



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

En kollektiv bestraffning eller bekämpande av bidragsfusk?

*En studie om förändrad policy för den personliga assistansen och dess
följder enligt brukarorganisationer*

Cornelia Abellsson

Kandidatuppsats Sopa63

HT 2019

Handledare: Anna Angelin

Abstract

Author: Cornelia Abelsson

Title: A collective punishment or a fight against benefit fraud? – A study about changes in the policies of the personal assistance and its consequences according to volunteer organizations. Supervisor: Anna Angelin

Assessor: Hans Knutagård

The main purpose with this study is to examine if there has been any changes in the government directive to the Swedish Social Insurance Agency (Försäkringskassan) about care assistants and examine how the Swedish Social Insurance Agency and the volunteer organisations respond to the directives. Another aim with the study is to compare the government and the Swedish Social Insurance Agency's opinions on the changes of the care assistants with the volunteer organisations. The study has been followed out by both a qualitative analysis of documents of the government letters and the Social Insurance Agency's annual reports over the years of 2014-2018, but also through qualitative interviews with three different volunteer organisations. The study is based on the Lipsky theory about the street level bureaucrats and the concept of policy, scope for action and goal displacement, but also the perspectives of worthy and unworthy assistance takers. The study shows that the Social Insurance Agency got the assignment from the government to save money and improve control against benefit fraud and that this led to changes in their policies and new work procedures through new judicial decisions. The results also show that the Social Insurance Agency's new ways of working has made a large impact of the assistance takers according to the volunteer organisations. The government and the Social Insurance Agency considers that there's legitimate reasons for the focus on costs and control, when the volunteer organisations on the other hand think they handled it in the wrong way.

Nyckelord: *Personal assistance, welfare, social work, Lipsky*

Förord

Jag vill börja med att tacka mina intervjupersoner som har ställt upp och bidragit med nyttig kunskap till denna studie. Det väckte en glöd i mig att lyssna på de fantastiska arbeten ni gör inom brukarorganisationerna och hur mycket ni finns där för era medmänniskor.

Det har varit en lång process att slutföra denna uppsats och därför vill jag även tacka den personen som är viktigast i mitt liv, min sambo David, som har ställt upp för mig och peppat mig under denna tid. Utan dig hade detta blivit ännu svårare att slutföra. Jag vill även tacka min storsyster Emma för ditt stöd.

Cornelia Abellson
2020-01-07

Innehållsförteckning

<i>1 Inledning</i>	5
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Begreppsdefinitioner.....	8
<i>2 Kunskapsläge</i>	11
2.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)	11
2.2 Assistansersättning i 51 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110)	11
2.3 Statens offentliga utredning	12
2.4 Forskning kring bidragsfusk.....	13
2.5 Forskning kring kostnadsfokuset.....	14
<i>3 Teoretiska perspektiv</i>	16
3.1 Gräsrotsbyråkrater -Lipsky	16
<i>4 Metod och metodologiska överväganden</i>	19
4.1 Val av metod.....	19
4.2 Material och avgränsningar	20
4.3 Val och insamling av dokument till dokumentanalysen	21
4.4 Val av intervjupersoner och genomförande av intervjuer.....	21
4.5 Bearbetning och analys	23
4.6 Tillförlitlighet och äkthet	24
4.7 Etiska övervägande	26
<i>5 Resultat och analys</i>	28
5.1 Resultat- och analys: Regeringens regleringsbrev och Försäkringskassans följebrev	28
5.2 Resultat- och analys: Intervjuer med brukarorganisationer	35
5.3 Fördjupande analys: Komparativ studie	41
<i>6 Avslutande analys</i>	45
6.1 Sammanfattning	45
6.2 Förtjänsten, begränsningar och teorin påverkan.....	47
6.3 Förslag på vidare forskning	48
<i>7 Källförteckning</i>	49
Lagar	52
<i>Bilagor</i>	53
Bilaga 1: Mejl-utskick	53
Bilaga 2: Intervjuguide.....	54

1 Inledning

Den mediala uppmärksamheten kring förändringarna inom LSS har varit omfattande. SVT Nyheter (2015a) skriver en artikel om Stefan som har haft assistans i 20 år, men nu blivit av med den. En annan artikel de har skrivit handlar om en familj som genom bidragsbrott har lurat till sig nästan 6,7 miljoner kronor (SVT Nyheter 2014). Svenska dagbladet (2015) skriver om att det finns ett stort mörkertal när det kommer till assistansfusk, de skriver vidare att Försäkringskassan arbetar hårt för att motverka fusket och att fusket har bidragit till att mindre resurser har gått till det de ska. SVT Nyheter (2015b) har skrivit en artikel om att allt fler blir nekade assistans och att en faktor som påverkat är de ökade kostnaderna. Färre blir beviljade assistans från Försäkringskassan samtidigt som befolkningen har ökat. SVT (ibid) hävdar att Försäkringskassan sagt att det hela styrs av politikerna och att Försäkringskassan följer de rättspraxis och regler som politikerna har beslutat om (ibid).

Om man följer nyheterna gällande assistansen kan det upplevas som en cirkus. Vad är det egentligen som händer inom assistansen? Det framstår som att det fuskas väldigt mycket samtidigt som människor som behöver hjälp med sina grundläggande behov får sin assistans indragen. Ämnet kan enkelt förvirra och därför vill jag i denna uppsats försöka göra bilden av assistansen lite klarare genom att gå igenom utveckling på området under de senaste åren. Studien är valt utifrån mitt intresse för LSS och assistansen. Intresset växte sig som starkast när jag som 18 åring började arbeta på en LSS-gruppbostad och blev imponerad över hur fantastiska dessa brukare är. Under senare år har jag märkt att få intresserar sig för ämnet och därför hoppas jag att med denna studie kunna upplysa andra.

1.1 Problemformulering

En grundförutsättning för det sociala arbetet är ekonomin. Ekonomiska faktorer är avgörande för i vilken utsträckning en verksamhet kan bedrivas och resurserna kan skilja sig från kommun till kommun, vilket betyder att kommuner själva kan forma verksamheter även fast det är reglerat i lag att sociala tjänster ska upprätthållas en viss standard. Det handlar dels om socioekonomiska förhållanden, vilket betyder att det spelar roll i vilket utsträckning det finns sociala problem, hur mycket fattigdom det finns, invånarnas sysselsättning samt utbildningsnivå. Det handlar också om vilka resurser det finns att jobba med, det vill säga hur mycket resurser staten och kommunen har tillgång till för olika verksamheter (Svärd 2016, s.

83).

Det var i slutet 1900-talet som en ny reform infördes av riksdagen för att förbättra levnadssituationen för personer med funktionsnedsättningar. Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (SFS 1993:387) infördes och syftet med denna lag var att personer med funktionsnedsättningar skulle få chansen att leva på lika villkor som andra (Swärd 2016, s.81). LSS (SFS 1993:387) säger i 5§ att ”Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet ...” och i lagens 1§ att ”Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra”. Vidare säger lagen i den 6§ att ”Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges” (LSS, 1993:387). I och med denna lag fick kommuner nya arbetsuppgifter av staten och behövde anställa ny expertis för att kunna bedöma och förbereda beslut gällande assistansanvändares behov och rättigheter. Beslut skulle sedan fattas av de lokala politikerna genom antingen en kommunal nämnd eller delegation. Besluten påverkades av fakta och tidigare forskning, men har även under den senaste tiden påverkats av brukar- och konsumentintresset. Socialtjänsten har en tradition med kontroll, inspektion samt resultat och målstyrning, vilket även det påverkar beslut (Swärd 2016, s. 81).

Enligt forskarna Niklas Altermark och Hampus Nilsson (2018, s. 117) så var det 2014 debatten kring LSS mer och mer började handla om vad den personliga assistansen kostade samhället, hur insatser överanvändes och hur det fuskades. Det började diskuteras hur man skulle få ner kostnaderna och kostnadsdämpande åtgärder motiverades med att fusket var utbrett (Altermark & Nilsson 2018, s. 117). Altermark och Nilsson (2018, s. 120) menar på att det var när regeringen tillträdde 2014 som det började diskuteras om att resurserna gick till rätt saker och att det handlade om legitimitet. Fusk inom assistansen kunde påverka assistansens legitimitet och beslut om åtstramningar motiveras med att skydda personer med funktionsnedsättnings rättigheter. Skäl för besparingar inom LSS motiverades med att det fanns en legitimitetskris och inte utifrån att samhället behövde spara in på resurser (Altermark & Nilsson 2018, s. 120).

Försäkringskassan argumenterade också för legitimitet och skrev i en av sina rapporter 2016 att assistansen kunde förlora sin legitimitet på grund av tvivel. Om det fanns misstankar om fusk så kunde det leda till att assistansen förlorade sin legitimitet och det kunde påverka de enskilda assistansanvändarna negativt (Försäkringskassan 2016a, s. 5). Altermark och Nilsson

(2018, s. 120-121) menade på att regeringen antydde att assistanstimmar enbart skulle dras ner på dem som inte hade rätt till alla de timmar de hade och att de assistansanvändare som skötte sig inte skulle påverkas av nedskärningarna. Altermark och Nilsson (ibid) anser att legitimitetskrisen byggde på antaganden och att det inte fanns kunskap om vad som låg bakom de ökade kostnaderna inom LSS, eftersom det inte fanns någon forskning eller statistik över vad det kunde bero på. Altermark och Nilsson (2018, s. 122) tvivlar inte på att det finns fusk inom assistansen, men är tveksamma över hur detta argument har använts vid politiska besparingskrav.

Med denna studie har kostnadsfokuset och fenomenet bidragsfusk undersökts genom att studera hur beslut gällande assistansersättningen har motiverats av regering genom regleringsbrev till Försäkringskassan, hur Försäkringskassan har besvarat besluten samt hur brukarorganisationer har upplevt förändringarna. Studien har gjorts genom dokumentanalys av offentliga dokument från regeringen och Försäkringskassan samt genom intervjuer med personer som arbetar inom brukarorganisationer.

Studiens resultat- och analysdel är uppdelad i tre delar, där den första delen fokuserar på resultat och analys av regeringen regleringsbrev och Försäkringskassans årsredovisningar, den andra delen fokuserar på resultat och analys av intervjuerna med brukarorganisationer och den tredje delen är en fördjupande analys där de två första delarna har jämförts med varandra. Detta kommer att förtydligas i metodavsnittet.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet är att undersöka om det har skett några förändringar i regeringens direktiv till Försäkringskassan gällande den personliga assistansen och undersöka hur dessa direktiv har besvarats av Försäkringskassan samt av brukarorganisationer. Syftet är även att jämföra regeringens och Försäkringskassans resonemang kring assistansen med brukarorganisationers.

- Hur kan vi förstå Försäkringskassan förändrade arbetssätt över tid (2014-2018) genom regeringens regleringsbrev och Försäkringskassan årsredovisningar?
- Vilka effekter har användandet av nya styrdokument och kostnadsfokus fått enligt brukarorganisationer?
- Hur ser de olika resonemangen ut mellan regeringen, Försäkringskassan och brukarorganisationerna gällande sparkrav och bidragsfusk?

1.3 Begreppsdefinitioner

Här redovisas relevanta begrepp för uppsatsen. Dessa begrepp har använts genomgående och har stor betydelse för denna undersökning. Valet av begrepp som definieras är beroende av viktiga delar av denna undersökning där dessa begrepp används.

1.3.1 Funktionshinder och funktionsnedsättning

Begreppet funktionshinder fick en ny definition 2007. Tidigare har begreppen funktionshinder och funktionsnedsättning varit synonymer till varandra, men idag betraktas begreppet funktionshinder som ett eget begrepp (Socialstyrelsen 2019).

Socialstyrelsen (2019) definierar begreppet funktionshinder som ”en begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen” (ibid). Det kan då handla om att en person upplever bristfällig delaktighet eller svårigheter i att själv genomföra saker i det dagliga livet. Framförallt handlar det om bristande delaktighet i omgivningen, men det kan även handla om begränsningar i utbildning, på en arbetsplats eller i sociala relationer (ibid).

Socialstyrelsen (2007) definierar begreppet funktionsnedsättning som antingen en medfödd eller förvärvad skada som antingen kan uppstå på grund av ett sjukdomstillstånd eller på grund av något annat tillstånd. Det kan både vara tillstånd, skador eller sjukdomar som är permanenta eller tillfälliga (Socialstyrelsen 2007).

1.3.2 Brukare och assistansanvändare

Socialstyrelsen (2013) definierar brukare som personer som antingen har insatser från socialtjänsten eller är med i en utredning för att individuellt behovspröva om man har rätt till insatserna. Däremot ska begreppet brukare inte användas för en enskild grupp, utan det är ett samlingsnamn för personer som har varit eller är aktuella hos socialtjänsten. Om man istället ska prata om en specifik grupp så finns det andra ord som är bättre för enskilda grupper. I denna uppsats har därför ordet assistansanvändare används genomgående när det skrivs om personer som har personlig assistans. För assistansanvändare är brukare med personlig assistans, dock enbart enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

enligt Socialstyrelsen (Socialstyrelsen 2013). I denna studie när det skrivs assistansanvändare kan det handla om både personer som har assistans enligt LSS (SFS 1993:387) och som har assistansersättning genom 51 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110). Det vill säga personer med antingen statlig eller kommunal assistans.

1.3.3 Den kommunala och den statliga assistansen

Försäkringskassan (u.å.) skriver följande om den kommunala och den statliga assistansen. Om man har behov av assistans för att klara sina grundläggande behov kan man ansöka om personlig assistans hos kommunen om behovet inte överstiger 20 timmar i veckan. Det är när detta behov överstiger 20 timmar i veckan som man kan bli beviljas assistansersättning hos Försäkringskassan (Försäkringskassan u.å.).

1.3.4 Värdiga och ovärdiga bidragstagare

Ett vidare resonemang på Lipskys (2010, s. 108-109) teori om *gräsrotsbyråkrater* är det han kallar för "worker bias". Teorin kommer förtydligas under nästkommande avsnitt. Lipsky (ibid) menar på att *gräsrotsbyråkrater* har bias i form av att de föredrar vissa brukare framför andra. Lipsky (ibid) använder sig av begreppen *värdiga* och *ovärdiga* för att förtydliga sitt resonemang och menar på att *gräsrotsbyråkrater* anser att vissa brukare är mer *värdiga* hjälp än andra.

Mikael Sjögren (1997) skriver också om begreppen *värdiga* och *ovärdiga*, med koppling till fattigdom. I denna del finns en redogörelse över begreppens uppkomst, vilket är kopplat till fattigdom. Vidare under resultat- och analysdel kommer begreppen inte att användas med koppling till fattigdom, utan utifrån en mer generell definition för *värdiga* och *ovärdiga* biståndstagare. Nedanstående resonemang har gjorts för att få en bredare förståelse för begreppen.

Mikael Sjögren (1997, s. 86) menar på att dessa kategorier uppkom genom fattigvårdsreformer mellan 1903-1918 och klassificerar fattiga genom att dela upp dem i kategorierna *värdiga* och *ovärdiga* fattiga. Sjögren (1997, s. 86) skriver att under fattigvårdsreformen så var det hjälp till självhjälp som skulle få människor till att ta ansvar över sina egna liv. Sjögren (ibid) definierar begreppen såhär:

'' "*Värdiga*" fattiga var de som ansågs ha rätt till hjälp från
fattigvården på ett humant och fullgott sätt,
"*Ovärdiga*" var de som inte ansågs förtjäna hjälp utan istället borde
avskräckas och uppfostras''.

För att veta om någon var *värdig* eller *ovärdig* skulle en individuell bedömning göras. En anledning till uppdelningen var att man ville skydda samhället från de *ovärdiga* som ansågs vara en samhällsfara med sin bristfälliga arbetsvilja (Sjögren 1997, s. 93).

Enligt Sjögren (1997, s. 100) ansågs personer med funktionsvariationer vara *värdiga* bidragstagare (Sjögren 1997, s. 100). Sjögren (ibid) skriver att de som ansågs vara de *värdiga* fattiga var de som inte hade möjlighet att arbeta och dessa var de med funktionsvariationer, de som var sjuka och de gamla. Dessa grupper var alltså de som ansågs ha rätt till hjälp. De som inte ansågs ha rätt till hjälp är inte lika lätt att definiera (ibid), men en definition av *ovärdiga* var de opålitliga som drev runt och som inte gjorde tillräckligt för att förändra sin situation (Sjögren 1997, s. 103-104) och dessa ansågs inte ha rätt till bistånd (Sjögren 1997, s. 86).

2 Kunskapsläge

Här redovisas tidigare forskning och andra relevanta underlag för denna undersökning. Det finns en del forskning kring ämnet assistans så valet av tidigare forskning är valt utefter det som är relevant för denna undersökning. Här redovisas även två relevanta lagrum eftersom de har stor betydelse för denna undersökning och är viktiga att känna till. Även statens offentliga LSS-utredning redovisas här eftersom den är relevant för ämnet assistans.

2.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)

” 1 § Denna lag innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,

2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller

3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service” (SFS 1993:387).

Stöd och service enligt denna lag gäller för de som innefattar ovanstående text. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387) består av tio olika insatser och i denna studie kommer det fokuseras på den personliga assistansen, vilket är en av de insatser som erbjuds. För att kunna få personlig assistans så ska man vara i behov av ett visst stöd när det kommer till grundläggande behov. Det kan handla om att få hjälp att klä på sig eller att äta. Den som uppfyller kraven för assistans för sina grundläggande behov kan även få hjälp med andra behov om dessa inte kan tillgodoses på annat sätt. Det är antalet assistanstimmar man är i behov av som avgör vilken myndighet som ska utreda ens behov av assistans. Om behovet understiger 20 timmar per vecka så är det kommunen som ansvarar för ansökan om hjälp, däremot om behovet överstiger 20 timmar per vecka är det Försäkringskassan som är ansvariga (Hultman 2018, s. 32).

2.2 Assistansersättning i 51 kap. Socialförsäkringsbalken (2010:110)

” 2 § En försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få

assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag.

De bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt detta kapitel. ...'' (SFS 2010:110).

Det är Försäkringskassan som har ansvar för assistansersättningen, vilket innebär den statliga assistansen och det är kommunen som ansvarar för den personliga assistans (Lewin 2018, s. 193). För att en person ska ha rätt till assistansersättning ska hen uppfylla kraven enligt 1§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt vara i behov av personlig assistans mer än 20 timmar per vecka (Erlandsson 2018, s.169). Behovsprövningen om 20 timmar per vecka gäller enbart för behov av assistans till grundläggande behov. Det är först när man överstigen dessa timmar som behovet av annat stöd räknas in och efter det görs en bedömning om hur många assistanstimmar som ska beviljas med assistansersättning (Lewin 2018, s. 193).

2.3 Statens offentliga utredning

Den 26 maj 2016 beslutades det att utfärdas ett kommittédirektiv som startade en utredning som ser över vissa delar av LSS (SFS 1993:387) och assistansersättningen i 51 kap. Socialförsäkringsbalken (SFS 2010:110). Syftet med utredningen var att ”skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS samt att lagstiftningen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet” (Dir. 2016:40). Målet var att personer som ingår i lagens personkrets ska få ta del av insatser utifrån deras behov samtidigt som det måste tas hänsyn till fler besparingar eftersom kostnaderna för den personliga assistansen ökat starkt (Dir. 2016:40). Under utredningens gång har flera tilläggsdirektiv lagts till i utredningen och utredningens tid förlängts. I det senaste tilläggsdirektivet som beslutades maj 2018 tog man bort sparkravet för assistansersättningen och skrev att ”Förslaget ska bidra till en långsiktigt hållbar och kostnadsmässigt effektiv lagstiftning” (Dir. 2018:35). Man kom fram till att det under utredningens gång har minskat antalet brukare som har statlig assistans och förklarade detta med att domar från Högsta förvaltningsdomstolen påverkat handläggningen av assistansersättningen hos Försäkringskassan, samtidigt som antalet brukare med kommunal assistans ökat (Dir. 2018:35). Utredningen är idag färdigställd och betänkandet lämnades över

till regeringen december 2018. Sammanfattningsvis redovisar utredningen kostnaderna för assistansen och LSS under de senaste åren och vad kostnaderna kan tänkas bero på.

Utredningen föreslår förändringar av några redan befintliga LSS-insatser och ger förslag på nya. Förslagen beräknas bidra till att kostnaderna för staten minskar med 600 miljoner kronor årligen och att kostnaderna för kommunerna ökar med 300-400 miljoner kronor årligen (SOU 2018:88).

2.4 Forskning kring bidragsfusk

Brottsförebyggande rådet (2016, s. 116-117) skriver att de har granskat assistansersättningen. De delar in fusket i två kategorier, den första handlar om att andra runt omkring, till exempel assistenter eller anhöriga, utnyttjar systemet genom en assistansanvändare som har behov av sin assistens, men inte får tillgång till den hjälp personen behöver. Den andra kategorin handlar om de assistentanvändare som själva är aktiva i bidragsfusket och antingen hittar på att den har ett behov eller överdriver sitt behov av hjälp. BRÅ (2016, s. 128) kom fram till att många bidragsbrott fått fällande domar, men när det kom till ett av de större fallen som handlade om ett assistansbedrägeri så ogillades målet av Tingsrätten som kom fram till följande:

”.. att det inte var klarlagt att de oriktiga uppgifterna som lämnats till Försäkringskassan hade medfört någon fara för att för mycket assistansersättning skulle betalas ut. Rättens slutsats var därför att det objektivt sett inte hade begåtts något bidragsbrott” (BRÅ 2016, s. 128).

Målet gick sedan upp till Hovrätten som fastställde den tidigare domen och därefter till Högsta domstolen som inte gav målet prövningstillstånd (ibid).

BRÅ (2017, s. 11) uppger vidare ett år senare att arbetet mot bidragsbrott gällande assistansersättningen måste förbättras. De upplever att det finns alldeles för lite kunskap inom den typ av brottslighet och att samhällets system behöver förbättras (ibid).

I ett betänkande av Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (SOU 2018:14) skriver dem att det är en komplicerad process att utreda assistansersättningsbrott och att det oftast

kräver väldigt mycket resurser. Rapporten redovisar tre fällande domar under 2015-2016 om bidragsfusk och bedrägeri¹. Det framgår att bidragsbrotten som har pågått har handlat om enormt mycket pengar, där ett mål till exempel handlade om bedrägeri om 7 miljoner kronor under 4 års tid (ibid).

Lundström (2013, s. 637) har forskat kring bidragsfusket i Sverige och menar på att många skräms av tanken av att bidragsfusket är ett utbrett fenomen. Han skriver att bidragsfusket ofta kopplas till hur mycket pengar regeringen förlorat, istället för att fokusera på själva gärningsmannen (ibid) och att man i dessa kostnader ofta räknar med andra felaktiga kostnader. Detta anser Lundström (ibid) leder till att problemen ser större ut än vad de är. När kostnaderna inte uteslutande avser summor gällande bidragsfusk blir det missvisande och bidragsfusket kopplas till enskilda insatser, bidragsfusket förmodar man sedan kan motverkas genom enkla politiska förändringar (Lundström 2013, s. 639).

2.5 Forskning kring kostnadsfokuset

Forskaren Ida Norberg (2018, s. 145) har studerat den personliga assistansen och kostnadsfokuset. Hon menar på att det sätts en prislapp på hur människor ska leva sina liv och att detta ger stora konsekvenser för brukare utöver den politiska debatten (Norberg 2018, s. 145). Ida Norberg (2018, s. 139) skriver att det har varit stort fokus på kostnader för den personliga assistansen under de senaste åren och att Försäkringskassans arbete har påverkats av regeringens mål om att sänka dem kostnaderna. Studien visar på att kostnadsfokuset även speglar sig i brukarna, vilket visar sig i intervjuer med brukare där dem själva argumenterar för lösningar som skulle kunna sänka kostnaderna för samhället istället för att fokusera på sitt eget mående (Nordberg 2018, s. 142).

Att den personliga assistansen påverkas av ekonomiska beslutsgrunder har kritiserats av forskare. Forskaren Hans Knutsson (2018, s. 135-136) menar att kostnadsaspekter begränsar personers rättigheter. För personer med funktionsnedsättningar kan den personliga assistansen betyda att få chansen att leva som alla andra och kunna bestämma över sitt eget liv, detta begränsas av kostnadsfrågor och det har diskuterats länge hur mycket det ska få kosta för samhället (Knutsson 2018, s. 136). Knutsson (ibid) skriver såhär ”Samhället är idag ett system av institutioner som grundar sig i tanken om alla människors lika värde, rösträtt och

¹ Förtydligande: det framgår inte hur många fällande domar det finns under 2015-2016 i rapporten.

likhet inför lagen. Men systemet –kedjan av institutioner –är inte starkare än sin svagaste länk, detta system är inte starkare än den svagaste människan bland oss”. I samhället så behövs det ledande principer för att det ska fungera och dessa principer påverkas av grundläggande värderingar. Samhället kan antingen stärkas eller försvagas av våra värderingar och handlingar. De personer som har personlig assistens är en av de svaga grupperna i vårt samhälle och om nu assistansfrågan ska spegla våra värderingar så har det svenska samhället fått ömtåligare och strängare värderingar (Knutsson 2018, s. 136).

3 Teoretiska perspektiv

I detta avsnitt kommer det redovisas vilka teoretiska utgångspunkter denna uppsats har. En teoretisk utgångspunkt kan användas för att tolka materialet och används i denna studie i resultat- och analysdelen (Svensson 2011, s. 182-183). En teori kan användas som ”något man använder sig av i sin forskning för att bidra till kunskap om ett visst samhällsligt fenomen” (Svensson 2011, s. 188), vilket i denna studie är förändringarna inom den personliga assistansen i relation till bidragsfusk och besparingskrav.

I denna uppsats har Lipskys teori om *gräsrotsbyråkrater*, begreppen *policy*, *handlingsutrymme* och *målförskjutning* använts samt perspektivet *värdiga* och *ovärdiga*. Valet av teoretiska perspektiv är gjort under arbetets gång och är valda för att få en bättre förståelse för problematiken kring förändringarna inom den personliga assistansens. Samtlig teori och teoretiska begrepp har använts som analysverktyg för att få en bättre förståelse för det insamlade materialet i resultat- och analysdelen.

3.1 Gräsrotsbyråkrater -Lipsky

Lipsky (2010) skriver i sin bok *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services* om street-level bureaucracy, vilket enligt Swärd och Starring (2016, s. 396) kan översättas som gräsrotsbyråkrater eller gatubyråkrater. Denna studie kommer att använda sig av begreppet *gräsrotsbyråkrater*.

Swärd och Starring (2016, s. 396) skriver om *gräsrotsbyråkrater* och menar på att begreppet används för att beskriva de anställda som arbetar närmast klienterna inom organisationer. I denna studie är *gräsrotsbyråkraterna* de handläggare som arbetar på Försäkringskassan med assistansanvändare.

Lipsky (2010, s. 29-30) skriver att gräsrotsbyråkrater ofta har ett högt antal brukare samtidigt som de inte har tillräckligt med resurser eller tillräckligt med tid till varje enskild brukare. Detta i sin tur leder till att brukare hamnar i kläm (ibid). Lipsky (2010, s. 54-55) menar på att en *gräsrotsbyråkrats* brukare oftast inte är där av fri vilja, men att det är vanligare inom välfärden att brukare själva söker sig dit. Han menar på att relationen mellan en brukare och en professionell inte alltid är så självklar och att en *gräsrotsbyråkrat* inte måste göra det som

gör deras brukare nöjda. Det kan även hända att vissa *gräsrotsbyråkrater* blir uppmuntrade till att dra ner på antalet brukare, genom att *gräsrotsbyråkraterna* blir belönade när de väl minskat på antalet sökande (ibid).

3.1.1 Handlingsutrymme och policy enligt Lipsky

Swärd (2016, s. 77) skriver att det inte går att styra över en *gräsbyråkrats* arbete och att *gräsrotsbyråkraten* har en viss makt både över brukaren och över sina arbetsuppgifter. Swärd och Starrin (ibid) menar på att *gräsrotsbyråkrater* har en osynlig makt och att det finns en maktobalans mellan brukare och professionella, detta även fast brukare har vissa rättigheter föreskrivna i lagen. Swärd och Starrin (2016, s. 396) skriver att *gräsrotsbyråkraterna* ofta har ett stort *handlingsutrymme*, även fast mycket styrs av lagar och normer. Däremot finns det en förväntan på att *gräsrotsbyråkraterna* följer sin professionella roll i enlighet med moralens krav (ibid). *Handlingsutrymme* kan definieras som det utrymme *gräsrotsbyråkraten* har för att ta egna beslut mellan organisationens intresse och brukarens intresse (Levin 2013, s. 34), vilket Levin (ibid) menar på att *gräsrotsbyråkraten* har gott om.

Linde och Svensson (2013, s. 11) skriver att organisationerna där *gräsrotsbyråkrater* arbetar brukar ha *policy* i form av riktlinjer och regler som är tänkt att följas, men att det sedan är upp till den enskilde arbetaren, *gräsrotsbyråkraten*, hur dessa tolkas och efterföljs samt hur de väljer att använda sitt *handlingsutrymme*. Lipsky (2010, s. 13) menar på att dessa *policy* kan skapas eller ändras på två olika sätt, vilket är från golvet genom *gräsrotsbyråkraten* eller från toppen av verksamheten.

3.1.2 Målförskjutning enligt Lipsky

De mål som ska uppfyllas inom offentliga organisationer som *gräsbyråkrater* arbetar inom anses ofta vara otydliga och svåra att nå (Lipsky 2010, s. 40-41). Dessa mål kommer främst från politiska beslut och är ofta breda mål, vilket resulterar i att det är svårt att utvärdera om målen är uppfyllda eller inte (Blom & Morén 2011, s. 74-74). Lipsky (2010, s.44) skriver att det kan bli en konflikt mellan organisationers mål och de mål man har för brukarna, vilken kan leda till en *målförskjutning*. Lipsky (ibid) menar på att hans teori om *gräsrotsbyråkrater* kan tolkas som en *målförskjutning* och skriver följande:

''The study of street-level bureaucrats may be seen as a study in goal displacement when the norm of individual client orientation becomes subordinate to the needs for mass processing'' (ibid).''

Vilket kan tolkas som att organisationers mål står i högre rang än brukarens. Många av de mål som *gräsrotsbyråkrater* har till en början handlar om att hjälpa sina brukare, men samtidigt har de som mål att effektivisera sitt arbetet. Vidare har organisationerna begränsade resurser. Detta påverkar målens utgång och brukarens mål sätts åt sidan, vilket resulterar i en *målförskjutning*. De mål som *gräsrotsbyråkraterna* till en början strävat efter förändras och det blir en *målförskjutning* med nya mål (Lipsky 2010, s. 44-45).

4 Metod och metodologiska överväganden

I denna del har studiens metod redovisats genom följande uppdelningar: Val av metod, informationssökning, material och avgränsningar, val och insamling av dokument till dokumentanalysen, val av intervjupersoner och genomförande av intervjuer, bearbetning och analys, tillförlitlighet och äkthet, etiska övervägande samt forskningsetiska principer.

4.1 Val av metod

Denna studie har använt sig av en kvalitativ metod. Valet av metod grundar sig i syftet med denna forskning, vilket har varit att få en djupare förståelse för problematiken kring förändringarna inom assistansen. En djupare förståelse som är kontextuell och inte en generell. Kontextuell förståelse är något som anses vara typiska för kvalitativa metoder (Bryman 2011, s. 372).

Intresset för denna studie har varit att analysera förändringarna inom den personliga assistansen från 2014 till 2018. Målet har varit att ta reda på vad dessa förändringar har haft för betydelse för assistansen enligt brukarorganisationer och hur besluten har motiverats av regeringen samt Försäkringskassan (Ahrne & Svensson 2011, s. 12-13). I denna undersökning är det populationens syn på förändringarna som har betydelse för studien samt övrig empiri och syftet har varit att kunna analysera olika perspektiv på frågan, inte att kunna generalisera resultatet mot populationen (Bryman 2011, s. 371-372). Det har inte funnits något intresse av att räkna data, vilket kan göras i en kvantitativ metod (Ahrne & Svensson 2011, s. 12-13). En kvantitativ studie hade varit lämplig om det fanns intresse av att undersöka forskarens egna upplevelser kring ämnet eller om målet var att kunna generalisera resultatet mot hur alla med assistans har påverkats (Bryman 2011, s. 371-372), vilket inte är syftet med denna studie.

Målet har varit att genom fyllig data kunna studera uppfattningar och förhållningssätt för att kunna få en bättre förståelse för förändringarna inom assistansen. Därför har det samlats in empiri både genom offentliga dokument och genom intervjuer med brukarorganisationer som först har analyserats var för sig. Vidare har en komparativ studie genomförts där de olika empiriska materialen har jämförts med varandra (ibid). En komparativ studie innebär att man jämför antingen två eller flera olika olik tänkande logiker. I denna studie har material från regeringens och Försäkringskassan jämförts med material från intervjuer med brukarorganisationer (Bryman 2011, s. 80).

Studien har ett induktivt angreppssätt, vilket betyder att det inte har funnits någon förbestämmd teori, utan teorin är något som har vuxit fram under tiden forskaren samlat in det empiriska materialet (Bryman 2008, s. 28).

4.1.1 Informationssökning

Mycket av det material som har används under studiens gång har hämtats från kurslitteratur från tidigare terminer av denna utbildning. För att hitta ytterligare relevanta underlag för denna studie har det genomförts sökningar på LIBRIS och LUB-search genom sökorden *''Assistans''*, *''Personlig assistans''*, *''Lipsky''*, *''Målförskjutning''*, *''Street-level bureaucrats''*, *''Goal displacement''*, *''Bidragsfusk''*, *''Värdiga och ovärdiga''* samt *Benefit fraud''*. Material har även hämtats från Socialstyrelsen och Brottförebyggande rådet samt samlats in genom att studier kring ämnet hänvisat vidare till andra källor och då har ursprungskällan letats upp på antingen LUB-search eller Google-Scholar.

4.2 Material och avgränsningar

Det har genomförts både dokumentanalyser och intervjuer i denna studie. För att kunna undersöka hur regeringen och Försäkringskassan motiverat sina beslut har regleringsbrev från regeringen till Försäkringskassan och även Försäkringskassans svar på regleringsbreven analyserats. Sedan har det genomförts intervjuer med personer som arbetar inom brukarorganisationer. Det hade varit intressant att göra denna studie med enbart intervjuer, men på grund av att studien skulle bli allt för omfattande har forskaren gjort ett aktivt val att inte försöka få tag i intervjupersoner från regeringen och Försäkringskassan.

Undersökningen utgår mellan åren 2014 – 2018. Detta eftersom det var 2014 som det enligt forskare började ske mest förändringar inom assistansen, vilket har redovisats i problemformuleringen. Materialet har sedan begränsats fram till år 2018. Dokumentation har därför analyserats mellan de valda åren 2014-2018. Intervjuerna har varit mer öppna, men i början av varje intervju har det berättats om att studien är tänkt att vara begränsad mellan 2014-2018. Däremot har det inte funnits några krav på att intervjupersonerna enbart tar upp fakta inom tidsramen, detta på grund av att det skulle vara alldeles för begränsande i en intervju att be intervjupersoner redovisa tidsintervaller för deras erfarenheter.

4.3 Val och insamling av dokument till dokumentanalysen

Det används i princip alltid någon form av text när det görs en samhällsvetenskaplig forskning och genom att analysera dokument fördjupar vi oss i relationer och föreställningar om samhället (Boréus 2011, s. 132). Dokumentanalys har genomförts av material från regeringen och Försäkringskassan. En dokumentanalys innebär att empirin i studien består av dokument (Bryman 2011, s. 489), vilket denna studie till viss del gör. En fördel med dokumentanalys är bredden av material och att det oftast är enkelt att få tag på materialet (Bryman 2011, s. 501). Det finns till exempel ett stort utbud av offentliga dokument (Bryman 2011, s. 494), vilket har använts i denna studie.

Offentliga dokument har valts till denna studie eftersom statliga myndigheter ger ut en mängd med information i de officiella dokumenten, vilket kan vara bra underlag för en samhällsforskare (Bryman 2011, s. 494). Dokumenten som har valts till denna studie är regleringsbrev från regeringen till Försäkringskassan och Försäkringskassans årsredovisningar som besvarar regleringsbreven, men en avgränsning gällande assistansen. Dessa dokument har valts eftersom de ger en övergripande bild av förändringarna inom assistansersättningen. Det är regeringen som beslutar om förändringar genom regleringsbrev som ges till Försäkringskassan. Försäkringskassan besvarar sedan regleringsbreven i så kallade följebrev där det framgår om Försäkringskassan uppfyllt regeringens mål för året. Det är alltså dessa dokument som har varit grunden för dokumentanalysen.

4.4 Val av intervjupersoner och genomförande av intervjuer

Intervjuer är gjorda i denna studie eftersom det har varit av intresse att ta reda på hur brukarorganisationer ställer sig till förändringarna inom assistansen. Sedan är intervjuer som Bryman (2011, s. 412) skriver ” sannolikt den mest användbara metoden i kvalitativ forskning”.

Val av intervjupersoner har varit målstyrt och genomförts på två olika nivåer. Först har olika brukarorganisationer valt ut och sedan har intervjupersoner valt ut (Bryman 2011, s. 350). Vid val av intervjupersoner har det funnits förväntningar att intervjupersoner har en viss kunskap om ämnet för att kunna besvara frågeställningar. Kontakt har tagits med olika brukarorganisationer via mejl där en kort beskrivning av undersökningen funnits med (se

bilaga 1). En intervju bokades direkt och två av intervjuerna bokas efter hänvisning vidare till annan person inom organisationen. De intervjupersoner som valts ut har själva sagt att de är insatta i ämnet assistans och därför gärna ville delta i intervjuerna. Undersökningen är begränsad till tre intervjuer eftersom studien kompletterats med dokumentanalys.

Kvalitativa intervjuer har genomförts eftersom det har varit av intresse att få detaljrika svar under intervjun och för att det ska finnas utrymme för intervjupersonerna att kunna styra intervjun. Intervjuerna som har genomförts har varit semistrukturerade och en intervjuguide har förberetts innan intervjuerna (se bilaga 2). En semistrukturerad intervju innebär att man använder sig av en intervjuguide, men att det ges utrymme till intervjupersonen att svara fritt så att intervjun kan formas efter det intervjupersonen säger. Intervjuguiden har använts som stöd under intervjuerna och inte som riktlinjer för hur den ska genomföras. Det har inte varit viktigt att frågorna har ställts i rätt ordning, frågorna har ändå besvarats under intervjun fast i lite olika ordning beroende av vad intervjupersonerna valt att ta upp. Målet har varit att genom intervjuerna kunna besvara på några av studiens frågeställningar samtidigt som intervjupersonerna har fått möjlighet att svara fritt och prata mest om det som dem anser är viktigt kring assistansens förändringar (Bryman 2011, s. 413-415).

Intervjuerna har genomförts genom Skype. Dels för att två av intervjupersonerna befann sig på annan ort och avstånden var för långa och dels för att det var praktiskt att kunna spela in intervjun genom Skype och genomföra intervjuerna i en lugn hemmiljö. Enligt Bryman (2011, s. 421) så är det viktigt att intervjuer genomförs i en lugnt och trygg miljö eftersom det annars kan störa inspelningen och det är viktigt att intervjupersonen känner sig trygg att prata öppet under intervjun utan att det finns någon risk att någon hör samtalet.

Efter att intervjuerna har genomförts har de transkriberats. Allt i intervjuerna har skrivit ner ordagrant (Ericsson-Zetterquist & Ahrne 2011, s. 54) även fast det enligt Bryman (2011, s. 432) inte är nödvändigt om man vet att vissa delar av intervjuerna inte är användbara. Några delar av intervjuerna som har genomförts har inte varit användbara, men för att inte missa något har intervjuerna transkriberats i sin helhet (ibid). Det som är bra att tänka på då är att även om forskaren (jag) skrivit ner hela intervjun är det inte självklart att jag tolkar det som sägs som mina intervjupersoner vill att det ska tolkas (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2011, s.56), vilket är något som har tagits med i beaktning och därför har en så objektiv bedömning som möjligt genomförts.

4.5 Bearbetning och analys

I en kvalitativ analys blir det ofta mycket material att hantera, vilket det blev med de offentliga dokumenten från regeringen och Försäkringskassan samt från intervjutranskriberingarna (Bryman 2011, s. 510). För att få förståelse för materialet har det lästs igenom flera gånger och sedan kodats. Både materialet från intervjuerna och dokumenten har bearbetats på samma sätt genom samma koder. Koderna är konstruerade efter materialet, vilket betyder att koderna tagits fram utifrån vad som har varit mest återkommande i materialet (Rennstam & Wästerfors 2011, s. 198). Det som framgick efter läsning av materialet var att det skrevs och pratades mycket om hur mycket assistansen kostar samhället, om bidragsfusk och om hur detta ska kontrolleras. Därav blev koderna till denna studie kostnadsfokus, bidragsfusk och kontroll/övrigt gällande de förstnämnda. Efter kodning har materialet reducerats ner eftersom det inte går att ta med allt material i undersökningen. Det reducerade materialet är tänkt att spegla materialet (Rennstam & Wästerfors 2011, s. 202). Rennstam och Wästerfors (ibid) skriver att ”syftet med att reducera material är att skapa en god representation av materialet. Materialet ska återges på ett selektivt men ändå rättvisande sätt”. Efter att materialet har reducerats har det sammanställts i resultatdelen i denna studie och teorier har valts.

Resultatet har sedan analyserats genom teoretiska begrepp och tidigare forskning har använts för att styrka argument. De teoretiska begreppen har använts genomgående som analysverktyg för att få en bättre förståelse för empirin i resultat- och analysdelen. Resultatet och analysen är uppdelad i tre delar som är genomförda på tre olika sätt för att kunna svara på studiens frågeställningar. Teorin används i samtliga tre delar. Den första delen består av redovisning och analys av kodningen av dokumenten från regeringen och Försäkringskassan. Denna del redovisas årvis. Den andra delen består av redovisning och analys av kodning av intervjuerna med brukarorganisationerna och är uppdelad i tre olika teman kopplade till studiens frågeställningar. Den tredje delen är en fördjupande analys i form av en jämförande komparativ analys av de två ovanstående resultat- och analysdelarna, vilket även kan kallas för en komparativ design. Bryman (2008, s. 80) skriver att den komparativa designen är en jämförande design som kan bidra till en bättre förståelse för ett socialt problem eftersom flera olika förståelser jämförs med varandra, vilket i denna studie är materialet från regeringen och Försäkringskassan som har jämförts med intervjuerna med brukarorganisationerna.

4.6 Tillförlitlighet och äkthet

I en studie är det viktigt att kunna mäta kvaliteten av den. Inom den kvantitativa forskningen använder man då validitet och reliabilitet är viktigt inom den kvantitativa forskningen.

Validitet handlar om hur man mäter, observerar eller identifierar det som ska studeras (Bryman 2011, s. 352), validitet handlar också om att bedöma om resultatet i studien hänger ihop. Reliabilitet handlar om resultatet blir detsamma eller inte om studien görs på nytt eller om det påverkas av annat (Bryman 2011, s. 49-50). Denna studie kommer inte att utgå från dessa begrepp eftersom det enligt forskare finns en osäkerhet om dessa två passar i den kvalitativa forskningen. I denna studie kommer begreppen tillförlitlighet och äkthet att användas. De är lite annorlunda utformade och passar bättre för den kvalitativa forskningen (Bryman 2011, s. 352-353).

4.6.1 Tillförlitlighet

Tillförlitligheten delas upp i fyra olika kriterier och de är trovärdighet, pålitlighet, överförbarhet och en möjlighet att styrka och konfirmera. Trovärdighet handlar om att studien utgår från en socialt accepterad verklighet och i den här undersökningen är det att assistansen har påverkats av nedskärningar. Hur nedskärningarna har påverkat har sedan undersökts i denna studie genom dokumentanalys samt intervjuer. Det är även viktigt att intervjupersonerna får möjlighet att ta del av resultatet, vilket kallas för respondentvalidering. Den möjligheten ska ges så att intervjupersonerna ska kunna bekräfta att de har uppfattats korrekt och sedan är det även bra att få veta om de uppfattar den sociala verkligheten likadant (Bryman 2011, s. 354-355). I denna studie har intervjupersonen blivit tillfrågade efter intervjuerna om de vill ta del av studien när den är färdig, vilket alla har tackat ja till. Så när studien är slutförd kommer den att skickas till intervjupersonerna så att de kan bekräfta att de har uppfattats rätt.

Den andra kriterien pålitlighet handlar om att man ska kunna redovisa allt som genomförts för att den ska anses vara komplett, vilket även innebär att redovisa det som inte har blivit bra. I denna studie har jag försökt redovisa allt som gjorts steg för steg (Bryman 2011, s. 355).

Den tredje kriterien överförbarhet handlar om att det ska göras en fördjupad undersökning i en bestämd social verklighet, vilket är målet i en kvalitativ studie. Sedan ska det granskas om studiens resultat kan överföras till en annan social miljö. Till exempel så tror jag att det hade blivit samma resultat om denna studie istället hade enbart hade gjort en dokumentanalys på tidningsartiklar gällande assistansen, men det är svårt att svara på om studien är överförbar. Däremot är det möjligt att så är fallet och förhoppningen är denna studie överförbar (ibid).

Den fjärde kriterien möjlighet att styrka och konfirmera handlar om att skribenten för studien ska kunna garantera att undersökningen är gjort i god tro. Det innebär att man inte medvetet har låtit teoretisk inriktning eller ens värderingar påverka studien, vilken sedan ska granskas för att styrka resultatet (Bryman 2011, s. 355-356). Denna studie har inte medvetet påverkats av värderingar, men ämnet valdes av intresse och jag har sedan tidigare haft en föreställning om att förändringarna inom LSS och assistansen har påverkat assistansanvändare dåligt. Jag har i denna studie försökt att inte påverkas av mina värderingar och vara opartisk och därför kan jag säga att denna studie inte har påverkats avsiktligt.

4.6.2 Äkthet

Äkthet handlar mer om övergripande och generella frågor om konsekvenser inom forskningspolitiken och består också av kriterier. Kriterierna är att det redovisas en rättfärdig bild av olika tankesätt för de som ingår i studien, ontologisk autenticitet som handlar om att informera studiens population om den sociala verkligheten de är en del av, pedagogisk autenticitet som handlar om att bidra till kunskap inom populationen om andras sociala verklighet, katalytisk autenticitet som handlar om att studien ska bidra till att populationen ges möjlighet att förändra sin sociala situation (Bryman 2011, s. 356-357). I denna studie anser jag att en rättfärdig bild har redovisats då flera perspektiv på förändringar genomgående har redovisats, jag har informerat mina intervjupersoner om att studien görs utifrån förändringarna inom assistansen och kommer även dela med mig av min undersökning när den är färdig. Därför anser jag att jag har bidragit till kunskap om den sociala verkligheten de lever i, som andra lever i och genom detta bidra till att de ges möjlighet att förändra sin sociala situation. Jag kommer även fråga mina intervjupersoner om de vill dela med sig av min uppsats till assistansanvändare för att även kunna nå ut till dem.

4.7 Etiska övervägande

I en studie är det viktigt att ta hänsyn till etiska frågor och göra en bedömning om forskningen kan anses vara etiskt försvarbar. Väger fördelarna för denna studie tyngre än studiens eventuella etiska övertramp?

Det finns alltid risker med att göra en studie och då behöver man som forskare tänka på de konsekvenser dessa risker kan leda till. När en studie genomför intervjuer finns det alltid en risk att en identitet röjs, att någon känner igen något av det intervjupersonen berättat och kopplar detta intervjupersonen, vilket är en risk som inte går att komma bort från. Vidare behöver det göras ett etiskt övervägande om det är etiskt försvarbar att göra en studie om en utsatt grupp människor, personer med funktionsnedsättningar, som har eller blivit av med sin assistans. Deras röster hörs inte i denna studie, men forskaren väljer ändå att föra en analys av problematiken. Är det etiskt försvarbart? (Svensson & Ahrne 2011, s. 30).

Jag som forskare anser att denna studie är etisk försvarbar, dels för att jag har gjort allt för att inte röja någons identitet och dels för att jag anser att fördelarna med denna studie väger mer än nackdelarna. Jag tror att denna studie kan göra nytta genom att bidra till mer kunskap kring ämnet och är till fördel för den utsatta brukargruppen på det sätt att kunskaper kring funktionsnedsättningar och den personliga assistansen sprids.

4.7.1 Forskningsetiska principer

Enligt Vetenskapsrådet (2002) bör man ta hänsyn till forskningsetiska principer inom den humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningen. Det finns fyra grundkrav och dessa principer handlar om informationskrav, samtyckeskrav, konfidentialitetskravet samt nyttjandekrav (ibid). En övergripande definition av de forskningsetiska principerna är enligt Bryman (2011, s. 131) att de handlar om integritet, frivillighet, anonymitet och konfidentialitet för berörd population inom studien.

I denna studie har forskaren tagit hänsyn till de fyra grundprinciperna. Informationskravet har uppfyllts genom att ett mejl har skickat ut till berörda intervjupersoner där en kort beskrivning av studien har funnits med (se bilaga 1), vidare har även intervjupersonerna fått en mer utförlig beskrivning om studiens syfte och deras roll i början av intervjuerna. Forskaren har även inledningsvis berättat för intervjupersonerna att intervjuerna är frivilliga och frågat om

ett muntligt samtycke att delta. Vidare har de även fått information om att de har rätt att avbryta och dra sig ur studien samt blivit informerade om att forskarens tystnadsplikt (se bilaga 2). Därav har även samtyckeskravet uppfyllts. Konfidentialitetskravet har uppfyllts genom att det inte framgår några namn eller vilka organisationer intervjupersoner arbetar på, vidare har även en av intervjupersonerna roller valts att plocka bort för hon inte skulle kunna identifieras. Vidare har allt material förvarats hemma hos forskaren och ingen obehörig har haft tillgång till det. För att uppfylla nyttjandekravet har det insamlade materialet enbart används till denna studie, alltså inte till någonting annat. Efter att intervjuerna transkriberats har de även raderats från Skype och resterande material kommer att raderas när denna studie blivit godkänd och vidare material inte längre behövs till studien (Vetenskapsrådet 2002).

5 Resultat och analys

I denna del kommer resultatet av dokumentanalysen och av intervjuerna redovisas. Både dokumenten och intervjutranskriberingarna har kodats och ligger till grund för resultaten. Koderna som har använts är *kostnadsfokus*, *bidragsfusk* och *kontroll/ övrigt*, vidare utveckling om val av koder finns med i metodavsnittet. Redovisningen sträcker sig över 2014-2018.

Denna del kommer att disponeras så att det insamlade materialet från granskningen av regleringsbrev från regeringen och årsredovisningarna från Försäkringskassan redovisas och analyseras först. Vidare kommer materialet från intervjuerna med brukarorganisationer redovisas och analyseras. Resultat- och analysdelen kommer sedan att avslutas med en fördjupande analys i form av en komparativ studie där de ovanstående två resultat- och analysdelarna jämförs med varandra. Ytterligare material från Högsta Förvaltningsdomstolen, Försäkringskassan och tidigare forskning har använts under analysen för att förtydliga och/eller styrka argument.

5.1 Resultat- och analys: Regeringens regleringsbrev och Försäkringskassans följebrev

I detta avsnitt redovisas resultat- och analys av material från regeringens regleringsbrev till Försäkringskassan och Försäkringskassans årsredovisningar under 2014-2018, begränsat till avsnitt gällande den personliga assistansen. Materialet redovisas årsvis och är kopplat till studiens frågeställningar samt analyseras utifrån teoretiska begrepp.

5.1.1 Förändringar i en gräsrotsbyråkrats policy: 2014-2018

Det som har framkommit genom kodning av dokument från regeringen och Försäkringskassan är att det har hänt mycket under åren 2014-2018. Det är regeringen som har gett order om förändringar, men Försäkringskassan som har implementerat arbetet genom ett flertal olika lösningar. Bland annat har nya arbetssätt och arbetsverktyg tagits fram av Försäkringskassan. Lipsky (2010, s. 13) skriver att en *gräsrotsbyråkrats policy* är något som både framställs av den arbetande *gräsrotsbyråkraten* och från toppen av organisationen, vilket Linde och Svensson (2013, s. 13) vidare förklarar genom att *gräsrotsbyråkraten* har *policy* i form av riktlinjer och regler, men att det är upp till den enskilda *gräsrotsbyråkraten* hur dessa *policy* tolkas och efterföljs. Vilket betyder att på grund av *gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme* på Försäkringskassan så är det till viss del upp till dem själva hur de väljer

att följa dessa *policy*. Det skulle kunna tolkas göra en påverkan på hur bedömningar görs för vem som anses vara en *värdig* eller *ovärdig* biståndstagare och påverka om Försäkringskassan anses uppfylla de mål som regeringen förmedlar i regleringsbrev varje år. Lipsky (2010, s. 108-109) definierar den en *värdiga* och den *ovärdiga* biståndstagaren som den som anses vara värd hjälp och den som inte anses vara värd det.

2014 → 2015 → 2016

Under 2014 hade regeringen ett stort fokus på kontroll. I det övergripande målet ville regeringen att kontrollen skulle effektiviseras, att säkerheten skulle öka i besluten och ett av delmålen för it-stödet var att kontrollen ännu en gång skulle effektiviseras. I regleringsbrevet skrivs det om kontroll i form av att regeringen vill att Försäkringskassan redovisar hur arbetet ser ut kring kontrollperspektivet i den vanliga handläggningen och hur detta arbete kommer att förstärkas. De vill att Försäkringskassan utvecklar ett bra kontrollsystem och att de redovisar hur de ska motverka oavsiktliga fel, både från de som ansöker om assistans och från handläggare (Socialdepartementet 2014). Vidare under 2015 framgår det att regeringen har ett fortsatt fokus på kontroll, men att kontrollen även övergått till ”att motverka överutnyttjandet” (Socialdepartementet 2015, s. 2), vilket skulle kunna tolkas som regeringen misstänker att den *värdiga* biståndstagaren blivit beviljad mer än nödvändigt eller att den *ovärdiga* biståndstagaren blivit beviljas bistånd fast den inte borde fått det alls. Enligt Lipsky (2010, s. 108-109) är det en företeelse att *gräsrotsbyråkraten* inte anser att alla ens brukare är *värdiga* hjälp. Vidare vill regeringen att Försäkringskassan ska redogöra för deras övergripande arbete² med att bidragsfusk motarbetas och att utbetalningar som är felaktiga förhindras. Framförallt vill regeringen att kontrollarbetet gällande assistansen redovisas. Det framgår även att regeringen vill att Försäkringskassan utreder varför kostnaderna för assistansen har ökat och ser över åtgärder för assistansersättningens rättssäkerhet (Socialdepartementet 2015). Det kommer alltså ett krav ovanifrån för *gräsrotsbyråkraten* och på Försäkringskassan som organisation att utreda varför kostnaderna ökat för assistansen och det finns ett tvivel på rättssäkerheten.

² Övergripande arbete: Hela Försäkringskassans verksamhet/ alla områden.

Under 2016 har de önskade målen från regeringen ännu en gång vidareutvecklats genom att gå från kontroll, till att motverka fusk, till att nu ”bryta antal timmar inom assistansen” (Socialdepartementet, s. 1), vilket även var någon som smög sig in under 2015 års regleringsbrev där de ville att Försäkringskassan skulle börja utreda det ökade beviljandet av assistansersättning (Socialdepartementet 2015, s. 3). Lipsky (2010, s. 54-55) skriver att vissa *gräsrotsbyråkrater* kan bli uppmuntrade till att minska på antalet brukare, vilket kan tolkas vara något som händer just här. Ett tydligt mål i regleringsbrev 2016 är att regeringen vill dra ner på kostnaderna. De vill att Försäkringskassan ska redovisa en djup analys av orsaker till assistansersättningens ökning och samtidigt undersöka utvecklingen av assistansersättningen. Vilket kan tolkas som att regeringen vill att antalet *värdiga* biståndstagare ska ses över och att det vidare även handlar om att avslöja de *ovärdiga* eftersom de övergripande målen gällande att motverka bidragsfusk fortfarande är aktuella. Regeringen uppmuntrar sedan till att utöka resurserna genom att använda sig av vägledande domar (Socialdepartementet 2016).

Försäkringskassan *policy* utgår från målen de har fått från regeringen. Kodning av årsredovisningen från 2014 visar på ett stort fokus på kontroll. Ett mönster som framgår är att kontrollen har vidareutvecklats till något som ska motverka bidragsfusk och felaktiga utbetalningar (Försäkringskassan 2014, s. 138-140), vilket inte är något som har nämnts från regeringens sida i 2014's regleringsbrev (Socialdepartementet 2014). Utan det var något som blev ett av målen i regleringsbrevet från 2015 (Socialdepartementet 2015). Detta visar på en *målförskjutning* då Försäkringskassan utifrån ett mål om kontroll från regeringen vidare utvecklat åtgärder mot bidragsfusk, vilket sedan i sig utvecklats till mål från regeringen året därpå. Försäkringskassan medger att det även har vidtagits åtgärder för att effektivisera arbetet kring kontroll under 2014, men hävdar att detta arbete inte har följts upp. Några av de åtgärder som har gjorts för att nå målen har resulterat i att nya arbetsformer och nya styrdokument har tagits fram (Försäkringskassan 2014, s. 138-140). Försäkringskassan uppger att flera granskningar samt utredningar har genomförts. En granskning har gjorts av läkarutlåtanden, som visar på brister och därför finns det planer för andra åtgärder. Det har även genomförts en rättslig kvalitetsuppföljning av assistansersättningens bedömningar gällande grundläggande behov (Försäkringskassan 2014 138-140).

Genom kodning av Försäkringskassans årsredovisning från 2015 framgår det att det fortfarande är stort fokus på kontroll för att motverka bidragsfusk, att avslöja den *ovärdiga* biståndstagaren, men att målet för den kontrollen inte är fullständigt uppfyllt.

Försäkringskassan medger att assistansersättningen inte är enkel att hantera och att en del svårigheter beror på ”otydlig lagstiftning, delat huvudmannaskap, incitamentsproblem samt möjligheten till kontroll” (Försäkringskassan 2015b, s. 146). Lipsky (2010, s. 40-41) menar på att dessa svårigheter är vanliga fenomen och skriver att målen inom en *gräsrotsbyråkrats* organisation ofta är otydliga och svåra att nå. Vidare visar kodningen på att kontrollen av assistansersättningen fortsätter att kopplas till bidragsfusk och felaktiga utbetalningar, men här vävs även legitimiteten in och beskrivs som något de måste värna om. Att värna om den *värdiga* biståndstagarens legitimitet genom att kontrollera och avslöja den *ovärdiga*. Likt det Sjögren (1997, s. 86) skriver att den *värdiga* är den som anses ha rätt hjälp, medan den som anses vara *ovärdig* inte gör det. Det framgår vidare att riskbaserade åtgärder och förbättringar av IT-stödet anses vara viktiga redskap i arbetet mot bidragsfusk (Försäkringskassan 2015b, s. 146-149). Under 2015 har dock antalet polisanmälningar gällande assistansen minskat rejält, från att gå från runt 100 polisanmälningar 2014 till att vara under 50 stycken under 2015 (Försäkringskassan 2015b, s. 167). Det framgår ändå att arbetet kring kontroll av assistansen fortsätter stärkas (Försäkringskassan 2015b, s. 169).

I Försäkringskassans årsredovisningen för 2016 framkommer det att det fortfarande är stort fokus på kontroll och att mycket av deras fokus har riktat sig mot att dra ner på antalet assistanstimmar, vilket kan vara typiskt för en *gräsrotsbyråkrat*. Detta redovisas genom att Försäkringskassan uppger att mönstret av ökade assistanstimmar anses vara på väg att stoppas. Antalet assistanstimmar som beviljas har minskat och Försäkringskassan uppger att detta beror på att det inte är lika många personer som fått sin ansökan om assistans godkänd, minskningen ska inte ha påverkat berättigade assistanstagare där ökningen fortsatt som innan. Vilket kan tolkas som att inte lika många anses vara *värdiga* biståndstagare, samtidigt som det inte ska ha påverkat de sedan tidigare *värdiga*. Utan nya bedömningar har påverkat de som inte tidigare haft assistans då fler anses vara *ovärdiga* och därför inte beviljas bistånd av Försäkringskassan. Åtgärder som har genomförts för att bryta mönster har bland annat varit att det görs utbetalningar i efterhand. De har börjat använda sig av ett nytt handlägningsstöd som underlättar arbetet kring utbetalningar och de upplever att kvaliteten har höjts i deras beslut och utredningar, framförallt när det kommer till medicinska underlag då de håller på att

utveckla ett nytt läkarutlåtande. Nya stöd- och styrdokument har tagit fram, vilket är följande (Försäkringskassan 2016b. s.130-134):

- *''Ett domsnytt har tagits fram med analyser av domar som behandlar frågan om aktiv tillsyn av övervakande karaktär som grundläggande behov.*
- *Ett rättsligt ställningstagande har gjorts om begreppet: goda levnadsvillkor, enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Enligt detta ska Försäkringskassan vid bedömningen av tid för andra personliga behov väga in vilken omfattning behoven bidrar till att personen uppnår goda levnadsvillkor'' (ibid, s. 131).*

Det framkommer även att arbetet mot bidragsfusk fortgår och att de upplever att legitimiteten har förstärkts i samband med motverkande av bidragsfusk. Försäkringskassan skriver att de har som mål att få bort allt bidragsfusk inom assistansersättningen till 2020 och har börjat utreda assistansanordnare mer noggrant under 2016. De har haft utredningsteam som genom dataanalyser kunnat riskmarskera assistansanordnare som sedan har utretts närmare (Försäkringskassan 2016, s. 130-134).

Försäkringskassan skriver även om ett projekt som inleddes 2011 och som planerades slutföras hösten 2015 (Försäkringskassan 2014 138-140). Projektet handlade om kontrollsatsningar för att motverka bidragsbrott och genom detta projekt har några rättegångar och förundersökningar ägt rum under 2014. Assistansersättningen har varit i fokus gällande motverkande av bidragsfusk sedan 2011 när denna utredning startades (Försäkringskassan 2014, s. 152). I Försäkringskassans svar på detta regeringsuppdrag framgår det att ett flertal åtgärder har genomförts för att motverka bidragsfusk och felaktiga utbetalning. Det har bland annat införts maskinella kontroller till skillnad från tidigare när det enbart har gjorts manuella kontroller samt beslutats om att utbetalningar ska genomföras efter att arbetet redovisats till skillnad från innan när alla utbetalningar gjordes före assistanstimmarna hade genomförts. Det framgår även att Försäkringskassan utrett hanteringen av de medicinska underlagen som ligger för grund för deras utredningar och hittat brister. Därför har de tagit fram en egen blankett för läkarutlåtandet som ska de hoppas på kommer att börja användas under 2016 (Försäkringskassan 2015a). Detta visar på att det redan under tidigare år funnits misstankar om *ovärdiga* assistansanvändaren, vilket Försäkringskassan blivit ombedd att utreda samt åtgärda.

2017→2018

I regeringens regleringsbrev för 2017 framgår det att målen egentligen är desamma som föregående år, men annorlunda formulerade. Fokus i resterande regleringsbrev har däremot ändrat riktning och trycket på kontroll och bidragsfusk är inte lika högt, bortsett från de övergripande målen. Regeringen vill nu att Försäkringskassan utreder deras nya arbetsmetoder med domar från Högsta förvaltningsdomstolen och ser över konsekvenserna (Socialdepartementet 2017). Målen i regeringens regleringsbrev för 2018 är exakt desamma som föregående år, men det som kommer fram i kodning av detta dokument är avsaknaden av redogörelser för assistansersättningen. Det framgår inte hur de vill att Försäkringskassan ska nå målen, mer än allmänna krav som att Försäkringskassan ska redovisa hur arbetet går med att öka kvaliteten i handläggningen (Socialdepartementet 2018), vilket skulle kunna tolkas som att regeringen ger Försäkringskassan ett bredare *handlingsutrymme* att nå målen.

I Försäkringskassans årsredovisning för 2017 framgår det att kontroll genomsyrar hela dokumentet, framförallt kontroll mot bidragsfusk. Försäkringskassan har utvecklat rättssäkerheten för att korrekta utbetalningar ska göras, höjt kvaliteten i utredningarna när det kommer till läkarutlåtanden, utvecklat nya metoder för att motverka bidragsbrott, utvecklat den riskbaserade kontrollen av assistansbolag och kontrollutrett fler till följd av riskanalyser. Detta har lett till att utbetalningar till assistansbolag har stoppats, att personer blivit av med delar av sin assistansersättning eller hela sin assistansersättning samt att fler ärenden har polisanmälts. Det framgår att antalet beviljade assistanstimmar fortsätter att gå ner under 2017 och detta beror enligt Försäkringskassan på att det är många fler till skillnad från tidigare år som fått sin assistansersättning indragen (Försäkringskassan 2017a, s. 110-113).

Gräsrotsbyråkraterna har alltså lyckats med att dra ner på antalet assistansanvändare. En förklaring på detta är de har använt sig av domar från Högsta Förvaltningsdomstolen, vilket även är något som Försäkringskassan utrett vidare i en rapport som lämnats till regeringen under december 2017 (Försäkringskassan 2017a, s. 110-113). Försäkringskassan och *gräsrotsbyråkraterna* har alltså implementerat nya arbetssätt i sin *policy* genom sitt *handlingsutrymme*, vilket tyder på ännu en *målförskjutning* då regeringen inte fortsättningsvis krävt dessa åtgärder av Försäkringskassan.

I rapporten som regeringen krävt av Försäkringskassan framgår det att de domar som Försäkringskassan utrett konsekvenser av är HFD 2012 ref. 41 och 2015 ref. 46

(Försäkringskassan 2017b). Den första domen Mål nr. 1-12 handlar om en 6 årig flicka som tillhör personkrets 1§ 1 LSS. Hon har fått sina behov av bad och massage prövade mot grundläggande behov och HFD har gjort bedömningen att detta inte faller in under grundläggande behov, vilket resulterade i att flickan blev av med sin assistansersättning (HFD, mål nr. 1-12). Den andra domen från Högsta förvaltningsdomstolen Mål nr 3527-14 gäller en person som ingår i personkretsen enligt 1§ LSS och där hens andningsgymnastik beprövas mot de grundläggande behoven. Personen har behov av hjälp med sin andningsgymnastik flera gånger om dagen och behöver ha någon som har uppsikt över hen på grund av lungblödningar. HFD gör bedömningen att personen har behov av stöd och hjälp som faller inom ramen för grundläggande behov, men att hen inte har rätt till assistansersättning med motivering att det inte finns kunskap om att hen har en psykisk funktionsnedsättning³. HFD gör därav bedömningen att personen inte är berättigad assistansersättning (HFD, mål nr 3527-14). Detta är alltså domar som Försäkringskassan har använt sig av i sin *policy* för vidare bedömningar av assistansersättning.

Utredningen av konsekvenser av användning av dessa domar visar på att antalet personer som blivit beviljade assistansersättning har sjunkit med ungefär 1200 personer sedan 2015. Vilket innebär att fler anses vara *ovärdiga biståndstagare* om det är lika många brukare som har ansökt om assistans, men Försäkringskassan menar på att minskningen även beror på andra faktorer och att enbart några få har påverkats av domarna. Försäkringskassan skriver att beviljandet har minskat från 25% till 5-8% när det kommer till ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskap” (Försäkringskassan 2017b, s. 7-8). Rapporten visar vidare på att minskningen har varit större än förväntat, men att de då inte enbart handlar om domarna. Det som domarna har påverkat mest är synen på grundläggande behov, insatser om tillsyn och förtydligandet kring att personer som ansöker om annan hjälp under de förutsättningar att det ska finnas ingående kunskap om deras funktionshinder enbart ska gälla om de har en psykisk funktionsnedsättning. De assistansanvändare som påverkats mest av dessa domar är de som behöver någon som övervakar dem vid sondmatning, vid användning av andningshjälpmedel och vid epilepsianfall. De grundläggande behoven har även sett över när det kommer till medicinska behov, vilket inte faller in i de grundläggande behoven och då har även assistansanvändare med kateter och stomi påverkats. Vidare menar Försäkringskassan att de

³ Förarbeten och praxis från HFD visar på att denna paragraf tidigare har brukats för personer med psykiska funktionsnedsättningar som inte själva kan tillgodose sina grundläggande behov.

har fått påtryckningar från regeringen om att öka kontrollerna, vilket det anser att de nu har gjort (Försäkringskassan 2017b, s. 8).

I Försäkringskassans årsredovisning för 2018 framgår det att arbetet kring kvalitet, kontroll och att motverka bidragsfusk fortgår. Försäkringskassan uppger att avlagen som görs när det kommer till assistansersättning är förhållandevis lika över landet, vilket de menar på visar att jämbördiga beslut görs. Antalet assistanstimmar fortsätter att minska, men inte i lika snabb hastighet som innan. Det framgår att ungefär 81% av ansökningarna om assistansersättning avslogs under januari till september 2018 (Försäkringskassan 2018, s. 115-117), vilket är en ökning från tidigare år. Försäkringskassan redovisar att under 2014 fick 57% avslag på sin ansökan och under 2016 låg siffran på 79% (Försäkringskassan 2017b). Vilket visar på att *gräsrotsbyråkraten* har lyckats med att minska på antalet assistansanvändare.

Försäkringskassan uppger att minskningen av assistansersättningen beror på att inte lika många blivit beviljade assistansersättning och det beror på lagen som trädde i kraft i april 2018 som innebar att rätten till assistansersättning enbart kan omprövas om det finns avgörande förändrade omständigheter (Försäkringskassan 2018, s. 115-117).

Försäkringskassan upplever att deras arbete mot bidragsbrott fungerar bättre när utredningarna av dessa har utvecklats och det framgår att it-stödet hjälper dem så att inte felaktiga utbetalningar görs. Arbete mot bidragsbrott från assistansbolag har fortgått och det framgår att fler anmälningar har gjorts, men att detta kan bero på andra faktorer också (Försäkringskassan 2018, s. 114-117).

5.2 Resultat- och analys: Intervjuer med brukarorganisationer

I detta avsnitt redovisas resultat- och analys av material från intervjuer med tre personer som arbetar inom olika brukarorganisationer. Materialet är uppdelat i tre olika teman kopplade till studiens frågeställningar och analyseras utifrån teoretiska begrepp. Nedan kommer en kort presentation av intervjupersonerna som benämns i avsnittet som intervjuperson A, intervjuperson B och intervjuperson C.

- Intervjuperson A arbetar som ombudsman inom förbundskansliet och har bland annat den personliga assistansen som ansvarsområde. Hon har varit medlem i brukarorganisationen under mycket lång tid.

- Intervjuperson B har rollen som styrelsemedlem i organisationen. Hon har varit medlem sedan några år tillbaka.
- Intervjuperson C har varit medlem i organisationen i över 20 år och har haft en mycket ledande position sedan några år tillbaka.

5.2.1 Förväntningar och besvikelse på gräsrotsbyråkraten och regeringen

Kodning av intervjuerna visar på att de olika brukarorganisationerna har arbetat mycket med frågor kring den personliga assistansen, framförallt under de senaste åren. Deras arbete kring assistansen har varit allt ifrån aktiviteter med familjer till att bilda opinion och få politikerna att lyssna på dem. Det uppfattas som att alla tre organisationerna har en uppfattning om att de nästan blivit påtvingade att lägga så stort fokus på assistansen på grund av att det har hänt mycket under senaste åren som har påverkat deras medlemmar, andra assistansanvändare och brukare som hamnat utanför. Brukarorganisationerna berättar om deras hårda arbete för att förbättra situationen. Intervjuperson B kallar det kriget mot regeringen och Försäkringskassan, hon säger att det har gått åt mycket energi till att försöka rädda dem som håller på att gå under. Att det blir intressekonflikter kan vara typiskt organisationer som Försäkringskassan och intressekonflikten sker på grund av *gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme* enligt Linde och Svensson (2013, s. 11). Swärd och Starring (2016, s. 77) menar på att det finns en maktobalans och att *gräsrotsbyråkraterna* har en osynlig makt mot deras brukare.

Genom alla tre intervjuer framgår det att brukarorganisationerna är väldigt besvikna över hur det har gått till under de senaste åren. Det upplevs som orättvist och att regeringen har trampat på det allra svagaste. Åtgärderna som har genomförts anser brukarorganisationerna inte har varit genomtänka och har påverkat väldigt många, både tidigare assistansanvändare och de som aldrig lyckats ta sig in i systemet. Det framgår även att det funnits en del förväntningar på Försäkringskassan som organisation och som *gräsrotsbyråkrat* samt på regeringen. Förväntningar som till större del inte anses ha uppfyllts. Intervjuperson C säger följande när vi pratar om assistansanvändare som fått sin assistans indragen:

''Man sparar på en grupp som redan sedan innan är hårt prövad. (...) Så jag tycker att det här är totalt bedrövligt och ovärdigt i ett välfärdssamhälle att det får gå till såhär'' (Intervjuperson C, 2019).

Enligt forskaren Ida Norberg (2018, s. 145) så har det som Intervjuperson C säger sparats in på kostnaderna för assistansen. Norberg (ibid) har studerat kring kostnadsfokuset och den personliga assistansen och menar på att det har påverkat assistansanvändarna negativt. Alla tre intervjupersoner pratar vidare om att de haft förväntningar på att hanteringen av den personliga assistansen skulle ha sett annorlunda ut, men att svara på hur det skulle kunna ha hanterats på ett annat sätt är inte heller lätt att svara på. Intervjuperson C pratar vidare om att det har varit ett för stort fokus på pengar. Hon säger följande:

''Många av de här personerna har ett mycket, mycket omfattande behov av stöd och hjälp i sin vardag. Och vad ska vi göra med dem om de inte får kosta pengar? Ska vi skjuta den eller vad är alternativet? Det här är människor som finns och vi ska som ett av världens rikaste länder med en god välfärdspolitik sörja för att dem har ett bra liv. Punkt! Och allting kan inte vara en budgetfråga'' (Intervjuperson C, 2019).

Däremot finns det även en viss förståelse för hur den personliga assistansen har hanterats och en av intervjupersonerna anser inte att man ska ta den personliga assistansen för givet.

Intervjuperson A säger följande:

''Det är viktigt att man inte tar såna här reformer för givet för ingenting är för givet och det finns ingenting som säger att ett samhälle inte kan förändras och bli mer utestängande'' (Intervjuperson A, 2019).

Vilket visar på att man kan se på nedskärningarna av den personliga assistansen på olika sätt. Enligt Altermark och Nilsson (2018, s. 117) har debatten kring den personliga assistansen till största del handlat om hur mycket det kostar för samhället, att insatser överanvänds och att det fuskas. Vilket är något som brukarorganisationerna håller med om har varit de aktuella samtalsämnena kring den personliga assistansen, men som de anser till stor del är en felaktig bild av hur det i praktiken har gått till. Brukarorganisationernas fokus gällande den personliga assistansen har varit besparingarna som skett och det påstådda fusket. Det anses ha blivit svårare att ansöka om assistansersättning eftersom det sägs ha blivit en juridisk och svår process. Intervjuperson A säger att man nästan alltid behöver gå igenom en rättsprocess vid en ansökan, vilket betyder att assistansanvändare eller brukare som ansökt behöver mycket stöd och hjälp under processen. Intervjuperson A menar vidare på att det för några år sedan

räckte med att skicka in en ansökan till Försäkringskassan och att det hanterades där, men att det nu generellt sett krävs att ta upp sin ansökan till Förvaltningsrätten för att ha en chans. Vilket kan tolkas som att det krävs mycket av den enskilde för att bevisa att man är en *värdig biståndstagare*, vilket visar på en dubbel kamp om värdighet. Brukaren får kämpa för att få assistans för att leva ett värdigt liv samtidigt som de måste kämpa för att anses vara en legitim och *värdig* biståndstagare i samhället.

Alla tre intervjupersonerna är eniga om att den personliga assistansen är en dyr insats, men att nedskärningarna har hanterats på ett felaktigt sätt genom ny *policy*. Intervjuperson C anser att det handlar för mycket om pengar och Intervjuperson B anser att många beslut har genomförts utan legitima grunder samt att det har kastats ut lögnen om ett storskaligt fuskande.

Intervjuperson C berättar om sin oro för medlemmarna i organisationerna när det pratas om fusk i media. Hon säger att hon inte vill att assistansanvändarna eller de som blivit nekade assistans ska behöva förknippa sig med kriminella. Tidigare forskning visar dock på att bidragsfusk oftast inte kopplas till en specifik gärningsman utan mer till hur mycket pengar regeringen förlorat på fusk. Det kan däremot kopplas till enskilda insatser, vilket kan bli missvisande (Lundström 2013, s. 637).

5.2.2 Fokus på ekonomi och dess påverkan för den värdiga och den ovärdiga biståndstagaren

Det framgår under intervjuerna att en stor del av brukarorganisationernas arbete bygger på att det skett besparingar inom den personliga assistansen och det har påverkat samhällets syn på bidragsfusk, eftersom sparkraven har argumenterats och legitimerats utifrån att det sker mycket fusk. Som tidigare nämnt kan det vara typiskt *gräsrotsbyråkrater* att det uppmuntras skära ner på antalet brukare (Lipsky 2010, s. 54-55), vilket är något som brukarorganisationerna pratar om är det som har skett. Intervjuperson B säger följande:

”Den stora krisen från 2014 började med regeringens besparingskrav till Försäkringskassan, det började nästan 2015 när finansministern gjorde intervjuer och sa tydligt och klart att dem skulle av skattefinansiella skäl behöva spara och dem pengarna sa hon faktiskt att det ska vara bland annat av personlig assistans. Och det där besparingsbrevet gick självklart till Försäkringskassan och då började dem” (Intervjuperson B, 2019).

Även Intervjuperson A är inne på samma spår och menar på att det behövde ske förändringar inom LSS och den personliga assistansen, men att det skedde på fel sätt. Intervjuperson A säger vidare att:

*''Man började fokusera på att det skedde ett missbruk av insatserna för att liksom någonstans spä på eller motivera sina beslut om att Försäkringskassan skulle göra en kostnadsaspekt i sin bedömning''
(Intervjuperson A, 2019).*

Alla intervjupersoner säger att de är medvetna om att det förekommer fusk inom den personliga assistansen, men påpekar att det inte förekommer lika mycket fusk som det framställs att det gör från andra håll. Forskarna Altermark och Nilsson (2018, s. 121-122) menar också på att det funnits fusk inom den personliga assistansen, men är tveksamma till kring hur detta har legitimerat besparingarna. Intervjuperson A tycker att det blivit en kollektiv bestraffning, Intervjuperson B anser att det sprids många falska rykten och Intervju C säger att besparingarna är fel metod om man vill komma åt de kriminella. Forskarna Altermark och Nilsson (2018, s. 117) menar på att kostnadsåtgärder inom assistansen motiverades med mycket fusk. Vilket kan tolkas som att regeringen och Försäkringskassan har försökt få legitimitet för den *ovärdiga biståndstagaren*, men som inte är något som brukarorganisationerna håller med om. Genom analys av det kodade materialet uppfattas det som att brukarorganisationerna inte är de som har makten över diskursen bidragsfusk, även fast de kämpar dagligen för en ny förändring och anser sig ha kunnat påverka lite genom bland annat opinioner. Utan brukarna har påverkats negativt enligt brukarorganisationerna och det blir allt fler som anses vara *ovärdiga*.

5.2.3 Brukarorganisationers frustration på målförskjutningen ,

Frustration och besvikelse är något som lyser igenom under alla tre intervjuer. De är besvikna på regeringen och Försäkringskassan samt frustrerade över att nedskärningar inom assistansen har pågått under flera år. Enligt Altermark och Nilsson (2018, s. 117) så var det under 2014 som kostnadsfokuset och debatten kring bidragsfusk påbörjades. Intervjuperson C säger att regeringen först gett order om besparingar och anser nu att regeringen måste ge Försäkringskassan tydliga nya order om att bryta den dåliga trenden inom assistansersättningen. Norberg (2018, s. 139) menar på att Försäkringskassans arbete har påverkats av målen från regeringen och att de krävde sänkta kostnader för den personliga assistansen. Intervjuperson C säger vidare att hon är besviken över att regeringen inte har

ändrat riktningen och att det behövs tydlighet från regeringens sida eftersom förändringarna inte har skett av några lagändringar, utan genom nya arbetssätt. Detta kan tolkas som att hon menar på att det skett en *målförskjutning* som regeringen nu inte vågar ta i. Ett tidigare mål om besparingskrav från regeringens har genererat i nya arbetssätt hos Försäkringskassan, vilket har lett målet vidare till ändrade målsättningar. Nu finns det en frustration att detta mönster inte bryts och att det får fortgå.

Vidare menar Intervjuperson A på att det blivit en omväxling gällande bevisbörd och vad goda levnadsvillkor innebär. Intervjuperson A säger följande:

''Varför får en person personlig assistans? Individ med personlig assistans, kopplar man det till att kunna leva som andra och ha goda levnadsvillkor? (...) och om man inte får det måste man kunna motivera hur man ger en människa goda levnadsvillkor och möjlighet att leva på lika villkor, hur menar man att det uppfylls annars? Och nu har det nästan blivit som att det är omvänd bevisbörd, att det är jag som individ som måste visa på att det enda sättet jag kan få det är genom att få den här insatsen och så ska det inte vara'' (Intervjuperson A, 2019).

Vilket kan tolkas som ännu en *målförskjutning*. Lipsky (2010, s. 44) menar på att det kan bli en konflikt mellan brukarens mål och organisationens mål, vilket kan leda till en *målförskjutning*. Intervjuperson A ifrågasätter hur den personliga assistansen bedöms utifrån goda levnadsvillkor och undrar hur man ställer sig till de som inte blir beviljade insatsen. Vems intressen är då viktigast? Brukarens eller *gräsrotsbyråkratens* bedömning? Vidare menar Intervjuperson A på att det har skett en förändring gällande hur man som enskild individ själv ska behöva bevisa sig vara en *värdig biståndstagare*, vilket kan tolkas som att det skett en *målförskjutning* då ansvaret gått över mer på individen själv. Blom och Morén (2011, s. 74-75) menar på att målen inom dessa organisationer oftast är otydliga, vilket skulle kunna tolkas vara en anledning och möjliggör dessa *målförskjutningarna*. För finns det inte tydliga mål är det förståeligt att *gräsrotsbyråkraterna* använder sitt *handlingsutrymme* för att försöka nå det som de tror är målen, men eftersom dessa mål oftast är otydligt kan de tolkas på olika sätt och det kan vara en anledning till att det sker *målförskjutningar* samtidigt som de faktiska målen är förändringa. Vilket har skett under de senaste åren. Det har varit målförändringar och Intervjuperson C säger följande:

''Det har blivit mycket svårare att få personlig assistans (...). Och om det är ett barn som söker så är det ännu svårare och många barn har förlorat sin assistans. Barn som redan har hunnit få assistans har blivit av med den för att det har funnits ett starkt besparingskrav som legat på

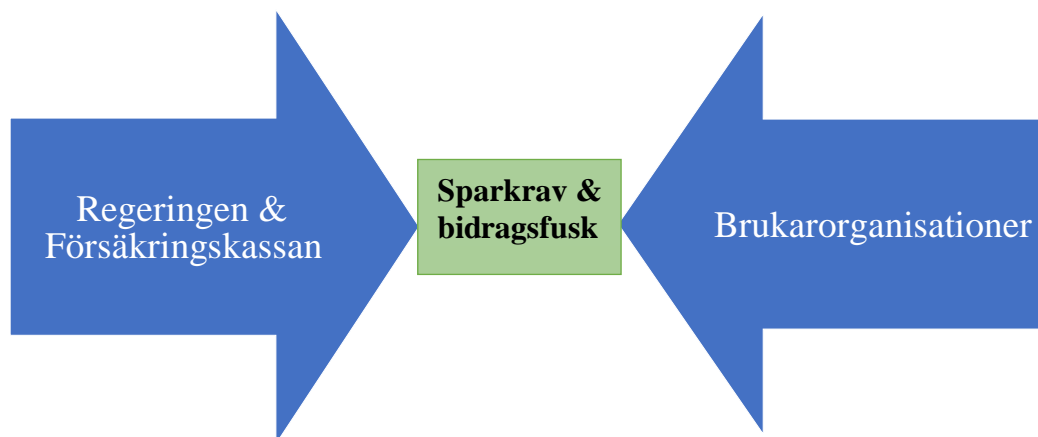
Försäkringskassan. Och jag hör berättelser hela tiden från mina medlemmar där många är i det läget att de antingen inte har fått assistans eller har haft assistans, men har fått den indragen. Och det är katastrof'' (Intervjuperson C, 2019).

Och om en bredare tolkning av *målförskjutningen* görs gällande hela den personliga assistansen utifrån brukarorganisationerna berättelser skulle man även kunna säga att det har skett en *målförskjutning* från när LSS (1993:387) och den personliga assistansen från början stadgades till hur den tolkas och bedöms idag. Intervjuperson B säger att eftersom LSS (1993:387) är en rättighetslag så borde det fungera eftersom det finns med som en lag, men eftersom det inte fungerar så har brukarorganisationer tvingats kopplas in. Samtidigt som Intervjuperson A menar på att det behövdes en förändring av LSS eftersom det var över 20 år sedan den trädde i kraft, däremot menar hon på att det borde ha hanterats annorlunda. Intervjuperson C anser att regeringen nu måste ge Försäkringskassan nya order för att bromsa besparingarna. Hon säger att eftersom regeringen tidigare har gett order om att Försäkringskassan ska spara så måste de nu ge nya klara order eftersom besparingarna genomfördes utan lagändringar och istället genom nya handläggningsredskap. Hon säger följande:

''Myndigheter är som atlantångare, man har satt den på en kurs och så åker den så. Om den ska sluta åka åt det här hållet så måste man tala om för dem att nu måste ni styra höger eller vänster, nu måste ni göra någonting(...) Och det har regeringen inte gjort'' (Intervjuperson C, 2019)

5.3 Fördjupande analys: Komparativ studie

I denna del kommer en komparativa analys att genomföras där regeringens och Försäkringskassans perspektiv jämförs med brukarorganisationernas syn på sparkrav och bidragsfusk. För att få en djupare förståelse för materialet kommer analysen fortsätta att använda sig av de tidigare använda teoretiska begreppen.



5.3.1 Kostnadsfokus och bi dragsfusk

Regeringen har tryckt på om kontroll, nedskärningar och motverkande av överutnyttjande. *Gräsrotsbyråkraterna* och Försäkringskassan som organisation har besvarat målen med ökade kontroller och nya arbetssätt, vilket har lett till att antalet assistansanvändare har sjunkit. Försäkringskassan har motiverat att antalet assistansanvändare har blivit lägre med att fler fått avslag på grund av de nya arbetssätten och att det är färre som ansökt. I det stora hela kopplas kontrollen och nedskärningarna till en rädsla för bidragsfusk. Forskaren Lundström (2013, s. 637) stödjer regeringens och Försäkringskassan argument om rädsla för bidragsfusk, han menar på att man i Sverige är rädd för tanken om att vi har ett utbrett problem med bidragsfusk och att problemet oftast kopplas till ekonomiska faktorer. Men har det fuskats så mycket då?

Brukarorganisationerna anser att det pågått en kollektiv bestraffning och menar på att nedskärningarna har varit fel väg att gå för att motverka bidragsfusk. De medger att det finns bidragsfusk, men att det inte är så utbrett som regeringen och Försäkringskassan har påvisat. Brukarorganisationerna är oroliga för sina medlemmar och vill inte att de själva ska förknippa sig med kriminella. En tolkning av detta kan vara att de är rädda för att medlemmarna själva ska kategorisera sig som *ovärdiga* assistansanvändare. Det som enligt Lipsky (2010, s. 108-109) menar på innebär att inte vara värdig hjälp, vilket även är något som kan anses ha hänt eftersom Försäkringskassan tror att färre har ansökt om assistansersättning på grund av att så många fått avslag från *gräsrotsbyråkraterna*. Försäkringskassan medger alltså att de misstänker att brukare avstår från att ansöka på grund av att det är svårt att bli beviljad. Forskaren Norberg (2018, s. 142) menar på att brukare i dessa situationer har försökt finna lösningar på sänkta kostnader istället för att tänka på att de

själva ska må bra. Brukarorganisationerna säger att det är tufft att ansöka om assistansersättning och att det är svårt att få ett beviljande stöd. De tror att det beror på regeringens besparingskrav och att det har pratats mycket om fusk, vilket har gått ut över alla assistansanvändare.

Regeringen och Försäkringskassan har ansett att arbetet har varit nödvändigt för att komma åt bidragsfusket, vilket tolkas utifrån målen som skrivs och besvaras varje år. Det har varit ett aktivt arbete mot att förebygga överutnyttjande och kontrollerna har utvecklats mot att både bekämpa bidragsbrott och förebygga ökningen för kostnader gällande assistansersättningen, vilket har resulterat i en minskning av antalet beviljade assistansinsatser. En minskning av antalet assistansinsatser innebär en minskning på antalet assistansanvändare, vilket är ett fenomen som kan komma att uppmuntras i en *gräsrotsbyråkrats* organisation enligt Lipsky (2010, s. 54-55). Brukarorganisationerna anser att regeringen och Försäkringskassan har använt påståenden gällande fusk för att rättfärdiga besparingarna och gett dem politisk legitimitet. Altermark och Nilsson (2018, 120-121) menar på att det egentligen inte har funnits någon forskning om vad de ökade kostnaderna inom assistanser har berott på, medan Altermark, Knutsson och Svensson Chowdhury (2018, s. 4) skriver att forskning kring assistans har visat på att det egentligen handlar om mer än fusk, som till exempel den politiska styrningen, alternativkostnader och människors levnadsvillkor.

Brottsförebyggande rådet (2016, s. 116) skriver i en av sina böcker ”Bedrägeribrottsligheten i Sverige” att de har granskat akter inom assistansersättningen. De kom fram till att de stora bidragsbrotten egentligen inte har fått några fällande domar och därför är det svårt att klargöra att det pågått något brottsligt (BRO 2016, s. 128). En annan rapport (SOU 2018:14) visar dock på att det under 2015-2016 har föregått bidragsbrott där det har lett till fällande domar, det framgår även att dessa domar handlar om mycket pengar. Detta visar på att det finns en oklarhet över hur mycket bidragsbrott det finns i Sverige. Det som framgår är att det finns brottslighet inom assistansen och att den brottsligheten är dyr för Sverige, men legitimerar fusket att så många anses vara *ovärdiga* biståndstagare?

Den framgår i denna studie att fler än brottslingar har blivit av med sin assistans. Brukarorganisationerna tycker inte det är etiskt acceptabelt, men regeringen och Försäkringskassan har haft som mål att minska kostnaderna för assistansen och lyckats med det. De har använt sig av äldre domar där frågan kring grundläggande behov har omprövats

och nya riktlinjer har använts. Och det är inte konstigt att allt detta kopplas till det återkommande narrativet om bidragsfusk eftersom det var när bidragsfusket kom upp i regleringsbrev som även målen om nedskärningar uppkom. Det framgår tydligt att det finns delade meningar kring assistansfusket och om vem som egentligen är en *värdig* assistansanvändare och vem som inte är det. Likaså verkar det finnas olika tolkningar för vad en *gräsrotsbyråkrat*, Försäkringskassan som organisation, regeringen och brukarorganisationerna egentligen anser om hanteringen av den personliga assistansen.

Det kan tolkas som att det har skett en *målförskjutning* på flera plan. Dels till en början när Försäkringskassan 2014 valde att vidareutveckla målen från regeringen om kontroll till att bekämpa bidragsfusk, till att sedan regeringen året därpå hade som mål till Försäkringskassan att motverka bidragsfusket. Vilket tyder på en *målförskjutning*. Försäkringskassan har sedan fortsatt med detta implementerade arbetssätt även fast målen från regeringen under senare år inte varit lika tydliga gällande kontroll mot bidragsfusk. Brukarorganisationerna menar på att regeringen inte har tagit tag i problemet och att det behövs tydliga nya riktlinjer för att Försäkringskassan ska ändra riktning igen. Vidare kan det även tolkas som att hela förändringen av den personliga assistansen har genomgått en *målförskjutning* eftersom brukarorganisationerna menar på att rättighetslagen LSS (1993:387) idag inte lever upp till det den tidigare lovat. Vilket kan tyda på en *målförskjutning* av de tidigare faktiska målen med lagen. Brukarorganisationerna menar även på att bevisansvaret har flyttats över mer till den enskilde och att det är svårt att legitimera de goda levnadsvillkoren lagen sägs ska bidra till. Altermark och Nilsson (2018, s. 120-121) menar dock på att regeringen inte har haft som avsikt att dra in på assistanstimmar för de som har rätt till dem, men att det däremot inte har funnits någon riktig grund för nedskärningarna.

6 Avslutande analys

I detta avsnitt kommer en sammanfattning på resultatet med koppling till uppsatsen syfte och frågeställningar. Efter kommer ett avsnitt om studiens förtjänsten och begränsningar där även teorin påverkan kommer att redovisas. Avslutningsvis kommer förslag på vidare forskning.

6.1 Sammanfattning

Syftet med denna studie har varit att undersöka om det har skett några förändringar i regeringens direktiv till Försäkringskassan gällande den personliga assistansen och undersöka hur dessa direktiv har besvarats av Försäkringskassan samt av brukarorganisationer. Syftet har även varit att jämföra regeringens och Försäkringskassans resonemang kring den personliga assistansen med brukarorganisationers. Vilket har undersökts utifrån tre frågeställningar.

Den första frågeställningen handlade om att försöka förstå Försäkringskassan förändrade arbetssätt under 2014-2018 genom att analysera regeringens regleringsbrev och Försäkringskassans årsredovisningar. Resultatet visar på att Försäkringskassan till en början har fått order från regeringen om förbättrad kontroll, vilket sedan har lett till att Försäkringskassan genom sitt handlingsutrymme har vidareutvecklat målet till ett arbete mot bidragsfusk genom nya arbetsmetoder. Det har sedan i efterhand blivit ett mål från regering till Försäkringskassan att se över eventuellt bidragsfusk. Vilket tyder på att bekämpande av bidragsfusk påbörjades genom en *målförskjutning* av *gräsrotsbyråkraterna* och Försäkringskassan som organisation, men som sedan har varit något som regeringen uppehållit genom fortsatta mål om kontroll för bidragsfusk till Försäkringskassan. Dessa mål har sedan tolkats utvecklats till besparingskrav från regering till Försäkringskassan eftersom besparingskravet uppkom strax efter att målen om kontroll och bekämpande av bidragsfusk blev allt tydligare. Under senare år i regleringsbrev från 2017 börjar kraven från regeringen sänkas gällande tidigare nämnda kontroll mot bidragsfusk och under 2018 finns en avsaknad av tydliga mål. Däremot verkar detta inte ha gjort någon stor påverkan på Försäkringskassans nya arbetssätt då arbetet fortgick med kontroll, nedskärningar och bekämpande mot bidragsfusk. Vidare har det genomförts en utvärdering krävd av regeringen för de senaste årens förnyade arbetssätt Försäkringskassan haft och dess följder. Utredningen visar på en större minskning på antalet assistansanvändare, men Försäkringskassan tar avstånd ifrån att detta enbart beror på de nya arbetsmetoderna.

Den andra frågeställningen handlade om att undersöka vilka effekter användandet av nya styrdokument har haft och vilka effekter kostnadsfokuset har fått enligt brukarorganisationer. Resultatet visar på att brukarorganisationerna anser att Försäkringskassans ändrade arbetssätt och *policy* har gjort stor påverkan på assistansanvändarna, de som har blivit av med sin assistans och de som aldrig blivit beviljade assistans. Brukarorganisationerna är tydliga med sin frustration på *gräsrotsbyråkraterna*, försäkringskassan som organisation och på regeringen att det har sparats in pengar på assistansen och att det har försökts legitimeras med påstått fuskande. Vilket inte helt stämmer överens med sanningen enligt brukarorganisationerna. De är medvetna om att det föregår fusk, men inte i den omfattningen som det har framställts som. Vilket har tolkats gått ut över de *värdiga* och *ovärdiga* biståndstagarna. Det har blivit svårare för brukarna att ansöka och få ett bifall enligt brukarorganisationerna. Sen har det funnits en besvikelse på att regeringen inte har avbrutit den negativa trenden inom den personliga assistansen och brukarorganisationerna har efterfrågat nya tydliga riktlinjer från regeringen till Försäkringskassan. Det har tolkats skett en *målförskjutning* som regeringen inte vågar ta i, då regeringen tidigare gett order om kontroll, besparingskrav och motverkande av bidragsfusk. Vilket har lett till att Försäkringskassan skapat nya arbetssätt och målen har utvecklats. Vidare har en bredare tolkning av *målförskjutningen* gjorts utifrån brukarorganisationernas utsagor som tyder på att det har skett en *målförskjutning* av LSS (1993:387) som rättighetslag eftersom brukarorganisationerna anser att lagen i sig inte längre används som en rättighet eftersom de behöver lägga sig i frågan.

Den tredje frågeställningen handlar om att undersöka hur de olika resonemangen såg ut mellan regeringen, Försäkringskassan och brukarorganisationer. Resultatet visar på att brukarorganisationerna inte är överens med regeringen och Försäkringskassan. Regeringen och Försäkringskassan anser att det funnits legitima anledningar till kostnadsfokuset och kontrollen, även fast det vid senare tillfälle genomförts utredningar på hur de nya arbetssätten påverkat assistansanvändarna som visat på en större minskning av antalet bifall. Brukarorganisationerna menar på att det har hanterats på fel sätt och en tolkning är att det har skett en *målförskjutning* av det egentligen målen kring kontroll. De medger att det skett fusk, men att det inte har varit på den skalan som det framstått som. Brukarorganisationerna upplever det som att det har genomförts kollektiva bestraffningar och att regeringen måste ge nya direktiv till Försäkringskassan för att bryta den dåliga trenden. Forskning om

förändringarna inom assistansen visar på att det har skett fusk inom assistansen, men att det finns tveksamheter om hur mycket fusk det handlar om (Altermark & Nilsson 2018, s. 122). Brottsförebyggande rådet (2016, s. 116) menar på att de större fallen om bidragsbrott egentligen inte fått några fällande domar, men i en nyare rapport (SOU 2018:14) framgår det att det förekommit fällande domar under 2015-2016. Däremot är det oklart hur många olika fall av bidragsbrott som förekommit, men de brott som har skett har kostat mycket för samhället (ibid).

6.2 Förtjänsten, begränsningar och teorin påverkan

Under studiens gång har det dykt upp saker som både underlättat arbetet och som har begränsat. En underlättande del av denna studie var att mina intervjupersoner var lätta att få tag på. Det fanns ett stort intresse av att ställa upp på intervjuer gällande detta tema och det gjorde att jag under tidigt stadie hade mina intervjupersoner redo. Vilket har varit till en fördel eftersom det har varit som Bryman (2011, s. 421) skriver ett tidskrävande arbete med intervjuer.

En mer begränsande faktor under arbetets gång har varit dess omfång. Valet av en komparativ studie gjordes eftersom det funnits en tydlig debatt från två olika håll, med två olika perspektiv på förändringarna inom den personliga assistansen, vilket gjorde att det kändes svårt att utesluta det ena. Däremot ledde det till ett omfattande brett material som har varit mer tidskrävande än planerat. Det var inte enbart analysen som blev större utan det krävdes även ett tydligare metodavsnitt på grund av mängden av empiri för att inte förvirra studiens läsare, vilket nu anses vara komplett.

Vidare har teorin påverkat studiens analys och resultat på det sett att det bidragit till en djupare förståelse. Samtliga frågeställningar har diskuterats i resultat och analysdelen utifrån Lipsky's (2010) teori om gräsrotsbyråkrater, begreppen policy, handlingsutrymme och målförskjutning. Samt utifrån perspektiven värdiga och ovärdiga biståndstagare. Eftersom samtlig teori togs fram under arbetets gång har den använts under arbetets gång för att få en djupare förståelse i analys och resultatdelen. Teorin har påverkat resultatet på det vis att det har hjälpt forskaren att vidareutveckla analysen till en större förståelse för en gräsrotsbyråkrats organisation och vad det innebär att vara en värdig eller ovärdig biståndstagare. Utan teorin hade analysen blivit platt och mer utformad som en redovisning utan någon djup förståelse.

6.3 Förslag på vidare forskning

Förslag på framtida forskning skulle kunna vara att jämföra kvalitetsskillnader mellan den personliga assistansen på kommunal nivå och på statlig nivå (Försäkringskassan). Eftersom den personliga assistansen är en insats som både handläggs inom kommun och senare vid ett behov av ett högre antal assistanstimmar genom Försäkringskassan hade varit intressant att undersöka om det finns några skillnader på kvaliteten av insatserna. Genom intervjuerna i denna studie har det framkommit en viss kvalitetsskillnad, vilket inte har varit något som kunnat undersökas vidare i denna studie och därför hade det varit en intressant framtida forskning.

7 Källförteckning

AHRNE, GÖRAN OCH SVENSSON, PETER (2011). KVALITATIVA METODER I SAMHÄLLSVETENSKAPEN. I GÖRAN AHRNE OCH PETER SVENSSON (RED). *HANDBOK I KVALITATIVA METODER*. MALMÖ: LIBER AB.

ALTERMARK, NIKLAS OCH NILSSON, HAMPUS (2018). ATT SKAPA ETT KOSTNADSPROBLEM: HUR HAR NEDSKÄRNINGARNA INOM DEN PERSONLIGA ASSISTANSEN LEGITIMERATS?. I NIKLAS ALTERMARK, HANS KNUTSSON OCH MATILDA SVENSSON CHOWDHURY (RED). *FORSKNING OM PERSONLIG ASSISTANS- EN ANTOLOGI*. STOCKHOLM: KFO PERSONLIG ASSISTANS.

ALTERMARK, NIKLAS, KNUTSSON, HANS OCH SVENSSON, MATILDA C (2018). VAD SKA VI MED ASSISTANSFORSKNING TILL? I NIKLAS ALTERMARK, HANS KNUTSSON OCH MATILDA SVENSSON CHOWDHURY (RED). *FORSKNING OM PERSONLIG ASSISTANS- EN ANTOLOGI*. STOCKHOLM: KFO PERSONLIG ASSISTANS.

BLENNBERGER, ERIK (2016). ETIK FÖR SOCIALT ARBETE. I ANNA MEEUWISSE, HANS SWÄRD, SUNE SVENSSON OCH MARCUS KNUTAGÅRD (RED). *SOCIALT ARBETE – EN GRUNDBOK*. TREDJE UPPLAGAN. STOCKHOLM: NATUR & KULTUR.

BLOM, BJÖRN OCH MORÉN, STEFAN (2011). KVALITETSBEGREPPET. I BJÖRN BLOM, STEFAN MORÉN OCH LENNART NYGREN (RED). *UTVÄRDERING I SOCIALT ARBETE*. STOCKHOLM: NATUR & KULTUR.

BORÉUS, KRISTINA (2011). TEXTER I VARDAG OCH SAMHÄLLE. I GÖRAN AHRNE OCH PETER SVENSSON (RED). *HANDBOK I KVALITATIVA METODER*. MALMÖ: LIBER AB.

BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDET (2016). *BEDRÄGERIBROTTLIGHETEN I SVERIGE -KARTLÄGGNING OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG*. STOCKHOLM: ORDFÖRRÅDET AB.

BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDET (2017). *ÅRSREDOVISNING 2017 -BROTTSFÖREBYGGANDE RÅDET*. STOCKHOLM: ORDFÖRRÅDET AB.

BRYMAN, ALAN (2011). *SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA METODER*. STOCKHOLM: LIBER AB.

DIR. 2016:40. ÖVERSYN AV INSATSER ENLIGT LSS OCH ASSISTANSERSÄTTNINGEN.

DIR. 2018:35. TILLÄGGSDIREKTIV TILL LSS UTREDNINGEN (S 2016:03).

EDLUND, MARGARETA, LINDWALL, LILLEMOR, POST, IRENE V OCH LINDSTRÖM, UNNI Å (2013). CONCEPT DETERMINATION OF HUMAN DIGNITY. *NURSING ETHICS* 20(8) 851-860.

ERIKSSON-ZETTERQUIST OCH AHRNE, GÖRAN (2011). INTERVJUER. I GÖRAN AHRNE OCH PETER SVENSSON (RED). *HANDBOK I KVALITATIVA METODER*. MALMÖ: LIBER AB.

ERLANDSSON, LENNART (2018). LEGALITET ELLER ADMINISTRATIV PRAXIS. I NIKLAS ALTERMARK, HANS KNUTSSON OCH MATILDA SVENSSON CHOWDHURY (RED). *FORSKNING OM PERSONLIG ASSISTANS – EN ANTOLOGI*. STOCKHOLM: KFO PERSONLIG ASSISTANS.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (2014). *FÖRSÄKRINGSKASSANS ÅRSREDOVISNING 2014*.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (2015A). *HANTERING AV ASSISTANSERSÄTTNINGEN- FÖRSÄKRINGSKASSANS ARBETE FÖR ATT FÅ BÄTTRE KONTROLL OCH RÄTTSSÄKERHET I ADMINISTRATIONEN AV ASSISTANSERSÄTTNINGEN. ÅTERRAPPORTERING AV REGERINGSUPPDRAG (SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAG)*.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (2015B). *FÖRSÄKRINGSKASSANS ÅRSREDOVISNING 2015*.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (2016A). *HUR KAN FÖRSÄKRINGSKASSAN BLI BÄTTRE PÅ ATT MOTVERKA FUSK OCH OEGENTLIGHETER MED ASSISTANSERSÄTTNING? (SOCIALFÖRSÄKRINGSRAPPORT 2016:8)*.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (2016B). *FÖRSÄKRINGSKASSANS ÅRSREDOVISNING 2016*.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (2017A). *FÖRSÄKRINGSKASSANS ÅRSREDOVISNING 2017*.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (2017B). *ASSISTANSERSÄTTNING – INFLÖDE, UTFLÖDE OCH KONSEKVENSER AV FÖRÄNDRAD RÄTTSPRAXIS (SOCIALFÖRSÄKRINGSRAPPORT 2017:14)*.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (2018). *FÖRSÄKRINGSKASSANS ÅRSREDOVISNING 2018*.

FÖRSÄKRINGSKASSAN (U.Å). *ASSISTANSERSÄTTNING FÖR VUXNA*.

[HTTPS://WWW.FORSÄKRINGSKASSAN.SE/PRIVATPERS/FUNKTIONSNEDSÄTTNING/ASSISTANSERSÄTTNING](https://www.forsakringskassan.se/privatpers/funktionsnedsattning/assistansersattning) [HÄMTAD 2019-05-17].

HULTMAN, LILL (2018). FRIHET UNDER FÖRHANDLING – UNGDOMARS UPPLEVELSER AV MÖTEN OM PERSONLIG ASSISTANS. I NIKLAS ALTERMARK, HANS KNUTSSON OCH MATILDA SVENSSON CHOWDHURY (RED). *FORSKNING OM PERSONLIG ASSISTANS – EN ANTOLOGI*. STOCKHOLM: KFO PERSONLIG ASSISTANS.

KNUTSSON, HANS (2018). DEN PERSONLIGA ASSISTANSENS ALTERNATIVKOSTNAD. I NIKLAS ALTERMARK, HANS KNUTSSON OCH MATILDA SVENSSON CHOWDHURY (RED). *FORSKNING OM PERSONLIG ASSISTANS – EN ANTOLOGI*. STOCKHOLM: KFO PERSONLIG ASSISTANS.

LEVIN, CLAES (2013). SOCIALT ARBETE SOM MORALISK PRAKTIK. I STIG LINDE OCH KERSTIN SVENSSON (RED). *FÖRÄNDRINGENS ENTREPRENÖRER OCH TRÖGHETENS AGENTER- MÄNNISKOBEHANDLANDE ORGANISATIONER UR ETT NYINSTITUTIONELLT PERSPEKTIV*. STOCKHOLM: LIBER AB.

LEWIN, BARBRO (2018). DET KOMMUNALA SJÄLVSTYRET OCH LSS. I NIKLAS ALTERMARK, HANS KNUTSSON OCH MATILDA SVENSSON CHOWDHURY (RED). *FORSKNING OM PERSONLIG ASSISTANS – EN ANTOLOGI*. STOCKHOLM: KFO PERSONLIG ASSISTANS.

LIND, ROLF (2014). *VIDGA VETANDE – EN INTRODUKTION TILL SAMHÄLLSVETENSKAPLIG FORSKNING*. LUND: STUDENTLITTERATUR AB.

LINDE, STIG och SVENSSON KERSTIN (2013). BOKENS ÄRENDE. I STIG LINDE och KERSTIN SVENSSON (RED). *FÖRÄNDRINGENS ENTREPRENÖRER OCH TRÖGHETENS AGENTER- MÄNNISKOBEHANDLANDE ORGANISATIONER UR ETT NYINSTITUTIONELLT PERSPEKTIV*. STOCKHOLM: LIBER AB.

LIPSKY, MICHAEL (2010). *STREET-LEVEL BUREAUCRACY -DILEMMAS OF THE INDIVIDUAL IN PUBLIC SERVICES*. NEW YORK: RUSSELL SAGE FOUNDATION.

LUNDSTRÖM, RAGNAR (2013). *FRAMING FRAUD: DISCOURSE ON BENEFIT CHEATING IN SWEDEN AND THE UK*. *EUROPEAN JOURNAL OF COMMUNICATION* 28(6) 630-645.

NORBERG, IDA (2018). KOSTNADSFRÅGAN SOM STRUKTURELL DISKRIMINERING. I NIKLAS ALTERMARK, HANS KNUTSSON OCH MATILDA SVENSSON CHOWDHURY (RED). *FORSKNING OM PERSONLIG ASSISTANS – EN ANTOLOGI*. STOCKHOLM: KFO PERSONLIG ASSISTANS.

RENNSTAM, JENS och WÄSTERFORS, DAVID (2011). ATT ANALYSERA KVALITATIVT MATERIAL. I GÖRAN AHRNE OCH PETER SVENSSON (RED). *HANDBOK I KVALITATIVA METODER*. MALMÖ: LIBER AB.

SJÖGREN, MIKAEL (1997). *FATTIGVÅRD OCH FOLKUPPFOSTRAN -LIBERAL FATTIGVÅRDPOLITIK 1903-1918*. STOCKHOLM: CARLSSON BOKFÖRLAG.

SOCIALDEPARTEMENTET (2014). *REGLERINGSBREV FÖR BUDGETÅR 2014 AVSEENDE FÖRSÄKRINGSKASSAN*.

SOCIALDEPARTEMENTET (2015). *REGLERINGSBREV FÖR BUDGETÅR 2015 AVSEENDE FÖRSÄKRINGSKASSAN*.

SOCIALDEPARTEMENTET (2016). *REGLERINGSBREV FÖR BUDGETÅR 2016 AVSEENDE FÖRSÄKRINGSKASSAN*.

SOCIALDEPARTEMENTET (2017). *REGLERINGSBREV FÖR BUDGETÅR 2017 AVSEENDE FÖRSÄKRINGSKASSAN*.

SOCIALDEPARTEMENTET (2018). *REGLERINGSBREV FÖR BUDGETÅR 2018 AVSEENDE FÖRSÄKRINGSKASSAN*.

SOCIALSTYRELSEN (2007). *SOCIALSTYRELSENS TERMBANK – FUNKTIONSNEDSÄTTNING*. STOCKHOLM: SOCIALSTYRELSEN. TERMBANK.SOCIALSTYRELSEN.SE/?TERMID=794&SRCLANG=SV [HÄMTAD 2019-05-09].

SOCIALSTYRELSEN (2013). *SOCIALSTYRELSENS TERMBANK – BRUKARE*. STOCKHOLM: SOCIALSTYRELSEN. TERMBANK.SOCIALSTYRELSEN.SE/?TERM=BRUKARE [HÄMTAS 2019-05-09].

SOCIALSTYRELSEN (2019). *FRÅGOR OCH SVAR OM FUNKTIONSNEDSÄTTNING OCH FUNKTIONSHINDER, ANVÄNDNING AV BEGREPPEN*. STOCKHOLM: SOCIALSTYRELSEN
[HTTPS://WWW.SOCIALSTYRELSEN.SE/FRAGOROCHSVAR/FUNKTIONSNEDSATTNINGOCHFUNKTIO#ANCHOR_3](https://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/funktionsnedsattningochfunktio#ANCHOR_3)
[HÄMTAD 2019-05-09].

SOU 2018:14 *BIDRAGSBROTT OCH UNDERRÄTTELSESKYLDDIGHET VID FELAKTIGA UTBETALNINGAR FRÅN VÄLFÄRDSSYSTEMEN -EN UTVÄRDERING*.

SOU 2018:88 LSS-UTREDNINGEN. ÖVERSYN AV INSATSER ENLIGT LSS OCH ASSISTANSERSÄTTNINGEN: BETÄNKANDE.

SVENSKA DAGBLADET (2015). "NU TAR VI KRAFTTAG MOT ASSISTANSFUSKET". 30 NOVEMBER.
<https://www.svd.se/nya-gdn-nu-tar-vi-krafttag-mot-assistansfusket> [HÄMTAD 190524].

SVENSSON, PETER (2011). TEORINS ROLL I KVALITATIV FORSKNING. I GÖRAN AHRNE OCH PETER SVENSSON (RED). *HANDBOK I KVALITATIVA METODER*. MALMÖ: LIBER AB.

SVT NYHETER (2014). FAMILJ ÅTALAS FÖR ASSISTANSFUSK I GÖTEBORG. 6 OKTOBER.
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/familj-atalas-for-assistansharva-i-goteborg> [HÄMTAS 190524].

SVT NYHETER (2015A). EFTER 20 ÅR MED PERSONLIG ASSISTANS – NU DRAS STÖDET IN. PUBLICERAS 2 MARS.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/efter-20-ar-med-personlig-assistans-nu-dras-stodet-in> [HÄMTAS 201905-24].

SVT NYHETER (2015B). ALLT FLER FÅR NEJ TILL PERSONLIG ASSISTANS. 13 DECEMBER.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/allt-fler-far-nej-till-personlig-assistans> [HÄMTAD 190524].

SWÄRD, HANS (2016). DET SOCIALA ARBETETS RAMFÖRUTSÄTTNINGAR OCH BESTÄMNINGSFAKTORER. I ANNA MEEUWISSE, HANS SWÄRD, SUNE SVENSSON OCH MARCUS KNUTAGÅRD (RED). *SOCIALT ARBETE – EN GRUNDBOK*. TREDJE UPPLAGAN. STOCKHOLM: NATUR & KULTUR.

SWÄRD, HANS OCH STARRIN, BENGT (2016). MAKT I SOCIALT ARBETE. I ANNA MEEUWISSE, HANS SWÄRD, SUNE SVENSSON OCH MARCUS KNUTAGÅRD (RED). *SOCIALT ARBETE – EN GRUNDBOK*. TREDJE UPPLAGAN. STOCKHOLM: NATUR & KULTUR.

VETENSKAPSRÅDET (2002). *FORSKNINGSETISKA PRINCIPER INOM HUMANISTISK-SAMHÄLLSVETENSKAPLIG FORSKNING*. STOCKHOLM: VETENSKAPSRÅDET.

WENNBERG, SØREN B (2000). *SOCIALKONSTRUKTIVISM – POSITIONER, PROBLEM OCH PERSPEKTIV*. MALMÖ: LIBER AB.

Lagar

SFS 1993:387 LAGEN OM STÖD OCH SERVICE TILL VISSA FUNKTIONSHINDRADE.

SFS 2010:110 SOCIALFÖRSÄKRINGSBALKEN.

Bilagor

Bilaga 1: Mejl-utskick

Hej XX,

Jag heter Cornelia och läser till socionom vid Lunds Universitet. Jag skriver min kandidatuppsats denna termin och letar efter personer från brukarorganisationer som vill ställa upp på en intervju, antingen en vanlig intervju eller över Skype beroende på var personen befinner sig. Jag skulle gärna vilja intervjua någon i eran styrelse eller kansli.

Kortfattat så handlar uppsatsen om förändringarna inom den personliga assistansen 2014- framåt. Tanken är att intervjua brukarorganisationer och jämföra deras perspektiv med regeringens och försäkringskassans motivering för beslut.

Har ni några frågor om min uppsats får ni gärna skriva till mig eller så kan jag berätta mer över telefon. Hoppas vi hörs!

Med vänliga hälsningar,

Cornelia Abellsson
Lunds Universitet

Bilaga 2: Intervjuguide

Intervjuguide

- Fråga om det går bra att spela in.

- Information:
 - Om studien:
Kortfattat så handlar studien om förändringarna inom den personliga assistansen 2014- 2018. Tanken är att intervjua representanter för brukarorganisationer och jämföra era perspektiv med regeringens och Försäkringskassans motivering för beslut.
 - Min handledare under denna studie är Anna Angelin och detta är en kandidatuppsats på Lunds Universitet på Socionomprogrammet.
 - Genom ditt deltagande ger du samtycker till att intervjun används i denna studie. Intervjun är frivillig och får avbrytas.
 - Tystnadsplikt, kommer ej nämna ditt namn eller din organisation.

- Kan du berätta lite om brukarorganisationen?
- Din roll?
- Arbete kring den personliga assistansen?

- Har du märkt av några förändringar inom assistansen under de senaste åren?
 - Om ja:
 - Vilka?
 - Bra/dåliga?
 - Vad tror du förändringarna berodde på?
 - Hur togs dessa förändringar emot av brukarorganisationen?
 - Kunde/ borde något göras annorlunda inom din organisation?

- Hur upplever du att assistansen fungerar idag?
- Vad hoppas du på i framtiden gällande LSS och assistansen?
- Hur länge har du arbetat inom organisationen och för dessa frågor?

- Vill du ta del av studien när den är färdig så kan jag skicka den till dig. Intervjun kommer ligga kvar här på Skype några dagar och sen kommer jag radera den.