtal (det vill säga samtal mellan chef och assistent)?

I de finska fallstudierna har sexton av tjugotre som besvarat frågan svarat att brukaren har rätt att ta del av denna information. I de svenska fallstudierna har ingen av de intervjuade vid kommuner och företag svarat att brukaren har rätt att ta del av denna information. Vid brukarkooperativet har tio av tolv som besvarat frågan svarat att brukaren har rätt att ta del av all information om sin personliga assistans. Jag noterar också att många av de intervjuade inte vet svaret på frågan.

I dessa svar finns tydliga statistiskt signifikanta skillnader mellan olika organisationstyper men det finns också skillnader i oberoende variabel kontext mellan Finland och Sverige i hur man hanterar dessa frågor.

I de finska fallstudierna erhålls inte signifikanta statistiska skillnader mellan organisationstyper i svaren men vid närmare analys är skillnaderna ändå betydande då omkring hälften av de intervjuade vid företag hävdar att brukaren har rätt att ta del av all information medan ungefär en tredjedel av de brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter hävdar detta.

Skillnader mellan länderna framkommer återigen i att intervjuade vid företag i Finland svarat annorlunda än de intervjuade vid företag i Sverige. I Finland har hälften av de intervjuade svarat att brukaren har rätt att ta del av all information kring sin personliga assistans medan ingen av de intervjuade vid svenska företag svarat sålunda. Detta torde ge belägg för olika förvaltningskultur mellan länderna då man väljer att hantera frågor om dokumentation olika. Men jag uppfattade vid fallstudierna i Finland kulturen vara sådan att mycket hanterades informellt och att man vanligtvis inte utvecklat den sociala dokumentationen kring en brukares personliga assistans på det sätt som vanligtvis sker i Sverige. Att det sker en mer informell uppföljning kan nog både vara till gagn och förlust för brukaren, men i Finland ställs krav i lagen på att brukaren ska kunna styra sin personliga assistans i vardagen och då torde behovet av formell social dokumentation minska i jämförelse med brukare som har kognitiva funktionsnedsättningar.

Svaren från de svenska fallstudierna visar på signifikanta skillnader mellan organisationstyper. I kommuner och vid företag håller man på känslig information för brukaren. Om en brukare inte får veta vad hen gör fel och rätt så kan det leda till att man inte förstår riktigt assistenternas arbete och situation. Man har inte heller möjlighet att bemöta kritik om denna kritik endast framförs till den administrativa arbetsledaren vid medarbetarsamtal eller liknande.

Vid brukarkooperativet så kan man agera själv som autonom arbetsledare (ungefär som en egen arbetsgivare) i vardagen men också ha en administrativ arbetsledare som ansvarar det administrativa kring assistansen. Brukare som agerar autonom arbetsledare har ansvar för det mesta i vardagen och jag har tolkat detta som att de också själva håller i medarbetar- och lönesamtal med sina personliga assistenter. De får då naturligtvis kännedom om all dokumentation. Men om de som brukare vid brukarkooperativet har en administrativ arbetsledare så håller hen i medarbetar- och lönesamtal (även om brukaren lämnar underlag för samtalet). Det betyder att vissa känsliga frågor kan stanna mellan administrativ arbetsledare och personlig assistent vid lönesamtalet. De olika sätt som finns att organisera den personliga assistansen inom brukarkooperativet ger upphov till olika svar från de intervjuade även om

en klar majoritet svarat att brukaren har rätt att ta del av all information kring sin personliga assistans.

De olika organisationerna visar genom sina svar att de har olika inställning generellt kring dessa frågor och olika syn på egenmakt. Detta är särskilt tydligt med brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter i Finland där över hälften svarat att de inte vet svaret på frågan. Det kan te sig litet konstigt att brukare som är egna arbetsgivare inte har full insyn eller dålig kunskap om dessa frågor men det torde stämma väl överens med styrningsmodellen kommunitarism där brukaren utför en påtvingad medproduktion medan kommunen har makt över tjänstens design. Se Pestoff (2018: 40–46). Vid brukarkooperativet som tydligast arbetar systematiskt med kvalitetsarbete framkommer i mallen till avtal som jag tagit del av att: *”Uppdragsgivaren har, vid förfrågan, rätt att omgående få ta del av den dokumentation som förs gällande dennes assistansuppdrag.”* Uppdragsgivaren är brukaren av personlig assistans hos brukarkooperativet. Detta synsätt kan ses stämma väl överens med styrningsmodellen New Public Governance som utgår från ett deltagande demokratiideal. Det stora sociala målet är att skapa partnerskap mellan medborgare och staten, kommunen där medborgare förväntas att agera som medproducenter av de välfärdstjänster som berör dem. Se Westin (2017: 28–30 och 2014: 167–168) och Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10). Ansatsen till egenmakt inom styrningsmodellen uppfattar jag vara egenmakt som motstånd, se Bonfils och Askheim (2014:64).

Vid företag har många svarat att de inte har tillgång till denna information och det är ett oväntat resultat utifrån teoriavsnittet där New Public Management gör brukaren till kund och den ansvarige aktören. Tillgång till information ses som en viktig del i att äga valfrihet. Kunden förväntas gå till annan producent om hen inte är nöjd med tjänsten. Medborgaren som kund hos företag förväntas också ha insyn och kontroll över hur resurser används som berör hens tjänst. Se Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10). Ansatsen till egenmakt inom styrningsmodellen uppfattar jag vara egenmakt genom konsumentval. En viktig utgångspunkt är en individ med rätt att välja och bestämma hur hens behov ska tas om hand. Se Bonfils och Askheim (2014: 65). I studien har bara vissa företag anammat att ge brukaren som kund all information om sig vid företaget och ingen intervjuad vid företag i Sverige har svarat att kunden har tillgång till all information.

Inom kommuner har styrningsmodellen som präglad traditionell förvaltning satt sina spår och ingen brukare får tillgång till all information vid dokumentation som berör brukarens personliga assistans. Brukaren förväntas teoretiskt primärt agera som en passiv mottagare där experter inom förvaltningen avgör brukarens behov. Se Westin (2017: 28–30 och 2014: 167–168) och Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10). Det finns flera möjliga tolkningar på vilken ansats till egenmakt som passar

bäst för traditionell förvaltningen i detta sammanhang och man kan antingen tolka ansatsen vara lite mer generell till medproduktion men också som egenmakt genom styrbarhet i institutioner. Se Bonfils och Askheim (2014: 67–68). Jag tolkar dock inte de empiriska resultaten som att brukare jag intervjuat vid kommuner är utan egenmakt eller möjlighet till medproduktion.

Temat ovan visar på vikten av att hantera dokumentation på ett korrekt sätt för brukaren men ger också tydliga indikationer på vilken nivå på egenmakt som brukaren erhåller inom respektive styrningsmodell. Det skiljer sig kraftigt analytiskt mellan olika styrningsmodeller. Brukaren bör få information kring hur de praktiskt arbetar för att kunna hantera de eventuella klagomål som inkommer. Brukaren ska egentligen enligt LSS-lagen i Sverige ha rätt att ta del av all dokumentation som görs kring brukarens personliga assistans och det är då uppdraget som ska dokumenteras och inte brukarens privata liv.

Resultaten visar oavsett skillnader mellan länderna att det är en lång väg kvar innan brukaren erhåller tillgång till all dokumentation som görs kring brukarens personliga assistans. Men resultaten stämmer också väl överens med de styrningsmodeller vilka presenterats i den teoretiska analysmodell som redovisats i slutet på teoriavsnittet. Både företagen (New Public Management) och kommunerna (traditionell förvaltning) visar genom de svar som erhållits kring dokumentation att brukaren förväntas erhålla främst ett medinflytande i denna fråga och därmed en lägre nivå av egenmakt i jämförelse med övriga styrningsmodeller.

Vid flera intervjuer med administrativa arbetsledare så har det framkommit att det som sägs vid utvecklingssamtal och då dokumenteras kring brukaren inte behöver komma till brukarens kännedom utan ses som något som sagts i förtroende mellan administrativ arbetsledare och personlig assistent. Risken är att brukaren inte får tillfälle att bemöta eventuell kritik. Det finns nog förstås viktiga arbetsmiljöfrågor att ta hänsyn till också. Brukarens inflytande minskar tydligt i dessa frågor så snart en administrativ arbetsledare introduceras för brukarens personliga assistans som agerar verkställare av brukarens personliga assistans.

8.17 Assistansmedlems användning och omkostnader

Den övergripande frågan att besvara på temat är om brukaren äger inflytande kring frågor som berör ekonomi för brukarens personliga assistans?

Tabell 8.27. Framgår kostnaden anordnaren tar ut i avtalet med brukaren? (N=59/95)

Framgår det i avtalet klart och tydligt kostnaden som assistansanordnaren tar ut för att utföra tjänsten till dig som brukare?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|-----------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 4 | 1 | 5 |
| | | | % av svarande inom org. | 80,0% | 20,0% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 11 | 0 | 11 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | | Assistans i egen regi | Antal | 11 | 3 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | 78,6% | 21,4% | 100,0% |
| Total | | Antal | 26 | 4 | 30 | |
| | | | % av svarande inom org. | 86,7% | 13,3% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 10 | 0 | 10 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | | Brud.arkooperativ | Antal | 0 | 7 | 7 |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 7 | 5 | 12 |
| | | | % av svarande inom org. | 58,3% | 41,7% | 100,0% |
| Total | | Antal | 17 | 12 | 29 | |
| | | | % av svarande inom org. | 58,6% | 41,4% | 100,0% |
| Total | | Antal | 43 | 16 | 59 | |
| | | | % av svarande inom org. | 72,9% | 27,1% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,299 och ungefärlig signifikans: ,262. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,765 och ungefärlig signifikans: ,000. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,618 och ungefärlig signifikans: ,000.

Fyra av fem handläggare vid kommuner i Finland svarar att det inte framgår klart i avtalet kostnaden som anordnaren tar ut för att utföra tjänsten. Elva av femton intervjuade vid företag har svarat att kostnaden inte framgår klart i avtalen medan resten inte vet svaret på frågan. Elva av tjugotvå intervjuade brukare som är egna arbetsgivare och personliga assistenter har svarat att kostnaden som arbetsgivare tar ut för utförande av tjänsten inte framgår av avtalet, medan tre av tjugotvå motsvarande svarat att kostnaden framgår i avtalet. Övriga vet inte svaret på frågan.

I de svenska fallstudier har tio av tjugofem intervjuade vid kommuner, svarat att kostnaden som assistansanordnaren tar ut för att utföra tjänsten inte framgår i avtalet medan övriga inte vet svaret på frågan. Ingen av de intervjuade vid kommuner har därmed svarat att brukaren har tillgång till denna information. Vid brukarkooperativet har sju av fjorton intervjuade svarat att kostnaden som assistansanordnaren tar ut för att utföra tjänsten framgår i avtalet. Övriga intervjuade har svarat att de inte vet svaret på frågan. Sju av tjuo intervjuade vid företag har svarat att denna kostnad inte framgår av avtalet. Fem av tjuo intervjuade vid företag har svarat att denna kostnad som assistansordnaren tar ut för att utföra tjänsten framgår av avtalet. Övriga intervjuade vid företag, vet inte svaret på frågan.

I dessa svar finns signifikanta skillnader mellan organisationstyper i Sverige men också vid jämförelse mellan länderna. Svaren ovan om kostnaden som anordnaren tar ut för att utföra tjänsten av anordnare visar indirekt att det inte finns någon personlig budget inom kommuner

för brukarens assistans utan kostnader slås ihop med andra kostnader vid budgetering inom den socialförvaltningen. I Finland är det endast ett mycket litet antal brukare som erhåller en servicesedel, tjänsten sker vanligen antingen som en påtvingad medproduktion för brukare som är egna arbetsgivare eller som en köptjänst, men då kan tjänsten inte bara köpas upp med företag som anordnare utan det kan också finnas brukare som är egna arbetsgivare parallellt med bruket av köptjänst inom kommunen.

I Finland finns det enligt RP 16/2018 rd inte några bestämmelser i landets lagstiftning om personlig budget. Olika gemensamma försök med personlig budget har provats av organisationer, kommuner och samkommuner inom handikappservice, närståendevård och hemvård (RP 16/2018 rd: 43).

I de svenska fallstudierna framgår att kommunerna inte använder sig av personlig budget för brukarens personliga assistans utan denna kostnad framgår i en budgetpost mer generellt för den socialförvaltningen i kommunen. Vid brukarkooperativet har femtio procent svarat att kostnaden framgår i avtalet medan övriga inte vet svaret på frågan. Vid företagen i Sverige framgår en mixad bild där en fjärdedel av de svarande vid företagen har svarat att denna kostnad som framgår av avtalet.

Resultaten ovan visar hur skillnader i kontexten mellan länderna påverkar de utförande anordnarnas sätt att organisera den personliga assistansen.

Med en inkomstförstärkning genom ett kontantstöd (vouchersystem) kan brukaren själv enligt Ratzka (2013) upphandla de varor och tjänster som hen ser sig behöva på en marknad i stället för de naturtjänster som erbjuds av ett monopol (traditionell förvaltning). Kontantstöd ses av författaren som det viktigaste verktyget för att utveckla institutioner i alla former (Ratzka, 2013:32).

Jag tolkar Sivesind et al. (2017b) som att om kommunen beslutar om insatser så finns incitament för att kommunen vill detaljstyra assistansen och det kan då leta till att det finns otillräcklig (främst ekonomisk) kapacitet för den alternativa anordnaren och kommunen kan också tillåta litet utrymme för särskiljningsförmåga hos de alternativa anordnarna. Makten övergår då från brukarna till anordnarna av välfärdstjänster (Sivesind et al., 2017b: 288). Vid köptjänster i Finland utgår inte kommunen från att brukarna ska ha en personlig budget utan de har som kommuner ett anbudsförfarande gentemot utförande organisationer. Brukarens insyn över dessa frågor ter sig vid dessa tillfällen vara generellt mycket begränsade.

Tabell 8.28. Har brukaren något inflytande över hur assistansersättningen fördelas? (N=82/95)

Har brukaren något inflytande över hur assistansersättningen fördelas mellan löner, utbildning och assistansomkostnader?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 14 | 14 | |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 100,0% | |
| | I egen regi | Antal | 21 | 21 | | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 100,0% | | |
| Total | | Antal | 35 | 35 | | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 100,0% | | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 18 | 1 | 19 |
| | | | % av svarande inom org. | 94,7% | 5,3% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 12 | 12 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 8 | 8 | 16 | |
| | | % av svarande inom org. | 50,0% | 50,0% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 26 | 21 | 47 | |
| | | % av svarande inom org. | 55,3% | 44,7% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 61 | 21 | 82 | |
| | | % av svarande inom org. | 74,4% | 25,6% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V inte beräknat då svaren utgör en konstant sedan alla svarat lika. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,758 och ungefärlig signifikans: ,000. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,751 och ungefärlig signifikans:,000.

I studien ställs mer specifikt en fråga om brukaren har något inflytande över hur assistansersättningen fördelas mellan löner, utbildning och assistansomkostnader?

Alla trettiofem intervjuade som besvarat frågan i Finland, fjorton vid bolag och tjugoen med assistans i egen regi har svarat att brukaren inte har inflytande i denna fråga.

I de svenska fallstudierna har en av nitton intervjuade vid kommuner svarat att brukarens har inflytande över assistansmedlens fördelning medan övriga svarat att brukare inte har detta. Vid brukarkooperativet har alla tolv intervjuade svarat att brukaren har inflytande över hur assistansmedlem fördelas mellan löner, utbildning och assistansomkostnader. Hälften, åtta av sexton av de intervjuade vid företag har svarat att brukaren har inflytande över assistansmedlens fördelning medan övriga svarat att sålunda inte är fallet.

I dessa svar finns statistiskt signifikanta skillnader. Att alla svarat att brukaren inte har inflytande på detta sätt i Finland beror i grund och botten på en systemskillnad vid jämförelse med Sverige då finska kommuner ansvarar för dessa frågor och betalar ut löner till de personliga assistenterna. I Finland ges brukaren inte inflytande över dessa frågor. Jag tolkar Sivesind et al. (2017b) som att om kommunen beslutar om insatser så finns ekonomiska incitament för att kommunen vill detaljstyra den personliga assistansen med syfte att spara pengar (Sivesind et al., 2017b: 288). Makten blir då hos kommunerna och inte hos brukarna.

I de svenska fallstudierna märks tydliga skillnader mellan olika anordnare och kommunerna ger minst inflytande för brukaren över dessa frågor och inom kommuner finns heller inte en personlig budget avsatt för brukarens personliga assistans utan dessa medel tas från gemensamma

medel. Detta gör att brukaren inte äger insyn över ekonomin för sin personliga assistans inom kommuner. Vid företag har femtio procent svarat att brukaren har inflytande över dessa frågor och det kan därmed se olika ut mellan olika företag med avseende på hur mycket inflytande brukaren äger över ekonomiska frågor för sin personliga assistans. Vid brukarkooperativet har alla svarat att brukaren har inflytande över dessa frågor. En mycket viktig systemskillnad för Sverige i jämförelse med Finland är att brukaren genom statligt beslut för personlig assistans förutsätts äga valfrihet av anordnare samt en personlig budget för sin personliga assistans då Sverige har ett slags vouchersystem för den personliga assistansen, vilket ger brukaren möjlighet att vid intresse kräva inflytande eller byta till en anordnare som ger hen inflytande över dessa frågor. Med en personlig budget kan brukaren erhålla inflytande över hur assistansmedlem fördelas.

I svaren märks tydligt att de olika anordnande organisationerna har olika syn på egenmakt och svaren följer tydligt den inriktning som givits i analysmodellen i slutet på teoriavsnittet som beskriver medborgarens olika roller som aktör inom olika styrningsmodeller för välfärdsproduktion (se s98). Men organisationerna påverkas tydligt av omgivande kontext som ger dem förutsättningarna för att anordna den personliga assistansen.

Tabell 8.29. Får man som brukare en månadsredovisning över hur assistansmedlen används? (N=82/95)

Får du som brukaren en månadsredovisning över hur assistansmedlen används, dvs. ekonomisk redovisning?

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 16 | 0 | 16 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 17 | 4 | 21 | |
| | | % av svarande inom org. | 81,0% | 19,0% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 33 | 4 | 37 |
| | | % av svarande inom org. | 89,2% | 10,8% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 18 | 0 | 18 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Brükarkooperativ | Antal | 0 | 12 | 12 | |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 8 | 7 | 15 | |
| | | % av svarande inom org. | 53,3% | 46,7% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 26 | 19 | 45 |
| | | % av svarande inom org. | 57,8% | 42,2% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 59 | 23 | 82 | |
| | | % av svarande inom org. | 72,0% | 28,0% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,304 och ungefärlig signifikans:,065. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,812 och ungefärlig signifikans:,000. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,691 och ungefärlig signifikans:,000.

Mer specifikt har frågan ställts om brukaren får en månadsredovisning över hur assistansmedlen används, dvs. ekonomisk redovisning?

I de finska fallstudierna har alla sexton intervjuade vid företag svarat att brukaren inte får någon månadsredovisning för hur assistansmedlen används. Fyra av tjugoen intervjuade brukare som är egna arbetsgivare

och personliga assistenter har svarat att brukaren erhåller en månadsredovisning för assistansmedlens användning. Denna redovisning avser nog utifrån svaren i intervjuerna endast utförda timmar för assistans. Någon mer detaljerad ekonomisk redovisning har inte nämnts vid intervjuer i de finska fallstudierna.

I de svenska fallstudierna har alla arton som svarat vid kommuner svarat att brukaren inte får någon månadsredovisning för hur assistansmedlen används. Vid brukarkooperativet har alla tolv svarat att brukaren erhåller månadsredovisning för hur assistansmedlen används. Sju av femton intervjuade vid företag har svarat att brukaren får en månadsredovisning över hur assistansmedlen används medan övriga har svarat att sålunda inte är fallet. Observera att det är ett antal av de intervjuade som inte vet svaret på frågan och därför tagits bort vid beräkning av signifikans för att inte ge en skev signifikans vid analys.

Karlsson och Börjeson (2015) tar upp ekonomiska resurser som ett maktinstrument och menar att hur man delegerat ansvar för ekonomiska medel inom olika stödsystem spelar en stor roll för brukarmakt. Att fördela ekonomiska resurser utifrån lagstiftning och den enskilde socialarbetarens bedömning ger socialarbetaren en tydlig maktresurs. Brukaren som kund kan ses besitta den ekonomiska resursen om brukaren kan göra ett val och därmed också får makt i relation till leverantören. Kunden ska då idealt välja den anordnare som bäst tillgodoser individuella önskemål. Brist på konkurrens och kunskap hos brukaren kan tala mot detta (Karlsson & Börjeson, 2015: 63–64).

Svaren ovan i studien från Finland där ingen insyn egentligen ges i ekonomiska angelägenheter till brukaren över hans personliga assistans visar att det finns en obalans i en maktrelation där kommunens socialarbetare har full kontroll över ekonomiska resurser.

Inom kommuner i Sverige har jag inte vid intervjuer vid något tillfälle hört talas om att man gör en personlig budget för brukarens personliga assistans där brukaren får insyn i hur man fördelar kostnader mellan lön, administration, utbildning och assistanskostnader. Det vanliga är att alla assistansmedel sätts in i en större budgetpost inom kommunen. Det betyder att brukaren inte har någon insyn eller inflytande över hur mycket assistansomkostnader som hen har förbrukat eller har sparat under året och kan användas vid exempelvis längre resor.

Inom brukarkooperativet redovisas assistansmedlens användning för brukarna. Vid företagen ges ett mer delat resultat då det kan se olika ut och vid ett företag så sker också månadsredovisning till brukaren/kunden även om detta inte sker månadsvis.

Giertz (2008) hävdar att brukaren för att kunna utöva inflytande och självbestämmande med personlig assistans förutsätts att personen 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). Se också Westin (2014: 19).

Giertz ger inflytande betydelsen av *”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 ges betydelsen *”individens möjlighet att detaljstyra sitt vardagsliv efter sina egna och närståendes behov.”* Maktaspekten blir en förutsättning för inflytande och självbestämmande (Giertz 2008: 23).

I förstudien gav jag en definition av inflytande som delvis utvecklats utifrån Giertz forskning: *”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”* (Westin, 2014:19).

Definitionen av inflytande ovan är också den definition jag utgår från för denna doktorsavhandling.

Jag har tolkat detta som att om brukare har insyn över sin personliga assistans kan de välja en anordnare som exempelvis inte tar ut för höga administrationskostnader och därmed så kan assistenterna kanske få litet mer i lön, avsätta medel för utbildning, omkostnader med mera Om de kan spara litet av assistansomkostnaderna för sin assistans under året kan dessa pengar under samma år användas för aktiviteter som kostar litet mera vid exempelvis resor. Det senare är bara tillåtet i det svenska systemet men inte i det finska systemet. Detta är en viktig maktaspekt som kanske ofta förbises när vi diskuterar och undersöker brukarens inflytande över sin personliga assistans.

Tabell 8.30. Kan man som brukare bestämma över sina assistansomkostnader? (N=82/95)

Kan du som brukare bestämma över dina assistansomkostnader (vilket underlättar resor och aktiviteter)?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total |
|--|------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland Vill en organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 13 | | 13 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 19 | | 19 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% |
| Total | | Antal | 32 | | 32 |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% |
| Sverige Vill en organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 6 | 13 | 19 |
| | | % av svarande inom org. | 31,6% | 68,4% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 14 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 17 | 17 |
| | | % av svarande inom org. | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 6 | 44 | 50 |
| | | % av svarande inom org. | 12,0% | 88,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 38 | 44 | 82 |
| | | % av svarande inom org. | 46,3% | 53,7% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V inte beräknat då svaren utgör en konstant sedan alla svarat lika. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,472 och ungefärlig signifikans: ,004. Det finns skillnader mellan länder då Cramer's V: ,661 och ungefärlig signifikans: ,000.

Alla trettiotvå intervjuade vid företag och med assistans i egen regi i Finland har svarat att brukaren inte själv kan bestämma över sina assistansomkostnader. I de svenska fallstudierna är det bara sex av nitton intervjuade vid kommuner som svarat att brukaren inte kan bestämma över sina assistansomkostnader medan övriga fyrtiofyra av femtio vid brukarkooperativet och företag svarat att brukaren kan bestämma över dessa kostnader.

Sex av nitton intervjuade vid kommuner i Sverige har svarat att brukaren inte kan bestämma över denna fråga. Jag noterar särskilt vid analys att tre av sex brukare vid kommuner svarat att de inte kan bestämma över dessa frågor vid intervju. Vid brukarkooperativet har alla svarat att brukaren kan bestämma över dessa frågor och vid företag har alla också svarat att brukaren kan bestämma över dessa frågor.

Några anteckningar har gjorts i samband med intervjuer vid kommuner i Sverige och det framkommer att det är ett problem enligt tre personliga assistenter att alla assistansomkostnaderna inte alltid täcks vid exempelvis mat för assistenten om assistenten är med brukaren ute på aktiviteter.

Att som brukare inte ha någon egen budget för den egna personliga assistansen vilket är fallet i dagens Finland och vid svenska kommuner som anordnare kan betyda att brukaren väljer att stanna hemma i större omfattning och därmed så begränsas brukarens möjlighet att leva som andra. Det blir också ett sätt för kommunen att spara på kostnader. Risken är därmed uppenbar att brukaren inte känner att de kan leva ett liv på likartade villkor som andra på grund av mindre ekonomiska resurser. Även andra låga ekonomiska ersättningar för personer med funktionsnedsättningar lär påverka brukarens maktresurser negativt i detta avseende.

Westberg (2016a) tar upp att omkostnader för assistentens inträdesavgifter eller resebiljetter under arbetstid ska brukaren enligt finska regler ansöka om enskilt från kommunen. Dessa kostnader kan uppfattas som osäkra att få ersättning för och jobbiga att ansöka om. Oftast är brukaren av personlig assistans tvungen att ersätta detta själv.

RP 159/2018 rd tar inte upp något om *"omkostnader"* eller *"ersättning"* kring den personliga assistansen på det sätt som tas upp ovan och avses med assistansomkostnader (RP 159/2018 rd: 140).

Det finns viktiga signifikanta skillnader mellan organisationstyper men också systemskillnader som ger påverkan på brukarens inflytande över ekonomiska frågor. En slutsats av detta är att de anordnare som likt kommunerna i Sverige väljer att ta hela assistansersättningen från brukaren utan att göra en egen budget för brukaren kan ha full kontroll på hur de använder pengarna och det ger utrymme för att spara litet extra på dessa kostnader och använda dem vid behov till andra kostnader inom social omsorg i kommunen. Det verkar dock kunna finnas skillnader i hur företag väljer att redovisa och ge brukaren/kunden inflytande över

assistansmedlens användning där resultaten är mer mixade. Vid brukarkooperativet kan brukare förvänta sig ett inflytande över dessa frågor.

Följande fråga har också ställts för studien: -Måste du som brukare ansöka enskilt varje gång om assistansomkostnader för exempelvis tågresa hos kommunen?

Alla tjugooåta intervjuade som svarat på frågan i Finland har svarat att brukaren måste ansöka enskilt varje gång om ersättning för assistansomkostnader vid kommunen I Sverige har alla fyrtioåta intervjuade oavsett organisation svarat att sålunda inte är fallet.

Detta visar på stora viktiga systemskillnader mellan länderna för hur man hanterar frågor kring brukarens ekonomi för sin personliga assistans och detta har analyserats mer utförligt vid analys på föregående fråga. Se Westberg (2016a) och RP 159/2018 rd: 140.

8.18 Kvalitetsuppföljning.

Den övergripande frågan att besvara avser hur kvalitetsuppföljning hanteras inom organisationer som utför personlig assistans och i relation till kollektiva demokratiska processer i kommuner, exempelvis handikappråd eller andra alternativa forum för påverkan? En kvalitetsuppföljning skall tillgodose att du som brukare får den assistans du avtalat med assistansanordnaren. Kvalitetssäkring är att återkoppla till kunden och se att det fungerar i samarbete mellan alla parter.

Tabell 8.31. Regleras kvalitetsuppföljning i ett avtal med brukaren? (N=55/95)

Regleras kvalitetsuppföljning i ett avtal med dig som brukare?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | | Ja | | Total |
|--------------------------|---|------------------|-------------------------|--------|-------|--|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 6 | 0 | | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 10 | 3 | | 13 |
| | | | % av svarande inom org. | 76,9% | 23,1% | | 100,0% |
| | | I egen regi | Antal | 19 | 0 | | 19 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | | 100,0% |
| Total | | | Antal | 35 | 3 | | 38 |
| | | | % av svarande inom org. | 92,1% | 7,9% | | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 6 | 0 | | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | | 100,0% |
| | | Brükarkooperativ | Antal | 3 | 1 | | 4 |
| | | | % av svarande inom org. | 75,0% | 25,0% | | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 4 | 3 | | 7 |
| | | | % av svarande inom org. | 57,1% | 42,9% | | 100,0% |
| Total | | | Antal | 13 | 4 | | 17 |
| | | | % av svarande inom org. | 76,5% | 23,5% | | 100,0% |
| Total | | | Antal | 48 | 7 | | 55 |
| | | | % av svarande inom org. | 87,3% | 12,7% | | 100,0% |

värde Cramer's V: ,436 och ungefärlig signifikans:,015.

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,406 och ungefärlig signifikans: 044. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,441 och ungefärlig signifikans:,192. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse. Det finns stora skillnader mellan länderna totalt då nominellt

Endast tre av trettioåtta intervjuade i Finland har svarat att kvalitetsuppföljning regleras i ett avtal med brukaren. Dessa tre är alla intervjuade vid företag. Ingen av de intervjuade vid kommuner eller brukare som är egna arbetsgivare och deras personliga assistenter har svarat att detta regleras i ett avtal med brukaren.

I de svenska fallstudierna har alla sex som besvarat frågan svarat att kvalitetsuppföljning inte regleras i avtalet med brukaren från kommunens sida. Tre av fyra som svarat vid brukarkooperativet har svarat att detta inte regleras i ett avtal med brukaren. Fyra av sju intervjuade vid företag har svarat att detta inte regleras i ett avtal med brukaren. Observera att hälften av de intervjuade har svarat "*vet inte*" på frågan. Resultatet betyder att det finns en stor okunskap i denna fråga bland de intervjuade varför svaren ovan bör tolkas med stor försiktighet.

Det är dock viktigt att analytiskt bära med sig att även om kvalitetsuppföljningen inte regleras formellt i ett avtal mellan brukaren som egen arbetsgivare i Finland i hans relation till den personliga assistenten som arbetstagare har brukaren stort inflytande i denna fråga. Detta då brukaren själv har det yttersta ansvaret som egen arbetsgivare för kvalitetsuppföljningen av sin egen personliga assistans.

I en fråga för studien har de intervjuade fått svara på om det finns en kontinuerlig kvalitetsuppföljning där brukaren kan äga inflytande och hur går denna kvalitetsuppföljning i så fall till?

I de finska fallstudierna har fyrtyotvå av fyrtyosex svarande svarat vid intervju att det finns en kontinuerlig kvalitetsuppföljning där brukaren kan äga inflytande medan fyra av fyrtyosex svarat att sålunda inte är fallet. Det är tre av sex handläggare vid kommuner i Finland som svarat att det inte finns en kontinuerlig kvalitetsuppföljning där brukaren kan äga inflytande samt en intervjuad med assistans i egen regi. Det är en brukare som är egen arbetsgivare som svarat att det inte finns en kontinuerlig kvalitetsuppföljning av brukarens personliga assistans. I de svenska fallstudierna har alla femtioåtta intervjuade som svarat på frågan svarat att det finns en kontinuerlig kvalitetsuppföljning där brukaren kan äga inflytande.

Att svaren i de finska fallstudierna skiljer sig från de svenska fallstudierna beror troligtvis i den mån de finns skillnader på skillnader i oberoende variabel kontext. En stor majoritet av de brukare som har personlig assistans har ett mycket litet antal assistanstimmar per vecka och sannolikt försvårar detta brukarens möjlighet att agera arbetsledare och styra sin personliga assistans i praktiken. Se Askheim et al. (2014a: 126), Westin (2014: 140–143), Askheim (2012b: 127 och 135).

Men också kvalitetsuppföljningen kan antas bli lidande i vissa fall om assistansen ges ett fåtal timmar i veckan för när finns tid för samtal och uppföljning mellan brukare och personliga assistenter!?

Nedan redovisar hur de intervjuade vid de anordnande organisationerna svarat på frågan om hur den kvalitetsuppföljningen går till. Det ser kanske litet konstigt ut med tabellernas rubriker, men denna gång utgör de svarsalternativ som jag kryssat utifrån den intervjuades svar i vid intervjuerna och inte enskilda frågor. Observera att inga handläggare har besvarat denna fråga då frågan berör brukarens inflytande i vardagen med sin personliga assistans.

Tabell 8.32. Regelbundna träffar sker tillsammans administrativ arbetsledare 8–12 gånger per år (N=94/95)

Regelbundna träffar sker för brukaren tillsammans administrativ arbetsledare 8-12 gånger per år

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 16 | | 16 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 25 | | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% | |
| Total | | Antal | 41 | | 41 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 17 | 3 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 85,0% | 15,0% | 100,0% |
| | Brukarcooperativ | Antal | 14 | 0 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 13 | 6 | 19 | |
| | | % av svarande inom org. | 68,4% | 31,6% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 44 | 9 | 53 | |
| | | % av svarande inom org. | 83,0% | 17,0% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 85 | 9 | 94 | |
| | | % av svarande inom org. | 90,4% | 9,6% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V en konstant då alla svarat lika. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,331 och ungefärlig signifikans: ,055. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse.

Ett svarsalternativ som noterats är om regelbundna träffar sker för brukaren tillsammans med administrativ arbetsledare 8–12 gånger per år.

I dessa svar finns viktiga statistiskt signifikanta skillnader både mellan länder och mellan organisationstyper.

Märk väl att i Finland har både de som har eller arbetar med någon som har assistans i egen regi och vid företag svarat att kvalitetsuppföljning inte sker på detta sätt. Men vid företag i Sverige så har sex av nitton intervjuade svarat att sålunda sker. Vid kommuner har tre av tjugo intervjuade svarat att sålunda sker kring kvalitetsuppföljning.

Återigen så verkar den oberoende variabel kontexten ge avtryck på organisationstypernas sätt att fungera i de två länderna. Vid företag i Sverige är det ganska vanligt att administrativ arbetsledare och brukare möts åtta gånger eller mer per år för en slags uppföljning av den personliga assistansen medan man vid företag i Finland inte gör kvalitetsuppföljningen på detta sätt. Kvalitetsuppföljningen sker då på

annat sätt och mer på kommunens villkor då den personliga assistansen beslutas av kommunen som på detta sätt kan gå in mer och detaljstyra tjänstens utförande. Se Askheim et al. (2014a: 122–123 och 126). Resultaten stämmer väl med forskarnas assistansmodeller och i Finland finner jag resultaten utifrån deras forskning två av tre fallstudier praktisera en brukarorienterad personlig assistans där brukaren förväntas ha ett visst inflytande över anordnare. Men i den första fallstudien styr kommunen helt och det är då en kommunstyrd personlig assistans sedan de brukare som vill ha personlig assistans endast kan erhålla detta som egna arbetsgivare. Men märk väl att det är brukaren som verkställer sin egen personliga assistans som egen arbetsgivare och inte någon administrativ arbetsledare vid kommunen. Det blir därmed en påtvingad medproduktion för brukaren på kommunens villkor som sätter de ramar som brukaren kan agera inom.

I Sverige där brukaren har ett brukarval garanterad vid statlig assistansersättning praktiseras något som stämmer väl med vad Askheim et al. (2014a: 122–123 och 126) benämner vara en brukarstyrd personlig assistans. Det betyder i praktiken att då måste de olika anordnarna konkurrera med varandra och då flyttas makten från kommunen/staten till brukaren. Men valfriheten finns inte garanterad fullt ut vid en personlig assistans som är beslutad av kommunen

Vid assistans i egen regi i Finland så förväntas brukaren som egen arbetsgivare själv hålla i och ansvara för kvalitetsuppföljningen som en del av sitt arbetsgivaransvar. Vid brukarkooperativet i Sverige kan det se litet olika ut beroende på brukarens önskemål om inflytande. Ingen av de intervjuade vid dessa organisationer har svarat att kvalitetsuppföljningen sker på det sätt som svarsalternativet beskriver. Det beror i grund och botten analytiskt på att arbetsledaren vid brukarkooperativet främst har en rådgivande roll och inte verkställande roll om brukaren väljer att agera autonom arbetsledare för sin personliga assistans. Men brukaren kan också välja att ha en administrativ arbetsledare och ändå förekommer inte så många tillfällen då den administrativa arbetsledaren har möten och följer upp den personliga assistansen tillsammans.

Svaren ovan i studien visar att olika institutionell logik som innefattar olika syn på egenmakt ges inom de olika organisationerna som anordnar personlig assistans samt att oberoende variabel kontext påverkar anordnande organisationer utifrån att kommunen kan ge brukaren olika möjlighet till inflytande över sin personliga assistans. Dessa resultat stämmer också väl överens med den teoretiska analysmodell som redovisats i slutet på teoriavsnittet där kommuner (traditionell förvaltning) och företag (New Public Management) förväntas ge brukaren en lägre nivå av egenmakt än de som har assistansen i egen regi som i Finland (Kommunitarism) och vid brukarkooperativet i Sverige (New Public Governance) där brukaren förväntas erhålla en hög nivå av egenmakt.

Tabell 8.33. Regelbundna träffar sker enskilt för brukaren tillsammans med administrativ arbetsledare men mer sällan än åtta gånger per år (N=94/95)

I de

Regelbundna träffar sker enskilt för brukaren tillsammans med administrativ arbetsledare men mer sällan än åtta gånger per år

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 12 | 4 | 16 |
| | | | % av svarande inom org. | 75,0% | 25,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 25 | 0 | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 37 | 4 | 41 | |
| | | % av svarande inom org. | 90,2% | 9,8% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 13 | 7 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 65,0% | 35,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 14 | 0 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 12 | 7 | 19 | |
| | | % av svarande inom org. | 63,2% | 36,8% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 39 | 14 | 53 | |
| | | % av svarande inom org. | 73,6% | 26,4% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 76 | 18 | 94 | |
| | | % av svarande inom org. | 80,9% | 19,1% | 100,0% | |

finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: -,411 och ungefärlig signifikans:,008. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,359 och ungefärlig signifikans:,033. Det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren också mellan länder då nominellt värde Cramer's V: ,411 och ungefärlig signifikans:,001.

Svaren ovan visar på signifikanta statistiska skillnader mellan organisationstyper. De som har assistans i egen regi i Finland och de som har brukarkooperativet som anordnare ter sig därmed mer lika vid jämförelse medan företag och kommuner som anordnare ter sig ganska lika. Märk väl att om man som brukare är egen arbetsgivare i Finland så har man ingen administrativ arbetsledare för sin personliga assistans och därmed är detta ett ansvar som man själv har som brukare. Om man är autonom arbetsledare inom brukarkooperativet ansvarar man själv för kvalitetsuppföljning. I en sådan situation där brukaren agerar autonom arbetsledare inom brukarkooperativets ram får den administrativa arbetsledaren en annan roll och blir då i stället för att vara verkställande som vid kommuner och företag mer rådgivande för brukaren som själv styr det mesta kring sin personliga assistans.

Men det kan se olika ut i brukarkooperativet beroende på hur mycket inflytande brukaren har valt att ha för sin personliga assistans. Vid brukarkooperativet i Sverige har sex av fjorton svarat att den administrativa arbetsledaren ger mer råd och stöd till brukaren och de träffas endast vid behov för kvalitetsuppföljning. Inga andra intervjuade har svarat på liknande vis för studien.

Tabell 8.34. Brukaren deltar vid tillfälle vid arbetsplatsträffar (N=94/95)

Brukaren deltar vid tillfälle dock inte alltid vid arbetsplatsträffar tillsammans med administrativ chef och personliga assistenter

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|-------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 12 | 4 | 16 |
| | | | % av svarande inom org. | 75,0% | 25,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 25 | 0 | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| Total | | Antal | | 37 | 4 | 41 |
| | | | % av svarande inom org. | 90,2% | 9,8% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 13 | 7 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 65,0% | 35,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 13 | 1 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | 92,9% | 7,1% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 7 | 12 | 19 | |
| | | % av svarande inom org. | 36,8% | 63,2% | 100,0% | |
| Total | | Antal | | 33 | 20 | 53 |
| | | | % av svarande inom org. | 62,3% | 37,7% | 100,0% |
| Total | | Antal | | 70 | 24 | 94 |
| | | | % av svarande inom org. | 74,5% | 25,5% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,411 och ungefärlig signifikans:,008. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,453 och ungefärlig signifikans:,004. Det finns också signifikanta skillnader mellan länder då nominellt värde Cramer's V: ,455 och ungefärlig signifikans:,000.

Detta svarsalternativ kan vara litet svårt att analysera men i de sätt att organisera den personliga assistansen där en administrativ arbetsledare ansvarar för verkställandet av den personliga assistansen kan hen förväntas leda arbetsplatsträffar, det vill säga möten där chef och personal främst diskuterar arbetsmiljöfrågor. Om brukaren närvarar brukar detta utifrån de svar jag erhållit vid intervjuerna vara endast en stund av dessa möten.

Utifrån tabellen ovan kan konstateras att det endast är vid företag i Finland som fyra intervjuade svarat att brukaren deltar vid tillfälle vid arbetsplatsträffar tillsammans med administrativ chef och personliga assistenter. Om brukaren är egen arbetsgivare finns ingen administrativ arbetsledare och ingen av de intervjuade har heller svarat sålunda.

Analysen visar på signifikanta skillnader mellan organisationstyper i Sverige och det är vid företag i synnerhet men också vid kommuner där det finns en administrativ arbetsledare som verkställer den personliga assistansen som det är vanligt att brukaren vid tillfälle deltar vid arbetsplatsträffar. Vanligen hanteras främst arbetsmiljöfrågor och schema vid arbetsplatsträffar och jag undrar om denna praktik att brukaren sitter med en stund inte är ett uttryck främst för medbestämmande för brukaren snarare än ett självbestämmande. Men den administrativa arbetsledaren kan också vilket jag erhållit ett exempel på vid en kommun i Sverige använda genomförandeplanen som ett underlag för dessa möten i samtal med personal. Men poängen blir

analytiskt att inom företag och kommuner har brukaren själv genom sitt avtal med anordnaren valt att lämna bort en del av sitt inflytande till en administrativ arbetsledare som ska verkställa den personliga assistansen åt dem.

Detta stämmer väl överens med den teoretiska analysmodell som redovisats i slutet på teoriavsnittet som beskriver New Public Management och traditionell förvaltning och där brukaren kan förväntas äga en lägre grad av egenmakt i jämförelse med de två andra styrningsmodellerna, (New Public Governance och Kommunitarism).

Ett svarsalternativ är om brukaren har enskilda samtal med personliga assistenter där de tillsammans diskuterar assistansens utförande.

Totalt har nittioen av nittiofem intervjuade har svarat att så sker. Tre av tjugofem intervjuade med assistans i egen regi har svarat att brukaren inte har enskilda samtal med personliga assistenter på detta sätt i Finland. Det motsvarar tre av fyrtioen som besvarat frågan i Finland. En av tjugo intervjuade som svarat vid företag i Sverige har svarat att brukaren inte har enskilda samtal med personliga assistenter på detta sätt. Det motsvarar en av femtiofyra som besvarat frågan i Sverige.

Detta kan ses som den viktigaste kontinuerliga uppföljningen som sker i vardagen mellan brukare och hens personliga assistenter.

Men varför behövs då en brukarinriktad uppföljning och utvärdering? Räcker inte det informella samtalet mellan brukare och hens personliga assistenter i vardagen?

Vedung och Dahlberg (2013) hävdar tre argument för att man ska arbeta med en brukarinriktad uppföljning och utvärdering. Det första argumentet handlar om effektivitet då en frontmedarbetare kan nå större måluppfyllelse med tjänsten genom att låta tillförlitlig återkopplingsinformation om process och resultat informera (och guida) hens fortsatta arbete. I en traditionell förvaltning har bedömningen av effektivitet ålagts frontmedarbetaren. Det förändrade synsättet är här att effektivitet uppnås genom att systematiskt inhämta brukarens uppfattning om resultat i en process där brukaren är en fullvärdig partner i arbetet, utvärderingsprocess, ansvarsutkrävande och utveckling (Vedung & Dahlberg, 2013: 163–164).

Detta får nog ses som något av en synvända och ett helt annat perspektiv än det som råder inom traditionell förvaltning där man enligt Clark (2006) låtit expertbedömningar avgöra brukarens behov och lämpliga sociala välfärdsinsatser. Expertkunskap värderas därmed högre än brukarnas egna erfarenheter (Clarke, 2006: 437–438).

Det andra argumentet som Vedung och Dahlberg (2013) tar upp om varför man bör ha en brukarstyrd uppföljning och utvärdering handlar om ansvarighet och frontmedarbetarnas behov av att kunna visa effektivitet i sitt arbete uppåt i organisationen. Men märk väl att detta sker genom att

bli resultatinformerade på ett brukarorienterat sätt (Vedung & Dahlberg, 2013: 164).

Det tredje argumentet som forskarna som Vedung och Dahlberg (2013) tar upp är identitetsargumentet där brukarnas svar i realtid kan bidra till att bygga en annan identitet hos frontmedarbetarna som ersätter att ha kompetens i verkställandet av service med att ha effektivitet i de tjänster som produceras (Vedung & Dahlberg, 2013: 164).

Det går därmed att spåra olika syn på brukarmedverkan och effektivitet och hur man mäter detta i de olika styrningsmodellerna för välfärdsproduktion. Jag kommer att återkomma till detta i min reflektion nedan om kvalitetsuppföljning.

Tabell 8.35. Brukaren får svara på en årlig enkät (N=88/95)

Brukaren får svara på en årlig enkät från assistansanordnaren där han eller hon får redogöra för sin syn på kvaliteten i assistansen

I de

| Land den svarande bor i? | | | | Nej | Ja | Total |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 10 | 5 | 15 |
| | | | % av svarande inom org. | 66,7% | 33,3% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 25 | 0 | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 35 | 5 | 40 |
| | | | % av svarande inom org. | 87,5% | 12,5% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 19 | 0 | 19 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 12 | 0 | 12 | |
| | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 7 | 10 | 17 | |
| | | % av svarande inom org. | 41,2% | 58,8% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 38 | 10 | 48 |
| | | | % av svarande inom org. | 79,2% | 20,8% | 100,0% |
| Total | | Antal | 73 | 15 | 88 | |
| | | % av svarande inom org. | 83,0% | 17,0% | 100,0% | |

finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,488 och ungefärlig signifikans:,002. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,693 och ungefärlig signifikans:,000. Det finns också skillnader mellan länder då nominellt värde Cramer's V: ,600 och ungefärlig signifikans:,000.

Även i dessa svar framkommer signifikanta skillnader mellan olika organisationstyper och detta visar analytiskt att de olika styrningsmodellerna för välfärdsproduktion ger olika handlingsvägar till egenmakt för medborgaren som brukare. I de fall brukaren förväntas äga en högre grad av egenmakt antingen som egna arbetsgivare i Finland (kommunitarism) eller som medlemmar av brukarkooperativet (New Public Governance) så framkommer inte detta sätt för påverkan utan brukaren förväntas mer direkt kunna påverka sin personliga assistans i vardagen. Men särskilt vid företag förekommer enkäter årligen till brukaren som kund vilket i praktiken kan innebära att någon som hyrts in för arbetet ringer upp brukaren och ställer frågor om kvaliteten i brukarens personliga assistans. Vid kommuner har ingen av de

intervjuade svarat att brukaren får besvara en årlig enkät men i flera intervjuer med administrativa arbetsledare vid kommuner i Sverige har framkommit att det kan förekomma brukarintervjuer vartannat år övergripande inom omsorgen om personer med funktionsnedsättningar där personer går ut och intervjuar brukare om hur de upplever den insats de får av kommunen.

Hur man bedriver kvalitetsuppföljning avslöjar olika förhållningssätt till egenmakt men också att brukaren erhåller olika inflytandesituationer. Om SOU 1990:19 väl beskriver olika inflytandesituationer för brukaren av personlig assistans så tar de som forskare inte upp den röda tråden i min doktorsavhandling som handlar om att se om olika organisationstyper påverkar brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande över sin personliga assistans. De kopplar inte samman de olika styrningsmodellerna med olika inflytandesituationer för brukaren över sin personliga assistans utan de ser på dessa frågor utifrån ett mer psykologiskt perspektiv. Resultatet i denna studie visar att brukaren försöker använda primärt olika strategier för inflytande och självbestämmande inom de olika organisationstyper som anordnar brukarens personliga assistans.

Giertz (2008) som utgår främst från SOU-rapporten ovan till att beskriva fyra möjliga inflytande- och självbestämmandesituationer för brukaren i relation till att vara aktiv eller passiv samt beroende kontra oberoende i relation till andra (Giertz, 2008: 87). Jag uppfattar nog detta vara mest en omskrivning av de olika inflytandesituationerna som beskrivs i SOU 1990:19 och tas upp i teoriavsnittet ovan.

Resultaten för denna studie visar att de olika styrningsmodellerna primärt ger olika om än flera tänkbara inflytandesituationer för brukaren. En egen arbetsgivare i Finland (kommunitarism) och en autonom arbetsledare vid brukarkooperativet i Sverige (New Public Governance) förväntas båda agera arbetsledare och verkställa sin egen personliga assistans vilket ger en situation av primärt "*maktutövning*" i vardagen som brukare. Detta även om kommunen i Finland har makten över planering strukturellt över insatsen och full kontroll av brukarens ekonomi för brukare som är egna arbetsgivare.

I de fall brukaren har en administrativ arbetsledare hamnar de i mer av en beroendeställning då de är beroende av att någon annan ska verkställa sin personliga assistans. Detta sker vid företag och kommuner i undersökningen i denna studie. Vid brukarkooperativet finns också brukare som valt bort visst inflytande för att få sin personliga assistans utförd av en administrativ arbetsledare. Dessa brukare kan nog främst beskrivas utifrån Giertz (2008) som "*självständiga*" men som intar en passiv hållning och anpassar sig och därmed är inflytandet och självbestämmandet villkorat av relationen till organisation och assistenter (Giertz, 2008:148). Det intressanta resultatet är att brukarkooperativet inbjuder brukaren till litet olika inflytandesituationer

beroende på hur mycket inflytande brukaren själv vill ha över sin personliga assistans.

Jag finner i denna studie inga situationer för brukare som präglas av "vanmakt" eller "utsatthet" vilket också tas upp av Giertz (2008) utan brukarna äger olika grad av inflytande och självbestämmande. Men vid större funktionsnedsättningar och då brukaren inte kan kommunicera sina behov förväntas dessa situationer kunna uppstå kring brukaren med personlig assistans. Brukarens utgångsläge påverkas alltid enligt Giertz (2008) av brukarens upplevda identitet, kroppsliga funktionsnedsättningar, egna erfarenheter och det sätt som den personliga assistansen organiseras (Giertz, 2008: 88).

Med utgångspunkt i de inflytandesituationer som redovisats i SOU 1990:19 skulle de olika styrningsmodellerna primärt kunna ge upphov till flera olika inflytandesituationer utifrån resultaten av min studie men mer forskning krävs om detta för att ge ett mer säkert och tillförlitligt svar.

Min reflektion kring hur man hanterar kvalitetsuppföljning utifrån de olika sätten att organisera den personliga assistansen kan sammanfattas enligt följande: Avtalet och genomförandeplanen reglerar tillsammans det ansvar och de rättigheter som brukaren har i sin relation till anordnaren. Men organisationerna kan också ha olika praktiska arbetssätt som tabellerna ovan redovisat samt fallbeskrivningens frågor kring avtal och serviceplan. De olika organisationerna som representerar olika styrningsmodeller har olika sätt att hantera dessa frågor utifrån den styrningsmodell som dominerar samt att man betonar egenmakt för brukaren på olika sätt inom respektive styrningsmodell.

I Finland har brukaren som egen arbetsgivare ansvar för att skriva avtal med de personliga assistenter och de ansvarar då själva som brukare också för kvalitetsuppföljning för sin personliga assistans. Den kvalitetsuppföljning som här sker sker mycket informell genom enskilda samtal i vardagen. Men vid intervjuerna har jag också upptäckt att brukare inte erhållit något slags handledarstöd eller en "verktyglåda" för hur de bör agera i olika situationer som handledare och arbetsgivare. Detta är en svaghet och det hela blir då en påtvingad medproduktion i de flesta fall där kommunen har makt över ekonomin kring den personliga assistansen. Observera att det är många som inte har någon serviceplan eller inte vet svaret på denna fråga. Serviceplanen eller genomförandeplanen är det som man formellt brukar följa upp för att kvalitetssäkra den personliga assistansen.

Vid företag i Finland är det mer vanligt att det finns en serviceplan å det stora flertalet intervjuade vid företag har svarat att det finns en serviceplan för brukaren. Men märk väl att bara ungefär en tredjedel har avtal som är skrivna mellan dem som brukare och företaget. Det vanliga är att avtalet skrivs mellan kommunens handläggare och företaget. Det tolkar jag vara en köptjänst. Vid flera intervjuer i Finland framkommer att

uppföljning sker någon gång per år med brukare, representant för företaget och handläggare vid kommunen. I min studie är det dock svårt att bilda sig en uppfattning om hur vanligt denna form av uppföljning av beslut vid kommuner är men de är egentligen något som ska erhållas. THL (2020c) tar upp behovet av att utvärdera utifrån serviceplanen *"tjänsternas tillräcklighet, ändamålsenlighet och effekt i förhållande till klientens servicebehov och önskemål. När kommunen följer upp serviceprocessen och klientens tjänster är det viktigt att den beaktar klientens egen och vid behov de närståendes bedömning av tjänsternas ändamålsenlighet och effekt. Dessutom bör man i stor utsträckning beakta de parter som arbetar med klienten och som påverkar klientens ärenden."* (THL, 2020c).

Detta är för mig ett uttryck för att kommunen förväntas agera som en traditionell förvaltning där brukarens förväntas erhålla ett medinflytande och medbestämmande över sina tjänster. Men märk väl att förekomsten av det formella systematiska kvalitetsarbetet där man följer upp genomförandeplan/serviceplan kontinuerligt kan te sig osäkert. Detta då många brukare saknar dessa planer i Finland vilket i sin tur kan sannolikt tolkas bero på att det stora flertalet erhåller mycket få timmar med personlig assistans per vecka.

Men det framkommer tydligt vid flera intervjuer under fallstudie tre i Finland att handläggare gör uppföljningar årligen vid ett möte med brukare och en personal. På detta sätt följs då den personliga assistansen upp kring beslutet med brukare och anordnande organisation och eventuella behov som uppstått under året. Handläggare verkar också ha goda kontakter och samarbete med föreningar från den tredje sektorn lokalt exempelvis Synskadades förening. Det ger brukarna ett socialt nätverk och inom nätverket kan man säkert lyfta informellt olika frågor och lära sig mer om personlig assistans vid olika möten. Det är dock tydligt utifrån de intervjuer jag gjort att en formell uppföljning vare sig mellan brukaren och anordnare eller mellan handläggare, brukare och personal inte alltid sker. Det är ovanligt att det förekommer ett formellt systematiskt uppföljningsarbete mellan företagen och brukarna i studien. Vid ett företag arbetar man med att utveckla sitt avtal strukturellt och innehållsmässigt. Jag har inte erhållit något exempel på brukare som är egna arbetsgivare som själva mer formellt och systematiskt följer upp sin personliga assistans. Men då de är egna arbetsgivare borde de ha utvecklingssamtal med sina personliga assistenter. Jag har dock inte erhållit något exempel på detta. Kommunens handläggare håller i pengarna så några lönesamtal kan det inte vara tal om. Det mesta verkar därmed ske informellt i samtal mellan brukare och personlig assistent. Det finns tydliga kontextuella och organisatoriska skillnader som påverkar utfallet i denna fråga.

Vid kommunerna i Sverige så ger avtalet intryck av att man som brukare skriver över hela arbetsgivaransvaret till kommunen. Brukaren

har då i praktiken avtalat bort mycket självbestämmande kring sin personliga assistans. Vid kommunen har brukaren inte heller någon personlig budget för sin personliga assistans där man kan ha inflytande över assistansmedlens fördelning. Man sparar inte separat assistansomkostnader för brukaren. Rättigheterna för brukaren att ha inflytande över sin personliga assistans ger för mig intryck av att specificeras mer i hur kommunen väljer att arbeta i olika grad med en systematisk kvalitetsutveckling i genomförandeplanen för brukaren. Det finns möjlighet för en driven administrativ arbetsledare som arbetar aktivt med inflytandefrågor att specificera situationer där brukaren vill göra det och det på ett visst sätt. Men märk väl att även om kommunerna i högre grad börjat arbeta med systematiskt kvalitetsarbete kring genomförandeplanen och dess uppföljning så är intrycket ändå att det i första hand är ett medbestämmande som brukaren erhåller som brukare av personlig assistans i kommunen.

Vid brukarkooperativet är perspektivet det motsatta och ansvar och rättigheter regleras i avtalet utifrån vilken nivå av inflytande som brukaren själv önskar ha över sin personliga assistans. Egenmakt för brukaren tolkas som att uppdragsgivaren är i fokus. Brukarkooperativet har ändå helt arbetsgivaransvar. En brukare kan vara autonom arbetsgivare eller ha en administrativ arbetsledare (och vid stora funktionsnedsättningar också ha en person som personlig assistent som kan styra assistansen i vardagen och säga till assistenterna vad de ska göra i brukarens ställe). Det senare förekommer inte i min studie. I avtalet framkommer att brukarkooperativet är arbetsgivare och här regleras ansvarsförhållande, uppdragets utformning (som detaljstyrs genom genomförandeplanen), rekryteringsfrågor, ekonomi där brukaren har en egen budget för sina assistansmedel och budgetuppföljning efter varje beviljandeperiod, assistansomkostnader, redovisning och dokumentation. Genomförandeplanen som också benämns kvalitetsplan vid brukarkooperativet hör ihop med avtalet då planen specificerar ansvar och rättigheter i vardagen utifrån ett antal områden, nivå på självbestämmande, arbetsbeskrivning, om något händer, stöd vid kontakt med myndigheter, uppgiftsfördelning som bilaga till kvalitetsplanen samt överenskommelse om dokumentation, rekrytering, utbildning med mera

Avtalet och genomförandeplanen reglerar tillsammans rättigheter och ansvar för brukaren och brukarkooperativet som arbetsgivare på en rad områden. I genomförandeplanen görs en kvalitetsplan och en överenskommelse om utformning av den personliga assistansen utifrån brukarens önskemål. Vid brukarkooperativet finns ett systematiskt kvalitetsarbete och i avtal och genomförandeplan så regleras tydligt ansvar och rättigheter mellan brukaren och brukarkooperativet.

Vid företagen i Sverige kan avtalet betyda att man som brukare ger hela arbetsgivaransvaret till företaget men företagen kan i avtal ge brukaren/kunden olika mycket inflytande över sin personliga assistans.

Ett stort företag i studien arbetar mycket med kvalitetsarbete och uppföljning av genomförandeplanen för brukaren. I avtalet framgår att frågor kring rekrytering av personliga assistenter och schemaläggning sker utifrån genomförandeplanen som upprättas i samråd med kunden utifrån kundens önskemål. Men företaget administrerar hela kostnaden och jag finner inte en uppgift om någon avsättning ur kundens budget på något visst belopp för assistansomkostnader. Dessa kostnader för assistansomkostnader verkar kunden få lägga ut och erhålla ersättning för mot kvitto om företaget godkännt kostnaden. Intrycket är ändå att det systematiska kvalitetsuppföljningsarbetet är imponerande.

Men ett litet företag har i sitt avtal ett större fokus på självbestämmande för brukaren även om man inte specificerar uppgifter i samma omfattning i genomförandeplanen som det stora företaget. I avtalet så regleras ansvarsförhållanden mellan arbetsgivaren och brukaren och här sköter kunden/uppdragsgivaren själv schemaläggning eller utser någon att sköta det åt sig. Detsamma gäller vikarieanskaffning. Företaget kontrollerar så att arbetstidslagar följs. Rekrytering regleras så att kunden väljer själv vilka som ska arbeta som personliga assistenter men företaget har den yttersta beslutanderätten och kan neka om det finns saklig grund. Kunden kan i samråd med administrativ arbetsledare avsäga sig att en viss personlig assistent arbetar om samarbetet inte fungerar. Personalkostnader och ekonomi regleras. Företaget tar hela ersättningen men har en pott för assistansomkostnader och i avtalet regleras hur många kronor företaget ska avsätta per assistanstimme för assistansomkostnader. Vid företaget finns obligatoriska utbildningar för de personliga assistenterna, HLR (hjärt- och lungräddning) och lyftteknik men kunden har rätt att själv avgöra vilka utbildningar de personliga assistenterna behöver i övrigt så länge utbildningarna är relaterade till funktionshindret. Assistansomkostnader (personal, arbetsmiljö eller utbildning) redovisas till kunden var tredje månad och varje månad redovisas förbrukade och kvarstående assistanstimmar för brukaren. Företaget har inte någon omfattande genomförandeplan men ansvarsförhållanden regleras tydligt i frågor som sekretess, myndighetskontakt, assistansens utformning, utbildning och personalrekrytering, uppföljning samt dokumentation.

Avtalet och genomförandeplanen hör ihop och reglerar i praktiken vilket självbestämmande brukaren kan ha över sin personliga assistans.

Tabell 8.36. Egen erfarenhet av deltagande vid handikappråd (N=112/112)

Har du någonsin egen erfarenhet av deltagande vid handikappråd eller likande?

| Land den svarande bor i? | | | Nej | Ja | Total | |
|--------------------------|---|------------------|-------------------------|--------|-------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 4 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | 33,3% | 66,7% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 16 | 0 | 16 |
| | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 100,0% |
| | | I egen regi | Antal | 15 | 10 | 25 |
| | | | % av svarande inom org. | 60,0% | 40,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 33 | 14 | 47 | |
| | | | % av svarande inom org. | 70,2% | 29,8% | 100,0% |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 21 | 4 | 25 |
| | | | % av svarande inom org. | 84,0% | 16,0% | 100,0% |
| | | Brukarkooperativ | Antal | 12 | 2 | 14 |
| | | | % av svarande inom org. | 85,7% | 14,3% | 100,0% |
| | | Assistansbolag | Antal | 18 | 2 | 20 |
| | | | % av svarande inom org. | 90,0% | 10,0% | 100,0% |
| Total | | Antal | 56 | 9 | 65 | |
| | | | % av svarande inom org. | 86,2% | 13,8% | 100,0% |
| Total | | Antal | 89 | 23 | 112 | |
| | | | % av svarande inom org. | 79,5% | 20,5% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,504 och ungefärlig signifikans:,003. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,077 och ungefärlig signifikans:,943. Totalt vid jämförelse mellan länder är nominellt värde Cramer's V: ,323 och ungefärlig signifikans:,020. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse av svaren i Finland och på systemnivå.

Svaren i tabellen ovan antyder att brukare som är egna arbetsgivare i Finland, tio av tjugofem intervjuade väljer att engagera sig genom kollektiva demokratiska former som handikappråd vilka enbart är rådgivande. Detta ska jämföras med att ingen av sexton intervjuade vid företag valt att engagera sig i handikappråd i Finland. Brukarna tenderar att primärt endast fokuserar ett individuellt inflytande över sin personliga assistans. På detta sätt manifesterar de olika organisationstyperna att olika syn på egenmakt ger olika syn på de sätt som inflytande för brukaren kan utövas.

Egna arbetsgivare är i praktiken representanter för styrningsmodellen kommunarism sedan deras medproduktion ofta är påtvingad. Aktören inom denna styrningsmodell förväntas agera som en inbäddad aktör i en gemenskap och därmed kan man förvänta sig teoretiskt ett med aktivt deltagande inte bara som medproducent utan också genom kollektiva kanaler. Men det hela är kanske inte så svart och vitt då Van Til (1997) hävdar att politiken och gemenskaper också har skyldigheter - inklusive att vara mottagliga för sina medlemmar och att främja deltagande och överläggning i det sociala och politiska livet (Van Til 1997: 75-76). Se också den analysmodell som presenterats i slutet på teorikapitlet. Kommunitarism må teoretiskt ha ett demokratiideal av deliberativ

demokrati men detta ideal kan också kombineras med ett deltagande demokratiideal som New Public Governance visar som styrningsmodell.

De som har företag å sin sida väljer helt bort att ha ett deltagande i handikappråd i denna studie. Det kan ses som ett uttryck för New Public Management där man enligt Montin och Elander (1995) uppfattar New Public Management förutsätta valfrihet som ett sätt att rösta med fötterna medan andra styrningsmodeller i stället fokuserar på att ge medborgaren röst genom kollektiva lösningar inom en specifik politisk institution. Medborgaren ses därmed som en konsument snarare än en politisk medborgare (Montin & Elander, 1995:43 och 25).

Jag har tolkar forskarna ovan som att New Public Management riskerar att ta bort alternativt förminska förekomsten av kollektiva beslutskanaler och i denna studie har de intervjuade vid företagen i Finland helt valt bort att ha en kollektiv påverkan via handikappråd. Detta val kommer sannolikt av att de har en syn på egenmakt utifrån en styrningsmodell för sin personliga assistans som inte betonar vikten av kollektiv påverkan i politiska processer utan snarare vikten av att kunna göra ett individuellt val av anordnare.

Resultaten i Finland måste nog också ses vara ett resultat av den förvaltningskultur som är etablerad och denna ter sig vara en traditionell förvaltning med deliberativa inslag. Men märk väl att den höga förekomsten av deltagande på omkring fyrtio procent för assistans i egen regi visar att förvaltningsstrukturen i Finland är i omvandling mot mer av deliberation och New Public Governance. Även den kommande landskapsreformen och vårdreformen kan ses som ett uttryck för denna omvandling av den offentliga förvaltningen.

Inom New Public Governance där man enligt Evers (2011:44) provat olika institutionella reformer med syfte att öka medborgar- och brukardeltagande genom olika innovationer i relation till exempelvis skolnämnder, äldreboenden och andra medborgerliga forum. Vill man tolka resultat ovan negativt så kan man se detta endast som ett sätt att sminka problemen för en traditionell förvaltning utifrån korporativa ideal. Denna tolkning delar jag dock inte utan Finland ter sig här genom obligatoriska handikappråd även om de endast är rådgivande visa ett exempel på hur brukare ges plats att vara en del av uppföljning och utvärdering som alltmer jämlika partners i sin relation till professionella. Det stämmer väl överens med New Public Governance. En följd av detta förändrade synsätt på brukaren är att utvecklingen inom offentlig förvaltning går mot ett alltmer kollektivt brukardeltagande inom utvärdering och kvalitetskontroll av välfärdstjänster. Se Evers (2011:44). Bakgrunden till denna utveckling kan förklaras av att aktiva medborgare enligt Häikiö (2012) förväntas minska felaktiga policybeslut sedan medborgares lokala kännedom och egna erfarenheter kan ses matcha eller komplettera professionell expertis och vetenskaplig kunskap (Häikiö, 2012: 425).

I Sverige är resultaten mer nedslående över lag och få har valt att engagera sig aktivt i lokala handikappråd. I Sverige är dessa handikappråd inte obligatoriska och då borde det också vara helt upp till kommunen vilket inflytande och vilken makt dessa råd kan få. Dessa råd är endast rådgivande. Att så få engagerar sig i dessa råd är ett uttryck för att de inte uppfattas ha makt eller ha någon hög legitimitet att representera brukarna. I denna aspekt ter sig därmed den offentliga förvaltningens organisationsstruktur vara mer traditionell i Sverige än i Finland.

Enligt Vedung och Dahlberg (2013) som utgår från ett svenskt perspektiv är den sociala omsorgens syfte i kommunerna att tillgodose brukarnas behov men detta behöver inte betyda att brukarna får komma till tals utan den förda politiken som uttrycks i allmänna val ses som viktigare då brukarna inte kan göra anspråk på att bli tagna på större allvar än medborgarna. Folksuveräniteten går därmed före ett direkt deltagande i politiska processer av brukarna (Vedung & Dahlberg, 2013:49).

Det senare perspektivet kan te sig som en alltför svartvit tolkning av en traditionell förvaltning i relation till resultatet i denna studie där brukaren visst kan erhålla möjlighet till medproduktion med kommunen som anordnare. Men faktum kvarstår att den stora merparten oavsett organisationstyp har valt bort denna form av deltagande vid handikappråd i svenska kommuner. Om det betyder att Sverige har en mer traditionell förvaltning än Finland är jag däremot osäker på men väl en annan sorts förvaltningsstruktur.

I de svenska fallstudierna är det endast ett fåtal, mellan tio och sexton procent av de intervjuade oavsett utförande organisation som har egen erfarenhet av att delta vid handikappråds möten. Det finns inga signifikanta skillnader mellan utförande organisationer i Sverige vid jämförelse av svaren.

När man enligt SOU 2000: 38 talar om inflytande för personer med funktionsnedsättningar associerar många ofta i första hand till det individuella inflytandet. I början av 1980-talet talade man i första hand det kollektiva inflytande som personer med funktionsnedsättningar utövar genom sina intresseorganisationer. Det kollektiva inflytandet för personer med funktionsnedsättningar håller på att försvagas till förmån för ett ökat individuellt inflytande, vilket är en utveckling som troligen påskyndats av decentralisering av den offentliga verksamheten. Forskarna hävdar att i de decentraliserade lokala sammanhangen kan människor med grava funktionsnedsättningar antas få svårt att göra sina röster hörda (SOU 2000: 38: 145–146).

Denna utveckling av decentralisering har betytt ett inslag av New Public Management i relation till traditionell offentlig förvaltning. I Sverige har nu marknaden för personlig assistans funnits ett antal år och den olika syn på egenmakt som de olika organisationer visat i studien

borde leda till ökade krav på den offentliga förvaltningen att tillgodose brukarnas möjlighet till inflytande inte bara individuellt utan också i kollektiva demokratiska beslutsprocesser. I Sverige borde arbetet med att bygga upp en mer deltagande governancestruktur ha fortskridit längre till följd av en existerande kvasimarknad sedan ett antal år men detta resultat visar snarare att utvecklingen inte blivit den förväntade. Men vad beror detta på?

En governancestruktur kräver enligt Kooiman (2012) att det finns flera samarbetspartner still staten från både den privata sektorn och den tredje sektorn för att främja nya styrningsstrukturer, nya kanaler för kommunikation och delat ansvarstagande. (Kooiman, 2012: 3).

De nya governancestrukturer som borde vuxit fram för samarbete med olika anordnare och brukare och deras organisationer i relation till politiska nämnder utifrån teorier om New Public Governance har inte skett i Sverige.

Men samtidigt visar också resultaten ovan hur man arbetar med kvalitetsuppföljning vid anordnande organisationer att man arbetar mer formellt och systematiskt med kvalitetsuppföljning i Sverige vid jämförelse med Finland. Kvasimarknaden för personlig assistans som funnits längre i Sverige än den finska motsvarigheten har lett till högre krav på formell uppföljning för att tjänsterna ska anpassas bättre till kundens/brukarens behov av anordnande organisationer.

Tidigare forskning av Norén (1999) om assistansmarknaden i Sverige visar att olika servicekoncept ger olika perspektiv på utvärdering och kvalitet: *"Kommunens servicekoncept kan sägas vara att tillhandahålla trygghet och att ta det yttersta ansvaret... Kommunens servicekoncept kan också sägas bygga på två huvudprinciper. Den ena är att man tillhandahåller assistanstimmar och så långt det är möjligt tillgodoser brukarnas önskemål. Det andra är att vetenskap och beprövad erfarenhet kan sägas utgöra grunden för assistansens utformning, vilket är traditionellt inom offentlig sektor"* (Norén, 1999: 10). Detta perspektiv stämmer väl överens med teoriavsnittets beskrivning av traditionell förvaltning men också utifrån de resultat som redovisats ovan. De professionellas bedömning av brukarens behov är därmed viktigare än brukarens egen uppfattning kommer till tals.

De alternativa anordnarna gör inte Norén (1999) någon stor skillnad på utan hävdar att de står för ungefär samma servicekoncept där *"De alternativa producenternas servicekoncept är att erbjuda personlig frihet och ett oberoende liv... De alternativa producenterna försöker alltså realisera servicekonceptet efter två huvudprinciper. Den ena är att assistenterna är strikt personliga, dvs knutna till den enskilda funktionshindrede. Det andra är att det är den funktionshindrades erfarenheter som ska vara styrande för assistansens utformning och utveckling"* (Norén, 1999: 9–10). Detta är ett motsatt perspektiv kring egenmakt för brukaren än det som finns inom traditionell offentlig

förvaltning där expertkunskap enligt Clarke (2006) värderas högre än brukarnas egna erfarenheter. Se Clarke, 2006: 437–438.

Resultaten kring kvalitetsuppföljning och skillnaden mellan Finland och Sveriges olika governancestrukturer utifrån att man i Finland har obligatoriska handikappråd kopplade till socialnämnder i kommuner medan detta inte är obligatoriskt i Sverige kräver en djupare analys.

Enligt Enjolras och Steen-Johnsen (2016) tar upp olika styrningsregimer inom governance och en av dem benämner de "*network governance*." Det som är utmärkande för denna regim som jag väljer att kalla "*governancestruktur*" är att offentliga auktoriteter politiskt använder sig av öppna policynätverk för att utveckla ny policy för olika politikområden medan själva förverkligandet, implementeringen av policy i praktiska välfärdstjänster skapas och regleras på kvasimarknader genom att man använder sig av olika incitament. Det kan exempelvis avse en decentralisering av auktoritet, en flernivå styrelsestruktur för governance, ett större antal aktörer som involveras i skapande av policy och implementering av offentlig policy. Det förekommer också inom denna styrningsmodell en ökad förekomst av alternativa utförare av välfärdstjänster vare sig det är företag eller organisationer från den tredje sektorn samt andra policyinstrument för att åstadkomma en finansiering av tjänsterna. Denna styrningsmodell bygger i praktiken på konkurrenskraftiga marknadsmekanismer både kring policyfrågor och också vid implementering av beslutade välfärdstjänster. Alla governancestrukturer ger medborgarskapet och medborgaren olika inbäddade roller inom respektive styrningsmodell och därmed varierar det också hur man ser på ett kollektiv och dess regler för styrning. Inom denna styrningsmodell används inte en institutionalisering av partnerskap i någon kollektiv kanal från statens sida utan dessa nätverk är öppna och föränderliga varför deltagande och inflytande inte specificeras enligt några krav, utan de deltagande som ser sig vara andelsägare vinner inflytande och makt (men inte utifrån representation i kollektiva kanaler) utan utifrån sina resurser, expertkunnande och makt. Själva avsaknaden av en kollektiv aktivitet och ett gemensamma bästa som är utmärkande för den sorts governance som drivit liberala västliga demokratier framåt lämnar i praktiken inget utrymme för ett medborgarskap. Den marknadsdrivna logiken bygger på individualism där medborgaren blir en kund som gör egna val går stick i stäv mot en mer traditionell hållning kring medborgarskap, sociala rättigheter och gemenskap (Enjolras & Steen-Johnsen, 2016:196–200).

Det kan te sig väl hårt att påstå att *governance inom nätverk* som styrningsregim inte ger något utrymme för medborgarskap som forskarna gör ovan. Denna inriktning verkar ha hittat mycket av sitt råmaterial från New Public Management. Enligt Montin och Elander (1995) som utgick från tidigare forskning av Waltzer så har svenska

kommuner genomgått en ideologisk skiftning där de gått från att vara politiska institutioner till att agera som serviceproducerande företag och den politiska medborgaren om förväntas engagera sig i kollektiva beslutsprocesser förvandlats till medborgaren som konsument med individuella behov. Den politiska medborgaren inom liberal västlig demokrati förväntades ta del i kollektiva beslutsprocesser i relation till integrerande politiska institutioner lokalt som ger politisk socialisering och demokratisk fostran (Montin & Elander, 1995: 2 och 22).

Jag tolkar det därmed som att governance inom nätverk har sina rötter i New Public Management och att medborgaren här betraktas främst som en individ och kund som gör egna val och röster med fötterna vid behov av ny anordnare av välfärd och att man skiljt på den representativa demokratin processer och själva välfärdsproduktionen inom förvaltningen. Politikerna ska då ta mer övergripande beslut medan förvaltningen får mer en roll av serviceproducent bland andra. Något som talar för detta är att Pestoff (2018) hävdar att inom New Public Management ses medborgare vara konsumenter med begränsat val och lite röst men utan representation (i kollektiva beslutsprocesser). Medborgaren som kund röstar med fötterna (Pestoff, 2018: 44–45). Tyvärr har medborgaren som brukare inte vunnit så stor mark och utifrån Montin (2006b) kan man dra slutsatsen att en del forskare tidigare hävdade att *”uppmärksamheten på att i stort sett alla former av medborgarinflytande som går utöver valdeltagande och partiengagemang innebär ett avsteg från idén om politisk jämlikhet”* (Montin, 2006b: 26).

Det sista tolkar jag som att man har låtit själva policyprocessen och implementeringen inom den offentliga förvaltningen ha åtskillnad då de utifrån principer om den representativa demokratin med deliberativa inslag framhåvt den politiska medborgaren medan medborgaren som brukare setts som ett särintresse som hotat legitimiteten i den representativa demokratin. Brukarmedverkan är då utifrån detta synsätt något som ska vara komplement och endast rådgivande till den representativa demokratin.

I Sverige har de sedan 1980-talet haft en stor påverkan av New Public Management och det ser vi också i den utveckling som tagits med assistansreformen. Sverige har en representativ demokrati med deliberativa inslag men i välfärdsproduktionen har de trots många olika försök med brukarmedverkan valt att fokusera medborgaren som kund och därmed har den politiska medborgaren tonats ned i relation till välfärdsproduktion. Det har därmed varit för litet fokus på att bygga kollektiva kanaler för medborgaren där hen kunnat påverka planering och design av tjänster och man har i stället fokuserat på medborgaren som kund och den valfrihet kunden givits.

I relation till studiens resultat betyder det att i Sverige har man en representativ demokrati med deliberativa inslag där de vid välfärdsproduktion valt att göra medborgaren till kund och därmed

intagit en hållning av *governance inom nätverk*. Inom denna inriktning av *governance* ser man sig därmed inte behöva ha obligatoriska handikappråd utan har dem endast rådgivande då vikten av kollektiva beslutskanaler tonats ned till förmån för mer löst bundna policynätverk och en förvaltning som agerar serviceproducent bland andra.

I Finland har man valt att gå en annan väg och där har man en representativ demokrati med deliberativa inslag där man valt att låta medborgaren som brukare vara det med betoning på den politiska medborgaren och deltagande i politiska beslutsprocesser. Detta då handikappråd är obligatoriska inom kommunerna.

Medan man vid *governance inom nätverk* är beroende av konkurrens och marknadsmekanismer både för policyprocess och implementering enligt Enjolras och Steen-Johnsen (2016) så använder man sig inom *governance utifrån partnerskap* av institutionaliserade partnerskap där politiska mekanismer kan användas av politiska auktoriteter för att reglera förväntad konkurrens mellan olika aktörer antingen genom direkta eller tvingande policyinstrument. I denna process fokuseras överläggningar och deliberation. I denna *governancemodell* förväntas man anta både deltagande och deliberativa förhållningssätt till demokrati genom att skapa institutionella ramar och arenor där aktörer som inte drivs av vinstintresse kan delta i utvecklingen av policy och implementering (Enjolras & Steen-Johnsen, 2016: 196 och 198).

Inom *governance utifrån partnerskap* är det staten eller det offentliga enligt Enjolras och Steen-Johnsen (2016) som institutionaliserar relationer inom nätverket och mellan olika aktörer, vilket betyder att man till en del skapar fasta relationer för samarbete och utbyte utifrån representation och överläggning/deliberation. Dessa gränser för representation sätts av det offentliga och omfattar organiserade och oorganiserade grupper inom det civila samhället utifrån storlek, kompetens och de rättigheter gruppen representerar. Det blir ett institutionaliserat partnerskap där medborgare representeras på olika sätt utifrån ett förhållningssätt om att dessa kollektiv är givna rättigheter inom det civila samhället. Olika syn på *governance* ger olika påverkan på medborgarskap och vår syn på deltagande, representation och konkurrens kring policyprocessen i relation till den lokala förvaltningen. Medborgarskapet utvecklas på detta sätt till att innefatta nya kollektiva civila rättigheter som ges till olika marginaliserade grupper som nu ges en andel, en roll att spela i policyprocessen. Men samtidigt som detta kan utveckla en mer deltagande demokrati kan det också motverka principerna för liberal demokrati då gränserna för den politiska gemenskapen blir oklar och staten inte kan garantera alla jämlik tillgång till demokratiska rättigheter. I motsats till den representativa demokratin bygger denna *governancemodell* på ett direkt deltagande med röst och egenmakt för deltagare utifrån en solidaritet med varandra som aktiva medborgare (Enjolras & Steen-Johnsen, 2016: 200–202 och 197).

Denna form av governance uppfattar jag ha stora likheter med New Public Governance som styrningsmodell där välfärdsproduktion enligt Pestoff (2018) grundar sig på en tanke om att eftersträva skapandet av partnerskap mellan medborgare och staten, kommunen där medborgare ses som medproducenter av de tjänster som berör dem. Medborgare får som medproducenter av sina välfärdstjänster både valfrihet och röst att påverka men kan också i vissa fall få ta plats som representanter i olika politiska sammanslutningar som tillåter mer direkt inflytande än traditionell förvaltning. Kvaliteten i tjänsterna förväntas avgöras av brukarens deltagande genom medproduktion, vilket ställer krav på professionella inom förvaltning och utförande organisationer att främja en dialog och ömsesidigt utbyte vid tjänsteproduktion (Pestoff, 2018: 44–45).

I Finland har man valt att gå en väg och där har man en representativ demokrati med deliberativa inslag där man valt att låta medborgaren som brukare vara aktivt deltagande i politiska beslutsprocesser. Detta då handikappråd är obligatoriska inom kommunerna. I min studie är det enbart de egna arbetsgivarna i Finland som engagerar sig i dessa handikappråd. De egna arbetsgivarna har ofta goda kontakter eller är aktiva inom organisationer från den tredje sektorn. Handläggare har också goda kontakter med organisationer från den tredje sektorn. Detta var empiriskt tydligt utifrån från flera intervjuer med brukare och handläggare främst vid fallstudie tre i Finland. Detta då många brukare var engagerade i Synskadades förening som också tagit fram ett material för brukare att ha för att kunna informera sig om sina rättigheter i relation till finsk lagstiftning för personer med funktionsnedsättningar. Förvaltningen kan därmed välja att ha en aktiv relation till olika intresseorganisationer och till aktiva enskilda brukare då de har deliberation inom dessa obligatoriska handikappråd. Det sista stämmer väl överens med *governance utifrån partnerskap* då förvaltningen lokalt kan bestämma vilka som ska ingå i dessa handikappråd som vanligtvis någon handläggare ansvarar för att samordna aktiviteterna kring. Men förvaltningen verkade också ha goda kontakter med den tredje sektorn vid implementeringen av personlig assistans vilket forskarna inte förutsett eller fokuserat lika mycket på som själva policyprocessen.

Det intressanta blir därmed att denna studie visar att den svenska och den finska förvaltningsstrukturen kring governance och välfärdsproduktion skiljer sig åt. Båda länderna har representativ demokrati med deliberativa inslag som dominerande styrelseskick men vad avser governance i relation till välfärdsproduktion har Sverige tydliga inslag av *governance inom nätverk* och New Public Management som utgår från medborgaren primärt som kund medan Finland har *governance utifrån partnerskap* och styrningsmodellen New Public Governance som utgångspunkt för sin välfärdsproduktion. Det innebär ett annat förhållningssätt kring välfärdsproduktion där man har fasta obligatoriska

kollektiva kanaler exempelvis obligatoriska handikappråd som komplement till den representativa demokratin. I handikappråden sätter man gränser för ett aktivt deltagande för medborgaren som politisk aktör och förvaltningens relationer till organisationer inom den tredje sektorn. Det betyder att förvaltningsstrukturen i Finland i detta avseende stämmer väl överens med *governance utifrån partnerskap* och styrningsmodellen New Public Governance.

Det finns därmed ett behov av att utveckla den teoretiska analysmodellen som presenterats för denna studie utifrån att det inte bara är de utförande organisationerna som kan arbeta utifrån olika styrningsmodeller utan kommuner antar i praktiken olika roller utifrån vilken governancemodell som praktiseras.

Inom den svenska governancestrukturen har man valt inslag av New Public Management vilket ger förvaltningen en primär roll av serviceproducent bland andra i relation till välfärdsproduktion. De kollektiva beslutsprocesser som hade kunnat finnas där i form av olika alternativa råd i relation till välfärdsproduktion och kollektiva demokratiska processer lyser med sin frånvaro då styrningsmodellen i praktiken överger den politiska aktiva medborgaren till förmån för medborgaren som konsument. Något som talar för detta synsätt på *governance* vid kommunerna är också att en tredje sektor organisations som brukarkooperativet inte är aktiv i direkt relation med kommunens förvaltning utan i samarbete med en nationell intresseförening i frågor om personlig assistans. Överhuvudtaget är det få i Sverige som har en egen erfarenhet av att delta vid handikappråd eller liknande. Se också Montin (2006b) för en beskrivning av den historiska utvecklingen kring *governance* i Sverige där det framkommer att brukarintresse kan ses som ett särintresse vid sidan av den representativa demokratin lokalt.

Inom den finska governancestrukturen har man valt inslag av *governance utifrån partnerskap* och New Public Governance där man vid sidan av kommunens möjlighet att välja om man ger brukaren valfrihet tillhandahåller en kollektiv kanal för inflytande genom obligatoriska handikappråd i relation till den lokala förvaltningen. Dessa handikappråd är endast rådgivande men kan yttra sig kring frågor som rör planering och utvärdering. Finska kommuner har därmed lagt en grund för utvecklandet av demokratiska innovationer och ett deltagande av aktiva medborgare kring deras välfärdstjänster. Det borde utgöra en viktig grund för att bygga en mer demokratisk förvaltning där förvaltningens roll både blir en roll som medlare mellan olika organiserade intressen, också med en roll som producent av välfärdstjänster antingen själv eller i relation till andra alternativa producenter. Kommunen kan i Finland välja om de erhåller personlig assistans som något annat än en påtvingad medproduktion där brukaren är egen arbetsgivare eller tillåta alternativa anordnare via företag agera antingen via köptjänst eller genom att ge brukaren valfrihet med en servicesedel. I det senare fallet kan brukaren välja själv inte bara

mellan företag utan också att själv agera egen arbetsgivare. Begränsningarna i valfrihet för brukaren är en begränsning i egenmakt men visar samtidigt att kommunerna kan välja olika governancemodeller lokalt i Finland. Kommunen får därmed olika roll beroende på vilken governancemodell som praktiseras.

Analysen ovan kan ses som svar på den andra huvudfrågan om hur mycket inflytande, ansvar och rättigheter ger den utförande organisationen brukaren över sin personliga assistans i vardagen. Det är tydligt att kommunerna som tillhör styrningsmodellen traditionell förvaltning primärt ger brukaren ett medinflytande över sin personliga assistans liksom att företag där man prioriterar valet som kund och ger något av paketlösningar tenderar att tappa bort en kollektiv påverkan på tjänsten utifrån styrningsmodellen New Public Management. Egna arbetsgivare har mycket makt i vardagen som arbetsledare men i finska kommuner äger kommun all makt i ekonomiska frågor varför brukarens inflytande i dessa frågor begränsas. Detta är ofta en påtvingad medproduktion som väl passar in på kommunitarism i figur 3 där brukaren blir en inbäddad aktör vid välfärdsproduktion. Inom brukarkooperativet kan man välja sin nivå av inflytande och det stämmer bäst överens med New Public Governance. I brukarkooperativet kan man som brukare skraddarsy sin personliga assistans efter egna behov men förväntas också äga en kollektiv röst för påverkan i beslutsprocesser.

8.19 Beroende variabel – brukarens inflytande

Personlig assistans ses som ett av de viktigaste redskapen för en person med funktionsnedsättningar att åstadkomma självbestämmande över sitt eget liv. Den personliga kommunikationen mellan brukare och assistent är avgörande för graden av självbestämmande i vardagen (Larsson, 2008:193–194). Men organisationen och samhällelig kontext i form av lagar med mera påverkar också brukarens möjlighet till inflytande över sin personliga assistans.

Jag har valt att utifrån intentioner i lagstiftning och tidigare forskning definiera inflytande för brukaren över sin personliga assistans som en kombination av dels självbestämmande för brukaren i sitt val av producent (anordnare); dels inflytande som brukare i vardagen och den möjlighet som finns till självbestämmande genom att detaljstyra sin personliga assistans 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 (Westin 2014: 12).

Beroende variabeln för denna studie är brukarens inflytande och möjlighet till självbestämmande över sin personliga assistans. En fråga

avser beroende variabel i figur 1, det vill säga, brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande över sin personliga assistans. Denna delfråga undersöks i studien på så sätt alla intervjuade från olika organisationer får besvara en fråga om hur de övergripande ser på brukarens inflytande över sin personliga assistans? Men den operationaliseras också genom ett antal frågor som berör kontext och brukarens inflytande i vardagen hos respektive anordnare av personlig assistans.

I studien operationaliseras den beroende variabeln på två sätt, dels på ett indexbaserat mätningssätt utifrån svaren på olika frågor vid intervjuer, dels genom ett svar på den direkta frågan som mäter de intervjuades attityd och uppfattning om brukarens inflytande över sin personliga assistans. Detta för att jag ska kunna besvara den tredje huvudfrågan: Hur ser man på skillnader utifrån de intervjuades övergripande svar kring brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande samt dess praktik?

8.19.1 Indexbaserat mätningssätt

Nedan presenteras ett index av svaren på de viktigaste frågorna som besvarats kring brukarens inflytande över sin personliga assistans i vardagen. Med hjälp av detta index bör vi erhålla ett vetenskapligt belagt svar på hur de olika organisationerna som anordnare påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans.

Ratzka, (2013) beskriver den viktiga betydelsen av personlig assistans som att personlig assistans avser att *"assistansanvändaren bestämmer vilka som arbetar för honom/henne, med vilka uppgifter, när, var och hur."* Det ska därmed betyda att brukaren ska kunna skraddarsy sin personliga assistans efter egna behov (Ratzka, 2013:35)

Räty (2015) tar upp att vid alla sätt att ordna personlig assistans bör personen med svår funktionsnedsättning ha möjlighet att bestämma vad, var, när och hur insatsen tillhandahålls till sig som brukare (Räty, 2015:100).

Nedan har ett index för inflytande i form av självbestämmande för brukaren över sin personliga assistans i vardagen inom olika organisationer skapats genom att summera dessa frågors resultat:

-Har du som brukare sista ordet och kan styra över assistenternas arbetsuppgifter och när de arbetar?

-Har du som brukare rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för din personliga assistans?

-Vem beslutar, har sista ordet om schema och arbetsinnehåll för assistenterna?

-Vem ansvarar, har sista ordet vid rekrytering av assistenter?

-Har brukaren något inflytande över hur assistansersättningen fördelas mellan löner, utbildning och assistansomkostnader?

-Erbjuds du fortbildning i hur du ska vägleda dina personliga assistenter?

Detta index ger då en maxpoäng på 6 och ju närmare denna poäng desto mer inflytande över sin personliga assistans kan brukares anses äga i form av självbestämmande (egenmakt).

I indexet saknas ibland uppgift om svar och det beror då på att de intervjuade har svarat "vet inte" på någon av frågorna ovan eller velat hoppa över någon av frågorna ovan varför deras svar fallit bort. Indexet bygger på ja och nej svar på frågorna ovan och svaren har omkodats på ett sådant sätt att brukaren är ett svarsalternativ och övriga har sammanfogats till ett svarsalternativ.

Tabell 8.37. Index över brukarens inflytande i vardagen. Brukarnas svar (N=33/37)

Index för brukarens inflytande i vardagen. Brukarnas svar.

| Land den svarande bor i? | | | 1,00 | 2,00 | 3,00 | 4,00 | 5,00 | 6,00 | Total | | |
|--------------------------|---|----------------|-------------------------|-------------------------|--------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | | | 4 | 0 | 0 | | 4 | | |
| | | | | % av svarande inom org. | 100,0% | 0,0% | 0,0% | | 100,0% | | |
| | I egen regi | | | | 0 | 2 | 11 | | 13 | | |
| | | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 15,4% | 84,6% | | 100,0% | | |
| | Total | | | | 4 | 2 | 11 | | 17 | | |
| | | | | % av svarande inom org. | 23,5% | 11,8% | 64,7% | | 100,0% | | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 5 | | |
| | | | | % av svarande inom org. | 20,0% | 40,0% | 40,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Brukar kooperativ | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 6 | |
| | | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 66,7% | 33,3% | 100,0% |
| | Assistansbolag | | | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 5 | |
| | | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 0,0% | 40,0% | 40,0% | 20,0% | 0,0% | 100,0% |
| | Total | | | | 1 | 2 | 4 | 2 | 5 | 2 | 16 |
| | | | | % av svarande inom org. | 6,3% | 12,5% | 25,0% | 12,5% | 31,3% | 12,5% | 100,0% |
| Total | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 5 | |
| | | | | % av svarande inom org. | 20,0% | 40,0% | 40,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Brukar kooperativ | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 6 | |
| | | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 66,7% | 33,3% | 100,0% |
| | Assistansbolag | | | 0 | 4 | 2 | 2 | 1 | 0 | 9 | |
| | | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 44,4% | 22,2% | 22,2% | 11,1% | 0,0% | 100,0% |
| | I egen regi | | | 0 | 0 | 2 | 11 | 0 | 0 | 13 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 0,0% | 15,4% | 84,6% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | |
| Total | | | | 1 | 6 | 6 | 13 | 5 | 2 | 33 | |
| | | | | % av svarande inom org. | 3,0% | 18,2% | 18,2% | 39,4% | 15,2% | 6,1% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: 1,000 och ungefärlig signifikans:,000. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,808 och ungefärlig signifikans:,022. Totalt vid jämförelse mellan länder är nominellt värde Cramer's V: ,714 och ungefärlig signifikans:,000. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse av svaren både mellan organisationer och länder.

I de finska svaren framkommer att brukare med företag svarat på nivå två av sex medan över åttio procent av de brukare som är egna arbetsgivare svarat på nivå fyra.

I de svenska svaren framkommer att åttio procent av dem som har kommunen som anordnare svarat på nivå tre till två. Ingen har svarat högre än nivå tre vid kommuner. Vid brukarkooperativet har alla brukare svarat på nivå fem till sex. Vid företagen ligger svaren på nivå tre till fyra i åttio procent av fallen.

Svaret på varför Finland får lägre resultat kan delvis förklaras utifrån skillnader i offentlig förvaltning. Sivesind et al. (2017b: 288) pekar på att om otillräcklig (främst ekonomisk) kapacitet och om offentlig lagstiftning tillåter litet utrymme för särskiljningsförmåga mellan utförande organisationer minskar i praktiken möjligheten för brukaren att styra över sin personliga assistans. Företag i Finland och i Sverige får mycket olika resultat i denna studie och i Sverige där man praktiserar vouchersystem vid statligt beslutad assistans ges dessa företag andra chanser att visa upp sin unika organisations karaktär. Det är alltså mycket viktigt för brukarens självbestämmande att hen äger valfrihet av anordnare och en egen budget för sin personliga assistans. Enligt Askheim (2005) kan ett system där brukaren av personlig assistans kan välja anordnare av personlig assistans ses som en förutsättning för ökad kontroll och egenmakt för brukaren (Askheim, 2005: 247).

Tabell 8.38. Index över brukarens inflytande i vardagen. De administrativa arbetsledarnas svar (N=21/23)

Index för brukarens inflytande i vardagen. De administrativa arbetsledarnas svar.

| Land den svarande bor i? | | | ,00 | 2,00 | 3,00 | 4,00 | 5,00 | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | | 4 | 1 | 2 | | 7 | |
| | | Antal | | | | | | | |
| | % av svarande inom org. | | 57,1% | 14,3% | 28,6% | | 100,0% | | |
| Total | | Antal | | 4 | 1 | 2 | | 7 | |
| | | % av svarande inom org. | | 57,1% | 14,3% | 28,6% | | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| | | Antal | | | | | | | |
| | % av svarande inom org. | | 28,6% | 71,4% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Brukarioperativ | Antal | | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 6 |
| | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 50,0% | 33,3% | 16,7% | 100,0% | |
| Total | | Antal | | 2 | 5 | 3 | 2 | 2 | 14 |
| | | % av svarande inom org. | | 14,3% | 35,7% | 21,4% | 14,3% | 14,3% | 100,0% |
| Total | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| | | Antal | | | | | | | |
| | % av svarande inom org. | | 28,6% | 71,4% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Brukarioperativ | Antal | | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | 100,0% | |
| Assistansbolag | Antal | | 0 | 4 | 4 | 4 | 1 | 13 | |
| % av svarande inom org. | | 0,0% | 30,8% | 30,8% | 30,8% | 7,7% | 100,0% | | |
| Total | | Antal | | 2 | 9 | 4 | 4 | 2 | 21 |
| | | % av svarande inom org. | | 9,5% | 42,9% | 19,0% | 19,0% | 9,5% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde en konstant sedan brukare som är egna arbetsgivare inte har administrativa arbetsledare. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,842 och ungefärlig signifikans: ,011. Totalt vid jämförelse mellan länder är nominellt värde Cramer's V: ,698 och ungefärlig signifikans: ,009. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse mellan organisationer och länder.

Resultaten ovan visar på tydliga kontextuella skillnader mellan länderna men också skillnader mellan olika anordnare av personlig assistans. I de finska fallstudierna har de administrativa arbetsledare som intervjuats vid företag svarat på en klart lägre nivå än deras motsvarighet i Sverige. Denna skillnad mellan företag i Finland och Sverige kan förklaras av att man vid finska kommuner gärna använder sig av köptjänster. Riktigt hur många av de jag intervjuat som fått en köptjänst är oklart men det är

vanligt förekommande i denna studie att så sker. De brukare i Finland som är egna arbetsgivare har ingen administrativ arbetsledare för sin personliga assistans då de ansvarar för dessa frågor själva.

Köptjänster kan beskrivas som det Sivesind och Trætteberg (2017a) benämner en leveransbaserad finansiering, vilket innebär privatisering av tillhandahållande av tjänster. Syftet är att staten vill ändra hur tjänster tillhandahålls allmänheten genom att överföra ledningsansvar från en offentlig myndighet som exempelvis en kommun till en icke-offentlig organisation. Denna finansieringsform leder till små förändringar i förhållandet mellan medborgare och anordnare, men gör det möjligt för staten att ställa krav på potentiella producenter som försöker bli anordnare av tjänster (Sivesind & Trætteberg, 2017a:15).

Det sista har jag tolkat utifrån intervju med en handläggare i Finland för en fallstudie avse att kommuner söker minska sina ekonomiska kostnader genom att använda sig av köptjänster.

Resultatet av denna form av privatisering av tillhandahållande av tjänster tenderar enligt Sivesind och Trætteberg (2017a) att betyda att den icke offentliga särprägel hos alternativa anordnare blir mindre. Särskilt relevanta exempel är offentliga anbud (som exempelvis köptjänster). Denna form av privatisering främjar innovation relaterad till ledning och organisation, inte till det faktiska innehållet i tjänsten (Sivesind & Trætteberg, 2017a:16).

I de finska fallstudierna tappar företagen sin särprägel då de inte riktigt får det handlingsutrymme som krävs för att de ska kunna agera mer självständigt och visa sin unika karaktär. Detta handlar om vilken ekonomisk ersättning de får för sina tjänster men avser också hur detaljstyrda de blir vid kommunens upphandling. Forskarna ovan verkar utgå från att valfriheten helt försvinner vid denna form av utlokalisering av tjänster men resultatet för min studie är mixat och kommuner kan visst ge både en viss valfrihet till brukare bland ett begränsat antal anordnare och kombinera detta med ett upphandlingsförfarande likt en köptjänst. På detta sätt behåller kommunen mycket av sin makt gentemot både anordnare och brukare då kommunen både reglerar tjänstens design och kostnad samt vilken nivå på inflytande som medborgaren som brukare ges vid val av anordnare.

I de svenska fallstudierna har de administrativa arbetsledarna vid olika organisationer svarat statistiskt signifikant olika. Detta kan först och främst förklaras av att de olika utförande organisationerna ger olika förutsättningar för egenmakt för brukaren. Detta framkommer i den teoretiska analysmodellen för studien och empiriskt har det visat sig som mest tydligt i frågor kring schema och rekrytering. Brukarkooperativet ger mest inflytande till brukaren medan företagen i Sverige får mycket bättre resultat än de finska företagen. Kommunerna ger minst inflytande till brukaren och den administrativa arbetsledaren har sista ordet kring schema och rekrytering.

Resultaten för Sverige kan också förklaras utifrån att man främst och särskilt vid en av Försäkringskassan beslutad personlig assistans använder sig av den som Sivesind och Trætteberg (2017a) avse en efterfrågebaserad finansiering där staten vill ändra efterfrågestrukturen för tillhandahållandet genom att göra det möjligt för medborgarna att agera som kunder genom att välja sina egna anordnare på en marknad. (Vid beslut av kommuner är det inte alltid säkert att valfrihet ges brukaren.) De ändringar som eftersträvas med efterfrågebaserad finansiering är avsedda att påverka anordnande organisationer genom att göra förändringar i förhållandet mellan medborgare och anordnare. Efterfrågebaserad finansiering sker när brukarna själva äger valfrihet och väljer en anordnande organisation. Den offentliga sektorn finansierar tjänsteleverantören som erhållit godkännande från offentliga myndigheter och dessa organisationer kan då konkurrera om att locka användare på en marknad. Inom detta system ersätter därmed marknadsmekanismer i viss mån offentlig reglering sedan man förväntar sig att kunder väljer bort organisationer vars tjänster inte är tillräckligt bra och därmed elimineras dessa organisationer från kvasimarknaden. Marknaden står då för en slags reglering och gör det jobb som staten måste göra när marknadskrafterna inte får fungera. En kvasimarknad ger de olika anordnarna ökad förmåga att utveckla distinkta egenskaper så länge de överensstämmer med brukarnas preferenser (Sivesind & Trætteberg, 2017a:16).

I de svenska fallstudierna erhåller alternativa anordnare ett större handlingsutrymme via ett vouchersystem som gör att de kan visa sin unika karaktär som organisation och det visar sig också i de olika resultaten som ges i tabellen ovan.

Tabell 8.39. Index över brukarens inflytande i vardagen. De personliga assistenternas svar (N=22/35)

Index för brukarens inflytande i vardagen De personliga assistenternas svar.

| Land den svarande bor i? | | | 1,00 | 2,00 | 3,00 | 4,00 | 5,00 | 6,00 | Total | |
|--------------------------|---|-------------------------|-------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 1 | | 0 | 0 | | 1 | |
| | | % av svarande inom org. | | 100,0% | 0,0% | 0,0% | | | 100,0% | |
| | I egen regi | Antal | 0 | | 1 | 5 | | | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 16,7% | 83,3% | | | 100,0% | |
| Total | | | Antal | 1 | 1 | 5 | | | 7 | |
| | | | % av svarande inom org. | 14,3% | 14,3% | 71,4% | | | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | | 16,7% | 66,7% | 16,7% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 5 | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 20,0% | 60,0% | 20,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% |
| Total | | | Antal | 1 | 5 | 4 | 1 | 2 | 2 | 15 |
| | | | % av svarande inom org. | 6,7% | 33,3% | 26,7% | 6,7% | 13,3% | 13,3% | 100,0% |
| Total | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| | | | % av svarande inom org. | | 16,7% | 66,7% | 16,7% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | | 16,7% | 16,7% | 50,0% | 16,7% | 0,0% | 0,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 16,7% | 83,3% | 0,0% | 0,0% | 100,0% |
| Total | | | Antal | 2 | 5 | 5 | 6 | 2 | 2 | 22 |
| | | | % av svarande inom org. | 9,1% | 22,7% | 22,7% | 27,3% | 9,1% | 9,1% | 100,0% |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: 1,000 och ungefärlig signifikans:,030. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,846 och ungefärlig signifikans:,018. Totalt vid jämförelse mellan länder är nominellt värde Cramer's V: ,779 och ungefärlig signifikans:,000. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse mellan organisationer och länder.

Det finns också i dessa svar tydliga skillnader mellan organisationstyper och länder. I huvudsak ger svaren vid hand det som tidigare tagits upp om att olika syn på egenmakt inom de utförande organisationerna ger olika resultat. I de organisationstyper där man inte har en administrativ arbetsledare och kommunikationen är direkt mellan brukaren som arbetsledare och hen som personlig assistent ges brukarens det högsta inflytandet. Detta sker i Finland då brukarens är egen arbetsgivare och vid brukarkooperativet i Sverige där brukaren kan välja litet mer sin nivå av inflytande. Det finns förutom brukare som ansvarar för verkställandet i praktiken av sin personliga assistans som autonoma arbetsledare också brukare som har en administrativ arbetsledare vid brukarkooperativet. Men märk väl att svaren inte skiljer sig så mycket åt inom brukarkooperativet varför de administrativa arbetsledarnas roll ter sig vara annorlunda oavsett i jämförelse med kommuner och företag. Vid brukarkooperativet är man därmed mycket mer lyhörd för brukarens krav på självbestämmande och inflytande.

De personliga assistenternas svar vid företag i Finland står ut och kräver sin förklaring. Många har fallit bort och det beror på att de svarat "vet inte" på någon av frågorna som ligger till grund för detta index. Det ligger nära till hands att anta att detta beror på att kommunen vid

köptjänster sätter så snäva ramar vid upphandling att de personliga assistenternas krav på utbildning och fortbildning sparas in. Men en sådan förklaring räcker inte då de personliga assistenterna hos brukare som är egna arbetsgivare svarat på en helt annan nivå. De har inte heller erhållit fortbildning för sitt arbete. Jag har också intervjuat brukare som har haft valfrihet vid val av anordnare i Finland även om dessa resultat ter sig mixade. Svaret på varför de personliga assistenterna vid företag svarat på klart lägre nivå än deras svenska motsvarighet borde åtminstone delvis finnas i hur man designar och reglerar den personliga assistansen i Finland.

Enligt Sjöblom (2020) är det nuvarande finska subnationella systemet resultatet av kontinuerliga och ganska komplicerade reformprocesser sedan början av 1990-talet. Fokus för reformerna som genomförts har varit på strukturella, administrativa och ekonomiska utmaningar för subnationell styrning. Huvuddragen i det finska tvåskiktssystemet för offentlig förvaltning som saknar en stark regional nivå utgör motivet till dessa reformer; nämligen styrkan i den traditionella nationella ministerstrukturen å ena sidan och ett starkt lokalt självstyre där kommunerna ansvarar för ett exceptionellt brett utbud av uppgifter, på den andra sidan (Sjöblom, 2020: 156).

Den offentliga förvaltningsstrukturen ter sig därmed vara fragmenterad i Finland och i denna studie har det varit uppenbart då kommunerna kunnat verkställa den personliga assistansen på tre helt olika sätt, påtvingad medproduktion där brukare blir egna arbetsgivare, som köptjänst eller som servicesedel. Det fragmenterade förvaltningssystemet tolkar jag också vara ett av de stora skäl till kommande stora reformer som Finland nu genomför kring landskapsreform som ger regionfullmäktige och vårdreform där landskapen ges ansvaret för myndighetsutövning i frågor kring social omsorg och vård.

Finland är enligt Sjöblom (2020) en decentraliserad enhetsstat där den regionala regeringsstrukturen har förblivit svag och saknar demokratiska funktioner och allmänt ansvar för välfärdstjänster. Det är ett resultat av spänningsförfaranden, inklusive förhandlingsreformer uppifrån och ned för att effektivisera den administrativa strukturen och en samtidig beroende av en subregional struktur för flera aktörer för genomförande. Landskapsreformen och vårdreformen som är på gång kommer, utifrån det utkast som presenterats år 2018 dramatiskt minska kommunernas välfärdsansvar och förändra förhållandet mellan centralstaten och subnationella nivåer. Detta utgör således den mest radikala vändningen i den subnationella reformagendan som någonsin presenterats i Finland. (Sjöblom, 2020: 156) Jag uppfattar detta också vara fallet med det förslag som nu finns i den finska riksdagen för beslut.

Kommuner i Finland är enligt Sjöblom (2020) självstyrande enheter som skyddas av författningen och de levererar de flesta välfärdstjänster.

Men skillnaderna mellan kommuner är stora - medianstorleken för de 311 finska kommunerna är högst 6 000 invånare per kommun- och på grund av brist på regionala mångsidiga myndigheter för infrastruktur och tillhandahållande av tjänster har olika former av interkommunalt samarbete traditionellt spelat en viktig roll när det gäller att komplettera strukturen med två nivåer för offentlig förvaltning. Den starka statliga styrningen vid sidan av den kommunala självstyrelsen har skapat ett behov av mer horisontell styrning när det gäller strategiskt tänkande och ledning och en minskning av den vertikala byråkratiska konkurrensen (Sjöblom, 2020: 161).

De små kommunerna med liten ekonomi i kombination av stark statlig styrning tolkar jag innebära att man skapat en situation där kommunerna har liten ekonomisk handlingskapacitet och därmed också liten förändringsbenägenhet. Svårigheten för företag i Finland att visa sin unika karaktär som anordnare måste ses mot bakgrund av det finansierings-system främst av kommunen som väljer att använda sig av köptjänster men också mot bakgrund av att andra regelsystem som potentiellt minskar företagets möjlighet till att visa entreprenörskap. Det verkar därmed finnas en skruvstådsproblematik mellan statlig byråkrati och kommunal självstyrelse som minskar företagets handlingsutrymme.

Detta att använda sig av ett finansieringssystem där man kontrakterar ut tjänsterna som då finska kommuner anlitar företag som anordnare av personlig assistans genom köptjänst kan enligt Feltenius (2017) paradoxalt nog betyda ett minskat val för individen. Syftet med styrning genom kontrakt är att det gör det möjligt för offentliga myndigheter att mäta prestanda, vilket är en förutsättning för effektiv tjänsteleverans. För att mäta prestanda måste kontraktet vara något specifikt angående de mål som ska uppnås så att dessa kan följas upp och mätas. Att kontraktera ut tjänster kan faktiskt betyda att kunder erhåller mindre möjligheter till val och får färre individualiserade tjänster än tidigare något som kan beskrivas som en minskning av val trots retoriken om valfrihet (Feltenius, 2017: 123–124). New Public Management i kombination med ett finansieringssystem där man använder sig av köptjänster kan paradoxalt nog minska brukarens möjlighet att göra val vid tjänstens utformning.

Att använda sig av exempelvis köptjänster som finska kommuner gör betyder då som jag tolkar Feltenius (2017) att man standardiserar omsorgen för personer med funktionsnedsättningar. Att använda sig av en praxis att styra genom kontrakt kräver enligt Feltenius en kodifiering av den vård och omsorg som ges kunden. Detta behövs både för att kunna skriva och utvärdera kontrakt. Med kodifiering av vård menas i detta sammanhang en specifikation av den tid som ägnas åt och kodningen av utförandet av olika specifika uppgifter. Denna standardisering skulle då också förväntas minska skillnaderna mellan utförande organisationer (Feltenius, 2017: 124–125). De avtal jag erhållit har dock inte varit skrivna på någon sådan detaljnivå.

Därmed drar jag slutsatsen att de köptjänster som finns i Finland för personlig assistans som innebär att kommuner kontrakterar ut en tjänst med avtal där de standardiserar tjänstens utförande står i direkt konflikt med ett ökat brukarinflytande som kräver en lyhördhet och flexibilitet för brukarens behov också vid planering av tjänsten.

Jag är dock inte säker på att detta helt förklarar bort den stora skillnad som kan ses i svaren ovan mellan personliga assistenter vid företag i Finland och i Sverige. En del av de brukaren jag intervjuat vid företag i Finland har upplevt sig ha valfrihet i valet av anordnande organisationer varför de borde ha en servicesedel för sin tjänst. Resultatet kunde då förväntats vara högre än det erhållna. Svaret behöver därmed sökas inte bara i användandet av köptjänster utan också i en fragmenterad finsk förvaltningsstruktur likt den Sjöblom (2020) beskriver ovan.

Tabell 8.40. Index över brukarens inflytande i vardagen. Samtligas svar (N=76/95)

Index för brukarens inflytande i vardagen. Alla intressenter.

| Land den svarande bor i? | | | .00 | 1,00 | 2,00 | 3,00 | 4,00 | 5,00 | 6,00 | Total | | |
|--------------------------|---|---|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 1 | 8 | 1 | 2 | | | 12 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 8,3% | 66,7% | 8,3% | 16,7% | | | 100,0% | | |
| | I egen regi | Antal | 0 | 0 | 3 | 16 | | | | 19 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 15,8% | 84,2% | | | 100,0% | | |
| | Total | | Antal | 1 | 8 | 4 | 18 | | | | 31 | |
| | | | % av svarande inom org. | | 3,2% | 25,8% | 12,9% | 58,1% | | | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 2 | 11 | 3 | 0 | 0 | 0 | 18 | |
| | | % av svarande inom org. | | 11,1% | 11,1% | 61,1% | 16,7% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Brukararkooperativ | Antal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 4 | 11 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 63,6% | 36,4% | 100,0% | |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 0 | 1 | 8 | 5 | 2 | 0 | 16 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 6,3% | 50,0% | 31,3% | 12,5% | 0,0% | 100,0% | |
| | Total | | Antal | 2 | 2 | 12 | 11 | 5 | 9 | 4 | 45 | |
| | | | % av svarande inom org. | | 4,4% | 4,4% | 26,7% | 24,4% | 11,1% | 20,0% | 8,9% | 100,0% |
| | Total | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 2 | 2 | 11 | 3 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| | | | % av svarande inom org. | | 11,1% | 11,1% | 61,1% | 16,7% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% |
| Brukararkooperativ | | Antal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 4 | 11 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 63,6% | 36,4% | 100,0% | |
| Assistansbolag | | Antal | 0 | 1 | 9 | 9 | 7 | 2 | 0 | 28 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 3,6% | 32,1% | 32,1% | 25,0% | 7,1% | 0,0% | 100,0% | |
| I egen regi | | Antal | 0 | 0 | 0 | 3 | 16 | 0 | 0 | 19 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 15,8% | 84,2% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | |
| Total | | Antal | 2 | 3 | 20 | 15 | 23 | 9 | 4 | 76 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 2,6% | 3,9% | 26,3% | 19,7% | 30,3% | 11,8% | 5,3% | 100,0% | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,810 och ungefärlig signifikans;000. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,835 och ungefärlig signifikans;000. Totalt vid jämförelse mellan länder är nominellt värde Cramer's V: ,700 och ungefärlig signifikans;000. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse av svaren.

I denna studie inträffar det anmärkningsvärda att resultatet visar på statistiskt signifikanta skillnader mellan organisationer som anordnare personlig assistans i Finland, likaså i Sverige och dessa skillnader är också signifikanta vid jämförelse mellan dessa två länder.

Det finns därmed olika institutionell logik och syn på egenmakt inom de olika organisationerna som ger avtryck på vilken nivå av inflytande och självbestämmande som medborgaren som brukare av personlig assistans kan förvänta sig.

Studiens tredje huvudfråga om hur man kan se på skillnader utifrån de intervjuades övergripande svar kring brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande samt dess praktik kan sålunda besvaras avseende praktik nedan.

Den teoretiska analysmodell som i denna studie redovisats i figur 3 för olika styrningsmodeller bekräftas i stora drag av studiens resultat. De styrningsmodeller som ger högst resultat, brukarkooperativet (New Public Governance) och assistans i egen regi (Kommunitarism) är styrningsmodeller där brukaren inte har någon administrativ arbetsledare som i vart fall inte på traditionellt sätt verkställer den personliga assistansen. Brukaren ansvarar till stor del för detta själv som arbetsledare i vardagen för sin personliga assistans. Men skillnader som de olika förvaltningsstrukturerna ger i länderna ger också avtryck i dessa resultat.

Tidigare forskning av Sivesind et al. (2017b) visar att de bästa förutsättningarna för aktivt medborgarskap finns då det finns en verklig möjlighet för brukarna att välja mellan institutioner och tjänsteproducenterna har utrymme att skapa särskiljande tjänster. Denna situation inträffar vanligtvis enligt forskarna när det finns rätt att etablera nya serviceinstitutioner, beroende på godkännande på nationell nivå snarare än strikt reglering på lokal nivå. Det måste också enligt dem finnas en viss överkapacitet i välfärdssystemet för att skapa flexibilitet mellan offentliga och privata leverantörer (Sivesind et al., 2017b: 288).

De svenska fallstudierna faller väl inom ett sådant system som forskarna beskriver ovan då brukaren vid statligt beslutad personlig assistans erhåller valfrihet, brukarna har en egen budget som följer med dem vid val av anordnare och det finns en kvasimarknad där nya aktörer kan träda in om de fått tillstånd att anordna personlig assistans.

Enligt Sivesind et al. (2017b) är det mindre sannolikt att aktivt medborgarskap realiserar när kommunen tilldelar brukare till organisationer om det finns otillräcklig kapacitet och offentlig reglering ger lite utrymme för särskiljande. Under sådana förhållanden tenderar användarna att vara mer passiva både när det gäller att söka anpassning till deras speciella behov och att delta i beslutsfattande på institutionell nivå. Makten förflyttas under sådana förhållanden från användarna till tjänsteleverantörerna. Forskarna hävdar att dessa förutsättningar för aktivt medborgarskap har mer att göra med reglering, finansiering och normer än med huruvida producenterna tillhör den offentliga, privata eller tredje sektorn. En påtalad särskiljningsförmåga och bemyndigande av brukarna genom formella arenor är emellertid mest framträdande hos ideella tjänsteleverantörer (den tredje sektorn), i den mån de har operativ autonomi från offentlig reglering och externa ägare med privilegierade styrrättigheter (Sivesind et al., 2017b: 288).

Resultaten för denna studie bekräftar till stor del resultaten av Sivesind med kollegors forskning men jag ser klara behov av att utveckla dessa teorier utifrån denna studies empiriska resultat. Jag delar inte

forskarnas uppfattning om att omgivande villkor i form av reglering, finansiering och normer väger tyngre än utförande organisationer institutionella logik för att beskriva vad som påverkar möjligheten för brukaren som medborgare att äga ett stort inflytande. Förutsättningarna för aktivt medborgarskap borde snarare beskrivas som ett integrerat system där helheten, politisk process, omfång, lagstiftning, offentlig förvaltning, valfrihet och välfärdsmix tillsammans utgör de förutsättningar som ges för ett aktivt medborgarskap.

Det räcker inte med att beskriva de lägre resultaten för inflytande vid företag i Finland utifrån reglering eller finansiering i form av köptjänster. Hela systemets omfattning som är mycket mindre i Finland där brukare ofta endast erhåller ett mindre antal timmar per vecka har stor påverkan på brukarens möjlighet att styra och ha inflytande över sin personliga assistans. Det blir då en personlig assistans mer på de personliga assistenternas villkor. Men Sivesind med kollegor missar också att uppmärksamma behovet av att stärka brukares sociala rättigheter juridiskt som en del av de förutsättningar som ges för aktivt medborgarskap. I Finland ska man som handläggare först se om tillräckliga insatser kan ges genom socialvårdslagstiftningen som är primär i relation till handikappservicelagen och därmed borde den personliga assistansen kombineras i högre grad i Finland i relation till insatser av social omsorg och omvårdnad. Om man vill stärka de sociala rättigheterna och skapa bättre förutsättningar för aktivt medborgarskap behövs en starkare rättighetslagstiftning för personlig assistans. Elsters legitimitetstriangel kan utifrån Norén Bretzer (2017) uppfattas ha tre jämviktspunkter, demokrati, effektivitet och rättssäkerhet. Dessa grundläggande mål för demokrati och offentlig förvaltning måste ständigt balanseras mot varandra. Forskare inom offentlig förvaltning måste utifrån denna studies resultat också beakta att hur man specificerar sociala rättigheter juridiskt är en viktig utgångspunkt när man beskriver förutsättningar för ett mer aktivt medborgarskap eller som jag vill beskriva det som förutsättningar för medborgaren som brukare att erhålla egenmakt i välfärdens praktik.

8.19.2 Den direkta frågan

Den direkta frågan nedan mäter de svarandens attityd och uppfattning om brukarens möjlighet till inflytande över sin personliga assistans inom de olika organisationerna. I studien har de intervjuade fått svara på hur de övergripande upplever brukarens inflytande över sin personliga assistans utifrån en Likertskala med följande skala:

0="inget inflytande alls"

1= "extremt dåligt inflytande"

2= "ganska dåligt inflytande"

3= "ganska bra inflytande"

4="extremt bra inflytande."

Dessa resultat kommer nu först att beskrivas med en variansanalys, eller ANOVA (förkortning för Analysis of Variance). Variansanalysen testar enligt Sundell (2010) en hypotes som säger att alla medelvärden är lika. När jag nu testar alla medelvärden på samma gång kan jag göra det med 95 procent säkerhet. Om variansanalysen visar ett signifikant resultat kan vi förkasta den nollhypotes som i detta fall avser att det inte finns någon skillnad mellan organisationstyperna. Det betyder att vi kan vara 95 procent säkra på att minst ett av medelvärdena skiljer sig ifrån de andra på ett sätt som inte beror på slumpen och därmed tolkar jag det som att det i så fall finns ett orsaks samband. Men vi vet dock inte utifrån variansanalysen vilket medelvärde det  r som skiljer ut sig utan kan bara se att det finns en statistiskt signifikant skillnad. För att visa på detta behöver man göra ett så kallat post hoc-test (Sundell, 2010).

Tabell 8.41. ANOVA -övergripande syn på brukarens inflytande (N=112/112)

Descriptives

Hur upplever du övergripande ditt inflytande som brukare över din personliga assistans?

| | N | Mean | Std. Deviation | Std. Error | 95% Confidence Interval for Mean | | Minimum | Maximum |
|-----------------------|-----|------|----------------|------------|----------------------------------|-------------|---------|---------|
| | | | | | Lower Bound | Upper Bound | | |
| Kommun | 31 | 3,45 | ,568 | ,102 | 3,24 | 3,66 | 2 | 4 |
| Br arkooperativ | 14 | 3,86 | ,363 | ,097 | 3,65 | 4,07 | 3 | 4 |
| Assistansbolag | 36 | 3,75 | ,500 | ,083 | 3,58 | 3,92 | 2 | 4 |
| Assistans i egen regi | 25 | 3,56 | ,712 | ,142 | 3,27 | 3,85 | 1 | 4 |
| Försäkringskassan | 6 | 3,00 | ,632 | ,258 | 2,34 | 3,66 | 2 | 4 |
| Total | 112 | 3,60 | ,592 | ,056 | 3,49 | 3,71 | 1 | 4 |

ANOVA

Hur upplever du övergripande ditt inflytande som brukare över din personliga assistans?

| | Sum of Squares | df | Mean Square | F | Sig. |
|----------------|----------------|-----|-------------|-------|------|
| Between Groups | 4,618 | 4 | 1,154 | 3,601 | ,009 |
| Within Groups | 34,302 | 107 | ,321 | | |
| Total | 38,920 | 111 | | | |

Tabellens resultat ovan visar en signifikant skillnad: ,009 mellan organisationstyper. Det finns därmed ett starkt statistiskt orsaks samband. Men då grupperna har så olika storlek går det inte att beräkna ett tillförlitligt, post hoc-test, varför jag avstår att redovisa detta test. Det viktiga att ta med sig för fortsatt analys är att det skiljer sig statistiskt signifikant i svaren mellan organisationstyper.

Tabell 8.42. Finland. Hur olika intressenter ser på brukarens inflytande (N=47/47)

Finland. Hur upplever du övergripande brukarens inflytande över sin personliga assistans?

| Roll | | | extremt dåligt inflytande | ganska mycket inflytande | extremt mycket inflytande | Total | |
|----------------------------|---|-------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|--------|--------|
| Brukare | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | 0 | 1 | 4 | 5 |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 20,0% | 80,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 1 | 7 | 6 | 14 | |
| | | % av svarande inom org. | | 7,1% | 50,0% | 42,9% | 100,0% |
| | Total | Antal | 1 | 8 | 10 | 19 | |
| | | % av svarande inom org. | | 5,3% | 42,1% | 52,6% | 100,0% |
| Administrativ arbetsledare | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | | 2 | 6 | 8 |
| | | % av svarande inom org. | | | 25,0% | 75,0% | 100,0% |
| | Total | Antal | | 2 | 6 | 8 | |
| | | % av svarande inom org. | | 25,0% | 75,0% | 100,0% | |
| Handläggare | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | 3 | 3 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | | | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| | Total | Antal | | 3 | 3 | 6 | |
| | | % av svarande inom org. | | 50,0% | 50,0% | 100,0% | |
| Personlig assistent | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Assistansbolag | Antal | | 0 | 3 | 3 |
| | | % av svarande inom org. | | | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| | I egen regi | Antal | 1 | 10 | 11 | | |
| | | % av svarande inom org. | | 9,1% | 90,9% | 100,0% | |
| | Total | Antal | 1 | 13 | 14 | | |
| | % av svarande inom org. | | 7,1% | 92,9% | 100,0% | | |
| Total | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 3 | 3 | 6 |
| | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 50,0% | 50,0% | 100,0% |
| | Assistansbolag | Antal | 0 | 3 | 13 | 16 | |
| | % av svarande inom org. | | 0,0% | 18,8% | 81,3% | 100,0% | |
| | I egen regi | Antal | 1 | 8 | 16 | 25 | |
| | | % av svarande inom org. | | 4,0% | 32,0% | 64,0% | 100,0% |
| | Total | Antal | 1 | 14 | 32 | 47 | |
| | % av svarande inom org. | | 2,1% | 29,8% | 68,1% | 100,0% | |

I dessa svar finns inga statistiskt signifikanta skillnader mellan olika intressenter. Det analytiskt intressanta finner jag vara att brukare som är kunder vid företag i Finland säger sig uppfatta sin möjlighet till inflytande i vardagen så mycket högre än vad indexet visat. De brukare som är egna arbetsgivare har i stället varit mer försiktiga i hur de besvarat frågan men svarar är ändå på en mycket hög nivå. Märk väl att övriga intressenter bedömt brukarens inflytande vara högre än brukarna själva gjort.

Tabell 8.43. Sverige. Hur olika intressenter ser på brukarens inflytande (N=65/65)

Sverige. Hur upplever du övergripande brukarens inflytande över sin personliga assistans?

| Roll | | | ganska dåligt inflytande | | | ganska mycket inflytande | | | extremt mycket inflytande | | | Total | | |
|----------------------------|---|---------------------|---|--------|-------|--------------------------|-------|---|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--|
| Brukare | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | | 3 | | | 3 | | | 6 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 50,0% | | | 50,0% | | | 100,0% | | |
| | | Brukarkooperativ | Antal | | | 1 | | | 5 | | | 6 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 16,7% | | | 83,3% | | | 100,0% | | |
| | | Assistansbolag | Antal | | | 2 | | | 4 | | | 6 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 33,3% | | | 66,7% | | | 100,0% | | |
| | | Total | Antal | | | 6 | | | 12 | | | 18 | | |
| % av svarande inom org. | | | | 33,3% | | | 66,7% | | | 100,0% | | | | |
| Administrativ arbetsledare | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | | 5 | | | 2 | | 7 | | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 71,4% | | | 28,6% | | 100,0% | | | |
| | | Brukarkooperativ | Antal | | | 0 | | | 2 | | | 2 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 0,0% | | | 100,0% | | | 100,0% | | |
| | | Assistansbolag | Antal | | | 1 | | | 5 | | | 6 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 16,7% | | | 83,3% | | | 100,0% | | |
| | | Total | Antal | | | 6 | | | 9 | | | 15 | | |
| % av svarande inom org. | | | | 40,0% | | | 60,0% | | | 100,0% | | | | |
| Handläggare | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | | 1 | | | 3 | | 5 | | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 20,0% | | | 60,0% | | 20,0% | 100,0% | | |
| | | Försäkringskassan | Antal | | | 1 | | | 4 | | | 6 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 16,7% | | | 66,7% | | | 100,0% | | |
| | | Total | Antal | | | 2 | | | 7 | | | 11 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 18,2% | | | 63,6% | | | 100,0% | | |
| | | Personlig assistent | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | | 0 | | | 1 | | 7 | |
| % av svarande inom org. | | | | | | 0,0% | | | 14,3% | | 85,7% | 100,0% | | |
| Brukarkooperativ | Antal | | | | | 0 | | | 1 | | | 6 | | |
| | % av svarande inom org. | | | | | 0,0% | | | 16,7% | | | 100,0% | | |
| Assistansbolag | Antal | | | | | 1 | | | 1 | | | 8 | | |
| | % av svarande inom org. | | | | | 12,5% | | | 12,5% | | | 75,0% | 100,0% | |
| Total | Antal | | | | | 1 | | | 3 | | | 21 | | |
| | % av svarande inom org. | | | 4,8% | | | 14,3% | | | 81,0% | 100,0% | | | |
| Total | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | | 1 | | | 12 | | 25 | | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 4,0% | | | 48,0% | | 48,0% | 100,0% | | |
| | | Brukarkooperativ | Antal | | | 0 | | | 2 | | | 14 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 0,0% | | | 14,3% | | | 85,7% | 100,0% | |
| | | Assistansbolag | Antal | | | 1 | | | 4 | | | 20 | | |
| | | | % av svarande inom org. | | | 5,0% | | | 20,0% | | | 75,0% | 100,0% | |
| | | Försäkringskassan | Antal | | | 1 | | | 4 | | | 6 | | |
| % av svarande inom org. | | | | 16,7% | | | 66,7% | | | 16,7% | 100,0% | | | |
| Total | Antal | | | 3 | | | 22 | | | 40 | | | | |
| | % av svarande inom org. | | | 4,6% | | | 33,8% | | | 61,5% | 100,0% | | | |

Det finns statistiskt signifikanta skillnader totalt då nominellt värde Cramer's V,320 och ungefärlig signifikans:,039.

Genomgående finns skillnader i svaren mellan organisationer och detta visar att det finns olika institutionell logik som påverkar brukarens inflytande inom organisationerna. Resultaten stämmer väl med den analysmodell som presenterats för studien. Det intressanta får nog sägas vara att övriga intressenter kring brukaren i vardagen generellt bedömt brukarens inflytande vara högre än brukarna själva svarat. Men det finns ett undantag och det är administrativa arbetsledare vid kommunen som bedömt brukarens inflytande på en lägre nivå. Intressant är också att handläggare vid Försäkringskassa och vid kommuner är de som bedömer brukarens inflytande vara lägst.

Tabell 8.44. Jämförelse mellan länder. Hur olika intressenter ser på brukarens inflytande (N=112/112)

Jämförelse mellan länder. Hur upplever du övergripande brukarens inflytande över sin personliga assistans?

| Land den svarande bor i? | | | | extremt dåligt inflytande | ganska dåligt inflytande | ganska mycket inflytande | extremt mycket inflytande | Total | |
|--------------------------|---|-------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|--------|--------|
| Finland | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | | 3 | 3 | 6 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | | 50,0% | 50,0% | 100,0% | |
| | | Assistansbolag | Antal | 0 | | 3 | 13 | 16 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | | 18,8% | 81,3% | 100,0% | |
| | | I egen regi | Antal | 1 | | 8 | 16 | 25 | |
| | | | % av svarande inom org. | 4,0% | | 32,0% | 64,0% | 100,0% | |
| | | Total | Antal | 1 | | 14 | 32 | 47 | |
| | | | % av svarande inom org. | 2,1% | | 29,8% | 68,1% | 100,0% | |
| Sverige | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | | 1 | 12 | 12 | 25 | |
| | | | % av svarande inom org. | | 4,0% | 48,0% | 48,0% | 100,0% | |
| | | Brukarkooperativ | Antal | | 0 | 2 | 12 | 14 | |
| | | | % av svarande inom org. | | 0,0% | 14,3% | 85,7% | 100,0% | |
| | | Assistansbolag | Antal | | 1 | 4 | 15 | 20 | |
| | | | % av svarande inom org. | | 5,0% | 20,0% | 75,0% | 100,0% | |
| | | Försäkringskassan | Antal | | 1 | 4 | 1 | 6 | |
| | | | % av svarande inom org. | | 16,7% | 66,7% | 16,7% | 100,0% | |
| | | Total | Antal | | | 3 | 22 | 40 | 65 |
| | | | % av svarande inom org. | | | 4,6% | 33,8% | 61,5% | 100,0% |
| Total | Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande? | Kommun | Antal | 0 | 1 | 15 | 15 | 31 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 3,2% | 48,4% | 48,4% | 100,0% | |
| | | Brukarkooperativ | Antal | 0 | 0 | 2 | 12 | 14 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 0,0% | 14,3% | 85,7% | 100,0% | |
| | | Assistansbolag | Antal | 0 | 1 | 7 | 28 | 36 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 2,8% | 19,4% | 77,8% | 100,0% | |
| | | I egen regi | Antal | 1 | 0 | 8 | 16 | 25 | |
| | | | % av svarande inom org. | 4,0% | 0,0% | 32,0% | 64,0% | 100,0% | |
| | | Försäkringskassan | Antal | 0 | 1 | 4 | 1 | 6 | |
| | | | % av svarande inom org. | 0,0% | 16,7% | 66,7% | 16,7% | 100,0% | |
| Total | Antal | 1 | 3 | 36 | 72 | 112 | | | |
| | % av svarande inom org. | 0,9% | 2,7% | 32,1% | 64,3% | 100,0% | | | |

I de finska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,183 och ungefärlig signifikans:,532. I de svenska fallstudierna är nominellt värde Cramer's V: ,320 och ungefärlig signifikans:,039. Totalt vid jämförelse mellan länder är nominellt värde Cramer's V: ,257 och ungefärlig signifikans:,035. Detta betyder att det finns tydligt statistiskt signifikanta skillnader i svaren vid jämförelse av svaren.

Utifrån de tabeller som redovisats ovan och särskilt sen sistnämnda kan till del besvara den tredje huvudfrågan avseende hur man kan se på skillnader utifrån de intervjuades övergripande svar kring brukarens möjlighet till inflytande och självbestämmande. I tabellen ovan visar svaren på hur de svarande ser på brukarens inflytande över sin personliga assistans. Detta handlar mycket om vilken attityd de visar till inflytande för brukaren. Resultaten ovan stämmer till stor del väl överens med analysmodellen för olika styrningsmodeller för välfärdsproduktion. Det är dock tydligt att också kontextuella skillnader i form av lagstiftning, reglering av olika slag, finansiering och valfrihet påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans. Men hur förklarar man att de intervjuade vid företag i Finland svarat så mycket mer positivt än det index över brukarens inflytande i vardagen vilket presenterat tidigare i kapitlet?

I teorikapitlet definierades en organisation utifrån en definition av Friedland och Alford (1991:243) som "supraorganisatoriska mönster av aktivitet genom vilka individer och organisationer producerar och

reproducerar deras materiella livsuppehälle och organiserar tid och rymd. De är också symboliska system, sätt att ordna verkligheten och därigenom göra erfarenhet av tid och rum meningsfullt."

Organisationer utgör därmed institutioner som till sin design kan ge olika roller för brukaren, övriga intressenter och ge uttryck för olika tolkningar av betydelsen av egenmakt.

Skillnaden här är att ovan då ett index skapats svarade de intervjuade på specifika frågor och utifrån svaren kunde ett resultat ges. Om frågorna borde ha varit andra kan säkert diskuteras men ett index som mäter brukarens inflytande över sin personliga assistans kunde ändå arbetas fram.

I den tabell som redovisat ovan är det inte något mätbart som vi kan kontrollera som mäts utan en fråga med en Likert skala som ovan mäter den attityd till brukarens inflytande som de intervjuade har givit uttryck för vid respektive organisation. Det finns alltså en stor skillnad mellan att ge uttryck för en attityd utifrån det ideal till egenmakt som präglar organisationen och det faktiska inflytande som brukaren äger. Indexet som redovisats tidigare i detta kapitel och denna fråga som mäter de intervjuades attityd till inflytande för brukaren så som de uppfattar det vara är därmed två skilda saker. Därför kan också det skilja kraftigt i svaren i index och i svaren på denna fråga för de intervjuade vid företagen.

Egenmakt kan utifrån Øvrelid (2012) tolkas vara en styrningsteknik. Foucaults syn på egenmakt utgår från *governmentality* och kan beskrivas som en styrning där man lägger till rätta för självstyre. Och utifrån detta synsätt kommer Øvrelid fram till att man kan se egenmakt som en styrningsteknik där egenmakt är en effekt av förhållandet mellan makt, styrning och kunskap (Øvrelid, 2012: 52).

Utifrån studiens resultat vill jag tolka egenmakt för medborgaren som brukare vara en effekt av lagstiftningens reglering av brukarens självbestämmande, valfrihet på systemnivå, olika tillvägagångssätt för kollektivt deltagande vid beslut, finansieringssätt, omfattning och administrativa regler inom respektive offentlig förvaltning, institutionell logik hos anordnande organisation samt kunskapsnivå hos berörda intressenter med särskilt fokus på brukarens egen kunskapsnivå. Det är bara en brukare som har god kunskap om sina rättigheter rent juridiskt som verkligen kan förmå att kräva sin rätt till inflytande och självbestämmande.

9. Svar på studiens frågeställning

I detta kapitel ska vi analytiskt knyta ihop säcken och besvara studiens övergripande frågeställning om hur olika institutionell logik inom anordnande organisationer påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans?

Resultaten ovan i analyskapitlet för studien och i det index som avslutat kapitel åtta stämmer väl överens vid analysen med figur 3 i teoriavsnittet som tar upp medborgarens olika roller som aktör inom olika styrningsmodeller för välfärdsproduktion. Olika organisationer visar prov på olika institutionell logik som präglar organisationens sätt att anordna tjänsten och ger brukaren och olika intressenter olika roller kring brukarens personliga assistans.

Syftet med studien är att undersöka inom vilken eller vilka organisationer medborgaren som brukare fått bli medproducent av tjänsten eller äga en högre grad av inflytande och självbestämmande. I studien finns signifikanta skillnader utifrån organisationstyper och jag väljer att förklara dessa skillnader i påverkan på den beroende variabeln i indexet ovan utifrån figur 3 i teoriavsnittet.

Forskningens resultat stämmer väl överens med Friedland och Alford (1991) tidigare forskning där de hävdar att institutionerna med sin specifika institutionella logik inte bara sätter gränser för sitt agerande utan också ramar för vilket sätt man kan arbeta för att uppnå organisationens mål. Institutioner begränsar vad som är rationellt också i sin syn på individualitet (Friedland och Alford (1991:251).

Med andra ord ger den institutionella logik som primärt präglar respektive organisationstyp och styrningsmodell olika roller till brukare och intressenter. Detta visar också denna studies resultat.

En viktig sammankoppling av teorier om institutionell logik inom olika organisationer/styrningsmodeller för välfärdsproduktion och inflytande för brukaren gör Giertz (2008) då hon skriver att det finns olika uppfattning utifrån brukare, verkställes och personliga assistenters perspektiv på graden av självbestämmande för brukaren samt om det är möjligt att reglera självbestämmandet utifrån riktlinjer. För att kunna hantera dessa olika sätt att förhålla sig till självbestämmande för brukaren och personlig assistans skaffar sig brukaren olika bemästringsstrategier för att uppnå självbestämmande (Giertz, 2008:123).

På detta sätt ger de olika styrningsmodellerna upphov till olika inriktning på egenmakt som beskrivs av Bonfils och Askheim (2014: 66–67). Dessa olika inriktningar på egenmakt tenderar att dominera olika styrningsmodeller även om det inte är säkert att bara en inriktning av egenmakt praktiseras inom en styrningsmodell.

Kommunitarism

Brukare som är egna arbetsgivare i Finland stämmer väl överens med kommunitarism som styrningsmodell för välfärdsproduktion i figur 3 då många brukare som är egna arbetsgivare har upplevt sig bli påtvingade att vara detta. Deras medproduktion är oftast påtvingad men de erhåller mycket frihet som arbetsledare i vardagen för sin personliga assistans. Jag har noterat vid intervjuer att många av dem är aktiva i handikappråd eller föreningar och det stämmer också väl med kommunitarism då de som medborgare förväntas vara en inbäddad aktör i familj, gemenskap eller föreningar (den tredje sektorn).

Den tredje sektorns roll blir inom denna styrningsmodell främst att utöva en påverkansfunktion för att ändra politik och kollektiva tillhörigheter så som den beskrivs i figur 2 som beskriver den tredje sektorns funktion i relation till andra samhällssektorer.

Denna påverkansfunktion och det faktum att många är aktiva i föreningar av de brukare jag intervjuat som är egna arbetsgivare gör att deliberativ demokrati är det demokratiideal som beskriver styrningsmodellen kommunitarism bäst. I studiens resultat framgår att det saknas en verktygslåda för arbetsledarstöd i Finland för egna arbetsgivare. De har dock som brukare en hög nivå av egenmakt i jämförelse med brukare som har företag och kommuner som anordnare. Egna arbetsgivare får som brukare agera både arbetsgivare och arbetsledare för sin egen personliga assistans och är då också juridiskt ansvariga vid konflikt. Men de har som brukare ofta bristande kunskap om vad det innebär att vara arbetsledare och kan inte riktigt vad en formell kvalitetsuppföljning, ett formellt systematiskt kvalitetsarbete kan innebära utan det mesta sker informellt i enskilda samtal mellan brukare och personlig assistent. Avsaknaden av en formell kvalitetsuppföljning och ett systematiskt kvalitetsarbete är påfallande. Fortbildning i att vara arbetsledare som brukare saknas för brukaren. Det mesta arbetet sker informellt i kommunikationen mellan brukare som egen arbetsgivare och personlig assistent. Kommunen har dock kvar den ekonomiska makten och sköter löneutbetalningar, vilket ger dem full kontroll och insyn i brukarens personliga assistans. Resultatet ger dock en hög nivå av egenmakt för brukaren för även om de inte kan välja anordnare så har de stor frihet i vem de anställer som personlig assistent och de verkställer i praktiken själva sin personliga assistans. Se Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10), Van Til (1997: 75–76), Etzioni (2010) och Forst (2001: 346). Demokratiidealet uppfattar jag utifrån nämnda Forst vara deliberativ demokrati. Idealet för egenmakt inom kommunitarism är styrbarhet i institutioner där brukaren ska vara ett verktyg för att förverkliga gemenskapens ideal. Se Askheim (2012a: 29–31). Egenmakt används utifrån detta synsätt av offentliga tjänstemän som en disciplinerande och normaliserande praktik där brukare blir självstyrande och självorganiserande inom de ramar som förvaltning och politiker tillåter. Se Bonfils och Askheim (2014: 67). Makten kring design

av tjänsten och kontroll av ekonomi finns hos kommunens handläggare men brukaren erhåller ändå en hög nivå av egenmakt då de själva förväntas verkställa sin personliga assistans fullt ut.

New Public Governance

Brukarkooperativet i studien stämmer väl överens med New Public Governance då det är en ekonomisk förening där medlemmar ska vara medproducenter av sin personliga assistans. De väljer själva som brukare sin nivå av inflytande som medlem i brukarkooperativet. De kan som brukare agera autonom arbetsledare och i praktiken fungera som en egen arbetsgivare inom brukarkooperativets ram. De kan vara brukare och ha en administrativ arbetsledare som ger dem råd och stöd men de arbetslededer som brukare i vardagen sina personliga assistenter men en administrativ arbetsledare håller i medarbetarsamtal och lönesamtal utifrån ett underlag från brukaren.

De brukare jag intervjuat har främst agerat autonom arbetsledare. Brukaren har en mycket hög nivå av egenmakt som brukare av personlig assistans och kan påverka som medlem i brukarkooperativet där man också ger fortbildning genom arbetsledarträffar och introduktion med utbildning då man är ny medlem där man lär sig och får arbetsledarstöd. Det finns också riktlinjer genom vägledningsspärmen för att agera arbetsledare i brukarkooperativet och de får kontinuerligt möjlighet att utbilda sig exempelvis vid olika konferenser då brukarkooperativet är medlem i en större intresseorganisation. Här kan de ha kollektiv politisk påverkan både som brukarkooperativet och som medlem i en stor intresseförening. Kvalitetsuppföljningen är den mest omfattande utifrån studiens resultat och om brukaren är autonom arbetsledare så håller hen i denna kvalitetsuppföljning själv genom medarbetar-, lönesamtal, personalträffar och möten för *teambuilding*. Det finns ingen motsvarighet hos de andra organisationerna för att arbeta på detta sätt med kvalitetsuppföljning och fortbildning så som man gör i brukarkooperativet. Både brukare och assistenter tillsammans med kanslipersonal får intern utbildning och fortbildning kring personlig assistans.

Inom New Public Governance inträffar det intressanta att en organisation från den tredje sektorn som brukarkooperativet kan ses ha två funktioner utifrån figur 2 i teoriavsnittet. Brukarkooperativet kan agera både genom en kollektiv påverkansfunktion som förening och som en producent av en välfärdstjänst. Detta då de som förening kan söka påverkan och ändra politik och kollektiva tillhörigheter men också då brukarkooperativet är en producent av en välfärdstjänst som personlig assistans.

Demokratiidealet är deltagande demokrati. Men egenmakt kan då också ges uttryck på två sätt då brukarkooperativet kan ses ge uttryck för egenmakt som motstånd medan kommuner och stat får en annan roll

inom sin förvaltning och de kan förväntas verka för egenmakt som medproduktion vilket enligt Bonfils och Askheim (2014) kan ses vara en ny form av governance baserad på ett partnerskap mellan offentliga myndigheter och ett brett spektrum av aktörer. Brukarna betraktas som kompetenta medborgare med rätt att ha inflytande över de tjänster som berör dem. Medproduktion i dess praktik blir ett motstånd mot både den traditionella förvaltningens hierarkiska expertmodell där experter förväntas avgöra brukarnas behov av olika välfärdstjänster och marknadsmodellen där brukarna ses som konsumenter av tjänster (Bonfils och Askheim, 2014: 65–66). I denna studie visar brukarkooperativet på egenmakt som motstånd men de kommuner som berörts av undersökningen tenderar att ha inslag av två skolor av egenmakt, både som medproduktion och som styrbarhet i institutioner.

New Public Management

Företaget kan se mycket olika ut men i regel har brukaren som kund en administrativ arbetsledare som har det fulla arbetsgivaransvaret men brukaren har vanligtvis i praktiken sista ordet kring rekrytering av nya personliga assistenter och godkänner också vilka som arbetar som vikarier. Men det finns ett stort företag som påminner om en stor kommun och där har de vissa problem med vikarieanskaffning och brukaren begränsas då och kan akut få ta emot personal för att klara sin personliga assistans. Det är skillnad på stora och små organisationer och jag uppfattar det mindre företaget och företagen ge större självbestämmande till brukaren. Företagen stämmer väl överens med New Public Management där brukaren förväntas gå med fötterna om tjänsten inte passar. Att kunden/brukaren kan välja sin assistent och att de vanligen har andra rutiner för vikarieanskaffning än kommuner gör att inflytande för brukaren kan förväntas vara högre än vid kommuner. Men så måste inte alltid vara fallet. Men egenmakt för brukarens som kund vid ett företag kan därmed förväntas vara generellt lågt. Det finns dock stora skillnader mellan företag i undersökningen. Skillnaden i Finland och Sverige är helt uppenbar i termer av hur man skriver avtal och hanterar serviceplan/genomförandeplan (se Westin (2017: 28–30 och 2014: 167–168), Pestoff (2018: 40–46, 2014: 386 och 1998:10), Fotaki (2011:945 och 947) och Evers (2011:46). Att Pestoff (2018:41) ger medborgaren som kund en passiv roll inom styrningsmodellen New Public Management var något som först förbryllade mig men jag invänder ändå litet då det finns företag som har starkt fokus på egenmakt; men Pestoff har rätt i den bemärkelsen att de ofta utgår från paketlösningar som de får individanpassa något till kunden. Egenmakt för brukaren kan generellt ses vara lågt. Men företagen vinner över traditionell förvaltning i det att de brukar värna om brukaren/kundens rätt att välja sin personliga assistent vid rekrytering. De kan skilja sig åt också vad gäller vikarieanskaffning med lite olika lösningar där det dels kan vara en

administrativ arbetsledare, en personlig assistent som fungerar som teamcoach eller brukaren själv. Egenmakt sker här främst som konsumentval av anordnare. Med sitt val av producent kan brukaren som kund välja den anordnare som bäst uppfyller deras behov och förväntningar. Marknadsmekanismen förväntas reglera utbudet utifrån konsumenternas val (Bonfils och Askheim 2014: 65). Representativ demokrati är demokratiidealet för denna styrningsmodell. De brukare/kunder som hade företag som anordnare i studien valde bort att delta vid kollektiva beslutsprocesser (om än enbart rådgivande) i relation till kommunens sociala förvaltning. Detta resultat är särskilt tydligt i de finska kommunernas handikappråd. Inom styrningsmodellen finns ett starkt fokus på individuell påverkan och inte på kollektiv påverkan. Detta stämmer väl med tidigare forskning av Montin och Elander (1995:43).

Traditionell förvaltning

Kommunerna som anordnare i Sverige stämmer väl överens med traditionell förvaltning. Den administrativa arbetsledaren tar hela arbetsgivaransvaret och brukaren har då inte sista ordet vid rekrytering och vikarieanskaffning. Om brukarens grundläggande behov utgör att kunna välja vem som arbetar som assistent för hen så brister det i kommunerna. Vid rekrytering har administrativ arbetsledare sista ordet om vem som anställs och måste också ta hänsyn till övertaliga vid kommunen varför brukarens åsikt väger lätt. Vid vikarieanskaffning har administrativ arbetsledare sista ordet och ansvaret om det inte går att finna vikarie och hen måste då ringa och beordra ut personal. Vanligen sköts vikarieanskaffning av en bemanningsenhet vissa tider och denna enhet ordnar då akut en vikarie i vardagen. Brukaren är det ofta tänkt ska godkänna sina vikarier men i praktiken kan brist på personal göra att brukaren inte äger inflytande i praktiken. Kvalitetsuppföljningen ansvarar administrativ arbetsledare för inom kommunen. Brukarens inflytande är med betoning på medbestämmande även om brukaren kan agera arbetsledare i vardagen och tala om vad hen vill ha hjälp med. Fortbildning saknas för brukaren och assistenterna kan vara utbildade men lyder då främst det som är kommunens åsikter i stället för brukarens åsikter. Nivån på egenmakt för brukaren kan förväntas vara lågt. Detta stämmer väl överens med figur 3 och med tidigare forskning av Clarke (2006) som hävdar att inom den traditionella offentliga förvaltningen som kommuner utgör så förväntas handläggarnas expertbedömningar avgöra brukarens behov och lämpliga sociala välfärdsinsatser, se Clarke (2006: 437–438). Brukaren förväntas vara passiv men får dock visst inflytande inom de ramar som den offentliga förvaltningen tillåter och därmed verkar egenmakt främst uppnås genom styrbarhet i institutioner. Se Bonfils och Askheim (2014: 67). Demokratiidealet är representativ demokrati och där enligt Vedung och Dahlberg (2013: 49)

folksuveräniteten genom val av politiska representanter det centrala och inte ett direkt deltagande av brukare i beslutsprocesser.

Med utgångspunkt i Eastons modell som tar upp governance vill jag utifrån resultaten av denna studie påstå att de olika styrningsmodellerna fokuserar på olika delar i processen från att ta beslut kring policy till att verkställa politiska beslut. I traditionell förvaltning som har liberal representativ demokrati som ideal sker skapandet av för samhället styrande värden inom politiska institutioner som sedan ger förvaltningen i uppdrag utifrån den policy som är beslutad att utföra politiken och återkoppling sker främst genom medborgare som väljare på valdagen. Se Easton (1971: 128–130). Viss deliberation kan förväntas i politikens praktik men det är då på initiativ av styrande politiker och förvaltning I den traditionella förvaltningen är kommunernas främsta roll att vara verkställare av politiska beslut. Se Joas (2012: 25). Min poäng är därmed att man fokuserar på input utifrån Eastons modell i första hand och medborgaren som brukare kan därmed ses som ett särintresse som kan komma i konflikt med företrädare för den politiskt valda legitimiteten (folksuveräniteten) varför brukarens förväntas vara en passiv mottagare av beslut. Kommunen ger därmed främst ett medinflytande till brukarens av personlig assistans.

Inom New Public Management har man i stället sitt fokus på output i Eastons modell och jag tolkar det viktigaste är att skilja på kommunens roll som beställare och utförare inom den traditionella förvaltningen till att bli en serviceproducent bland andra utifrån krav på kundval och vouchersystem. Representativa eller direktdemokratiska kollektiva beslutsprocesser lyser med sin frånvaro från kommunens sida då styrningsmodellen i praktiken överger den politiska aktiva medborgaren till förmån för medborgaren som konsument. Kommunen bibehåller då den representativa demokratin för inputsidan av Eastons modell men vad avser implementeringen, outputsidan förändras kommunens roll till att vara en serviceproducent bland andra i stället för att som tidigare vara både beställare och den enda utföraren. Se Enjolras och Steen-Johnsen, (2016:196–200).

Inom New Public Governance fokuseras inte bara inputdelen utan också outputdelen i Eastons modell då kommunen och den offentliga förvaltningens roll blir att förmedla demokrati genom att institutionalisera relationer mellan olika aktörer i relation till den offentliga förvaltningen både kring policy och utförande. Det betyder att kommuner till en del skapar fasta relationer för samarbete och deliberation samt gärna prövar innovationer för deltagande och representation i policyprocesser. Brukaren förväntas vara en aktiv medproducerande medborgare för sina tjänster med eget inflytande men

också om vilja finns erhålla en möjlighet att på olika sätt delta i politiska processer. Kommunens roll som utförare kan se litet olika ut sedan governance fungerar inom självorganiserande interorganisatoriska nätverk både med och utan offentligt utförda tjänster. Se Joas (2012: 25), Osborne (2006:381–383 och 2010), Pestoff (2018) och Enjolras och Steen-Johnsen, (2016: 200–202 och 197). Den auktoritativa omfördelning av värden som Easton kopplat till politiska institutioner sker nu vid governance inom nätverket både kring input och output. New Public Governance fokuserar därmed på hela processen att gå från skapande av policy till implementering.

Inom kommunitarism förväntas brukare förväntas stå för en påtvingad medproduktion samtidigt som administrativ personal inte agerar verkställare av beslut utan intar en roll av "back-up" agenter, vilka bara ska agera om tjänsten som ges är otillräcklig. Förvaltningen behåller därmed makten över design och ekonomi som jag tolkar Pestoff och förväntas samtidigt vid behov ge information om var brukaren kan hämta råd och stöd. Det kan då gärna ske genom en förening inom den tredje sektorn. Se Pestoff (2018, 45–46). I stora drag stämmer detta väl med denna studies resultat men studiens resultat visar också att när brukare agerar egna arbetsledare behåller kommunen hela makten för design kring tjänsten personlig assistans samt hela makten kring de ekonomiska resursernas fördelning. Men utifrån Easton modell förväntas deliberation ske mellan föreningar och olika gemenskaper i relation till förvaltningen och politiker men är då endast rådgivande kring policyfrågor. Se också Van Til (1997: 75–76) Men märk väl att kommunens relation med den tredje sektorn blir utifrån denna studies resultat på kommunens villkor. Kommunitarismen kan ses som ett uttryck för en fragmentiserad förvaltningsmodell där kommunen söker behålla central styrning med makt kring design och ekonomi samtidigt som verkställigheten flyttas från administrativa i förvaltningen till brukare och hens gemenskap genom en påtvingad serviceproduktion. Kommunen blir utifrån Eastons modell främst intresserad av input men då deliberation förväntas ske med föreningar finns ett visst utrymme för utvärdering i relation till den tredje sektorn.

För att generellt besvara den övergripande frågeställning som studien vill besvara om hur olika institutionell logik inom anordnande organisationer påverkar brukarens inflytande över sin personliga assistans visar detta resultat att medborgarens inflytande som brukare är oavhängigt de reella sociala rättigheter som medborgaren erhåller över sina välfärdstjänster. De sätt som vi väljer att genom olika tillåtna anordnare gemensamt organisera välfärden har en avgörande betydelse för om vi främst ser brukaren som en passiv mottagare av en välfärdstjänst eller en expert på sitt eget liv och en partner i ett samarbete kring välfärdens praktik. Vårt

sätt att organisera välfärden och den mix vi tillåter organisatoriskt av olika anordnare avgör medborgarens reella möjlighet att agera medproducent av sina välfärdstjänster. Mycket viktiga förutsättningar för att öka brukarens inflytande över sin välfärdstjänst är om de utifrån lagstiftning erhåller en reell valfrihet av anordnare samt har en personlig budget för tjänsten. Men obligatoriska krav på att kommun ska tillhandahålla mötesplatser för deliberation underlättar också för att realisera ett ideal om en aktiv medborgare. Om kommunen tilldelar brukare till olika anordnare genom exempelvis köptjänster som i Finland, där det finns otillräcklig (främst ekonomisk) kapacitet och offentlig lagstiftning tillåter litet utrymme för särskiljningsförmåga minskar möjligheten för brukaren att styra över sin personliga assistans. Se Sivesind et al. (2017b: 288). Vid köptjänster standardiserar man tjänsten enligt Feltenius (2017) och detta uppfattar jag utifrån studiens resultat vara något som står i direkt konflikt med inflytande och självbestämmande för brukaren av personlig assistans. Företag i Finland och i Sverige får mycket olika resultat i denna studie och i Sverige där man praktiserar vouchersystem vid statligt beslutad assistans ges dessa företag andra chanser att visa upp sin unika organisations karaktär. I Finland blir företagen så styrda av kommuner som genom köptjänster då dessa vill hålla i makten genom standardisering av tjänsten och hålla så hårt i kommunens pengar att företagen inte riktigt kan visa upp sina särskiljande drag. De får inte det handlingsutrymme som krävs för att kunna visa upp särskiljande drag. Kommunen kan välja att ordna personlig assistans antingen genom påtvingad medproduktion, köptjänst där man kontrakterar anordnare och ett vouchersystem där brukaren väljer anordnare. Den offentliga förvaltningen i Finland kan därmed uppfattas vara fragmentiserad och den starka statliga styrningen vid sidan av den kommunala självstyrelsen har skapat ett behov av mer horisontell styrning och en minskning av den vertikala byråkratiska konkurrensen. Se Sjöblom, 2020: 161.

Brukaren upplever därför olika nivå på sitt inflytande i Finland utifrån hur kommunen valt att organisera och tillhandahålla personlig assistans. Hur vi väljer att organisera vår välfärd har därmed direkt påverkan på brukarens möjlighet att erhålla inflytande och egenmakt i relation till välfärdens praktik.

Avslutningsvis vill jag utveckla den teoretiska analysmodellen som presenterats i teorikapitlet utifrån studiens resultat och analys. Detta är befogat då organisationerna påverkas av den övergripande styrningsmodell de arbetar i relation till samt att kommunens roll som förvaltning förändras utifrån vilken styrningsmodell som praktiseras. Kommunerna och det offentliga måste anpassa sig till primärt rådande styrningsmodell. I praktiken ter det sig som att vi har en hybridisering där idealtyperna gärna får inslag av andra governancemodeller i välfärdens praktik. Governance leder i praktiken till att legitimitet och ansvarsut-

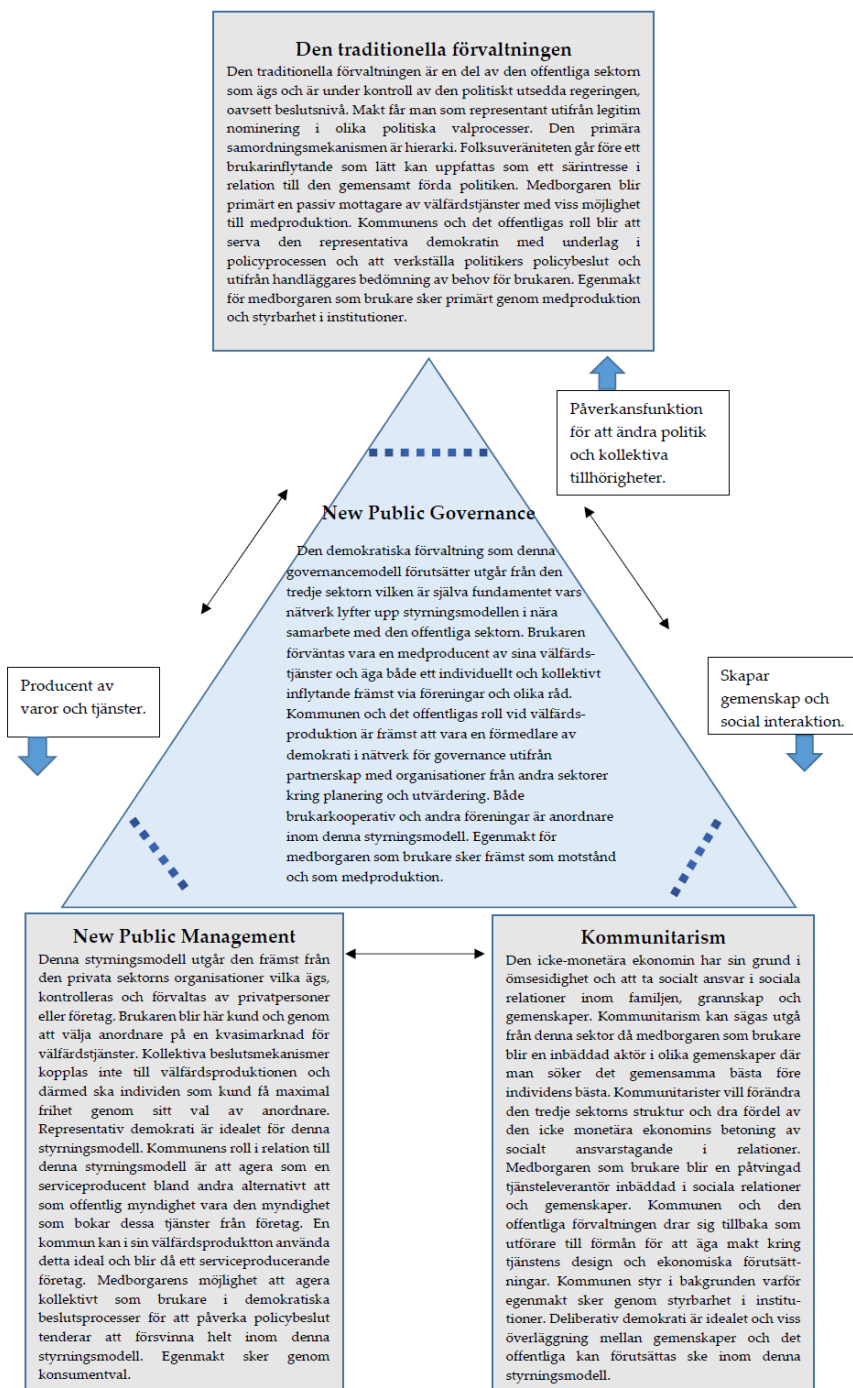
krävande ägs av ett nätverk av aktörer snarare än en politisk institution som en kommun, vilket tidigare varit fallet.

Kooiman (2012) uttrycker detta som att governance kräver att det finns flera samarbetspartner still staten från både den privata sektorn och den tredje sektorn för att främja nya styrningsstrukturer, nya kanaler för kommunikation och delat ansvarstagande. (Kooiman, 2012: 3)

Om man ska placera New Public Governance primärt i den offentliga sektorn eller den tredje sektorn kan nog diskuteras. Det mest korrekta svaret får nog ses vara att denna governancemodell bärs upp av båda sektorerna och är därmed något överlappande. Jag har valt att sätta den New Public Governance primärt i den tredje sektorn sedan denna governancemodell primärt bygger på partnerskap, delat ansvarstagande och deliberation mellan det offentliga och olika föreningar och organisationer. En mer deltagande demokrati och då särskilt deltagardemokrati har enligt Evers (2011) sin grund historiskt delvis utifrån den självorganisering som skett inom den tredje sektorn genom exempelvis kyrkor, kooperativ och självhjälsgrupper inom de nya sociala rörelserna som använder internt direkta former för deltagande av brukare och producenter, politisk administration och tjänsteproduktion. I detta sammanhang avses inte bara gruppintressen genom organisationer utan också personliga intressen som enskilda aktiva medborgare (Evers, 2011:44). Därmed finner jag det legitimt att utgå från att New Public Governance har sin primära grund och utgångspunkt i den tredje sektorn som förmedlar demokrati genom deliberation och partnerskap mellan organisationer från olika sektorer. Den tredje sektorn kan därmed ses bära upp en mer deltagande demokrati och det samarbete som krävs i nätverk kring olika policyfrågor. Det sista finner jag vara centralt för New Public Governance.

Den analysmodell som presenteras nedan har sin källa i figur 2 och figur 3 för studien samt den analys som skett i detta kapitel. Figur 4 nedan summerar resultaten av denna studie.

Figur 4. Egenmakt och de olika styrningsmodellerna



10. Diskussion

De resultat som redovisas i denna studie visar att brukarkooperativet inte bara utgör en unik kunskapsbas där brukare kan dra lärdom av varandra utan det fokus de har vid brukarkooperativet (både som brukare och personal) på att söka information och nå en ökad kunskap avslöjar ett systematiskt kvalitetsarbete och också i förlängningen ett humanistiskt förhållningssätt. De söker kunskap och lär sig argumentera för sin rätt i samhället. Det blir i sig ett starkt uttryck för egenmakt för brukaren och en humanistisk människosyn.

Lindenfors (2019) hävdar att humanismen som livssyn står för ett tydligt ställningstagande. Som humanist sätter man människan och människovärdet i centrum då humanismen *"förenar medmännisklighet och förnuft i en strävan att skapa ett bättre samhälle, där ansvaret läggs på människan själv."* Demokrati och mänskliga rättigheter är universella värden som starkt förknippas med humanismen som vill främja en etik byggd på medmännisklighet och tolerans. Inom denna livssyn finns ett kritiskt tänkande och en vetenskaplig kunskapsyn (Lindenfors, 2019).

Vid brukarkooperativet har man i handling visat upp en humanistisk människosyn där man värdesätter ord som medmännisklighet, tolerans samt människors lika värde. Ljungberg, (2010) påtalar kraften i de humanistiska valutorna: *människovärde* och *delaktighet* (Ljungberg, 2010). Jag tolkar utifrån författarens generella text att ett sätt för dem vid brukarkooperativet att uppnå en bättre värld är att värdesätta kunskap och att lära sig att argumentera för sin rätt i samhället. Det blir i sig ett uttryck för deras syn på egenmakt.

Rörelsen Independent Living har fokuserat mycket på en person med funktionsnedsättningar som agerar självständiga arbetsledare inom ett brukarkooperativ och därmed verkställer sin egen personliga assistans. Till detta har jag två saker att invända, dels betyder det i praktiken ofta att brukaren får agera arbetsgivare dygnet runt för att själv trygga att hen har vikarier vid behov, dels att alla inte orkar att ansvara för detta själva. Nu vet jag att det finns brukarkooperativ som har denna ideologi och samtidigt har många som har medarbetsledare för att de inte klarar själva att verkställa sin personliga assistans som arbetsledare i vardagen utifrån sina funktionsnedsättningar. Min invändning handlar inte om olika förmåga vilket vi alla har i olika avseenden. Min invändning är att denna tolkning av *Independent living-rörelsens* ideal om frihet och självbestämmande ter sig för mig för smal och kan ibland också tolkas vara litet elitistisk så att de med mer omfattande funktionsnedsättningar kan känna sig utanför. Som progressiv politisk rörelse har de varit centrala för framväxten av rättigheter för personer med funktionsnedsättningar och själva assistansreformen.

I praktiken tror jag dock snarare att egenmakt behöver tolkas på det sätt brukarkooperativet gjort i denna studie där man inte säger sig vara

en del av *Independent living-rörelsen* men samtidigt skapat en personlig assistans utifrån brukarens egen önskan om nivå på inflytande. Det blir en personlig assistans där man i högre grad visar respekt för varandras olikheter. Frihet och självbestämmande behöver därmed inte bara tolkas på ett sätt utan brukarkooperativet visar att frihet och självbestämmande också handlar om respekt för alla vår frihet och rätt att vara olika. Det betyder att frihet och självbestämmande som brukare av personlig assistans måste tolkas mer nyanserat med fokus på att ge de verktyg som brukaren behöver för att kunna styra sitt liv med personlig assistans.

Jag tycker därmed att Rønning (2012) har till största del rätt då han hävdar att en ökad egenmakt för brukare inte är helt oproblematiske då detta riskerar att ge offret skulden för det som fallerar om de strukturella förhållandenas betydelse inte tas tillräcklig i beaktande eller om man påtvingar brukarna medproduktion utan att brukarna själva önskar detta. För att arbeta mot diskriminering måste arbetet med individuella och strukturella förhållanden göras samtidigt. Att uppnå en ökad egenmakt för brukare av sociala välfärdstjänster kräver ändringar i maktstrukturer och exploaterande relationer vilka uppstått på grund av ojämlikhet och förtryck (Rønning, 2012: 46–47). Jag delar dock inte forskarens uppfattning om att personalen ska sitta i baksätet ibland och låta brukaren styra mer, snarare borde brukarens självbestämmande och vilja att leva ett liv i självbestämmande vara en utgångspunkt för ett samarbete i alla livets situationer.

För att motverka diskriminering bör vi liksom brukarkooperativet gå en väg som ger alla berörda som arbetar med personlig assistans en ökad kunskap, en tydlig humanistisk värdegrund och en ökad medvetenhet om förtryckande strukturer.

Denna studie har om något visat att det finns många olika organisatoriska vägar att uppnå en större frihet och självbestämmande för brukaren. Det finns inte bara ett rätt normativt svar. Vi behöver bli mer medvetna om dessa organisationers positiva och negativa sidor. Men för att åstadkomma en demokratisering som innefattar förstärkta rättigheter för personer med funktionsnedsättningar behöver vi skapa en mer jämlik värld med en mer demokratisk förvaltning. Denna förvaltning bör ha ett demokratiskt ledarskap som ideal med tydligt fokus på att åstadkomma ökad kunskap och utvärdering där man tar ett övergripande ansvar för välfärdens demokratisering.

Evers och Guillemard (2013) har så rätt då det skriver att det finns ett behov av nya former av solidaritet genom att mixa offentliga och privata resurser och att samordna dem för att ge medborgaren som brukare en mer individanpassad form av skydd och bistånd (Evers & Guillemard, 2013: 12). Välfärdsstatens omvandling får då som jag tolkar dessa forskare sin viktigaste betydelse i att investera i människor och att bidra till deras bemyndigande och en högre nivå av egenmakt.

New Public Governance kan utifrån figur 4 ovan tolkas syfta till ett mer direkt och rådgivande deltagande av aktiva medborgare både som individ och som representant i olika rådgivande och beslutsfattande forum. Det finns enligt Newton (2012) demokratiska innovationer som berör *co-governance* med betydelsen av en gemensam styrelse mellan valda politiker och olika forum för medborgare. Detta samstyre, *co-governance* som avser demokratiska innovationer som kan ha inslag av både rådgivning och direkt demokrati. Dessa *co-governance* projekt involverar medborgare direkt och ofta som organiserade grupper i statens beslutsprocesser om olika policy. Exempel på dessa demokratiska innovationer är deltagande budgetering, medborgarförsamlingar, grannskapsutveckling, by och gemenskapsråd, olika rådgivande gemensamma paneler för ämnen som hälsa, utbildning och samhällsplanering (Newton, 2012: 9).

Genom att bidra med ny kunskap och forskning kring institutionell design, förvaltningens roll och styrningsstrukturer inom olika styrningsmodeller kan vi förändra våra governancestrukturer och därmed bättre tillgodose högre krav på inflytande och egenmakt för medborgaren som brukare. Det är att som forskare bidra till välfärdsstatens demokratisering.

Men för att stärka medborgarnas andel som brukare i olika deliberativa demokratiska processer i relation till deras egna välfärdstjänster behöver vi i Norden stärka medborgarens sociala rättigheter juridiskt. Jag avser då inte att likt USA jaga miniminormer utan det bästa vore nog att finna miniminormer som en undre gräns för alla och låta handläggare inom offentlig förvaltning som tar beslut om tjänster avgöra vad mera som behövs för att garantera en fungerande helhet ur ett rättighetsperspektiv för brukaren. Förr talade man om övriga skäl för att kringgå det mest byråkratiska och fyrkantiga och skapa en fungerande helhet i vardagen för brukaren. Nu i digitaliseringens tidevarv kommer handläggare inom en snar framtid kunna använda AI, artificiell intelligens för att göra olika beräkningar för bidrag. Det är viktigt att vi inte lär oss att programmera miniminormer som i sin byråkratiska standardisering fångar brukaren i en chimär av inflytande utan möjlighet till den flexibilitet och möjlighet till anpassning som krävs för att göra en tjänst som personlig assistans fungerande utifrån lagens intentioner om inflytande och självbestämmande för brukaren. Om vi använder digitaliseringen rätt kan det vara en väg framåt men vi risker också att skapa ytterligare standardisering och vanmakt för individen. Vi måste låta oss tänka kritiskt och problematiserande utifrån teknikens vinningar inom socialt arbete. Zerne (2020) tar upp ett uttalande av Lupita Svensson som är doktor i socialt arbete om att det finns en del personer som har en uppfattning om att beslutsfattandet blir mer rättssäkert med en robot som fattar besluten, men det är viktigt att vara medveten om att algoritmen är

skapad av människor. En robot är därför inte mer neutral eller rättssäker än den kontext i form av den organisation som skapat den (Zerne, 2020).

Används digitaliseringen på fel sätt riskerar den att bli lika begränsande som Försäkringskassans normering vid beslut om personlig assistans under senare år. Vi riskerar då att skapa ett digitalt skruvstäd där en digital robot gör utkast till beslut utifrån inprogrammerade miniminormer som handläggare sedan går igenom. Det kan i värsta fall bli att splittra assistansen i små bitar som tappar helhetsperspektivet kring brukarens självbestämmanderätt och lagens intentioner om att få leva ett liv som andra.

En demokratisering av välfärdsstaten kräver olika demokratiska innovationer men också ett ideal för en mer deltagande demokrati där vi söker balansera demokrati, rättssäkerhet och ekonomisk effektivitet med varandra. Elsters trehörnade dilemma (2003) som tar upp legitimitetsproblem utgår från en triangel det första hörnet utgörs av den representativa politiska demokratin som stiftar lagar och i grunden utgår från en person, en röst vid riksdagsval. Domstolarna som utgör triangelns andra hörn förkroppsligar författningens begränsningar med fokus på allas likhet inför lagen, rättssäkerhet. Det tredje hörnet i triangeln utgörs av den offentliga förvaltningen och dess ambitioner att ekonomiskt effektivt leverera tjänster till medborgarna (Elster, 2003: 4 samt Norén Bretzer, 2017: 53–54 med referens till Elsters forskning).

Min poäng är att Elsters trehörnade dilemma behöver uppdateras till att bättre reflektera den mångfacetterade verklighet som nu råder för demokrati, offentlig styrning, governance, deltagande och krav på individanpassning av långvariga sociala välfärdstjänster för medborgaren som brukare.

Att verka för ett ökat inflytande och starkare egenmakt för medborgare som brukare är att verka för ett mänskligt likvärde i välfärdens praktik men denna praktik av utförande måste sättas i ett större sammanhang av en demokrati i omvandling mot mer deliberation och en offentlig förvaltning som alltmer får en roll av att förmedla demokrati. Vi behöver därmed förnya oss med den representativa demokratin som grund och utveckla denna så att inflytande för medborgaren som brukare inte bara ses som ett särintresse utan som en viktig del i en mer interaktiv governancestruktur där representativa inslag och mer direktdemokratiska inslag balanseras mot varandra i en anda av deliberation och partnerskap. Det är som att den representativa demokratin håller på att byta operativsystem från traditionell förvaltning inom den offentliga sektorn till governance inom och i relation till den tredje sektorn. Detta sker även om de formella politiskt beslutande kanalerna inom den offentliga sektorn tar de övergripande policybesluten till att inbegripa fler mötesplatser för deliberation i olika policynätverk och med inslag av gemensamma styrningsformer i relation till och inom den tredje sektorn.

Litteratur- och referensförteckning.

- Ahola, S. och Konttinen, J-P. (2011): *Ändringarna i handikappservicelagen Rätten till personlig assistans säkerställs*. Översättning: Kvarnström, S. Assistentti.info 2011.
- Alford, J, (2002): "Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective." *Public Administration Review*, May/June, Vol. 62, No. 3, 337-346.
- Andén G., Wästberg I. och Ekensteen V., (2007): *Personlig assistans*. Bokförlaget Robert Larson AB.
- 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.
- Askheim, O-P., (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.
- Askheim, O-P., (2012a): Kapitel 2: *Empowerment-olika infallsvinklar*. Kapitlet har publicerats i Askheim, O-P. och Starrin B., (red.), (2012): *Empowerment i teori och praktik*. Gleerups. Boken kom ut första gången 2007.
- Askheim, O-P., (2012b): Kapitel 9: *Empowerment på allvar? Personlig assistans för funktionshindrade*. Kapitlet har publicerats i Askheim, O-P. och Starrin B., (red.), (2007): *Empowerment i teori och praktik*. Gleerups. Boken kom ut första gången 2007.
- Askheim O-P, Andersen J., Guldvik I., Jenhaug L. og Sigstad Begg I. (2014a): "Brukerstyrt personlig assistanse – statlig policy, kommunal iverksetting og klagesaker." *Forskningsrapport nr. 162 / 2014*. Høgskolan i Lillehammer.
- Askheim O-P, Andersen J., Guldvik I., Jenhaug L. og Sigstad Begg I. (2014b): "Temaoversikter til intervjuer med ulike kommunale informanter" "Brukerstyrt personlig assistanse – statlig policy, kommunal iverksetting og klagesaker." *Forskningsrapport nr. 162 / 2014*. Høgskolan i Lillehammer.
- Assistanskoll (2016a): *Statistik om personlig assistans*. Det är en sammanställning av statistik från Försäkringskassan. Internet, 20161106: <https://assistanskoll.se/assistans-statistik.php>
- Assistanskoll (2016b): *Jämför och välj*. Internet, 2016-11-08: <https://assistanskoll.se/anordnare.html>
- Assistanskoll, (2017): *8 av 10 får avslag på nyansökan av assistansersättning*. Detta är en sammanställning av statistik från Försäkringskassan. Internet 20170330: <https://assistanskoll.se/20170322-8-10-avslag-nyansokan-assistansersettning.html>
- Assistanskoll, (2018a): *Antalet assistansberättigade nu 14 468*. Internet, 2018-11-17: <https://assistanskoll.se/20181101-Antalet-assistansberettigade-nu-14-468.html>
- Assistanskoll, (2018b): *Att välja assistansanordnare* <https://assistanskoll.se/Guider-Att-valja-assistansanordnare.html#Kommun>
- Assistanskoll, (2019): *Stefan Löfven - "Den som har rätt till personlig assistans ska få det"* Internet, 2019-01-24: <https://assistanskoll.se/20190121-Lena-Hallengren-fortsetter-ansvarig-minister.html>
- Assistanskoll (2020a): *Sophie Karlsson, ordförande IFA – "Expressen ger en onyanserad bild av personlig assistans"* Internet, 2020-10-05: <https://assistanskoll.se/20201005-Sophie-lfA-Expressen-onyanserad-bild.html>
- Assistanskoll (2020b): *Statistik om personlig assistans*. Internet, 2020–1018: <https://assistanskoll.se/assistans-statistik.php#one>
- Assistentti.info (2016). *Hemsida med information om personlig assistans i Finland*. Internet, 20161108: <http://www.assistentti.info/sv/svenska/material>
- Barber, B. 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.

- Barbalet, J., (2007): "Citizenship." *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Ritzer, George (ed). Blackwell Publishing, 2007. Blackwell Reference Online. 30 May 2016: http://www.sociologyencyclopedia.com/subscriber/tocnode.html?id=g9781405124331_chunk_g97814051243319_ss1-39
- Bausch, K. C. (1997): *The Habermas/Luhmann debate and subsequent Habermasian perspectives on systems theory*. *Syst. Res.*, 14: 315-330.
- Becker, G. S., (1981): *Altruism in the Family and Selfishness in the Market Place*. *Economica*, New Series, Vol. 48, No. 189 (Feb., 1981), pp. 1-15. Published by: Wiley on behalf of The London School of Economics and Political Science and The Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines. JSTOR.
- Bell, D., (2020): *Communitarianism*. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. First published Thu Oct 4, 2001; substantive revision Fri May 15, 2020. Internet, 2020-08-28: <https://plato.stanford.edu/entries/communitarianism/>
- Bengtsson H. och Gynnerstedt K., (2003): *Assistansreformen i politik och förvaltning*. Harepress, Malmö 2003.
- Bengtsson, Å., (2008): *Politiskt deltagande*, Studentlitteratur, Lund 2008.
- Bennerstedt, U., (2015): *Guiden- praktiska anvisningar för uppsatsens delar*. Version: 2015-06-26. Utgiven av Stockholms universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik.
- Berg Johansen C., and Boch Waldorff C., (2017): *What are Institutional Logics - and where is the perspective taking us? The researchers are working at Copenhagen Business School*. Draft of book Chapter for *New Themes in Institutional Analysis - Topics and Issues from European Research*. Edited by Krücken G., Mazza C., Meyer R. E., & Walgenbach P. Edward Elgar, Forthcoming: August 2017.
- Bifulco, L., (2013): "Citizen participation, agency and voice" *European Journal of Social Theory* 16(2) 174-187.
- Bonfils I. S. och Askheim O-P., (2014): *Empowerment and personal assistance – resistance, consumer choice, partnership or discipline?* *Scandinavian Journal of Disability Research*, 2014. Vol. 16, No. S1, 62–78.
- Brown K. M., Kenny S. and Turner B. S., (2002): "A basis for association? The role of third sector welfare organisations," *Community, Work & Family*, 5:2, 159-180.
- Brusén, P och Hydén, L-C, (2004.) *Ett liv som andra: livsvillkor för personer med funktionshinder*. Studentlitteratur.
- Brusén P. och Flyckt K. red., (2013): *10 Avslutning – reformens många ansikten*. Publicerad i Brusén P. och Flyckt K. red., (2013): *Perspektiv på personlig assistans*. Gothia förlag.
- Bryman, A., (2008): "Of methods and methodology", *Qualitative Research in Organizations and Management*, 3(2), pp. 159-68.
- Bryman A., (2011): *Samhällsvetenskapliga metoder*. Översättning: Björn Nilsson. Uppl. 2. Liber.
- Cahn E. S. (2011): *The Non-Monetary Economy*. Internet, 2018-07-22: <https://timebanks.org/wp-content/uploads/2011/08/Non-MonetaryEconomy.pdf>
- Clarke, J., (2006): *Consumers, Clients or Citizens? Politics, Policy and Practice in the Reform of Social Care*, *European Societies*, 2006, 8:3, 423-442.
- Coote (2010): "The Great Transition: Social justice and the core economy." *nef working paper 1*. Anna Coote, head of Social Policy at nef, with additional input from Professor Neva Goodwin, Co-Director of the Global Development & Environment Institute, Tufts University. Internet 2018-07-26: https://b3cdn.net/nefoundation/82c90c4bb4d6147dc3_1fm6bxppl.pdf
- Creswell, John W. and Plano Clark, Vicki L. (2011): *Choosing a Mixed Methods Design*, in Creswell, J.W. and Plano Clark, V.L, *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage, Chap. 3, pp. 53 – 106, second edition.
- Dahl, R.A. (1989): *Democracy and its critics*. Yale University Press New Haven, USA.
- Defourny J. och Pestoff V., (2014): *Chapter 2: Towards a European Conceptualization of the Third Sector*. Manuskript. Internet: 2018-08-02: <https://www.researchgate.net/search.Search.html?type=publication&query=Towards%20a%20European%20Conceptualization%20of%20the%20Third%20Sector>

- Denscombe, M, (2008). *Forskningens grundregler: samhällsforskarens handbok i tio punkter*. Studentlitteratur, Lund.
- Djurfelt, G., Larsson, R. och Stjärnhagen O., (2010): *Statistisk verktygsåda 1 – samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*. Andra upplagan. Studentlitteratur.
- Easton D., (1971): *The Political System An inquiry into the state of political science*. Second edition. Första utgåvan av boken kom 1953. Alfred A. Knopf, INC.
- Egard, H., (2011): *Personlig assistans i praktiken beredskap, initiativ och vänskaplighet. Doktorsavhandling vid Lunds universitet, Socialhögskolan. Lund dissertations in social work;42: <http://hdl.handle.net/2043/13761>*
- Egidius, H.; (2015): *Natur & Kulturs Psykologilexikon. Lexikonet som rymmer cirka 7000 termer, förkortningar, begrepp och personnamn uppdateras kontinuerligt av Henry Egidius. Internet 20151102: <http://www.psykologguiden.se/www/pages/?Lookup=idiografisk>*
- Ekonomifakta (2020): *Offentlig sektor. Internet 2020-08-12: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Ekonomi/>*
- Elster, J., (2003) *Introduction. Första kapitlet i Elster J. och Slagstad R. Eds. (2003): Constitutionalism and Democracy. Första utgåvan av boken gavs ut år 1988 och detta är en digital utgåva från år 2003.*
- Eme, B. (1993): *'Lecture d'Habermas et éléments provisoires d'une problématique du social solidariste d'intervention', roneo, CRIDA-LSCI, IRESO-CNRS, Paris.*
- Enjolras B., (2009): *"Between Market and Civic Governance Regimes: Civicness in the Governance of Social Services in Europe" Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, (2009) 20:274–290.*
- Enjolras B., and Steen-Johnsen, K., (2016): *Democratic governance and citizenship. Kapitel elva i boken: Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise. Governance and democracy. Laville J-L., Young D. R., and Eynaud P., (eds.). Utgiven av Routledge.*
- Enjolras B. och Sivesind H., (2018): *The Roles and Impacts of the Third Sector in Europe. Kapitel fyra i boken: The Third Sector As A Renewable Resource for Europe. Publisher: Palgrave Macmillan. Editors: Enjolras B, Salamon L M, Sivesind K H and Zimmer A.*
- Eriksson E., (2018): *Brukarinflytandets politiska innebörder – konsensusorientering, individcentrering och avpolitiserings i den nationella policydiskursen. Socialvetenskaplig tidskrift 2018:2, s91-113.*
- Eriksson, K., (2012): *"Self-Service Society: Participative Politics and New Forms of Governance," Public Administration Vol. 90, No. 3, 2012, 685–698.*
- Erlandsson, L., (2014): *LSS – målsättningen som försvann Om hur kommunerna, Försäkringskassan och förvaltningsdomstolarna tolkar och tillämpar Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Rapporten är utgiven av Akademikerförbundet SSR och Handikappförbunden.*
- Esping-Andersen, (red), (2006.) *Kapitel ett: After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. Bok: Welfare States in Transition National Adoptions in Global Economies. Första utgåvan kom 1996 och har sedan tryckts i flera upplagor.*
- Etzioni A., (2010): *Communitarianism. In: Anheier H.K., Toepler S. (eds) International Encyclopedia of Civil Society. Springer, New York, NY.*
- Etzioni A., (2015): *The Encyclopedia of Political Thought, First Edition. Edited by Michael T. Gibbons. Published 2015 by John Wiley & Sons, Ltd.*
- 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, A., (2005): *"Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services," International Journal of Public Administration, 28:9-10, 737-748.*
- Evers, A., (2011): *Chapter 4: "Consumers, Citizens and Coproducers - A Pluralistic Perspective on Democracy in Social Services." Flösser, G., and Otto, H-U., eds. International Studies on Childhood and Adolescence: Towards More Democracy in Social Services: Models of Culture and Welfare. Meuchen,*

DEU: Walter de Gruyter, 2011. *Det verkar vid informationssökning 2016-08-10 som att det finns en ursprunglig tryckning av denna text 1998. Den PDF jag utgår från har dock årtalet 2011.

Evers A. och Laville J-L., (2004a) Introduction. *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar.

Evers A. och Guillemard A-M., (2013): *Introduction: Marshall's concept of citizenship and contemporary welfare reconfiguration*. Kapitel ett i boken: *Social policy and citizenship: the changing landscape / ed. Evers, A. and Guillemard A-M. Oxford University Press*.

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.

Feltenius, D., (2017): *Towards a More Diversified Supply of Welfare Services? Marketisation and the Local Governing of Nursing Homes in Scandinavian Countries*. Kaitel fyra i boken: *Promoting Active Citizenship Markets and Choice in Scandinavian Welfare*. Sivesind H. K. och Saglie J. är redaktörer. Palgrave Macmillan.

FDUV (2019): *Skriftligt yttrande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om regeringens proposition med förslag till lag om funktionshinderservice* (PDF) Internet, 2020-09-17: https://www.fduv.fi/Site/Data/2594/Files/utlatanden/Skriftligt%20yttrande%20om%20regeringens%20proposition%20om%20foerslag%20till%20lag%20om%20funktionshinderservice%2017_1_2019.pdf

Finlands FN-förbund (2016): *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll* Internet, 2018-10-07: https://www.ykliitto.fi/sites/ykliitto.fi/files/vammaisten_oikeudet_2016_sv_net.pdf

Finlex 3.4.1987/380: *Lag om service och stöd på grund av handikapp*.

Fishkin, J., (2012): "Deliberative polling Reflections on an ideal made practical." Kapitel fem i boken: *Geissel, B. och Newton, K. (ed.), (2012). Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise? Routledge, Oxon, UK*.

Friedland, R. and Robert Alford R., (1991): *Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*. Pp. 232-266 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.

Forskningsetiska delegationen (2009): "Etiska principer för humanistisk, samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig forskning och förslag om ordnande av etikprövning." *Forskningsetiska delegationen, Helsingfors 2009*.

Forst, R., (2001): *The Rule of Reasons. Three Models of Deliberative Democracy*. *Ratio Juris*. Vol 14 No. 4 December 2001 (345-78).

Fotaki, M. (2011): "Towards Developing New Partnerships in Public Services: Users as Consumers, Citizens and/or Co-producers in Health and Social Care in England and Sweden." *Public Administration*, 89: 933-955.

Friedland R. and Alford R. R., (1991): "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions," In: W. W. Powell and P. J. DiMaggio, Eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 232-267.

Försäkringskassan (2016a): *Assistansersättning*. *Informationsblad från Försäkringskassan*, Internet, 2016-11-05: <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/fb31f69e-4a89-4112-928c-b9ae358344c7/4057-assistansersattning-160927.pdf?MOD=AJPERES>

Försäkringskassan (2016b): *Vägledning 2003:6. Version 14. Assistansersättning. Beslutad 2016-10-17*.

Försäkringskassan (2016c): *Assistansersättning för vuxna*. Internet: 2016-11-08: <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/assistansersattning>

Försäkringskassan (2017a): *Om personlig assistans - konsekvenser av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen*. *Skrivelse till regeringen (Socialdepartementet)*. Dnr 49577-2017.

Försäkringskassan (2017b): *Assistansersättning - hjälp med andra personliga behov*. *Rättsligt ställningstagande*. Dnr 47058-2017.

- Försäkringskassan (2017c): Assistansersättning. Vägledning 2003:6 Version 17. Beslutad 2017-08-25.
- Geissel, B. and Joas, M. (eds.), (2013): *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* Barbara Budrich Publishers, Opladen, Germany.
- Geurtz, C & Van de wijdeven, T (2010): "Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands", *Local Government Studies*, 36:4, 531-549.
- 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.*
- Giertz, L., (2012): *Erkännande, makt och möten En studie av inflytande och självbestämmande med LSS. Akademisk avhandling för filosofie doktorsexamen i socialt arbete vid Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet 2012. Tryck: Ineko AB, Kållered.*
- Gobo, G (2006): *Set Them Free: Improving Data Quality by Broadening the Interviewer's Tasks, International Journal of Social Research Methodology*, 9:4, 279-301.
- Gobo, G., (2008a): "Designing research," in Gobo, G., "Doing Ethnography," London: Sage, chap. 5, pp. 69-96.
- Gobo, G., (2008b): "Method or methodology? Locating ethnography in the methodological landscape," in Gobo, G., "Doing Ethnography," London: Sage, chap. 2, pp. 15-31.
- Gobo, G., (2008c): "Re-conceptualizing generalization: old issues in a new frame." In: Alasuutari, P., Bickman, L., Brannen, J.(eds.): *The SAGE handbook of social research methods.* London: Sage, pp. 193 – 227.
- Gobo, G., (2011): "Back to Likert. Towards a conversational survey," in Williams, Malcolm and Vogt, Paul (eds.), *The SAGE Handbook of Innovation in Social Research Methods*, London, Sage, pp. 228-248.
- Gobo, G. and Mauceri, S., (2014): *Constructing Survey Data An Interactional Approach.* SAGE Publications Ltd, UK.
- Gobo, G., (2015a): *Professor Gobos syllabus for the PhD course: Mixed Methods: Towards a Methodological Pluralism*, 27 – 31 July 2015 at the Oslo Summer School in Comparative Social Science Studies 2015.
- Gobo, G., (2015b): *Professor Gobos PowerPoint from lecture five: "The inter-vey' A new technique towards the Conversational Survey" at the Oslo Summer School in Comparative Social Science Studies 2015, PhD course: Mixed Methods: Towards a Methodological Pluralism*, 27 – 31 July 2015.
- Gobo, G., (2015c): *Professor Gobos PowerPoint from lecture seven: "Sampling" at the Oslo Summer School in Comparative Social Science Studies 2015, PhD course: Mixed Methods: Towards a Methodological Pluralism*, 27 – 31 July 2015.
- Gobo, G., (2015d): *Professor Gobos PowerPoint from lecture eight: "Generalization" at the Oslo Summer School in Comparative Social Science Studies 2015, PhD course: Mixed Methods: Towards a Methodological Pluralism*, 27 – 31 July 2015.
- Gough, R. och Modig M., (1995): *Leva med personlig assistans. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Liber utbildning.*
- Grunewald K., et al., (2011): *Socialstyrelsen godkänner gruppbostad med personlig assistans. Skrivelse till statsrådet Maria Larsson vid Socialdepartementet i Sverige. Undertecknare är en rad företrädare för olika intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättningar. Kontaktperson är Grunewald, K. Internet, 2018-12-08: https://assistanskoll.se/_up/MariaLarsson.pdf*
- Guldvik, I.; (2003): *Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse ØF-rapport nr 03/2003.*
- Gümüşay, A. A., (2020): *The Potential for Plurality and Prevalence of the Religious Institutional Logic. Business & Society 2020, Vol. 59(5) 855–880. Sage.*
- Gustafsson, H., (2005): *Taking Social Rights Seriously (I): Om sociala rättigheters status. TFR, Tidskrift for Rettsvitenskap 4–5/2005.*
- Gustafsson, H., (2007): *Taking Social Rights Seriously (II): Den handikappade lagen. Retfærd, årgång 30, 2007 nr1/116.*

Gustafsson, H., (2018): Rättighetifiering – om rättigheternas tragedi. Kapitel i boken: Socialrätt under omvandling – om solidaritetens och välfärdsstatens gränser. Erghag T., Leviner P. och Lind A-S (red). Första upplagan. Liber.

Gynnerstedt, K., (2001): "Medborgarskapsteorier i välfärdsfrågor – dimensioner och begrepp." Socialvetenskaplig tidskrift nr 3, s338-50, 2001.

Gynnerstedt, K. red., (2004): Personlig assistans och medborgarskap, Studentlitteratur, Lund.

Gynnerstedt, K. (2011): Tredje åldern – i ett socialt medborgarskapsperspektiv. Kapitel ett i boken Tredje åldern: sociala aspekter och medborgarskap / Kerstin Gynnerstedt, K., & Wolmesjö m., (red.) Gleerups.

Halvorsen, K., (1994) Samhällsvetenskaplig metod. Översättning: S. Andersson. Studentlitteratur, Lund.

Hedlund G. och Montin S., (2009): Governance på svenska. Hedlund och Montin red. Nordstedts.

Haus, M. and Sweeting, D., (2006): "Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map." Political Studies: 2006 Vol. 54, 267–288.

Heinonen, M. och Saraste, H., (2006): Tahtoa, todellisuutta ja toiveita -Suuri kertomus 19 henkilökohtaisesta avusta. HAJ-projekti, Kynnys ry, Helsinki.

Helander, V. and Sundback S., (1998): "Defining the Nonprofit Sector: Finland." Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector. Project, no. 34 edited by L M Salamon and H K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1998.

Held, D, (2011) Demokratimodeller Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi. Andra upplagan, fjärde tryckningen, Bookwell AB, Borgå Finland 2011. Utkom första gången 1997.

Helsingfors universitet, (2019): Doktorsavhandling. Anvisningar vid medicinska fakulteten. Internet, 2019-02-17: <https://www.helsinki.fi/sv/medicinska-fakulteten/forskning/doktorsutbildning/doktorsavhandling>

Heyvaert, M., Maes, B., & Onghena, P. (2013): "Mixed methods research synthesis: Definition, framework, and potential," Quality & Quantity, 47, 659–76.

HFD 2012:41 Internet, 2018-11-16: <https://lagen.nu/dom/hfd/2012:41>

HFD 2012:41 Internet, 2018-11-16: <https://lagen.nu/dom/hfd/2012:41>

HFD 2015 ref 46 Internet, 2018-11-16: <http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/Domstolar/regeringsratten/R%C3%A4ttsfall/HFD%202015%20ref.%2046.pdf>

HFD 2017 ref. 27 Internet, 2018-11-16: <http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/Domstolar/regeringsratten/R%C3%A4ttsfall/HFD%202017%20ref.%2027.pdf>

Holmbom et al., (2004): Vägledningsspärmen ett vägledningmaterial 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.

Hugemark, A, (2004) Kapitel 4: Med rätt att bestämma själv? - "exit", "voice" och personlig assistans. Personlig assistans och medborgarskap, Studentlitteratur, Lund. Gynnerstedt, K, (red.)

Häikiö, L, (2010): "The Diversity of Citizenship and Democracy in Local Public Management Reform." Public Management Review Vol. 12 Issue 3 2010 363-384.

Häikiö, L., (2012): "From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance," Local Government Studies, 38:4, 2012, 415-435.

IfA, (2014): "IfAs Frågeguide inför val av assistansanordnare." Internet: 2016-08-25: http://www.intressegruppen.info/fileadmin/trativin/user_upload/Dokument/IfAs_fr%C3%A5geguide_20140915_SK.pdf

IfA (2017a): Ni måste agera kring den personliga assistansen nu! Brev till Socialdepartementet/regeringen och för kännedom till LSS-utredningen. Brevet är skickat från Intressegruppen för Assistansberättigade (IfA). Internet, 2018-11-16: https://assistanskoll.se/_up/Skrivelse-Borja-agera-okt-2017-1.pdf

- IfA (2017b): *IfAs Frågeguide inför val av assistansanordnare. Interessegruppen för Assistansberättigade (IfA).* Internet, 2018-12-09: <http://brukarkoll.se/wp-content/uploads/2017/02/IfAs-Frageguide-infor-val-av-assistansanordnare.pdf>
- IfA, (2018): "IfAs Frågeguide inför val av assistansanordnare." Internet: 2019-05-13: https://www.inressegruppen.info/fileadmin/user_upload/Frageguide_val_av_anordnare_20180712.pdf
- ISF (2012): *Rapport 2012:18 Utfall av beslut om statlig assistansersättning. Delrapport. En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm 2012.*
- ISF (2014): *Rapport 2014:19 Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning. En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm 2014.*
- ISF (2015): *Rapport 2015:9 Assistansersättningen Brister i lagstiftning och tillämpning. En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen Stockholm 2015.*
- Jacobson, A., (1996): *Röster från en okänd värld: hur människor med fysiska funktionshinder och omfattande hjälpbehov upplever sina existensvillkor. Volym 78 av Doktorsavhandlingar från Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.*
- 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., (2012): "Democratic Governance through Administration." Anckar, C. and Anckar D, eds, (2012.) *Comparisons, Regimes, Elections Festschrift for Lauri Karvonen. Åbo Akademi Press, Åbo, Finland, 2012.*
- Johansson H., Kassman A. och Scaramuzzino R., (2011): *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse. Publicerad av Överenskommelsen.*
- Johnson A., (2019): *Entreprenörer som välfärdsbyggare. Rapport utgiven av Entreprenörskapsforum och tryckt vid Örebro universitet.*
- Kankainen E.-M., (2010): *Personlig assistanspool i Svenskfinland. Slutrapport FDUV, Folkhälsan, Finlands Svenska Handikappförbund och Kårkulla samkommun 12.10.2009-28.02.2010.*
- Karlsson M., (1999) *Självhjälpgrupper i det svenska civilsamhället Funderingar kring utveckling och position Kapitel fyra i Svedberg L. och Trädgårdh L., (1999): Det civila samhället som forskningsfält Nya avhandlingar i ett nytt sekel.*
- Karlsson M. och Börjeson M., (2015): *Bråkarmakt i teori och praktik. Utgiven 2011, tryckt 2015. Natur och kultur.*
- KFO, (2018): *Skuggproposition 9a § 1 st LSS Rapporten har tagits fram med hjälp av IGNE advokatbyrå samt juristerna Strimbold A. och Dicander A. Rapporten är utgiven av KFO, en arbetsgivarorganisation för Kooperation, idéburen välfärd och civilsamhälle.*
- Kooiman, J., (2012): *Governing as Governance Sage. Utgiven 2003, tryckt 2012.*
- Kommunallag 10.4.2015/410. *Finlex.*
- Kontinen J-P (2015): *Rätt till personlig assistans - Handbok för handikappservice – THL. Institutet för hälsa och välfärd, THL. Internet, 2016-11-01: <https://www.thl.fi/sv/web/handbok-for-handikappservice/pa-svenska/startsidan/stod-till-ett-sjalvstandigt-liv/personlig-assistans/ratt-till-personlig-assistans#ots2>*
- Lag (9.2.1990/152) om privat hälso- och sjukvård. *Finland.*
- Lag (3.4.1987/380) om service och stöd på grund av handikapp. *Finland.*
- Lag (30.12.2014/1301) *Socialvårdslag. Finland.*
- Lag (2.12.2005/937) om stöd för närstående. *Finland.*
- Larsson J. P. och Westlund H., (2017): *Betydelsen av socialt kapital för entreprenörskap – regional utveckling i en polariserad tid. Policysammanfattning från Entreprenörskapsforum.*

- Larsson, M. (2008): Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Lemke, T. (2002): Foucault, Governmentality, and Critique, *Rethinking Marxism*, 14:3, 49-64.
- Levander, U., (2011): Utanförskap på entreprenad Diskurser om sociala företag i Sverige. Doktorsavhandling vid institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet. Spikblad.
- Lewin, B., (1998): Funktionshinder och medborgarskap Tillkomst och innebörd av de två rättighetslagarna omsorgslagen och LSS som komplement till socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. *Socialmedicinsk tidskrifts skriftserie nr 55. Doktorsavhandling I ämnet socialmedicin vid Uppsala universitet.*
- Lewin, B., (2009): Skam, likgiltighet och eldsjäl. Tre studier om LSS-reformen och det kommunala självstyret. *Kommunal ekonomi och politik*, volym 13, nr 2, sid. 7 – 26. *Kommunforskning i Västsverige.*
- Lewin, B., (2011): För din skull, för min skull eller för skams skull? Om LSS och bemötande. *Studentlitteratur.*
- Lewin B, (2017): Att få och få behålla LSS-insatser. Om rättssäkerhet vid myndighetsutövning i Uppsala under 2010-talet. Ett kunskaps och diskussionsmaterial. Föreläsningmaterial för temaafon med FUB Umeå 4 oktober 2017. Internet, 2020-10-04: <https://www.fub.se/files/bilagor/lewintemaaftonpresentationumea2017-10-04.pdf>
- Lewin B, (2018): Det kommunala självstyret och LSS. Kapitel 18 i en bok av redaktörerna Altermark, Knutsson och Svensson Chowdhury (2018): *Forskning om personlig assistans – en antologi. Utgiven av KFO Personlig Assistans i samarbete med Funktionsrätt Sverige, Nationellt Kompetenscentrum Anhöriga, Intressegruppen för Assistansberättigade, Föreningen STIL och Riksföreningen JAG.*
- Leydet, D., (2017): *Citizenship. Stanford Encyclopedia of Philosophy. First published Fri Oct 13, 2006; substantive revision Mon Jul 17, 2017. Internet, 2020-08-26: <https://plato.stanford.edu/entries/citizenship/>*
- Lindenfors, P., (2019): Vad är humanism? Artikeln på webbplatsen SO-rummet. Internet, 2020-10-10: <https://www.sorummet.se/fakta-artiklar/vad-ar-humanism>
- Liamputtong P., (2011): *Researching the vulnerable: a guide to sensitive research methods.* Sage.
- Lieberson, S., (1992): "Small N's and big conclusions: an examination of the reasoning in comparative studies based on a small number of cases," reprinted in Gomm, R., Hammersley, M. and Foster, P. (eds.): *Case Study Method. Key Issues, Key Texts.* London: Sage. S. 307-320.
- Lindbeck et al. (2000). *Politisk makt med oklart ansvar. Ekonomirådets rapport 2000.* Lindbeck A., Molander P., Persson T., Petersson o. och Swedenborg B har författat rapporten som är utgiven av SNS förlag. SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Lindblom, A., (1995): *Medborgarskapet i välfärdsstaten föräldrainflytande i skandinavisk grundskola. Doktorsavhandling vid Uppsala universitet. Distributör: Almqvist & Wiksell International.*
- Lindqvist A-M (2009): *Handikappservice i Svenskfinland - en förundersökning. FSKC Rapporter 2/2009 Ab Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området. Helsingfors 2009.*
- Ljungberg, E., (2010): *De humanistiska valutorna. Internet, 2020-10-10: <http://www.fulldelaktighet.nu/?p=66>*
- Luhmann N., (1995): *Social systems. Översättning av Bednarz, J., Jr., med Baecker D. Förord av Knodt E. M. Stanford University Press.*
- Marshall, T.H., (1983): *Citizenship and Social Class and Other Essays. Cambridge University Press, 1950. Denna version är ett utdrag från States and Societies, ed. D. Held, London, Open University/Robertson, M., 1983, pp249-260. Internet 2018-05-12: <http://academtext.narod.ru/MarshallCitizenship.pdf>*
- Mauceri, S., (2014): "Back to the 'golden age': towards a Multilevel Integrated Survey Approach," in Gobo, G. and Mauceri, S., *Constructing Survey Data. An interactional approach, London: Sage, chap. 2, pp. 20–48.*
- May T., (2013): *Samhällsvetenskaplig forskning. Översättning: Sven-Erik Torhell. Studentlitteratur.*
- Meijer, A., (2016): "Coproduction as a structural transformation of the public

sector", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 29 Issue: 6, pp.596-611.

MFD, Myndigheten för delaktighet (2016): *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle - MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet* ISBN: 978-91-87883-20-0 (PDF)
Utreddare: Lagercrantz M., Gustavsson J. och Öhman K-O.

Montin, S. and Elander, I., (1995): "Citizenship, Consumerism and Local Government in Sweden" *Scandinavian Political Studies*, Volume 18, Issue 1, Pages: 25-51, 1995.

Montin, S., (2006a): *Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle? Publicerat som kapitel 6 i Jonsson, L. (red) (2006), Kommunledning och samhällsutveckling. Lund: Studentlitteratur.*

Montin, S., (2006b): *Politisk styrning och demokrati i kommunerna Åtta dilemman i ett historiskt ljus. Brytpunkt Politikens roll i framtiden. Sveriges Kommuner och Landsting. Nationalencyklopedin (2018a): välfärdsstat. Internet 2018-06-08: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/välfärdsstat>*

Nationalencyklopedin (2018b): *socialisation. Internet 2018-08-06: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/C3%A5ng/socialisation>*

Newton, K, (2012): *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.

Norén Bretzer, Y., (2017): *Sveriges politiska system. Studentlitteratur.*

Neumayr M., Meyer M., Pospíšil M., Schneider U., Malý I., (2009): *The role of civil society organisations in different nonprofit regimes: Evidence from Austria and the Czech Republic, in Enjolras B., Sivesind K-H., (ed.) Civil Society in Comparative Perspective. Comparative Social Research, Volume 26. Emerald Group Publishing Limited, pp.167 - 196.*

Neumayr M., and Meyer M., (2010): *In search of civiness: an emperical investigation of service delivery, public advocacy, and community building by civic organizations. Chapter 11 in Brandsen, T., Dekker, P. and*

Evers A., (eds.), (2010): *Civiness in the Governance and Delivery of Social Services. European Civil Society. Nomos.*

Nationellt underrättelsecentrum, (2020): *OLLE. Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet. Utgiven 2020-09-23.*

Norén L., (1999): *Offentliga marknader och brukarinflytande - Sammanfattning. Working paper vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Den färdiga versionen publicerad i Kommunal politik och ekonomi, vol 4, No 1, 7-29.*

Nurmi-Koikkalainen et al. (2020): *Vägkarta för systematisk datainsamling om funktionshinderservice. Diskussionsunderlag 17/2020. Nurmi-Koikkalainen P., Toikka I., Muuri A., och Sivula S., (red.). Utgiven av Institutet för hälsa och välfärd, Helsingfors 2020.*

Osborne, S.P., (2006): *EDITORIAL The New Public Governance? Public Management Review. Vol. 8 Issue 3 2006 377 - 387.* Osborne, S.P., (2010): *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Routledge.*

Onwuegbuzie, A, and Collins, K, (2007): "A Typology of Mixed Methods Sampling Designs in Social Science Research," *The Qualitative Report*, 12 (2), pp.281-316.

Ostrom, E., (1996): "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development*, Vol. 24, No6, pp 1073-1087, 1996.

Pallant J., (2016): *SPSS Survival Manual. 6th edition. A step by step guide to data analysis using IBM SPSS. McGraw Hill Education.*

Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P. and Wilson, R. (1981): *Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. Policy Studies Journal*, 9: 1001-1011.

Pateman, C., (1970): *Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press.*

Pestoff, V., (1998a): *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. (2009): 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 pp. 197–224.

Pestoff, V. (2003): *Making citizenship meaningful in the 21st Century: the Politics of Participation in a Universal Welfare State*, (draft). Mittuniversitetet: Östersund.

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., (2014a): *Hybridity, Coproduction, and Third Sector Social Services in Europe. American Behavioral Scientist* 2014, Vol. 58(11) 1412 –1424. SAGE Publications

Pestoff, V., (2014b): "Collective Action and the Sustainability of Co-Production" *Public management review*, vol:16 iss:3, 383 -401.

Pestoff, V., (2018): *Co-production at the Crossroads of Public Administration Regimes. Chapter 4* in book. Brandsen, Steen and Verschuere (eds): *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*. Routledge.

Pettersson M. och Ribbhagen C., (2003): *Förutsättningar för ett brett medborgerligt deltagande. Kapitel 7* i rapporten: *Demokratitrender: SOM-rapport, 2003* som är utgiven vid Göteborgs universitet.

Petersson, O., (2017): *Den offentliga makten. Studentlitteratur. Fjärde uppl.*

Polanyi, K. (1962), *The great transformation*, New York: Rinehart & Company. Första utgåvan kom 1944. Tredje tryckningen av Beacon Press.

Polletta, F., (2007): "Social Movements, Participatory Democracy in." *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Ritzer, George (ed). Blackwell Publishing, 2007. Blackwell Reference Online. 12 October 2015: http://www.sociologyencyclopedia.com/subscriber/tocnode.html?id=g9781405124331_chunk_g978140512433125_ss1-164

Prop. 1999/2000:79: *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*. Stockholm den 16 mars 2000.

Prop. 2007/08:61: *Kostnader för personlig assistans. Regeringen i Sverige överlämnar denna proposition till riksdagen den 14 februari 2008.*

Putnam R., Leonardi, R., and Nanetti, R.Y., (1994): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* Publisher: Princeton University Press.

Putnam, R (1996): *Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien*. SNS.

Ratzka A., (2006): *Ett ännu ej publicerat utkast till enkät till assistansanordnare från Independent Living Institute.*

Ratzka A., (2013): *Independent Living-rörelsen banande vägen. Kapitel två* i boken: *Perspektiv på personlig assistans*. Red. Brusén P., och Flyckt K. Gothia förlag.

Regeringskansliet, (2020): *Pressmeddelande från Socialdepartementet: Utredning för stärkt personlig assistans*. Internet, 2020-10-05: <https://www.regeringen.se/pressmeddelande/2020/01/utredning-for-starkt-personlig-assistans/>

Rikstermbanken (2018a): *Kund*. Internet 2018-05-22: <http://www.rikstermbanken.se/visaTermpost.html?id=244677>

Rikstermbanken (2018b): *Konsument*. Internet 2018-05-22: <http://www.rikstermbanken.se/visaTermpost.html?id=223132>

Regeringens proposition 1992/93: 159: *om stöd och service till vissa funktionshindrade, Sverige.*

RP 166/2008 rd: *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om service och stöd på grund av*

- handikapp samt 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården. Finland.
- RP 16/2018 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den. Finland.
- RP 159/2018 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om funktionshinderservice samt till lagar om ändring av socialvårdslagen och 13 § i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Finland.
- RP 241/2020 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärds-områden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Finland.
- Regeringsrätten (2009). Regeringsrättsdom i Sverige. Mål nr 5321-07, juni 2009.
- Regeringen/Socialdepartementet (2015): Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan. Regeringsbeslut I:8, 2015-12-17. Sverige.
- RÅ 2009:57 Internet, 2018-11-16: <https://lagen.nu/dom/ra/2009:57>
- RÅ 2010 ref. 17 Internet, 2018-11-16: <https://lagen.nu/dom/ra/2010:17>
- Räty, T., (2015) Guide till handikapplagen. Översättning i valda delar av Svenska översättningsbyrån AB. Samarbetsförbundet kring funktionshinder har bidragit med medel för utgivningen av boken.
- Rønning R., (2012): Brukarmedverkan och empowerment – gammalt vin i nya flaskor? Kapitel tre i Askheim O.P och Starrin B., (red.) (2012): Empowerment i teori och praktik. Gleerups. Första upplagan 2007, fjärde tryckningen.
- Salamon L. M. and Sokolowski, W (2018): Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector. Chapter 2 in Enjolras et al. (2018): The Third Sector As A Renewable Resource for Europe Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities Palgrave Macmillan.
- Scheinin M., ed. (2001): The Welfare State and Constitutionalism in the Nordic Countries. Nord 2001:5.
- Skelcher C. och Rathgeb Smith S., (2015): Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. Public Administration Vol. 93, No. 2, 2015 pp433–448. John Wiley & Sons Ltd.
- SLUP, (2005): Välkommen till konferensen. Guldorn och murbräckor för social ekonomi. Sammanfattning av arbete, resultat och rekommendationer inom projektet Slup.se Slup.se – Stockholms läns utvecklingspartnerskap för social ekonomi.
- Sivesind, K. H. och Solbu Trætteberg, H., (2017a): Does Out-Contracting of Welfare Services Promote Active Citizenship? Kapitel ett i boken: Promoting Active Citizenship Markets and Choice in Scandinavian Welfare. Sivesind H. K. och Saglie J. är redaktörer. Palgrave Macmillan.
- Sivesind, K. H., Solbu Trætteberg, H. och Saglie J., (2017b): The Future of the Scandinavian Welfare Model: User Choice, Parallel Governance Systems, and Active Citizenship. Kapitel åtta i boken: Promoting Active Citizenship Markets and Choice in Scandinavian Welfare. Sivesind H. K. och Saglie J. är redaktörer. Palgrave Macmillan.
- Sandström J., (2020): Kriminellas assistansfusk måste stoppas. Ledare i Svenska Dagbladet. Internet: 2020-10-12: <https://esvd.svd.se/1001/Svenska-Dagbladet/336751/2020-10-12/16186539/Kriminellas-assistansfusk-maste-stoppas>
- Sjöblom S., (2020): Finnish regional governance structures in flux: Reform processes between European and domestic influences, Regional & Federal Studies, 30:2, 155-174.
- Smith, G, (2012). "Deliberative democracy and mini-publics" Geissel, B. och Newton, K, (ed.), (2012). Evaluating Democratic Innovations Curing the democratic malaise? Routledge, Oxon, UK.
- Socialförsäkringsbalk, 2010:110, 51 kap. Assistansersättning. Sverige.
- Socialförsäkringsrapport 2016:5 Assistansersättningens utveckling. Förändringsprocesser 2005–2015. Försäkringskassan. Analys och prognos. Upplysningar: Gisselmann, M.
- Social- och hälsovårdsministeriet (2020a): Statsminister Marins regering fastställde

utgångspunkterna för social- och hälsovårdsreformen. Utgivet av Statsrådet | Snellmangatan 1 A, Helsingfors, PB 23, 00023 Statsrådet.

Social- och hälsovårdsministeriet (2020b): Sammanlagt 2,9 miljoner euro beviljades för försöksprojekt med personlig budget för personer med funktionsnedsättning. Pressmeddelande från Social- och hälsovårdsministeriet 2020-09-17. Internet, 2020-09-18: <https://stm.fi/sv/-/sammanlagt-2-9-miljoner-euro-beviljades-for-forsoksprojekt-med-personlig-budget-for-personer-med-funktionsnedsattning>

Social- och hälsoministeriet(2020c): Försöksprojekt med personlig budgetering för personer med funktionsnedsättning 2020–2021. Projekthandbok. Social- och hälsoministeriets publikationer 2020:10. Finland.

Social- och hälsoministeriet(2021): Regeringens proposition om social- och hälsovårdsreformen och om lagstiftningen i samband med den godkändes i riksdagen. Internet, 2021-08-30: <https://stm.fi/sv/-/regeringens-proposition-om-social-och-halsovardsreformen-och-om-lagstiftningen-i-samband-med-den-godkandes-i-riksdagen>

Socialstyrelsen (2011): Ledsagning enligt LSS och SoL. Kartläggning av kommunernas insatser 2010. Artikelnr 2011-3-49.

Socialstyrelsen (2013): Att ge ordet och lämna plats. Vägledning om brukarinflytande inom socialtjänst, psykiatri och missbruks- och beroendevård.

Socialstyrelsen (2015): Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS. Tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans. Artikelnummer 2015-9-3.

Socialstyrelsen (2017): Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2017. Sverige. Socialstyrelsen (2018a): Begreppsklustret brukare. Internet, 2018-05-19: <http://termbank.socialstyrelsen.se/docs/Bruktext.pdf>

Socialstyrelsen (2018b): Frågor och svar om funktionsnedsättning och funktionshinder, användning av begreppen. Internet, 2018-09-17: <http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/funktionsnedsattningochfunktio>

Socialstyrelsen (2020): Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2020. Rapporten är skriven av Karin Flyckt. Internet, 2020-10-05: <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/s-harepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2020-3-6686.pdf>

Social- och hälsovårdsreformen, (2021): Varför social- och hälsovårdsreformen? Finland. Internet, 2021-08-19: <https://soteuudistus.fi/sv/om-social-och-halsovardsreformen->

Socialutskottets betänkande (2016/17: SoU8): Stöd till personer med funktionsnedsättning. Sverige.

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 handikapputredningen.

Statens offentliga utredningar, SOU 1990:19: Handikapp och välfärd? Redovisning av intervjuundersökning. En bilagerapport utarbetad av Centrum för handikappforskning vid Uppsala universitet på uppdrag av 1989års Handikapputredning. Ur Kungliga bibliotekets samlingar. Digitaliserad år 2015.

Statens offentliga utredningar, SOU 1990:44. Demokrati och Makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport. Digitaliserad år 2014 av Kungliga biblioteket.

Statens offentliga utredningar, SOU 1999:21. Lindqvists nia - nio vägar att utveckla bemötandet.

Statens offentliga utredningar, SOU 2000:38: Välfärd, vård och omsorg. Se särskilt kapitel fyra: Funktionshindrade och den offentliga hjälpapparaten. Författare: Barron K., Michailakis D. och Söder M. Statens offentliga utredningar, SOU 2004:68. Sammanhållen hemvård.

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.
Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.
Slutbetänkande av LSS-kommittén Stockholm 2008. Tryckt av Edita Sverige AB.
Statens offentliga utredningar, SOU 2018:88, Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen, Del 1 & 2.
Betänkande av LSS-utredningen, Stockholm 2018. Utredningen presenterades den 10 januari 2019.
- Statens offentliga utredningar, SOU 2021:37, Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. Betänkande av Utredningen stärkt assistans Stockholm 2021.
- Socialtjänstlag (2001:453) Sverige.
Sundell, A., (2010): Guide: Envägs variansanalys (ANOVA). Internet, 2020-11-01: <https://spssakuten.com/2010/12/21/guide-envags-variensanalys-anova/>
- Surbhi, S., (2015): Difference Between Public Sector and Private Sector. Utgivare är Key Differences. Internet: 2020-08-16: <https://keydifferences.com/difference-between-public-sector-and-private-sector.html>
- Svedberg, L. (2005) Det civila samhället och välfärden – ideologiska önskedrömmar och sociala realiteter. Kapitel tre i Amnå E., (red.) Civilsamhället Några forskningsfrågor. Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlunds förlag.
- Svenska Akademiens ordböcker (2018a): Medborgare. Internet 2018-05-22: <https://svenska.se/tre/?sok=medborgare&pz=1>
- Svenska Akademiens ordböcker (2018b): Välfärdsstat. Internet 2018-05-22: <https://svenska.se/tre/?sok=v%C3%A4lf%C3%A4rdsstat&pz=2>
- Svenska Akademiens ordböcker (2018c): Inflytande. Internet 2018-05-22: <https://svenska.se/saol/?hv=lnr37593>
- Svenska Akademiens ordböcker (2018d) Självbestämmande. Internet 2018-05-22: <https://svenska.se/tre/?sok=sj%C3%A4lvbest%C3%A4mmande&pz=2>
- Svenska Akademiens ordböcker (2018e): Medbestämmande.
Internet 2018-05-22: <https://svenska.se/tre/?sok=medbest%C3%A4mmande&pz=2>
- Svenska Akademiens ordböcker (2018f): Medinflytande. Internet 2018-05-22: <https://svenska.se/tre/?sok=brukarinflytande&pz=2>
- Svenska Akademiens ordböcker (2018g): Egenmakt. Internet 2018-05-22: <https://svenska.se/tre/?sok=egenmakt&pz=2>
- Svenska Yle (2017): Vårdreformen och bolagiseringen - därför är planerna i hård motvind. Internet, 2021-01-04: <https://svenska.yle.fi/artikel/2017/06/29/vardreformen-och-bolagiseringen-darfor-ar-planerna-i-hard-motvind>
- Svenska Yle (2019a): Oro för den nya lagen om funktionshinder: "De kommer att delas upp i A- och B-lag" Internet, 2020-09-17: <https://svenska.yle.fi/artikel/2019/06/14/oro-for-den-nya-lagen-om-funktionshinder-de-kommer-att-delas-upp-i-a-och-b-lag>
- Svenska Yle (2019b): Här är 6 skäl till att vårdreformen sprack och regeringen föll: "Man gör inte en Billnässtol av en Ikea-pall" Internet, 2020-09-18: <https://svenska.yle.fi/artikel/2019/03/08/har-ar-6-skal-till-att-vardreformen-sprack-och-regeringen-foll-man-gor-inte-en>
- Svenska Yle (2020a): Vårdreformen är klar: 1 200 sidor lagtext går på utlåtanderunda till medborgare och experter. Internet, 2020-09-18: <https://svenska.yle.fi/artikel/2020/06/15/vardreformen-ar-klar-1-200-sidor-lagtext-gar-pa-utlatanderunda-till-medborgare>
- Svensk författningssamling 2010:110: Assistansersättning regleras i 51 kap socialförsäkringsbalken.
- Svensk författningssamling 1993:387: Lag om stöd och service till vissa funktionshinder.
- Svensson, S., (2018): Personlig assistans. Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet. Promemoria. S2018/00301/FST. Regeringskansliet. Sverige.
- SVT (2018): Striden om assistansen. Nyhetsdokumentär, 2018-08-26. Internet, 2018-11-17: <https://www.svtplay.se/video/19022434/striden-om-assistansen?info=visa>
Tashakkori, A., & Creswell, J. (2007): "Exploring the nature of research questions in

mixed methods research," *Journal of Mixed Methods Research*, 1(3), 207–11.

THL (2015a) Ersättningar för personlig assistans. THL. Institutet för hälsa och välfärd, THL. Internet, 2016-11-05: <https://www.thl.fi/sv/web/handbok-for-handikappservice/lag-rattspraxis/rattspraxis-om-personlig-assistans/ersattningar-for-personlig-assistans>

THL (2015b) Sätt att ordna personlig assistans. THL. Institutet för hälsa och välfärd, THL. Internet, 2016-11-06: <https://www.thl.fi/sv/web/handbok-for-handikappservice/pa-svenska/startsidan/stod-till-ett-sjalvstandigt-liv/personlig-assistans/satt-att-ordna-personlig-assistans>

THL (2016): Handbok för handikappservice. Internet, 2016-11-08: <https://www.thl.fi/sv/web/handbok-for-handikappservice>

THL (2017): Statistikrapport 34/2017: Handikappservicen 2016 - Delrapport om kommunenkäten. Internet 2018-09-30: https://thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/2017/liitetaulukot/Tr34_17_tabellbilagor.pdf

THL (2018a): Handbok för handikappservice. Personlig assistans. Internet, 2018-09-08: <https://thl.fi/sv/web/handbok-for-handikappservice/pa-svenska/startsidan/stod-till-ett-sjalvstandigt-liv/personlig-assistans>

THL (2018b): Hemvård och anstaltsvård och boendeservice inom socialvården 2016. Internet, 2018-09-11: <https://thl.fi/sv/web/thlfi-sv/statistik/statistik-efter-amne/social-service-for-aldre/institutionsvard-och-boendeservice-inom-socialvarden>

THL (2018c): Om att använda rätt begrepp – funktionshinder, funktionsnedsättning eller funktionsvariation? Text av Nordlund-Spiby R. expert, THL. Internet 2018-09-16: <https://blogi.thl.fi/sv/om-att-anvanda-ratt-begrepp-funktionshinder-funktionsnedsattning-eller-funktionsvariation/>

THL, (2018d): Klientplan och serviceplan Internet: 2018-10-15: [https://thl.fi/sv/web/handbok-for-handikappservice/serviceplanering/serviceplanen#Klientplanens%20och%20serviceplane](https://thl.fi/sv/web/handbok-for-handikappservice/serviceplanering/serviceplanen#Klientplanens%20och%20serviceplanens%20uppl%C3%A4ggning)

THL, (2018e): Sätt att ordna personlig assistans

Internet: 2018-10-27:

<https://thl.fi/sv/web/handbok-for-handikappservice/pa-svenska/startsidan/stod-till-ett-sjalvstandigt-liv/personlig-assistans/satt-att-ordna-personlig-assistans#kommunen>

THL (2019): Utredning av servicebehovet för personlig assistans Internet, 2019-09-01:

<https://thl.fi/sv/web/handbok-om-funktionshinderservice/stod-och-service/personlig-assistans/utredning-av-servicebehovet-for-personlig-assistans>

THL (2020a): Relationen mellan personlig assistans och andra tjänster.

Internet, 2020-09-12:

<https://thl.fi/sv/web/handbok-om-funktionshinderservice/rattspraxis/rattspraxis-om-personlig-assistans/relationen-mellan-personlig-assistans-och-andra-tjanster>

THL (2020b): THL Datafönstret. Testversion 0.1.4. Internet, 2020-09-15:

<https://proto.thl.fi/tietoiikkuna/sv/#/chart?serviceAreaId=14&previousView=chart&indicatorId=3436>

THL (2020c): Genomförande och uppföljning av servicen. Internet, 2020-11-02:

<https://thl.fi/sv/web/handbok-om-funktionshinderservice/serviceprocessen/genomforande-och-uppfoljning-av-servicen>

Thornton, P.H. and Ocasio, W., (2008): 'Institutional Logics', in R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin and R. Suddaby (eds), *Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 99–129.

Thornton, P.H., Ocasio W. and Lounsbury M., (2012): *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press.

Trägårdh, L. (1999): *Bemäktiga individerna - Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige*. Fritzes.

Trætteberg H., (2018): *User Democracy in Schools? Comparing Norwegian Schools With Nursing Homes*, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62:1, 17-33.

Uppsala universitet, Uppsala biobank och Akademiska sjukhuset (2014): *Mall för Forskningspersonsinformation och Informerat Samtycke*. Mallen är baserad på "Vägledning till

forskningspersonsinformation" utgivet av Centrala etikprövningsnämnden och Nationella Biobanksrådet (NBR).

Vamstad, J. (2007). "Governing welfare: The third sector and the challenges to the Swedish welfare state." Doktorsavhandling i statsvetenskap vid Mittuniversitetet, Östersund.

Varhila, K., Huhta J., Parsons, A., Sivula, S. och Konttinen J.-P., (2015): Slutrapport av arbetsgruppen för revidering av handikapplagstiftningen. Social- och hälsovårdsministeriet, Helsingfors.

Van Til, J., (1997): A perspective on New Communitarian Thinking and the Communitarian Agenda: a challenging addition to third sector Thought. *Voluntas: International Journal of Voluntary and ...*, 1997, pp 75–81.

Vedung, E. och Dahlberg M., (2013): *Demokrati och brukarutvärdering. Andra upplagan. Studentlitteratur.*

Westberg K., (2008): Finland - "Den nya assistanslagen når inte ända fram" Artikel på Assistanskolls hemsida. Ulf Gustafsson och Elina Akaan Penttilä intervjuades av Kenneth Westberg 2008-11-28. Assistanskoll! En tjänst av Independent Living Institute. Internet, 2018-10-08: <https://assistanskoll.se/20090121-TEMA-andra-lander-Finland.html>

Westberg K., (2010): Mathias Blomberg, CJ Advokatbyrå - "Funktionsnedsattas liv offras på ett altare av enhetlighet och exakthet." Artikel på Assistanskolls hemsida. Advokat Mathias Blomberg intervjuades av Kenneth Westberg 2010-02-25. Internet, 2019-08-09: <https://assistanskoll.se/20100225-Mathias-Blomberg-Funktionsnedsattas-offras-altare-av-enhetlighet-och-exakthet.html>

Westberg, K., (2014a): Norge får rättighetslagstiftning för personlig assistans. Artikel på Assistanskolls hemsida. Vibeke Marøy Melstrøm intervjuades av Kenneth Westberg 2014-06-16. Internet, 2018-10-08: <https://assistanskoll.se/20140617-Norge-rttighetslagstiftning-personlig-assistans.html>

Westberg, K., (2014b): Barbro Lewin, funktionshinderforskare - "Rätten till delaktighet ska utgå från individens mål i livet" Artikel på Assistanskolls hemsida. Barbro Lewin intervjuades av Kenneth Westberg 2014-11-12. Internet, 2018-11-15: [\[delaktighet-ska-utga-individens-mal-livet.html\]\(https://assistanskoll.se/20141113-Lewin-delaktighet-ska-utga-individens-mal-livet.html\)](https://assistanskoll.se/20141113-Lewin-</p></div><div data-bbox=)

Westberg K., (2016a): Finland, Elina Akaan Penttilä - "Det är svårt att få assistanstimmar som täcker behovet" Artikel på Assistanskolls hemsida. Elina Akaan Penttilä intervjuades av Kenneth Westberg 2016-03-22. Internet, 2016-11-06: <https://assistanskoll.se/20160323-Finland-Elina-Akaan-Penttile-Det-er-svart-assistanstimmar-tecker-behovet.html>

Westberg K., (2017): Emma Henriksson, Ordförande i Sociallutsnittet - "Ersättningen är så låg att valfriheten försvinner" Artikel på Assistanskolls hemsida. Emma Henriksson intervjuades av Kenneth Westberg 2017-04-08. Internet 20190303: <https://assistanskoll.se/20170411-Henriksson-Sociallutsnittet-Ersattningen-lag-valfriheten-forsvinner.html>

Westberg K., (2019a): Mikael Klein, Funktionsrätt Sverige - "LSS-Utredningen är gjord i och präglad av en annan tidsdebatt" Artikel på Assistanskolls hemsida. Mikael Klein intervjuades av Kenneth Westberg 2019-01-12. Internet, 2019-01-24: <https://assistanskoll.se/20190114-Klein-LSS-Utredningen-annan-tidsdebatt.html>

Westberg K., (2019b): Bengt Eliasson, Liberalerna - "Vi ska tillbaka till 2015 års nivå, när neddragningarna började" Artikel på Assistanskolls hemsida. Bengt Eliasson intervjuades av Kenneth Westberg 2019-01-16. Internet, 2019-01-24: <https://assistanskoll.se/20190117-Eliasson-Liberalerna-tillbaka-2015.html>

Westberg K., (2019c): Yvonne Malmgren, f.d. LSS-handläggare - "På nittioalet var politikerna överens om att LSS inte hade en prislapp" Artikel på Assistanskolls hemsida. Yvonne Malmgren intervjuades av Kenneth Westberg 2019-04-10. Internet, 2019-08-09: <https://assistanskoll.se/20190424-Malmgren-fdlss-LSS-inte-prislapp.html>

Westerberg, B., (2016a): "Inte självklart att ökad träffsäkerhet är bra" Artikel på Assistanskolls hemsida. Internet 20170301: <https://assistanskoll.se/20161109-Bengt-Westerberg-Inte-sjelvklart-okad-treffsekerhet-er-bra.html>

Westerberg; B., (2016b): Personlig assistans - hotad frihetsreform? Rapporten är skriven på uppdrag av Arbetsgivarförbundet KFO,

Värdföretagarna, KFS, PARO och Assistansanordnarna.

Westerberg B., (2017): Personlig assistans – en kritisk granskning av regeringens direktiv till LSS-utredningen.

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>

Westin, A. (2014). Medborgare, brukare av välfärd eller klient? – En jämförande studie om brukarens inflytande mellan en kommun, ett assistansbolag och ett brukarkooperativ som utför personlig assistans. Licentiatavhandling inom ämnet offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Doria: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201502041512>

Westin, A., (2017): Från passiv brukare till aktiv medborgare och medproducent av sociala välfärdstjänster. Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 1/2017, 94. årgång 23, 23–40. Internet: https://research.abo.fi/ws/portalfiles/portal/25195652/NAT_1_2017_3.pdf

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 vägskalet. Tjänsteforum.

Väyrynen R., (2014): Handikappservicen 2013 – Delrapport om kommunenkäten. THL. Institutet för hälsa och välfärd.

Zerne (2020): En digitaliserad socialtjänst - robotarna tar över, eller din nya kollega? En artikel på Linköping universitets hemsida där Lupita Svensson, doktor i socialt arbete vid Lunds universitet blir intervjuad. Internet, 2020-11-19: <https://liu.se/nyhet/en-digitaliserad-socialtjanst-robotarna-tar-over>

Överenskommelse (2019): Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Sverige. Internet, 2019-01-24: [https://www.liberalerna.se/wp-](https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/utkast-till-sakpolitisk-occ88k-s-c-l-mp.pdf)

[content/uploads/utkast-till-sakpolitisk-occ88k-s-c-l-mp.pdf](https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/utkast-till-sakpolitisk-occ88k-s-c-l-mp.pdf)

Øvreid, B., (2012) Empowerment är svaret, men vad var frågan. Kapitel fyra i boken: Askheim, O-P. och Starrin B., (red.), (2012): Empowerment i teori och praktik. Gleerups. Boken kom ut första gången 2007.

Bilaga 1: Frågeguide till intervju med brukare för att undersöka brukares möjlighet till självbestämmande i frågor om personlig assistans i Finland och Sverige.

Författare: Anna M. Westin.

*Svarsalternativen har tagits bort i denna frågeguide.

Bakgrundsinformation.

Personkod till databasen:

Kön på den svarande?

Ålder hos den svarande?

Land den svarande bor i?

Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande?

Vilken roll har du som svarande?

Enhetskod till databasen:

Enhetsvisa basuppgifter som du tar reda på innan intervjun via kontakt med högre chef:

Antal anställda inom organisationen för personlig assistans inom kommunen eller regionen:

Antal administrativa arbetsledare/områdeschefer för personlig assistans inom kommunen eller regionen:

Hur många brukare av personlig assistans ansvarar en administrativ arbetsledare för i genomsnitt?

Kommunens kodnamn i databasen:

Kommunvisa basuppgifter som du tar reda på innan intervjun via kontakt med högre chef:

Antal kommuninvånare:

Antal anställda totalt inom kommunen:

Antal anställda inom social omsorg:

Vilket språk är majoritetsspråk i kommunen?

Jag vill nu ställa några frågor som visar på dina rättigheter som brukare.

Har du som brukare rätt att kunna göra ett självständigt val av producent/assistansanordnare?

Vet du om det är din kommun eller Försäkringskassan, statlig myndighet som bär huvudansvaret för beslut om vilka tjänster och antalet assistanstimmar som är mest lämpliga för dig?

Kombineras den personliga assistansen som du erhåller med andra välfärdstjänster inom kommunen?

Vilka tjänster kombineras i så fall din personliga assistans med?

Om den svarande svarat annan service på föregående fråga, vilken eller vilka tjänster?

Om kravet på brukaren att arbetsleda sina personliga assistenter.

Finns det formella kravet på vilja och förmåga hos dig som brukare att vara arbetsledare för dina personliga assistenter?

Går det att få personlig assistans om man som brukare inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter?

Välfärdstjänstens omfattning.

Hur många assistanstimmar har du fått beslut på per vecka?

Har du andra insatser som komplement till din personliga assistans?

Om du har andra insatser så i så fall hur många timmar per vecka?

Arbetsgivarmodeller för personlig assistans.

Hur är din personliga assistans organiserad?

Ansvar för ärendehantering och uppföljning, kontroll vid beslut.

Vem ansvarar för ärendehantering vid ansökan om personlig assistans och då också beslut om antalet assistanstimmar för brukaren?

Kan du som brukare äga något slags inflytande över antalet assistanstimmar som du erhåller

Får man som brukare själv köpa fler assistanstimmar om man ser ett behov av detta?

Tillgång på information för brukaren vid val av /assistansanordnare.

På vilka sätt har du erhållit information från kommun eller statlig myndighet om personlig assistans och om så tillåts de olika alternativa producenter som finns för personlig assistans?
Om du varit i kontakt med någon eller några organisationer som informerat om personlig assistans så nämner gärna vilken sorts organisationer du varit i kontakt med?

Möjlighet till återkoppling, påverkan för brukare och producenter av personlig assistans inom kommunen.

Finns det handikappråd inom kommunen?

Över vilka slags frågor kan handikapprådet äga inflytande och uttala sig om som du upplever det?

Finns andra alternativa forum för dialog genom vilka brukare kan ha politiskt inflytande över personlig assistans inom kommunen?

Avtalets vara eller icke vara.

Finns det ett avtal mellan dig som brukare och verksamheten vilket reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen?

Framgår det i avtalet klart och tydligt kostnaden som assistansanordnaren tar ut för att utföra tjänsten till dig som brukare?

Finns det en serviceplan för brukarens personliga assistans och andra tjänster som kombineras med den personliga assistansen inom kommunen?

Sociala mål för producenter av personlig assistans.

Sociala mål bygger på en tydligt formulerad värdegrund i organisationen och att konkret vilja nå en förbättring konkret för en grupp i samhället. Organisationer från olika samhällssektorer kan förväntas arbeta efter olika huvudvärde, sociala mål.

Finns det uttalande sociala mål och en uttalad värdegrund för den organisation du verkar inom och hur skulle du då beskriva dess sociala mål?

Jag kommer nu be dig att rangordna följande sociala mål utifrån en Likertskala, d.v.s. från extremt oviktig, ganska oviktig, neutralt viktig, ganska viktig till extremt viktig.

"Rättvisa"

"Frihet"

"Trygghet"

"Självbestämmande"

"Medinflytande/medbestämmande"

"Självhjälp"

"Närhet"

"Broderskap"

"Gemenskap"

Alla sociala mål har kategoriserats med en 5-gradig skala med värde/kod:

1= "extremt oviktig"

2= "ganska oviktig"

3= "neutralt viktig"

4= "ganska viktig"

5= "extremt viktig"

Finns det andra sociala mål som den svarande tycker borde nämnas, vilka?

Upplever du i dina kontakter med olika utförande producenter, assistansanordnare att det finns olika sociala mål som utmärker dessa organisationer som producenter av personlig assistans?

Olika roller inom den personliga assistansen.

Hur ser du som brukare på din roll som arbetsledare?

Hur ser du som personliga assistent på din roll i vardagen för den funktionshindrade?

Hur ser du som administrativ arbetsledare på din roll inom organisationen?

Hur ser du som handläggare på din uppgift inför beslut och uppföljning av den personliga assistansen?

Assistansens innehåll.

Har du som brukare rätt att vara arbetsledare med arbetsledningsuppgifter i vardagen för din personliga assistans?

Vem utför arbetsledningsuppgifter om brukaren inte kan eller vill åta sig dem?

Har du som brukare sista ordet och kan styra över assistenternas arbetsuppgifter och när de arbetar?

Vem beslutar, har sista ordet om schema och arbetsinnehåll för assistenterna?

Vem ansvarar, har sista ordet vid rekrytering av assistenter?

Har brukaren något inflytande över hur assistansersättningen fördelas mellan löner, utbildning och assistansomkostnader?

Arbetsledarstöd.

Erbjuds du fortbildning i hur du ska vägleda sina personliga assistenter?

Finns stöd i verksamheten för introduktion av nya assistenter?

Kan du själv som brukare besluta om behovet av fortbildning för dig som arbetsledare för att handleda dina assistenter?

Kan du som brukare själv besluta om behovet av fortbildning för dina personliga assistenter?

Vem ansvarar för vikarieanskaffning?

Klagomål.

Har du som brukare själv möjlighet att kunna byta ut en personlig assistent som missköter sitt arbete?

Kan du som brukare själv byta assistansordnare?

Dokumentation.

Har du som brukare rätt att ta del av all den information som berör dig hos assistansordnaren exempelvis minnesanteckningar som är av vikt och värde för brukaren från medarbetarsamtal (det vill säga samtal mellan chef och assistent)?

Ekonomi.

Får du som brukaren en månadsredovisning över hur assistansmedlen används, dvs. ekonomisk redovisning?

Kan du som brukare bestämma över dina assistansomkostnader (vilket underlättar resor och aktiviteter)?

Måste du som brukare ansöka enskilt varje gång om assistansomkostnader för exempelvis tågresa hos kommunen?

Kvalitetsuppföljning.

Regleras kvalitetsuppföljning i ett avtal med dig som brukare?

Finns det en kontinuerlig kvalitetsuppföljning där du som brukare kan äga inflytande?

Om kvalitetsuppföljningen sker kontinuerligt så hur går denna kvalitetsuppföljning till för din assistans?

Finns det handikappråd eller liknande i kommunen?

Har du någon egen erfarenhet av deltagande vid handikappråd eller likande?

Övergripande uppfattning om brukarens faktiska inflytande i vardagen.

Hur upplever du övergripande ditt inflytande som brukare över din personliga assistans?

Jag kommer nu be dig att svara utifrån en Likertskala, d.v.s. där du rangordnar ditt upplevda inflytande på en skala från:

0= "inget inflytande alls"

1= "extremt dåligt inflytande"

2= "ganska dåligt inflytande"

3= "ganska bra inflytande"

4= "extremt bra inflytande"

Alla svar kategoriseras med en 5-gradig skala med värde/kod:

0= "inget inflytande alls"

1= "extremt dåligt inflytande"

2= "ganska dåligt inflytande"

3= "ganska bra inflytande"

4= "extremt bra inflytande"

Det var min sista fråga för intervjun. Varmt tack för Din medverkan!

Bilaga 2: Frågeguide till intervju med handläggare för att undersöka en brukares möjlighet till självbestämmande i frågor om personlig assistans i Finland och Sverige.

Författare: Anna M. Westin.

*Svarsalternativen har tagits bort i denna frågeguide.

Bakgrundsinformation.

Personkod till databasen:

Kön på den svarande?

Ålder hos den svarande?

Land den svarande bor i?

Vilken organisation, enhetstyp tillhör du som svarande?

Vilken roll har du som svarande?

Enhetskod till databasen:

Enhetsvisa basuppgifter som du tar reda på innan intervjun alternativt via kontakt med högre chef:

Antal anställda inom organisationen för personlig assistans inom kommunen eller regionen:

Antal administrativa arbetsledare/områdeschefer för personlig assistans inom kommunen eller regionen:

Hur många brukare av personlig assistans ansvarar en administrativ arbetsledare för i genomsnitt?

Kommunens kodnamn i databasen:

Kommunvisa basuppgifter som du tar reda på innan intervjun via kontakt med högre chef:

Antal kommuninvånare:

Antal anställda totalt inom kommunen:

Antal anställda inom social omsorg:

Vilket språk är majoritetsspråk i kommunen?

Jag vill nu ställa några frågor som visar på brukarens rättigheter

Har brukare generellt rätt att kunna göra ett självständigt val av producent-/assistansanordnare?

Är det kommunen eller Försäkringskassan som bär huvudansvaret för beslut om vilka tjänster och antalet assistanstimmar som är mest lämpliga för brukaren?

Har du som handläggare erfarenhet av att kunna påverka brukarens val av assistansanordnare (arbetsgivarmodell)?

När man arbetar som handläggare följer man lagar vid beslut men är det inte så att olika tolkningar av lagstiftning kan göra att olika tjänster inkluderas inom personlig assistans i olika kommuner (regioner)?

Kan du som handläggare ge mig olika exempel på hur olika tolkningar av vilka tjänster som ska ingå i personlig assistans kan visa sig vid beslut? För att besvara denna fråga kommer jag ge dig olika exempel på vad som skulle kunna ge olika beslut och jag ber dig att svara på en femgradig Likert skala från extremt osannolikt, ganska osannolikt, neutralt, ganska sannolikt och extremt sannolikt.

Arbete.

Studier.

Hushållssysslor som att städa, tvätta och diska där hemma.

Sport och träning.

Renovering av huset/lägenheten.

Lokala resor.

Nationella resor.

Utrikesresor.

Middag ute på restaurang på stan eller hemma hos vänner.

Föreningsaktiviteter.

Social omsorg och omvårdnad.

Alla svar har kategoriserats med en 5-gradig skala med värde/kod:

1= "Extremt osannolikt"

2= "Ganska osannolikt"

3= "Neutralt"

4= "Ganska sannolikt"

5= "Extremt sannolikt"
Diskret bortfall av värde: -9. Ordinal skala.

Finns det ett behov för dig som handläggare att reglera vem som utför assistansen för brukaren vid beslut?

Finns det ett behov hos dig som handläggare att reglera vid beslut exakt när och till vad den personliga assistansen ska användas för brukaren?

Vilka är de tyngsta skälen för dig som handläggare att vilja reglera och åtminstone till viss del standardisera beslut om personlig assistans till brukaren?

Hur mycket inflytande upplever du som handläggare att brukaren har över beslut om sin personliga assistans i termer av vem som utför assistansen, när och till vad?

Jag kommer nu be dig att svara utifrån en Likertskala, d.v.s. där du rangordnar ditt upplevda inflytande på en skala från:

1= "Extremt dåligt"

2= "Ganska dåligt"

3= "Neutralt"

4= "Ganska bra"

5= "Extremt bra"

Kombineras generellt den personliga assistansen som brukare erhåller med andra välfärdstjänster inom kommunen?

Vilka tjänster kombineras i så fall vanligen brukares personliga assistans med?

Om den svarande svarat annan service på föregående fråga, vilken eller vilka tjänster?

Om kravet på brukaren att arbetsleda sina personliga assistenter.

Finns det formella kravet på vilja och förmåga hos brukare att vara arbetsledare för sina personliga assistenter?

Går det att få personlig assistans om man som brukare inte själv utan bara med hjälp från någon kan handleda sina personliga assistenter?

Ansvar för ärendehantering och uppföljning, kontroll vid beslut.

Vem ansvarar för ärendehantering vid ansökan om personlig assistans och då också beslut om antalet assistanstimmar för brukaren?

Kan brukaren äga något slags inflytande över antalet assistanstimmar som han eller hon erhåller?

Får man som brukare själv köpa fler assistanstimmar om man ser ett behov av detta?

Tillgång på information för brukaren vid val av /assistansanordnare.

På vilka sätt kan brukaren erhålla information från kommun eller statlig myndighet om personlig assistans och om så tillåts de olika alternativa producenter som finns för personlig assistans?

Avtalets vara eller icke vara.

Finns det ett avtal mellan brukaren och verksamheten vilket reglerar rättigheter och ansvarsfördelning för den personliga assistansen?

Framgår det i avtalet klart och tydligt kostnaden som assistansanordnaren tar ut för att utföra tjänsten till brukaren?

Finns det en serviceplan för brukarens personliga assistans och andra tjänster som kombineras med den personliga assistansen inom kommunen?

Sociala mål för organisationen.

Sociala mål bygger på en tydligt formulerad värdegrund i organisationen och att konkret vilja nå en förbättring konkret för en grupp i samhället. Organisationer från olika samhällssektorer kan förväntas arbeta efter olika huvudvärde, sociala mål.

Finns det uttalande sociala mål och en uttalad värdegrund för den organisation du verkar inom och hur skulle du då beskriva dess sociala mål?

Jag kommer nu be dig att rangordna följande sociala mål utifrån en Likertskala, d.v.s. från extremt oviktig, ganska oviktig, neutralt viktig, ganska viktig till extremt viktig.

"Rättvisa"

"Frihet"

"Trygghet"

"Självbestämmande"

"Medinflytande/medbestämmande"

"Självhjälp"

"Närhet"

"Broderskap"

"Gemenskap"

Alla sociala mål har kategoriserats med en 5-gradig skala med värde/kod:

1= "extremt oviktig"

2= "ganska oviktig"

3= "neutralt viktig"

4= "ganska viktig"

5= "extremt viktig"

Finns det andra sociala mål som den svarande tycker borde nämnas, vilka?

Upplever du i dina kontakter med olika utförande producenter, assistansanordnare att det finns olika sociala mål som utmärker dessa organisationer som producenter av personlig assistans?

Olika roller inom den personliga assistansen.

Hur ser du som handläggare på din roll inför beslut och uppföljning av den personliga assistansen?

Kvalitetsuppföljning.

Regleras kvalitetsuppföljning i ett avtal med brukaren?

Finns det en kontinuerlig kvalitetsuppföljning där brukaren kan äga inflytande?

Finns det handikappråd eller liknande i kommunen?

Har du någon egen erfarenhet av deltagande vid handikappråd eller likande?

Övergripande uppfattning om brukarens faktiska inflytande i vardagen.

Hur upplever du övergripande brukares inflytande över sin personliga assistans?

Jag kommer nu be dig att svara utifrån en Likertskala, d.v.s. där du rangordnar ditt upplevda inflytande på en skala från:

0= "inget inflytande alls"

1= "extremt dåligt inflytande"

2= "ganska dåligt inflytande"

3= "ganska bra inflytande"

4= "extremt bra inflytande"

Det var min sista fråga för intervjun. Varmt tack för Din medverkan!

Anna M. Westin

Egenmakt och välfärdens praktik

-En jämförande studie av brukarens inflytande inom olika organisationer som anordnar personlig assistans i Finland och Sverige

Detta är en jämförande studie av brukarens inflytande och egenmakt inom olika organisationer som anordnar personlig assistans i Finland och Sverige. Syftet med studien är att undersöka inom vilken eller vilka organisationer medborgaren som brukare har fått bli medproducent av tjänsten eller ha en högre grad av inflytande och självbestämmande.

Teoretiskt kan ett ökat bemyndigande av brukaren som erhåller långvariga välfärdstjänster vara ett sätt att demokratisera förvaltningen och i förlängningen välfärdsstaten. Det är att sträva efter att ge medborgaren röst och en andel både i politiska processer och i vardagen som brukare av sin långvariga välfärdstjänst. Medborgaren blir då en medproducent av den välfärdstjänst som berör hen. Ett sådant synsätt på demokratisering och egenmakt för medborgaren som brukare borde vara centralt för en modern offentlig förvaltning i dess praktik men också för ett mer aktivt medborgarskap.

För studien har sex fallstudier genomförts, tre i Finland och tre i Sverige, där hundra tolv personer intervjuats. Studien kombinerar Inter-vey-metoden utifrån semistrukturerade intervjuer med dokumentanalys.

Resultaten visar att det finns tydliga skillnader i institutionell logik utifrån olika dominerande styrningsmodeller och att det påverkar hur man tolkar och praktiserar egenmakt inom de anordnande organisationerna. Resultaten för studien visar också att kontextuella skillnader mellan länderna som exempelvis olika sätt att lagstifta sociala rättigheter, omfattning och finansiering kan begränsa anordnande organisationernas förmåga att visa sin unika karaktär. Hur vi väljer att organisera välfärdens praktik har därmed stor betydelse för vilken egenmakt medborgaren kan äga som brukare av en långvarig välfärdstjänst som personlig assistans.