



LUNDS
UNIVERSITET

LSS i välfärdsstaten Sveriges politiska diskurs

Emelie Nyberg

Avdelningen för mänskliga rättigheter
Historiska institutionen
Kurskod: MRSK62
Termin: Höstterminen 2018
Handledare: Lena Halldenius
Omfång: Antal ord 15060



Abstrakt

Studien undersöker hur den politiska diskursen om LSS förhåller sig till lagens ursprungliga intentioner samt vilken roll välfärdsstaten spelar i den politiska diskursen. Primärmaterialet för undersökningen är riksdagsdebatterna till två betänkanden och fem interpellationer. Undersökningens teoretiska perspektiv baseras på Magnus Berg och Fredrik Sunnemarks analyser om välfärdsstaten som ramen för det politiska samtalet i Sverige. Metoden som används är Theo van Leeuwens kritiska diskursanalys med fokus på legitimeringsstrategier i politisk kommunikation. Undersökningens resultat visar att främst fyra olika teman kan identifieras i den politiska diskursen om LSS; värdet av den ursprungliga LSS-lagstiftningen, problembeskrivningen av LSS-lagstiftningen, auktoritet och ansvar, samt auktoritet och handlingskraft. I diskursen kan urskiljas användandet av framför allt legitimeringsstrategierna om auktoritet, instrumentell rationalisering och moralisk värdering. Studien drar slutsatsen att referenser till välfärdsstaten genomsyrar hela den politiska diskursen om LSS. Diskursen präglas av en kamp mellan ansvaret för en hållbar ekonomisk utveckling och välfärdens värden i lagens ursprungliga intentioner.

Nyckelord: funktionshinderpolitik, LSS, personlig assistans, politisk diskurs, diskursanalys, välfärdsstat, välfärdspolitik.

Abstract

LSS in the Political Discourse of the Welfare State Sweden.

The study examines how the political discourse concerning LSS relates to the original intentions of the law and what role the welfare state plays in the political discourse. The empirical material of the study is the parliamentary debates of two reports and five interpellations. The theoretical perspective of the study is based on the analyses by Magnus Berg and Fredrik Sunnemark of the welfare state as the framework for the political discourse in Sweden. The method used is Theo van Leeuwens critical discourse analysis focusing on strategies of legitimation in political communication. The results of the study show that four different themes especially can be identified in the political discourse; the value of the original LSS- law, the problem definition of the LSS-law, authority and responsibility as well as authority and initiative. The legitimation strategies of authority, instrumental rationalization and moral valuation were identified as more common in the discourse. The study draws the conclusion that references to the welfare state pervade the political discourse about LSS. The discourse is defined by a struggle between responsibility for a sustainable economic development and the values of welfare and original intentions of the law.

Keywords: disability politics, LSS, personal assistance, political discourse, discourse analysis, welfare state, welfare politics.

Innehållsförteckning

1	<i>Inledning</i>	1
1.1	Problemformulering, syfte och frågeställningar	5
1.2	Material och avgränsningar.....	6
1.2.1	Primärmaterial.....	6
1.2.2	Avgränsningar.....	6
2	<i>Forskningsläge</i>	8
2.1	Forskningsläge - LSS	8
2.2	Forskningsläge - Sverige som välfärdsstat.....	11
3	<i>Teori och metod</i>	15
3.1	Teori	15
3.2	Metod	18
4	<i>Undersökning och analys</i>	22
4.1	Undersökning - Politiska diskursen om LSS.....	22
4.1.1	Värdet av och kvaliteten på den ursprungliga LSS-lagstiftningen från 1994.....	22
4.1.2	Problembeskrivningen av LSS- lagstiftningen.....	25
4.1.3	Auktoritet och ansvar. Vem har ansvar för utvecklingen?.....	30
4.1.4	Auktoritet och handlingskraft.....	34
4.1.5	Sammanfattning och slutsatser.....	38
4.2	Analys - LSS i välfärdsstaten Sverige	39
4.2.1	Sammanfattning och slutsatser.....	45
5	<i>Diskussion</i>	47
	<i>Referenser</i>	50

1 Inledning

I november 2016 skrev *Aftonbladet* om 2-åriga Olof som nekats assistans trots en svår hjärnskada och både psykisk och fysisk funktionsnedsättning. Han har också upp till 40 epilepsianfall om dygnet och behov av hjälp med allt för att fungera, bland annat sondmatning men också övervakning dygnet runt. Olof bedömdes inledningsvis av Försäkringskassan ha rätt till 112 timmar personlig assistans i veckan men efter en ny dom med ny praxis gällande grundläggande behov bedömdes istället Olof inte ha rätt till någon personlig assistans.¹ Olof är bara en av många som kunnat läsas om i media under de senaste åren som nekats eller blivit av med personlig assistans.

Under den senaste mandatperioden, mellan 2014–2018, har den personliga assistansen kommit att segla upp högt på agendan i samhällsdebatten. Media har rapporterat om allt fler som förlorat sin rätt till assistans och en växande oro bland anhöriga till personer med assistans. Andelen avslag på ansökningar om personlig assistans hos Försäkringskassan har ökat över tid men en särskild ökning syns under 2015 och 2016. 2014 avslogs 58% av ansökningarna mot 84% 2017.² Dessutom har omkring 1800 personer förlorat sin statliga assistansersättning på bara tre år.³

Stämningen i den mediala och samhälleliga debatten har präglats av assistansberättigade och deras anhörigas oro och rädsla för att drabbas av indragningar i assistansen och därmed minskade möjligheter till ett delaktigt liv. Stora funktionshinders-organisationer som FUB, RBU, föreningen JAG och HSO har engagerat sig för att stoppa nedmonteringen av LSS.⁴ Sedan 2016 har rikstäckande manifestationer hållits varje år den tredje december på internationella funktionshindersdagen. Anhöriga tillsammans

¹ Mårtensson, Mary, Utan tillsyn varje minut kan Olof dö. *Aftonbladet*. 2016-11-04.

² Försäkringskassan. Socialförsäkringsrapport 2017:4. *Assistansersättningens utveckling*. S 44.

³ Danielsson, Eva. Manifestation för LSS och personlig assistans. *SVT Jämtland*. 2018-12-03.

⁴ FUB - Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna. RBU – Rörelsehindrade Barn och Ungdomar. Föreningen JAG – Jämlikhet, Assistans & Gemenskap. HSO – Handikappföreningarnas samarbetsorganisation.

med brukar-organisationer och assistansmottagare har manifesterat med plakat med budskap som ”Stoppa nedmonteringen av LSS” och ”Assistans är frihet, rädda LSS”.⁵

Utvecklingen kring den personliga assistansen har följts i flertalet politiska debatter under mandatperioden och flera framstående politiska företrädare har riktat skarp kritik mot regeringens hantering av frågan. Samtidigt har kostnadsutvecklingen för LSS, inklusive personlig assistans, sedan införandet 1994 ökat kraftigt. 1995 fick 46,000 personer insatser enligt LSS till en kostnad av 14,3 miljarder kronor.⁶ 2015 uppgick kostnaderna till 72 miljarder kronor och antalet personer som hade insatser enligt LSS var 80,000.⁷

Regeringen har pekat ut fusk och överutnyttjande av assistansersättningen som några av de främsta skälen till kostnadsökningen. Andra menar att kostnadsökningen beror på ökade och förändrade behov och kritiserar regeringen för att spara in på assistansersättningen. För att tygla kostnadsutvecklingen skickade i december 2015 regeringen sitt regleringsbrev till Försäkringskassan för 2016 där det uppdrogs att Försäkringskassan ska bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen.⁸ Uppdraget att bryta utvecklingen i timmar har tolkats som ett sparkrav på Försäkringskassan vilket föranlett omtolkningar av domar från Högsta Förvaltningsdomstolen och restriktivare tillämpning av lagen. Året därefter fick regeringen efter massiv kritik backa något från sparkravet i nästkommande regleringsbrev där man istället fokuserade på uppdraget att motverka överutnyttjande och brottsligt nyttjande med ett särskilt fokus på den ökande timutvecklingen.⁹

Försäkringskassan har vid fler tillfällen larmat regeringen om ny rättspraxis som riskerat innebära restriktivare bedömningar kring assistansersättningen. Regeringen har kritiserats för att inte agera i det förändrade rättsläget men också för att upprepade gånger instruera Försäkringskassan till kostnadsminskningar kring assistansersättningen. Under april 2018 fick chefen för Försäkringskassan, Anne-Marie Begler, lämna sitt uppdrag

⁵ Danielsson, Eva. Manifestation för LSS och personlig assistans. *SVT Jämtland*. 2018-12-03.

⁶ Westerberg, Bengt. *Personlig Assistans – en kritisk granskning av regeringens direktiv till LSS-utredningen*. Rapport på uppdrag av tolv brukar- och anordnarorganisationer. 2017. S 13.

⁷ Ibid, s 13.

⁸ Socialdepartementet. Regeringens regleringsbrev Försäkringskassan avseende 2016. S 1.

⁹ Socialdepartementet. Regeringens regleringsbrev Försäkringskassan avseende 2017. S 1.

efter beslut i regeringen.¹⁰ Regeringen har konsekvent menat att det är beklagligt att flera assistansbehövande förlorat sin assistansersättning på grund av det förändrade rättsläget. Som försvar har regeringen pekat på den utredning som tillsattes 2016 för att reformera LSS-lagstiftningen och göra den mer hållbar för rättsprövning. Resultatet av utredningen ska redovisas i januari 2019 men nämnvärt här är det faktum att alla insatser inom LSS ska enligt LSS-utredningens direktiv finansieras med besparingar inom assistansersättningen.¹¹

Den mediala, samhälleliga och politiska debatten har under de senaste åren antytt att de besparingsuppdrag som lagts från regeringens sida resulterat i att tillämpningen av LSS inte längre återspeglar de intentioner och syften som fanns med lagen från 1994. När LSS kom var den närmast revolutionerande i sin syn på funktionshindrades rätt att delta i samhället på lika villkor som andra. Sverige låg med den nya lagstiftningen långt före stora delar av övriga världen i arbetet med funktionshinderspolitiken. De övergripande målen och inriktningen för LSS-lagstiftningen samt vem som berörs av den beskrivs nedan.

LSS innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och 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.¹²

Målet med lagen är följande:

Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. (...) Den enskilde skall genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.¹³

¹⁰ Sivberg, Anna-Karin. Begler får avgå. *SR P1*. 2018-04-27.

¹¹ Regeringskansliet. Kommittédirektiv Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning. Dir. 2016:40. S 1.

¹² SFS 1993:387. Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade. 1§.

¹³ SFS 1993:387. Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade. 5 § och 7 §.

Den främsta skillnaden i ambitionen med LSS-lagstiftningen jämfört med den tidigare lagen SOL, är att personer berättigade till LSS nu skulle tillförsäkras *goda* livsvillkor till skillnad mot som tidigare *skäliga* levnadsvillkor i SOL.¹⁴ LSS kom här också med ett bredare batteri av insatser för att på ett bättre sätt tillsäkra den LSS-berättigade rättighet att leva ett delaktigt och självständigt liv som vem som helst annars. De insatser som regleras genom LSS är exempelvis personlig assistans, ledsagarservice, daglig verksamhet, avlösarservice i hemmet och bostad med särskild service.¹⁵ 1996 infördes den fem grundläggande behoven som ytterligare krav och tydliggörande gällande rätten till personlig assistans. De klargör att insatsen personlig assistans finns för ”den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov)”.¹⁶ Ansvar för insatser enligt LSS ligger i första hand på kommunerna som huvudmän. För den personliga assistansen finns dock två olika huvudmän. Kommunen ansvarar för kostnader för assistans upp till 20 timmar i genomsnitt per vecka, därutöver tar staten genom Försäkringskassan den resterande delen av kostanden för assistansen.¹⁷

2008 kom FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i december samma år beslutade Sverige att anta konventionen.¹⁸ Den svenska LSS-lagstiftningen 1994 var med andra ord tidig i sitt omfattande fokus på garanterandet av funktionshindrades rättighet att leva ett delaktigt och självständigt liv med goda levnadsvillkor. LSS är dessutom en rättighetslagstiftning vilket innebär att de som omfattas av lagen har rätt att kräva de stödåtgärder de är berättigade till oavsett ekonomisk budgetering för området.¹⁹ Lagen kommer alltså med en löpande räkning som ska betalas och varken staten eller kommunen kan enligt lag uppge finansiella skäl som anledning till avslag.

¹⁴ SFS 2001:453. Socialtjänstlag. 4 kap. 1 §.

¹⁵ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 9 §.

¹⁶ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 9 a §.

¹⁷ Näsman, Mattias. *Konsekvenser av indragen assistansersättning. En studie om medikalisering och hur kostnader skiftar från samhället till brukaren och dess anhöriga*. Rapport för STIL, 2016. S 15.

¹⁸ Regeringskansliet. Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll. 2015-07-09.

¹⁹ Erlandsson, Lennart. *LSS – målsättningen som försvann*. Rapport för Akademikerförbundet SSR och Handikappförbunden, 2014. S 8.

LSS var när den kom revolutionerande i sin utformning internationellt sett som en rättighetslagstiftning. Lagstiftningen hade höga ambitioner för att garantera funktionshindrades rätt till goda levnadsvillkor och just fokuset på rättigheter lyfte funktionshinderpolitiken till en helt ny nivå långt innan internationella konventioner och krav på motsvarande. Den höga ambitionsnivå som politiskt sattes så pass tidigt skapar också funderingar kring hur man idag ser på intentionerna och ambitionen med lagstiftningen. Givet utvecklingen inom LSS och oron och kritiken kring den påstådda nedmonteringen av välfärdsreformen kan man ifrågasätta om något förändrats i det politiska förhållningssättet till den ursprungliga intentionen. Mot bakgrund av detta ville jag närmare granska den politiska diskursen kring välfärdsreformen LSS.

1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar

Utvecklingen inom LSS har följts nära och med stor oro och kritik bland anhängare och brukarorganisationer, i media och i politiken under de senaste åren. Den ambitiösa rättighetslagstiftning som lanserades 1994 har kommit att värderas högt av många som en av de viktigaste välfärdsreformerna någonsin. Men utvecklingen under senaste åren har ifrågasatts starkt som en nedmonteringen av den ursprungliga intentionen med LSS. Mot bakgrund av detta vill jag närmare granska hur man politiskt förhåller sig till lagens ursprungliga intentioner. Med tanke på LSS-lagstiftningens roll som framstående välfärdsreform framstår det också som intressant att granska den politiska diskursen om LSS utifrån dess förhållningssätt till Sverige som välfärdsstat. Undersökningen rör sig alltså både i forskningsfältet om LSS och om välfärdsstaten Sverige.

Syftet med uppsatsen är att kasta ljus över den långdragna politiska debatten om LSS och belysa vilken roll en välfärdsreform som denna spelar i dagens Sverige. Undersökningen syftar till att bidra till kunskapen om Sverige som en välfärdsstat i förändring och LSS används som exempel för att åskådliggöra hur den politiska diskursen förändrats.

Frågeställningarna som uppsatsen syftar till att besvara är följande:

- Hur förhåller sig dagens politiska diskurs om LSS till lagens ursprungliga syfte?
- Vilken roll spelar synen på välfärdsstaten i den politiska diskursen om LSS?

1.2 Material och avgränsningar

1.2.1 Primärmaterial

Primärmaterialiet för undersökningen är riksdagsdebatter angående LSS och personlig assistans från mandatperioden mellan 2014-2018. Valet av riksdagsdebatter som material för undersökningen grundar sig på viljan att granska just den politiska diskursen kring lagstiftningen om LSS. Riksdagen är de som beslutar om lagstiftning och makten i frågan om LSS finns alltså i första hand här. Riksdagsdebatter som material ger också en mer målande bild av den politiska diskursen än till exempel de specifika betänkandena och interpellationerna. Debatterna präglas i större utsträckning av den levande debatten och pågående politiska diskursen medan betänkanden och interpellationer rör sig i mer byråkratiskt språkbruk och stelare formuleringar. De specifika debatterna som valts ut listas nedan.

- Riksdagens protokoll 2014/15:29 angående interpellation 2014/15:113 Maj Karlsson till Åsa Regnér om personlig assistans.
- Riksdagens protokoll 2015/16:129 angående interpellation 2015/16:745 Bengt Eliasson till Åsa Regnér om besparingar i assistansersättningen.
- Riksdagens protokoll 2016/17:58 angående interpellation 2016/17:207, 215 och 2016 Bengt Eliasson till Åsa Regnér om tilläggsdirektiv till LSS-utredningen.
- Riksdagens protokoll 2017/18:40 angående Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.
- Riksdagens protokoll 2017/18:78 angående Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU17 Vissa förslag om personlig assistans.

1.2.2 Avgränsningar

Valet av material har avgränsats i tid till mandatperioden 2014-2018. Tidsperioden har valts för att vara i relativ nutid och på så vis kunna visa på hur just dagens politiska diskurs förhåller sig till de ursprungliga intentionerna med LSS-lagstiftningen. Dessutom har debatten medialt och i samhället i stort under den senaste mandatperioden kommit att få allt större utrymme. Det framstår då som lämpligt att undersöka den politiska debatten under motsvarande period.

De debatter som valts ut från tidsperioden är valda först och främst utifrån kriteriet att de behandlar LSS eller personlig assistans. Därutöver har de också valts ut för att visa en så bred bild som möjligt över de fyra åren på mandatperioden. Ambitionen har alltså varit att välja debatter med spridning över de fyra åren. Valet av material har därefter avgränsats utifrån den mängd material som är rimligt att undersöka till en studie av denna omfattning.

I en av debatterna, 2017/18:40 angående Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken, har jag valt bort delar som inte rör uppsatsens ämne i tillräcklig grad. I denna debatt berördes i begränsad utsträckning delar som inte omfattas av LSS. Inlägg om dessa delar har valts bort i undersökningen. Totalt sett rör det sig om ca 3 sidor material i debatten som valts bort. Den valda debatten anses i övrigt vara träffsäkert och relevant material för undersökningens syfte. Totalt sett har ca 70 sidor riksdagsdebatter genomarbetats och analyserats i undersökningen.

2 Forskningsläge

Forskningsläget för uppsatsen rör sig på två områden: LSS- lagstiftningen och den svenska välfärdsstaten. Inledningsvis presenteras tidigare forskning kring LSS och personlig assistans. Därefter presenteras kunskapsläget kring Sverige som välfärdsstat för att ge en grundläggande förståelse av det teoretiska perspektivet om välfärdsstatens roll i svensk politik.

2.1 Forskningsläge - LSS

Det finns en del forskning på området kring LSS och även mer specifikt personlig assistans och assistansersättningen. Forskningen fokuserar dock främst på de juridiska delarna kring tillämpning av lagen och rättighetsutkrävandet. Detta visar på ett behov av att bredda forskningen på området bland annat med den undersökning jag gör av den politiska diskursen om LSS. Dessutom kan påpekas att det finns väldigt begränsat med forskning som tittar på LSS som välfärdsreform och dess roll i välfärdssamhället. Här framstår det som att min forskning skulle kunna bidra till en bredare syn på fältet.

Monica Larssons doktorsavhandling från 2008 ”Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans” undersöker hur en rättighet som personlig assistans förverkligas, främst genom lagstiftning men också i praktiken, samt hur starka eller svaga dessa rättigheter är. Hon gör en fallstudie i tre delar där hon granskar dokument på området så som rapporter och lagstiftning, rättsfall om personlig assistans från regeringsrätten, samt intervjuer med personliga assistenter och personer kopplade till utredningsarbetet inför lagen från 1994. I analysen tittar Larsson bland annat på det faktum att LSS-lagstiftningen är formad som en rättighetslagstiftning och alltså är utkrävbar av dem som tillhör personkretsen och har behov av stödet.²⁰ Larsson konstaterar att

²⁰ Larsson, Monika. *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans*. Diss., Lunds Universitet, 2008. S 25.

rättighetskonstruktionen i lag gör rättigheten stark men pekar också på problematiken med att den kan vara svår att förverkliga fullt ut enligt sitt syfte. Larsson menar här att risken finns att rättigheter enligt LSS kan komma att inskränkas i tider av svagare samhällsekonomi.²¹ Lagstiftningen är också en produkt av sin tid och därmed föränderlig för normer i samhället. De handikappolitiska mål och ambitioner som lagstiftningen syftade tillfredsställa kan i samhällsekonomiskt svårare tider förstås som underordnade andra, exempelvis ekonomiska eller ideologiska normer.²² Det faktum att lagen i Larssons forskning framstår vara föränderlig över tid beroende på läget i samhället tyder på att min granskning av den politiska diskursen kring ämnet är relevant. Larsson reflekterar avslutningsvis kring det faktum att rättigheten personlig assistans sedan den infördes varit under konstant förändring och att den har reducerats i förhållande till sin ursprungliga utformning. Hon konstaterar att det är troligt att rättigheten kommer att inskränkas ytterligare över tid.²³

Lennart Erlandsson skrev 2014 en rapport för Akademikerförbundet SSR och Handikappförbunden med titeln ”LSS – Målsättningen som försvann”. Rapporten bygger på hans avhandling ”Rätt, norm och tillämpning. En studie av normativa mönster vid LSS beslut”²⁴, men då rapporten i större utsträckning förhåller sig mer träffsäkert närmre min forskning väljer jag att fokusera på denna. Erlandsson granskar i rapporten hur LSS (främst med fokus på personlig assistans) tillämpas av olika instanser och hur den tillämpningen inte alltid sker med fokus på lagens socialpolitiska syfte eller målsättning. Han pekar på problematiken med att olika myndigheter så som kommun, Försäkringskassa och förvaltningsdomstol alla arbetar med tillämpning av LSS-lagstiftningen. Alla de myndigheter som arbetar med tillämpningen har olika interna styrdokument men också olika normer och villkor att förhålla sig till.²⁵ Detta innebär att alla myndigheterna faktiskt kan ha olika syn på hur lagen bör tillämpas vilket kan leda till ojämna och rättsosäkra beslut. Variationerna i tillämpningen och det faktum att olika

²¹ Larsson, 2008. S 26.

²² Ibid. S 246.

²³ Ibid. S 252.

²⁴ Erlandsson, Lennart, 2014. *Rätt, norm och tillämpning. En studie av normativa mönster vid beslut enligt LSS på tre arenor*. Diss., Lunds Universitet, 2014.

²⁵ Erlandsson, Lennart. *LSS – målsättningen som försvann*. Rapport för Akademikerförbundet SSR och Handikappförbunden, 2014. S 7.

instanser omtolkar varandras beslut menar Erlandsson leder till en mer restriktiv tillämpning av lagen.²⁶ Beslutsfattare inom olika instanser kan också sakna den kompetens som krävs för att fatta rättssäkra beslut med hänsyn till lagens syften. Chefer och politiker kan också ha en uppfattning om att lagen bör tolkas restriktivt eftersom budgeten är begränsad.²⁷ Erlandsson lyfter här vikten av att LSS faktiskt är en rättighetslagstiftning vilket innebär att den enskilde inte ska kunna få avslag på insatser enligt LSS med hänsyn till dålig ekonomi hos beslutsfattaren.²⁸ Här kan knytas an till det Larsson också konstaterar i sin forskning, att lagstiftningen är föränderlig för normer i samhället och därmed också kan underordnas andra uppfattningar, till exempel om att budgeten är begränsad som Erlandsson pekar på.

Den problematik som Erlandsson lyfter fokuserar på hur den juridiska tillämpningen av lagen i olika instanser kan riskera att inte förhålla sig korrekt till och uppnå lagstiftningens ursprungliga syften. Detta aktualiserar också den undersökning jag ämnar göra av hur politiken förhåller sig till de ursprungliga ambitionerna i lagen. Det är ju trots allt politiken som står bakom de övergripande riktlinjerna till olika myndigheter. Erlandsson menar vidare att avsaknaden av en enhetlig tillämpning av lagstiftningen gör att det behövs en ny rättstillämpningsmodell som kan användas inom alla arenor.²⁹

Mattias Näsman skrev 2016 en rapport för STIL (Stiftarna av Independent Living i Sverige) om ”Konsekvenser av indragen assistansersättning – En studie om medikalisering och hur kostnader skiftar från samhället till brukaren och dess anhöriga”. Näsman rapport utreder hur samhällets stöd och service till personer med funktionshinder förändrats sedan 1994 då LSS infördes. Näsman konstaterar att ett starkt fokus på att kontrollera kostnader inom LSS resulterat i striktare kontroller av stödmottagare och en medikalisering i synen på stöd och service till personer med funktionshinder.³⁰ Detta antyder att tillämpningen av LSS riskerar att handla om en medikaliserad bedömning av brukaren istället för att fokusera på lagens intentioner om självständighet, delaktighet och jämlikhet i livsvillkor. Näsman pekar också likt

²⁶ Erlandsson, 2014. S 32.

²⁷ Ibid. S 32.

²⁸ Ibid. S 8.

²⁹ Ibid. S13.

³⁰ Näsman, 2016. S 5.

Erlandsson tidigare på funktionen av LSS konstruktion som rättighetslagstiftning. Han lyfter att kommunernas och Försäkringskassans tillämpning av lagstiftningen skiljer sig åt vilket tyder på att olika instanser väljer att tolka LSS utifrån sina egna förutsättningar och riktlinjer. Detta innebär i förlängningen att LSS trots sin rättighetskonstruktion behandlas som ett mellanting mellan ramlag och rättighetslag.³¹ Detta stämmer in med den bild Erlandsson pekar på i sin forskning om att olika beslutsfattare kan ha uppfattningen att budgeten är begränsad och lagen därmed bör tolkas restriktivt. Just det faktum att budgeten är begränsad är något som Näsman tillstyrker i sin rapport där han pekar på att det över tid fokuserats starkt på att kontrollera kostnadsutvecklingen kring LSS. Han menar dock att fokus sedan 2015 kommit att skifta från kostnadskontroll till kostnadsminskningar.³²

Den tidigare forskningen pekar gemensamt på att uppfattningar om budget och behov av besparingar är något som kan påverka tillämpningen av lagstiftningen, trots att det rör sig om en rättighetslagstiftning. Detta framstår som intressant för min undersökning om diskursens förhållningssätt till de ursprungliga intentionerna. Givet det den tidigare forskningen uppenbarar kanske det i min undersökning tyder på att intentionerna med LSS riskerar att nedprioriteras politiskt för andra samhällsnormer och uppfattningar, som att budgeten är begränsad och kostnaderna för höga.

2.2 Forskningsläge – Sverige som välfärdsstat

Det teoretiska perspektivet för uppsatsen baseras på Magnus Berg och Fredrik Sunnemarks bok om systemskiftet i svenska välfärdsstaten. För att ge en förståelse för det teoretiska perspektivet och vilka historiska värden och traditioner som hänvisas med begrepp som välfärdsstat, presenteras i detta avsnitt en översikt av de förändringar som skett inom den svenska välfärdsstaten under slutet av 1900-talet. Forskningsläget på detta område presenteras som en historisk översikt. Översikten har hämtats från två olika forskningsprojekt på området, dels Magnus Berg och Fredrik Sunnemark själva med sin

³¹ Näsman, 2016. S 66.

³² Ibid. S 63-64.

bok om systemskiftet i den svenska välfärdsstaten, och dels Bengt Larsson, Martin Lethell och Håkan Thörns bok *Transformations of the Swedish Welfare State*.

Det Berg och Sunnemark ger sig ut för att åstadkomma i sin bok är två saker. Inledningsvis ger de sig efter att bevisa att de förändringar som skedde inom svensk offentlig sektor under perioden från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet var så pass omfattande att det går att tala om ett systemskifte. Därutöver och mer huvudsakligen försöker de också påvisa hur detta systemskifte förstås och hur det påverkat och förändrat det politiska samtalet i Sverige.

För att på ett tydligt sätt presentera Sverige som välfärdsstat är det nödvändigt att inledningsvis presentera Sverige som det tidigare associerades till idén om välfärdsstaten, innan något slags systemskifte hade inträffat. Begrepp som ”folkhem” och ”svenska modellen” är vanliga i beskrivningen av Sverige fram till tidigt 1990-tal och det påstådda omfattande skiftet. Svenska modellen kan påstås ha haft sina glansdagar i perioden från 1950-talets slut till in på 1970-talet.³³ Begreppet ”svenska modellen” finns olika beskrivningar av vad det faktiskt representerar och innebär, ett exempel på en definition är *omfattande välfärdsanordningar och ett större mönster kring dessa*.³⁴ Detta är en bred definition som kan träffa ganska väl i Sverige även som det ser ut idag.

En något tydligare beskrivning av Sveriges välfärdspolitik som en del av den svenska modellen finns i *Transformations of the Swedish Welfare State* av Bengt Larsson, Martin Lethell och Håkan Thörn. Deras bok skrevs 2012 och syftar till att kritiskt utforska hur det svenska politiska styret och välfärdsstaten förändrats till idag. De menar att svensk välfärdspolitik innan det påstådda skiftet baserades på Keynesiansk ekonomisk politik med en politiskt styrd marknadsekonomi med aktiva arbetsmarknadsåtgärder och en konstant expansion av statligt producerade välfärdstjänster baserade på höga skatter med målet att utjämna socioekonomiska ojämlikheter, allt omfattat av en vidsträckt statlig byråkrati.³⁵ Folkhemmet beskrivs av Sunnemark som ett socialdemokratiskt projekt, likt den svenska

³³ Berg, Magnus och Sunnemark, Fredrik. *Politikens riktning och livets gång: erfarenheter och förståelser av systemskiftet i svensk politik*. Stockholm: Carlsson, 2006. S 30.

³⁴ Ibid. s 30.

³⁵ Larsson, Bengt, Lethell, Martin och Thörn, Håkan (red.). *Transformations of the Swedish Welfare State. From Social Engineering to Governance?* UK: Palgrave Macmillan, 2012. S 3.

modellen, med omfattande strukturella välfärdsreformer, höga och progressiva skatter och ett konstant växande socialt säkerhetsnät.³⁶ Välfärdsstaten och dess närapå allomfattande egenskaper, beskrivna ovan, framstår alltså som tydligt kopplat till någon slags idé om en samhällelig, nationell identitet.

Sverige har haft en central roll i utvecklingen av välfärdsstatens idéhistoria menar Larsson, Lethell och Thörn. Internationellt sett har ofta Sverige beskrivits med hyllningar som en spjutspets av modernism och framsteg och en förebild för andra länder inom social och ekonomisk politik.³⁷ Även Berg och Sunnemark beskriver hur Sveriges självbild internationellt blev nära kopplat till välfärdsstaten. Detta innebar också en känsla av oantastlighet och stolthet kring välfärdsstaten vilket tydligt präglade Sveriges relation med Europa och övriga världen.³⁸ Det måste nämnas att Socialdemokraterna och Socialdemokratien spelat en avgörande roll i utvecklingen av folkhemmet, den svenska modellen och den tidiga svenska välfärdsstaten. Socialdemokraterna styrde trots allt Sverige oavbrutet i över 40 år från 1932 till 1976.³⁹ Under denna tiden lades grunden för Sveriges självidentitet som folkhem och välfärdsstat.

Trots att Socialdemokratien präglade bygget av välfärdsstaten i Sverige kom kritiken mot svenska modellen under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet från både höger och vänster på den politiska skalan. Kritiken kretsade främst kring att den konstant växande statliga byråkratiapparaten var för överreglerande och detaljstyrande.⁴⁰ Från att ha vaktat folkhemmet och den svenska modellen i decennier började alltså även Socialdemokraterna kritisera den svällande välfärdsstaten och bli en av motståndarna till folkhemmet.⁴¹ Systemskiftet i svensk politik var en del av en högervåg med avregleringar och minskning av välfärdens omfattning men utvecklingen har drivits på av politiker på båda sidor av den politiska skalan. Man kan inte heller påstå att den socialdemokratiska regeringen som efterträdde regeringen Bildt 1994 gjorde något för att bromsa eller vända

³⁶ Sunnemark, Fredrik. Who Are We Now Then? The Swedish Welfare State in Political Memory and Identity. *Kultura: International Journal of Cultural Researches*. vol. 4, no. 5 (2014): 7-16. S 8.

³⁷ Larsson, Lethell och Thörn, 2012. S 6.

³⁸ Berg och Sunnemark, 2006. S 207.

³⁹ Larsson, Lethell och Thörn, 2012. S 6.

⁴⁰ Ibid. S 7.

⁴¹ Berg och Sunnemark, 2006. S 52.

den utveckling man inlett och den fortsatta högersvängen som hela det svenska politiska fältet gjorde.⁴² Den attityd med vilken de flesta politiker, höger som vänster, kan påstås ha mött högersvängen med är att det inte fanns något alternativ.⁴³ De förändringar som skedde som tillsammans utgjorde det så kallade systemskiftet var många och omfattande. Huvuddragen var avregleringar, privatiseringar av statligt ägda företag, fokus på minskning av statsskuld, minskning av välfärdstjänster, balanserade budgetar och öppnande för privata aktörer att driva skola och sjukvård.⁴⁴ Mer specifikt kan pekas ut exempelvis att järnvägstrafiken avreglerades 1991, den första svenska reklamfinansierade, markbundna Tv-kanalen (TV4) började sända 1991, skolpeng införs 1992, telemonopolet avskaffades 1993, privata arbetsförmedlingar tilläts från 1993 och el-monopolet avskaffades 1996.⁴⁵ En tydlig högersväng kan urskiljas i de politiska reformer som genomfördes under 1990-talet och med det ett kliv bort från de omfattande skyddsnet och välfärdsapparat som den tidigare svenska modellen inneburit.

En annan viktig aspekt som drev på det svenska politiska systemskiftet var globaliseringen. Den svenska ekonomin blev under 1980- och 1990-talet en del av en globalt ekonomiskt sammanhang där ekonomiska förändringar och händelser inte begränsade sig vid landsgränser. Världen var för första gången underställd ett och samma gemensamma ekonomiska system; marknadsekonomi. Makten över den svenska ekonomiska politiken blev med detta endast svensk till en del.⁴⁶ Som ett led i globaliseringen blev även Sverige medlem i EU 1995. Med en globaliserad ekonomi där företag och stater verkar internationellt går den ekonomiska utvecklingen också snabbare, både upp och ner, vilket på ett nytt sätt utmanade den svenska ekonomiska politiken till anpassning snarare än ekonomisk styrning.

⁴² Berg och Sunnemark, 2006. S 65.

⁴³ Larsson, Lethell och Thörn, 2012. S 4.

⁴⁴ Ibid. S 4.

⁴⁵ Berg och Sunnemark, 2006, s 66.

⁴⁶ Ibid. S 67.

3 Teori och metod

3.1 Teori

Det teoretiska perspektivet baseras på Magnus Bergs och Fredrik Sunnemarks bok från 2006 *”Politikens Riktning och Livets Gång – Erfarenheter och förståelser av systemskiftet i svensk politik”*. Jag sökte ett teoretiskt perspektiv om välfärdsstaten och vilken roll denna spelar i den svenska politiken och självbilden. Denna vinkel framstod som intressant då jag uppmärksammat att välfärden verkar ha ett så självklart utrymme i svensk politik och att det då framstår som märkligt att frågan om LSS kan bli så omdebatterad och kritiserad för att nermonteras. Efter omfattande sökning landade valet på Berg och Sunnemarks bok.

I föregående avsnitt om forskningsläget beskrevs den historiska resa av omfattande förändringar som gjorts i den svenska välfärdsstaten, bland annat med hjälp av Berg och Sunnemarks bok. I detta avsnitt kommer jag nu att närmare presentera på vilket sätt förståelsen om välfärdsstaten fungerar som teoretiskt perspektiv för uppsatsen.

Vad händer med det kollektiva minnet och det nationella medvetanderummet när det traditionella välfärdssamhället genomgår så omfattande förändringar som den svenska välfärdsstaten gjort? Först och främst konstaterar Berg och Sunnemark att det verkar finnas en förvirring och motsättning i politikernas uppfattning och framställning av vad som hänt under systemskiftesåren. Ingenting och allting har hänt på en och samma gång. Det framstår en spricka mellan den personliga och kanske politiska idémässiga utvecklingen och samhällsutvecklingen.⁴⁷ Politiken försöker framhålla en idémässig kontinuitet, en ideologisk fasthet att lita på, mot den omfattande förändringen i samhällsutvecklingen. Författarna pekar här också ut det faktum att den idémässiga kontinuiteten är en del av

⁴⁷ Berg och Sunnemark, 2006, S 80.

politikernas varumärke.⁴⁸ Demokratin lutar sig till stor del på att väljarna ska kunna lita på politikernas ideologiska förankring och att de håller sig konsekventa i sin idémässiga utveckling. Om politikern förlorar den idémässiga kontinuiteten, exempelvis genom att som socialdemokratisk politiker erkänna att man varit en del av samhälleliga högersvängen och drivit på systemskiftet, då förlorar politikern också trovärdighet.

Trots den stora förändring som skett i välfärdsstaten Sverige under systemskiftetiden är fortfarande det specifika svenska välfärdssystemet en djupt rotad struktur i det svenska självmedvetandet.⁴⁹ Berg och Sunnemark beskriver det som att åkallandet av den klassiska välfärdsstaten så som den existerar i svenskt självmedvetande tycks vara ofrånkomligt i det svenska politiska samtalet. Det är fortsatt självklart och nödvändigt för varje svensk politiker att tala om välfärdsstatens bevarande och utvecklande på något sätt som det politiska arbetets mål.⁵⁰ Den beskrivning Berg och Sunnemark ger av det svenska politiska samtalet framställer det som en retorik präglad av kamp mellan hänvisningar till marknadsekonomins obönhörliga framfart och minnet av och åkallandet av välfärdens traditionella värderingar. Kampen fortgår som för att hävda Sveriges fortsatta förmåga att leva upp till den idealbild av välfärdsstaten som det kollektiva minnet talar om och som det nationella medvetanderummet kräver för att förbli någorlunda intakt.⁵¹ För att hävda sin trovärdighet som politiker framstår det som närmast ofrånkomligt att värna och vara stolt över Sverige som välfärdsstat i det svenska politiska samtalet, oavsett vilka eftergifter som görs med hänvisning till den samhällsekonomiska utvecklingen. Minskningar i omfattningen av välfärdsstaten verkar i svensk politisk retorik enklast utföras genom hänvisningar till ett ekonomiskt läge som inte kan förändras på något sätt.

Denna balansgång i den politiska retoriken mellan den självklara välfärdsstaten och den lika självklara globala marknadsekonomi skapar en tvetydighet hos politiker och ett glapp mellan politiken och medborgarna. Berg och Sunnemark uttrycker det som att medborgare inte känner igen sig i den sfär dit det politiska samtalet förflyttat sig. När politiken inte längre är byggd på värderingar utan på något annat mer svårförståeligt och

⁴⁸ Berg och Sunnemark, 2006. S 268.

⁴⁹ Ibid. S 208.

⁵⁰ Ibid. S 228-229.

⁵¹ Ibid. S 209.

föränderligt så kommer en upplevelse av att vara underkänd som medborgare i det politiska samtalet.⁵² Känslan av politisk vilshenhet och utestängning kan sannolikt härröra från ett fasthållande av värderingar som visat sig vara överspelade, både för politiker och medborgare.⁵³ Trots att den svenska välfärdsstaten bevisligen har förändrats kretsar fortfarande det politiska samtalet kring den kulturella minnesbilden av Sveriges storhet och exceptionalitet som traditionell välfärdsstat.

Välfärdsstaten är scenen för det svenska politiska samtalet. Förståelsen för välfärdsstaten är därför avgörande för förståelsen av svensk politisk diskurs och svensk politisk utveckling. Det är mot bakgrund av detta som jag vill granska den politiska diskursen om LSS. LSS-lagstiftningen är ett tydligt och omfattande välfärdsprojekt som politiken ifrågasatt kostnaderna för. LSS-lagstiftningen kom till mitt i denna systemskiftetid (1994) då den etablerade bilden av Sverige som välfärdsstat kom att utmanas på riktigt, vilket gör det än mer intressant att granska den politiska diskursen i förhållande till bilden av välfärdsstaten. Berg och Sunnemark skrev sin bok 2006, vilket är några år sedan nu. De spår dock i sin bok att de förskjutningar och omorienteringar av det politiska samtalet och den politiska praktiken som skett under och efter systemskiftetiden, sannolikt ser ut att fortsätta i en överskådlig framtid.⁵⁴ Det framstår därför som ett intressant projekt att testa vilken roll denna kulturella minnesbild av välfärdsstaten spelar i dagens politiska diskurs. Den teoretiska idé jag hämtar från Berg och Sunnemark och som jag ämnar testa på mitt material är alltså vilken roll den kulturella minnesbilden av välfärdsstaten spelar för det politiska samtalet om LSS i Sverige. Teorin kommer att appliceras i analysavsnittet på den politiska diskursen som fenomen, för att svara på den andra frågeställningen.

De svagheter eller begränsningar som finns med valet av teori är att teorin är väldigt omfattande och kan riskera att flytta fokus för långt ifrån frågan om LSS. Detta är således något jag bär med mig i undersökningen och har i åtanke. Styrkan med teorin är just dess möjlighet att bredda forskningsfältet om LSS genom att ställa det i relation till välfärdsstaten som sammanhang.

⁵² Berg och Sunnemark, 2006. S 285.

⁵³ Ibid. S 13.

⁵⁴ Ibid. S 13.

3.2 Metod

Metoden för undersökningen är Theo Van Leeuwens variant av diskursanalys med fokus på legitimering som en avgörande aspekt av diskursen. Han presenterar metoden i sin bok ”*Discourse and Practice – New Tools for Critical Discourse Analysis*” från 2008.

Van Leeuwen förklarar begreppet diskurs som en re-kontextualiserad social praktik.⁵⁵ Han menar att all text, och därmed också alla representationer av vad världen är och vad som pågår i den, borde ses som representationer av sociala praktiker. Analysen av texter och diskurser bör därför, enligt Van Leeuwen, ske utifrån vilket sätt de framställer och eller förändrar sociala praktiker.⁵⁶ Diskurser representerar inte bara det som pågår och är, utan de utvärderar, rättfärdigar, och ger också syfte till det. Detta kan i många fall säga mer om det sociala sammanhanget än representationen av den sociala praktiken i sig.⁵⁷ Detta gör Van Leeuwens metod särskilt intressant för min undersökning. Jag är intresserad av att testa den politiska diskursen om LSS och se hur politikerna rättfärdigar, legitimerar och ger syfte till diskussionen om lagstiftningen i förhållande till dess ursprungliga intention. Som beskrivits tidigare i teoriavsnittet säger Berg och Sunnemarks teori något om välfärdsstatens roll som ram och förhållningssätt i den svenska politiska diskursen. Det framstår därmed som särskilt intressant att testa teorin genom en diskursanalys av den politiska debatten om LSS.

Van Leeuwen presenterar sin analysmodell av legitimering som diskursiv konstruktion som ett verktyg för att kritiskt granska diskurser. Van Leeuwen pekar ut fyra stora kategorier som han menar är avgörande aspekter av legitimeringen i en diskurs. De delar han identifierar är legitimering genom auktorisering, genom moralisk värdering, genom rationalisering och legitimering genom mythopoesis (storytelling).⁵⁸ Van Leeuwen menar att dessa typer av legitimeringsstrategier kan användas både för att legitimera och stärka en diskursiv norm men också för att delegitimera och kritisera.⁵⁹

⁵⁵ Van Leeuwen, Theo. *Discourse and Practice. New Tools for Critical Discourse Analysis*. New York: Oxford University Press, 2008. S 3.

⁵⁶ Ibid. S 5.

⁵⁷ Ibid. S 6.

⁵⁸ Ibid. S 105-106.

⁵⁹ Ibid. S 106.

Van Leeuwen delar in respektive kategori av legitimering i underkategorier.

Den första kategorin, legitimering genom auktorisering delar han in på följande sätt:

- Personlig auktoritet. Auktoritet som grundas på en persons status eller roll i ett visst sammanhang, exempelvis föräldrars och lärares auktoritet över ett barn.⁶⁰
- Auktoritet av expertis. Till skillnad från personlig auktoritet grundar sig denna typ av auktorisering på expertis snarare än status. Det kan handla om den typ av expertis som en känd forskare besitter när denne uttalar sig i sitt forskningsfält.⁶¹
- Förebilds-auktoritet. Auktoriseringen handlar här om att peka ut förebilder vilkas exempel andra bör följa. Auktoriseringen är vanlig exempelvis i media där man använder olika kända personligheter för att inspirera andra att vilja köpa likadana saker, klä sig liknande osv.⁶²
- Opersonlig auktoritet. Auktoritet är inte nödvändigtvis kopplat till en person utan kan även botten i lagar och regler vilka människor förväntas följa.⁶³
- Auktoritet av tradition. Denna typ av auktorisering lutar sig på vad som är tradition, vana och norm. Det faktum att något alltid gjorts på ett visst sätt används som ett tillräckligt skäl att legitimera att fortsätta göra likadant.⁶⁴
- Auktoritet av konformitet. Auktorisering grundar sig här på att anpassa normer och tillvägagångssätt till hur andra gör. Ett sätt att agera legitimeras alltså av att alla andra gör så och då måste det vara rätt.⁶⁵

Den andra kategorin fokuserar på moralisk värdering som en metod för legitimering. Van Leeuwen pekar ut följande underkategorier till den moraliska värderingen som legitimeringsstrategi.

- Värdering. Användande av värderande adjektiv är en avgörande del av den moraliska typen av legitimering. Orden kommunicerar både praktiska kvaliteter och de moraliska värden som är knutna till dessa. Ord som normalt, naturligt och liknande är exempel på denna typ av värdering.⁶⁶

⁶⁰ Van Leeuwen, 2008. S 106.

⁶¹ Ibid. S 107.

⁶² Ibid. S 107.

⁶³ Ibid. S 108.

⁶⁴ Ibid. S 108.

⁶⁵ Ibid. S 109.

⁶⁶ Ibid. S 110.

- Abstraktion. En annan strategi för legitimering fokuserar på användandet av abstrakta referenser till olika handlingar eller vanor för att moralisera dessa. Det kan handla om att beskriva barnets första skoldag som ett första steg mot självständighet, vilket alltså moraliserar självständighet som en eftersträvansvärd kvalitet. Detta knyter vardagshandlingar till diskurser om moraliska värderingar.⁶⁷
- Analogier. Jämförelser eller liknelser med andra handlingar och sammanhang kan användas för att ge positiv eller negativ anknytning till moraliska värderingar. På så vis ger liknelsen eller analogin en legitimerande eller delegitimerande funktion.⁶⁸

Den tredje kategorin Van Leeuwen pekar ut som legitimeringsstrategi är rationalisering. Han identifierar följande två underkategorier.

- Instrumentell rationalisering. Denna typ av rationalisering legitimerar en viss typ av handling eller praktik med hänvisning till dess mål, användning och effekter.⁶⁹
- Teoretisk rationalisering. Denna metod för legitimering fokuserar på rationalisering med hänvisning till en naturlig ordning av saker och ting.⁷⁰

Den sista kategorin Van Leeuwen identifierar som legitimeringsstrategi är den om mythopoesis, eller storytelling. Denna typ av legitimering används i moraliska berättelser där den som ägnar sig åt legitimerade sociala handlingar belönas och motsatsen ofta bestraffas. Varnande berättelser används således för att förmedla vad som händer om en person inte anpassar sig till etablerade och legitimerade normer.⁷¹

Inledningsvis har undersökningen gjorts genom en översiktlig sortering av materialet utifrån de fyra övergripande kategorierna av legitimering som Van Leeuwen presenterar. Därefter analyseras respektive kategori djupare för att söka särskilda tendenser och legitimeringar i diskursen. Metodens styrka är att den tillför ett tydligt praktiskt tillvägagångssätt utifrån legitimeringsstrategierna men den begränsas också på samma sätt av att granskningen fokuseras enbart kring detta. Det är därför viktigt att bära med

⁶⁷ Van Leeuwen, 2008. S 111.

⁶⁸ Ibid. S 111.

⁶⁹ Ibid. S 113.

⁷⁰ Ibid. S 113.

⁷¹ Ibid. S 117-118.

sig denna begränsning i undersökningen och noga fokusera på vidare analyser och tendenser som uppenbaras från legitimeringsstrategierna. Fokus kommer därför också läggas på vilka teman som kan urskiljas i materialet och på vilket sätt legitimeringsstrategierna används i dessa.

4 Undersökning och analys

I följande kapitel presenteras och analyseras resultatet av undersökningen. Kapitlet delas in i två avsnitt där det första behandlar den första frågeställningen om hur dagens politiska diskurs om LSS förhåller sig till lagens ursprungliga syfte. Metoden är styrande i denna del och resultatet presenteras och analyseras utifrån användandet av Van Leeuwens strategier för legitimering. Andra avsnittet behandlar den andra frågeställningen om vilken roll synen på välfärdsstaten spelar i den politiska diskursen om LSS. Här är teorin om välfärdsstatens roll i politisk diskurs styrande för analysen.

4.1 Undersökning – Politiska diskursen om LSS

I följande avsnitt presenteras resultatet av undersökningen utifrån användandet av Van Leeuwens legitimeringsstrategier i primärmaterialet. Primärmaterialet består som tidigare redovisats av riksdagsdebatter till två betänkanden och fem interpellationer. Undersökningen av materialet har uppenbarat en del teman som förekommer i den politiska diskursen om LSS. De teman som identifierats fungerar som delavsnitt i presentationen av resultat i detta avsnitt. Under varje avsnitt presenteras och analyseras användningen av Van Leeuwens legitimeringsstrategier i respektive tema.

4.1.1 Värdet av och kvaliteten på den ursprungliga LSS-lagstiftningen från 1994.

Ett tema som är tydligt förekommande och tongivande till diskursen om LSS är temat om värdet av och kvaliteten på den ursprungliga lagstiftningen. Politikerna värderar tydligt LSS-lagstiftningen från 1994 som en av de viktigaste välfärdsreformerna någonsin men många av dem kritiserar den också för att alltid ha varit bristfällig.

Van Leeuwens legitimeringsstrategi om opersonlig auktoritet framstår som en av de politikerna använder sig av i temat. LSS-lagstiftningen i sig behandlas som en auktoritet

att förhålla sig till och visa aktning inför. Politikerna närmast tävlar med varandra om att framhålla sin respekt och stolthet för reformen. Ett exempel på detta syns i följande citat av Ander W Johnsson för Centerpartiet.

Detta är en av de mest fantastiska välfärdsreformer vi har. Den sjuösattes av en alliansregering under tidigt 90-tal och den har möjliggjort för människor med svåra funktionsnedsättningar att få ett dragligt liv.⁷²

Här tydliggörs också vilken effekt reformen har haft för de som omfattas av LSS och även Van Leeuwens instrumentella rationalisering kan identifieras i detta. Politikerna motiverar att LSS-lagstiftningen är en lag som ska skyddas, värnas och kännas stolthet över då den haft goda effekter på enskilda människors livskvalitet. Lagstiftningens mål och effekter används alltså för att visa på dess värde och legitimera värnandet av den.

En annan typ av legitimering som är vanlig för diskursen om LSS är moralisk värdering. Maj Karlssons inlägg i riksdagsdebatten om vissa förslag för personlig assistans är ett talande exempel på detta.

Införandet av LSS och den personliga assistansen är därför en frihetsreform verkligen värd namnet, en reform som gav tillbaka människor deras värde, en reform som för de som föddes efter införandet gjorde det självklart att kunna leva som alla andra.⁷³

Karlsson lyfter begrepp som frihet, människovärde och möjligheten att leva som alla andra vilket är tydligt associerat med positiva och laddade moraliska värderingar, vilka ger en legitimerande funktion för själva reformen. De värden som knyts till syftet och ambitionen med lagstiftningen och det LSS faktiskt åstadkom och åstadkommer för personer med funktionshinder innebär att själva LSS-lagstiftningen får en moralisk laddning och värdering. Diskursen om LSS präglas tydligt av denna moraliska värdering och skapar en självklar premiss om att visa respekt för och värna reformen.

⁷² Anders W Johnsson (C) i Riksdagens protokoll 2017/18:78 angående Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU17 Vissa förslag om personlig assistans. S 36.

⁷³ Maj Karlsson (V) i 2017/18:76. S 38.

Trots att de flesta politiker oavsett partitillhörighet framhåller värdet av reformen framstår en viss skillnad på detta tema mellan styrande politiker och politiker i opposition. Regeringsföreträdande politiker är mer benägna än de i opposition att måla ut den ursprungliga LSS-lagstiftningen som bristfällig och ihålig från start. Åsa Regnér för Socialdemokraterna pekar tydligt på detta i följande exempel.

”Det har i stort sett inte gått något år utan att ersättningen har utretts eller granskats i något avseende. Det har rört stora kostnadsökningar, brister i lagstiftningen, brister i Försäkringskassans tillämpning och hantering av ersättningen, kostnadsöverväringar på grund av dubbelt huvudmannaskap etcetera.”⁷⁴

Även här används en form av instrumentell rationalisering för att peka på brister i lagstiftningens förhållande mellan mål och effekter. Regnér rationaliserar sin kritik mot lagstiftningen genom att visa på alla de områden där brister i lagstiftningen utretts. Även Jan Lindholm från Miljöpartiet använder sig av denna typ av legitimeringsstrategi för kritiken i följande citat.

Vi vet dock att den LSS-lagstiftning som idag gäller är väldigt ihålig och det var en borgerlig regering som genomförde den. Vi är inte intresserade av att göra dåliga lagstiftningsarbeten, utan vi vill göra det hela grundligt.⁷⁵

Här tillkommer utöver den instrumentella rationaliseringen av kritiken till lagstiftningen även en del av det politiska spelet. Politikerna använder den påstått bristfälliga lagstiftningen för att utmana sina motståndares legitimitet och auktoritet. Här syns alltså ytterligare spår av Van Leeuwens legitimeringsstrategi om auktoritet. Även oppositionspolitiker uppmärksammar att brister finns i lagstiftningen men fokuserar mer på behovet av att förnya och modernisera. Exempel på detta syns i följande citat av Björn Eliasson från Liberalerna.

⁷⁴ Åsa Regnér (S) i Riksdagens protokoll 2014/15:29 angående interpellation 2014/15:113 Maj Karlsson till Åsa Regnér om personlig assistans. S 30.

⁷⁵ Jan Lindholm (MP) i Riksdagens protokoll 2017/18:40 angående Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken. S 17.

Reformen behöver värnas och utvecklas. Den behöver moderniseras och förnyas, och för detta krävs utredningar och skarpa förslag. Men i grunden är LSS inte ett problem.⁷⁶

Kritiken här är mer fokuserad på utveckling och potential. Eliasson legitimerar både ett skydd av lagstiftningens goda intentioner och viktiga roll men också dess behov av modernisering och utveckling. Eliasson kritiserar också regeringens värdering av och syn på LSS-lagstiftningen vilket syns i följande citat.

Vår kritik handlar istället om själva grundinställningen [regeringens grundinställning] till LSS- reformen, att den är ett problem som ska begränsas, inskränkas och skäras ner.⁷⁷

Regeringens sätt att se på lagstiftningen målas här ut som något som kränker lagstiftningens goda syfte och värde. LSS i sig värderas moraliskt av Eliasson och han använder regeringens påstådda inställning till lagen som ett sätt att delegitimeras regeringens auktoritet. Återigen kan alltså Van Leeuwens legitimeringsstrategi om auktoritet urskiljas i den politiska diskursen. Skiljelinjen mellan styrande politiker och oppositionspolitiker blir något tydligare när det gäller brister i lagstiftningen. Oavsett partitillhörighet uppmärksammar politikerna att det finns visst behov av utveckling och modernisering inom lagstiftningen. Regeringspolitikerna från S och MP är dock mer benägna att trycka på att lagen från start kritiserats som bristfällig och ihålig. Här kan påpekas att det var en alliansregering som genomförde reformen 1994 och det är alltså sannolikt en del av det politiska spelet att visa på brister i motståndarens politiska gärningar. Sannolikt är också allianspolitiker mer benägna att försvara den lagstiftning de själva varit med och tagit fram. Den röd-gröna regeringen har däremot närmare till kritik mot lagstiftningen då detta samtidigt innebär en möjlighet att positionera sig gentemot motståndaren och därmed minska motståndarens legitimitet.

4.1.2 Problembeskrivningen av LSS- lagstiftningen.

Det andra temat som identifierats i diskursen följer på det första om lagens värde och brister. Politikerna framhåller alla på lite olika sätt att det finns behov av utveckling eller

⁷⁶ Bengt Eliasson (L) i Riksdagens protokoll 2016/17:58 angående interpellation 2016/17:207, 215 och 2016 Bengt Eliasson till Åsa Regnér om tilläggsdirektiv till LSS-utredningen. S 48.

⁷⁷ Bengt Eliasson (L) i Riksdagens protokoll 2015/16:129 angående interpellation 2015/16:745 Bengt Eliasson till Åsa Regnér om besparingar i assistansersättningen. S 45.

förändring där LSS-lagstiftningen brister. Politikerna visar med detta alltså att det är något med LSS som inte fungerar, något som är ett problem. Temat som kan urskiljas i detta handlar alltså om problembeskrivningen kring LSS-lagstiftningen, om vad det är som inte fungerar, vad som behöver åtgärdas. Hela temat fungerar som en typ av instrumentell rationalisering genom att peka ut vad som blir fel mellan mål och effekter. Detta legitimerar politikernas ståndpunkter om vad som behöver förändras i lagstiftningen.

Bengt Eliasson för Liberalerna beskriver problemen med och utvecklingen av LSS-lagstiftningen på följande sätt.

Personer som hade rätt till stöd så som lagstiftningen tolkades tidigare får inte detta längre. Människor som borde ha fått komma in får inte längre det stöd som vi en gång här i kammaren var överens om att de skulle ha rätt till.⁷⁸

Beskrivningen av problematiken kring LSS knyter an till de beskrivningar av rapporter, reaktioner och oro i samhället som beskrevs inledningsvis i uppsatsen. Eliasson förhåller sig också till lagstiftningens ursprungliga syfte, att möjliggöra för personer med funktionshinder att leva självständiga liv och vara delaktiga i samhället på jämlika villkor. Eliasson använder sig här av moralisk värdering som legitimeringsstrategi. LSS-lagstiftningen i sig är tydligt moraliskt värderad som tidigare nämnts och påvisandet av att lagen inte längre fungerar som tänkt för de som behöver den får en tydligt legitimerande funktion för värnandet av en återupprättad LSS-lagstiftning.

En annan av Van Leeuwens legitimeringsstrategier som präglar en del i diskursen om LSS och personlig assistans och kanske särskilt på detta tema är storytelling eller mythopoesis. Ett exempel på detta syns i följande citat av Bengt Eliasson.

Men jag antar också att statsrådet möter de människor som inte vågar kontakta försäkringskassan längre av rädsla för att förlora det stöd de idag har – människor som den kille jag mötte i förra veckan, som håller andan varje gång telefonen ringer om den uppringande skulle presentera sig som myndighetshandläggare.⁷⁹

⁷⁸ Emma Henriksson (KD) i 2017/18:40, S 4.

⁷⁹ Bengt Eliasson (L) i 2016/17:58, S 52.

Eliasson använder här enskilda människors berättelser för att visa på hur problemet med nedskärningar i insatser faktiskt ser ut i verkligheten. Människors berättelser får också ett moraliskt värde för åhöraren.

Även företrädare för regeringspartier stämmer till stor del in i denna problembeskrivning som syns i följande citat av Mikael Dahlgvist.

Flera prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen har medfört stora förändringar i tolkningar av grundläggande behov. Flera talare har sagt att detta har medfört att många assistansberättigade har fått minskad hjälp eller minskat stöd från framför allt den statliga assistansersättningen.⁸⁰

Dahlgvist beskriver en liknande utveckling som de tidigare politikerna men använder sig i större utsträckning av instrumentell rationalisering som legitimering. Genom att framhäva utvecklingen med prejudicerande domar och vilken förändring de medfört i minskat stöd för assistansberättigade pekar Dahlgvist på skeenden och effekter som legitimering. Denna typ av problembeskrivning förekommer bland politiker för regeringspartierna men andra problemformuleringar framhävs i betydligt större utsträckning. Ett exempel på detta syns i följande citat av Åsa Regnér som vid tiden för debatten var ansvarig minister för frågorna.

[...] det finns ett antal rapporter, utredningar och genomlysningar, åtminstone fem stycken från olika aktörer, som påpekar att man har kunnat se att den stora andelen privata utförare i många fall – inte alla men många – har utrymme att använda medlen från reformen till att anställa fler jurister eller andra administrativa kostnader som inte skulle omfattas av dessa medel.⁸¹

Regnér pekar här istället ut fusk bland privata aktörer som det stora problemet med lagen idag. Hon använder sig av Van Leeuwens instrumentella rationalisering för att peka ut felslutet mellan syftet med lagstiftningens medel och var hon menar att medlen riskerar att hamna. Detta knyter också an till den moraliska värdering som finns knuten till diskursen om LSS. Genom att uppmärksamma risken för att medel från reformen kan gå

⁸⁰ Mikael Dahlgvist (S) i 2017/18:76, S 41.

⁸¹ Åsa Regnér (S) i 2015/16:129, S 46.

till fusk istället för till de som behöver insatserna från reformen uppfattas sannolikt som något moraliskt fel vilket legitimerar Regnérs problembeskrivning av detta. I följande citat av Jan Lindholm från Miljöpartiet används den moraliska värderingen av fusk ännu tydligare.

Även om det är en väldigt liten del av det totala beloppet som hamnar i fel händer är det varje gång det sker ett allvarligt problem för legitimiteten och för solidariteten i samhället.⁸²

Utöver den moraliska värderingen kring fusk och resurser som försvinner från de som behöver insatserna används här auktoritet som legitimering. Legitimiteten i lagstiftningen utarmas av fusk och oegentligheter vilket och också rättfärdigar upprättandet av auktoriteten och legitimiteten i lagen och samhället. Utöver fusk och felanvändning pekas en ohållbar kostnadsutveckling ut som problem av framför allt regeringsföreträdande politiker. Exempel på detta syns i följande citat av Åsa Regnér.

Jag kan konstatera att assistansersättningen trots ett flertal utredningar [...] inte nått målet om ett långsiktigt hållbart ekonomiskt system.⁸³

Med hjälp av instrumentell rationalisering motiverar Regnér här ett behov av att dämpa kostnadsutvecklingen genom att peka på att målet om ekonomisk hållbarhet för assistansersättningen aldrig uppnåtts. Även oppositionspolitiker förhåller sig till kostnadsutvecklingen och problem med fusk och oegentligheter men framhäver tydligt problematiken med reformens misslyckande gentemot rättighetsbärarna som det stora problemet med lagstiftningens utveckling. Oppositionspolitikerna kritiserar också regeringens ensidiga problembeskrivning av ekonomin vilket syns i följande citat av Bengt Eliasson.

Vi är kritiska till att det är ett ensidigt fokus på just ekonomi och kostnader och att ni faktiskt beslutar om nedskärningar och regelskärpningar utan politisk debatt och framför allt innan analysen är gjord.⁸⁴

⁸² Jan Lindholm (MP) i 2017/18:40. S 14.

⁸³ Åsa Regnér (S) i 2015/16:129. S 43.

⁸⁴ Bengt Eliasson (L) i 2015/16:129. S 45.

Man kan inte, anser jag, göra som regeringen nu gjort: först bestämma att det kostar för mycket och i efterhand analysera vad kostnaderna består av.⁸⁵

Eliasson använder sig här av instrumentell rationalisering för att kritisera regeringens problembeskrivning. Genom att peka på att regeringens ståndpunkt om att reformen kostar för mycket inte rimligtvis kan konstateras innan analysen gjorts kring exakt vad kostnaderna består av, delegitimerar han regeringens påstående. Eliasson knyter också regeringens beslut om den ohållbara kostnadsutvecklingen till att detta i så fall måste innebära ytterligare nerskärningar av de insatser som LSS syftar till för rättighetsbärarna. Han använder på så vis sin kritik mot regeringens problembeskrivning för att legitimera sin egen problembeskrivning.

Trots att oppositionspolitikerna vill minska betydelsen av den ekonomiska delen av problembeskrivningen så förhåller även de sig till denna. Historiskt sett har också denna problembeskrivning av LSS förekommit även från nuvarande oppositionspartier när Alliansen var i regeringsställning. Detta pekar Mikael Dahlgvist på i följande citat.

Din regeringsföreträdare på den tiden [2009] hade samma budskap som du ger oss kritik för, nämligen att assistansen blir för dyr och att det finns fusk och oegentligheter.⁸⁶

Dahlgvist använder sig här av auktoritet genom konformitet som legitimeringsstrategi genom att visa på att även tidigare regeringars företrädare, de som nu kritiserar regeringens problembeskrivning, använt samma problembeskrivning om LSS-lagstiftningen. På så vis legitimerar Dahlgvist den ekonomiska problembeskrivningen om att felet med utvecklingen inom LSS är att det kostar för mycket. Det faktum att kostnaden för LSS varit en del av problembeskrivningen och att detta präglat diskursen under lång tid är något som Maj Karlsson från Vänsterpartiet kritiserar i följande citat.

Med skuggridåer och trolleritrick har två regeringar efter varandra gjort våra rättigheter till en fråga om pengar – en fråga om vad vissa i samhället får kosta.⁸⁷

⁸⁵ Bengt Eliasson (L) i 2016/17:58. S 49.

⁸⁶ Mikael Dahlgvist (S) i 2017/18:40. S 9.

⁸⁷ Maj Karlsson (V) i 2017/18:76. S 39.

Karlsson använder sig här av analogier som en typ av moralisk värdering för att ställa de två problemformuleringarna om ekonomi och misslyckandet att tillsäkra rättigheter mot varandra. Hon legitimerar skyddet för LSS och de rättigheter som hör till genom att visa på de två regeringarnas moraliskt ohederliga sätt att prioritera kostnader över tillsäkran av rättigheter från lagstiftningen. Detta pekar också kärnfullt ut de två problemformuleringarna som politiken lutar sig på i diskursen. Diskursen präglas starkt av diskussionen om vad det faktiskt är som är det stora problemet med LSS-lagstiftningen just nu, vad i utvecklingen som gått fel. De två ståndpunkterna som politikerna balanserar mellan är ansvaret för ekonomin och ansvaret för tillsäkran av rättigheter enligt LSS. Politikerna försöker alla förhålla sig till frågan om det är ett större problem att kostnaderna skjuter i höjden och att det finns risk för fusk eller att människor inte tillsäkras de insatser de har rätt till enligt syftet med lagstiftningen. Politikernas positionering i problemformuleringarna lägger sin grund för vilka åtgärder som bör genomföras och vem som har ansvaret för vad som gått fel.

4.1.3 Auktoritet och ansvar. Vem har ansvar för utvecklingen?

Det tredje temat som identifierats i den politiska diskursen om LSS handlar om auktoritet och ansvar, och om vem som faktiskt har ansvaret för utvecklingen inom LSS - lagstiftningen. Det är framför allt utvecklingen med alla de som förlorat sin assistans och den stora mängden avslag på nyansökningar som politikerna förhåller sig till på detta tema. Det som pekats ut som icke-fungerande i lagstiftningen har någon också ansvar för. Politikerna är dock inte helt eniga om vem som bär ansvaret för den utvecklingen. Anne-Britt Åsebol för Moderaterna presenterar i följande citat en ansvarsfördelning gällande utvecklingen inom LSS.

Regeringens direktiv till Försäkringskassan i kombination med snävare tolkning av rättspraxis har lett till att många har fått neddragen eller helt indragen assistans.⁸⁸

Med instrumentell rationalisering förklarar Åsebol en kombination av handlingar och dess konsekvenser där både regeringen, Försäkringskassan och den förändrade

⁸⁸ Anne-Britt Åsebol (M) i 2017/18:40. S 27.

rättspraxisen påstås ha en del av ansvaret för utvecklingen. Detta pekar ut de olika aktörerna som i detta tema påstås bära den största delen av ansvaret.

Regeringen anser sig dock inte ha något ansvar för utvecklingen inom LSS vilket syns i följande citat av Jan Lindholm för Miljöpartiet.

Rättstillämpningen är uteslutande det som ligger bakom, så att lägga regeringen till last för den utveckling som skett är inte riktigt seriöst.⁸⁹

Lindholm pekar ut rättstillämpningen som det som ligger bakom utvecklingen. Rättstillämpningen och lagen används här som en typ av opersonlig auktoritet som regeringen eller politiken över huvud taget inte riktigt har någon påverkan på. Genom att framhäva lagens och rättstillämpningens auktoritet som större än regeringens skjuter Lindholm ansvaret från regeringen. Även Åsa Regnér använder sig av en liknande typ av argumentation i följande citat.

I detta sammanhang är det viktigt att betona att det är Försäkringskassan och inte regeringen som tolkar och tillämpar lagstiftningen.⁹⁰

Utöver rättstillämpningen som Lindholm pekade ut som bakomliggande utvecklingen så tydliggör Regnér här dessutom att Försäkringskassan är de som tillämpar lagen. Återigen är det auktoriteten som används som legitimeringsstrategi för att påvisa auktoritetsförhållandena mellan regeringen och Försäkringskassan. Ansvaret för utvecklingen placeras alltså nästan uteslutande av regeringen på Försäkringskassan och den ändrade rättstillämpningen.

Bengt Eliasson och flera andra av oppositionspolitikerna påpekar dock att Försäkringskassan är en myndighet som lyder under regeringens uppdrag. Exempel på detta syns i följande citat.

⁸⁹ Jan Lindholm (MP) i 2017/18:40. S 16.

⁹⁰ Åsa Regnér (S) i 2016/17:58. S 49.

Jag vet självklart att regeringen inte får instruera Försäkringskassan i detalj när det gäller hur den ska tolka sina lagar, men i det regleringsbrev [regleringsbrevet för 2017] som Åsa Regnér själv nämner sa regeringen till Försäkringskassan att den skulle bli tuffare i sina bedömningar, och då blev den det.⁹¹

Eliasson använder sig här av både auktoritet och instrumentell rationalisering för att legitimera regeringens ansvar för utvecklingen. Regeringen har med sina regleringsbrev uppmanat Försäkringskassan att bryta timutvecklingen och särskilt fokusera på kostnadsutvecklingen. Försäkringskassans rättstillämpning har därefter blivit mer restriktiv som effekt. Med instrumentell rationalisering visar Eliasson att regeringen har fått vad den beställt i fråga om bruten timutveckling och detta har regeringen således ansvar för enligt honom. Att effekten därutöver blev att människor som tidigare omfattats av LSS och assistansersättningen plötsligt blev av med denna rätt, blir därmed också regeringens ansvar med Eliassons logik.

Flera av regeringsföreträdarna kritiserar Eliassons anklagelser mot regeringen. Mikael Dahlqvists citat nedan är ett talande exempel på detta.

Det är ganska allvarliga anklagelser Bengt Eliasson kommer med. Domstolar och myndigheter i det här landet är självständiga. Det står inskrivet i vår grundlag.⁹²

Dahlqvist lutar sig här återigen på auktoritet som legitimeringsstrategi och lyfter domstolarnas och myndigheternas självständighet vilken är fastlagen i Sveriges grundlag. Det handlar här både om den opersonliga auktoriteten i grundlagen och auktoriteten i de därmed självständiga myndigheterna och domstolarna. Genom att legitimera deras auktoritet flyttar Dahlqvist återigen ansvaret för utvecklingen från regeringen.

Utvecklingen inom LSS-lagstiftningen menar regeringen har skett på grund av en förändrad rättstillämpning. Lagen tillämpas inte längre så som den ursprungliga intentionen med lagstiftningen såg ut. Även detta menar dock oppositionspolitiker som Emma Henriksson för Kristdemokraterna att regeringen har ansvar för.

⁹¹ Bengt Eliasson (L) i 2016/17:58. S 53.

⁹² Mikael Dahlqvist (S) i 2017/18:40. S 25.

Det finns ett verktyg som vi som lagstiftare har att använda när rättsläget har förändrats och det inte längre är det som var vår politiska avsikt när vi antog lagen som gäller, och det är att ändra lagen. Det är regeringens ansvar att påbörja detta arbete.⁹³

Henriksson hänvisar med instrumentell rationalisering till att när mål och effekter med lagstiftningen inte längre hänger ihop har politiken ansvar för att ändra lagstiftningen. Henrikson legitimerar således regeringens ansvar för att agera och föreslå förändring i lagstiftningen när utvecklingen inom LSS går åt fel håll mot vad intentionen är. Tycker politikerna att utvecklingen är ett problem finns alltså verktyget att ändra lagen. Även Bengt Eliasson lägger ansvaret att förändra lagen på regeringens företrädare i följande citat.

Jag tycker mig ana att statsrådet tycker likadant, att rättspraxisen åtminstone delvis har utvecklats olyckligt. Då ligger det inte i min hand utan i Åsa Regnérs hand att föreslå ett snabbspår för detta.⁹⁴

Eliasson frågar här nästintill statsrådet om hon tycker att utvecklingen inom LSS landat olyckligt och pekar då på att den rimliga lösningen på detta är att snabbt ändra lagen. Med instrumentell rationalisering placeras återigen ansvaret i händerna på regeringen. Eliasson tydliggör här också att det för regeringen handlar om att besluta om man anser att utvecklingen är olycklig nog för att vilja besluta om åtgärder. Med detta identifierar han också en kärnpunkt i diskursen om LSS. Tycker politiken att utvecklingen är ”tillräckligt” olycklig för att man ska besluta om åtgärder? Politikernas sätt att skicka runt ansvaret för utvecklingen mellan regeringen, myndigheter, domstolar och rättstillämpningen antyder att ingen fullt ut är beredd att agera för att bryta den olyckliga utvecklingen med bland annat de som förlorat sin assistans. Med tanke på politikernas värdering av LSS, som lyftes tidigare i kapitlet, som en av de främsta frihetsreformerna någonsin och något att värna är det anmärkningsvärt att ingen vill ta på sig något ansvar alls i att utvecklingen blivit annorlunda än man tänkt. Om politiken inte sakligt kan titta på vad som gått fel och var ansvaret kanske brustit i utvecklingen är det också svårt att se att politiken skulle kunna landa i några slagkraftiga åtgärdsförslag som kommer åt problematiken.

⁹³ Emma Henriksson (KD) i 2017/18:40. S 10.

⁹⁴ Bengt Eliasson (L) i 2016/17:58. S 54.

4.1.4 Auktoritet och handlingskraft.

Det fjärde temat som kan urskiljas i diskursen om LSS bygger vidare på den framträdande legitimeringsstrategin om auktoritet men fokuserar på handlingskraft och agerande i kombination med auktoritet. Alla politiker är som konstaterats relativt eniga om att en del saker inte fungerar som de ska med tillämpningen av LSS och att det resulterar i att många drabbas av indragen eller minskad assistans. Frågan är då hur politikerna har agerat för att åtgärda det de anser vara fel. Statsrådet Åsa Regnér pekar i följande citat på några av de åtgärder regeringen vidtagit för att komma åt bristerna.

Under 2016 har regeringen framför allt tagit två initiativ. Dels tillsatte regeringen LSS-utredningen, dels fick Försäkringskassan ett nytt mål för assistansersättningen där bland annat timutvecklingen finns omnämnd.⁹⁵

Regnér framhäver här regeringens aktiva agerande och initiativtagande för att legitimera regeringens auktoritet i situationen. Politikernas behov av att understryka sin auktoritet och handlingskraft präglar starkt diskursen om LSS. Detta syns även i följande citat av Mikael Dahlqvist.

Jag tycker ändå att regeringen har agerat så adekvat som möjligt. Man analyserar domarna, man har begärt utredning, man begär snabbanalyser och dessutom kom nu ett lagförslag om ett generellt stopp för tvåårs-omprövningen.⁹⁶

Dahlqvist lyfter här att regeringen agerat på ett adekvat sätt med de åtgärder man vidtagit. Behovet att framhäva dugligheten i regeringens agerande är också talande för det känsliga läge politikerna vet att de navigerar i. Enigheten är stor kring problemen med att LSS inte fungerar för de som ska ha rätt till den och det blir då avgörande för politikerna att tydligt poängtera att deras åtgärder är korrekta och adekvata. Ingen av politikerna vill sannolikt ertappas med att inte ta problematiken med LSS på allvar och framstå som att de inte värnar frihetsreformen LSS. Rädslan för politikerna att tappa ansiktet, att tappa sin auktoritet, riskerar göra att fokus ligger mer på framhävandet av handlingskraften än att faktiskt leverera träffsäkra åtgärder.

⁹⁵ Åsa Regnér (S) i 2016/17:58. S 49.

⁹⁶ Mikael Dahlqvist (S) i 2017/18:40. S 10.

Oppositionspolitikerna ifrågasätter tydligt regeringens agerande. Ett exempel på detta syns i följande citat av Emma Henriksson.

Det finns *en* dom som kom i somras, där regeringen har sagt: Den ska vi snabbt titta på. Men den totala nedmonteringen som har skett under två års tid gör regeringen ingenting åt nu, utan man tar tacksamt emot de besparingar som området innebär.⁹⁷

Emma Henriksson och resten av oppositionen framhäver i sin retorik regeringens avsaknad av handlingskraft och agerande för att delegitimisera regeringen och underminera dess auktoritet. Henriksson ställer här också olika delar av den förändrade rättspraxisen, olika domar, mot varandra för att visa på den lilla del av problematiken som regeringens åtgärder riktar in sig på. Genom att också antyda att regeringen inte på allvar ser nedmonteringen av LSS som ett tillräckligt problem för att åtgärda de andra domarna, utmanar hon än mer regeringens legitimitet i den moraliskt värderade diskursen om LSS. Henriksson hävdar dessutom här att regeringen tacksamt tar emot utvecklingen som besparingar och väljer att inte agera. Detta knyter återigen an till det faktum att regeringen genom diskursen konsekvent framhållt den ekonomiska ohållbarheten som ett av de stora problemen med LSS vilket diskuterades i det andra undersökningsavsnittet om problembeskrivningar. Även Anders W Johnsson jämför regeringens agerande gentemot de olika domarna för att hävda regeringens avsaknad av handlingsvilja.

Nu har ni ju visat att det går att korrigera en dom från sommaren 2017 som egentligen inte hann börja få så mycket utfall. Men ni väljer att bortse från den dom som har fått betydligt allvarligare konsekvenser.⁹⁸

Johnsson använder sig här av liknelser och instrumentell rationalisering för att visa på att regeringen faktiskt har all möjlighet att agera även på de andra domarna som fallit men att de väljer att inte göra det. Den dom som regeringen åtgärdar påstås dessutom ha mindre konsekvenser än de domar som man redan låtit passera tidigare, vilket ytterligare delegitimiserar regeringens auktoritet.

⁹⁷ Emma Henriksson (KD) i 2017/18:40. S 9.

⁹⁸ Anders W Johnsson (C) i 2017/18:76. S 44.

Regeringspolitikerna framhäver i sina anföranden det faktum att de faktiskt agerat vilket inte tidigare regeringar gjort. Ett exempel på detta syns i följande citat av Jan Lindholm för Miljöpartiet.

Den här regeringen har faktiskt, till skillnad från föregående regeringen, tagit tag i frågan. Vi har en LSS-utredning som kommer att komma med förslag. Vi har gett flera uppdrag, även i de brev som vi skickar till myndigheterna. Denna regering agerar, till skillnad från den föregående.⁹⁹

Lindholm jämför här regeringens agerande mot föregående regering för att legitimera den nuvarande regeringens auktoritet och handlingskraft. Genom att belysa det faktum att problematiken med LSS delvis uppmärksammats även innan den rödgröna regeringen kom till makten 2014 avlastar Lindholm regeringen från en del av ansvaret för otillräckligt agerande. Så länge Lindholm och resten av regeringspolitikerna kan visa att de gjort mer än föregående regering använder de detta för att framhäva sin relativa auktoritet. Detta aktualiserar också det faktum att LSS är en fråga som över tid präglats av avsaknad av handlingskraft från politiken. Problemen har diskuterats i eskalerande grad över många år, både utifrån den ekonomiska problembeskrivningen och den om att tillämpningen faktiskt brister för de som har behov av lagstiftningen. Men trots detta har uppenbarligen ganska lite åtgärder vidtagits över tid för att förändra utvecklingen, både under den tidigare alliansregeringen då problematiken började framträda, och under den nuvarande rödgröna regeringen då problematiken eskalerat kraftigt.

Regeringspolitikernas retorik om oppositionens tidigare avsaknad av handlingskraft syns även i följande citat av Åsa Regnér.

Det är inte sant att människor först nu har fått avslag och befinner sig i svåra rättsliga processer som säkert är oerhört ansträngande och på olika sätt ställer till det i människors liv. Sådant har ju förekommit förut. Varför gjorde ni inget åt det då, om ni tyckte att domarna inte följde lagens intentioner?¹⁰⁰

⁹⁹ Jan Lindholm (MP) i 2017/18:40. S 16.

¹⁰⁰ Åsa Regnér (S) i 2016/17:58. S 54.

Regnér lyfter här det faktum att rättstillämpningen hårt drabbat personer som omfattats av LSS långt tidigare än under nuvarande regeringens tid. Detta använder hon sannolikt för att delegitimisera den tidigare alliansregeringens och den nuvarande oppositionens auktoritet. Det är dock anmärkningsvärt att använda förekomsten av tidigare problem i LSS, vilka drabbat enskilda mottagare av reformen, som något som minskar ansvaret på regeringen idag. Med denna legitimeringsstrategi framstår det som för att dåvarande regering inte agerade mot problematiken så behöver inte heller nuvarande regering göra det. Oppositionspolitikerna möter regeringens kritik om den tidigare regeringens avsaknad av handling på följande sätt, där ett citat av Emma Henriksson syns som exempel.

Den nuvarande regeringen pekar bakåt i tiden och säger: Ni gjorde ingenting då. Men myndigheternas analyser – den senaste kom före jul – är väldigt tydliga: Det skedde något 2015. Det var då man började göra nya tillämpningar.¹⁰¹

För att återupprätta oppositionens och den tidigare regeringens auktoritet pekar Henriksson här på det faktum att utvecklingen drastiskt eskalerat sedan 2015. På så vis skjuts anklagelsen om avsaknad handlingskraft till nuvarande regering och dess relativa auktoritet delegitimeras på så vis gentemot oppositionen. Även Maj Karlsson från Vänsterpartiet utmanar regeringens auktoritet och kritiserar nuvarande regeringens brist på agerande.

Det är helt sant att alliansregeringen stod med armarna i kors. Det var därför vi satte så stora förhoppningar till er. Jag ska säga att när ni kom till makten var jag helt övertygad om att ni skulle se till att ändra lagen efter alla de domar som föll. Men det var verkligen inte det vi fick. Ni har ju gått ännu längre än den föregående regeringen gjorde.¹⁰²

Vänsterpartiets kritik mot regeringen visar på politikens misslyckande över lång tid i fråga om att ta problematiken med LSS på allvar. Som Karlsson uttrycker det har två regeringar i rad misslyckats att åtgärda den problematik som eskalerat.

¹⁰¹ Emma Henriksson (KD) i 2017/18:76. S 57.

¹⁰² Maj Karlsson (V) i 2017/18:76. S 49.

4.1.5 Sammanfattning och slutsatser

Dagens politiska diskurs om LSS kretsar kring de teman som identifierats i undersökningskapitlet. Det handlar om hur politikerna värderar den ursprungliga lagstiftningen, om vilka brister som finns och vilka problem det skapar. Det handlar också om vem som bär ansvaret för utvecklingen och vilka åtgärder som har vidtagits och bör vidtas.

Diskursen präglas av användandet av flera av Van Leeuwens legitimeringsstrategier men främst auktoritet, moralisk värdering och instrumentell rationalisering. Politikerna framhäver sin personliga auktoritet i fråga om att visa på agerande och handlingskraft men de försöker i andra sammanhang underminera sin egen auktoritet i fråga om att ta på sig ansvaret för utvecklingen som gått snett. Politikerna använder också sina motståndares avsaknad av ansvarstagande och agerande för att ifrågasätta deras auktoritet och delegitimisera dem, både regeringen till oppositionen och tvärtom. Politikerna värderar också lagstiftningens intentioner och mål moraliskt med värden som frihet, självständighet och delaktighet. De är alla noga med att poängtera sin respekt och vilja att värna LSS-lagstiftningen som en av de viktigaste välfärdsreformerna någonsin. Den instrumentella rationaliseringen används dels för att visa på relationen mellan lagstiftningens intentioner och vad den faktiskt åstadkommer för rättighetsbärarna i fråga om möjligheten att leva självständiga, delaktiga liv på jämlika villkor. Men den används också för att visa på hur de som förlorat sin assistans gjort det som en effekt av de sparbetning som lagts från regeringen till Försäkringskassan som därefter påbörjat en restriktivare tillämpning av lagen.

Så hur förhåller sig då dagens politiska diskurs om LSS till lagens ursprungliga syfte?

Politikerna värderar fortfarande LSS högt som en av de viktigaste frihetsreformerna någonsin. De erkänner och är stolta över den möjlighet till självständighet och delaktighet den inneburit och innebär för rättighetsbärarna. De tycker alla oavsett politisk tillhörighet att det är olyckligt och problematiskt att utvecklingen nu går åt ett håll där lagen utarmas och människor förlorar den möjlighet till en god livskvalitet som lagen tidigare garanterat dem. Samtidigt syns en konstant växande oro bland politikerna, främst i regering men även i opposition, för den ekonomiska utvecklingen inom LSS. Problembeskrivningarna

om för höga kostnader ställs emot de om att lagens intentioner för rättighetsbärarna inte längre uppfylls. LSS har över lång tid också präglats av avsaknad av handlingskraft och åtgärder vilket både regeringsföreträdarna och oppositionspolitikerna pekar på. En kärnpunkt i diskursen framträder i frågan om politikerna tycker utvecklingen är tillräckligt olycklig för att man ska börja vidta åtgärder på riktigt. Politikernas sätt att skicka runt ansvaret för utvecklingen mellan regeringen, myndigheter, domstolar och rättstillämpningen antyder att ingen fullt ut är beredd att agera för att bryta den olyckliga utvecklingen med bland annat de som förlorat sin assistans. Politikerna använder också tidigare regeringars avsaknad av åtgärder som rättfärdigande för deras egen fortsatta avsaknad av handlingskraft. Det är anmärkningsvärt att politikerna trots sitt ihärdiga hävdande om värnandet av LSS och dess ursprungliga intentioner inte är beredda att fullt ut ta ansvar för och agera för att förändra utvecklingen. Åtgärderna som sätts in för att stoppa utvecklingen med de som förlorar sina insatser, exempelvis det tillfälliga stoppet av tvåårsprövningar, är förhållandevis små jämfört med de åtgärder som sätts in för problemen med kostnadsutvecklingen, här kan nämnas regleringsbrev till Försäkringskassan och sparkravet i utredningsdirektiven till LSS-utredningen. I matchen mellan problembeskrivningarna för LSS, om ekonomi och om säkrandet av insatserna till rättighetsbärarna verkar det vara ekonomin som går vinnande ur i prioriteringsordning.

På det stora hela kan konstateras att politikerna fortsatt har höga ambitioner för LSS och värnar de ursprungliga intentionerna, men i praktiken får det inte kosta något att säkra LSS, åtminstone inte mer än vad det kostar just nu. Oavsett vad kostnaderna består i. Rimligtvis kan man här ställa sig frågan om det går att kombinera de höga ambitionerna och säkrandet av de ursprungliga intentionerna helt utan ökade kostnader. Frågan då blir på vilken punkt politiken kommer behöva ge vika. Blir det de höga ambitionerna och ursprungliga intentionerna för LSS som på sikt får ge vika eller är det ekonomin?

4.2 Analys – LSS i välfärdsstaten Sverige

I följande avsnitt analyseras resultatet av undersökningen i förhållande till det teoretiska perspektivet. I det teoretiska perspektivet presenterades Magnus Bergs och Fredrik Sunnemarks teorier om att välfärdsstaten som kulturell och samhällelig självbild sätter

ramen för hela det politiska samtalet. Det är denna premiss som nu ska testas mot resultatet av undersökningen av den politiska diskursen om LSS. Den andra frågeställningen, om vilken roll synen på välfärdsstaten spelar i den politiska diskursen om LSS, ämnas också besvaras i analysen.

Den politiska diskursen om LSS är relativt rik på referenser till välfärd och Sverige som välfärdssamhälle. Utöver de som redan nämnts, som de flesta politikerna noga poängterar, att LSS lagstiftningen är en av våra viktigaste välfärdsreformer någonsin, kan följande citat av Hanna Wigh från Sverigedemokraterna illustreras som exempel.

Detta är effekten av den politik som regeringen för idag, och det är såhär Sveriges solidariska välfärdssamhälle har blivit.¹⁰³

Wighs citat visar på ett talande sätt att den politik som drivs i LSS-frågan säger något om hur Sveriges välfärdssamhälle har blivit. Detta visar på att välfärdsstaten är en referenspunkt i det politiska samtalet även om LSS. Politikernas behov av att framhäva värnandet av välfärdsstaten och välfärdsreformer som LSS är något som även Berg och Sunnemark pekar på i sin studie. Det är fortsatt självklart och nödvändigt för varje svensk politiker att tala om välfärdsstatens bevarande och utvecklande på något sätt som det politiska arbetets mål.¹⁰⁴ Jan Lindholm från Miljöpartiet visar ett tydligt exempel på detta i följande citat.

Den rödgröna feministiska regeringen arbetar, som ni numera alla vet, långsiktigt och målmedvetet med att utveckla och förstärka välfärdspolitiken.¹⁰⁵

Välfärden och välfärdssamhället refereras till i den politiska debatten om LSS som något slags överhet som politikerna måste och vill visa sin respekt för. Åkallandet av välfärdsstaten i debatten görs som ett sätt att rättfärdiga och legitimera. I detta kan göras en koppling till Van Leeuwens legitimeringsstrategier där välfärden och välfärdsstaten kan anses behandlas som en egen legitimeringsstrategi i debatten, som en egen auktoritet. Genom att referera till begrepp som välfärd och välfärdssamhälle placerar politikerna sina

¹⁰³ Hanna Wigh (SD) i 2016/17:58. S 50.

¹⁰⁴ Berg och Sunnemark, 2006. S 228-229.

¹⁰⁵ Jan Lindholm (MP) i 2017/18:40. S 13.

ståndpunkter i ett begreppsligt sammanhang som har sina bestämda värden och associationer. Den viktiga roll välfärdsstaten och välfärdssamhället spelat och spelar i svenska samhället, som också Berg och Sunnemark diskuterar i sin studie, gör att dessa begrepp har en tydligt positiv moralisk värdering knutet till sig och kan ge ett skydd för allt som legitimeras med välfärden som motiv. Detta nyttjas tydligt i den politiska diskursen om LSS med politikernas ivriga hävdande om värnandet av LSS som välfärdsreform. Så länge politikerna kan hävda sin vördnad för och vilja att bevara och utveckla välfärden så måste de per automatik ha goda moraliska intentioner även för LSS så fort dessa ord placeras i samma kontext.

Detta visar också på att välfärden och välfärdsstaten tillför en slags kontinuitet till det politiska samtalet. Berg och Sunnemark pekar också ut det faktum att den idémässiga kontinuiteten är en del av politikernas varumärke.¹⁰⁶ Politikerna har ett behov av att framhäva sin idémässiga kontinuitet i förhållande till välfärdsstaten. Genom att referera till välfärden och välfärdsstaten tillför politikerna kända begrepp som väljarna och samhället är vana vid och vet vad de fyller för värden. Den idémässiga kontinuiteten framhävs alltså av politikerna genom referenser till välfärden. Även i debatten om LSS knyter politikerna an till den idémässiga kontinuiteten i välfärdsstaten. Politikerna verkar ogärna vilja ta på sig ansvar som på något sätt kan antyda att man prioriterar välfärden mindre än andra värden som exempelvis ekonomin. Om politikerna skulle erkänna att utvecklingen inom LSS till viss del kan bero på att intentionerna i LSS över tid nedprioriterats i politiken till förmån för kostnadsminskningar och ekonomiskt fokus, skulle de också riskera att förlora sin trovärdighet gentemot välfärdssamhället.

Detta pekar också ut den balansgång politikerna konstant befinner sig i mellan prioriteringar av välfärden och ansvar för ekonomisk hållbarhet. Följande citat av Åsa Regnér visar denna kluvenhet på ett tydligt sätt.

Det är självklart att välfärd får kosta. Samtidigt ska alla i vårt land känna sig trygga med att pengarna i en skattefinansierad välfärd används på ett ändamålsenligt sätt.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Berg och Sunnemark, 2006. S 268.

¹⁰⁷ Åsa Regnér (S) i 2015/16:129. S 45.

Även LSS-frågan är en del av balansgången mellan olika normer i den politiska diskursen. De värden och normer vi knyter till intentionerna med LSS är normer bland många andra i den politiska och samhälleliga debatten, de ekonomiska normerna är andra. Dessa prioriteras och nedprioriteras i förhållande till varandra över tid. Detta är något som även Monica Larsson pekade på i sin forskning. Lagstiftningen är också en produkt av sin tid och därmed föränderlig för normer i samhället. De handikappolitiska mål och ambitioner som lagstiftningen syftade tillfredsställa kan i samhällsekoniskt svårare tider förstås som underordnade andra, exempelvis ekonomiska eller ideologiska normer.¹⁰⁸

Det finns i det politiska samtalet en konstant kamp mellan samhällsekonomin och välfärdens värden vilket även Berg och Sunnemark pekar ut. Samma kamp kan urskiljas i den politiska diskursen om LSS mellan kostnadsminskningar och värnandet av lagens ursprungliga intentioner och höga ambitioner. Kampen fortgår som för att hävda Sveriges fortsatta förmåga att leva upp till den idealbild av välfärdsstaten som det kollektiva minnet talar om och som det nationella medvetanderummet kräver för att förbli någorlunda intakt.¹⁰⁹ Berg och Sunnemarks analyser av välfärdsstatens roll i det nationella självmedvetandet verkar tydligt kunna urskiljas i den politiska diskursen om LSS. Oavsett vilka eftergifter som görs för att minska kostnaderna vill politikerna inte riskera att tappa ansiktet som välfärdsstat i LSS-frågan genom att släppa självbilden och erkänna att ambitionerna med LSS fått ge vika åtminstone delvis. Politikerna fortsätter hävda att man värnar lagens ursprungliga intentioner och att man tycker utvecklingen är olycklig för de som drabbats av indragen assistans, men samtidigt fortsätter man med åtgärder av ekonomisk karaktär i klart högre utsträckning. Detta pekar också Emma Henriksson från Kristdemokraterna i följande citat.

Vi har en regering som tittar på och inte agerar i en situation där besparing efter besparing görs på personer med funktionsnedsättning och samtidigt försöker få det att framstå som att man har höga ambitioner. Det är inte värdigt ett välfärdssamhälle. Det är inte värdigt vårt land.¹¹⁰

¹⁰⁸ Larsson, 2008. S 246.

¹⁰⁹ Berg och Sunnemark, 2006. S 209.

¹¹⁰ Emma Henriksson (KD) i 2017/18:40. S 6.

Henriksson förhåller sig här till regeringens faktiska åtgärder och deras påstådda ambitioner. Detta visar på konflikten mellan det politikerna påstår sig värna och vilja utveckla och det de faktiskt i praktiken levererar. Frågan som uppstår med detta är hur länge det rimligtvis kan hålla att prata om en politisk ambition och leverera enligt en helt annan.

Henriksson pekar med detta också på vad som är värdigt ett välfärdssamhälle som Sverige. Återigen refereras till Sverige som välfärdssamhälle och diskursen knyts till värderingar som är givna för den samhällseliga självbilden. Detta knyter också an till hur politiker och medborgare ser på Sveriges självbild och vad vi anser att Sverige ska vara i jämförelse till andra. Detta är något som kan urskiljas i välfärdsstatens roll för Sverige historiskt vilket Berg och Sunnemark också pekar på i sin studie. En känsla av oantastlighet och stolthet kring välfärdsstaten har tydligt präglat Sveriges relation med Europa och övriga världen.¹¹¹ Stoltheten över välfärdsstaten är något som är betydande för Sveriges syn på sin roll även internationellt. Även Larsson, Lethell och Thörn pekar i sin forskning på detta. Internationellt sätt har ofta Sverige beskrivits med hyllningar som en spjutspets av modernism och framsteg och en förebild för andra länder inom social och ekonomisk politik.¹¹² Sverige identifierar sig själva som en förebild i internationella sammanhang i fråga om välfärdspolitik och social politik. Det är en del av den djupt satta självbilden som politikerna och samhället i stort förhåller sig till. Detta innebär också att LSS som den uttryckliga välfärdsreformen den är sätts i förhållande till rollen som förebild. Som tidigare beskrivits var LSS-lagstiftningen revolutionerande i internationell kontext när den kom och alltså i allra högsta grad en del av den spjutspets inom social politik som Larsson, Lethell och Thörn lyfter. Att en funktionshinderpolitisk lagstiftning som LSS kom 1994, alltså 14 år innan FNs konvention om rättigheter för personer med funktionshinder, och hade ett så tydligt rättighetsfokus, måste i alla mått mätt vara ett stort föredöme på området. Det faktum att LSS är en rättighetslagstiftning sätter vissa tydliga krav på politiken i fråga om säkrandet av mänskliga rättigheter för personer med funktionshinder. När nu en utveckling syns på området där LSS utarmas och intentionerna med lagstiftningen inte längre infrias i lika hög grad för vissa av de tidigare rättighetsbärarna innebär det givetvis en kluvenhet inför den roll Sverige haft som

¹¹¹ Berg och Sunnemark, 2006. S 207.

¹¹² Larsson, Lethell och Thörn, 2012. S 6.

förebild på området. Det faktum att utvecklingen sker flera år efter att kraven på funktionshindrades rättigheter artikuleras tydligt på ett internationellt plan med FN-konventionen, gör också att frågan uppenbarar sig om Sverige verkligen kan anse sig vara ett verkligt föredöme som välfärdsstat i dessa frågor längre. Åtminstone med de åtgärder som man hittills verkar vara beredd att ta.

Det faktum att LSS är en rättighetslagstiftning är något som tydligt trycks på i den politiska debatten om LSS. Mikael Dahlgvist för Socialdemokraterna visar tydligt på detta i citatet nedan.

Precis som tidigare anklagade du regeringen för besparingar. Jag tycker att det inte är sjyst. Det är fortfarande en rättighetslagstiftning som kommer på löpande räkning där myndigheten beslutar om vilka behov som man har rätt att få hjälp med. Regeringen har inte ändrat ett komma i lagstiftningen.¹¹³

Dahlgvist tydliggör här att LSS är en rättighetslagstiftning där den som tillämpar lagen alltså inte kan neka med hänvisning till ekonomiska besparingar. Givet utvecklingen kan det dock ändå anses vara så att tillämpningen av lagstiftningen i allra högsta grad påverkas av och anpassas efter den allmänna politiska debatten om att LSS har en ohållbar kostnadsutveckling. Regeringens uppdrag till Försäkringskassan om att bryta timutvecklingen och direktiven till LSS-utredningen om att förslagen ska rymmas inom den befintliga ekonomiska ramen sätter sannolikt en tydlig prägel på att lagen ska tillämpas mer restriktivt. Detta är något som också Lennart Erlandsson pekat på i sin studie som risken med rättighetslagstiftning. Politiker kan ha en uppfattning om att lagen bör tolkas restriktivt eftersom budgeten är begränsad.¹¹⁴ När intentionerna med en rättighetslagstiftning som LSS får ge vika på detta sätt i den faktiska tillämpningen kan man fråga sig om de funktionshindrades mänskliga rättigheter i verkligheten kan anses möjliga att säkra. Kan man med fog som politiker hävda att det i praktiken är en rättighetslagstiftning när säkrandet av rättigheter får ge vika för direktiv om kostnadsminskningar?

¹¹³ Mikael Dahlgvist (S) i 2017/18:40. S 24.

¹¹⁴ Erlandsson, 2014. S 32.

4.2.1 Sammanfattning och slutsatser

Så vilken roll spelar då synen på välfärdsstaten i den politiska diskursen om LSS? Välfärdsstaten präglar tydligt det politiska samtalet om LSS. Värnandet och utvecklandet av välfärden och välfärdsstaten behandlas som politikens syfte. Värnandet av LSS som välfärdsreform är därför en självklarhet för politikerna. Välfärdsstaten får med detta en särskild roll som auktoritet och legitimeringsstrategi i den politiska diskursen om LSS. Välfärdsstaten i sig knyts till en tydligt positiv moralisk värdering och alla ståndpunkter som placeras av politikerna i välfärdsstatens begreppsliga sammanhang rättfärdigas och legitimeras av dess auktoritet. Referenserna till välfärden i det politiska samtalet om LSS bidrar med en slags kontinuitet vilket också blir en del av politikernas varumärke. Välfärdens konsekventa förekomst som en referenspunkt i diskursen om LSS och hela det politiska samtalet skapar en bild av att väljarna ska kunna lita på att politikerna alltid värnar välfärden. Detta innebär också en svårighet för politikerna att erkänna att välfärdens värden i praktiken alltid konkurrerar med andra värden om exempelvis ekonomi, och att dessa prioriteras och nedprioriteras i förhållande till varandra över tid.

Det pågår en konstant kamp i det politiska samtalet i stort och i frågan om LSS, mellan lagens intentioner och kostnadsminskningar. Politikerna lägger stort fokus på att hävda att de värnar intentionerna med LSS och välfärden även om de i praktiken ger direktiv om kostnadsminskningar. Oavsett vilka eftergifter som görs för att minska kostnaderna vill politikerna inte erkänna att ambitionerna med LSS kan ha fått ge vika åtminstone delvis, då man med detta skulle riskera att tappa ansiktet som välfärdsstat. Sverige identifierar sig själva som en förebild i internationella sammanhang i fråga om välfärdspolitik och social politik. Detta innebär också att rättighetslagstiftningen LSS som den uttryckliga välfärdsreformen den är sätts i förhållande till Sveriges roll som förebild. Det faktum att rättighetslagstiftningen nu utarmas på LSS ursprungliga intentioner för vissa av rättighetsbärarna, gör att man kan fråga sig om Sverige fortfarande kan hävda sig som förebild och spjutspets på området.

Trots att tillämpningen av LSS bevisligen förändrats, delvis på grund av politikernas direktiv och uppdrag, i en riktning från de ursprungliga intentionerna hävdar politikerna fortfarande att de står fast i värnandet av syftet med LSS som välfärdsreform. Trots att välfärdsstaten bevisligen också förändrats kretsar fortfarande det politiska samtalet kring

upprätthållandet av den kulturella minnesbilden av Sverige som välfärdsstat, alldeles oavsett vilken politik man driver i verkligheten. Oavsett om politikerna i praktiken nedmonterar intentionen med LSS genom de åtgärder man föreslår och den praktiska politik man genomför kommer de sannolikt fortsätta att hävda sin höga ambitioner för välfärdsreformen LSS och i förlängningen välfärdsstaten Sverige. För medborgarna och rättighetsbärarna innebär detta troligen en upplevelse av att politiken sviker LSS och en känsla av utestängning från det politiska samtalet då det inte längre rör sig i verkligheten. Berg och Sunnemark pekade i sin forskning på just denna känsla av utestängning och politisk vilsenhet som något fött ur fasthållandet av värderingar som visat sig vara överspelade, både för politiker och medborgare.¹¹⁵ Detta pekar ut en riktning i det politiska samtalet där väljarna kanske inte längre känner förtroende för politikerna vilket skulle kunna få förödande konsekvenser för demokratin i förlängningen.

¹¹⁵ Berg och Sunnemark, 2006. S 13.

5 Diskussion

I detta avslutande kapitel diskuteras undersökningens resultat och analyser. Avslutningsvis kommer också undersökningens bidrag till forskningsfälten diskuteras och förslag på vidare forskning presenteras.

Syftet med undersökningen var att kasta ljus över den politiska diskursen om LSS och belysa vilken roll en välfärdsreform som denna spelar i dagens Sverige. Undersökningen har kommit till relevanta slutsatser och lyckats besvara de uppställda frågeställningarna. Undersökningen har specifikt tittat på LSS-lagstiftningen som välfärdsreform och granskat den politiska diskursen om denna, men resultaten säger också något om hela det politiska samtalet i Sverige. Först och främst kan konstateras att ramarna för den politiska debatten står kvar i välfärdsstaten men en del av den faktiska politiken har kommit att röra sig bort från vissa av de traditionellt sett självklara välfärdsfrågorna. Skillnaden blir för stor mellan vad politikerna pratar om i ambitioner och vad de levererar i faktiska åtgärder och politiska förslag. När det gäller LSS handlar skillnaden om hur länge politikerna kan fortsätta påstå att ambitionerna för funktionshinderpolitiken är skyhöga men samtidigt ge direktiv efter direktiv om besparingar. Men problematiken sträcker sig sannolikt längre än så och innebär större bekymmer i längden för förtroendet för politiken. Politiken handlar uppenbarligen, som resultatet av undersökningen också konstaterar, om prioriteringar mellan olika värden och olika frågor. Det finns ambitioner och viktiga värderingsfrågor, men det finns också en plånbok att förhålla sig till. Att LSS:en är dyr har konstaterats sedan långt tillbaka men det finns en hel del andra politikområden som också är kostsamma, åtminstone om de ska präglas av höga ambitioner. Migrationspolitiken skulle kunna nämnas som ett, sjukvården och skolan som andra. Politikerna prioriterar rimligtvis hela tiden mellan viktiga frågor, mellan ambitioner och ekonomi. Men i det politiska samtalet just nu kan glappet anses vara för stort mellan det politikerna pratar om som sina ambitioner och det de levererar. Detta resulterar i att politiken beskriver en annan verklighet än den väljarna, och i fråga om LSS:en rättighetsbärarna, upplever. Detta skapar ett avstånd mellan politikerna och väljarna och gör att förtroendet för politiken minskar. Om förtroendet för politiken ska hålla över tid

behöver sannolikt politikernas omvärldsbeskrivning komma närmare väljarnas och politikernas agerande och politiska förslag komma närmare det som sätts upp som ambitioner. Det finns flera svåra värderingsfrågor i politiken, LSS är en av dem, där inte alltid skillnaderna mellan de politiska åskådningarna i grunden skiljer sig så mycket åt men där det ändå är svårt att prioritera. Politikerna tvingas här välja sina vägar och bestämma var man ska ha höga ambitioner och låta ambitionerna kosta och var ska man sänka ambitionerna och låta ekonomin ha en större tyngd. Trots att frågorna är svåra hade kanske förtroendet för politiken gynnats av en större uppriktighet kring prioriteringarna.

Under den tidsperiod som granskats har regeringen varit rödgrön, bestående av Socialdemokraterna och Miljöpartiet. I debatterna som granskats har dessa partier i störst utsträckning företrätt den ekonomiska försvarslinjen men samtidigt aldrig påstått att man inte värnar de grundläggande intentionerna i LSS. Samtidigt har undersökningen också visat att LSS-frågan präglats av avsaknad av handlingskraft under lång tid och undersökningen om välfärdsstatens roll visar på att förändringen av förhållningssätt till välfärdsfrågorna präglas av stelbenthet. Man kan således fråga sig om det hade sett annorlunda ut med LSS:en med en alliansregering till exempel. Traditionellt sett är det trots allt oftare högerpartierna som fört argumentationen om ekonomisk hållbarhet. Är det då sannolikt att det inom en snar framtid kommer komma en förändring gällande LSS-lagstiftningen, med fokus på säkrandet av rättigheter då i högre utsträckning än ekonomi? Jag skulle spekulera att så inte är fallet. Den pågående LSS-utredningen är i slutfasen och ska redovisas i januari men sannolikt uppenbarar även utredningen det stora glappet som finns mellan ambitionerna och de tilldelade ekonomiska resurserna. Det återstår att se vilket som får ge vika i fråga om LSS, ambitionerna eller ekonomin.

Detta leder också in på vad undersökningen levererat för insikter till forskningsfältet och vad som kan vara intressant att granska vidare. Studien har bidragit med en fördjupande syn på den politiska diskursen om LSS och förståelse för den scen där det politiska samtalet utspelar sig, välfärdsstaten Sverige. Det finns sedan tidigare forskning om de respektive fälten funktionshinderpolitik och välfärdsstaten men denna undersökning bidrar med nya insikter om vad mötet mellan forskningsfälten innebär. Studien är begränsad i tid och den politiska diskursen är såklart föränderlig. Vi ser bland annat stora omskrivningar av det politiska fältet i Sverige i de senaste valen. Det skulle sannolikt vara intressant att göra samma granskning igen om några år och då se om det kommit några

förändringar i den praktiska politiken eller om samma avsaknad av handlingskraft fortfarande kan urskiljas. Därutöver skulle det också vara intressant att undersöka den andra sidan av det politiska samtalet och inte bara från det som kan utläsas i politikens debatter. Det vore spännande att undersöka hur rättighetsbärarna, väljarna uppfattar den politiska diskursen om LSS och det politiska samtalet i stort. Stämmer tanken om avståndet som diskuterats här mellan väljarnas och politikernas verklighetsbeskrivningar?

Referenser

Berg, Magnus och Sunnemark, Fredrik. *Politikens riktning och livets gång: erfarenheter och förståelser av systemskiftet i svensk politik*. Stockholm: Carlsson, 2006.

Danielsson, Eva. Manifestation för LSS och personlig assistans. *SVT Jämtland*. 2018-12-03. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/manifestation-for-lss-och-personlig-assistans> (Åtkomst 2018-12-10)

Erlandsson, Lennart. *LSS – målsättningen som försvann*. Rapport för Akademikerförbundet SSR och Handikappförbunden, 2014.

Erlandsson, Lennart, 2014. *Rätt, norm och tillämpning. En studie av normativa mönster vid beslut enligt LSS på tre arenor*. Diss., Lunds Universitet, 2014.

Försäkringskassan. Socialförsäkringsrapport 2017:4. *Assistansersättningens utveckling*.

Larsson, Monika. *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans*. Diss., Lunds Universitet, 2008.

Larsson, Bengt, Lethell, Martin och Thörn, Håkan (red.). *Transformations of the Swedish Welfare State. From Social Engineering to Governance?* UK: Palgrave Macmillan, 2012.

Mårtensson, Mary. Utan tillsyn varje minut kan Olof dö. *Aftonbladet*. 2016-11-04. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/P3EM0z/utan-tillsyn-varje-minut-kan-olof-2-do> (Åtkomst 2018-12-10)

Näsman, Mattias. *Konsekvenser av indragen assistansersättning. En studie om medikalisering och hur kostnader skiftar från samhället till brukaren och dess anhöriga*. Rapport för STIL, 2016.

Regeringskansliet. Kommittédirektiv Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen. Dir. 2016:40.

Regeringskansliet. Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll. 2015-07-09.

<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/06/konvention-om-rattigheter-for-personer-med-funktionsnedsattning/> (Åtkomst 2018-12-15)

Riksdagens protokoll 2014/15:29 angående interpellation 2014/15:113 Maj Karlsson till Åsa Regnér om personlig assistans.

Riksdagens protokoll 2015/16:129 angående interpellation 2015/16:745 Bengt Eliasson till Åsa Regnér om besparingar i assistansersättningen.

Riksdagens protokoll 2016/17:58 angående interpellation 2016/17:207, 215 och 2016 Bengt Eliasson till Åsa Regnér om tilläggsdirektiv till LSS-utredningen.

Riksdagens protokoll 2017/18:40 angående Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.

Riksdagens protokoll 2017/18:78 angående Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU17 Vissa förslag om personlig assistans.

SFS 1993:387. Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.

SFS 2001:453. Socialtjänstlag.

Sivberg, Anna-Karin. Begler får avgå. *SR PI*. 2018-04-27.

<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1650&artikel=6941891> (Åtkomst 2018-12-23)

Socialdepartementet. Regeringens regleringsbrev Försäkringskassan avseende 2016. Regeringsbeslut 2015-12-17.

Socialdepartementet. Regeringens regleringsbrev Försäkringskassan avseende 2017.
Regeringsbeslut 2016-12-20.

Sunnemark, Fredrik. Who Are We Now Then? The Swedish Welfare State in Political
Memory and Identity. *Kultura: International Journal of Cultural Researches*. vol. 4, no.
5 (2014): 7-16.

Van Leeuwen, Theo. *Discourse and Practice. New Tools for Critical Discourse
Analysis*. New York: Oxford University Press, 2008.

Westerberg, Bengt. *Personlig Assistans – en kritisk granskning av regeringens direktiv
till LSS-utredningen*. Rapport på uppdrag av tolv brukar- och anordnarorganisationer.
2017.

