

Resultat av enkät till kommunala assistansanordnare

Tabellerna i denna bilaga redovisar resultaten från den enkätundersökning som Assistanskommittén låtit ARS Research AB göra. Frågorna i enkätundersökningen har ställts till ett urval kommuner i sin roll som anordnare av tjänsten personlig assistans. Enkäten redovisas sist i denna bilaga.

Undersökningens genomförande

Undersökningen genomfördes som en urvalsundersökning där urvalsramen bestod av landets samtliga kommuner. Dessa delades in i grupper efter kommunstorlek (antal invånare) och geografiska läge. Totalt valdes 100 kommuner slumpmässigt ut från dessa grupper.

Enkätsvaren samlades in under februari och mars 2005.

Resultaten är inte uppräknade till populationsnivå, utan svaren avser endast de anordnare som tillfrågades.

Kvalitet

Undersökningens resultat är behäftade med vissa statistiska fel. Bortfallet i urvalet uppgick till 13 procent.

I och med att endast resultaten för urvalet redovisas finns inte några urvalsfel.

Övriga statistiska fel som bearbetningsfel och mätfel bedöms vara små.

Tabell 1 Bakgrund

<i>Hur många kommuninvånare hade personlig assistans den 1 januari 2005?</i>	<i>Procent</i>
1–25	30
26–75	34
76–	31
Uppgiften ej tillgänglig	3
Ej svar	1

Tabell 2 Avtal brukare – kommun

<i>Har kommunen skrivna avtal med brukarna av personlig assistans?</i>	<i>Procent</i>
Ja, med alla eller flertalet	40
Ja, med en mindre del	33
Nej	27
Ej svar	1

Tabell 3 Andra anordnare

<i>Finns det andra anordnare av personlig assistans i kommunen, än kommunen själv?</i>	<i>Procent</i>
Ja	93
Nej	6
Vet ej	0
Ej svar	1

Tabell 4 Andra anordnare

(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 3)

<i>Känner ni till vilka andra, kooperativa, privata eller andra anordnare av personlig assistans som har brukare i kommunen?</i>	<i>Procent</i>
Ja, alla eller flertalet	90
Ja, en mindre del	8
Nej	0
Ej svar	3

Tabell 5 **Andra anordnare***(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 3)*

<i>Har ni kontakt med de andra anordnarna av personlig assistans som finns i kommunen?</i>	<i>Procent</i>
Ja, regelbundet	6
Ja, vid behov	80
Nej	11
Ej svar	3

Tabell 6 **Information till brukare***(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 3)*

<i>Ger kommunen information till brukarna och deras närstående om möjligheten att välja anordnare av tjänsten personlig assistans, t.ex. privata företag eller kooperativ?</i>	<i>Procent</i>
Ja, i samband med handläggningen	91
Ja, vid andra tillfällen	28
Nej	0
Vet ej	1
Ej svar	3

Tabell 7 **Information till brukare***(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 3 och 6)*

<i>Vilken information ger kommunen brukarna och deras närstående om möjligheten att välja anordnare av personlig assistans, t.ex. privata företag eller kooperativ?</i>	<i>Procent</i>
Broschyr eller liknande med beskrivande information om personlig assistans	22
Skriftlig information om valmöjligheter	5
Lista med anordnare av personlig assistans som finns i kommunen	6
Utdrag ur lagtexten	5
Information finns på kommunens hemsida	4
Muntlig information	97
Annan information	6
Ger ingen särskild information om valmöjligheter	3

Tabell 8.1 Stöd till andra anordnare*(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 3)*

*Vid vilka tillfällen och hur ofta brukar kommunen behöva gå in och bistå privata eller kooperativa anordnare av personlig assistans för att brukarna ska få den assistans de är berättigade till?
(Svaren anges i procent.)*

	<i>Tillfällig utökning av resor</i>	<i>Under veckoslut (lör- och söndag)</i>	<i>Under övriga helgdagar</i>	<i>Under kvällar och nätter</i>
Mycket ofta	0	1	0	8
Ganska ofta	9	1	0	3
Ganska sällan	16	6	6	5
Mycket sällan	13	20	18	18
Aldrig	56	68	68	63
Vet ej	1	0	3	1
Ej svar	5	4	6	4

Tabell 8.2 Stöd till andra anordnare*(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 3)*

*Vid vilka tillfällen och hur ofta brukar kommunen behöva gå in och bistå privata eller kooperativa anordnare av personlig assistans för att brukarna ska få den assistans de är berättigade till?
(Svaren anges i procent)*

	<i>Under semestrar</i>	<i>När en brukare byter anordnare</i>	<i>Vid sjukdom</i>	<i>När det är ont om personal</i>
Mycket ofta	1	0	9	1
Ganska ofta	4	1	9	1
Ganska sällan	9	4	19	14
Mycket sällan	15	24	25	28
Aldrig	65	61	38	53
Vet ej	0	4	0	0
Ej svar	6	6	1	4

Tabell 9 Stöd till andra anordnare*(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 3)*

Vad gör ni om kommunen behöver anordna assistans för en brukare som har valt assistans hos en annan anordnare än kommunen, t.ex. när en assistent är sjuk hos assistansanordnaren?

Ger ekonomisk ersättning så att anordnaren kan anställa vikarie

Täcker behovet med egen personal

	<i>Procent</i>	<i>Procent</i>
Alltid/Oftast	75	4
Ibland	4	8
Sällan	8	54
Vet ej	8	9
Ej svar	6	26

Tabell 10 Stöd till andra anordnare*(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 3)*

<i>Har kommunen avtal om sjuklönersättning enligt LSS med enskilda anordnare?</i>	<i>Procent</i>
Ja, med flera eller flertalet	78
Ja, med några	10
Nej	11
Ej svar	1

Tabell 11 Kostnader

<i>Riksförsäkringsverket har beräknat administrationskostnaderna för personlig assistans till 5–7 procent av den statliga assistansersättningen. Hur förhåller sig den beräkningen till er administrationskostnad för assistansen i genomsnitt?</i>	<i>Procent</i>
Mycket lägre	0
Lägre	1
Ungefär på den nivån	41
Högre	19
Mycket högre	6
Har ej gjort egna beräkningar	28
Ej svar	6

Tabell 12 Kostnader

<i>Varierar administrationskostnaderna för assistans mellan olika brukare?</i>	<i>Procent</i>
Ja, mycket	30
Ja, något	27
Ja, men lite	7
Nej	19
Vet ej	12
Ej svar	6

Tabell 13 Kostnader

<i>Hur stor timersättning betalar kommunen för assistans som anordnas enligt LSS och som inte omfattas av statlig assistansersättning?</i>	<i>Procent</i>
Motsvarande schablonen för statlig ersättning	56
Efter egen schablon i kommunen	15
Efter brukarens behov	14
Vet ej	12
Ej svar	7

Tabell 14 Kostnader

<i>Hur stor timersättning har kommunen för personlig assistans, som endast anordnas enligt LSS och som inte omfattas av statlig assistentersättning?</i>	<i>Procent</i>
–180 kr per timme	16
181–210 kr per timme	19
211– kr per timme	21
Uppgiften ej tillgänglig	30
Ej svar	14

Enkäten

Kommun	_____
Ansvarig för ifyllandet	_____
Telefonnummer	_____
e-post	_____

1. Hur många kommuninvånare hade personlig assistans den 1 januari 2005?
Räkna samtliga invånare med personlig assistans, oavsett anordnare av tjänsten.

_____ stycken.

- 1 Uppgiften ej tillgänglig

2. För hur stor del var kommunen ensam anordnare av tjänsten personlig assistent?

- 1 Ja, för alla eller flertalet
 2 Ja, för en mindre del
 3 Nej, inte för någon
 4 Vet ej

3. Har kommunen skrivna avtal med brukarna av personlig assistans?

- 1 Ja, med alla eller flertalet
 2 Ja, med en mindre del
 3 Nej

Om kommunen har skrivna avtal, bifoga gärna ett exempel på ett sådant avtal.

4. Finns det andra anordnare av personlig assistans i kommunen, än kommunen själv?

- 1 Ja OM JA, GÅ VIDARE TILL FRÅGA 5
 2 Nej OM NEJ, GÅ VIDARE TILL FRÅGA 12
 3 Vet ej OM VET EJ, GÅ VIDARE TILL FRÅGA 12

5. Känner ni till vilka andra, kooperativa, privata eller andra anordnare av personlig assistans som har brukare i kommunen?

- 1 Ja, alla eller flertalet
- 2 Ja, en mindre del
- 3 Nej

6. Har ni kontakt med de andra anordnarna av personlig assistans som finns i kommunen?

- 1 Ja, regelbundet
- 2 Ja, vid behov
- 3 Nej

7. Ger kommunen information till brukarna och deras närstående om möjligheten att välja anordnare av tjänsten personlig assistans, till exempel privata företag, eller kooperativ?

- | | |
|---|------------------------|
| 1 <input type="checkbox"/> Ja, i samband med handläggningen | Besvara fråga 8 |
| 2 <input type="checkbox"/> Ja, vid andra tillfällen | Besvara fråga 8 |
| 3 <input type="checkbox"/> Nej | Gå vidare till fråga 9 |
| 4 <input type="checkbox"/> Vet ej | Gå vidare till fråga 9 |

8. Vilken information ger kommunen brukarna och deras närstående om möjligheten att välja anordnare av personlig assistans, till exempel privata företag, eller kooperativ? Fyll i de svarsalternativ som gäller för er. Du kan fylla i flera svar.

- 1 Broschyr eller liknande med beskrivande information om personlig assistans.
- 2 Skriftlig information om valmöjligheter.
- 3 Lista med anordnare av personlig assistans som finns i kommunen.
- 4 Utdrag ur lagtexten.
- 5 Information finns på kommunens hemsida.
- 6 Muntlig information.
- 7 Annan information, nämligen _____
- 8 Ger ingen särskild information om valmöjligheter.

Om kommunen har skriftlig information om tjänsten personlig assistans, bifoga gärna den med enkäten.

9. Vid vilka tillfällen och hur ofta brukar kommunen behöva gå in och bistå privata eller kooperativa anordnare av personlig assistans för att brukarna ska få den assistans de är berättigade till? Vi har här tagit fram några tillfällen då detta kan vara aktuellt. Markera för vart och ett av tillfällena (a till i) hur ofta det händer i er kommun.

	Mycket ofta	Ganska ofta	Ganska sällan	Mycket sällan	Aldrig	Vet ej
a Tillfällig utökning vid resor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Under veckoslut (lördag och söndag)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Under övriga helgdagar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Under kvällar och nätter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e Under semestrar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f När en brukare byter anordnare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g Vid sjukdom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h När det är ont om personal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i Andra tillfällen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Vad gör ni om kommunen behöver anordna assistans för en brukare som har valt assistans hos en annan anordnare än kommunen, till exempel när en assistent är sjuk hos assistansanordnaren?

	Alltid/ Oftast	Ibland	Sällan	Vet ej
a Ger ekonomisk ersättning så att anordnaren kan anställa vikarie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Täcker behovet med egen personal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Har kommunen avtal om sjuklöneersättning enligt LSS med enskilda anordnare?

- 1 Ja, med alla eller flertalet
 2 Ja, med några
 3 Nej

TILL ALLA

12. Riksförsäkringsverket har beräknat administrationskostnaderna för personlig assistans till 5 – 7 procent av den statliga assistansersättningen. Hur förhåller sig den beräkningen till era administrationskostnader för assistansen i genomsnitt?

Våra administrationskostnader för assistansen är.....

- 1 mycket lägre.
- 2 lägre.
- 3 ungefär på den nivån.
- 4 högre.
- 5 mycket högre.
- 6 Har ej gjort egna beräkningar

13. Varierar administrationskostnaderna för assistans mellan olika brukare?

- 1 Ja, mycket
- 2 Ja, något
- 3 Ja, men lite
- 4 Nej
- 5 Vet ej

14. Hur stor timersättning betalar kommunen för assistans som anordnas enligt LSS och som **inte** omfattas av statlig assistansersättning?

- 1 Motsvarande schablonen för statlig ersättning
- 2 Efter egen schablon i kommunen
- 3 Efter brukarens behov
- 4 Vet ej

15. Hur stor timersättning har kommunen för personlig assistans, som endast anordnas enligt LSS och som **inte** omfattas av statlig assistansersättning?

_____ kronor per timme
Ange ett genomsnitt eller ett intervall, beroende på vilken uppgift som finns tillgänglig för er.

- 1 Uppgiften ej tillgänglig

Resultat av enkät till enskilda assistansanordnare

Tabellerna i denna bilaga redovisar resultaten från den enkätundersökning som Assistanskommittén låtit ARS Research AB göra. Frågorna i enkätundersökningen har ställts till ett urval brukar-kooperativ och privata företag som anordnar tjänsten personlig assistans. Enkäten presenteras sist i denna bilaga.

Undersökningens genomförande

Undersökningen genomfördes som en urvalsundersökning där urvalsramen bestod av en förteckning från Försäkringskassan av samtliga enskilda anordnare. Totalt ingick 330 företag och brukar-kooperativ i urvalsramen. Av dessa valdes 202 anordnare slumpmässigt ut.

Enkätsvaren samlades in under februari och mars 2005.

Resultaten är inte uppräknade till populationsnivå, utan svaren avser endast de anordnare som tillfrågades.

Kvalitet

Undersökningens resultat är behäftade med vissa statistiska fel. Bortfallet i urvalet uppgick till 17 procent.

I och med att endast resultaten för urvalet redovisas finns inte några urvalsfel.

Övriga statistiska fel som bearbetningsfel och mätfel bedöms vara små.

Tabell 1 Antalet brukare och assistenter

<i>Hur många brukare erhåller assistans genom företaget/kooperativet? Ange det antal brukare ni hade den 31 december 2004</i>	<i>Procent</i>
1–2 brukare	38
3–9 brukare	28
10 eller fler brukare	34

Tabell 2 Antalet brukare och assistenter

<i>Hur många assistenter var anställda under föregående månad?</i>	<i>Procent</i>
1–9 assistenter	33
10–35 assistenter	32
35 eller fler assistenter	35

Tabell 3 Antalet brukare och assistenter

<i>Räknar företaget/kooperativet med att expandera i framtiden vad gäller antalet...</i>	<i>...assistenter? Procent</i>	<i>...brukare? Procent</i>
Ja	52	50
Nej	25	27
Vet ej	23	22
Ej svar	0	1

Tabell 4 Vänder sig till grupper

<i>Har företaget/kooperativet någon speciell inriktning när det gäller grupper av brukare?</i>	<i>Procent</i>
Ja	27
Nej	72
Vet ej	1

Tabell 5 Inriktning*(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 4.)*

<i>Kan du ange vilken inriktning ni har när det gäller grupper av brukare?</i>	<i>Procent</i>
Har speciell inriktning	44
Psykiska handikapp/utvecklingsstörning/autism	25
De som själva kan ta arbetsledansvar	16
Fysiska funktionshinder	11
Barn/tonåringar/ungdomar	11
Personkrets 1 i LSS (Grav utvecklingsstörning)	9
Brukare som kräver stöd	9
Lättare handikapp/Aktiv rehab	7
Förvärvade hjärnskador/Svårt hjärnskadade	7
Brukare/Föräldrar äger verksamheten	5
Aktiva	2
Alla som har behov enligt LSS/LASS	2
Övriga svar	20

Tabell 6 Arbetsgivaransvar

<i>Vem är arbetsgivare...</i>	<i>... vid tillfällig utökning av assistansen i samband med t.ex. resor? Procent</i>	<i>... för vikarier vid assistenters sjukdom? Procent</i>
Alltid företaget/kooperativet	91	90
Oftast företaget/kooperativet, kommunen träder in ibland	2	6
Oftast kommunen	2	1
Alltid kommunen	1	1
Andra svar	4	5
Ej svar	2	1

Tabell 7 Arbetsgivaransvar*(Svaren avser dem som svarat "alltid företaget/kooperativet" eller "oftast företaget/kooperativet ..." enligt tabell 6 om vem som är arbetsgivare för vikarier vid assistenters sjukdom)*

<i>Erhåller företaget/kooperativet sjuklön av kommunen?</i>	<i>Procent</i>
Ja	77
Nej	23

Tabell 8 Arbetsgivaransvar

<i>Vem ansvarar för assistans till företagets/kooperativets brukare...</i>	<i>...under helger?</i> Procent	<i>... på natten?</i> Procent	<i>...vid brist på personal?</i> Procent
Alltid företaget/kooperativet	94	83	85
Oftast företaget/kooperativet, kommunen träder in ibland	2	10	7
Oftast kommunen	0	0	1
Alltid kommunen	0	1	1
Andra svar	4	7	7
Ej svar	1	1	0

Tabell 9 Arbetsgivaransvar

<i>Finns det andra tillfällen där kommunen får gå in som arbetsgivare?</i>	Procent
Ja	7
Nej	91
Ej svar	2

Tabell 10 Arbetsgivaransvar

<i>Hur bedömer du att kommunen fungerar som ersättare när ni anlitar dem?</i>	Procent
Mycket bra	3
Bra	9
Mindre bra	5
Dåligt	4
Vet ej/har ingen erfarenhet/ej svar	79

Tabell 11 Kostnader

<i>Riksförsäkringsverket har beräknat administrationskostnaderna till 5–7 procent av den statliga assistansersättningen. Stämmer dessa beräkningar för er verksamhet?</i>	Procent
Ja	28
Nej, beräkningarna är för låga	60
Nej, beräkningarna är för höga	4
Annat	10

Tabell 12 Kostnader

<i>Får brukaren behålla någon del av överskottet från assistansersättningen?</i>	<i>Procent</i>
Ja	23
Nej	33
Blir ej något överskott	41
Ej svar	3

Tabell 13 Val av assistent

<i>Har företaget/kooperativet oftast/alltid en grupp assistenter som erbjuds brukaren?</i>	<i>Procent</i>
Ja	57
Nej	38
Ej svar	5

Tabell 14 Val av assistent

<i>Vem avgör vem som skall anställas som personlig assistent?</i>	<i>Procent</i>
Brukaren ensam	37
Till större delen brukaren men i samråd med anordnaren	47
Till största delen anordnaren men i samråd med brukaren	16
Anordnar ensam	2
Ej svar	1

Tabell 15 Avtal brukare – företag/kooperativ

<i>Finns det ett skriftligt avtal mellan brukaren och företaget/kooperativet?</i>	<i>Procent</i>
Ja	85
Nej	14
Ej svar	1

Tabell 16 Avtal brukare – företag/kooperativ
(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 15)

<i>Hur lång bindningstid har avtalet?</i>	<i>Procent</i>
Mer än ett år	8
Mer än sex månader men mindre än ett år	4
Mer än tre månader men mindre än sex månader	11
Mindre än tre månader	18
Finns ingen angiven bindningstid	59

Tabell 17 Avtal brukare – företag/kooperativ
(Svaren avser dem som svarat "ja" enligt tabell 15.)

<i>Hur lång uppsägningstid har avtalet?</i>	<i>Procent</i>
Mer än tre månader	21
Mindre än tre månader	64
Finns ingen angiven uppsägningstid	17

Tabell 18 Anhöriga

<i>Hur stor andel av de anställda är anhöriga?</i>	<i>Procent</i>
Vet ej/ej svar	4
51 % eller fler är anhöriga	13
Mellan 31 % och 50 % är anhöriga	15
Mellan 10 % och 30 % är anhöriga	27
Färre än 10 % är anhöriga	41

Enkäten

1. Hur många brukare erhåller assistans genom företaget/ kooperativet?
Ange det antal brukare ni hade 31 december 2004.

_____ stycken

2. Hur många assistenter var anställda under föregående månad?

_____ stycken

3. Räknar företaget/ kooperativet med att expandera i framtiden vad gäller antalet assistenter?

- 1 Ja
2 Nej
3 Vet ej

4. Räknar företaget/ kooperativet med att expandera i framtiden vad gäller antalet brukare?

- 1 Ja
2 Nej
3 Vet ej

5. Har företaget/ kooperativet någon speciell inriktning när det gäller grupper av brukare?

- 1 Ja
2 Nej
3 Vet ej

Besvara fråga 6 om Du har svarat Ja på fråga 5.

6. Kan Du ange vilken inriktning ni har när det gäller grupper av brukare?

7. Vem är arbetsgivare vid tillfällig utökning av assistansen i samand med till exempel resor?

- 1 Alltid företaget/ kooperativet
 - 2 Oftast företaget/ kooperativet, men kommunen träder in ibland
 - 3 Oftast kommunen
 - 4 Alltid kommunen
 - 5 Annan, nämligen _____
- _____
- _____

8. Vem är arbetsgivare för vikarier vid assistenters sjukdom?

- 1 Alltid företaget/ kooperativet
 - 2 Oftast företaget/ kooperativet, men kommunen träder in ibland
 - 3 Oftast kommunen
 - 4 Alltid kommunen
 - 5 Annan, nämligen _____
- _____
- _____

Besvara fråga 9 om Du har svarat 1 eller 2. Alltid företaget/ kooperativet eller oftast företaget/ kooperativet på fråga 8

9. Erhåller företaget/ kooperativet sjuklön av kommunen?

- 1 Ja
- 2 Nej

10. Vem ansvarar för assistans till företagets/ kooperativets brukare under helger?

- 1 Alltid företaget/ kooperativet
 - 2 Oftast företaget/ kooperativet, men kommunen träder in ibland
 - 3 Oftast kommunen
 - 4 Alltid kommunen
 - 5 Annan, nämligen _____
- _____
- _____

11. Vem ansvarar för företagets/kooperativets brukare på natten?

- 1 Alltid företaget/ kooperativet
 - 2 Oftast företaget/ kooperativet, men kommunen träder in ibland
 - 3 Oftast kommunen
 - 4 Alltid kommunen
 - 5 Annan, nämligen _____
- _____
- _____

12. Vem ansvarar för assistans till företagets/kooperativets brukare om företaget/kooperativet har brist på personal?

- 1 Alltid företaget/ kooperativet
 - 2 Oftast företaget/ kooperativet, men kommunen träder in ibland
 - 3 Oftast kommunen
 - 4 Alltid kommunen
 - 5 Annan, nämligen _____
- _____
- _____

13. Finns det andra tillfällen där kommunen får gå in som arbetsgivare?

- 1 Ja
- 2 Nej

Besvara fråga 14 om Du har svarat Ja på fråga 13.

14. Vid vilka andra tillfällen kan kommunen få gå in som anordnare?

15. Hur bedömer du att kommunen fungerar som ersättare när ni anlitar dem?

- 1 Mycket bra
- 2 Bra
- 3 Mindre bra
- 4 Dåligt
- 5 Vet ej/ har ingen erfarenhet

16. Riksförsäkringsverket har beräknat administrationskostnaderna till 5 – 7 % av den statliga assistansersättningen. Stämmer dessa beräkningar för er verksamhet?

- 1 Ja
- 2 Nej, beräkningarna är för låga
- 3 Nej, beräkningarna är för höga
- 4 Annat nämligen, _____

17. Får brukaren behålla någon del av överskottet från assistansersättningen?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Blir ej något överskott

18. Har företaget/ kooperativet oftast/alltid en grupp assistenter som erbjuds brukaren?

- 1 Ja
- 2 Nej

19. Vem avgör vem som skall anställas som personlig assistent?

- 1 Brukaren ensam
- 2 Till största delen brukaren men i samråd med anordnaren
- 3 Till största delen anordnaren men i samråd med brukaren
- 4 Anordnaren ensam

20. Finns det ett skriftligt avtal mellan brukaren och företaget/ kooperativet?

- 1 Ja
- 2 Nej

Besvara frågorna 21 och 22 om Du har svarat Ja på fråga 20.

21. Hur lång bindningstid har avtalet?

- 1 Finns ingen angiven bindningstid
- 2 Mindre än tre månader
- 3 Mer än tre månader men mindre än sex månader
- 4 Mer än sex månader men mindre än ett år
- 5 Mer än ett år

22. Hur lång uppsägningstid har avtalet?

- 1 Finns ingen angiven uppsägningstid
- 2 Mindre än tre månader
- 3 Mer än tre månader.

Till Alla

23. Hur stor andel av de anställda är anhöriga?

- 1 Färre än 10 %
- 2 Mellan 10 % och 30 %
- 3 Mellan 31 % och 50 %
- 4 51 % eller fler
- 5 Vet ej

Analys av avtal mellan assistansberättigade och anordnare

Syfte, material och övergripande kommentar

Syfte

På den ”assistansmarknad” som uppstått sedan insatsen personlig assistans infördes tecknar assistansberättigade civilrättsliga avtal med anordnare för att få personlig assistans utförd. I anslutning till att Försäkringskassan verkställer beslut om assistansersättning begär kassan in det avtal som gäller för den assistansberättigade (6 a § RFFS 1993:24).

För att undersöka hur förhållandet mellan assistansberättigade och anordnare ser ut efterfrågande sekretariatet i samband med att vi under januari och februari 2005 besökte flera av Försäkringskassans länskontor ett urval sådana avtal. Vi önskade att få exempel på avtal fördelat på både större och mindre företag (bolag), kooperativ samt kommuner.

Om en anordnare tillämpar olika villkor gentemot assistansberättigade önskade vi att också få se exempel på detta. Försäkringskassan har gjort ett urval av avtal enligt sekretariatets önskemål och skickat avtal till oss. Det är viktigt att påpeka att vi inte kunnat påverka urvalet.

Material

Vi har analyserat 138 avtal fördelade på nio av Försäkringskassans länskontor (Gävleborg, Östergötland, Jämtland, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Uppsala, Värmland och Västra Götaland). Analysen har vi gjort genom att ställa 27 frågor rörande områdena arbetsgivaransvar, ersättning, kvalitet och formalia som är vanlig

mellan säljare av tjänster och köpare. Frågorna framgår av rubrikerna nedan. Några anordnare förekommer i flera län. (Exempel på avtal bifogas i separat bilaga.)

Vi har inte kompletterat avtalen i de fall det i dessa hänvisas till ytterligare avtalsvillkor. Det gäller särskilt kooperativen, som ofta hänvisar till stadgar eller liknande handlingar, och kommunerna, som ofta hänvisar till den av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framtagna ”offert” (se avsnitt 4.5). Det kan inte med säkerhet sägas vad som gäller i det enskilda fall då denna inte bifogats. Vi har heller inte i något fall frågat om det finns andra kompletterande avtal, som t.ex. fullmakter. Analysen har alltså gjorts enbart utifrån de handlingar som försäkringskassan efter sin begäran fått in och därigenom haft till sitt förfogande vid verkställigheten av beslutet om assistansersättning.

Kommentar

Genomgången av avtalen visar att det inte finns någon enhetlighet på ”assistansmarknaden”. Det gäller vare sig det handlar om arbetsgivarrollen, hur anordnarens ersättning bestäms, kvaliteten i utförd assistans eller normala formalia som t.ex. uppsägningstider och ansvarsförsäkringar. Det saknar betydelse om jämförelsen görs mellan olika anordnarformer eller inom en anordnarform. Inte ens SKL:s försök till att standardisera kommunernas utförarroll har haft fullt genomslag bland kommunerna. Vissa kommuner använder visserligen ”offerten”, men många kommuner har egna varianter på avtal. En jämförelse av avtalen inom de olika formerna visar emellertid att kooperativens avtal liknar varandra mest. Dessa avtal tar dessutom i större utsträckning hänsyn till den assistansberättigades intresse jämfört med andra anordnarens avtal. Det kan tyckas falla sig naturligt då den assistansberättigade i huvudfallet är medlem i kooperativet och därigenom kan sägas, i vart fall organisatoriskt, själv anordna sin assistans. Genomgången har också visat att det förekommer att anordnare tillämpar olika avtalsvillkor gentemot assistansberättigade.

Påståendet att ett visst avtal mer ser till en assistansberättigades intresse utgår ifrån de krav enligt lag och förarbeten som en assistansberättigad kan ställa på kvalitet i form av bl.a. inflytande och insyn i sin anordnarens verksamhet. Avtalet visar emellertid enbart vad en anordnare och en assistansberättigad kommit överens

om. Det visar inte under vilka omständigheter avtalet kommit till. Slutsatsen att en anordnare styrt en assistansberättigad i en viss riktning mot dennes vilja är inte självklar enbart utifrån en analys av villkoren i ett avtal. En assistansberättigad kan ju tänkas ha önskat att "avtala bort" ett inflytande. Det kan inte uteslutas att en assistansberättigad i ett enskilt fall inte vill ha mer än just ett begränsat inflytande.

Detta hindrar dock inte att anordnare nog i många fall får uppfattas ha en dominerande ställning på "assistansmarknaden". De har i vart fall stor möjlighet att välja bland sina kunder. För att utjämna ojämlika partställningar har lagstiftaren på olika avtalsområden begränsat näringsidkarens ställning genom att lagstifta om konsumentskydd. Det förekommer också att det inom branscher utvecklas en gemensam praxis. Dessa ordningar underlättar handeln med varor och tjänster och konsumenten kan därigenom i någon mån utgå från att det avtal som ingåtts innehåller skäligena villkor.

Den typ av tjänst som personlig assistans är omfattas däremot inte av någon konsumentskydd. Och enbart en hastig överblick av de nu analyserade avtalen visar med all tydlighet att det inte finns någon branschpraxis. Idag saknas det alltså möjlighet att begränsa assistansanordnarens dominerande ställning på marknaden. Denna fråga diskuterades heller inte i samband med införandet av personlig assistans. Istället finns det vissa resonemang om att en assistansberättigad genom sin valfrihet kan välja den anordnare som erbjuder bäst stöd och service. Det är idag oklart om denna rätt utgör ett tillräckligt konsumentskydd.

Det är osäkert om avsaknad av ett formellt nedtecknat avtal kan utgöra en tillräcklig omständighet för Försäkringskassan att vägra att göra en utbetalning till en viss anordnare. Det saknas formkrav i lagen angående förhållandet mellan assistansberättigad och anordnare. Detta hindrar emellertid inte att det av flera skäl är en bra ordning att det finns ett avtal mellan assistansberättigad och anordnare. Ett skriftligt avtal är t.ex. ett bra sätt att förklara avsikten med ett partsförhållande.

Analys av avtal

Nedan följer en närmare genomgång av avtalens utformning. De frågor vi valt att ställa i samband med analysen av avtalen utgör rubrikerna.

Arbetsgivaransvar

Genom 9 § LSS framgår att en insats för särskilt stöd och service bl.a. är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans.

Av 4 § LASS följer att den som omfattas av LSS i vissa fall har rätt att få sin personliga assistans finansierad av Försäkringskassan genom assistansersättning.

Bestämmelserna är utformade i enlighet med förslagen i förarbetena om den funktionshindrades självbestämmande. För att säkerställa den enskildes inflytande över insatsen och stärka valfriheten ska den funktionshindrade kunna välja mellan att få personlig assistans genom kommunens försorg eller att få ett ekonomiskt bidrag för att själv anställa assistenter eller för att anlita någon annan – t.ex. ett kooperativ eller annat fristående organ – som arbetsgivare (jfr prop. 1992/93:159).

Statistik från Försäkringskassan visar, som tidigare framgått i detta PM, att bara cirka tre procent av brukarna valt att anordnar sin egen assistans. Av det följer att det finns en stor efterfrågan hos assistansberättigade på hjälp med att lösa arbetsgivarrollen. Även om det i denna del av avtalen saknas en enhetlig ordning kan det genom avtalen ändå två huvudlinjer utläsas. Medan de flesta bolagen har mer eller mindre detaljerade beskrivningar av sitt åtagande gentemot den assistansberättigade använder sig kooperativen, vissa bolag och kommunerna generellt av villkor som får tjänsten att mer likna en hjälp med bemanning. Bolagen specificerar sitt uppdrag genom att ange att de sköter t.ex. fakturering, löneberedning, inbetalningar av skatter och sociala avgifter samt har arbetsgivaransvar. Kooperativ och kommuner, men också flera bolag, definierar uppdrag som så att de "tillhandahåller" eller "är arbetsgivare" för de personliga assistenterna.

Skillnaden mellan de olika sätten att beskriva partsförhållandet har troligen ingen praktisk betydelse. Det är idag dock inte helt klart vad ett arbetsgivaransvar innebär. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att det i lag och förarbeten speciellt anges hur de allmänna medel som utgår till den assistansberättigade för "köp" av personlig assistans ska användas kan det ur offentlig synpunkt vara mindre acceptabelt att det inte finns mer enhetlighet kring hur arbetsgivarrollen ska definieras.

I förarbetena uppmärksammas detta genom det framhålls att det med arbetsgivarrollen följer en hel del skyldigheter i olika avseenden, som t.ex. inbetalningar av skatter och arbetsgivaravgifter, arbetsmiljöfrågor, semester och anställningsskydd (prop. 1992/93:159). Många av dessa frågor är också behandlade i de kollektivavtal som finns på arbetsområdet (t.ex. KFO, KFS och Vårdföretagarna). Alla anordnare är dock inte med i en arbetsgivarorganisation. Det är emellertid inte möjligt för lagstiftaren att fullt ut reglera rättskapabla parter förhållanden. Frågan blir istället att avgöra hur allmänna medel på bästa sätt kommer den assistansberättigade tillgodo. Finns det anledning att i denna del skydda den assistansberättigade så att denne inte hamnar i situationer där det är oklart vilken av parterna som har ansvar för vad?

Hur hanteras assistansersättningen?

Assistansersättningen betalas enligt 10 § förordningen (1993:1091) om assistansersättningen ut genom insättning på postgiro- eller bankkonto. Med stöd av 11 § förordningen får Försäkringskassan på begäran av den ersättningsberättigade besluta att assistansersättningen ska betalas ut till någon annan enskild person, juridisk person eller kommun. Assistansersättningen utges med det belopp per timme som regeringen fastställer varje år.

När det gäller ersättning enligt LSS saknas det bestämmelser om hur ersättningen ska hanteras. Det saknas också en reglering om hur stor ersättningen ska vara.

På denna punkt har i stort sett samtliga anordnare angett att respektive anordnare tar hand om ersättningen. Detta formuleras på olika sätt, bl.a. genom att det anges att anordnaren "handlägger" eller "förvaltar" ersättningen. Några anordnare har i samband med specificeringen av arbetsgivaråtagandet särskilt angett att ersätt-

ningen ska finansiera bl.a. just kostnader som har att göra med arbetsgivarrollen och övrig administration.

Regleras anordnarens ersättning?

Det saknas bestämmelser i LSS och LASS om vilka avgifter en anordnare får ta ut för sin service. I förarbetena finns vissa angivelser om vad assistansersättning bör gå till, som t.ex. administration och lön (prop. 19932/93:159). Vidare anförs att ersättningen självklart ska täcka de verkliga kostnaderna. I förarbetena sägs vidare att kommunerna får ta ut en avgift, dock inte högre än vad den enskilde erhållit i assistansersättning, av de assistansberättigade som väljer kommunen som anordnare.

Ingen kommun har i avtalen angett om det tas ut en särskild avgift för att tillhandahålla personlig assistans.

Få enskilda anordnare reglerar avgiften. I de fall det finns en reglering saknas enhetlighet. En anordnare anger att denne tar en "administrativ avgift för samordning av kundens assistans" med 15 procent "av det av regeringen fastställda schablonbeloppet" medan en annan anordnare "åtar sig ... mot en ersättning av" 17 kronor använd timme att "administrera och ta det fulla arbetsgivaransvaret" avseende de personliga assistenterna. Det finns exempel på avgifter om allt från en ersättning från 8 till 20 kronor per timme, 8 till 18 procent av ersättningen och fasta månadsbelopp om t.ex. 6 000 kronor.

Det finns också exempel på att anordnare tar olika ersättningar för olika assistansberättigade. En anordnare i Norrbotten har från juni 2004 gått från 8 procents "timersättning för att sköta administrationen" till att i november samma år ställa upp ett villkor om 18 procents "timersättning". En annan anordnare tar "för samordning" i november 2004 i Östergötland 12 procent och 15 procent i oktober samma år i Jämtland. Det förekommer även att bolag i avtalet om personlig assistans hänvisas till ett separat avtal om den ekonomiska ersättningen.

I flera fall hänvisar kooperativen i fråga om avgifter till särskilda handlingar om föreningens årsmötesbeslut. Man kallar avgiften för "medlemsavgift" eller liknande. Alla kooperativ har dock inte den ordningen. Det finns kooperativ som också erbjuder att utföra personlig assistans till assistansberättigade som inte är medlemmar. Avgiftens storlek i dessa fall är oklar.

I de fall anordnare tar olika ersättning går det inte att säga varför. Det är ju tänkbart att vissa assistansberättigade köpt en mer omfattande tjänst och därför också får betala ett högre pris.

Tillämpas kollektivavtal?

I 49 avtal nämns att det finns kollektivavtal.

Fullmakt att företräda?

I avtalen har utkristalliserats tre typer av fullmakter. I många avtal anges att anordnaren har rätt att begära att ersättningen från ersättningsbeviljande myndighet ska sättas in på anordnarens konto. I vissa fall har anordnaren av den assistansberättigade befullmäktigats att sköta kontakterna med olika myndigheter. I något enstaka avtal anges att anordnaren har rätt att företräda den assistansberättigade i domstol. Det förekommer också att anordnare i avtalen beskriver att denna kan vara behjälplig i olika frågor om det behövs. Ingen kommun har genom avtalen erbjudit sig att hjälpa den assistansberättigade med överklagningar.

Genom de kontakter sekretariatet haft med försäkringskassor har det framkommit att det är vanligt att assistansberättigade företräds av anordnare i domstol. De anordnare som nämnts i dessa sammanhang har dock inte fått fullmakt genom avtalet. Mot bakgrund av uppgifterna från försäkringskassorna är det därför sannolikt att fullmakter upprättas vid sidan av avtalen om personlig assistans. När det gäller kommunernas möjlighet att hjälpa en enskild med t.ex. att överklaga ett beslut av försäkringskassan om assistansersättning eller en länsrättsdom gällande ett sådant beslut ska kommunerna genom sin förvaltningsrättsliga serviceskyldighet bistå den enskilde med hjälp.

Vem är arbetsledare?

Det saknas enhetlighet i nu aktuella avtal om vem som är arbetsledare. I avtalen med kooperativen är det i huvudfallet den assistansberättigade. Vissa kooperativ riktar dock sin verksamhet gentemot assistansberättigade som själva inte kan vara arbetsledare. I viss mån förekommer i avtal med bolag att den assistans-

berättigade är arbetsledare, men inte i avtalen med kommuner. Hos bolagen nämns inte arbetsledarskapet i så stor utsträckning. Det handlar i första hand om att det finns beskrivningar om vem som schemalägger assistansen.

Är anordnaren representerad i länet?

I viss utsträckning finns det, i vart fall om man utgår från de avtal vi fått in, lokalt etablerade anordnare i form av bolag på samtliga de län vi nu fått avtal in från.

På olika platser har det utvecklats lokala kooperativ. Vissa större kooperativet finns däremot på flera platser (t.ex. STIL och GIL).

Flera anordnare i form av bolag finns över hela landet. Det är dock olika i vilken grad anordnaren finns representerad på den ort assistansen utförs. Medan några anordnare har löst frågan om närhet till den assistansberättigade med att etablera lokalkontor i samtliga län de enligt avtalen är verksamma på har andra anordnare inrättat system med en för varje assistansberättigad individuell kontaktperson/arbetsledare (brukare, servicegarant eller liknande).

Huvuddelen av de anordnare (främst bolag) som arbetar över hela riket saknar dock någon i avtalen nämnd lokal förankring.

Inget av de avtal vi studerat på gäller den situationen att en kommun anordnat assistans åt en assistansberättigad som inte bor i kommunen.

Regleras assistenternas fortbildning?

Av förarbetena framgår bl.a. följande (prop. 1992/93:159, 73 f).

Att vara personlig assistent är ett arbete som ställer stora krav på yrkeskunskap och engagemang för uppgiften liksom på personlig mognad. Liksom andra yrkesgrupper behöver en personlig assistent ges möjlighet att utvecklas i sitt arbete och att få träffa andra med motsvarande arbetsuppgifter. Jag räknar med att brukarkooperativen själva svarar för fortbildningen och handledningen av de assistenter som engagerats. Jag finner det angeläget att kommunerna i sin fortbildnings- eller handledningsverksamhet ger personliga assistenter som inte fått fortbildning eller handledning på annat sätt möjlighet att eventuellt mot viss ersättning delta, oavsett på vilket sätt de är rekryterade eller vem som är den formelle arbetsgivaren.

I 46 avtal regleras om assistenters fortbildning. Det saknas enhetlighet och är i olika grad specificerat. Det är mycket få kommuner som i sina avtal har beskrivningar om detta. I avtalet med Enköpings kommun är arbetsledaren (som är enhetschef på kommunen) i samråd med den assistansberättigade ansvarig för de personliga assistenternas kompetensutveckling. Fortbildning av assistenter nämns inte i SKL:s ”offert”.

Utvecklas den assistansberättigades arbetsledarstöd?

I 21 avtal regleras det om att utveckla den assistansberättigades arbetsledarstöd. Detta är särskilt ofta reglerat i avtalen med kooperativen som i huvudfallet utgår från att den assistansberättigade är arbetsledare.

Vem väljer assistenter?

Det saknas enhetlighet i frågan om vem som väljer assistenter. Påfallande ofta nämns detta överhuvudtaget inte. I de avtal det nämns är det inte ovanligt att det i avtalet bestäms att anordnaren väljer assistenter. I avtalen med kommunerna tas detta i huvudfallet inte upp på annat sätt än att den assistansberättigade genom samråd har inflytande över rekryteringen av personliga assistenter, t.ex. i avtalen enligt SKL:s ”offert”. Detta är heller inte ovanligt när det gäller avtalen med bolag. I några fall där bolag är anordnare väljer den assistansberättigade vilka som ska vara personliga assistenter varpå anordnaren ges möjlighet att motsätta sig valet om det finns sakliga skäl för detta. Enligt ett par avtal kan anordnaren som är bolag motsätta sig att anställa anhöriga.

Kan den assistansberättigade byta ut personlig assistent?

Möjligheten att byta ut personlig assistent nämns i 24 avtal. Det saknas enhetlighet i denna fråga. Ett av de rikstäckande bolagen erbjuder genomgående möjligheten med en månads varsel. En annan anordnare uppger att byte är möjligt med tre månaders varsel. Det finns anordnare som hänvisar till att assistents uppsägningstid måste följas. Ytterligare en variant är att den assistansberättigade ges inflytande över frågan om byte av personlig assistent.

I SKL:s ”offert” är möjligheten att byta personlig assistent inte beskriven. Däremot finns villkor om detta i avtalet med Linköpings kommun och Enköpings kommun.

Vem tillsätter vikarier?

I 45 avtal nämns något om vem som tillsätter vikarier. Det finns olika varianter. I de flesta fall ansvarar anordnaren för vikariatillsättningen. Det förekommer några avtal med bolag som anordnare om att kommunen i vissa fall utför tjänster enligt avtal som anordnaren har med kommunen. Av ett avtal följer att anordnaren har möjlighet att överlåta uppdragets avtal till någon annan anordnare. Det är osäkert vid vilken situation denna möjlighet kan tillämpas. När den assistansberättigade ges möjlighet att påverka valet handlar det i första hand om inflytande. I SKL:s ”offert” nämns inte detta särskilt. Linköpings kommun har dock ambitionen att ersättare ”meddelas till assistansberättigad snarast möjligt och efter de önskemål som den assistansberättigade har”. En anordnare (bolag) föreskriver att det i första hand åligger den assistansberättigade att ordna vikarie. Anordnaren går in i andra hand. Inget av de avtal vi tittat på villkoras av att enbart den assistansberättigade ansvarar för tillsättande av vikarie.

Vem handleder assistenter?

I 37 avtal nämns detta. Det saknas enhetlighet. I bolag kan det vara anordnaren eller den assistansberättigade. Kooperativen anger den assistansberättigade som arbetsledare. Det finns dock olika varianter bland kooperativen. Vissa kooperativ riktar ju sin verksamhet till assistansberättigade som inte kan vara arbetsledare. I dessa fall kan det handla om en av kooperativet anställd person (t.ex. en servicegarant) som ansvarar för att assistansen blir ändamålsenlig. När det gäller kommunerna ansvarar en person från kommunen för arbetsledningen, t.ex. avtal enligt ”offert”.

Vem utformar assistansen?

Av förarbetena framgår bl.a. följande (prop. 1992/93:159, s 66). ”Med personlig assistans kan den enskilde ges frihet att själv bestämma om i vilka situationer och vid vilka tillfällen som hjälpen ska ges” (jfr 5–7 §§ LSS).

I 68 avtal regleras något om vem som utformar assistansens. Det saknas enhetlighet. Det handlar om att anordnaren (kommuner och bolag) schemalägger och att den assistansberättigade hos vissa bolag bestämmer över assistansen. I några fall (t.ex. SKL:s ”offert”) hänvisas till beslutet hos försäkringskassan: kommunen ”utför assistansen enligt Försäkringskassans utredning och beslut”. Samtidigt framgår det av ”offert” att den assistansberättigade tillsammans med kommunen planerar assistansens uppläggning och genomförande. Också vissa bolag hänvisar till försäkringskassans beslut. Hos kooperativen har det ibland utarbetats särskilda arbetsordningar för arbetsledning.

Regleras sjukhusvistelse?

Det förekommer att anordnare har villkor i avtalen om den situation som uppstår när den assistansberättigade vistas på sjukhus. Villkoren går ut på att personlig assistans utförs så länge assistansersättning betalas ut. I flera fall upphör avtalen att gälla om vistelsen överstiger en viss tid (en månad i huvudfallet). Därefter får ett nytt avtal förhandlas fram. Genom i stort sett samtliga övriga anordnares avtal begränsas anordnarens åtaganden generellt av att det faktiskt utgår assistansersättning.

Genomförs systematiskt kvalitetsarbete med uppföljningen av målen i LSS?

I 10 avtal finns det beskrivningar som kan betecknas att gälla en form av kvalitetsarbete med uppföljning av mål i LSS. I avtalet med Enköpings kommun framgår bl.a. att uppföljning av assistansen ska ske när behov föreligger, dock minst en gång om året. I avtalet med Linköpings kommun beskrivs att den arbetsplan som kommunen upprättat i samråd med den assistansberättigade ska följas upp enligt överenskommelse. I SKL:s ”offert” nämns inte den här typen av kvalitetsarbete.

Förekommer individuell redovisning?

I ett fyrtiotal avtal förekommer villkor om att den assistansberättigade har rätt till någon form av insyn. Det är omöjligt att genom en analys av nu aktuella avtal få en enhetlig bild av vad det rör sig om för kontrollmöjligheter. Det förekommer olika benämningar som bl.a. "klientmedelskonto", "assistanskonto" och "fullständig insyn". Det är många gånger svårt att reda ut om kontrollen enbart gäller omkostnadsdelen eller hela assistansersättningen. Överblickbarheten är än svårare genom att det i de flesta avtalsförhållanden vi nu tittat på inte går att särskilja anordnarens ekonomi från den assistansberättigades. Anordnaren har ju sällan angett vad "tjänsten" att utföra assistansen kostar. Det innebär att ekonomierna flyter ihop, vilket gäller för samtliga kommuner men också för de flesta anordnarna.

Det finns dock exempel på klarare beskrivningar. T.ex. anger en anordnare (bolag) att denne skriftligen en gång per månad redovisar förbrukade och kvarstående timmar och medel. Anordnaren har debiterat den assistansberättigade en avgift på 17 kronor per beviljad assistansstimme för att vara "arbetsgivare och administratör för den assistansberättigades personliga assistenter". I övrigt bör medlen vara reserverade för lön och andra omkostnader.

Alla kooperativ har inte villkor i sina avtal om kontroll och tillsyn om hur medlen används.

Kommunerna har inte villkor om kontroll och tillsyn av hur medlen används.

Utgår kontant ersättning till den assistansberättigade?

Inte i något avtal anges att någon ersättning utgår till den assistansberättigade.

Regleras om överblivna medel?

En assistansberättigad är inte skyldig att återbetala överblivna medel till försäkringskassan så länge den assistansberättigade utnyttjat sina timmar eller minst en viss del av timmarna.

I ett femtiotal avtal förekommer det beskrivningar om hur överblivna medel ska förvaltas. Enhetlighet saknas. Det saknar

betydelse i vilken anordnarform assistansen utförs. I några fall tillåts den assistansberättigade att överföra medel till ny anordnare. I andra fall tillfaller medlen anordnaren. Det förekommer också att medlen ska användas enligt överenskommelse. I ett fall anges som exempel att medlen kan gå till ett välgörande ändamål som den assistansberättigade väljer. I ett avtal anges att medlen kan användas för assistenters fortbildning. Kommunerna har inga beskrivningar i sina avtal om överblivna medel.

Omkostnadsersättning

I ett åttiotal avtal finns det beskrivningar om omkostnader för den assistansberättigades assistenter. Det saknas enhetlighet. Några anordnare avsätter en viss del av ersättningen för omkostnader. I de flesta fall ska kostnaderna redovisas mot kvitto eller liknande handling. I några fall anges att den assistansberättigade använder medlen för omkostnader som den själv vill. I några fall anges att alla omkostnader ska täckas inom "assistansekonomin" "eller assistanskontot". En anordnare anger att vissa mindre kostnader ersätts och att det finns en fond hos anordnaren att söka ersättning ur för större omkostnader. Det saknas beskrivningar om omkostnader i SKL:s "offert". I avtalet med Linköpings kommun anges däremot att omkostnadsersättningen

ska täcka de merkostnader som assistenten har i samband med sitt arbete. Andra merkostnader som kan uppstå skall alltid diskuteras i förväg med kommunens verksamhetschef.

Inte alla kooperativen har villkor om omkostnader i sina avtal.

Bindningstid

Det finns ett fåtal avtal med bindningstider. Dessa är allt från några månader till två år.

Uppsägningstid

Uppsägningstider finns i nästan alla avtal. Det saknas enhetlighet. I huvudfallet handlar det om två till tre månaders uppsägningstider. Men det är inte ovanligt med så lång uppsägningstid som sex månader. Det finns också exempel på några veckors uppsägningstid. Det förekommer också att uppsägningstiden hänger samman med den uppsägningstid anordnaren har för assistenterna.

Också de anordnare som har bindningstid har uppsägningstid. Det innebär att den assistansberättigade kan bli fast i ett avtal ytterligare en period om denne missar att säga upp avtalet innan bindningstiden löper ut.

Regleras om tvist?

I ett trettiotal avtal förekommer regler om hur tvist ska lösas (bolag). Det saknas enhetlighet. I en del avtal är det oklart vad som avses. Avtalsvillkoren handlar om konflikter både mellan assistansberättigad och assistent samt mellan assistansberättigad och anordnare. Vid den förstnämnda typen av konflikt anges ofta att konflikten ska anmälas till anordnaren. När det gäller tvist gällande avtalets innehåll finns olika varianter. Det finns exempel på att tvisten ska hänvisas till en viss angiven domstol, till svensk domstol och att svensk lag ska tillämpas eller att tvisten ska lösas i skiljedomstol.

Regleras om ansvarsförsäkring?

I 41 avtal (bolag) regleras om ansvarsförsäkring.

Regleras om sekretess angående avtalet?

I 12 avtal regleras någon form av sekretess för den assistansberättigade. Sekretessen omfattar i vissa fall andra assistansberättigades och personliga assistenters personliga förhållanden och i några fall just avtalet.

Regleras om sekretess för personlig assistent?

I 35 avtal regleras om sekretess för anordnarens personliga assistenter. Det hänvisas ofta till bestämmelsen i socialtjänstlagen om sekretess.

Regleras om arbetsmiljö?

I 34 avtal finns det beskrivningar gällande arbetsmiljö- och/eller arbetsskyddsfrågor.

Värdighet, frihet, rättvisa, jämlikhet,
rättigheter och goda konsekvenser

**Kommentarer om etiska värden och normer av
relevans för Assistanskommitténs uppdrag**

Författaren till denna bilaga svarar själv för innehållet. Bilagan innehåller inga ställningstaganden från Assistanskommitténs sida.

Erik Blennberger
Ersta Sköndal högskola

Innehåll

Etiska nyckelbegrepp inom handikappolitiken	372
<i>Etiska värden och normer för analys</i>	<i>373</i>
Människovärdesprincipen	374
<i>Konsekvenser av människovärdet</i>	<i>375</i>
Värdighet.....	377
<i>Värdighetsdimensioner</i>	<i>377</i>
<i>Värdig vård och ett värdigt liv.....</i>	<i>385</i>
<i>Hotas värdigheten av myndigheters tillsyn?</i>	<i>385</i>
Frihet.....	387
<i>Sambällelig och personlig frihet</i>	<i>387</i>
<i>Positiv och negativ frihet på personnivå och samhällsnivå.....</i>	<i>388</i>
<i>Värdighet som en del av begreppet frihet</i>	<i>388</i>
<i>Aspekter av negativ frihet på samhällsnivå.....</i>	<i>389</i>
<i>Aspekter av positiv frihet på samhällsnivå – (val)frihet som brukare och aktör.....</i>	<i>390</i>
<i>Frihet och rättigheter.....</i>	<i>392</i>
<i>Frihet och värdighet</i>	<i>392</i>
<i>Begränsad valfrihet som hot mot en persons värdighet?</i>	<i>394</i>
<i>Frihet och värdighet i officiella texter</i>	<i>395</i>
<i>Är tillsyn ett hot mot (val)frihet och självbestämmande?.....</i>	<i>395</i>
Rättvisa.....	397
<i>Rättvisa utifrån likhet.....</i>	<i>397</i>
<i>Rättvisa utifrån behov</i>	<i>398</i>

<i>Rättvisa utifrån prestation</i>	399
<i>Rättvisa som kompensation</i>	400
<i>Rättvisa utifrån rättigheter</i>	400
<i>Rawls rättviseteori</i>	400
Jämlikhet	402
Rättigheter	403
<i>Legala och moraliska rättigheter</i>	403
<i>Utvecklingen av rättigheter</i>	404
<i>Rättigheter och statens roller</i>	405
<i>Rättigheter från medborgarens perspektiv</i>	405
Konsekvensanalys och konsekvensetik	408
<i>Vilka bör en konsekvensanalys ta hänsyn till?</i>	409
<i>En skademinimeringsprincip</i>	410
<i>Frågor om tillstånd och tillsyn som konsekvensetiska bedömningar</i>	411
Värden och normer på olika argumentnivåer	412
Referenser	414

Etiska nyckelbegrepp inom handikappolitiken

Den här texten är främst en analys av centrala etiska begrepp som aktualiseras i handikappolitiken i allmänhet, i diskussionen kring LSS och i direktiven för Assistanskommittén. Mot bakgrund av den analysen ges några reflexioner som kan vara relevanta för kommitténs ställningstaganden och argumentation, inte minst vad gäller frågor om tillsyn.

1989 års handikapputredning (SOU 1991:46) har rubriken *Handikapp Välfärd Rättvisa*. Begreppen *välfärd* och *rättvisa* ger signaler om vart handikappolitiken bör syfta. Utredningen anger att de har ”den humanistiska människosynen som grund för sina förslag” och förklarar att den humanistiska människosynens kärna är principen om att ”*alla människors värde är lika*” (originalets kursivering). Dessutom erinrar utredningen om att *mänskliga rättigheter* är nära sammanhängande med människovärdesprincipen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en ”utveckling av samhället som kan förverkliga *mål om full delaktighet och jämlikhet*” (originalets kursivering). Vidare anges *integritet* och *självbestämmande* som två centrala värden för handikappolitiken. Någon direkt analys av relationen mellan dessa två värden ges dock inte, men en synpunkt är att ”integritet och värdighet hävdas genom självbestämmande”.

I regeringens proposition om *Stöd och service till vissa funktionshindrade* (1992/93:159, bilaga 1) hävdas att de ”två viktigaste begreppen inom handikappolitiken är *valfrihet* och *integritet*” (originalets kursivering). Dessa två begrepp uppfattas som ”sammanlänkade genom att valfriheten stärker den enskildes integritet”.

De nationella målen för handikappolitiken hänvisar dock inte direkt till dessa två senare nyckelord. Det är i stället fråga om att ”människor med funktionshinder i alla åldrar blir *fullt delaktiga* i samhällslivet” (min kursivering) och att det råder ”*jämlikhet i levnadsvillkor* för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder” (min kursivering).

I direktiven till Assistanskommittén (Dir 2004:107) erinras om ”assistansreformens intentioner” som i första hand innebär ”självbestämmande i den egna livssituationen, ett självständigt och oberoende liv och respekt för den personliga integriteten”. Kommittén ska pröva både aktuell praxis och sina egna förslag utifrån om de stämmer med assistansreformens grundläggande intentioner.

Offentligt normerande dokument för handikappolitiken tycks främst växla mellan å ena sidan *delaktighet* och *jämlikhet* och å andra sidan *integritet* och *valfrihet* när man ska ange vilka etiska värden och normer som är de viktigaste för området.

I kommitténs uppdrag ingår också att göra *konsekvensanalyser* av vissa förslag på nya bestämmelser, som till exempel preciseringar av kriterier för behovsbedömningar. En hänvisning till konsekvensanalys har naturligtvis etiska aspekter. Kärnan i en konsekvensanalys är hur olika personkategorier och deras livsvillkor påverkas av olika regler och åtgärder. Vilka värden kan skapas och vilka risker finns det? Konsekvensanalys handlar alltså om *konsekvensetik* där huvudfrågan är vad som utgör och vad som gagnar *människans väl* – ett gott liv och ett gott samhälle.

Det första uppdrag som kommittén ska lösa är att analysera förutsättningar för att utöva tillsyn över verksamheter som ger personlig assistans och förutsättningar för att införa krav på tillstånd för enskilda anordnare av assistans. Det innebär att bland annat följande frågor är viktiga för etiska överväganden: Kan en tillsynsverksamhet vara äventyrlig ur integritetssynpunkt? Kan den utgöra en reduktion av valfriheten?

Etiska värden och normer för analys

Denna text kommenterar dessa senare frågor och granskar de värden och normer som aktualiserats i samband med handikappolitiken. Vi tar då vår utgångspunkt i *människovärdesprincipen* och ger sedan förslag på viktiga aspekter av begreppet *värdighetintegritet* och begreppet *frihet* (med sammanhörande begrepp som *självbestämmande* och *självständighet*).

Resonemang förs också om *rättvisa* och *jämlikhet* samt om *medborgerliga rättigheter* och om *konsekvensetiska bedömningar*. I det sammanhanget aktualiseras också en *skademinimeringsprincip* som bör ges en betydelse vid konsekvensanalyser.

Den här texten har inte ambitionen att ge avgörande etiska omdömen i frågor som utgör Assistanskommitténs uppdrag. Ansatsen är snarare att analysera etiska värden och normer av relevans för kommitténs uppdrag och att föra prövande normativa resonemang som kan ha relevans för kommitténs ställningstaganden och argumentation.

Människovärdesprincipen

Människovärdesprincipen har en central ställning i vårt samhällsliv och i vår kulturella självförståelse. Den svenska regeringsformen anknyter till denna princip med följande formulering:

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Här uttrycks idén om alla människors *lika* värde, men en outtalad förutsättning är naturligtvis också att detta värde är *högt*. Om människors värde är lika innebär det också att människovärdet inte har något att göra med vilken *status* vi har i olika sociala sammanhang eller vilken *nytta* vi levererar till vår omgivning. Inte heller handlar människovärdet om hur människor uppskattar sitt eget liv, vilken grad av *välbefinnande* de har. Alla har lika värde oavsett sin status, sin nytta och sitt välbefinnande.

En naturrättslig tolkning av människovärdet ger uttryck för att det har ett slags objektiv karaktär. Det är ett värde som utgör en dimension av det mänskliga livet. Den grundtanken kommer till uttryck i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna som startar med orden: ”Enär erkännandet av *det inneboende värdet* hos alla medlemmar av människosläktet och av deras lika och oför-ytterliga rättigheter ...” (min kursivering).

Den som uttrycker oro över att ”människovärdet är hotat” eller att ”människovärdet urholkas” eller sjunger ”människovärdet vi kräva tillbaka” (i sången Arbetets söner), har ett språkbruk som inte riktigt stämmer med denna betydelse. Det man vill framhålla är att vissa människor har – eller riskerar att få – låg social status och dåliga livsvillkor. Det står i motsättning till människans höga och lika värde, men utgör inget hot mot själva människovärdet.

Om vi ser människovärdet som ett grundläggande existensvärde utgör det en given dimension av vårt liv. Det värdet kan inte hotas eller förloras och därför inte heller krävas tillbaka. Däremot kan människovärdet nonchaleras eller kränkas genom att en person inte respekteras. Även om detta värde är en given dimension av människans tillvaro är det inte självklart att värdet är upptäckt och respekterat av alla. Den värdering som igenkänner och respekterar människovärdet är inte självklar för alla kulturer, sammanhang eller personer. Men själva värdet är inte beroende av denna värdering. Värderingen identifierar och formulerar idén om människovärdet,

men konstituerar eller skapar inte detta värde, lika lite som teorier om centrifugalkraften kan skapa denna kraft.

Det finns också tolkningar av människovärdet av mer subjektivistiskt slag. Människovärdet blir då snarare en uppfinning än en upptäckt. Vi kan välja att tilldela människan det värdet. Det är en meningsfull kulturell konstruktion, men det lika och höga värdet är inget som människan *har*. Den objektivistiska naturrättsliga positionen kan alltså formuleras så att värderingen upptäcker värdet, medan den subjektivistiska innebär att värderingen uppfinnar eller skapar värdet.

Konsekvenser av människovärdet

Om vi hävdar det höga och lika människovärdet har vi bejakat den grundläggande vikten av det mänskliga livet och av varje människas liv. Men vad har vi i övrigt bejakat, vilka slutsatser följer av idén om människovärdet? På den punkten finns det olika meningar, men också vissa standarduppfattningar.

Det är vanligt att förankra medborgerliga och mänskliga rättigheter i människovärdet, kombinerat med en tolkning av vilka fundamentala behov vi människor har. På ett samhälleligt plan kan människovärdet tolkas så att alla har rätt till sådant som liv, värdighet-integritet, frihet, egendom, beskydd, respekt, omsorg, kulturell delaktighet och inflytande. På ett individuellt plan innebär människovärdesprincipen att varje person är en medmänniska, värd min uppmärksamhet och respekt. Denna princip anger en grundläggande jämlikhet för det sociala livet.

Utifrån människovärdet kan vi också hävda principer om humanitet och solidaritet. Solidaritet har visserligen ofta en viss begränsning av vilka som omfattas och avser främst specifika grupper och avgränsade krav, men människovärdesprincipen kan ändå vara en underförstådd position.

Med formuleringen *människans värde och väl* kan vi fånga in en etisk position som främst ser människovärdesprincipen som ett stöd för en konsekvensetisk ansats. När vi väljer hur vi ska handla och vilka regler vi ska fastställa blir den viktigaste frågan vad som händer med människan. Vad utvecklar eller hotar ett gott liv för

människor? Bejakelsen av människans höga och lika värde leder till en uppmärksamhet på vad som är gynnsamt för människans väl. Det innebär att vi är intresserade av vilka konsekvenser som olika handlingar, verksamheter och regler har för de människor som berörs.

Värdighet

I synnerhet kan idén om människors höga och lika värde formuleras som en föreställning om människans värdighet. I engelskan har vi uttrycket *human dignity* som liksom formuleringen *sanctity of life* kan användas på ett sätt som motsvarar vårt uttryck *människovärde*. Men uttryck som värdighet eller dignity kan ha fler betydelser. Inom ramen för EU-projektet *Dignity and Older Europeans* har Lennart Nordenfelt klargjort fyra betydelser av uttrycket värdighet och motsvarande uttryck inom andra europeiska språk (Nordenfelt 2003, 2004).

I en första betydelse enligt Nordenfelt är människans värdighet detsamma som *människovärdet*. Men värdighet kan också avse särskilda meriter som vissa människor har. En sådan *meritvärdighet* har främst att göra med en persons formella status i samhället. För det tredje erinrar Nordenfelt om en värdighet som kommer till uttryck genom en persons *moraliska resning*. Den värdigheten skapas genom attityder och handlingar och den innebär både självrespekt och aktning från andra.

En fjärde och sista betydelse av värdighet/dignity betecknar Nordenfelt som *den personliga identitetens värdighet*. Det är en svårbestämd form av värdighet som kan reduceras och till och med förloras oberoende av personens eget agerande. Vissa sjukdomar och olyckor kan äventyra den personliga identitetens värdighet. Att bli förödmjukande behandlad av andra kan ha samma effekt. Det är till och med möjligt att kränka en sådan värdighet efter en persons död, till exempel genom att graven skändas.

Mot bakgrund av Nordenfelts begreppsbestämning vill jag särskilja sex olika betydelser för uttrycket värdighet. Min indelning följer delvis Nordenfelts analys, men jag föreslår också korrigeringar och kompletteringar av hans begreppsförslag.

Värdighetsdimensioner

De två första av de värdighetsdimensioner jag vill framhålla är direkt relaterade till människovärdet. Vi kan dels tala om en grundvärdighet som är *identisk med människovärdet*, dels om en värdighet som utgör en förståelse av vad ett idealtypisk *värdigt liv* innebär i vår kultur. Det innebär en serie värdighetsaspekter som vi kan

anses ha rätt till i vår egenskap av att vara människor i en visst samhälle med dess resurser.

Utöver dessa två värdighetsbegrepp relaterade till människovärdet och till rättigheter kan vi tala om *hierarkisk värdighet*, *etisk värdighet* och *estetisk värdighet*. Dessa tre former av värdighet är sådant som vi får eller tillskrivs av andra på grund av personliga egenskaper och förhållanden i vårt liv. Det är värdighetsomdömen som vi kan förtjäna genom meriter och prestationer eller i vissa fall genom att ha tur.

En sjätte form av värdighet har sin grund i vårt självidentitet. Denna *självidentitetens värdighet* kan vara direkt beroende av de tre former av värdighet som vi tillskrivs av andra. Vår självbild påverkas av andras omdöme och attityd till oss. Men vi kan också ha egna värdighetsmått för vårt liv, utifrån våra egna förutsättningar och ideal. Låt oss beskriva dessa sex former eller dimensioner av värdighet närmare.

1 Grundvärdighet

Om vi identifierar människovärdet med människans värdighet innebär det att vi har en grundläggande dignitet i vår existens som människor. Denna grundvärdighet är identisk med det höga, lika och obetingade människovärdet. En sådan värdighet har vi helt oavsett vårt subjektiva livsvärde, oavsett hur vi lever och hur hög social status vi har. Det är en värdighet som ska ge oss en grundläggande aktning för en människa, oavsett vem hon är – liksom en självaktning inför vårt eget liv.

Av denna grundvärdighet följer att vi har vissa rättigheter. Den grundvärdighet som utgörs av människovärdet är utgångspunkten för vår rätt till *ett värdigt liv*, vars närmare innebörd utgör ett annat värdighetsbegrepp.

2 Ett värdigt liv

Vi lever i en viss kulturell och samhällelig situation med dess resurser och ideal. Det medför att vi kan ställa berättigade krav på att få del av vissa villkor. Vi kan tala om olika ”värdighetskomponenter”, förhållanden som kan uppfattas som rättigheter.

När man inom till exempel socialt arbete säger sig arbeta för att (utsatta) människor får ett (mer) *värdigt liv* eller när vi hävdar att vi ska *respektera en persons integritet* avser vi ett sådant värdighetsbegrepp. Distinktionen mellan människovärde och mänskliga rättigheter motsvarar distinktionen mellan grundvärdighet och ett värdigt liv, en idealtypisk värdighet med olika värdighetsaspekter.

Innebörden av detta värdighetsbegrepp utgör en idealtypisk förståelse av vad en person – enbart i egenskapen att vara människa och medborgare – bör ha rätt till i vår kultur. Frågan är hur detta får sitt uttryck inom vård, omsorg, stöd och service.

Vi får fler associationer kring temat om vi väljer språkbruket att *respektera en persons integritet*. Vad innebär det att visa en sådan respekt och därmed att bidra till ett värdigt liv? Ett värdigt liv, rätten till integritet och mänskliga rättigheter blir alltså närliggande begrepp.

Den värdighet som är aktuell i det här sammanhanget kan vi alltså få en bild av genom att fråga oss vad respekt för en persons integritet innebär. Följande förslag på värdighetsaspekter är även relaterat till hur uttrycket (*integritets*)*kränkning* kan användas. Hur ser de förhållanden och den behandling ut som är kränkande för en person? Motbilden till det som är kränkande kan utgöras av respekt för medborgarens integritet.

En serie värdighetsaspekter

En viktig aspekt av den grundvärdighet som följer av människovärdet är att vara (1) *fri från tvång och förtryck*. Det innebär en grundläggande *rättstrygghet*. Att hotas eller bli utsatt för brott är en kränkning av vår integritet. Det innebär också rätt till *självbestämmande* och självständigt agerande, att få avgöra sitt livs angelägenheter. Frihet och rätt till självbestämmande ingår i vår rätt till integritet. Jag avser då inte ett mer utvecklat frihetsbegrepp utan en första grundbetydelse av frihet: Att få välja inriktning för sitt liv och vara den person man önskar.

Rätten till självbestämmande brukar begränsas av en klassisk regel: Man har rätt till självbestämmande och frihet, förutom när man handlar så att denna frihet förhindras för någon annan. Ett annat möjligt undantag är när självbestämmandet får en grav självdestruktiv inriktning i kombination med att personen inte kan bedömas som beslutskapabel. Detta undantag berör en spänning

inom integritetsbegreppet mellan självbestämmande och välfärd. Tvångsingripanden inom till exempel psykiatri och missbrukarvård avser att försöka ge en person del av en välfärd som vederbörande själv inte uttrycker sig vilja ha.

Vårt självbestämmande begränsas naturligtvis också av politiska beslut och rättsliga inskränkningar utan att det är fråga om en kränkning. Men det är inte ovanligt att politiska beslut uppfattas som kränkande. Både skolplikt och förbudet mot barnaga har uppfattats som en kränkning av föräldrarätten (och därmed av föräldrarna). Här är vi inne på den klassiska frågan om relationen mellan den enskilde och staten. Om staten per definition uppfattas som en främmande och inkräktande företeelse och "samhället" i sin genuina form består av fria individer eller autonoma familjer, blir en stor del av (välfärds)statens insatser en kränkning av den enskildes eller familjens autonomi.

Att respektera en persons integritet innebär också att (2) *påverkan ska vara saklig och öppen*. Att föra någon bakom ljuset och andra varianter av manipulation är en kränkning av integriteten.

Ett värdigt liv och rätten till integritet innebär också att ha (3) *tillgång till en privat sfär* som inte är tillgänglig för myndigheters eller andra medborgares insyn. Inom detta område har det utvecklats en betydande känslighet – för att inte säga överkänslighet – vad gäller till exempel individens anonymitet i det offentliga rummet. Övervakningskameror på offentliga platser som torg och museer har ifrågasatts som riskabla ur integritetssynpunkt. Då handlar det om en verklig delikatessintegritet. Men naturligtvis har vi legitima önskemål om att ha tillgång till en rumslig privat sfär, till exempel i ett särskilt boende eller i ett gruppboende.

Rätten till en privat sfär handlar också om en *begränsning av den kunskap* som efterfrågas eller sprids om en person. Denna begränsning bevakas genom till exempel sekretesslagstiftning och genom restriktioner i fråga om vilken kunskap man får inhämta om en person. Det uppfattas i synnerhet som en kränkning av integriteten att sprida uppgifter som kan vara generande för en person.

Ytterligare en aspekt av rätten till integritet är att bli (4) *respektfullt och jämlikt bemött*. Ett sådant bemötande uttrycker en frihet från hierarkisk mentalitet. Det behöver inte innebära att man bortser från att relationen är asymmetrisk och ojämlik i fråga om makt. Men det är ett kvalitativt språng mellan det bemötande som präglas av respektens och jämlikhetens mentalitet och ett be-

mötande som är mekaniskt, nonchalant eller till och med nedlåtande.

Rätten till integritet och ett värdigt liv omfattar även att få en (5) *kvalificerad offentlig insats* i undervisning, vård, omsorg eller vad gäller stöd och service för funktionshindrade. En slarvig behandling inom sjukvården, en usel utredning inom socialtjänsten eller en oaktsamhet av en personlig assistent brister i respekt för den enskildes integritet. Denna aspekt av värdighet omfattar också *rättssäkerhet*. Det är en kränkning att bli utsatt för godtycke av myndigheter och det offentliga systemet. Även i många andra sammanhang kan en slarvig insats uppfattas som en kränkning.

Rätten till en kvalificerad insats innebär även att en person får en rimlig *tillgång till samhällets välfärdsresurser* i övrigt. Välfärd ingår därmed i ett värdigt liv. Detta kriterium måste rimligtvis relateras till hur resurssituationen ser ut i samhället. Kriteriet innebär inte att de är omöjligt att ha integritet i ett läge av knapphet och fattigdom. Men det innebär att man inte respekterar människors integritet om de inte får del av de välfärdsresurser som det finns förutsättningar för i det offentliga systemet eller på annat sätt. Om vi till exempel inte skulle få en starr- eller höftledsoperation utförd eller på grund av funktionshinder inte kunna upprätthålla sociala relationer, för att vi saknar personliga ekonomiska resurser att betala kostnaderna, skulle det innebära en samhällsordning som inte respekterar vår integritet.

Vi kan även räkna (6) *demokratiska rättigheter* till det som krävs för att respektera någons integritet. Om vi förvägras rätten till delaktighet och demokratiskt inflytande i de sammanhang vi lever – i synnerhet inom politiken, men också inom arbetslivet och i de organisationer vi tillhör – kan det ses som en integritetskränkning, en värdighet som förvägras oss.

I denna analys har begreppet värdighet-integritet fått en vid innebörd och omfattar grundläggande villkor för ett värdigt liv. Respekt för en persons integritet blir i huvudsak detsamma som innehållet i mänskliga rättigheter (se nedan).

Den grundläggande förståelsen av vad ett värdigt liv innebär utgör alltså ett slags idealtypisk bild av vad en person har rätt till i vår kultur, enbart i egenskapen att vara människa och medborgare.

3 Hierarkisk värdighet

Med hierarkisk värdighet avser jag den status och aktning som tillfaller en person i kraft av en viss samhällsställning. Det motsvarar Nordenfelts meritvärdighet. Denna värdighet är främst knuten till en viss roll eller funktion som en person har. Det är en roll man kan arva – till exempel i en arvsmonarki – men de flesta former av hierarkisk värdighet har man erövrat på något sätt. Den speciella värdigheten knuten till rollen klingar av när man lämnar sin befattning.

Inom arbetslivets organisering och kultur finner vi många uttryck för en hierarkisk värdighetsidé. Miniformer av detta gör sig också gällande i privatlivet, till exempel vid bordsplaceringen på en bröllopsmiddag. Om någon påstår att något är ”under min värdighet” förutsätts främst en hierarkisk värdighetsidé.

4 Etisk värdighet

Med etisk värdighet avser jag en persons moraliska mognad. Det är i huvudsak en etisk värdighet vi avser när vi påstår att en person ”har integritet”. Vi kan känna ett moraliskt förtroende för en sådan person och det ger personen en värdighet.

Denna typ av värdighet går förlorad om en person visar uppseendeväckande tillkortakommanden eller till och med begår allvarliga brott. Det massmediala avslöjarintresset kring personer är inriktat på att underminera den etiska värdigheten. Intresset för sådana avslöjanden gäller främst personer som har en hierarkisk värdighet.

Etisk värdighet är också ett viktigt tema när en persons helgonstatus provas i den romersk katolska kyrkan. En sådan prövning – med en eventuell helgonförklaring som följd – kan bara ske efter en persons död, utifrån ett avslutat livsfacit. Även för vanliga dödliga verkar en etisk värdighet lättare att få som en personrecension efter döden.

Mitt begrepp etisk värdighet motsvarar i huvudsak *den moraliska resningens värdighet* i Nordenfelts analys. Nordenfelt ger en kommentar om att denna värdighet kan variera beroende på om den bedöms av personen själv eller av andra betraktare. Jag vill främst använda uttrycket etisk värdighet om den bild som omdömesgilla och generösa betraktare har av en person.

5 Estetisk värdighet

Med estetisk värdighet avser jag kulturella stilideal som ger hög status; klädstil, kroppshållning, rörelsemönster, ansiktsuttryck, gester, språkbruk och diktion. Ett klassiskt värdighetsideal av det slaget finns till exempel inom stoicismen, med dess välbalanserade mildhet och reserverade vänlighet. En estetisk värdighet med den inriktningen kan komma nära det högdragna eller eleganta. Dess idéer formades i en tid då demokratisk kompetens och jämlikhet inte fanns på agendan.

Om vissa klassiska former av estetisk värdighet blir passé, betyder det inte att detta grundtema förlorar betydelse. Estetiska värdighetsideal är starkt kulturberoende. Det som betraktas som elegans i ett sammanhang kan ha töntstatus i ett annat. Den estetiska värdigheten har en viktig roll i vår individualistiska och esteticerande kultur och det uppkommer ständigt nya ideal på temat.

6 Självidentitetens värdighet

Med självidentitetens värdighet flyttar vi fokus till den enskildes självbild och självrespekt. Vår självskattade värdighet kan vara starkt påverkad av vårt anseende på allmänna värdighetsarenor, men vi håller oss kanske också med egna kriterier som inte kan generaliseras. En världsetta i en friidrottsgren skulle känna det förnedrande att bli utslagen på försöksomgången i ett stort mästerskap och har man självbildet av att ha ett gott minne, kan det kännas som en förlust av värdighet att ägna en kväll åt att leta efter sina glasögon.

Det jag avser med självidentitetens värdighet motsvarar inte riktigt Nordenfelts begrepp *den personliga identitetens värdighet*. Det begreppet utgör snarare en kombination av mina två begrepp *ett värdigt liv* och *självidentitetens värdighet*.

Självidentitetens värdighet kan ha stora variationer och det är ofta i relation till denna värdighet som uttrycket *kränkning* används. Då handlar det om att *känna sig* kränkt. Om vi talar om kränkning av den värdighetintegritet som följer av en persons grundvärdighet som människa – och innebär att våra möjligheter till ett värdigt liv begränsas – använder vi snarare uttrycket att *vara* kränkt.

Det kan finnas personer som förvägras ett värdigt liv utan att det påverkar värdigheten i deras självidentitet. Och tvärtom: En person kan vara "lättkränt" – självidentitetens värdighet äventyras av en bagatell.

Denna begreppsdiskussion om värdighet kan bli mer överblickbar med hjälp av en översikt:

Värdig vård och ett värdigt liv

Frågan om värdighet aktualiseras inom till exempel vård, omsorg, socialt arbete, stöd och service och kommer till uttryck i ambitioner att ge en *värdig vård* eller förutsättningar för ett *värdigt liv*. Då har vi främst i åtanke den värdighet som följer av människovärdet (kategori B i ovanstående schema) med olika aspekter som ryms i integritetsbegreppet eller i mänskliga rättigheter.

Vid bemötandet av eller vid insatserna för en brukare eller patient bör vi även ha en känsla för personens självskattade värdighet. Det kan till exempel innebära att vi strävar efter en särskild uppmärksamhet och respekt inför den som har en låg självskattad värdighet. Vi kan också finna det relevant att ta hänsyn till vissa varianter av hög självskattad värdighet eller till vissa inslag i den självskattade värdigheten.

Hotas värdigheten av myndigheters tillsyn?

Om vi förstår värdighet-integritet på detta sätt kan vi ställa frågan om myndigheters tillsyn av en offentligt finansierad verksamhet innebär en kränkning av de personer som bedriver denna verksamhet eller av dem som är föremål för verksamheten som mottagare; brukare, klienter, patienter eller elever.

Tillsyn har en aspekt av kontroll och kan sägas ha en bakgrund i en generell misstänksamhet om att det kan finnas oegentligheter och dålig kvalitet inom samhällsliga verksamheter. Det är inte minst tydligt vad gäller till exempel polisiär tillsyn inom trafiken (t.ex. fartkontroller), kontroll av passagerare på en flygplats eller tillsyn vad gäller livsmedelshantering och tillämpning av utskänkingsrättigheter. Men finns den någon rimlighet i att hävda att tillsyn och kontroll av det slag vi nämnt innebär en kränkning och ett integritetshot mot bilister, flygtrafikanter, livsmedelshandlare, livsmedelskonsumenter, krögare eller kroggäster?

En mängd andra exempel kan ges på tillsyn och kontroll och det framstår som ett närmast konspiratoriskt argument att hävda att tillsynsverksamhet som sådan innebär en kränkning av den enskilde som aktör eller som mottagare av insatser. Men självklart kan ett regelverk för tillsynsverksamhet ha inslag som en enskild aktör kan vara obekvämt med och tillsyn kan genomföras med ett bemötande som är misstänksamt och mästrande. Den misstänksamhet som är

en *generell* komponent bakom tillsynsverksamhet får inte ta sig uttryck i en bemötandets och attitydens misstänksamhet på personnivå när tillsynsinsatser genomförs.

Tillsyn kan alltså rimligtvis inte uppfattas som ett hot mot medborgares integritet, den ligger snarare i medborgarnas intresse. Men den måste ha normeringskriterier som är relevanta och rimliga, och den måste genomföras med respekt och hänsyn.

Frihet

Vi har tolkat begreppet värdighet-integritet så att det innefattar begreppet frihet, utifrån en första grundbetydelse av frihet: rätt till självbestämmande och autonomi. Liksom det finns olika tolkningar av värdighet så finns det olika frihetsbegrepp och olika aspekter av frihet.

Samhällelig och personlig frihet

Med frihet kan vi avse en *erfarenhet och förmåga*, en faktiskt utövad personlig frihet i främst en psykologisk mening. Men vi ska främst diskutera frihet som *struktur och resurser* i samhället och som handlingar i det offentliga systemet. Sådant som ger bra förutsättningar för frihet som personlig erfarenhet och förmåga, goda villkor för att utöva självbestämmande och autonomi.

Vi kan alltså skilja mellan samhällelig och personlig frihet med avseende på att frihet (och ofrihet) kan sägas om olika objekt. En stat kan ha frihet – från andra staters dominans – och den kan ge frihet av olika slag för sina medborgare. Sociala miljöer och grupper – till exempel en familj, en förening eller en arbetsplats – kan präglas av frihet. Samhällelig frihet är med andra ord en frihet som avser förhållanden i stater, organisationer och social miljöer (Liedman 2004).

När vi talar också om att människor ”har frihet” kan vi avse de strukturer en person lever i och de resurser som den enskilde kan få del av. Då är det den samhälleliga friheten vi avser. Uttrycket ”en fri människa” avser snarare en känsla och en förmåga som personen har – en personligt tillägnad och utövad frihet, en förmåga till autonomi och självbestämmande. En sådan frihet är filosofiskt och psykologiskt svårdefinierad, men utgör en dimension av livet som vi har en relation till i någon mening.

Relationen mellan samhällelig och personlig frihet kan ha olika karaktär. Vi kan ha en betydande personlig mental frihet även om vi inte får uttrycka den i de sammanhang vi lever. Och tvärtom: vi kan ha all samhällelig frihet och alla resurser vi behöver och ändå leva i fantasilösa och ofria livsmönster, dagarna går i trist repris.

Även om relationen mellan samhällelig och personlig frihet kan ha olika karaktär, är naturligtvis vår utgångspunkt att samhällen som ger frihet i form av en struktur och olika slags resurser leder

till en större personlig frihet. Vår uppskattning av samhällelig frihet i olika avseenden förutsätter att den i regel har en instrumentell betydelse för att skapa frihet som personlig erfarenhet och förmåga, en faktisk förmåga till ett genuint självbestämmande.

Positiv och negativ frihet på personnivå och samhällsnivå

Om vi aktualiserar frihet i samband med socialt arbete, omsorg, stöd och service kan vi avse att arbetet bör bedrivas så att vi respekterar människors självbestämmande. Åtgärder mot den enskildes vilja blir diskutabla.

Frihetsbegreppet analyseras ofta utifrån en distinktion mellan negativ och positiv frihet. Denna distinktion får olika innebörd beroende på om vi avser frihet som personlig förmåga eller som en samhällelig situation. På det personliga planet avser positiv frihet vår förmåga till autonomi – att själva styra våra handlingar. Negativ frihet avser att andra människor och samhället i övrigt låter oss utöva denna förmåga. Även om vi lever under tvång i en låg grad av samhällelig/negativ frihet, finns det ändå några handlingsalternativ som står oss till buds. Vi kan använda vår positiva frihet till att göra självständiga beslut utifrån de alternativ vi har. På *personnivå* motsvarar alltså distinktionen mellan positiv och negativ frihet i huvudsak själva uppdelningen mellan personlig och samhällelig frihet (Blennberger 2005).

Om vi frågar vad frihet innebär på *samhällsnivå* får negativ och positiv frihet en lite annan innebörd. Negativ frihet avser sådant som vi är *fria från*, det vi slipper att vara utsatta för. Det utgör ett grundläggande frihetsutrymme för vårt självbestämmande. Positiv frihet är vad vi är *fria till*, vilka alternativ och resurser vi har tillgång till, vad vi får vara med och vad kan göra. Vårt intresse gäller nu främst den samhälleliga friheten, frihet som struktur och resurser. När vi frågar efter olika sidor av samhällelig negativ och positiv frihet aktualiseras de aspekter som ingår i begreppet värdighet.

Värdighet som en del av begreppet frihet

Jag har föreslagit att en enkel grundbetydelse av frihet bör ingå i begreppet värdighet. Det är (negativ) frihet från tvång och förtryck och innefattar till exempel rättstrygghet. Men när vi närmare

reflekterar över olika sidor av den frihet ett samhälle har och ger, finner vi att samtliga aspekter som kan räknas till ett värdigt liv också bör ingå i en bestämning av frihetsbegreppet.

Alla aspekter av värdighet blir alltså även aspekter av frihet. Men värdighet och frihet blir inte identiska begrepp. Det finns aspekter av frihet som inte bör räknas till det som ingår i begreppet ett värdigt liv. Låt oss försöka göra detta överblickbart genom att klargöra olika innebörder av negativ och positiv frihet som avser samhällsliga strukturer, resurser och verksamheter.

Aspekter av negativ frihet på samhällsnivå

Ett negativt frihetsbegrepp har en defensiv karaktär, det handlar om vad vi är *fria från*. En viktig aspekt av det frihetsbegreppet är att inte vara utsatt för en behandling som vi inte själva har valt, att vara *fri från tvång och förtryck*. Det innefattar också rättstrygghet. En närliggande aspekt av negativ frihet är att vara *fri från manipulativ personlighetspåverkan*, att inte hållas nere av andras dolda dominans eller bli förd bakom ljuset på olika sätt.

Vidare kan negativ frihet innebära att slippa otillbörlig insyn i privatlivet, *att ha rätt till en privat sfär* som inte är tillgänglig för andra medborgares insyn. Vi bör bortse från konspiratoriska och rättshaveristiska tolkningar av denna aspekt, som till exempel kan uppfatta det som en frihetsinskränkning att vara registrerad i telefonkatalogen eller att medverka i olika undersökningar. Men det är ett ofrånkomligt värde att ha rätt till en privat sfär och det är en värdighets- och frihetsaspekt som med nödvändighet kompliceras för en person som har personlig assistans. Det ställer krav på ett förhållningssätt av respekt, diskretion och konfidentialitet hos personliga assistenter och det innebär också att en tillsynsverksamhet bör utformas så att den har en varsamhet inför den privata sfärens värde för den enskilde.

Till den negativa friheten kan även räknas att vi slipper vara utsatta för ett bemötande som har karaktär av likgiltighet, nedlåtenhet eller arrogans. Den aspekten kan bäst formuleras på ett positivt sätt: *att bli respektfullt och jämlikt bemött*. Vi räknar därför denna aspekt främst till den positiva friheten, till det vi vill erfa.

Samtliga dessa aspekter av (negativ) frihet har vi också hänvisat till som värdighetsaspekter. De ingår i ett värdigt liv och ger uttryck för respekt för en persons integritet. Dessa förhållanden

som avser negativ frihet och värdighet kan vara föremål för politiskt och samhälleligt agerande i olika avseenden.

Det finns också personliga frihetsaspekter med en mer psykologisk och existentiell karaktär, som inte alltid kan åtgärdas genom politik och offentliga insatser. Jag avser då sådant som *frihet från smärta, ångest och skuld*. En sådan frihet är inte alltid möjlig. Dessa aspekter av livet är ofrånkomliga och de kan ta ifrån oss all frihetskänsla, men de kan också i ett längre perspektiv ge en djupare erfarenhet och en mer frihetlig livsorientering. Sådana frihetsaspekter bör vi inte räkna till begreppet värdighet. Smärta och ångest kan ingå i ett värdigt liv. Men i den mån det är fråga om smärta och ångest som kan åtgärdas genom vård, omsorg och stöd kräver respekten för en persons integritet att man får tillgång till relevanta insatser.

Frihet från smärta, ångest och skuld tillhör dock i huvudsak inte den sida av frihet vi diskuterar nu – frihet som struktur och resurser i en samhällelig och social kontext. Det är snarare en frihet som erfarenhet och förmåga på personnivå. Ångest kan hämma friheten, utan att det finns ett samhälleligt systemfel att hänvisa till.

Negativ frihet innebär alltså att få vara i fred samt – när vi efterfrågar eller med nödvändighet behöver hjälp av något slag – att slippa bli utsatt för ett bemötande och en behandling som är kränkande och kan reducera vår känsla av frihet och värdighet.

Aspekter av positiv frihet på samhällsnivå – (val)frihet som brukare och aktör

Till det positiva frihetsbegreppet på samhällsnivå hör naturligtvis sådant som blir motbilden av negativ frihet. Om vi till exempel inte är utsatta för tvång och förtryck är vi fria att välja uppfattningar och livsform. Men det finns aspekter av positiv frihet som det blir lite egendomligt att beskriva med en negation, som beskriver något vi ska slippa. Vad gäller positiv frihet föreslår jag att vi skiljer mellan den (val)frihet vi främst har i rollen som *brukare* i olika avseenden och den valfrihet vi har som *aktörer* i samhället.

En viktig aspekt av positiv frihet i rollen som mottagare eller brukare är att vi har *tillgång till kvalificerade insatser* inom bland annat sådant som vård, omsorg och service. Vi får en *rättssäker* bedömning och är fria att ta del av insatser med hög kvalitet om och när vi behöver dem. Det innebär också att ha *tillgång till välfärds-*

resurser, att så långt det är möjligt få förutsättningar att leva ett gott och värdigt liv. Välfärd blir alltså en del av begreppet frihet liksom det är en del begreppet värdighet.

I en möjlig konflikt mellan välfärd och andra aspekter av frihet kan vi ibland ge välfärdsprincipen företräde. Det innebär till exempel att vi inte fritt bör få köpa ut de läkemedel vi vill pröva eller avstå från att använda bilbälte. Inte heller bör en person med demenssjukdom ha frihet att lämna sitt gruppboende en vinternatt och en skoltrött 15-åring bör inte få dispens från skolplikten.

Positiv frihet kan också innehålla en generell *valfrihetsidé* om att få välja inriktning för sådant som till exempel barnomsorg, skola, äldreomsorg och personlig assistans. I frågan om frihet att välja innehåll för sin och familjens skola och omsorg kan vi skilja mellan två olika valfrihetsinriktningar.

Den ena valfrihetsidén betonar främst den enskildes *frihet till individuella val inom en gemensam verksamhet*. Det ställer krav på att sådana verksamheter har en lyhörd inställning och en mångsidighet i arbetssätt och utbud.

En andra valfrihetsidé framhåller snarare vikten av att medborgarna själva har *frihet att bedriva* sådana verksamheter inom till exempel skola och omsorg som svarar mot deras önskemål och kulturella identitet. Det handlar om frihet som mottagare-brukare respektive som aktör i samhället i verksamheter som man själv eller ens närstående direkt berörs av. Denna distinktion är i högsta grad relevant vid diskussionen om valfrihetens betydelse i fråga om personlig assistans.

En central valfrihet som aktör i samhället utgörs naturligtvis av *den demokratiska friheten* att påverka samhällets förhållanden och utveckling genom delta i och utforma politiken. Det medför också rätten att bilda och delta i andra former av föreningsliv med olika verksamheter. Till dessa friheter sådant som yttrandefrihet, tryckfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

Friheten kan rimligtvis inte vara total. En klassisk restriktionsregel som jag erinrat om är att en persons frihet är begränsad av kravet att inte handla så att man inskränker motsvarande frihet för någon annan. Dessutom har vi påmint om andra frihetsinskränkningar som vi i allmänhet finner legitima. Vi kan till exempel inte gärna önska oss ett samhälle utan skolplikt, där föräldrarna eller barnen att själva får avgöra om det ska bli någon skolgång. Och vi önskar knappast en skola med total valfrihet vad gäller ämnen och kursplaner. En sådan valfrihet vore att förneka viktiga insikter och

ge plats för subjektivt godtycke. Ett samhällsliv som värnar om människans väl kräver en viss begränsning av friheten och hur denna begränsning bör utformas är en politiskt kontroversiell värdefråga.

Frihet och rättigheter

De olika momenten i frihetsbegreppet kan knyta an till olika rättighetstraditioner. De aspekter som handlar om frihet *från* – det vi vill slippa – anknyter främst till klassiska *frihetsrättigheter*. Innebörden är att slippa statliga eller samhällseliga begränsningar av vårt agerande. Frihetsaspekter som avser resurser för välfärd och tillgång till kvalificerade insatser är samma grundtanke som uttrycks i *sociala rättigheter eller välfärdsrättigheter*. De aspekter som handlar om valfrihet som aktör knyter an till klassiska *demokratiska rättigheter* om deltagande och inflytande i samhällslivet.

Frihet och värdighet

Denna skissartade genomgång av frihetsbegreppet kan summeras i en schematisk översikt som samtidigt anger vad som är gemensamma aspekter av värdighet och frihet.

Schematisk översikt. Frihet och värdighet

	Frihet Frihet som struktur och resurser (med särskild relevans för bl.a. omsorg, socialt arbete, stöd och service för funktionshindrade).		
	Negativ frihet – frihet <i>från</i>	Positiv frihet – frihet <i>till</i>	
		(Val)frihet som brukare	(Val)frihet som aktör
Värdighet Ett värdigt liv – respekt för en persons integritet. (Värdighetsaspekter utifrån människovärdet.)	1. Frihet från tvång & förtryck, bl.a. rättstrygghet. 2. Frihet från manipulativ påverkan. 3. Frihet från otillbörlig insyn i privatlivet. • (Frihet från smärta & ångest.)	4. Respektfullt & jämlikt bemötande. 5. Rättssäkerhet & tillgång till kvalificerade insatser inom skola, omsorg etc. samt till välfärdsresurser. • Möjlighet till omfattande individuella val inom t.ex. skola & omsorg etc. • Etc.	6. Möjlighet till demokratisk inflytande & deltagande inom politiken (och inom andra organisationer) – förutsätter yttrandefrihet, föreningsfrihet etc. • Möjlighet att skapa institutioner utifrån egna intressen & idéer inom t.ex. skola & omsorg etc. • . Etc.

Numreringen av olika frihetsaspekter svarar mot numreringen av olika aspekter av ett värdigt liv i föregående schematiska översikt. De skuggade partierna utgörs av aspekter som är gemensamma för värdighet och frihet.

Denna begreppsbestämning avser alltså frihet som struktur och resurser och då aktualiseras också olika värdighetsaspekter utifrån människovärdet. Begreppsdiskussionen tar sin utgångspunkt i hur dessa uttryck används i aktuellt språkbruk, men avsikten är också att föreslå mer precisa innebörder.

Vi diskuterar ett begreppsligt problem, inte ett ideologiskt – även om vår ideologi kan påverka begreppsförståelsen. Frågan gäller inte om eller i vilken utsträckning det till exempel är angeläget att få göra individuella val inom offentliga verksamheter eller att få driva egna vårdinstitutioner eller vara anordnare vad gäller personlig assistans. Men är dessa möjligheter ett villkor för att en persons integritet ska vara respekterad? Jag finner det diskutabelt.

Det handlar om frihet, men inte nödvändigtvis om vad som krävs för ett värdigt liv.

Begränsad valfrihet som hot mot en persons värdighet?

Den gränsdragning mellan frihet och värdighet som avser ”omfattande individuella val” blir något svårbestämd med avseende på vissa områden av socialpolitik och olika insatser vad gäller socialt arbete, omsorg, stöd och service. Om till exempel en vårdtagare inom äldreomsorgen inte har någon som helst möjlighet att välja tidpunkter för olika insatser eller vilka personer man blir tvättad av – då har man helt klart en begränsad valfrihet. Men är det förhållanden som också utgör bristande respekt för en persons integritet och en hot mot personens värdighet? Det är en möjlig – men inte självklar – bedömning.

Ett annat exempel kan vara villkoren för en funktionshindrad person att välja och att välja bort en personlig assistent. Det handlar utan tvekan om valfrihet, men kanske är det också en fråga om värdighet, i synnerhet som relationen mellan brukaren och assistenten ofta är mycket omfattande i fråga om tid och insats (Gynstedt (red) 2004).

På motsvarande sätt kan vi resonera i samband med att klienter inom socialtjänsten riskerar att förlora sitt försörjningsstöd om de inte godtar ett arbete de får erbjudande om. Det innebär en minskad valfrihet – åtminstone i den aktuella situationen – men innebär det också mindre värdighet?

Varje sådan situation bör diskuteras för sig, utifrån frågan om en begränsad valfrihet också är ett hot mot en persons värdighet och därmed utgör en kränkning av integriteten.

Vi kan uppskatta att det finns valfrihet som brukare inom undervisning, omsorg och socialt arbete, liksom inom stöd och service för funktionshindrade, utan att uppfatta denna valfrihet som nödvändig för brukarens värdighet. Dessutom kan vi förespråka en mångfald av aktörer och anordnare inom dessa områden utan att se dessa villkor som nödvändiga för ett värdigt liv. Det är också möjligt att vara ideologiskt tveksam till en fri etableringsrätt inom ett område – och den mångfald detta kan leda till – även om det kan innebära en ökad valfrihet (åtminstone för vissa). Maximal valfrihet kan ha nackdelar och risker. Områden där det är vanligt att vi fin-

ner maximal valfrihet äventyrlig är medicinsk behandling och tillgång till medicin.

Frågan bör också ställas hur regelverk och praxis bör utformas så att de inte bara *ger utrymme* för brukares valfrihet, utan också hur den enskilde *kan stärkas* i sin förmåga att utöva en välinformerad valfrihet för de insatser som rör det egna livet. En angränsande viktig fråga är också hur brukares värdighet kan bevakas när deras beslutskapacitet och förmåga till valfrihet sviktar.

Frihet och värdighet i officiella texter

Det nära sambandet mellan frihet och värdighet som kommit till uttryck i den här begreppsdiskussionen kan man också ana i officiella texter. I Regeringsformen finner vi att ”den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors värde och för den enskilda människans *frihet och värdighet*” (min kursivering). På motsvarande sätt framhåller till exempel Socialtjänstlagens portalparagraf nödvändigheten av ”respekt för människornas *självbestämmande och integritet*” (min kursivering). Dessa två värden har också en framträdande ställning inom handikappolitiken, inte minst i LSS.

Är tillsyn ett hot mot (val)frihet och självbestämmande?

Vi har klargjort att myndigheters tillsyn av offentligt finansierade verksamheter inte rimligtvis ur principiell synpunkt kan uppfattas som en kränkning av de aktörer eller mottagare som finns inom verksamheterna.

Men kanske utgör tillsyn och tillståndsprovning en minskad valfrihet? Tillståndsprovning kan ju innebära att det blir färre utförare inom ett område. Inom området personlig assistans blir det i så fall färre anordnare att välja på. Om tillsyn dessutom – vilket är rimligt – knyts till sanktioner och förändringskrav utifrån normerade kvalitetskriterier kommer också anordnare att ställas inför krav på att göra förändringar av sitt arbetssätt.

Detta innebär utan tvekan en möjlig begränsning av (val)frihet och självbestämmande för aktören-anordnaren. För de brukare som själva är anordnare kan det alltså innebära en något reducerad valfrihet.

I den mer renodlade rollen som brukare innebär det naturligtvis en viss – men för de flesta mycket marginell – reducering av valfriheten om antalet anordnare blir något färre. Men den substantiella valfriheten för den stora majoriteten brukare handlar knappast bara om valet av anordnare i sig. Det handlar om att få välja sin(a) assistent(er) och att få välja tid för och delvis också inriktning på assistansen. Den senare typen av valfrihet kan visserligen vara relaterad till att olika anordnare har delvis också inriktning, men en sådan valfrihet kan ändå finnas om antalet anordnare skulle reduceras något.

Det är dock viktigt att erinra om att tillsynsverksamheten just kan ha brukares valfrihet som ett viktig normerande kriterium. Det kan innebära krav på förändring för sådana anordnare som inte ger brukarna tillräckligt med valfrihet, t.ex. genom hur avtal och kontrakt utformas. Tillsyn kan i den meningen bli ett stöd för brukares valfrihet och självbestämmande.

Tillståndsprovning och tillsyn kan alltså i marginellt avseende reducera brukares valfrihet i fråga om anordnare, men det är troligt att tillsyn ibland leder till en förstärkning av brukares reella valfrihet och självbestämmande vad gäller insatsens karaktär och kvalitet.

Till det argumentet kommer att tillsyn rimligtvis leder till en bättre kvalitet i arbetet och att det utgör ett viktig stöd för brukare som kan ha svårt att utöva sin valfrihet. I många situationer som brukare, klient eller patient är inte valfriheten det främsta värdet, det är snarare att de insatser man får ta del av har god kvalitet.

Ytterligare ett viktigt argument i sammanhanget är att en offentligt finansierad verksamhet i längden kan få svårt att hävda sin legitimitet om den inte är föremål för det offentligas tillsyn och kontroll. Det finns ett allmänt och rimligt samhälls- och medborgarintresse att ha en god bild av kvalitet och kostnadseffektivitet inom de verksamheter som ligger under demokratiska beslut och offentlig finansiering. Detta senare argument innebär att frågan om tillsyn vad gäller personlig assistans – liksom inom alla andra offentliga verksamheter – inte bara kan avgöras utifrån bedömningar av hur brukarnas valfrihet påverkas av tillståndsprovning och tillsyn.

Rättvisa

Även begreppet *rättvisa* används i diskussionen om handikappolitiken. Det är ett begrepp som används över hela den politiska skalan. Från alla tänkbara positioner kan vi förespråka rättvisa i någon mening.

Rättvisans popularitet har att göra med begreppets mångtydighet. Om vi säger oss vara för rättvisa är det en helt öppen fråga vad vi menar, vi måste först klargöra vilka kriterier på rättvisa vi utgår från. Vi kan få en uppfattning om olika rättvisebegrepp genom att aktualisera fem vanliga kriterier på rättvisa. De kan avvägas och kombineras på olika sätt och forma olika rättvisebegrepp. Dessa kriterier handlar om *likhet*, *behov*, *prestation*, *kompensation* och *rättigheter*.

Rättvisa utifrån likhet

En bestämning av rättvisa är att *dela lika*. I en mer utvecklad reflexion kan vi använda formuleringen att ”lika fall ska behandlas lika”. En förälder ska behandla sina barn lika, en lärare sina elever, en läkare sina patienter och staten ska behandla sina medborgare – eller de som bor i landet – utifrån likhetsprinciper.

Likhetsprincipen kan avse *hur processen ser ut* – till exempel vid en kommunal prövning av byggnadstillstånd och när vi söker till en utbildning. Lika fall ska behandlas lika, inga personer får favoriseras av skäl som inte är relevanta för den bedömning det gäller. Dessutom innebär denna likhetsprincip för rättvisa att *tilldelningen* av resurser och insatser är lika. Vi ska ha tillgång till sjukvård, omsorg och grundutbildning av samma kvalitet oavsett vilka vi är eller var vi bor.

En likhetsprincip kan också avse det som alla *uppnår*. Det innebär en likhet i utfall, inte bara i process och tilldelning. Det finns åtminstone en antydning till en sådan nettolikhet i Socialtjänstlagens portalparagraf, i formuleringen att socialtjänsten ska ”främja människors ... jämlikhet i levnadsvillkor”. En motsvarande formulering finns i LSS. Men om ambitionen är att nå en likhet i utfall och situation har vi gått över till ett annat rättvisekriterium. Det handlar inte om lika tilldelning. Rättvisa blir i stället att vi får en tilldelning som bestäms av våra behov.

Rättvisa utifrån behov

Om rättvisa vore att alla skulle få lika tilldelning av offentliga resurser och insatser skulle det leda till drastiska olikheter mellan människor. Personer med funktionshinder och svåra kroniska sjukdomar skulle ha svårt att nå en bra livskvalitet och samhällelig delaktighet. Barn och ungdomar med svårigheter att följa standardundervisningen i skolan skulle hamna i ett permanent utanförskap. Och personer som drabbas av olyckor som kräver kostsam behandling, skulle snabbt ha gjort sig av med sin andel av sjukvårdskostnaderna som ska vara lika för alla. Dessa exempel visar att rättvisa inte bara kan handla om lika tilldelning. Vi måste också följa principen: ”Till var och en efter behov!”

Uttrycket *behov* har en politisk och ideologisk laddning. Om vi kan visa att det finns mänskliga behov som inte tillgodoses får vår argumentation en direkt slagkraft. Det vore brutalt att inte se till att människors behov kan tillfredsställas. Men när vi närmare ska klargöra vad vi menar med behov kan självklarheten övergå i en viss osäkerhet. Det finns betydande psykologiska och filosofiska svårigheter med att närmare klargöra en innebörd i begreppet behov.

En vanlig distinktion är att skilja mellan *absoluta* och *relativa* behov. Till de absoluta behoven hör då främst mat, vätska, sömn, husrum och skydd för kyla och hetta. Det är behov som inte är förhandlingsbara, de gäller alla människor i alla tider. Vi lider påtaglig skada – hotas till livet – om dessa behov inte tillfredsställs.

De relativa behoven är en brokig uppsättning av sådant som vi kan behöva beroende på sådant som social och kulturell miljö, livshistoria, personlighet och ålder. En del av dessa relativa behov framstår som mycket vanliga, närmast universella. Det gäller sådant som behov av omsorg, kärlek, uppskattning och tillgång till en konstruktiv social miljö. Av samma relativa men närmast universella karaktär är behovet av att finna sammanhang eller mening för sitt liv, en existentiell identitet. I den typ av samhälle vi lever i har vi också ett icke förhandlingsbart behov av ekonomiska resurser.

Om vi strävar efter (mer) rättvisa kan vi alltså avse ett samhälle där en serie legitima mänskliga behov tillgodoses. Det innebär inte lika tilldelning till alla utan att vi ger mer resurser och insatser till dem som har störst behov av denna tilldelning. Vi försöker alltså skapa en rimlig nettolikhet vad gäller vissa behovsbestämda livsvillkor.

I en genomgång av rättvisebegreppets användning för socialt arbete, beskriver Åke Bergmark två generella behovskriterier som avgörande för en bred uppslutning för att det är rättvist och legitimt att ge en person ett samhälleligt stöd. Det ena är att personen i fråga kommer att hamna på en mycket låg levnadsnivå om ingenting görs och det andra är att personen saknar förmåga eller förutsättningar att nå en rimlig levnadsnivå av egen kraft (Bergmark 1998).

Rättvisa utifrån prestation

I många sammanhang utgår vi från att rättvisa avser belöningar för utförda prestationer. Fackliga krav – i synnerhet om löner – avser att skapa större rättvisa utifrån olika prestationskriterier. Lika lön för *lika* arbete tycks vara en självklarhet. Men vad är lika arbete? Möjligen är det att arbeta lika lång tid med likadana arbetsmoment och åstadkomma samma resultat. Men ska vi premiera den som får mer gjort eller som gör ett bättre jobb, med resultat av högre kvalitet?

En hänvisning till prestationer som grund för samhälleliga insatser förekommer ibland i diskussionen om omsorg och sjukvård för äldre: Den generation som ”byggt upp det här landet” – utan att ha fått skörda frukterna av detta under sitt eget yrkesverkssamma liv – ska ha bra villkor på ålderns höst. Det kan uppfattas som en rättvis belöning efter ett hårt och ansvarstagande arbetsliv, liksom för fackliga och politiska insatser. En god vård och omsorg för äldre kan alltså ses som en belöning eller kompensation för de uppoffringar man gjort för hela landets bästa.

Resonemang av det slaget kan möjligen ha en viss relevans för satsningar som gäller ”äldre” som kollektiv, åtminstone för vissa generationsgrupper av äldre i ett land. Men vilka generationsgrupper i så fall? Kan också den stora gruppen 40-talister åberopa det argumentet i framtiden? På individnivå blir det direkt orimligt att motivera vård och omsorg med att vårdtagaren haft ett krävande och långvarigt arbetsliv med beskedlig lön. Motiveringar av det slaget är också orimliga som argument för stöd och service för funktionshindrade.

Rättvisa som kompensation

Uttrycket samhällelig återbetalning kan också knytas till idéer om kompensation för lidande och oförrätter. Enligt en sådan återbetalningsprincip får man kompensation om man blivit oskyldigt straffad eller medicinskt felbehandlad. Rättvisa utifrån kompensationskriterier är en variant av prestations- och meritbaserad rättvisa. Det handlar dock inte om något man utfört, utan något man varit utsatt för. Skadeståndsanspråk riktade till företag, institutioner eller privatpersoner förutsätter också en kompensatorisk rättvisetanke.

Möjligen kan en sådan kompensationsprincip ibland ingå i diskussionen om handikappolitiken. Då handlar det främst om brister i fråga om delaktighet, respekt och frihet för olika kategorier av funktionshindrade. Den ansamling av historiska oförrätter som medborgare med funktionshinder varit utsatta för kan leda till ett slags kompensationskrav för alla år av utanförskap.

Rättvisa utifrån rättigheter

Det finns också rättvisebegrepp som utgår från specifika rättigheter som människor antas ha i relation till staten och de offentliga resurserna. Rättvisa är att låta dessa rättigheter styra politiken och agerandet inom det offentliga systemet. Ett sådant rättvisekriterium utgörs av bestämda inslag av merit-, behovs-, likhets- och kompensationsbaserad rättvisa.

Till rättvisa enligt rättigheter kan vi räkna sådant som att få ta emot ett arv, att få en hyfsad utdelning om man hittat ett värdefullt fornföremål och att få god ersättning om den gamla släktgården måste rivas för att ge plats för en ny trafikled.

Rawls rättviseteori

En mycket uppmärksammas teori om rättvisa har utvecklats av den amerikanske filosofen John Rawls. I korthet innebär Rawls resonemang att vi ska tänka oss en situation där en grupp människor möts för att samtala om hur samhället bör vara utformat. Dessa personer har stor kunskap om olika kulturer och mänskliga livsförhållanden, men före samtalen drabbas de av minnesförlust på en bestämd punkt; de vet inte i vilken kultur de lever och vilken sam-

hällsställning de har, inte vilket kön eller ålder de har eller hur det står till med deras hälsotillstånd. Frågan är hur denna kunniga och garanterat opartiska församling skisserar riktlinjerna för ett rättvist samhälle. Rawls menar att de bland annat kommer att beakta att det kan visa sig att de är i ett utsatt läge och gynnas av att samhället är utformat så att det finns stödresurser för utsatta personer och grupper (Rawls 1999/1971).

Jämlikhet

En vanlig ordkombination i politisk diskussion är *rättvisa* och *jämlikhet*. Då kan man avse att dels förespråka rättvisa, dels jämlikhet. Det tycks förutsätta att man har ett prestationsbestämt rättvisebegrepp. Jämlikhet innebär då en begränsning eller komplettering av de samhällsvillkor som kan grundas på en prestationsbaserad rättvisesidé. Men ordkombinationen rättvisa och jämlikhet kan också indikera ett rättvisebegrepp som bestäms av likhets- och behovskriterier. Då blir inte jämlikhet en korrigerande eller ett komplement till rättvisa, i stället får rättvisa och jämlikhet samma innebörd.

Jämlikhet eller *ökad* jämlikhet som en norm för omsorg, socialt arbete och stöd och service för funktionshindrade avser att samhällets resurstilldelning och insatser ska bestämmas av en kombination av likhets- och behovsprinciper. En klassisk liberal jämlikhetsidé är att ge alla *lika förutsättningar*, inte minst genom grundskola och genom möjligheter att bedriva högre studier även om man inte har välbärgade eller uppoffrande föräldrar.

Rättvisa och jämlikhet är viktiga ambitioner för handikappolitiken, de kan uppfattas som signalord för att styra vår tanke och vår grundinställning. Slutbetänkandet från 1989 års handikapputredning har titeln *Handikapp Velfärd Rättvisa* (SOU 1991:46). I utredningens text är dock inte rättvisebegreppet närmare utvecklat, trots att uttrycket finns i titeln, men ”full delaktighet och jämlikhet” anges som ett viktigt mål för handikappolitiken. I LSS anger 5 § verksamheten ”skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet”.

Rättigheter

Rättighetsprinciper framhåller alla människors legitima anspråk gentemot det offentliga – de kollektiva resurserna och den politiska makten. Relationen medborgaren och staten fokuseras. De rättigheter vi avser är etiska normer som kan antas i författningstexter och forma politik, lagstiftning och offentlig förvaltning.

Rättigheter vinner laga kraft genom politiska beslut och juridiska bedömningar. Men den yttersta giltigheten av mänskliga rättigheter måste grundas på etiska argument. Det är vanligt att hänvisa till människovärdesprincipen och en förståelse av vad denna princip medför i fråga om välfärdsresurser, värdighet, frihet och rättvisa. I samband med diskussionen om rättigheter aktualiseras också frågor om människans behov. Vi kan också hänvisa till vad som behövs för ett gott liv.

Rättigheter som kräver insatser är bara potentiella om det saknas resurser för att tillgodose dem. Kollektiva resurser ansamlas inte utifrån en naturlag. Det krävs ett samhälleligt resursläge och en politisk vilja och politiska beslut som förutsätter att en majoritet av medborgarna identifierar sina och statens skyldigheter. Utan (många) enskilda medborgares humanitet och solidaritet kommer en del rättigheter knappast att bli identifierade. Att bortse från humanitet och solidaritet och fokusera rättigheter som det enda temat vore en bräcklig konstruktion för samhällsliv och politik.

Legala och moraliska rättigheter

Vi skiljer mellan å ena sidan specifika förhållanden och villkor som kan utgöra en rättighet, något vi har rätt till enligt ett samhälleligt regelverk och å andra sidan grundläggande etiskt principiella mänskliga rättigheter. I den första betydelsen har vi till exempel rätt att plocka bär och svamp enligt allemansrätten och – under vissa villkor – rätt till sådant som barnbidrag, socialbidrag, personlig assistans, färdtjänst, fria skolmåltider, ångervecka vid hemförsäljning, att ha med cykeln på pendeltåget och att få EU-bidrag för att hålla landskapet öppet. Sådana specifika rättigheter som anges i lagar eller andra regelverk kan ibland – men inte alltid – ha en anknytning till mer grundläggande mänskliga rättigheter. Det är sådana grundläggande principiella rättigheter som vi nu frågar efter.

Utvecklingen av rättigheter

Den italienske filosofen Norberto Bobbio beskriver tre olika historiska faser i utvecklingen av mänskliga rättigheter. Dessa faser ger en grov karaktäristik som svarar mot olika samhälls- och kultursituationer som kräver och har resurser för en etiskt bestämd reglering av vissa förhållanden. Det krävs vissa historiska betingelser för att rättighetsidéer ska få genomslag.

De rättigheter som skapas i den första fasen avser att försvara och stärka nya frihetskrav mot gamla maktbefogenheter. Det är främst rättigheter som utgör en *frihet från staten* och innebär att den enskilda medborgaren bestämmer mer om sitt eget liv. Friheter av det slaget är till exempel yttrandefrihet, tryckfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

I en andra fas utvecklas rättigheter som främst avser medborgarens *roll i staten*. Det är då inte bara fråga om en negativ frihet utan om rätten att bedriva politik, en rätt till delaktighet och inflytande i staten.

Utifrån ett nytt samhälleligt resursläge utvecklas sedan en tredje fas som uppmärksammar sociala rättigheter. Det är fråga om vad vi bör *få av staten* och omfattar sådant som utbildning, rätt till arbete, bostad, sjukvård, omsorg och en dräglig levnadsnivå.

Bobbio ser en fortsatt utveckling av rättighetstänkandet som kommer att omfatta sådant som rätten till en oförstörd miljö (även för framtida generationer) och rätten att inte bli utsatt för sådan genetisk manipulation som förändrar det mänskliga livets grundbetingelser. En annan utveckling för rättighetstänkandet är att vi alltmer uppfattar dessa rättigheter som globala. De avser inte bara medborgarna i en viss stat utan gäller mänskligheten generellt.

Dessa rättigheter uppfattar Bobbio som uttryck för en sannolikt irreversibel process. Det är etiska landvinningar som kommer att bestå – även om tillfälliga historiska tillbakagångar kan förekomma. Han menar att utvecklingen av mänskliga rättigheter ger anledning till en viss optimism om mänsklighetens moraliska utveckling. Det ligger i linje med resonemang hos Kant om att det sker ett rättsligt framåtskridande genom historien (Bobbio 2000/1990).

Rättigheter och statens roller

Dessa tre olika faser i rättighetstänkandets utveckling ger staten olika roller: att låta människor vara i fred, att ge dem tillträde till inflytande och makt respektive att ge stöd, omsorg och resurser. Men det blir en ganska grov beskrivning av statens roller. Vi kan erinra om fler former eller dimensioner av statligt agerande för att upprätthålla olika rättigheter.

Statens agerande kan vara *passivt* – att ingenting göra. Det kan också bestå av *reglering* och *byråkratisk administration* för hur andra organisationer och parter ska agera – till exempel fastställande av regler för affärsverksamhet och arbetsliv, för egendom och arv samt beviljande av tillstånd av olika slag. En annan form av statligt agerande är *beskydd* och *rättsliga sanktioner* – upprätthållandet av ett rättssamhälle. Det kan också vara fråga om *direkt stöd* till medborgarna och deras organisationer – omfattande en mängd olika insatser som till exempel stöd till kulturlivet och till olika medborgarorganisationer, bidrag till jordbruket eller sådant som undervisning, rättshjälp och socialt arbete. Ytterligare en form av statligt agerande är att ge *tillträde* i form av insyn, delaktighet och möjlighet att ha politiskt makt. Rättigheter av olika slag kan alltså upprätthållas genom olika typer av agerande från statens sida.

Rättigheter från medborgarens perspektiv

Om vi i stället ser rättigheterna från medborgarens perspektiv kan vi göra en delvis annan indelning. Jag väljer att göra en skissartad karaktäristik av åtta olika kategorier eller grupperingar av rättigheter. Den indelningen avser att svara mot olika erfarenhets- och verksamhetsområden för vår roll som medborgare. Dessa åtta olika kategorier kan delvis gå om lott, de kan ha olika angelägenhetsgrad och vara realiserbara i olika grad, beroende på ett samhälles historiska situation och resursläge.

Rätten till en (1) *egen livssfär* kan utgöra en första kategori rättigheter. Den innebär att vi har rätt till liv och kroppslig integritet, rätt att välja livsstil, rätt att bilda familj samt äganderätt och rätten att förfoga över vår egendom.

En närliggande kategori av rättigheter kan betecknas som (2) *rättsliga eller juridiska* och avser vår rätt till beskydd för liv och egendom samt likhet inför lagen; rättstrygghet och rättssäkerhet.

Sådana rättigheter kan också omfatta den rätt vi har som kunder i olika sammanhang. En inköpt vara eller tjänst ska motsvara de egenskaper som utlovats vid köpet och vi ska inte på annat sätt ha manipulerats till en ekonomisk transaktion, genom att till exempel information har hållits hemlig. Det handlar om rätten till en korrekt fungerande marknad. Även arbetsrättsliga förhållanden bör räknas hit.

Vår rätt till (3) *social och samhällelig delaktighet* kan vara en tredje kategori rättigheter. Det handlar om vår rätt att träffa andra, att kunna delta i ett socialt liv på olika arenor. Rättigheter av det slaget är inte minst av betydelse för personer med funktionshinder. Sådana rättigheter angränsar till rätten till (4) *kulturell delaktighet* och avser att vi får grundläggande utbildning och även möjligheter att delta i kulturliv och kulturskapande.

Rätten att framträda och agera, (5) *civila friheter*, kan ses som en femte kategori. Yttrandefrihet, tryckfrihet och föreningsfrihet är rättigheter av det slaget. De är direkt relaterade till (6) *politiska rättigheter*. Vi framhåller då den politiska demokratin och vår rätt att ha röst och inflytande – rätten till insyn, delaktighet och påverkan i den politiska processen och det offentliga livet. Själva rätten att vara medborgare i en stat tillhör denna kategori. Vi bör också räkna (7) *ekonomiska rättigheter* som en särskild kategori – rätten att bedriva produktion och affärsverksamhet.

En åttonde kategori – och särskilt viktig för socialt arbete, omsorg, stöd och service – kan betecknas som (8) *sociala rättigheter* eller *välfärdsrättigheter*. De avser vår rätt till stödsatser från det offentliga samhället med avseende på sjukvård, omsorg, service, bostad, arbete och ekonomiskt stöd.

Dessa åtta kategorier av rättigheter kan delas in i tre grupper, som handlar om vad vi *får ha*, vad vi *får göra* och vad vi *får ta emot*. Den första gruppen (1–2) kan sägas handla om samhällelig negativ frihet, medan de två andra grupperna (3–8) uttrycker en positiv frihet. Vi kan klargöra denna indelning genom följande översikt.

Schematisk översikt. Rättigheter från medborgarens perspektiv

Att få ha	<ol style="list-style-type: none"> 1. En egen livssfär: Liv och kroppslig integritet, välja livsstil, bilda familj samt ägande. 2. Rättsligt och juridiskt skydd: Beskydd, likhet inför lagen. Rättstrygghet och rättssäkerhet.
Att få göra	<ol style="list-style-type: none"> 3. Social och samhällelig delaktighet: Att träffa andra, kunna delta i det offentliga livet. 4. Kulturell delaktighet: Grundläggande utbildning, kulturliv och kulturskapande. 5. Civilt framträdande och agerande: Yttrandefrihet, tryckfrihet, föreningsfrihet. 6. Politisk agerande: Demokratisk röst och inflytande. Insyn, delaktighet, påverkan. 7. Ekonomiskt agerande: Produktion och affärsverksamhet.
Att få ta emot	<ol style="list-style-type: none"> 8. Sociala välfärdsresurser: Bostad, arbete, sjukvård, omsorg, stöd, service, ekon. stöd.

Det är i synnerhet med avseende på den åttonde typen av rättigheter som diskussionen förs om rättigheternas gränser. Kanske bör vissa sociala insatser hellre motiveras utifrån humanitet och solidaritet än utifrån rättighetstänkande? I Regeringsformen föreskrivs till exempel att det ”skall särskilt åligga det allmänna att trygga *rätten* till arbete, bostad och utbildning” (min kursivering). Socialtjänstlagen anger i stället ”demokratins och solidaritetens grund” som sin utgångspunkt. Dessa olika formuleringar från Regeringsformen och Socialtjänstlagen behöver inte utgöra en motsättning, men visar olika tyngdpunkter inom en repertoar av etiska samhällsnormer.

Om vi godtar Bobbios uppfattning om rättighetstänkandet som en (sannolikt) irreversibel process kan det vara tilltalande att erinra sig en rättighetslag som LSS. Men den bedömningen kan naturligtvis inte innebära att det inte kan föras ett resonemang om förändringar i lagar av det slaget.

Konsekvensanalys och konsekvensetik

Renodlade konsekvensetiska resonemang innebär att allt vi anser vara rätt – handlingar, praxis, regler, normer och principer – grundas på en bedömning av vad som ger bäst konsekvenser.

En konsekvensetisk bedömning skiljer mellan *egenvärden* och *instrumentella värden*. Egenvärden är tillstånd, erfarenheter och förmågor som har värde i sig själva – grundvärden för ett gott liv. Instrumentella värden är sådant som leder till att vi når tillstånd, gör erfarenheter och utvecklar förmågor som har egenvärde.

I standardbeskrivningen av konsekvensetik brukar det anges tre huvudalternativ som svar på frågan vad som har egenvärde i vår uppfattning om livskvalitet: (1) livsglädje-välbefinnande som enda egenvärde (hedonismen), (2) önskeuppfyllelse som enda egenvärde och (3) en pluralistisk livskvalitet, ofta betecknad som självförverkligande. Inom denna tredje pluralistiska riktning finns det många varianter. En sådan pluralistisk livskvalitet kan till exempel handla om kärlek, livsglädje, frihet (som erfarenhet och förmåga), kunskap och existentiell identitet (till exempel känsla av sammanhang).

Instrumentella värden är allt som kan åstadkomma ett egenvärde. Det är inte bara handlingar och regler som kan ha instrumentellt värde. Också värden och normer som värdighet, frihet (som struktur och resurser), rättvisa, jämlikhet och mänskliga rättigheter kan ses som instrumentella värden i en konsekvensetisk bedömning. Vi menar då att en tillämpning av dessa värden och normer ger bäst konsekvenser – i form av livskvalitet och egenvärden för ett gott liv.

Men är det inte äventyrligt att betrakta sådant som rättvisa, jämlikhet, mänskliga rättigheter etc. som instrumentella värden? Finns det inte en risk att sådana viktiga värden och normer bara betraktas som tillfälliga redskap som man lätt kan överge? Bör de inte i stället ha status som egenvärden för det goda samhället? Det har i så fall ett värde i sig att vi har ett samhälle med till exempel frihet (som struktur och resurser), rättvisa, jämlikhet, demokrati och formulerade rättigheter. De har en giltighet även om deras effekt för att skapa ett gott liv inte kan påvisas.

En kommentar till den invändningen kan vara att dessa värden visserligen inte är egenvärden, men det betyder inte att de är förhandlingsbara. De kan och bör uppfattas som *nödvändiga* instrumentella värden.

Det finns många förhållanden som har denna karaktär av nödvändig instrumentell betingelse. Vi måste till exempel ha syre, vätska, näring och värme för att leva. Men vi kan inte gärna uppfatta sådant som egenvärden i ett gott liv. De är nödvändiga betingelser och instrumentella värden. På motsvarande sätt kan vi uppfatta värden och normer som värdighet, frihet, jämlikhet och mänskliga rättigheter. De är nödvändiga betingelser för ett gott samhälle och ger de bästa förutsättningarna för ett gott liv.

Denna position är särskilt intressant som en motivering för mänskliga rättigheter. Dessa rättigheter har då inte en giltighet i sig själva, men de är fördensfull inte förhandlingsbara. De uppfattas som nödvändiga instrumentella värden för ett gott liv.

Vilka bör en konsekvensanalys ta hänsyn till?

Om man inom en statlig utredning ska göra en konsekvensanalys är väl en rimlig fråga vilka man ska uppmärksamma vad gäller utfallet av konsekvenser. Det svar vi väntar på den frågan är väl: alla medborgare som på något sätt är berörda. En utveckling av det svaret leder till den välkända etiska teori som utgörs av *utilitarismen*.

Teorin kan preciseras på lite olika sätt och innebär i korthet att den handling eller regel är rätt som sammantaget ger de bästa konsekvenserna med hänsyn till samtliga personer som berörs. Hela det statliga utredningsväsendet, liksom många andra former av konsekvensbedömningar, kan ses som en omfattande utilitaristisk beräkning.

Det finns en del invändningar mot utilitarismen. Vi kan uppmärksamma en kritik som går ut på att utilitarismen bortser från den enskilda människan och tänker i ett slags social summa. Både om man tänker i *sammanlagda* och i *genomsnittliga* personeffekter av en handling, tycks utilitarismen kunna innebära att en handling är rätt även om vissa personer blir hårt drabbade – så länge detta uppvägs av att de sammanlagda effekterna är de mest gynnsamma för flertalet.

Denna invändning kan bemötas på olika sätt. En möjlighet är att ifrågasätta om sådana situationer verkligen inträffar som innebär att ett fåtal personer drabbas mycket hårt, medan övriga gynnas så mycket att det sammantaget ger de bästa konsekvenserna. Är det inte i så fall troligt att det är fråga om kortsiktiga konsekvenser och att utfallet blir annorlunda på längre sikt? Detta försvar för utilita-

rismen tycks förutsätta att det finns ett slags moralisk mekanism i samhällslivet som till exempel innebär att en majoritet i det långa loppet inte kan vinna på att förtrycka eller nonchalera en minoritet eller ens en mycket liten grupp.

Ett annat sätt att bemöta invändningen är att komplettera eller modifiera utilitarismen med en specialregel om att man – utöver att räkna med sammanlagda eller genomsnittliga effekter – även måste fråga om vissa enskilda personer eller grupper riskerar att bli drabbade och lida allvarlig skada av en handling. Ett liknande resonemang kan tillämpas med avseende på människor som har stort behov av vissa insatser för att överhuvudtaget vara delaktiga i ett socialt liv, till exempel en gravt funktionshindrad persons behov av assistans.

En skademinimeringsprincip

Vi frågar alltså efter en princip som tar hänsyn till risken att enskilda kan drabbas hårt och att vissa människors behov inte beaktas. Det är fråga om en princip som kan vara ett observandum och utgöra en restriktion vid en utilitaristisk bedömning av de samlade effekterna. Vi kan kalla denna typ av konsekvensövervägande för en *skademinimeringsprincip*.

Om en sådan princip ska vägas in i en utilitaristisk bedömning tycks utilitarismen tappa i precision. Man kan hävda att en sådan särskild regel visar att utilitarismen inte är ett särskilt bra alternativ. En annan bedömning är att en sådan modifiering ger den bästa versionen av utilitarismen, även om avvägningen mellan dessa två principer – sammanlagt bästa konsekvenser och hänsyn till personer, som är eller riskerar att hamna i särskilt utsatta situationer – knappast kan ges en distinkt innebörd. Det handlar om att finna ett slags avvägning eller balans mellan dessa principer i olika konkreta situationer. Vi får acceptera att exakthet i den etiska bedömningen inte alltid kan uppnås, lika lite som vi kan ha exakta kriterier för estetiska bedömningar.

En sådan skademinimeringsprincip kan knyta an till en *behovsorienterad* tolkning av utilitarismen: Även om vår uppmärksamhet gäller alla berörda bör vi beakta att det finns personer som har särskilt stora behov av att få vissa resurser.

Samhälleliga konsekvensanalyser bör rimligtvis göras utifrån frågan om alla människors väl och det innebär en utilitaristisk

ansats. Men en skademinimeringsaspekt bör alltid ingå i sådana överväganden oavsett om den motiveras som en uttryckt för utilitarismen eller som ett undantag för en utilitaristisk bedömning. Erinringen om barnperspektivet har karaktär av en sådan skademinimeringsaspekt och en motsvarande grundsyn är relevant i fråga om hur villkoren påverkas för funktionshindrade medborgare.

Frågor om tillstånd och tillsyn som konsekvensetiska bedömningar

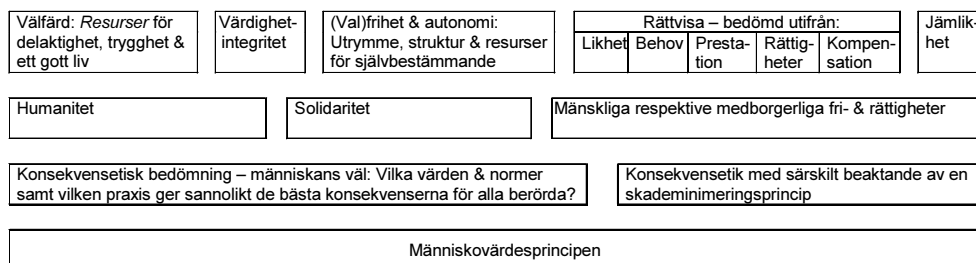
Konsekvensetiska bedömningar bör naturligtvis ha en helt avgörande roll vid utformning av villkor för tillståndsprovning och tillsyn inom olika områden. Det ger en pragmatisk ansats i sådana frågor. Officiellt tillstånd och reglerad tillsyn blir inte en principiell nödvändighet, det blir en fråga om lämplighet från fall till fall, från område till område. Det kan finnas samhällsområden och verksamheter som har kontrollaspekter och korrigeringsmekanismer så att säga inbyggda i systemet.

Tillstånds- och tillsynsfrågor bör därför diskuteras i en saklig ton med avsikten att utforma regelverket på ett sådant sätt att det leder till de bästa konsekvenserna för alla som berörs – och för samhället i stort – och så att det samtidigt beaktar enskilda medborgares situation utifrån en skademinimeringsaspekt.

Värden och normer på olika argumentnivåer

De värden och normer vi analyserat – och som är väletablerade i motiveringarna för handikappolitiken – kan relateras till varandra på olika sätt. Nedanstående schematiska översikt är en möjlighet.

Schematisk översikt. Värden och normer på olika argumentnivåer



Mellan dessa olika positioner kan vi dra olika argumentationslinjer. Samtliga positioner på den första nivån kan knyta an till positioner på den andra nivån med värden och normer om humanitet, solidaritet och rättigheter. Oavsett om vi väljer en konsekvensetisk position eller inte, kan samtliga argument relateras till principen om människors höga och lika värde.

En möjlig argumentation är alltså att uppfatta samtliga värden på de två första nivåerna (välfärd, värdighet, frihet, rättvisa, jämlikhet, humanitet, solidaritet och rättigheter) som grundade i konsekvensetiska bedömningar (eventuella också med hänvisning till en skademinimeringsprincip). Dessa värden och normer får då sin giltighet genom att de (sannolikt) leder till bästa konsekvenserna för dem som berörs.

Konsekvensetiska bedömningar kan alltså användas både med avseende på konkreta förhållanden av regler, praxis och handlingar och för att ge skäl för mera övergripande etiska värden och normer. Vår uppmärksamhet på goda konsekvenser och människans väl kan i sin tur grundas på människovärdesprincipen.

Vi kan också erinra om en annan möjlig argumentation som innebär att värden och normer på de två första nivåerna direkt hänvisar till människovärdesprincipen – utan att aktualisera frågan om goda konsekvenser. Ytterligare en möjlighet är att flera eller alla värden och normer på de två första nivåerna uppfattas som giltiga i sig själva – de behöver ingen fortsatt argumentativt stöd.

Denna översikt har naturligtvis inte ambitionen att täcka in alla etiska värden och normer som kan vara aktuella i en diskussion om handikappolitik i vid mening. Inte minst hänvisningar till *social kontraktsteorier*, *naturrättsliga ståndpunkter*, *Kants kategoriska imperativ* och den *gyllene regeln* ("Allt vad ni vill att människorna skall göra för er, det skall ni också göra för dem" – Matteusevangeliet 7) kan aktualiseras som alternativ eller kompletteringar för en hänvisning till konsekvensetiska bedömningar (Blennerberger 2005).

Referenser

- Bergmark Å 1998: *Nyckelbegrepp i socialt arbete*. Studentlitteratur, Lund.
- Blennberger E 2005: *Etik i socialpolitik och socialt arbete*. Studentlitteratur, Lund.
- Bobbio N 2000 (1990): *Rättigheternas epok*. Daidalos, Göteborg.
- Gynnerstedt K (red) 2004: *Personlig assistans och medborgarskap*. Studentlitteratur, Lund.
- Liedman S-E 2004: *Tankens lätthet, tingens tyngd. Om frihet*. Bonniers, Stockholm.
- Nordenfelt L 2003: Om mänsklig värdighet. I *Tidskriften Arbetsterapeuten* 2003:5.
- Nordenfelt L 2004: The Varieties of Dignity. I *Health Care Analysis: Journal of Health Philosophy and Policy* 2004. Vol 12 (2), pp 69–81. Chichester, West Sussex.
- Rawls, J 1999 (1971): *En teori om rättvisa*. Göteborg: Daidalos.
- SOU 1991:46 *Handikapp Valfärd Rättvisa. Betänkande av 1989 års handikapputredning*. Fritzes, Stockholm.