

När patienter ska bli medborgare

- En diskursanalys av bemötandefrågan i svensk handikappolitik

Abstract

Over the last decades the Swedish disability policy has changed from institutional to individual care. As a part of this transformation the government passed a National Disability Strategy in 2000. The aims of the strategy are: to improve the accessibility for persons with disabilities, to make the disability perspective a part of all sectors of society, and to improve the way persons with disabilities are treated. In this essay I examine how the transformation from patient to (equal) citizen is expected to take place. By analysing the understanding of the concept of treatment my purpose is to unveil on which level the change is located. The empirical material consists of three official documents, which state the overall direction of the Swedish disability policy. The method adopted is Laclau and Mouffe's discourse analysis. The theory I use is Nancy Fraser's concept of affirmative and transformative remedies, and two different concepts of disability. The conclusion of my analysis shows that there are four different levels of treatment; historical, collective, political and individual. The emphasis of the documents is on the individual level, meaning the individuals' values and ethics, whereas I argue that a comprehensive concept would be preferable.

Nyckelord: handikappolitik, bemötande, diskurs, politiskt perspektivskifte
Antal ord: 10122

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte.....	1
1.1.1 Frågeställning	1
1.2 Begrepp och definitioner	2
1.3 Material.....	2
1.4 Metod, teori och analys.....	2
2 Den svenska handikappolitiken	4
2.1 Från institutioner till personlig assistans	4
2.2 Ur ett medborgarperspektiv	5
2.2.1 Den aktuella samhällssituationen	5
3 Teoretiskt ramverk	7
3.1 Diskursanalys: teori och metod	7
3.2 Diskursteori enligt Laclau och Mouffe.....	8
3.2.1 Synen på det sociala	8
3.2.2 Språket som ett teckensystem.....	9
3.2.3 Identitetskonstruktioner	10
3.2.4 Uppsatsens tillämpning av diskursteorin.....	10
3.3 Perspektiv på funktionsnedsättning	11
3.3.1 Den sociala modellen.....	11
3.3.2 Crip Theory.....	12
3.4 Omfördelning och erkännande, två vägar till samhällsförändring?.....	13
4 Analys	15
4.1 Analysens struktur	15
4.2 Lindqvists nia och den nationella handlingsplanen för handikappolitiken	16
4.2.1 Bemötande i ett historiskt perspektiv	17
4.2.2 Politiskt bemötande	18
4.2.3 Kollektivt bemötande	19
4.2.4 Det individuella bemötandet.....	21
4.2.5 En kommentar till handlingsplanen.....	22
4.3 Bemötandeuppdraget	23
4.3.1 Bemötandeprogrammets kollektiva nivå	24
4.3.2 Organisatorisk nivå.....	24
4.3.3 Individuell nivå.....	25
5 Diskussion	27

5.1	Perspektivskifte enligt Fraser	28
5.2	Handikappolitik och subjektspositionerna.....	29
5.3	Slutsats.....	30
6	Referenser.....	31
7	Bilaga 1	33
8	Bilaga 2	34
9	Bilaga 3	36

1 Inledning

När riksdagen 2000 antog planen ”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken” stakade de ut riktningen för svensk handikappolitik de kommande 10 åren. Handikappolitiken skulle under kommande decennium genomsyra alla samhällsområden, leda till utökad tillgänglighet och förbättra bemötandet av människor i funktionsnedsättning. Själva titeln ”Från patient till medborgare” gav en vink om det perspektivskifte som regeringen ville åstadkomma. Man ville bryta med tankemönster som resulterade i att människor i funktionsnedsättning betraktades endast som vårdtagare, inte som fullvärdiga medborgare med samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Som regeringen påpekar är det en demokratifråga, det handlar också om att bryta det utanförskap som en stor samhällsgrupp utsätts inför. Från patient till medborgare kräver ett perspektivskifte; ställningen i samhället ska förbättras för personer i funktionsnedsättning. Men var ligger tyngdpunkten av själva utförandet? Vem eller vad i samhället är det som ska förändras? I den här uppsatsen söker jag svar på hur perspektivskiftet är tänkt att åstadkommas. Jag gör analysen utifrån begreppet bemötande och till min hjälp tar jag Nancy Frasers teori om omfördelning och erkännande samt två modeller om funktionshinder.

1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att analysera den svenska handikappolitiken och dess pågående förändring. Det är ett medvetet politiskt projekt att förändra inte bara handikappolitiken utan också samhällets syn på personer i funktionsnedsättning. I analysen undersöker jag hur bemötande behandlas i materialet. Genom att analysera bemötandefrågan vill jag urskilja hur perspektivskiftet är tänkt att gå till. I förlängningen är det en fråga om hur man ska kunna bryta samhällets marginalisering av en specifik samhällsgrupp.

1.1.1 Frågeställning

Hur behandlas bemötandefrågan i den nationella strategi som syftar till att förändra handikappolitiken?

1.2 Begrepp och definitioner

I uppsatsen används både begreppen funktionshindrad och person i funktionsnedsättning. Att använda *person i* antingen funktionshinder eller nedsättning är vanligast förekommande i officiella sammanhang i Sverige. Man vill med begreppet *person i* förklara att det är en skillnad på personen och den funktionella förmågan. I många sammanhang använder man nedsättning och hinder synonymt (se exempelvis Sisus 2003) men i denna uppsats tillämpas en definition där man skiljer på nedsättning och hinder. Funktionshinder beskriver då relationen mellan individen och omgivningen, medan nedsättning används för att beskriva en egenskap hos individen. Handikapp används i offentliga texter och forskning främst för att beskriva olika verksamhetsområden som exempelvis handikappforskning eller handikappföreningar (Grönvik, 2005: 46ff).

1.3 Material

Det material som används för analysen är regeringens proposition ”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken” (1999/200:79), förarbetet av Bengt Lindqvist ”Lindqvists nio – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21)” samt utbildningsmaterialet ”Om bemötande av människor med funktionshinder. Ett nationellt program för att öka kompetensen om bemötande” (fortsättningsvis kallat bemötandeprogrammet). En närmare presentation av materialet sker i analysen.

Det första urvalskriteriet för materialet var att det skulle vara av övergripande karaktär. Jag var intresserad av de dokument som angav riktningen för handikappolitik- och verksamheter i allmänhet snarare än specifika regleringar. Bemötandeprogrammet avviker något eftersom det är mer inriktat på ett särskilt område – bemötande – än propositionen och utredningen men det är fortfarande av väldigt övergripande karaktär. Programmet är inte inriktat på en specifik verksamhet utan målgruppen är all offentlig verksamhet.

1.4 Metod, teori och analys

Metoden är textanalys av det diskursiva slaget, jag använder Laclau och Mouffe som utgångspunkt. Utöver diskursteori består det teoretiska ramverket även av Nancy Frasers teori om affirmation och transformation samt två

förklaringsmodeller för funktionshinder/nedläggning – den sociala modellen och Crip Theory . De två förklaringsmodellerna fyller främst en funktion för att förklara hur funktionshinder/nedläggning skapas i samhället.

I analysen har jag valt att fokusera på bemötande. Bemötandebegreppet fungerar som en tillämpning av det bredare perspektivskiftet. I analysen behandlas materialet likvärdigt men i diskussionen ligger tyngdpunkten på det perspektiv som handlingsplanen förespråkar. Det är ju genom att lyfta fram vissa delar i propositionen som regeringen betonar sin politik. Likaså fyller bemötandeprogrammet en viktig funktion genom att visa hur handlingsplanen kan implementeras.

2 Den svenska handikappolitiken

Sedan mitten av 1900-talet har svensk handikappolitik och samhällets syn på människor i funktionsnedsättning förändrats radikalt. Från att personer i funktionsnedsättning varit hänvisade till institutioner avskurna från omvärlden började staten erbjuda vård i hemmet anpassad efter individen. Parallellt med detta utvecklades det en syn på funktionshinder som socialt konstruerat.

2.1 Från institutioner till personlig assistans

Under industrialiseringen förflyttades ansvaret för medborgare i behov av stöd gradvis från familjen till samhället. I mitten av 1800-talet startades specialskolor inspirerade av upplysningstidens människosyn som förespråkade att även personer i någon form av funktionsnedsättning hade förmåga till inläring, en för tiden banbrytande ståndpunkt. Skolorna lade grunden till de institutioner och anstalter som inrättades för främst mentalt funktionsnedsatta under 1900-talet. Anstalterna var en sluten värld som sörjde för patienterna hela livet. Efter växande kritik mot anstalternas isolering började institutionerna ersättas med omsorg i hemkommunens regi under 1960-talet. Ett system som skulle visa sig innebära stora skillnader beroende på i vilken kommun man var bosatt. Påtryckningar från främst handikapprörelsen ledde till att handikapputredningen tillsattes i slutet av 1980-talet, utredningen utmynnade i ”Lag (1993:387) om stöd till särskilt funktionshindrade” (LSS) (Peterson, 2000:210ff). LSS syftar till att säkerställa rätten till stöd för personer i funktionsnedsättning. Syftet med lagen är att ”främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet” för personer i funktionsnedsättning (Proposition 1992/93:159). De grupper som berörs är människor med så omfattande fysiska eller psykiska nedsättningar (som inte är en orsak av ”normalt” åldrande) att de anses behöva extra stöd i det vardagliga livet. Den enskildes integritet och rätt till medbestämmande förordas och målet med verksamheten ska vara ”att den enskilde får möjlighet att leva som andra” (LSS 1993:387 5§). I kontrast till de institutioner som tidigare bestämt över patienternas liv var målet med LSS att den enskilde själv skulle ha kontroll över sitt liv (Peterson, 1996: 218). En viktig byggsten i kontrollen över sitt eget liv blev rätten till personlig assistans vilket möjliggör eget boende.

2.2 Ur ett medborgarperspektiv

”Utgångspunkten för svensk handikappolitik är principen om alla människors lika värde och lika rätt. Staten, kommunerna och landstingen har tillsammans det grundläggande ansvaret för att personer som har en funktionsnedsättning ska ha en god hälsa samt ekonomisk och social trygghet. I ansvaret ingår även att stärka den enskilde individens möjligheter till ett självständigt och oberoende liv” (Socialstyrelsen, 2005: 1)

Inriktningen på svensk handikappolitik har fastställts i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken – ”Från patient till medborgare”. Titeln ger en vink om att fokus i handikappolitiken förflyttas från vård och omsorg till medborgerliga rättigheter (www.handisam.se). De nationella målen är ”en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet, jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder” (Proposition 1999/2000:79: 23). Arbetet ska enligt handlingsplanen särskilt inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället, förebygga och bekämpa diskriminering samt att ge människor i funktionsnedsättning förutsättningar för självständighet. Grundpelare i statens handikappolitik är sedan länge stöd (exempelvis personlig assistans), olika former av bidrag samt aktivitetsersättning. Med handlingsplanen vill regeringen flytta ut handikapperspektivet från ett enskilt område till att genomsyra alla samhällsinstitutioner (www.handisam.se).

2.2.1 Den aktuella samhällssituationen

I dagsläget beräknas vara femte svensk ha någon form av funktionsnedsättning och antalet LSS-insatser uppgick 2008 till knappt 109 000. Socialstyrelsen har i sin årliga uppföljning av handikappolitiken kartlagt levnadsstandaren för människor i funktionsnedsättning. Kartläggningen visar att personer i funktionsnedsättning har lönearbete i betydligt lägre utsträckning än befolkningen i stort. För de som har arbete är lönenivån också betydligt lägre, däremot var den disponibla inkomsten ungefär densamma (pga. de bidrag som många i funktionsnedsättning är berättigade till). Även utbildningsnivån är lägre, när det gäller eftergymnasial utbildning är gruppen personer i funktionsnedsättning underrepresenterade. Könsskillnaderna följer samma mönster som bland befolkningen i stort men de är generellt lite större än genomsnittet (Socialstyrelsen, 2009).

Undersökningar som berör personer i funktionsnedsättning ska betraktas med viss skepsis eftersom det inte rör sig om en grupp utan om flera olika mellan (och inom) vilka det råder väldigt stora skillnader. Ett exempel är att personer i psykisk

nedsättning är klart överrepresenterade gällande arbetslöshet. Deras ekonomiska situation är generellt också mycket sämre. Socialstyrelsens undersökning inkluderar dessutom inte boende i gruppboende vilket innebär att en av de grupper som har störst stödbehov har utelämnats. Men undersökningen ger en övergripande bild som visar på att personer i någon form av funktionsnedsättning generellt har lägre utbildning och löper större risk för arbetslöshet än befolkningen i övrigt (Ibid).

3 Teoretiskt ramverk

Uppsatsens teoretiska ramverk bygger på två delar. Den första delen består av diskursteori som är uppsatsens fundamentala utgångspunkt. Diskursteorin förklarar hur språket konstruerar den sociala verkligheten och ligger (i det här fallet) till grund för varför textanalys är av intresse. Den andra delen består av Nancy Frasers teori om ojämlikheter mellan samhällsgrupper och ”botemedel” mot dessa. Fraser är tillämpbar i det här sammanhanget eftersom hon diskuterar tillvägagångssätt som syftar till att förändra villkoren för en samhällsgrupp. Den andra delen är också tänkt att skapa en förståelse för hur föreställningar om funktionshinder och funktionsnedsättning formuleras och omformuleras.

3.1 Diskursanalys: teori och metod

Diskursanalys är en textanalytisk inriktning som både representerar en teori och en metod. Det är en genre med många olika inriktningar och både diskursanalys och diskurs är breda begrepp som har kommit att fyllas med olika betydelser. Men med en övergripande definition kan man beskriva diskurs som ”ett bestämt sätt att tala om och förstå världen” (Winther Jørgensen, Philips, 2000:7). Gemensamt för olika diskursanalytiska inriktningar är att språket inte betraktas som en avspiegling av verkligheten utan tvärtom som konstruerat i en specifik kontext under påverkan av den sociala omgivningen. Samtidigt anses språket också vara en del av vad som formar vår uppfattning av omvärlden. Man kan därför beskriva relationen mellan språket och den sociala verkligheten som ett ömsesidigt konstruerande förhållande. Uppfattningen om den sociala verkligheten som en konstruktion grundar sig i en socialkonstruktivistisk ontologi. Socialkonstruktivismen ställer sig kritisk till självklar kunskap och menar att det inte finns någon objektiv verklighet. Det ska inte förväxlas med att förneka en fysisk verklighet utan det intressanta för socialkonstruktivismen är hur vi tolkar vår verklighet. I en viss kontext kan exempelvis en sten betraktas som ett verktyg, i en annan kontext kanske som ett bevis på tidigare samhällens existens. Stenens användningsområde beror alltså på vem som stöter på stenen och i vilken kontext den personen befinner sig. Fokus ligger alltså inte på huruvida en viss sten existerar eller inte utan hur stenen tolkas. När vi deltar i sociala processer så som att tolka olika fenomen är vi också en del av att skapa och upprätthålla en specifik verklighetsuppfattning. Med den socialkonstruktivistiska ontologin i grunden fokuserar diskursanalysen på vår förmåga till tolkning genom språket – enligt diskursanalysen tolkar vi stenen utifrån de diskurser vi har tillgång till (Bergström, Boréus, 2005: 309, 327). En sammanfattande beskrivning av diskurs

kan sägas vara ett system av mening som gör det möjligt för oss att tolka vår omvärld.

3.2 Diskursteori enligt Laclau och Mouffe

Vad som omfattas av begreppet diskurs och vilket fokus en diskursanalys har beror på vilken variant av diskursteori som används. I den här uppsatsen är det Ernesto Laclaus och Chantal Mouffes variant som används. Laclau och Mouffe passar bra för analys av texter av mer övergripande karaktär eftersom deras teori inriktar sig på en abstrakt nivå, till skillnad från exempelvis den kritiska diskursanalysen vilken är mer inriktad på vardagsdiskurs. En annan anledning till att valet föll på Laclau och Mouffe är deras grundläggande antagande att inga sociala fenomen någonsin är färdiga eller totala. Detta innebär en ”ständig social strid om definition av samhälle och identitet – en strid vars utfall får sociala konsekvenser” (Winther Jørgensen, Philips, 2000:31). Diskursteoretikerns uppgift är därför att analysera de strider som pågår inom olika fält. Genom att analysera konflikterna kan man urskilja en mångtydighet i ett och samma begrepp.

3.2.1 Synen på det sociala

Två viktiga idéer ligger till grund för Laclaus och Mouffes diskursteori är synen på språket som ett teckensystem och synen på det sociala som diskursivt. Laclau och Mouffe utgår från en lingvistisk nivå med ”the logic of signs”. Inspiration hämtar de i semiotisk språkfilosofi med idén om språket som ett teckensystem. Tecknen i systemet har inte en given innebörd utan får sin betydelse av varandra beroende på hur de är sammankopplande och därför skiftar innebörden beroende på sammanhanget. Vid ett tillfälle kan exempelvis tecknet arbete vara motsats till fritid men i andra sammanhang till passivitet, beroende på hur tecknen kopplas ihop. Det intressanta för diskursanalysen är hur processen när tecknen får sin mening går till. Det är genom den konkreta användningen av språket som strukturer skapas, reproduceras och förändras (Ibid:18). Laclau och Mouffe skiljer sig också från flera andra diskursteoretiker genom sin breda definition av diskurs. Medan andra teorier om diskurs menar att det finns andra sociala verkligheter som påverkar diskursen avfärdar Laclau och Mouffe att det skulle finnas en social verklighet som inte är diskursiv. Det innebär inte att de enbart erkänner text utan de menar att även det materiella är diskursivt. Fysiska objekt innehåller enligt diskursteorin inte någon betydelse i sig själv utan vi har endast tillgång till den fysiska världen via språket. Den sociala världen skapas på så vis uteslutande via diskursiva processer. På samma vis är också sociala handlingar diskursiva tecken organiserade på samma sätt som språket; en handling får sin betydelse i relation till andra handlingar (Ibid:42).

Ovan definition av diskurs innebär att Laclaus och Mouffes diskursteori även innefattar social praktik. Sin idé om det sociala har Laclau och Mouffe hämtat

från en kritisk läsning av marxismen. Precis som hos Marx ses den sociala tillvaron i termer av konflikter och antagonism är ett grundbegrepp inom diskursteorin. Men istället för ekonomiska konflikter mellan klasserna är det konflikter om meningsskapande som diskursteorin menar att samhället bygger på. Det pågår en ständig konflikt om att fylla tecknen, som exempelvis arbete, med betydelse (Bergström Boréus, 2005: 319). Men det är inte alltid en synlig konflikt utan ibland råder det hegemoni, d.v.s. att en diskurs periodvis blir så dominerande att en viss social praktik framstår som naturlig. Det som framstår som givet är objektivt, vikt inom diskursteorin betyder att något framstår som naturligt och oföränderligt. Så är dock inte fallet utan enligt Laclau och Mouffe kan allt utsättas för konflikt och allt är därmed föränderligt. Det innebär att den sociala praktiken både är strukturerad och föränderlig. Inom diskursteorin benämner man detta kontingens: vid en given tidpunkt är det på ett bestämt sätt men det kunde ha varit och kan vara annorlunda. Samhället är föränderligt men samtidigt finns det en tröghet i diskursen eftersom möjligheten till förändring är beroende av de rådande strukturerna. Det finns därför också ett stort område av objektivitet, ett område som alltså inte utmanas av konflikter utan uppfattas som givet. En de av diskursanalysens syfte är att dekonstruera sådana områden som uppfattas som naturliga (Winther Jørgensen, Philips, 2000:54ff).

Ovan har jag beskrivit de teoretiska antaganden som ligger till grund för Laclaus och Mouffes diskursteori, nedan förklaras synen på språket.

3.2.2 Språket som ett teckensystem

Språket betraktas som ett teckensystem där tecknen får sin betydelse av varandra beroende på hur de är sammankopplande. Som det beskrivits ovan är det en ständig kamp om att fastställa betydelsen av ett särskilt tecken och varje diskurs är en tillfällig fixering av betydelse inom en specifik domän. Det innebär att man låser fast betydelsen av ett visst tecken, exempelvis arbete i motsats till passivitet. För att förtydliga kan man knyta an till den övergripande definitionen av diskurs som ett bestämt sätt att tala om och förstå världen. Enligt diskursteorin strävar varje diskurs efter att vara ett sådant bestämt sätt att förstå världen genom att etablera en totalitet där man utesluter andra möjliga betydelser för ett specifikt tecken. En diskurs innebär alltså en form av tillslutning, ett stopp i teckens betydelseglidning. De andra möjliga betydelserna för ett tecken som en diskurs utesluter när den låser betydelsen hamnar i det diskursiva fältet. Men eftersom det pågår en ständig konflikt om meningsskapande är en tillslutning aldrig fullständig utan ett teckens betydelse kan alltid utmanas och det diskursiva fältet utgör en ständig fara för en diskurs.

Alla tecken i en diskurs skiljer sig från varandra på ett bestämt sätt, det är så de får sin mening. Vissa tecken är särskilt centrala och kallas nodalpunkter. De andra tecknen ordnas kring nodalpunkterna och får sin betydelse av dessa. Med exemplet med diskursen kring tecknet arbete skulle arbete vara nodalpunkten kring vilket de andra tecknen ordnas, passivitet får på så vis sin betydelse i

förhållande till arbete. Visa tecken får inte en slutgiltig betydelse utan förblir mångtydiga, sådana tecken belyser diskursens mångtydighet eftersom de utsätts för ständig kamp. De tecken som är särskilt öppna för tillskrivningar kallas för flytande signifikanter. Olika diskurser kämpar om att ge de flytande signifikanterna betydelse på sitt sätt. Samma tecken är ofta både nodalpunkt och flytande signifikant, eftersom nodalpunkterna är centrala i flera diskurser och det därför utspelas en ständig kamp kring dess betydelse. När ett tecken benämns nodalpunkt hänvisar man till den enskilda diskursen och när samma tecken benämns flytande signifikant hänvisar man till den kamp som pågår mellan diskurserna (Ibid: 33ff och 57).

3.2.3 Identitetskonstruktioner

Ytterligare en central del i Laclaus och Mouffes teori är subjekspositioner. Positionerna är de roller (identiteter) vi tilldelas och tar på oss i olika sammanhang. Med begreppet interpellation vill Whinter Jørgensen och Philips belysa hur en individ tilldelas en bestämd position av diskurserna. De ger ett exempel på när ett barn säger ”mamma” och kvinnan reagerar så har hon interPELLERATS med en särskild identitet. Hon är mamman och till den identiteten kommer vissa förväntningar kring hennes person och beteende. Men eftersom subjekspositionerna är en del av den diskursiva kampen är subjektet fragmenterat, olika diskurser positionerar det olika. Vi har exempelvis olika roller i hemmet och på arbetet, och därför måste vi leva upp till olika förväntningar vid olika tillfällen (Ibid: 48f).

3.2.4 Uppsatsens tillämpning av diskursteorin

Diskursteorins alla begrepp används inte i själva analysen. Men Laclaus och Mouffes syn på språket och det sociala ligger till grund för min förståelse för texten. Jag sällar mig till deras idé om att det inte finns någon social verklighet utanför diskursen, vi förstår världen genom de tolkningar vi har tillgång till. I min läsning av materialet har jag identifierat olika diskurser om bemötande som representeras i texterna, diskurserna talar om för oss hur bemötande betraktas i materialet. Bemötande är en flytande signifikant vars betydelse man försöker låsa fast. Bemötande och de andra teckens betydelse kan man utläsa genom hur de förhåller sig till varandra. Exempelvis får dåligt bemötande sin betydelse i texten främst i förhållande till tecknet värderingar.

3.3 Perspektiv på funktionsnedsättning

Som visades ovan presenterar Laclau och Mouffe konstruktionen av identiteten som en del av sin teori. Materialet som analyseras handlar alltså inte enbart om handikappolitik, det är också en del av att utforma möjliga subjekspositioner för personer i funktionsnedsättning. Redan att delas in i gruppen personer med funktionsnedsättning är ju att få en position. Nedan går jag igenom två teorier om hur föreställningar om funktionshinder/nedsättning för att belysa hur dessa identiteter konstrueras.

3.3.1 Den sociala modellen

Att svensk handikappolitik ändrade riktningen under 1960-talet berodde till stor del på en mer aktiv handikapprörelse. Handikapprörelsen blev under 1960-talet mer politisk och i samma anda som andra medborgarrättsrörelser började de ställa krav på jämlika levnadsvillkor för personer i funktionsnedsättning. Inom de sociala handikapprörelserna skapades det under denna tid en social förklaringsmodell för funktionshinder. Modellen växte fram som en reaktion mot dåtidens förklaringsmodeller som uteslutande fokuserade på individens funktionella förmåga. Den funktionella förklaringsmodellen byggde på en medicinsk definition och placerade funktionshindret på individen. Den sociala modellen placerar istället hindret på miljön och tolkar funktionshinder som socialt konstruerat. Man menar att det finns olika varianter av funktionell förmåga och att det är otillgängliga miljöer och negativa attityder som definierar vad ett funktionshinder är. En person kan exempelvis sakna hörsel med det är utformningen av samhället som gör avsaknaden av hörsel till ett hinder. Istället för att som den medicinska definitionen se personer i funktionsnedsättning som "missgynnade" av naturen ställde den sociala modellen alltså in siktet på det omgivande samhället. Det utanförskap gruppen personer i funktionsnedsättning utsätts för genom att utestängas från stora delar av samhället hamnade i fokus istället för individers funktionella förmåga (Grönvik, 2007: 11)

En följd av den sociala förklaringsmodellen är att funktionsnedsättning betraktas som relativt. Vad som anses vara en nedsättning i ett sammanhang behöver inte vara det i ett annat, beroende på det omgivande samhället. På samma vis förkastar den sociala modellen det normala eftersom det normala likväl som funktionshindret är relativt (Barnes, Mercer, 2003: 83ff).

Begreppsförändringen från handikapp till funktionshinder och funktionsnedsättning har också sitt ursprung i den sociala modellen. Ambitionen med att förändra ett begrepp är ofta att komma bort från de föreställningar som

vissa stigmatiserade ord skapar. Det finns ett flertal sådana begrepp som genom tiderna har använts för att beskriva människor i funktionsnedsättning, vanför och invalid är några exempel. Under slutet av 1970-talet börjar funktionshinder och funktionsnedsättning ersätta begreppet handikappad. Begreppet väckte negativa associationer för många då det kopplades samman med ett underläge och de som benämndes handikappade betraktades därför också som en person i underläge. De begrepp som kom att ersätta ordet handikapp gjorde en skillnad på individen och de svårigheter som individen kan uppleva i kontakten med en otillgänglig omgivning. Begreppet "personer i funktionsnedsättning" sätter fokus på individen och den medicinska nedsättningen, medan funktionshinder fokuserar på miljön (Holme, 2000:70f).

Kritik har riktats mot den sociala modellen för att inte ta hänsyn till upplevelsen av att ha en funktionsnedsättning. Särskilt feministiska forskare har riktat kritik mot att den sociala modellen är för generaliserande, man tar inte hänsyn till andra positioner i samhället (exempelvis kön och etnicitet) som kan påverka upplevelsen av att leva med en nedsättning (Berg, Grönvik, 2007: 2f).

Det kan nämnas att namnet "The social model" egentligen är en brittisk variant av de olika versioner av den sociala förklaringsmodellen som växte fram efter 1970-talet. I Sverige utvecklades en variant i form av den miljörelativa modellen. Numera är den relativa modellen den dominerande förklaringsmodellen inom handikappforskningen och den konceptuella basen i svensk handikappolitik. Därmed används uppdelningen mellan nedsättning och hinder i svensk handikappolitik (se Socialstyrelsen 2009 för diskussion). De olika versionerna av sociala förklaringsmodeller skiljer sig åt i vissa avseende men har alla sitt ursprung i synen på funktionshinder som socialt konstruerat (Grönvik, 2007: 14). I den här uppsatsen använder jag den sociala modellen som en samlingsterm.

3.3.2 Crip Theory

En förklaringsmodell för funktionshinder som är under framväxt inom det akademiska fältet är Crip Theory. Ordet Crip kan översättas till krympling och har valts medvetet för att belysa hur funktionshinder alltid har ett eko av nedvärderande termer som vanför eller krympling (McRuer, 2006:141). Crip Theory härstammar från den kritiska teoribildningen Cultural Studies och har många gemensamma nämnare med Queerteori. Motsvarande Queerteoris kritik av heteronormativitet (ett begrepp som används för att belysa hur heterosexualitet naturaliseras och skapar homosexualitet som avvikande) kritiserar Crip Theory funktionsfullkomligheten som ett normerande ideal. Funktionsfullkomlighet är en icke-identitet som utgör normen för samhället. Det innebär att samhället är konstruerat efter en föreställning om funktionsfullkomlighet men det framstår som naturligt, vilket döljer att det är en konstruktion. Crip Theory vill därför avtäcka funktionsfullkomlighet som en identitet och konstruktion. Fullkomligheten formas som naturlig och bestående. Men enligt Crip Theory är den funktionsfullkomliga identiteten enbart tillfällig, som äldre får de flesta någon form av nedsättning och man kan när som helst mista funktionen genom en olycka eller genom att

normerna förändras. Idén om funktionsfullkomlighet utgör den ideala medborgaren - ”gemene man”. Gemene man, eller normaten, är ett ideal som alla medborgare förväntas vilja leva upp till. Individer som inte lever upp till idealet klassas som avvikande. Idén om gemene man är införlivad i samhällsstrukturerna och en normatidentitet subventioneras på olika sätt i jämförelse med avvikande identiteter. Avvikelse accepteras men på normatens villkor; ”avvikande” individer förväntas dels eftersträva idealet dels placera sig själva i den position som majoritetssamhället tilldelar dem. Crip Theory kritiserar fullkomlighetsidealet och de normer som utgör gränserna för normaten (Ibid:33ff). Genom detta belyser Crip Theory konstruktionen av funktionsfullkomligheten och vad idealet ”gemene man” innebär.

Utöver en analytisk dimension erbjuder Crip Theory också en positionering. Genom att inta identiteten Crip kan man ta ställning mot normaten. Eftersom Crip inte är reserverad för en viss grupp människor på samma vis som funktionsnedsättning kan alla oavsett funktion identifiera sig med Crip för att kritisera idealet om funktionsfullkomlighet. Det tidigare nedvärderande ordet återtas på så sätt och bidrar till att skapa en ny medveten identitet. Eftersom positionen är öppen för alla oavsett funktionsförmåga skapar den också en kritik av uppdelningen able/disabled (människor med och utan funktionsnedsättning). Därmed syftar man också till att dekonstruera den hierarki som positionerna innebär (Ibid:157). Crip Theory utgör en bas för att kritisera hur rollen som funktionshindrad/funktionsnedsatt skapas och för att ”identifiera de normativa utgångspunkter som distinktionen able/disabled innehåller” (Berg, Grönvik, 2007:10).

3.4 Omfördelning och erkännande, två vägar till samhällsförändring?

Handlingsplanen är en del av den omställning som svensk handikappolitik genomgått de senaste decennierna (med LSS-reformen etc.). Genom sitt sikte på genomgripande samhällsförändringar, exempelvis en tillgänglig kollektivtrafik 2010, visar regeringen en ambition om att bryta med den utestängning personer i funktionsnedsättning ofta utsätts för. Från politiskt håll är det en demokratifråga och en fråga om jämlikhet mellan olika grupper i samhället. Nancy Fraser delar upp den ojämlikhet som råder mellan olika samhällsgrupper i socioekonomisk och kulturell ojämlikhet. Den kulturella ojämlikheten handlar om aspekter som exkluderande värderingar medan den socioekonomiska berör sådant som ekonomisk exploatering. Uppdelningen är för analytiska syften och Fraser menar att dimensionerna är sammanvävda i praktiken. Kulturella normer är med och skapar villkoren för ekonomin, och ekonomiska strukturer utesluter vissa grupper från den normskapande sfären. Både kulturell och ekonomisk ojämlikhet är enligt Fraser ”rotade i processer och praktiker som missgynnar vissa grupper av människor i förhållande till andra” (Fraser, 2003: 184). I sin teori presenterar hon

två modeller som ”botemedel” mot ojämlikhet: omfördelning baserat i socioekonomisk ojämlikhet och erkännande baserat i kulturell ojämlikhet. Omfördelning handlar om att förändra ekonomisk fördelning medan erkännande handlar om att uppvärdera nedvärderade grupper. Fraser menar att man för att kunna bekämpa ojämlikhet måste man integrera omfördelning och erkännande. Hon presenterar två metoder som används för att bekämpa ojämlikheter, både ifråga om omfördelning och ifråga om erkännande. Den första metoden är affirmation, med vilken man angriper symptomen av ojämlikheter. Medan transformation riktar in sig på de bakomliggande strukturerna. Den avgörande skillnaden mellan metoderna är att affirmation angriper sluttillståndet medan transformation angriper processerna som skapat det. Med affirmativa metoder strävar man exempelvis efter mångfald i form av att nedvärderade grupper ska få högre värde men gruppindelningarna bevaras. Transformativa metoder syftar till att dekonstruera de värderingar som ligger bakom nedvärderingar av vissa kulturer, man vill genom att angripa strukturer visa på att grupperna är konstruktioner. Affirmativa åtgärder måste ofta upprepas flera gånger eftersom det inte skapat någon egentlig förändring. Nancy Fraser själv argumenterar för transformativa metoder som hon menar erbjuder möjligheten att omformulera normer och på så vis bryta underordningar (Ibid: 195ff).

Förutom att belysa de olika metoder som används för att angripa ojämlikheter uppmärksammar Fraser oss på hur de olika strukturer som skapar ojämlikheterna samverkar. I den här uppsatsen används Fraser för att knyta samman synen på bemötande med det perspektivskifte handlingsplanen syftar till.

4 Analys

Analysen baseras på fyra aspekter av bemötande som har identifierats i materialet: politisk, historisk, kollektiv och individuell nivå. Eftersom bemötandeuppdraget skiljer sig avsevärt från propositionen och utredningen, både innehållsmässigt och textmässigt, är analysen uppdelad i två delar. Den första delen behandlar utredningen och propositionen, denna del är indelad efter nivåerna för att belysa dessa. I den första delen finns också ett kort stycke om propositionen i sin helhet. I den andra delen behandlas bemötandeuppdraget. Därefter följer en diskussion där resultatet från analysen diskuteras och knyts samman med uppsatsens teori.

4.1 Analysens struktur

De olika nivåerna representerar de diskurser kring bemötande som jag utläst i materialet. Eftersom jag har velat spegla hur begreppet bemötande behandlas specifikt i materialet inkluderas inte diskurser kring bemötande som kan finnas i andra sammanhang, t.ex. inom handikappförbund.

Jag närmade mig mitt material genom att först läsa igenom utredningen och propositionen. Dessa lästes i sin helhet, varpå de delar som behandlade bemötande och dess innebörd valdes ut för noggrannare analys. I läsningen av materialet har jag letat efter hur bemötande framställs. De fyra nivåerna representerar de framställningar som jag kunde urskilja. Den individuella, politiska och kollektiva nivån nämns uttalat i både propositionen och utredningen. Men jag har i min kategorisering inte alltid tagit hänsyn till hur materialet definierat de olika nivåerna, exempelvis skiljer materialet inte på politiskt och kollektivt bemötande. Den historiska nivån har bara kunnat urskiljas i "Lindqvists nia" och är den enda av kategorierna som inte nämns direkt i materialet. Att en historisk nivå trots det valts ut för att representera materialets perspektiv på bemötande beror på att Lindqvist uttrycker ett tydligt historiskt medvetande. Detta medvetande uttrycks dels genom att han refererar till historiska förhållanden, exempelvis den tidigare handikappolitiken. Dels genom att han betonar ordet *fortfarande*, och sätter på så vis dagens samhälle i relation till det dåtida. I analysen belyses detta, samt de andra nivåerna, närmare med hjälp av citat. Nedanstående analyschema presenterar korfattat vad varje nivå representerar.

Tabell 1. Nivåer av bemötande.

Kollektiv	Individuell	Politisk	Historisk
<ul style="list-style-type: none"> Allmänna normer och värderingar Organisatoriska faktorer Strukturellt 	<ul style="list-style-type: none"> Enskilda individers bemötande Enskildas värderingar och normer 	<ul style="list-style-type: none"> Politiska beslut Politiska prioriteringar Strukturellt Normbildande 	<ul style="list-style-type: none"> Medvetande om historiska faktorer som påverkar bemötande Strukturellt

När analysnivåerna urskiljts i propositionen och utredningen behövde jag ytterligare material för att stärka resultatet. Valet föll på bemötandeprogrammet. Programmet visade sig innehålla egna nivåer av bemötande liknande de nivåer jag redan urskiljt: organisatorisk, kollektiv och individuell nivå. För att inte röra till analysen valde jag att analysera programmet för sig. Det är också en fördel att analysera bemötandeprogrammet för sig då det är ett metodmaterial och skiljer sig därmed avsevärt från det övriga materialet. Jag valde att dela in analysen av programmet efter dess egna nivåer. Som en del av analysarbetet har jag sedan jämfört programmets nivåer med uppsatsens nivåer.

4.2 Lindqvists nia och den nationella handlingsplanen för handikappolitiken

Materialet som behandlas nedan är propositionen ”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken” (1999/200: 79) samt utredningen ”Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet” (SOU 1999: 21).

1997 tilldelades Bengt Lindqvist uppdraget att ”kartlägga och analysera frågan om bemötandet av personer med funktionshinder” (Bilaga 1). 1999 lämnar han över sitt betänkande, en 155 sidor lång utredning om bemötande av människor i funktionsnedsättning. Under de två åren utredningen pågick lämnade Lindqvist fem delrapporter om bemötande¹, två av rapporterna har fokus på genus och etnicitet. Lindqvists ambition med utredningen är att måla upp en helhetsbild av hur personer i funktionsnedsättning bemöts i olika samhällssituationer, och utgångspunkten är att arbeta nära med målgruppen. Arbetet har därför utförts i samråd med handikapporganisationer, och utredningen bygger till stor del på intervjuer med personer i funktionsnedsättning. I det slutgiltiga betänkandet ”Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet” presenteras dels den bild av

¹ ”När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder” (SOU 1998:16). ”Kontrollerad och ifrågasatt” (SOU 1998:48). ”Arbetsförhållanden och attityder – professionellas möte med personer med funktionshinder” (SOU 1998:121). ”Kvinnor, män och funktionshinder” (SOU 1998:138). ”En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder” (SOU 1998:139)

bemötande som Lindqvist kommit fram till under utredningen, dels nio förslag på åtgärder för bättre bemötande. Bland förslagen återfinns krafttag mot kommuners domstolströts (i frågor gällande rättigheter för personer i funktionsnedsättning) och program för ökad bemötandekompetens hos myndigheter (Bilaga 2).

Propositionen ”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken” antogs av riksdagen 2000 och gäller fram till 2010. Den 137 sidor långa propositionen är en signal om en förändrad handikappolitik, där fokus flyttas från vård och omsorg till ett medborgarperspektiv. Handlingsplanen anger mål och inriktning för handikappolitiken samt all offentlig verksamhet på området². Planen fokuserar på tre huvudområden som ska utgöra handikappolitikens fokus de närmsta tio åren: ”att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer, att skapa ett tillgängligt samhälle, samt att förbättra bemötandet” (Bilaga 3). Tillgänglighetsperspektivet är inriktat på hur den fysiska tillgängligheten ska kunna förbättras och föreslår bl.a. en tillgänglig kollektivtrafik till 2010. Bemötande fokuserar på bemötande i offentlig verksamhet och avsnittet lämnar bl.a. förslag på en utbildning i bemötandekompetens för statliga tjänstemän samt åtgärder mot domstolströts. Ambitionen att handikapperspektivet skall genomsyra alla samhällssektorer uttrycks genom att betona myndigheters ansvar. I avsnittet lämnas bl.a. förslag på att handikapperspektiv ska finnas med i statliga upphandlingar. Utöver dessa fokusområden berörs bl.a. kultur och media, utbildning, arbetsmarknad samt habilitering och rehabilitering.

4.2.1 Bemötande i ett historiskt perspektiv

Med en historisk nivå avses ett medvetande om de historiska aspekter som påverkar vårt nutida samhälles bemötande av människor i funktionsnedsättning. Lindqvist belyser detta i sin utredning:

”Handikappolitiken ses fortfarande i stor utsträckning som vårdfrågor eller möjligen sociala frågor – inte som frågor om funktionshindrade personers rättigheter att fullt ut delta i hela samhällslivet.” (SOU: 1999:21: 27)

Enligt Lindqvist har det historiska arvet bl.a. konsekvensen att personer i funktionsnedsättning betraktas som vårdobjekt snarare än subjekt i sina egna liv:

² Regeringens förslag:

De nationella målen är:

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Det handikappolitiska arbetet skall inriktas särskilt på:

- att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,
- att förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder,
- att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande. (Propositionen 1999/2000:79: 23)

”Grunden till dåligt bemötande är att människor med funktionshinder fortfarande ofta betraktas enbart som vård- och omsorgstagare och inte som medborgare med samma rättigheter som andra att röra sig i samhället, ta del av information, göra sin röst hörd, utbilda sig, arbeta, bilda familj.” (SOU: 1999:21: 27)

I delbetänkandet ”Kontrollerad och ifrågasatt”, där människor i funktionsnedsättning berättar om sina möten med myndigheter, gestaltas detta genom intervjupersonernas berättelser om hur de upplever sig ifrågasatta i kontakten med myndigheter. När personer med funktionsnedsättning ansöker om stöd som de är berättigade till enligt lag upplever de att de begränsas genom att deras egen bedömning av sin förmåga eller villkor inte räcker till. De ifrågasätts också som innehavare av ”vanliga” roller som föräldrar eller politiker. Föräldrar i funktionsnedsättning berättar exempelvis om situationer där de blir ifrågasatta som kapabla föräldrar pga. sin nedsättning (SOU: 1999:21: 26). Detta menar Lindqvist har sina rötter i samhällets tidigare behandling av grupper med funktionsnedsättning.

Lindqvist spårar även historiska aspekter av bemötande i flera av de sakfrågor som handikapprörelserna kämpar för:

”För drygt hundra år sedan, när döva och synskadade bildade de första handikapporganisationerna i Sverige, levde människor med funktionshinder till mycket stor del utanför samhället. Ytterst få kunde försörja sig genom eget arbete. (...) Rätten till skolgång, arbete, ekonomisk trygghet och information blev huvudfrågor för den spirande handikapprörelsen. Dessa områden är lika aktuella för dagens handikapprörelse, eftersom klyftorna mellan människor med funktionshinder och övriga medborgare är stora.” (SOU: 1999:21: 27)

Genom att påpeka att vissa frågor har varit kampfrågor i över 100 år visar Lindqvist på hur samhällsvillkoren för gruppen med funktionsnedsättning har historiska inslag.

Som nämndes ovan är det bara i utredningen som det historiska perspektivet kommit fram. Handlingsplanens titel ”Från patient till medborgare” vittnar om den svenska handikappolitikens historia med institutioner avskurna från övriga samhället. Men i övrigt återfinns inget historiskt perspektiv i handlingsplanen.

4.2.2 Politiskt bemötande

Politisk nivå innebär de politiska beslut och prioriteringar som har en inverkan på bemötande. Den politiska nivån är identifierad i båda texterna och i både propositionen och utredningen pekades den politiska nivån ut som grunden för ett bra bemötande:

”För att i grunden förändra attityderna till människor med funktionshinder och därigenom förbättra bemötandet krävs kraftfulla politiska initiativ. (...) Detta betänkande handlar därför mer om behovet av att ta politisk ställning. (...) Genom lagstiftning kan riksdagen visa att det svenska samhället inte accepterar att personer med funktionshinder utestängs från delaktighet i olika sammanhang. Lagstiftning kan ha en viktig normbildande effekt och påverka attityder till funktionshindrade personer.” (SOU: 1999:21: 27)

”Regeringen anser att kraftfulla politiska insatser fordras för att flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder skall få rätten till full delaktighet, värdighet och självbestämmande.” (Proposition 1999/2000:79: 24)

I både utredningen och propositionen betonas alltså att det är politiska initiativ som är själva drivkraften för ett förändrat bemötande. I propositionen betonas också vikten av att ett handikapperspektiv genomsyrar alla områden:

”Bemötandefrågor är således inte en angelägenhet enbart för funktionshindrade personer själva och de politiker och tjänstemän som i sin yrkesverksamhet möter dem. Det är en politisk fråga som angår oss alla.” (Proposition 1999/2000:79: 72)

Vikten av att handikapperspektivet måste genomsyra alla områden är återkommande i propositionen, det är också ett av de tre prioriterade områdena. Att handikappfrågor ofta hänvisas till ett avskilt område nämns inte, även om man kan anta att det är detta man vill förändra. I utredningen påpekas däremot att handikappfrågor ofta särbehandlas, framförallt i den politiska debatten:

”Jag vill också beröra tystnaden som en form av kollektivt bemötande. Handikappfrågor är inga politiska frågor i vanlig bemärkelse. (...) Mer korrekt är att det överhuvudtaget inte talas om den. Handikappolitik är ytterst sällan viktiga valfrågor, trots att personer med funktionshinder utgör tio procent av valmanskåren.” (SOU: 1999:21: 116)

Här uppmärksammar Lindqvist oss även på en annan dimension av den politiska nivån: politik har inte enbart en normbildande effekt utan politik är också i sig själv en form av bemötande. Genom att prioritera vissa frågor i den politiska debatten visar politiker vilka frågor som anses vara av hög status, områden som blir särbehandlade anses generellt ha låg status. Lindqvist kallar det politiska bemötandet för en form av kollektivt bemötande, medan jag skiljer nivåerna åt. Men självklart går det kollektiva och det politiska in i vartannat, liksom är fallet med nivåerna i allmänhet.

4.2.3 Kollektivt bemötande

En definition av det kollektiva bemötandet är samhällets bemötande i allmänhet, vilket innebär en väldigt abstrakt nivå som kan vara komplicerad att ringa in. Och det är ibland svårt att skilja det kollektiva från både det politiska och det individuella. Men det kan exempelvis röra sig om organisatoriska faktorer som frambringar bra eller dåligt bemötande eller om allmänna normer i samhället. Här skulle också tillgänglighet kunna placeras men i materialet skiljs tillgänglighet och bemötande helt åt. Lindqvist illustrerar den otydliga gränsen mellan politisk nivå och kollektiv nivå:

”(...) strukturella samhällsförhållanden som yttrar sig i politiska beslut, lagar, regler och resurser. Jag menar att detta är ett uttryck för det kollektiva bemötandet (...).” (SOU: 1999:21: 86)

Jag menar dock att själva formuleringen att samhällsförhållanden, d.v.s. normer som yttrar sig i politiska beslut pekar på just det som utgör skillnaden mellan politiskt och kollektivt. Samhällsnormer påverkas så klart av politiska beslut (och av enskilda individer) men det är skillnad på konkreta politiska beslut och prioriteringar och abstrakta normer.

I ”Lindqvists nia” får det kollektiva stort utrymme och utgör grunden för vad bemötande innebär enligt utredaren:

”På ett tidigt stadium i utredningen stod det klart att bemötandet av enskilda människor i mycket hög grad präglas av förutsättningar som skapas av yttre faktorer. Enskildas värderingar liksom de förväntningar man själv har om vad man har rätt till har naturligtvis betydelse. Men också arbetsförhållanden, otydliga och komplicerade regelsystem som ofta ändras, brist på resurser och de värderingsförändringar som kommit i den ekonomiska krisens spår påverkar bemötandet. På det sättet är bemötandet en politisk fråga och ett uttryck för samhällets kollektiva bemötande. Därför har jag beskrivit bemötandet också utifrån den utgångspunkten.” (SOU: 1999:21: 8-9)

Att det enskilda mötet (i den är uppsatsen kallat den individuella nivån) är en produkt av det kollektiva bemötandet återkommer även i propositionen:

”Det är svårt att beskriva hur enskilda människor bemöts när de har kontakt med olika myndigheter utan att samtidigt analysera den syn på människor med funktionshinder – och på handikappolitik – som råder i samhället som helhet.” (Proposition 1999/2000:79: 72)

”Bemötande handlar inte bara om mötet mellan människor utan även om hur samhället i lagar, resursfördelning m.m. visar vilken syn på personer med funktionshinder som råder.” (Proposition 1999/2000:79: 72)

Men i utredningen är det kollektiva bemötandet en mer komplex kategori och breddas till att även innehålla organisatoriska och strukturella faktorer (för även om normer är en del av det strukturella nämns inte det i propositionen):

”Det är många faktorer som avgör om ett möte mellan två personer skall bli bra eller inte. Jag har sökt en del av de faktorerna på det kollektiva planet. Vilka lagar och regler är med och formar bemötandet? Vilka organisatoriska och andra strukturella faktorer styr mötet? (SOU: 1999:21: 88)

”Organisationskulturen har betydelse för de anställdas engagemang, arbetets innehåll och för bemötandet.” (SOU: 1999:21: 138)

Överhuvudtaget får den kollektiva nivån betydligt mindre utrymme i propositionen än i utredningen och nämns mestadels i förhållande till det individuella. Begreppet ”kollektivt bemötande” används inte heller i propositionen (förutom i sammanfattningen av Lindqvists betänkande).

En mer konkret variant av kollektivt bemötande som får stort utrymme i både propositionen och utredningen är domstolstrots, men enbart i utredningen benämns det med begreppet kollektivt bemötande (SOU: 1999:21: 27). Med domstolstrots åsyftas när kommuner underlåter sig att exempelvis att

tillhandahålla ett stöd som en person i funktionsnedsättning beviljats via överklagande till domstol.

4.2.4 Det individuella bemötandet

Slutligen har vi kommit fram till den individuella nivån, en nivå som får stort fokus i framförallt propositionen där den dominerar avsnittet om bemötande. Det individuella innebär det enskilda mötet där de offentliga tjänstemännen står i fokus:

”Var och en av de anställda och de tjänstemän som den enskilde möter har sin kompetens, sina värderingar, sin människosyn och sin kunskap (...).” (SOU: 1999:21: 63)

Den individuella nivån lägger, precis som framgår i ovan citat, stor vikt vid tjänstemännens värderingar och attityder. Tjänstemännen bär ansvaret för att implementera de politiska värderingarna, särskilt i propositionen betonas att det finns en klyfta mellan det enskilda mötet och de politiska målen:

”De grundläggande handikappolitiska värderingarna tycks inte nå fram till den verklighet där beslut som berör personer med funktionshinder fattas. (...)Personer med funktionshinder och deras anhöriga skall inte vara beroende av vilken människosyn enskilda handläggare hos olika myndigheter har.” (Proposition 1999/2000:79: 73)

Denna klyfta återkommer propositionen till vid flera tillfällen, det ansvar tjänstemännen har förtydligas också särskilt:

”En anställd inom staten har ett särskilt ansvar att värna om grundläggande demokratiska värden i samhället Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt” (Proposition 1999/2000:79: 96).

Men det finns också en annan nivå av individuellt bemötande som slår an en mer organisatorisk ton:

”De organisatoriska lösningarna varierar mellan olika sektorer, liksom utformning och innehåll i kompetensutvecklingen av personalen. Var och en av de anställda och de tjänstemän som den enskilde möter – vare sig det gäller socialtjänsten, skolan, förskolan, hälso- och sjukvården eller försäkringskassan – har således sin kompetens, sina värderingar och sin kunskap om varför t.ex. de regler som styr insatserna för personer med funktionshinder ser ut som de gör och vilken ideologi som präglar handikappolitiken.” (Proposition 1999/2000:79: 96).

”Studiedagar, kortare kompetensutvecklingskurser, fortbildningsdagar m.m. har betydelse, men kan endast i begränsad omfattning förändra och påverka människors attityder och inställning. För detta krävs att det i vardagsarbetet förs en kontinuerlig dialog bland de anställda om bemötande, förhållningssätt och om de bärande principer som skall styra arbetet. Det behövs tid och handledning för att hålla en sådan dialog levande och någon som har särskilt ansvar för att driva på utvecklingen, dvs. ett tydligt ledarskap” (SOU: 1999:21: 64)

Här görs en tydlig koppling mellan det kollektiva och individuella genom att man påpekar att de organisatoriska lösningarna påverkar den enskildes värderingar. Citatet från utredningen för tydligt fram att organisationen har inverkan på det enskilda mötet genom sättet man behandlar frågor om bemötande etc. Vad som inte nämns i propositionen är den koppling mellan organisatoriska lösningar och individuellt bemötande som görs i utredningen angående den kollektiva nivåns konsekvenser.

4.2.5 En kommentar till handlingsplanen

I resultatdelen ovan omfattas hela ”Lindqvists nia” eftersom utredningen enbart fokuserar på bemötande, däremot berör handlingsplanen flera andra områden. För att man ska få en helhetsbild av handlingsplanen kommenterar jag i korthet de övriga delarna av propositionen.

I den nationella handlingsplanen får bemötande ett betydligt mindre fokus än vad den omfattande bemötandeutredningen talar för. Förutom bemötande är som nämndes ovan även tillgänglighet och genomsyrande handikapperspektiv prioriterade områden. I själva texten får dock tillgänglighet det största utrymmet. Detta kan illustreras med att ord kopplade till tillgänglighet (satser med tillgänglighet och miljö) sammanlagt förekommer över 450 gånger medan ord kopplade till bemötande förekommer runt 100 gånger. I Statskontorets utvärdering av handlingsplanen konstateras också att frågor om tillgänglighet i den fysiska miljön har dominerat arbetet med handlingsplanen medan frågor om bemötande har fått mindre plats (Statskontoret, 2009:53). Att skilja på tillgänglighet och bemötande är i sig inte en självklarhet. Att inte tillgänglighetsanpassa en offentlig lokal kan i allra högsta grad anses handla om bemötande. Tillgänglighet framställs istället nästan uteslutande som en fråga om enbart fysisk miljö, med undantag för ett avsnitt om tillgänglighet även handlar om anpassa nivån på undervisningen för olika grupper. Exempelvis genom att låta personer med talsvårigheter ta den tid de behöver för att tala (Proposition 1999/2000:79: 26).

När det gäller övriga områden som handlingsplanen fokuserar på, bl.a. utbildning och arbetsmarknad är tillgänglighet ett återkommande tema, medan bemötande knappt nämns. Ett genomsyrande handikapperspektiv är också viktigt, vilket visas främst i bredden av områden som behandlas. De nivåer som har kunnat spåras i materialet angående bemötande saknas inom övriga områden, det nämns exempelvis i det närmaste inget om de strukturella aspekter som är en del av den kollektiva nivån.

4.3 Bemötandeuppdraget

Ett resultat av handlingsplanen var att Sibus (Statens institut för särskilt utbildningsstöd) fick i uppdrag att ”verka för ökad kompetens om bemötande av personer med funktionshinder” (Sibus, 2003: 1). 2003 publicerade Sibus ”Ett nationellt program för att öka kompetensen om bemötande”. Syftet med programmet är ”att förändra värderingar och vända perspektiv för att förbättra bemötandet av personer med funktionsnedsättning” (Ibid). Med andra ord att implementera bemötandeaspekten i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Programmet som är 118 sidor är indelat i tre avsnitt. I det första avsnittet presenteras tre perspektiv på bemötande: kollektiv, organisatorisk och individuell. Det är detta avsnitt som står i fokus för analysen. De övriga två avsnitten behandlar genus- och etnicitetsperspektiv på bemötande, samt hur man praktiskt kan arbeta med förbättrat bemötande. Den definition som används för att definiera funktionshinder/nedsättning är den sociala modellen, men det görs ingen åtskillnad på nedsättning/hinder. Handikapp är det ord som används för att beskriva relationen mellan en person i funktionsnedsättning och miljön (Ibid: 11ff).

Programmets nivåer skiljer sig från de nivåer som används i uppsatsen. Nedan kommer analysen delas in efter programmets nivåer: kollektivt, organisatoriskt och individuellt. Med kollektivt bemötande åsyftas det som i den här uppsatsen benämns politiskt bemötande; politiska beslut, lagar och regler. Den organisatoriska nivån är en blandning mellan uppsatsens kollektiva och individuella nivå. Dels innefattar det organisatoriska bemötandet organisationer (som förvaltningar och myndigheter) men framförallt avses ”hur enskilda förtroendevalda, chefer, handläggare och annan personal (...) uppfattar och tillämpar lagarna och handikappolitiken” (Ibid: 26). Jag tolkar det som att det handlar om verksamheternas implementering av handikappolitiken. Den individuella nivån är närmast identisk med hur den uppfattas i uppsatsen och övrigt material, d.v.s. att fokus ligger på enskildas värderingar och ”förmåga att visa respekt i mötet med enskilda människor” (Ibid: 40).

4.3.1 Bemötandeprogrammets kollektiva nivå

För det kollektiva bemötandet svarar riksdagen och regeringen (Ibid: 9). Temat om handikapperspektivet som en demokratifråga återkommer, liksom vikten av att utforma ett samhälle där alla kan vara delaktiga. Även i bemötandeprogrammet betonas att det finns en klyfta mellan officiella värderingar och verkligheten:

”Staten, kommunerna och landstingen måste arbeta tillsammans för att överbrygga klyftan och skapa ett bra bemötande” (Sisus, 2003: 19)

Det finns alltså en politisk grund för ett bra bemötande men det når inte ända fram. Aspekten av politiskt bemötande i mer konkret form som nämndes i utredningen återfinns inte i programmet, utan den politiska nivån berörs främst på en redovisande nivå:

”Det är riksdagspolitikerns ansvar att stifta lagar och besluta om förordningar för ökad delaktighet och jämlikhet och att fördela resurser” (Sisus, 2003: 19)

Majoriteten av stycket om kollektivt bemötande berör de lagar och regler som finns till förmån för personer i funktionsnedsättning. Men det görs i den kollektiva nivån även koppling mellan tillgänglighet och bemötande:

”Om man ska kunna säga att människor med funktionsnedsättning bemöts bra i ett samhälle måste samhället vara tillgängligt. Otillgänglighet är lika med uteslutning och utestängning, dåligt bemötande och diskriminering” (Sisus 2003: 21)

Bemötandeprogrammet förstärker på så vis bemötande med politiska initiativ som i handlingsplanen skiljs från bemötande.

4.3.2 Organisatorisk nivå

Denna nivå utgörs av statliga myndigheter, kommuner, landsting och försäkringskassor (Ibid: 9). Det finns ett inslag av en individuell nivå i programmets organisatoriska nivå som inte återfinns i den motsvarande kollektiva nivån i utredningen eller propositionen:

”Förtroendevalda i kommuner och landsting har ett ansvar för hur personer med funktionshinder blir bemötta. De bestämmer vilka politiska frågor som ska prioriteras. De beslutar om vilken organisation som ska byggas upp och visar därmed vilken vikt de lägger vid olika frågor” (Sisus, 2003: 27)

”Hur cheferna och politikerna läser lagen för arbetsorganisationen, arbetsrutiner, budget, personalstyrka, utbildningsmöjligheter och annat som påverkar hur människor med funktionsnedsättning bemöts” (Sisus, 2003: 27)

Man påpekar här att faktorer som organisatorisk uppbyggnad påverkar bemötande, samtidigt som enskilda befattningsinnehavare pekas ut som ansvariga. Likaså lägger man stor vikt vid enskildas värderingar:

”Den kultur som råder där besluten fattas påverkar bemötandet av enskilda samhällsmedborgare. Politikerns och cheferns syn på funktionshinder och deras sätt och tala om personer med funktionsnedsättning påverkar alla anställdas syn på sitt arbete och på människors rätt till service” (Sisus, 2003: 28)

Precis som i propositionen och utredningen diskuteras alltså värderingar men skillnaden är att de knyts till individer snarare än samhället i stort. Cheferns och politikerns värderingar och förståelse för handikappområdet är det dominerande temat i den organisatoriska nivån. På så vis skiljer det sig mycket från den kollektiva nivån i både propositionen och utredningen. Men vid några tillfällen kommenteras organisatoriska förhållanden för sig själva:

”Många anställda ansåg att 1990-talets personalneddragningar också hade försämrat bemötandet. (...) Människor med funktionsnedsättning bekräftade den uppfattningen i utredningen” (Sisus, 2003: 28)

Även organisatoriska lösningar som samarbete mellan verksamheter och personalsammansättning diskuteras:

”Därför bör den offentliga förvaltningen arbeta aktivt för att anställa personer med funktionsnedsättning. Det behövs framför allt anställda på höga tjänster. Egen erfarenhet av funktionshinder bör ses som en tillgång i arbetslivet, utöver utbildning och yrkeskompetens” (Sisus, 2003: 31)

Här kompletteras bemötandeprogrammet med ett perspektiv som enbart indirekt återfinns i handlingsplanen. Både handlingsplanen och utredningen nämner vikten av att staten utgör ett gott exempel och vikten av att personer i funktionsnedsättning får komma till tals. Men bemötandeprogrammet är ensamt om att uppmärksamma personalsammansättningens betydelse.

4.3.3 Individuell nivå

Offentligt anställda är i fokus i den individuella nivån. I början av texten stakas målet med programmet ut:

”Materialet är tänkt att inspirera både politiker, chefer och anställda att granska och diskutera sina egna värderingar och sin människosyn tillsammans med kollegor och arbetslag” (Sisus, 2003: 4)

Det fokus på enskildas värderingar som framkom ovan fortsätter programmet igenom. I den individuella nivån är detta än mer tydligt:

”Handläggare och andra yrkesgrupper måste vara engagerade för att göra ett bra jobb. (...) Inlevelse och empati är en förändringskraft i arbetet”. (Sisus, 2003: 43)

”Ett bra bemötande handlar om etisk hållning. Det är bland annat en fråga om vad som är gott och ont, rätt och orätt. I alla yrken finns det lagar och normer och ibland också etiska principer för hur man ska handla, men de räcker inte som vägledning i alla situationer.” (Sisus, 2003: 41)

Man konstaterar att det finns normer som påverkar bemötandet men i slutändan är det handläggarens känsla för etik som är det avgörande. Det är också den enskilde som bär upp de politiska målen:

”För den som möter personer med funktionshinder i sitt arbete är det också nödvändigt att försöka skaffa sig djup förståelse för vad handikappolitiken syftar till. (...) Att arbeta efter handikappolitikens intentioner innebär också att man vill bli varse sina egna fördomar och börja bearbeta dem” (Sisus, 2003: 41)

Tjänstemäns ansvar att implementera de handikappolitiska målen är återkommande i bemötandeprogrammet, liksom i propositionen. Men i bemötandeprogrammet urskiljs också ett politiskt ansvar för det enskilda mötet:

”Det behövs tid för att kunna ge ett bra bemötande. (...) Tiden att göra ett bra jobb finns om det finns tillräckligt med personal och ekonomiska ” (Sisus, 2003: 41)

Utöver värderingar, etik och normer handlar den individuella nivån mycket om vad som kan påverka ett möte mellan två personer, exempelvis vilken social grupp man tillhör. Ett längre avsnitt handlar också om den speciella arbetssituationen som möter personliga assistenter som arbetar i någons hem och familj.

5 Diskussion

Analysen av texterna har syftat till att avtäckta vilka diskurser det finns kring bemötande i materialet. Jag har kunnat urskilja fyra diskurser som gör anspråk på att förklara bemötande. I diskursanalytiska termer handlar det om en diskursiv kamp kring bemötande: Vad innebär det att förbättra bemötande? Vad är det som ska förändras? Propositionen och bemötandeprogrammet fokuserar främst på den individuella nivån medan utredningen utgår från en kollektiv nivå och överlag har ett bredare perspektiv. I den här diskussionen argumenterar jag för det bredare perspektiv som utredningen representerar. Det innebär inte att jag ser utredningen som oklanderlig eller att det andra materialet inte har några fördelar, men jag använder utredningen för att belysa vinsterna med ett bredare perspektiv.

De tre texterna har alla visat förståelse för att bemötande påverkas av olika nivåer men i olika utsträckning. Bemötandeprogrammet gjorde redan från början klart att bemötande är en komplex fråga genom att dela in bemötandet i tre nivåer, men en närmare läsning av programmet visade att fokus främst ligger på den individuella nivån. I programmet finns det en förståelse för hur politiska beslut och organisatoriska faktorer (exempelvis resursfördelning och personalsammansättning) påverkar det enskilda mötet. Men framförallt intresserar sig programmet för individuella värderingar, även på den organisatoriska nivån som är väldigt fokuserad på chefers och politikernas värderingar. Handlingsplanen betonar vikten av politiska initiativ för att förändra bemötande men bemötandet i sig anses främst ligga på den individuella nivån. Kompetensutveckling för att förbättra det enskilda mötet föreslås som åtgärd.

Eftersom fokus i både handlingsplanen och bemötandeprogrammet främst riktas mot enskilda och deras värderingar riskerar man att gå miste om den helhetsbild av bemötande som de olika nivåerna erbjuder. I propositionen och programmet länskar nivåerna främst samman genom att den politiska och kollektiva nivån anses påverka det enskilda mötet, i övrigt står nivåerna åtskilda. Det medför att en djupare förståelse för deras samverkan går förlorad. Detta kan illustreras med den historiska nivån som utredningen är ensam om att presentera. När utredningen grundar förståelsen för bemötande i ett historiskt perspektiv blir det tydligt varför vissa situationer tenderar att uppstå, trots att de är i strid med nuvarande politiska mål. I propositionen och bemötandeprogrammet uttrycks en oro över denna klyfta som de menar finns mellan de politiska målen och det enskilda mötet. Men eftersom bemötande främst placeras till en individuell nivå kunde ingen av texterna erbjuda en förklaring och den självklara lösningen blev att enskilda handläggares värderingar behöver förändras. Läger man istället till en historisk nivå kan man se hur personer i funktionsnedsättning fortfarande dras med identiteten ”vårdobjekt” som försvårar för den ”nya” identiteten ”jämlik medborgare”. Genom ett historiskt perspektiv på bemötande påvisar Lindqvist att

det finns historiska strukturer som man måste förhålla sig till. Läger man dessutom till en kollektiv nivå där organisatoriska faktorer påverkar bemötandet kan ljuset istället riktas mot de strukturer som fortsätter att producera bilden av personer i funktionsnedsättning som enbart vårdtagare. Vilken förståelse man har för bemötande påverkar vilka åtgärder man ser.

Jag menar att om det inte finns en grundläggande förståelse för de komplexa lager av kollektiva, individuella, historiska och politiska faktorer som påverkar hur en viss samhällsgrupp bemöts förlorar man helhetsbilden. Men vad innebär den helhetsbilden för det perspektivskifte som man syftar till att åstadkomma? Nedan diskuterar jag detta utifrån Nancy Frasers teori.

5.1 Perspektivskifte enligt Fraser

När det kommer till medborgares upplevelse av myndigheter kan man självklart inte bortse från enskilda handläggares bemötande, det är mötet med handläggaren som utgör det mest direkta bemötandet för medborgaren. Man kan heller aldrig skylla kränkande behandling endast på organisatoriska och politiska faktorer, alla har ett individuellt ansvar. Det är också viktigt att påpeka i likhet med bemötandeprogrammet att organisationer inte strukturerar sig själva, det krävs att någon beslutar om resursfördelning etc. Därför ska enskilda tjänstemän, chefer och politiker och deras värderingar granskas, det är som regeringen påpekar i handlingsplanen deras ansvar att implementera de politiska målen. Men när det gäller att förändra ett mönster (eller ett perspektiv) är frågan hur effektiv den individuella nivån är. Varför känner sig så många personer i funktionsnedsättning kränkta? Är det verkligen bara handläggarens värderingar? Och varför får handikappfrågor så lite utrymme i den allmänna politiska debatten? När en fråga ständigt åsidosätts och en grupp ständigt marginaliseras räcker inte individuella förklaringar, då måste man se till det som ”sitter i väggarna”. För att få till en sådan förändring krävs det då enligt Fraser transformativa åtgärder, d.v.s. den typen av åtgärder som går ut på att ändra strukturerna snarare än individerna. Frasers uppdelning i transformativa och affirmativa åtgärder innebär en möjlighet att se skillnad på symptom och orsaker. I detta fall innebär det att det individuella bemötandet ofta (inte alltid) är ett symptom av strukturer som orsakar att personer i funktionsnedsättning ofta marginaliseras i olika sammanhang, på olika sätt. I enlighet med socialkonstruktivismen menar jag att individer inte är åtskilda öar från sin omgivning utan att de påverkas av organisatoriska faktorer, politiska beslut, normer i samhället etc. Därför menar jag att handlingsplanens och bemötandeprogrammets fokus på den individuella nivån är i linje Frasers affirmativa åtgärder. Kompetensutveckling och diskussion om värderingar är viktigt, men även om en individs värderingar förändras riskerar hela förändringen att gå om intet när individen byts ut mot en ny individ såvida inte strukturerna som formade dessa värderingar från början också förändras. För att få till stånd en sådan förändring krävs det som Fraser beskriver som åtgärder mot orsakerna, vilket jag menar motsvarar ett helhetsresonemang om bemötande.

För att ta ett helhetsgrepp om handikappolitiken gäller detta självklart inte enbart myndigheters bemötande, det gäller samhällets bemötande i stort som innebär en marginalisering av personer i funktionsnedsättning. Det handlar om kränkande bemötande på myndigheter men också om svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden, en lägre utbildningsnivå, lägre inkomstnivå, lägre representation i politiska sammanhang etc. Även i handlingsplanens övriga delar är det affirmativa åtgärder som förespråkas. De arbetsmarknadsåtgärder som föreslås är kompensatoriska åtgärder i form av stöd till personer i funktionsnedsättning och bidrag till arbetsgivare. Mycket lite sägs om strukturer eller organisatoriska faktorer som utestänger (Proposition 1999/2000:79: 118ff). I bemötandeprogrammet noteras att endast 14 procent av de svenska arbetsgivarna 2001 hade övervägt att anställa en person i funktionsnedsättning. Av dem som valde att anställa blev majoriteten positivt överraskad av att den anställde hade högre arbetskapacitet än vad arbetsgivaren förväntat sig (Sisus, 2003: 36). Med Frasers språk krävs det transformativa åtgärder som angriper de strukturer vilka får konsekvensen att personer i funktionsnedsättning i allmänhet inte betraktas som en resurs på arbetsmarknaden, snarare än kompensatoriska åtgärder.

Det kollektiva, historiska, politiska och individuella bemötandet är inte åtskilda, de går in i varandra och påverkar varandra. Det måste finnas en förståelse för detta och en ambition att arbeta på alla nivåer om man verkligen ska få till det jämlika medborgarskapet som handlingsplanen syftar till.

5.2 Handikappolitik och subjektspositionerna

Som nämndes i teoriavsnittet fyller diskurser också en identitetsskapande funktion. Det fanns inget utrymme för att diskutera subjektspositioner i analysen men det är viktigt att vara medveten om denna del av handikappolitiken.

Eftersom det är den sociala modellen som används när man definierar funktionshinder i officiella sammanhang i Sverige måste det sägas vara viktigt med en förståelse för hur funktionshinder skapas. Här spelar ovan nämnda helhetsbild en viktig roll. Som Crip Theory uppmärksammar oss på är också icke-funktionshinder en konstruerad kategori. Kategorierna konstrueras i mötet med omvärlden. Det finns en förståelse för detta i regeringens utgångspunkt i den nationella handlingsplanen: med handlingsplanen vill man rekonstruera personer i funktionsnedsättning som (jämlika) medborgare istället för patienter. Att bemötande är en del av att definiera funktionshinder nämns i bemötandeprogrammet, man menar att bra bemötande reducerar handikapp (Ibid: 12). Funktionshinder och icke-funktionshinder är alltså rörliga kategorier som måste betraktas i den kontext som de skapas. Att betrakta bemötande och handikappolitik i stort från de olika nivåerna skulle jag säga erbjuder en sådan förståelse. Det blir då tydligt hur individuellt och kollektivt bemötande, politiska beslut och historiska faktorer påverkar de roller personer i funktionsnedsättning i stort kan inta i samhället.

5.3 Slutsats

I ovan analys och diskussion har jag besvarat frågeställningen hur bemötandefrågan behandlas i materialet. För att återknyta till uppsatsens utgångspunkt frågar jag mig de frågor som väcktes i inledningen: hur vill man uppnå det perspektivskifte från patient till medborgare som handikappolitiken strävar efter? Hur förändrar man samhällets syn på en viss samhällsgrupp? Ligger det i enskildas värderingar eller ligger det i strukturer? Genom analysen kom jag fram till att handikappolitiken främst erbjuder individuella lösningar. Man fokuserar mer på enskildas värderingar än på vad som skapar marginaliseringen av gruppen personer i funktionsnedsättning. Det är ett synsätt som återkommer även inom andra områden än bemötande. Exempelvis föreslår den nationella handlingsplanen arbetsmarknadsåtgärder som ska kompensera personer i funktionsnedsättning för de svårigheter de utsätts för på arbetsmarknaden istället för att angripa det som orsakar problemet. Utifrån från Nancy Fraser kan man därför säga att den eftersträvade förändringen är tänkt att uppnås med affirmativa medel: man vill åtgärda symtomen utan att ta itu med orsakerna.

6 Referenser

- Barnes, Colin, Mercer, Geof 2000. *Disability*. Cambridge, UK: Polity Press
- Berg, Susanne, Grönvik, Lars, 2007. *Crip Theory – en preliminär positionering*. Konferenspaper. www.kvinfo.su.se/seminarieserier/CripTheory-enintroduktion.pdf. 2009-12-14
- Bergström, Göran, Boréus, Kristina, 2005. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur
- Fraser, Nancy, 2003. *Den radikala fantasin: Mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos
- Grönvik, Lars, 2007. *Definitions of Disability in Social Sciences: Methodological Perspectives*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Handisam, 2009. www.handisam.se. 2009-11-05
- Holme, Lotta, 2000. *Begrepp om handikapp: en essä om det miljörelativa handikappbegreppet* i Tideman, Magnus (red), 2000. *Handikapp: synsätt, principer, perspektiv*. Lund: Studentlitteratur
- Lag (1993:387) *Om stöd till särskilt funktionshindrade*. <https://lagen.nu/1993:387>. 2009-11-05
- McRuer, Robert, 2006. *Crip Theory. Cultural Signs of Queerness and Disability*. New York: New York University Press.
- Peterson, Gerd, 2000. *Specifik och generell lagstiftning* i Tideman, Magnus (red), 2000. *Perspektiv på funktionshinder och handikapp*. Lund: Studentlitteratur
- Proposition 1992/93:159. *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*. http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=37&dok_id=GG03159. 2009-11-05
- Socialstyrelsen, 2005. *Vilka processer inom samhällsutvecklingen påverkar möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen? - En omvärldsanalys*. <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2005/2005-107-12>. 2009-11-25
- Socialstyrelsen 2009. *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning – Lägesrapporter 2008*. <http://www.socialstyrelsen.se/>. 2009-11-20

Statskontoret, 2009. *Från vision till verklighet. En utvärdering av nationell handlingsplan för handikappolitik*. <http://www.statskontoret.se/>. 2009-12-20

Winther Jørgensen, Marianne, Philips, Louise, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur

Material:

Proposition 1999/200:79. *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/198/a/1478>. 2009-11-10

Sisus 2003, ”Om bemötande av människor med funktionshinder. Ett nationellt program för att öka kompetensen om bemötande”. www.handisam.se 2009-12-12

SOU 1999:21. *Lindqvist, Bengt ”Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder*. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/402/a/22614>. 2009-11-15

7 Bilaga 1

11 Uppdraget

Jag har sedan i april 1997 haft regeringens uppdrag att utreda frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder inom olika samhällsområden (dir. 1997:04).

Enligt direktiven skall jag bl.a. se över hur kraven på valfrihet, inflytande och information för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder respekteras inom framförallt hälso- och sjukvården, service och omsorg, socialförsäkringssystemet, habilitering, rehabilitering och hjälpmedelsförsörjning. I uppdraget ingår också att:

- Beskriva funktionshindrade personers egna erfarenheter av hur de bemöts och behandlas vid kontakter med myndigheter och andra offentliga organ, vilka möjligheter de har att göra sina intressen gällande samt att undersöka hur de som har svårigheter att ta ansvar i sitt eget liv kan få rätt stöd.
- Studera hur verksamhetens organisation, ledarskap, struktur och personalens kompetens kan bidra till att förbättra bemötandet och kvaliteten i insatserna.
- Undersöka pågående utvecklingsarbete i kommuner och landsting, utbildningssatsningar och kompetenshöjande åtgärder samt belysa situationer där brister i tillgänglighet kan leda till dåligt bemötande.
- Speciellt belysa hur funktionshindrade invandrarers situation ser ut.
- Undersöka om det är någon skillnad på hur kvinnor och män med funktionshinder bemöts och vad skillnaderna i så fall beror på.
- Arbeta utärkat för att skapa en öppen debatt kring dessa frågor.
- Slutligen skall jag lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att avhjälpa brister och missförhållanden i bemötandet av personer med funktionshinder.

8 Bilaga 2

förändra attityder och bemötande, förbättra den enskildes ställning gentemot myndigheter och andra offentliga organ samt göra människor mer rustade att delta i samhällslivet på sina egna villkor.

1. Lagfäst rätten till delaktighet

Ett tillägg görs i grundlagens 1 kap. 2 § med den innebörden att det allmänna bör verka för att lagar och föreskrifter utformas så att alla medborgare kan uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället oberoende av förhållanden som kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet. Förslaget är en viljeinriktning och har i första hand en normativ karaktär.

2. Sätt stopp för domstolstrots

Ett nytt sätt att motverka domstolstrots föreslås. Förslaget syftar bl.a. till att förebygga situationer som kan leda till att domar inte kan verkställas. Länsstyrelserna föreslås få ett ökat tillsynsansvar och möjlighet att förelägga kommuner och landsting att vid vite bygga ut sin service så att den enskilde kan erbjudas den insats hon eller han har rätt till. Länsstyrelsen skall också kunna förelägga kommun eller landsting att i rimlig tid verkställa domar som ger enskilda rätt till viss insats. Ett sådant föreläggande skall kunna försees med vite.

3. Skapa klarhet kring "Råd och stöd"

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en lag som ger vissa personer med funktionshinder rätt till ett antal i lagen preciserade insatser. En av dessa insatser är rådgivning och annat personligt stöd, "råd och stöd". Insatsen har skapat förväntan men samtidigt också förvirring, både för anställda och för dem som behöver insatsen. Lagstiftningen är otydlig och det finns delade meningar om vad som skall ingå i råd och stöd och hur gränsdragningen till habilitering och rehabilitering skall dras. Lagstiftningen behöver förtydligas.

4. Vidga rätten till tillgänglig samhällsinformation

Rätten till anpassad samhällsinformation för personer med funktionshinder är en demokrati-fråga. Möjligheterna att få en sådan information på ett tillgängligt sätt är i dag begränsad vilket innebär att många inte kan fullgöra sina medborgerliga skyldigheter och rättigheter. Demokratiutredningen bör få i uppgift att lämna

förslag om hur rätten till anpassad samhällsinformation, bl.a. med hjälp av den nya tekniken kan stärkas.

5. Inför en funktion för hantering av synpunkter och kritik på bemötandet

Varje huvudman bör upprätta en oberoende funktion, som är skild från den ordinarie verksamheten, dit enskilda kan vända sig med sina synpunkter eller sin kritik mot myndighetens bemötande. Syftet med verksamheten skall vara att på ett objektivt sätt granska och behandla olika synpunkter och kritik på bemötande som kommer fram.

6. Utveckla brukarstödscentra

En försöksverksamhet med brukarstöd till personer med funktionshinder bör inledas i handikapporganisationernas regi. Syftet skall vara att pröva hur ett sådant stöd, byggt på egen erfarenhet och brukarvillkor kan utformas, organiseras, administreras och finansieras.

7. Öka bemötandekompetensen

Ett nationellt kompetensutvecklingsprogram kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder bör utarbetas. Programmet skall ha en klar förankring i de handikappolitiska principerna. Ett kompetensutvecklingsråd med företrädare för bl.a. huvudmännen och handikapporganisationerna skall knytas till programmet för att skapa en samsyn i dessa frågor och förankra dem ute på fältet.

8. Stärk handikappforskningen

Handikappforskningens status bör höjas och resurserna förstärkas. Socialvetenskapliga forskningsrådet, SFR, bör få i uppgift att utveckla en långsiktig strategi för hur handikappforskningen skall utvärderas, stimuleras och utvecklas.

9. Gissla fördomen!

Handikapporganisationerna bör få möjligheter att göra insatser som genom humor och satir syftar till att minska fördomar och motverka negativa attityder till personer med funktionshinder.

9 Bilaga 3

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2000

Göran Persson

Lars Engqvist
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen nationella mål och inriktning för handikappolitiken. Regeringen bedömer att insatserna under de närmaste åren bör koncentreras till företrädesvis tre huvudområden:

- att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer,
- att skapa ett tillgängligt samhälle, samt
- att förbättra bemötandet.

Det innebär bl.a. att statliga myndigheter bör integrera handikapperspektivet i sin verksamhet och vara ett föredöme när det gäller att göra verksamhet, information och lokaler tillgängliga. Krav bör införas i plan- och bygglagen på att enkelt åtgärdade hinder i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser bör vara eliminerade år 2010 och kraven på tillgänglighet i samband med nybyggnad och ombyggnad bör förtydligas. Kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för personer med funktionshinder år 2010 och gällande föreskrifter om tillgänglighet till färdmedel inom olika trafikslag bör ses över och skärpas. Bemötande handlar inte bara om mötet mellan människor utan även om hur samhället i lagar, resursfördelning m.m. visar vilken syn på personer med funktionshinder som råder. Regeringen föreslår åtgärder mot s.k. domstolstrots. Särskilda medel bör avsättas för en flerårig satsning på kompetensutveckling för personal inom olika samhällsområden kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder. På området kultur och media bör ökade resurser tillföras för ökad tillgänglighet. På utbildnings- och arbetsmarknadsområdet aviserar uppdrag och utredningar. Statsbidragen till handikapporganisationerna bör höjas.

1