



Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap  
Socialt arbete/Institutionen för sociala och psykologiska studier

Erika Pettersson & Erik Rudin

## På tal om funktionshinder

En kritisk diskursanalys av utvecklingen och kampen om  
personlig assistans

Speaking of disabilities  
A Critical discourse analysis of the development and struggle regarding  
personal assistance

Examensarbete 15 hp  
Socionomprogrammet

Termin: HT 2021  
Handledare: Sandra Modh  
Examinerande lärare: Jenny Höglund

# Abstract

**Title:** Speaking of disabilities – A Critical discourse analysis of the development and struggle regarding personal assistance

**Authors:** Erika Pettersson & Erik Rudin

The purpose of the thesis was to investigate how assistance users and personal assistance are presented in government official reports by examining which discourses dominate the official reports. To achieve the purpose of the study, a discourse analysis was performed based on Norman Fairclough's three-dimensional method. As a theoretical starting point for analyzing the texts, social constructionism and the critical concept of the struggle over needs were chosen. The results showed that the social discourse and the needs discourse were found in all investigations, but there were also dominant discourses that differed between the reports. In the analysis, it could be interpreted that pressure groups for assistance users gained a great deal of influence in the inquiry in 1991, when the dominant discourses were the rights discourse and the self-determining discourse. In recent reports, it could be interpreted as the state has worked to regain influence. The reports, which was published in 2018, was mainly dominated by the cost discourse and the appropriateness discourse. In 2021, a discourse on the rule of law and a discourse on standardization dominated, which could be interpreted as a way of retaining influence and control. The conclusion was that discourses about rights and self-determination have been left behind in recent reports and that discourses about costs and control have been given more space. This results in people with disabilities being portrayed as cost bearers in the latest official report, but as individuals with civil rights in the oldest report.

**Keywords:** Discourses, Personal Assistance, Costs, Self-Determination, Development

# Sammanfattning

**Titel:** På tal om funktionsnedsättning - En kritisk diskursanalys av utvecklingen och kampen om personlig assistans.

**Författare:** Erika Pettersson & Erik Rudin

Uppsatsens syfte var att utreda hur assistansanvändare och personlig assistans framställs i statliga utredningar genom att granska vilka diskurser som dominerar i utredningarna. För att uppnå syftet med studien genomfördes en diskursanalys utifrån Norman Faircloughs tredimensionella modell. Som teoretisk utgångspunkt för analyserna av texten så valdes socialkonstruktionism och det kritiska begreppet kampen om behoven. Resultatet visade att den sociala diskursen och behovsdiskursen återfanns i samtliga utredningar men att det även fanns dominerande diskurser som skiljde sig åt mellan utredningarna. Vid analysen så kunde det tolkas som att intresseorganisationerna för assistansanvändarna fick ett stort inflytande i utredningen 1991, då de dominerande diskurserna var rättighetsdiskursen och självbestämmande diskursen. I de senare utredningarna så kunde det tolkas som att staten har arbetat med att återta inflytandet. Utredningen som publicerades år 2018 dominerades främst av kostnadsdiskursen och ändamålsenlighetsdiskursen. År 2021 så dominerade en rättsäkerhetsdiskurs och en standardiseringsdiskurs vilket kunde tolkas som ett sätt att behålla sitt inflytande och kontroll. Slutsatsen blev att diskurser om rättigheter och självbestämmande har fått stå tillbaka i de senare utredningarna och att diskurser om kostnader och kontroll har fått ett större utrymme. Detta resulterar i att personer med funktionsnedsättning framställs som kostnadsbärare i de senaste utredningarna, men som individer med medborgliga rättigheter i den äldsta utredningen.

**Nyckelord:** Diskurser, Personlig assistans, Kostnader, Självbestämmande, Utveckling

# Förord

Vi vill tacka alla som har stöttat oss under arbetet med denna uppsats. Stödet har varit av stort vikt och vi har tacksamt tagit emot kloka synpunkter och uppmuntran. Inte minst från varandra.

Ett särskilt varmt tack vill vi också rikta till vår handledare Sandra Modh som med sina synpunkter, hjälp och vägledning har bidragit till att lyfta arbetet.

Uppsatsens samtliga delar är ett resultat av ett gemensamt arbete och vi önskar således gemensam bedömning.

Tack!

Erika Pettersson & Erik Rudin

Karlstad, 3 januari 2021

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställningar.....	2
1.2	Avgränsningar.....	2
1.3	Centrala begrepp och förkortningar.....	2
1.4	Uppsatsens disposition.....	3
<b>2</b>	<b>Kunskapsöversikt.....</b>	<b>4</b>
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Kort beskrivning av utredningarna.....	5
2.3	Diskurser som präglade införandet av personlig assistans och utveckling därefter.....	6
2.4	Utveckling av personliga assistans.....	7
2.5	Avsteg från LSS intentioner.....	7
2.6	Konstruktionen av assistansanvändare som kostsamma medborgare.....	8
2.7	Konsekvenser av utvecklingen.....	8
<b>3</b>	<b>Teori.....</b>	<b>10</b>
3.1	Socialkonstruktionism.....	10
3.2	Språkets betydelse: sambandet mellan socialkonstruktionism och diskursanalys.....	11
3.3	Kampen om behoven.....	11
3.4	Diskursanalys och kritisk diskursanalys, både teori och metod.....	12
<b>4</b>	<b>Metod.....</b>	<b>14</b>
4.1	Val av analysmetod.....	14
4.2	En abduktiv ansats.....	14
4.3	Urval av material och datainsamling.....	15
4.4	Bearbetning av materialet.....	15
4.5	Analys utifrån Faircloughs tredimensionella modell.....	17
4.6	Etiska överväganden.....	19

<b>5</b>	<b>Resultat .....</b>	<b>20</b>
5.1	Gemensamma diskurser.....	20
5.2	Skiljande diskurser.....	20
<b>6</b>	<b>Analys .....</b>	<b>23</b>
6.1	Textanalys av diskurserna .....	23
6.1.1	Den sociala diskursen .....	23
6.1.2	Behovsdiskursen.....	24
6.1.3	Rättighetsdiskursen .....	25
6.1.4	Självbestämmandediskursen .....	26
6.1.5	Kostnadsdiskursen .....	27
6.1.6	Ändamålsenlighetsdiskursen.....	28
6.1.7	Rättsäkerhetsdiskursen .....	29
6.1.8	Standardiseringsdiskursen.....	30
6.2	Interdiskursivitets analys .....	31
6.3	Behoven etableras på den politiska agendan.....	32
6.4	Handikapporganisationers inflytande .....	33
6.5	Kostnader och kontroll.....	35
6.6	Kontroll och rättssäkerhet.....	37
<b>7</b>	<b>Diskussion.....</b>	<b>39</b>
7.1	Sammanställning av utvecklingen av diskurserna .....	39
7.2	Metoddiskussion .....	41
7.2.1	Reliabilitet och validitet .....	42
7.3	Vidare forskning.....	43
7.4	Slutsats .....	43
	<b>Referenslista.....</b>	<b>44</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>Sökningar, kunskapsöversikt .....</b>	<b>47</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Inkludering och exkluderings tabell.....</b>	<b>48</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Tabell över svar på analysfrågor .....</b>	<b>50</b>

# 1 Inledning

Sedan den socialdemokratiska regeringen tillträdde hösten 2014 har fokus för den svenska funktionshinderspolitiken legat på att minska kostnaderna för den personliga assistansen. För att uppnå detta har en *statlig utredning* (SOU) tillsatts för att ta fram förslag till förändringar av den personlig assistansen. Detta menar Niklas Altermark (2018) som har undersökt hur besparingar inom socialpolitiken motiveras.

I januari 2019 presenterades regeringens särskilde utredare sitt förslag till ny lag, *lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning*. Enligt utredaren ska den nya lagen komma att ersätta den nuvarande lagen, *lag om stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS). Utredningens syfte var att presentera bättre anpassade insatser till assistansanvändarna utan att öka statens kostnader. Förslaget skulle innebära en besparing för staten med 600 miljoner kronor per år (Regeringskansliet, 2019).

Utredningens förslag blev senare även regeringens förslag till ny lag. Detta möttes dock av stark kritik från bland annat organisationer som företräder personer med funktionsnedsättningar. Funktionsrätt Sverige (2020) skriver i sitt remissyttrande hur LSS sedan införandet stadigt har försämrats, bland annat genom rättstillämpningen. Vidare skriver de att LSS till stor del inte längre följer lagens ursprungliga intentioner. Sammantaget menar de att utredningens förslag om begränsningar i den personliga assistansen skulle medföra kvalitetsförsämringar för den enskilde assistansanvändaren.

Andra kritiker menar även de att utredningen går ifrån grundtankarna bakom LSS och personlig assistans. Detta genom att begränsa assistanstagarnas självbestämmande och möjligheter till att leva ett liv som alla andra. På grund av detta menar vissa att utredningen ”bör kastas i papperskorgen” (Kursar & Eliasson, 2019, femte stycket). Kritikerna får stöd av forskare som bland annat menar att fokus för funktionshinderspolitiken har förskjutits. När LSS infördes var fokus på rättigheter och inkludering. Nu ligger det istället på kostnader och besparingar (Altermark, 2018; Berggren et al., 2021). Detta har fått konsekvensen att assistansanvändare konstrueras som kostsamma medborgare (Sépulchre, 2020; Altermark, 2018; Egard & Hedvall, 2021).

Flera tidigare studier har undersökt och beskrivit debatten om personlig assistans tillsammans med den utveckling som skett. Askheim et. al. (2014) menar att kostnaderna för assistansen har debatterats sedan införandet och att flera utredningar försökt ta kontroll över dessa. Därtill menar bland andra Norberg (2018) att debatten idag domineras av en ekonomisk diskurs. Dessutom går tendenserna enligt Sépulchre (2020) mot ökad kontroll och att rätta till påstådda problem med assistansen. Sammantaget menar forskare att det skett en förskjutning som medfört att synen på personlig assistans har förändrats.

Det går att konstatera att debatten kring personlig assistans idag domineras av regeringens förslag till besparing. Som vi nämnde har flera studier granskat debatten och utvecklingen av personlig assistans de senaste åren. Emellertid sträcker sig dessa studier endast fram till 2020 och missar på så vis den senast presenterade utredningen. Vi vill med denna studie titta närmare på regeringens förslag. Vi vill granska hur denna utveckling har påverkat båda de statliga utredningar som presenteras efter 2014. Vi kommer även granska en utredning från införandet av LSS då vi vill försöka förklara denna utveckling och analysera skillnader. Om det från statens sida har skett en förändring i synen på personlig assistans sedan införandet av LSS för 30 år sedan, så tänker vi att det borde framträda i dessa.

För att granska statens utredningar har vi formulerat ett syfte och två frågeställningar som presenteras nedan. Vi har sedan valt att använda oss av en kritisk diskursanalys och då utgått från Faircloughs tredimensionella modell. Vi använder oss sedan av hans begrepp interdiskursivitet för att analysera samband och relationen mellan olika diskurser. Detta för att kunna granska hur utredningarna framställer personlig assistans och analysera utvecklingen. Därtill har vi använd oss av ett socialkonstruktionistiskt perspektiv tillsammans med begreppet kampen om behoven. Genom användande av dessa försöker vi förstå och förklara utvecklingen. Vi ämnar att försöka se om och hur diskurserna skiljer sig åt och genom teoretiska perspektiv och begrepp analysera utvecklingen.

## **1.1 Syfte och frågeställningar**

Utifrån beskrivningen ovan blir vårt syfte med studien att undersöka hur personlig assistans och assistansanvändare framställs av lagstiftaren i statliga utredningar. Vidare är syftet att undersöka utvecklingen inom den svenska funktionshinder politiken avseende personlig assistans.

För att uppfylla studiens syfte har följande frågeställningar formulerats:

- Vilka diskurser dominerar i statliga utredningar kring insatser riktade till personer med funktionsnedsättningar?
- Hur har diskurserna utvecklats över tid och av vilken eller vilka anledningar?

## **1.2 Avgränsningar**

För att avgränsa studien har valet gjorts att analysera utredningar som avser LSS och insatsen personlig assistans. Vi har valt att enbart analysera utredningar utifrån personlig assistans och inte titta på övriga insatser enligt LSS. För att kunna besvara forskningsfrågorna har valet gjorts att analysera en av de utredningar som låg till grund för införandet av LSS samt de två senaste utredningarna kring personlig assistans.

## **1.3 Centrala begrepp och förkortningar**

Nedan följer en kort förklaring för några centrala begrepp och förkortningar som är relevanta och centrala i studien.



<b>Assistansanvändare</b>	Brukare som har personlig assistans enligt LSS samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken (Socialstyrelsen, u.å. a)
<b>Funktionshinder</b>	Funktionshinder är den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. (Socialstyrelsen, 2019).
<b>Funktionsnedsättning</b>	Funktionsnedsättning är en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. (Socialstyrelsen, 2019).
<b>LSS</b>	Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387).
<b>Personlig assistans</b>	LSS-insats i form av personligt utformat stöd som ges åt person som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med att tillgodose grundläggande behov (Socialstyrelsen, u.å. b)
<b>Utredaren/Utredarna</b>	Den eller de som utfört en statlig utredning (se nedan). I studien används begreppet som en beskrivning av den eller de som skrivit utredningarna eller på andra sätt varit bidragande till den.
<b>Utredning och statlig utredning (SOU)</b>	En del av den svenska lagstiftningsprocessen som utreder en viss fråga och som lägger fram betänkande och lagförslag till regeringen. Utredningen utförs av en kommitté eller särskild utredare (Regeringskansliet, 2015).

## 1.4 Uppsatsens disposition

Efter denna inledning fortsätter vi uppsatsen med en kunskapsöversikt i nästa kapitel. Här presenteras också utredningarna närmare. Sedan följer en redogörelse av studiens teoretiska perspektiv följt av en kronologisk genomgång av studiens metod. I metodkapitlet redovisar vi även våra etiska överväganden. I efterföljande kapitel presenteras studiens resultat i form av de funna diskurserna. Detta följs av analyskapitlet där vår analys av diskurserna presenteras, tillsammans med en interdiskursivitets analys. Studiens sista kapitel är diskussionskapitlet som inleds med en sammanställning och diskussion av resultatet och analysen. Vidare förs en metoddiskussion och vi presenterar förslag till vidare forskning och sedan avslutas studien med vår slutsats.

## 2 Kunskapsöversikt

Detta kapitel inleds med en kort historisk bakgrund där framväxten av personlig assistans presenteras. Detta följs av att de utredningar som kommer granskas i studien introduceras. Efter den historiska överblicken redogör vi för ett urval av tidigare publicerad forskning. Denna forskning är i form av vetenskapliga artiklar och avhandlingar som ansetts relevanta för studien. Detta kompletteras med andra tryckta källor. De vetenskapliga artiklarna och avhandlingen har funnits genom sökning i databasen OneSearch vid Karlstads Universitets Bibliotek. Sökningarna presenteras mer utförligt i Bilaga 1. Utifrån den utvalda forskningen har olika teman upptäckts. Dessa kan alla bidra till förståelse för utvecklingen av synen på personer med funktionsnedsättningar och funktionshinderspolitiken i Sverige.

### 2.1 Bakgrund

Utvecklingen av insatser riktade till personer med funktionsnedsättningar tar sin början i det tidiga 1900-talets fattigvård. Fattigvården var illa sedd av den svenska befolkningen och präglades av krav på att uppfylla samhällliga plikter. Man ville skilja på värdiga och ovärdiga fattiga med ambition att ge stöd till de som verkligen behövde det. Samtidigt ville man avskräcka de som kunde arbeta från att söka sig till fattigvården. Under 1930-talet infördes invaliditetsersättning samtidigt som institutioner för personer med funktionsnedsättningar byggdes, så kallade räddningsinstitut. Från 1950-talet till 1970-talet växte den generella välfärdspolitiken fram med fokus på att förebygga att grupper marginaliserades vid sjukdom och arbetslöshet. Normaliseringsbegreppet dyker upp för första gången i en statlig utredning och personer med funktionsnedsättning uppmärksammas som en arbetskraftsreserv (Lindqvist, 2017).

Under 1960-talet och framåt fick normaliseringsprocessen ett bredare syfte och en allt viktigare ställning. Detta innebar en tanke om att personer med funktionsnedsättning borde få tillgång till samma levnadsmönster som andra. Därtill ville man integrera denna grupp i samhället genom skolan, bostäder och sjukvården. Samtidigt kom den medicinska synen på handikappbegreppet gradvis att övergå i en mer social syn där funktionsnedsättning förstods ”som ett förhållande mellan individen och brister i omgivningen” (Lindqvist, 2017, s. 18). Sammantaget var denna övergång till en social syn på funktionsnedsättning central för införandet och utveckling av personlig assistans som skulle ske i Sverige under 1980 och 1990-talet (Askheim et al., 2014).

På 1980-talet kom *Independent Living*-rörelsen (IL) till Sverige från USA och blev en stark bidragande faktor till införandet av personlig assistans i Sverige (Askheim et al., 2014; Lindqvist, 2017). Samtidigt var IL en viktig röst i kritiken från handikapporganisationer mot samhällets insatser till personer med funktionsnedsättning. De menade att dessa insatser präglades av expertstyre och oöversiktlig byråkrati. IL, tillsammans med andra brukarkollektiv, hävdade rätten för personer med

funktionsnedsättning att bestämma över sin egen situation. Sammanfattningsvis var IL av avgörande betydelse för införande av personlig assistans och LSS (Lindqvist, 2017).

LSS trädde i kraft den 1 januari 1994. Lagen infördes som en rättighetslagstiftning för personer med svåra funktionsnedsättningar och ersatte vid införandet de så kallade omsorgs- och elevhemsdagarna (Lundgren & Sunesson, 2019). Lagen innehåller 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 (SFS 1993:387, 1 §).

Dessa tre grupper kallas för lagens personkrets. Den som omfattas av lagens personkrets har rätt till:

- rådgivning och annat personligt stöd,
- biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans,
- ledsagarservice,
- biträde av kontaktperson,
- avlösarservice,
- korttidsvistelse utanför hemmet,
- korttidsstillsyn (för skolungdomar över 12 år),
- boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
- bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
- daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig (SFS 1993:387, 9 §)

Personer som omfattas av lagens personkrets har rätt till insatserna om han eller hon begär det (SFS 1993:387, 8 §) samt har behov av sådan hjälp i sin dagliga livsföring om behovet inte tillgodoses på annat sätt (SFS 1993:387, 7 §).

Av LSS tio insatser var det personlig assistans som fick mest uppmärksamhet och har målats upp som en symbol för handikappreformen (Askheim et al., 2014). Personlig assistans illustrerade en viktig förändring i välfärdspolitikerna där man frångick ett stort inflytande av experter och tjänstemän i utformningen av insatser. Fokus hamnade istället på valfrihet och självbestämmande för brukaren och dennes möjlighet att påverka insatsen (Lindqvist, 2017).

## **2.2 Kort beskrivning av utredningarna**

Personlig assistans har debatterats flitigt sedan reformen infördes. Detta främst på grund av att kostnaderna långt överskridit de ursprungliga beräkningarna. Till följd av detta har flertalet

utredningar genomförts efter införande av LSS. I dessa har man i omgångar skärpt kraven för att beviljas personlig assistans samt infört olika åtgärder för att kontrollera kostnaderna (Askheim et al., 2014).

Två av dessa utredningar är SOU 2018:88 - *Översyn av insatser enligt LSS* - och SOU 2021:37 - *Stärkt rätt till personlig assistans* - som kommer granskas i denna studie. SOU 2018:88 är den utredning som nämndes i inledningen och föreslår att LSS ska ersättas av en ny lag som även den ska förkortas LSS. Centralt i SOU 2018:88 är

- att tre nya insatser föreslås,
- att personlig assistans föreslås endast kunna beviljas till personer över 16 år, och
- att staten ska ta hela ansvaret för den personlig assistansen.

Vidare föreslår utredningsförfattarna att personer under 16 år istället för assistans ska kunna beviljas den nya kommunala insatsen *personligt stöd till barn*. Detta skulle medföra kostnadsbesparingar för staten samtidigt som det höjer kommunernas kostnader (Regeringskansliet, 2019).

Tre år efter SOU 2018:88 presenterades SOU 2021:37. Denna utredning föreslår en stärkt rätt till personlig assistans vid stöd för egenvård och vid behov av tillsyn. Vidare föreslås även att ett schabloniserat avdrag för föräldraansvar införs vid assistans till barn. Detta för att öka rättssäkerheten. Därtill föreslås att barn ska kunna beviljas kommunal assistans även vid mindre hjälpbehov (Regeringskansliet, 2021). Utredningen föreslår även annan lagstiftning som dock inte är relevant för denna studie.

Utöver dessa två utredningar kommer även SOU 1991:46 – *Handikapp Valfärd Rättvisa* – granskas. SOU 1991:46 är utredarens huvudbetänkande utifrån 1989 års handikapputredning och låg till grund för införandet av LSS. Den föreslår bland annat att personlig assistans införts som insats för personer över 16 år. Begränsningen i ålder kom dock att tas bort innan lagen infördes. Värt att nämna är att inte enbart denna utredning låg till grund för införandet av LSS. Utifrån 1989 års handikapputredning redovisades utredarna ett flertal olika betänkanden. Valet att använda oss av SOU 1991:46 kommer utifrån att det är utredarnas huvudbetänkande.

## **2.3 Diskurser som präglade införandet av personlig assistans och utveckling därefter**

När personlig assistans infördes 1994 menar Askheim et al. (2014) att assistansen präglades av två tillsynes motstridiga diskurser. På ena sidan en social rättighetsdiskurs baserad hos personer med funktionsnedsättningar och på andra sidan en konsumentstyrd marknadsskild diskurs. Marknadsskild diskursen satte under 1990-talet allt större prägel på välfärden i västerländska länder. Kort sagt kännetecknas den av privatiseringar, valfrihet och konstruerandet av välfärdsanvändaren som en konsument, allt sprunget ur New Public Management (Askheim et al, 2014).

Askheim et al. (2014) menar vidare att den sociala rättighetsdiskursen uppstod ur påtryckningar från handikapprörelsen samt det stora inflytande de hade över handikapputredningen. Denna diskurs medförde att införandet av personlig assistans präglades av individuella fri- och rättigheter.

Lindqvist (2017) menar att LSS var ett ambitiöst försök till att förbättra livsvillkoren för personer med funktionsnedsättningar. Därtill slog LSS fast att tillgänglighet, delaktighet, inflytande, autonomi och kontinuitet skulle vara hörnstenar i lagstiftningen. Enligt Lindqvist präglas LSS av en diskurs som utgår från att personer med funktionsnedsättningar har svårigheter att klara vardagslivet och ett behov av praktisk hjälp.

Idag menar flera forskare att debatten om personlig assistans reducerats till en ekonomisk diskurs om kostnader (Altermark, 2018; Norberg, 2018). Vidare saknas en social diskurs om behoven hos personer med funktionsnedsättning samt hur dessa behov ska tillgodoses (Altermark, 2018; Egard & Hedvall, 2021). Tendenserna går mot ökad kontroll för att komma till rätta med de problem som påstås finnas inom personlig assistans (Sépulchre, 2020; Altermark, 2018; Berggren et al., 2021; Askheim et al., 2014). Problemen anses uppstått på grund av de stora friheter som är inbyggda i assistansen (Askheim et al., 2014). Askheim et. al. sammanfattar att anledningen till denna tendens är att den personliga assistansen blivit för dyr.

## **2.4 Utveckling av personliga assistans**

En anledning till att assistansen ansetts blivit för dyr är att det efter införandet 1994 skedde en kontinuerlig ökning av antalet beviljade assistanstimmar. Dock upphörde ökningen 2010 och sedan 2015 har den utvecklingen istället varit att färre antal timmar beviljas. Samtidigt har antalet som får personlig assistans vid första ansökan minskat från 70 procent 2005, till 50 procent 2015 och ner till 17 procent i juni 2017. Antalet ansökningar har under intervallet varit stabilt (Rauch et al., 2018).

Minskningen är en konsekvens av ett antal domar i högsta förvaltningsdomstolen, tillsammans med regeringsdirektiv till Försäkringskassan om att minska kostnaderna. Samtidigt har Försäkringskassan infört sina egna, hårdare bedömningskrav (Rauch et al., 2018). Norberg (2019) argumenterar för att regeringen låtit nedskärningar ske i domstolar för att undgå kontroverser och för att kunna upprätthålla myten om att de inte vill göra besparingar på assistansen.

De ökade kostnaderna för den personliga assistansen har medfört att assistansen kommit att diskuteras och debatterats intensivt de senaste åren. Utgångspunkt för denna debatt har varit att utvecklingen måste brytas. Detta då kostnaderna anses ha ökat överdrivet (Sépulchre, 2020). Fokus i funktionshinderspolitiken har då förskjutits. Från att handla om rättigheter och inkludering till att istället fokusera på, och domineras av, frågor om kostnader och besparingar (Altermark, 2018; Berggren et al., 2021).

## **2.5 Avsteg från LSS intentioner**

Rauch et al. (2018) skriver att en av ambitionerna med LSS var jämlikhet i levnadsförhållanden och att personer med funktionsnedsättning skulle få möjlighet att leva ett liv som alla andra. Vidare menar forskarna att lagen ofta hyllats utomlands där den personliga assistansen setts som kronjuvelen. Därtill anses assistansen medföra ökad självständighet och självbestämmande för personer med funktionsnedsättningar. Dock menar författarna att denna bild är baserad på data från tiden 1994 till 2010 då antalet assistansberättigade ökade och att assistansen idag kan vara i kölvattnet av en omvänd utveckling.

Andra studier delar denna bild av utvecklingen. Altermark (2018) menar att LSS inte längre fungerar för att uppfylla lagens intentioner. Dessutom menar han att läget ”inom funktionshinderrörelsen [...] i dag [beskrivs] som krisartat och den rådande politiska linjen som en utarmning av assistansreformen och dess intentioner.” (Altermark, 2018, s. 108) Även Egard & Hedvall (2021) menar att synen på personlig assistans har förändrats. Omprövningar av behov, förändrad praxis och medicinska tolkningar av behov äventyrar rättssäkerheten. Detta menar de inte är i linje med funktionshinderspolutiska mål. Enligt Berggren et al. (2021) har funktionshinderspolutikens femtioåriga mål om delaktighet på lika villkor i praktiken ersatts av ekonomiska mål om besparingar.

## **2.6 Konstruktionen av assistansanvändare som kostsamma medborgare**

I samband med debatten om den personliga assistansens kostnader har personer med funktionsnedsättningar kommit att konstruerats som kostsamma medborgare (Sépulchre, 2020; Altermark, 2018; Egard & Hedvall, 2021). Dessutom har de konstruerats som fuskare och tiggare (Sépulchre, 2020). Altermark (2018) hävdar att regeringen genom uttalande och policydokument konstruerat assistansen som ett kostnadsproblem för att kunna motivera besparingar. Han anser att regeringen tillsammans med Försäkringskassan hävdar att det råder en förtroendekris för den personliga assistansen.

Orsaken till förtroendekrisen är enligt Altermark (2018) att det saknas kontroll över vad assistansersättning används till. Regeringen påstår dessutom att det råder överutnyttjande och fusk inom assistansen, bland annat hos privata assistansbolag. Altermark menar dock att den bilden av en förtroendekris inte överensstämmer med den offentliga debatten eller medborgarnas inställning. Debatten om kostnader för personlig assistans har istället uppkommit av att regeringen lyft frågor om besparingar inom densamma. Sammantaget menar han att regeringen och myndigheter har konstruerat kostnadsproblemet för att kunna motivera generella besparingar inom den personliga assistansen istället för att utforma effektiva åtgärder mot “fusket”.

## **2.7 Konsekvenser av utvecklingen**

Beskrivningen av sig själva som kostsamma medborgare har medfört negativa konsekvenser för assistansanvändarna. Bland annat har det fört med sig att assistansanvändarna känner sig som en börda för samhället (Norberg, 2019; Sépulchre, 2020). Dessutom upplever de sig diskriminerade och att de inte är erkända som fullvärdiga och likvärdiga medborgare (Sépulchre, 2020):

Genast kände jag att jag inte ville vara en samhällsbörda [...] Jag skäms för att jag får bidrag. - Nej jag vill inte vara en börda för någon annan och... Jag vill inte att någon annan ska behöva betala skatt för min räkning och sådant. Nej jag tycker att det svårt att tänka så... Jag vill inte vara en börda. (Norberg, 2019, s. 149)

Utvecklingen inom personlig assistans har även fått effekterna att personer med funktionsnedsättning riskerar att uteslutas från delaktighet i samhället (Berggren et al., 2021). Därtill upplever assistansanvändare minskad självständighet, minskat självbestämmande och en minskad möjlighet till att leva ett liv likt andra (Sépulchre, 2020; Rauch et al, 2018; Egard &

Hedvall, 2021). För många assistansanvändare är den personliga assistansen avgörande för att uppnå detta. Vidare kan tillgången av personlig assistans också möjliggöra för den enskilde eller dess anhöriga att förvärvsarbete. Detta skapar inkomster och påverkar livsval, vilket försvåras av minskad eller indragen assistans (Egard & Hedvall, 2021). Minskad eller helt indragen assistans kan även medföra att assistansanvändare förlorar politiska rättigheter enligt Sépulchre (2020). Hon menar att assistansen är nödvändig för att kunna aktivera sig i intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättningar.

# 3 Teori

I detta kapitel beskrivs de teoretiska perspektiv som ligger till grund för studien. För att uppfylla studiens syfte och besvara dess frågeställningar valde vi en socialkonstruktionistisk utgångspunkt. Även Faircloughs kritiska diskursanalys, så som beskriven av Winther Jørgensen och Phillips (2000), valdes av anledningen att vi ville analysera språket i statliga utredningar. Detta då det finns teoretiska samband med socialkonstruktionismen, så som språkets betydelse. Vidare ger den kritiska diskursanalysen teoretiska utgångspunkter från hur sociala relationer och identiteter konstrueras genom språket. I metoden bygger vi vidare på Faircloughs teori. Här används framförallt hans tredimensionella modell.

Socialkonstruktionismen och diskursanalysen kompletteras samtidigt med Nancy Frasers begrepp kampen om behoven. Detta för att kunna analysera utvecklingen och förstå skillnader mellan de olika utredningarna. Sammanfattnings och något förenklat används Fairclough för att analysera utredningarna medan Fraser används för att förklara utvecklingen.

## 3.1 Socialkonstruktionism

Socialkonstruktionism är ett mycket brett och mångfacetterat begrepp. Redan från början vill vi klargöra vårt val av *socialkonstruktionism* framför *socialkonstruktivism*. Alvesson och Sköldberg (2017) redogör för att termerna ibland flyter ihop men att -v formen kan förknippas med bland annat matematik eller utvecklingspsykologin. De redogör även för att -n formen förespråkas av forskare som betonar språkets betydelse. Av denna anledning blev det naturligt för oss att använda oss av socialkonstruktionismen.

Efterforskandet av sociala konstruktioner försöker fånga de betydelser, egenskaper och attribut som aktivt tillskrivs grupper och fenomen. Grundläggande för socialkonstruktionismen är att för att förstå samhället och verkligheten måste man utforska på vilket sätt den är konstruerad (Alvesson & Sköldberg, 2017).

Thomassen (2007) menar att utan begrepp och teorier som beskriver sociala problem, samt praktiker som formar dem, skulle de aldrig registreras. Konstruktioner är grundläggande för att definiera något som ett socialt problem. Vidare uppstår dessa konstruktioner i ett samspel av värderingar, tankesätt och praktiker. Samtidigt kan man ha olika uppfattning om samspelet mellan konstruktion och verklighet:

Är konstruktioner sätt att beskriva och tolka en verklighet som också existerar oberoende av våra begrepp, tankesätt och praktiker, eller existerar fenomen endast i kraft av dessa begrepp och praktiker? Mellan dessa ytterpunkter finns vidare flera ståndpunkter. (Thomassen, 2007, s. 205)



För att anknyta till vår studie och de begreppsdefinitioner som presenteras i inledningen kan man förstå *funktionsnedsättning* som något som existerar i ”verkligheten”. Nedsättningen i förmåga existerar oavsett vilket begrepp den tillskrivs medan *funktionshinder* uppstår till följd av funktionsnedsättningen i sociala samspel. Funktionshindret blir således en social konstruktion av de svårighet som en person möter i det moderna samhället till följd av en funktionsnedsättning.

### **3.2 Språkets betydelse: sambandet mellan socialkonstruktionism och diskursanalys**

Språket har stor betydelse för konstruerandet av vår verklighet enligt Alvesson och Sköldberg (2017). Vidare menar de att språket följer vissa konstruerade regler och det är genom språket och dess regler vi förstår världen och tillskriver olika objekt olika meningar. Börjesson och Palmblad (2017) skriver att en viktig utgångspunkt är att språket har en central roll i vår verklighetsuppfattning. Så snart språket används och ger namn åt saker och ting så har en verklighet producerats, den har konstruerats. Språket ska således ses som en handling eller en aktivitet som gör något med verkligheten.

Börjesson och Palmblad (2017) menar vidare att språket konstruerar verkligheten genom att ge den ett namn och att en diskurs utgör en avgränsning för det tänkbara och det talbara. En diskurs kan definieras som ramar för hur man talar om världen och hur den ska framställas. Även Winther Jørgensen och Phillips (2000) förstår diskurs som “[...] ett bestämt sätt att tala om och förstå världen” (s. 7). Vidare skriver Winther Jørgensen och Phillips att ordet diskurs ofta förstås som en idé om att språket är strukturerat i olika mönster givet för olika sociala domäner. Diskursanalysen blir då en analys av dessa mönster och är något som många socialkonstruktionister använder sig av.

Språket utgör enligt Börjesson och Palmblad (2017) i sig ett område för analys inom diskursen eftersom en formulerad text är den som författaren har valt. Texten utgör enbart ett av många sätt att tolka verkligheten. Hur en författare väljer att formulera sig går då i linje med de överenskomna reglerna i den genre författaren tillhör. Vidare beskriver Börjesson och Palmblad (2017) att verkligheten och språket är i ständig förändring och att språk främst kan beskrivas som aktivitet. Att analysera diskurser skulle därför innebära att granska hur verkligheten tänks och talas om utifrån de ramar som finns för diskursen.

### **3.3 Kampen om behoven**

Utifrån språkets avgörande roll inom diskursanalysen så är det av vikt för oss att hitta teorier som kan hjälpa oss undersöka och analysera texterna i utredningarna. Socialkonstruktionismen ger oss vissa verktyg att bygga på. För att skaffa oss en djupare förståelse väljer vi även att använda oss av Nancy Frasers (2003) begrepp *kampen om behoven*. Hon har fokuserat på behovstolkningens politik och diskurser, eftersom hon anser att det är viktigt att uppmärksamma behovskravens sammanhang.

Talet, menar Fraser (2003), utgör ett sätt att strida om politiska krav. Det är talet som definierar vad, till vem och varför. Fraser menar att det inte alltid har varit en självklarhet att tala om behov

i västerländsk politik. Hon beskriver att tal om behov tidigare har marginaliserats, men att det i takt med en växande välfärd har övergått till att bli en mer central del av politiken. ”[I] välfärdsstater så har talet om behov institutionaliserats som en viktig del i den politiska diskursen. Den samexisterar, om än inte otvunget, med talet om rättigheter och intressen i själva centrum för det politiska livet” (Fraser, 2003, s. 96).

Fraser (2003) redogör för en rad olika teoretiska utgångspunkter som alla skulle kunna användas för att analysera utredningarna och dess diskurser. Vi har i denna studie valt att använda oss av hennes definition av *kampen om behoven* med utgångspunkt i behovspolitik. Här har Fraser (2003) valt att definiera kampen om behoven utifrån tre moment. Det första momentet är kampen för att ett behovs politiska ställning ska etableras eller bestridas. Alltså om ett behov är föremål för den politiska agendan. Det andra momentet handlar om kampen för vem som ska definiera vad behovet är och vad som krävs för att behovet ska bli tillgodosett. Avslutningsvis handlar det tredje momentet om kampen för att säkerställa att behoven blir ombesörjda och om vem som får uppdraget att ombesörja dem.

### **3.4 Diskursanalys och kritisk diskursanalys, både teori och metod**

Diskursanalys är som namnet avslöjar en analys av diskurser. Det vill säga de mönster som språket är strukturerat i och som våra utsagor följer när vi agerar inom olika sociala domäner. Ett exempel på detta är en medicinsk diskurs som råder på sjukhus och bland läkare. Diskursanalys är dock inte enbart en teori eller en metod, det är både och, en paketslösning. Paketet innehåller filosofiska premisser angående språkets roll, teoretiska modeller, metodologiska riktlinjer samt specifika tekniker för språkanalys (Winther Jørgensen & Philips, 2000).

Diskursanalys består inte av endast ett angreppssätt. Winther Jørgensen och Philips (2000) presenterar exempelvis tre olika; diskursteori, kritisk diskursanalys samt diskurspsykologi. Gemensamt för de alla är att de betonar att språket bidrar till att skapa den sociala världen. I denna studie har vi valt att använda oss av den kritiska diskursanalysen. Detta då den kritiska diskursanalysen ställer upp teorier och metoder för att teoretiskt problematisera och empiriskt undersöka relationerna mellan diskursiv praktik och social och kulturell utveckling i olika sociala sammanhang. Till skillnad från andra diskursanalytiker håller den kritiska diskursanalysen fast vid att diskursen bara är en bland flera aspekter av varje social praktik. Den anser att språket både konstruerar världen och konstrueras av världen, medan exempelvis diskursteorin menar att språket enbart konstruerar världen. I den kritiska diskursteorin menar man att språket både kan påverka världen och att språket är socialt och historiskt situerat. Kritisk diskursanalys skiljer sig även från de andra genom att fokusera på förändringar (Winther Jørgensen & Philips, 2000).

I kritisk diskursanalys menar man att diskursiva praktiker bidrar till skapande och producerandet av ojämlika maktförhållanden mellan sociala grupper, så kallade ideologiska effekter (Winther Jørgensen & Philips, 2000). Vidare menar Fairclough (1995) att diskurser bidrar till att konstruera sociala identiteter och relationer. Sammantaget gör detta att kritisk diskursanalys tillsammans med en socialkonstruktivistisk utgångspunkt blir särskilt användbart i vår studie av hur personer med funktionsnedsättningar framställs. Enligt Winther Jørgensen och Philips (2000) är den kritiska

delen i kritisk diskursanalys att den syftar till att klarlägga den diskursiva praktikens roll i upprätthållandet av den sociala världens och dess ojämlika maktförhållanden. Kritisk diskursteori ställer sig på de förtryckta samhällsgruppernas sida med syftet att bidra till social förändring och mer jämlika maktförhållande i kommunikationsprocesser samt samhället som helhet.

Centralt för den kritiska diskursanalysen är utgången att diskurs är både konstituerande och konstituerad. Samtidigt ser man förhållandet mellan sociala strukturer och diskursiv praktik som komplext och varierande över tid. Begreppet diskurs används på två olika sätt, ett: som språkbruk som social praktik, och två: som ett sätt att tala som ger betydelse åt upplevelser utifrån ett bestämt perspektiv (Winther Jørgensen & Philips, 2000). Fairclough (1995) menar att när man analyserar en diskurs ska man fokusera på två dimensioner, ett: den kommunikativa händelsen, ett fall av språkbruk, och två: diskursordningen, summan av de diskurstyper som används inom en social institution eller domän.

# 4 Metod

I detta kapitel redogör vi studiens metodiska tillvägagångssätt. Metoden presenteras i kronologisk följd efter hur arbetet har fortlöpt. Utgångspunkten har varit den kritiska diskursanalysen. Vi har även utgått från en abduktiv ansats där teorin och empirin fått växeldra under studiens utveckling. Vidare har vi bearbetat materialet genom att exkludera och inkludera delar av utredningarna. Dessutom har ett antal analysfrågor formulerats för att ytterligare bereda materialet. Sammantaget arbetades materialet ner till att bestå av 675 sidor inför den fortsatta analysen.

Nästa steg i studien var först att fastställa diskurserna i de olika utredningarna för att sedan analysera dem vidare. Vi har då utgått från teorin som presenterades i föregående kapitel. Dessutom har vi i analysen använt oss av den tidigare forskningen som presenterades i studiens andra kapitel. Slutligen avslutas detta kapitel med en redogörelse för våra etiska överväganden.

## 4.1 Val av analysmetod

Utifrån vårt syfte att studera och analysera utvecklingen av diskurser om personlig assistans fann vi att diskursanalysen var bäst lämpad. Syftet med en diskursanalys är enligt Börjesson och Palmblad (2017) att tolka texter och jämföra de med varandra. Vidare är syftet att undersöka hur verkligheten är presenterad, förslagsvis genom tolkning av formella texter, i vårt fall statliga utredningar. Även Boréus (2015) menar att diskursanalys studerar verkligheten. Hon skriver att genom att analysera texter studerar man aspekter som bygger upp människors föreställningar om hur samhället påverkar relationer och bidrar till att skapa och upprätthålla människors identiteter. Vi har valt att utgå från Faircloughs tredimensionella modell i vår diskursanalys, så som beskriven av Winther Jørgensen och Phillips (2000). För att sätta diskurserna i en social kontext valde vi att använda *socialkonstruktionismen* och *kampen om behoven* som presenterades i teorikapitlet.

## 4.2 En abduktiv ansats

Då vårt syfte är att analysera något så vardagligt, men samtidigt komplext som tal och diskurs, så föll det sig naturligt att ta avstamp i en abduktiv ansats. Även om arbetet påbörjades med förutbestämda ramar och teorier, så inhämtades kunskapen via observation av de utredningar som har valts ut. Alvesson och Sköldberg (2017) menar att abduktion är rekommenderat för tolkningsprocessen inom diskursanalys och innebär att enskilda fall tolkas utifrån ett hypotetiskt övergripande mönster som förklarar fallet. Tolkningen bör sedan bestyrkas genom nya fall. Abduktionen utgår från empirisk fakta men avvisar inte teoretiska föreställningar. Analysen av empirin kan med fördel kombineras med studier av teori som inspirationskälla för att upptäcka mönster som ger förståelse (Alvesson & Sköldberg, 2017).

I vår studie innebar det att vi utgick från att språket har en viktig betydelse för hur verkligheten konstrueras. För att undersöka detta så samlade vi in data för att undersöka om antagandet stämde. Vi blev snabbt på det klara med att det skett en utveckling av diskurserna och framställningen av personlig assistans. Genom att då kombinera teoretiska analyser med materialet kunde vi försöka förklara och analysera utvecklingen. Den abduktiva ansatsen blev då lämplig för att uppnå vårt syfte och besvara våra frågeställningar.

### **4.3 Urval av material och datainsamling**

Valet av material när man genomför en kritisk diskursanalys är enligt Winther Jørgensen och Phillips (2000) beroende av flera faktorer. För det första påverkar problemformuleringen vilket material som väljs ut. För det andra inverkar författarnas kunskap om vilket material som är relevant för det aktuella forskningsområdet. Slutligen påverkas urvalet av vilket material man har tillgång till.

Vi har i denna studie valt att utföra vår kritiska diskursanalys gällande tre statliga utredningar avseende LSS. Dessa utredningar presenterade vi i kunskapsöversikten. De valdes utifrån att SOU 1991:46 låg till grund för införandet av LSS medan SOU 2018:88 och SOU 2021:37 är de senaste och är på så vis intressanta och relevanta att jämföra med varandra. Vidare valdes de ut för att de möjliggör för analys av skillnader mellan tidigare och senare utredningar. Ytterligare en anledning till att vi valde SOU 2018:88 och SOU 2021:37 var att de är tillkomna efter direktiv skrivna av regeringen med syfte att föreslå förändringar i den personlig assistansen. Vidare är utredningarna genomförda under den pågående förändringen av personlig assistans som presenterades i kunskapsöversikten. Utredningarna blir således relevanta för att studera den utveckling som skett och söka svar på anledningar till denna.

För att praktiskt kunna genomföra arbetet behövde vi minska ner omfånget på materialet. Urvalet begränsade vi därför ytterligare genom att en genomläsning av utredningarna gjordes där kapitel inkluderades eller exkluderades utifrån ett antal givna kriterier. Detta presenteras närmare i nästa avsnitt. Inledningsvis bestod materialet av 2 083 sidor och efter bearbetning kvarstod 657 sidor.

### **4.4 Bearbetning av materialet**

I figur 1 nedan presenteras ett flödesschema över hur bearbetningen och analysen har fortlöpt. Första steget som vi nämnde ovan var att begränsa ner materialet och exkludera delar som inte var relevanta för vår studie. Med utgångspunkt i vårt syfte och våra frågeställningar formulerade vi ett antal inkluderings- och exkluderingskriterier. Utredningarna genomlästes utifrån dessa kriterier och kapitel som inte ansågs relevanta för studien exkluderades. Vilka kapitel som inkluderades eller exkluderades framgår av Bilaga 2. Kriterierna som användes för att avgöra om en del i utredningen var relevant eller inte var:

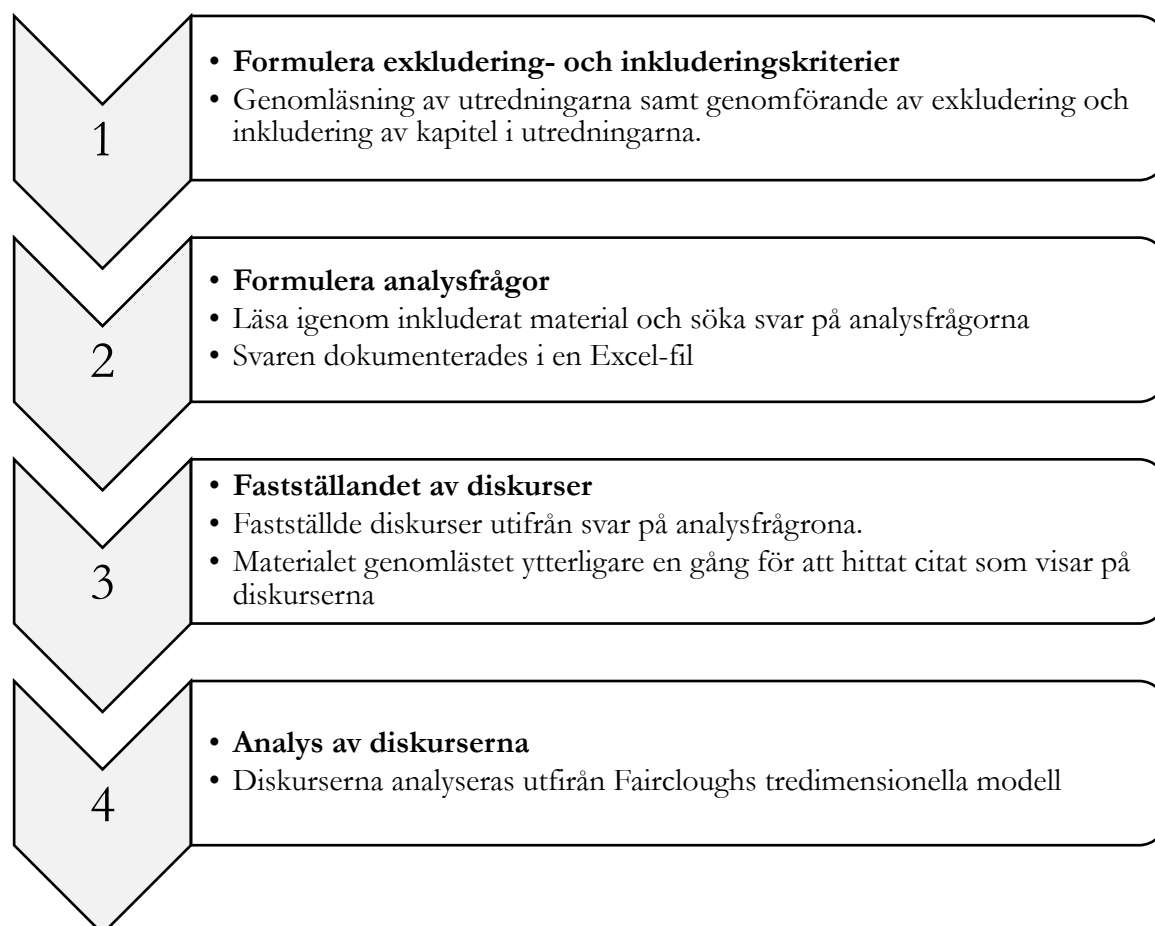
#### *Inkluderings kriterier*

- Berör personlig assistans
- Berör personer med funktionsnedsättning
- Berör personer med funktionsnedsättnings behov eller rättigheter

### Exkluderings kriterier

- Berör huvudsakligen andra insatser eller ämnen än personlig assistans, exempelvis insatsen elevassistent i skolan till barn med funktionsnedsättningar
- Berör huvudsakligen annat än personer med funktionsnedsättning, deras behov eller deras rättigheter, exempelvis samverkan mellan olika utförare

Figur 1 Flödesschema över bearbetning och analys av materialet



Nästa steg i bearbetningen var att formulera analysfrågor. Det som styr arbetet och valet av analysfrågor är enligt Boréus (2015) forskningsfrågorna. Därför blev utgångspunkten när vi formulerade analysfrågorna att de skulle kunna hjälpa oss definiera diskurser om personlig assistans. När dessa var formulerade lästes det inkluderade materialet igenom och svar på frågorna söktes. Svaren dokumenterade vi sedan i en Excel-fil. Vi turades om att läsa de olika utredningarna där vi var för sig dokumenterade de svar som vi fann. Sedan sammanställde vi gemensamt våra svar på analysfrågorna. Denna sammanställning presenteras i Bilaga 3.

### Analysfrågor

- Hur framställs personer med funktionsnedsättning med behov av personlig assistans?
- Hur framställs personlig assistans?
- Vilka ord används för att beskriva personer mer funktionsnedsättning?

- Hur framställs assistansanvändarnas behov?
- Hur framställs assistansanvändarnas rättigheter?

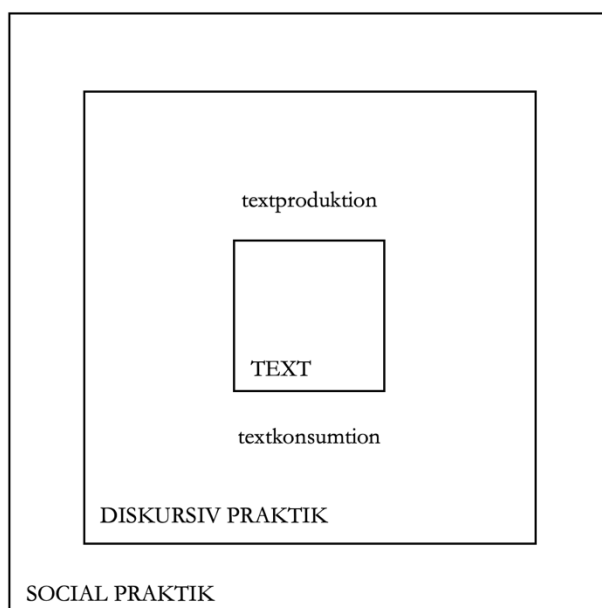
Vårt tredje steg i bearbetningen av materialet var att fastställa diskurser i utredningarna. Utifrån svaren på analysfrågorna sökte vi efter gemensamma drag för att kunna fastställa dominerande diskurser. När diskurserna bestämts lästes de delar av utredningarna som inkluderats igenom ytterligare en gång för att finna bärande meningar eller stycken som tydligt visar på diskurserna. Ett exempel på hur en diskurs faställdes är *den sociala diskursen*. Här uppmärksammade vi genom svaren på våra analysfrågor hur utredarna beskrev assistansanvändare som människor och medborgare. Vidare beskrevs de som personer med rättigheter där deras behov ses som en konsekvens av funktionsnedsättning, samt att de uppstår i samspel med omgivningen. Svaren tillsammans med ord som *funktionsnedsättning*, *medborgare* och *konsekvens* gav då den sociala diskursen.

De identifierade diskurserna presenteras i resultatkapitlet utifrån vilka utredningar de framträtt i. Vissa diskurser framträdde tydligt i alla utredningar. Av denna anledning valde vi att presentera dessa gemensamma diskurser först. Sedan presenterade vi diskurserna efter utredning, med den tidigaste utredningen först och de efterföljande två efteråt. De diskurser som presenterats är de diskurser som funnits dominerande inom diskursordningen.

## 4.5 Analys utifrån Faircloughs tredimensionella modell

Vårt fjärde steg blev sedan en analys av diskurserna. Vi har här utgått från Faircloughs kritiska diskursanalys och hans tredimensionella modell (se Figur 2) vilken kan användas som analytisk ram vid forskning om kommunikation och samhälle (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Som vi nämnt i teorikapitlet är kritisk diskursanalys inte enbart metod eller teori, det är både och. Vi har här i större utsträckning valt att använda oss av den kritiska diskursanalysen som metod där Faircloughs modell gav oss verktyg i analysen av materialet.

Figur 2 Faircloughs tredimensionella modell (Winther Jørgensen & Phillips, 2000, s. 74)



Enligt Winther Jørgensen och Philips (2000) utgår Faircloughs modell från att varje fall av språkbruk är en kommunikativ händelse som har tre dimensioner; *text*, *diskursiv praktik*, som innebär produktion och konsumtion av texter, samt *social praktik*. Alla tre dimensioner eller nivåer kan urskiljas analytiskt, analyseras var för sig och ska användas i en diskursanalys av en kommunikativ händelse.

Den kommunikativa händelse som vi analyserat blev då de tre statliga utredningarna. I det första steget analyserades utredningarna utifrån *text-nivån*. Enligt Winther Jørgensen och Philips (2000) koncentrerar sig denna textanalys på de formella dragen hos texten som konstruerar diskurser. Genom analys av texternas egenskaper kan man kartlägga hur diskurserna förverkligas textuellt och därmed komma fram till och underbygga sin tolkning. Därtill finns det flera olika angreppssätt att använda när man analyserar texten. Vi valde att analysera vilka ord utredarna väljer att använda samt hur de presentera olika förslag till insatser eller förändringar. Vi undersökte även vilka ord och formuleringar utredarna använder för att motivera sina förslag.

Nästa steg av analysen av utredningarna gjordes utifrån Faircloughs *diskursiva praktik-nivå*. Vid analys av den diskursiva praktiken intresserar man sig för hur texten skapas och tolkas, hur den är producerat och hur den konsumeras. När man verkar med text så verkar man också med diskursiv praktik och omvänt. Emellertid utgör de två olika nivåer och ska därför åtskiljas analytiskt. Analysen av diskursiv praktik fokuserar på hur författaren bygger på redan existerande diskurser för att skapa sin text, samt hur läsaren använder redan existerande diskurser för att tolka texten (Winther Jørgensen & Philips, 2000).

För att kunna analysera hur texterna producerats och konsumerats användes det som presenterats i kunskapsöversikten. Genom att använda oss av tidigare forskning och andra källor kunde vi tolka diskursernas ursprung och uppkomst. När vi analyserade diskurserna i de nyare utredningarna hade vi även diskurserna från den första utredningen till hjälp i analysen. Vidare hade vi även hjälp av diskurserna från den andra utredningen vid analys av den sista utredningen.

Denna nivå blir särskilt intressant för vår studie när vi analyserar hur diskurserna hänger samman. Vi avser här att analysera relationen mellan diskurserna i diskursordningen och hur dessa har utvecklats över tid. Fairclough (1995) benämner denna relation inom diskursordningen för *interdiskursivitet*. Han menar att man kan undersöka diskursiv reproduktion och förändring genom att analysera relationerna mellan olika diskurser. Vidare menar han att om tillgång finns till en kedja av texter kan man se hur innehållet förändrats. Därtill skriver Winther Jørgensen och Philips (2000) att förändring hänger ihop med hög interdiskursivitet och tvärtom. Vi menar att vi till viss del har tillgång till en kedja av texter där vi har möjlighet att analysera interdiskursiviteten mellan de olika utredningarna.

I det sista steget analyserades utredningarna utifrån *den sociala praktiken*. Denna nivå handlar enligt Winther Jørgensen och Philips (2020) om att sätta text och diskursiv praktik i kontext av en bredare social praktik som kommunikations händelsen är en del av. Den diskursiva praktikens relation till diskursordningen som den ingår i ska kartläggas. Vidare ska man beskriva de icke-diskursiva sociala relationerna och strukturerna som skapar ramen för den diskursiva praktiken. När denna del av analysen genomförs är det nödvändigt att använda sig av en socialvetenskaplig teori (Winther



Jørgensen & Philips, 2020). I denna studie var teorin som användes *socialkonstruktionism* och Frasers (2003) kritiska begrepp *kampen om behoven*.

## **4.6 Etiska överväganden**

När vetenskapliga arbeten genomförs, så är etiska överväganden en viktig del i processen. Detta i enlighet med god forskningssed. Då vi har valt att göra en diskursanalys med utgång i tre av statens offentliga utredningar så kommer inga uppgifter från privatpersoner inhämtas. Det föreligger således inget behov av att granska hur arbetet kan påverka intervjupersoner eller uppgiftslämnare.

Ändå behöver man ta hänsyn till vissa etiska övervägande när man genomför en diskursanalys. Det finns en risk att resultaten kan användas i försök att ändra diskursiva praktiker och lära folk använda sig av en ny typ av diskursiv praktik (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Av hänsyn till detta eftersträvar vi att bibehålla viss objektivitet till texterna. Det kan annars föreligga en risk att läsa in mer illasinnade betydelser i texten än vad som avsetts av författarna. Tolkningen kan därför bli kränkande för gruppen som utredningen avser. Att ta detta i beaktande är särskilt viktigt då utredarna inte kommer att ha möjlighet att kommentera tolkningarna.

## 5 Resultat

I detta kapitel presenterar resultatet utifrån forskningsfrågan *vilka diskurser dominerar i statliga utredningar kring insatser riktade till personer med funktionsnedsättningar?* De diskurser som vi presenterar här är alltså de som vi funnit att dominera i utredningarna under bearbetningen och analysen. Som vi nämnde i metodkapitlet återkommer vissa diskurser i alla tre utredningar och dessa presenterar vi först. Sedan presenterar vi de diskurser som är specifika för de olika utredningarna.

### 5.1 Gemensamma diskurser

De diskurser som funnits vara gemensamma är *den sociala diskursen* och en *behovsdiskurs*. Vi presenterar först den sociala diskursen och sedan behovsdiskursen. Den sociala diskursen tar sitt avstamp i en social syn på funktionsnedsättningar, funktionshinder och på personer med funktionsnedsättningar. Det är ett förhållningssätt där utgångspunkten är att människor inte är en funktionsnedsättning, utan att det är något de har. Vidare är intresseområdet konsekvenserna av funktionsnedsättningen i samspel med olika miljöer. Fokus flyttas från att anpassa den enskilde eller dennes funktionsnedsättning. Detta ger att det är miljöer i samhället som ska säkerställa delaktighet för alla medborgare. Sammantaget är det alltså inte individen som är uppgiften att lösa utan samhällets ansvar att inkludera alla individer.

Utifrån detta får man utgångspunkten i behovsdiskursen. Denna diskurs tar avstamp i att assistansanvändare är personer vars behov behöver tillgodoses genom insatser från samhället. Assistansanvändare anses ha svårigheter att klara sin dagliga livsföring samt uppnå delaktighet i samhället utan stöd från andra. Människor med funktionsnedsättning kan alltså inte tillgodoses sina egna behov utan behöver stöd och hjälp från samhället.

Värt att notera är att även om synen på personer med funktionsnedsättning är lika i alla utredningar skiljer det sig i vilka begrepp man använder. I SOU 1991:46 finns begrepp som *handikappade*, *rörelsehindrade*, *funktionshindrade* och *utvecklingsstörda* ofta förekommande. Författarna är ändå tydliga med att de förstår funktionsnedsättning ur ett socialt perspektiv. Däremot kan dessa begrepp idag te sig något märkliga och ha en annan betydelse. Vidare finns begreppet *funktionshindrade* även med i SOU 2018:88 och SOU 2021:37. Här motiverar sig författarna med att begreppet återfinns i lagtext och de ursprungliga förarbetena. Emellertid beskriver författarna att begreppet *personer med funktionsnedsättning* är att anse som modernare än *funktionshindrade*. I SOU 2018:88 föreslår utredarna en namnändring på LSS till lag om stöd och service till *vissa personer med funktionsnedsättning*.

### 5.2 Skiljande diskurser

I detta avsnitt presenterar vi de dominerande diskurser som funnits som skiljer sig åt mellan de olika utredningarna. Det finns dock vissa likheter som vi återkommer till. I SOU 1991:46 har vi

funnit att en *rättighetsdiskurs* och en *självbestämmandediskurs* dominerar. I SOU 2018:88 fanns en *kostnadsdiskurs* och en *ändamålsenlighetsdiskurs* och SOU 2021:37 domineras av diskurserna *rättsäkerhetsdiskurs* och *standardiseringsdiskurs*. Diskurserna kommer redogöras för i kronologisk ordning utifrån utredningarnas datum.

Centralt i rättighetsdiskursen är att personer med funktionsnedsättning är medborgare som alla andra och har en rättighet att kunna leva ett liv likt alla andra. Utifrån detta förstås personlig assistans som en rättighet. Därav ska alla som är i behov av personlig assistans ha rätt till det. Vidare förstås assistans som något som ska kunna tillgodose den enskildes hjälpbehov för att uppnå sin rättighet att leva ett liv som alla andra. Rättighetsdiskursen fokuserar sammantaget på att tillgodose assistansanvändares rättigheter och att personlig assistans är en rättighet för de som har behov av det.

Självbestämmandediskursens grundläggande utgångspunkt är individens rätt till självständighet, valfrihet och självbestämmande. Utredarna menar att assistansanvändares frihet att, som andra människor, själv bestämma är en förutsättning för de förslag som de presenterar. Vidare menar de att assistansanvändarnas rätt till inflytande över sina insatser behöver stärkas. Det finns således en likhet mellan självbestämmande- och rättighetsdiskursen där självbestämmande, självständighet och inflytande spelar en stor roll och ses som rättigheter som måste uppfyllas.

Avstampet för kostnadsdiskursen finns i att utredarna hävdar att kostnaderna för personlig assistans har ökat på ett sådant sätt att utvecklingen inte är hållbar över tid. Utredarna framhäver därför att man behöver överväga samt tydliggöra vilka behov som ska anses vara assistansberättigande. Att tydliggöra vilka behov som ska ge rätt till assistans ska då kunna minska antalet beviljade timmar. Detta för att uppnå en assistans vars kostnader är hållbara över tid.

De tre diskurser som vi har kvar att presentera har vissa gemensamma nämnare. Man skulle kunna kalla de för kontroldiskurser. Tillskillnad från kostnadsdiskursen ligger inte fokus på att kontrollera kostnader utan att ha kontroll över assistansen samt hur, när och för vilka behov den ges. Att vi presenterar de som olika diskurser är att de alla har ett eget angreppssätt för att uppnå denna kontroll. Därför finns det viktiga skillnader mellan diskurserna som gjort att vi valt att presentera de separat.

Ändamålsenlighetsdiskursen handlar till stor del om att de insatser som erbjuds ska vara anpassade och lämpade för assistansanvändare. En viktig iakttagelse att göra är att ändamålsenlighetsdiskursen är nära sammanflätad med kostnadsdiskursen och att de har mycket gemensamt. Ändamålsenlighetsdiskursen används i vissa fall som motiv för att kunna införa de begränsningar i möjligheterna till personlig assistans som kostnadsdiskursen diskuterar.

Rättsäkerhetsdiskursen har även den vissa likheter med kostnadsdiskursen, samt även med ändamålsenlighetsdiskurserna. Gemensamt belyser de att personlig assistans ska ges till de som har behovet av den, och endast till dem, samt att alla ska bedömas lika. Rättighetsdiskursen skiljer sig dock gentemot de andra två genom att fokusera på att säkerställa en lika bedömning och inte på att minska kostnader eller att säkerställa att insatserna är väl anpassade till de som erhåller dem.

Från rättssäkerhetsdiskursen går det också att utläsa en vidareutveckling till en standardiseringsdiskurs. Syfte är att skapa fastställda bedömningskriterier och regler för hur vissa behov ska bedömas för att uppnå rättssäkerhet. Utredarna hävdar även att genom att kunna fastslå vilka behov som inte tillgodoses så kan man ge ändamålsenliga förslag för förändringar. Man vill alltså definiera vilka behov det är som behöver tydliggöras.

# 6 Analys

I detta kapitel presenterar vi vår analys utifrån de dominerande diskurser som framkommit. Vi söker i detta kapitel svar på frågeställningen *hur har diskurserna utvecklats över tid och av vilken eller vilka anledningar?* Analysen presenteras först utifrån en analys av textnivån i Faircloughs tredimensionella modell (Winther Jørgensen & Phillips, 2000). Sedan följer en interdiskursivitetsanalys där vi redogör för det samband som finns mellan de olika diskurserna i utredningarna. Vidare beskrivs relationen mellan diskurserna i de enskilda utredningarna samt deras relationer med de gemensamma diskurserna.

Sedan tar vi analysen vidare och tittar närmare på diskurserna genom att fortsätta med nivå två och tre av Faircloughs modell. Vi använder oss här av *socialkonstruktionismen, kampen om behoven* samt tidigare forskning för att skapa en förståelse för diskursernas framkomst och utveckling, samt deras mottagande och möjliga konsekvenser.

## 6.1 Textanalys av diskurserna

Vi presenterar inledningsvis analysen av de gemensamma diskurserna, som vi gjorde i resultatet. På samma vis kommer vi sedan redogöra för analysen av de skiljande diskurserna i kronologisk ordning baserat på när utredningarna presenterades.

### 6.1.1 Den sociala diskursen

Som vi skrev i resultatet tar den sociala diskursen sitt avstamp i en social syn på personer med funktionsnedsättningar. Utgångspunkten är att människor inte är en funktionsnedsättning utan att det är något de har. Vidare är intresseområdet konsekvenserna av funktionsnedsättning i samspel med olika miljöer. Följande citat från SOU 1991:46 och SOU 2021:37 visar på detta:

Att beskriva handikapp som ett förhållande mellan skada och sjukdom och personens omgivning [...] är viktigt av två skäl. Det betonar att handikappet inte är den enskildes egenskap och det ger möjligheter till förändring. (SOU 1991:46, s. 22)

[...] funktionsnedsättningar skall betraktas som en av flera naturliga och oundvikliga variationer hos en befolkning. Människor med funktionsnedsättningar och deras behov är inte ständigt nya "problem" som skall lösas i särskild ordning. (SOU 1991:46, s. 23)

[...] den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov. (SOU 2021:37, s. 70)

Utredarna konstaterar att den sociala synen på funktionsnedsättningar och personer med detsamma är viktig av flera anledningar. Vidare anger utredarna i SOU 2021:37 att

assistansanvändarnas behov av hjälp uppkommer till följd av en funktionsnedsättning. Detta illustrerar den sociala syn som genomgående använts som utgångspunkt i de olika utredningarna.

Denna sociala diskurs påverkar tydligt vilka ord utredarna väljer för att beskriva personer med funktionsnedsättning. Exempel på detta är sista meningen i det andra citatet ovan. Här belyser utredningarna att det är människor med funktionsnedsättningar och deras behov som är i fokus. Det är alltså inte funktionsnedsättningen som är föremål för insatser. Istället är det människan och dennes behov till följd av en funktionsnedsättning som är föremålet för insatser.

Personer med funktionsnedsättning ska inte i vardagen ständigt vara beroende av sjukvårdens eller socialtjänstens vård- eller omsorgspersonal som patient/klient utan ha möjlighet att som alla medborgare styra över sitt eget liv. (SOU 2018:88, s. 153)

En annan viktig del i den sociala diskursen är att det är samhället som utgör hindren, inte människan. I SOU 2018:88 beskriver utredarna att personer med funktionsnedsättning inte är klienter eller patienter. Istället är de medborgare. Det stämmer överens med citatet från SOU 1991:46 om att människor inte är problem som ska lösas. I den sociala diskursen ingår istället att det är samhället som ska anpassas eller ”lösas”. Citatet nedan är ytterligare en illustration på detta:

Principen om fullt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället innebär att samhället både i sina allmänna och privata delar är organiserat så att alla människor har möjlighet att vara fullt delaktiga. [...] Inkludering kräver en fysiskt och socialt tillgänglig och hinderfri miljö. (SOU 2018:88, s. 158)

Utredarna beskriver hur det är samhället som ska vara ordnat så att alla människor har möjlighet att vara fullt delaktiga. Vidare slår de fast att inkludering kräver hinderfria miljöer, både socialt och fysiskt. På så vis flyttas fokus från den enskilde och dennes funktionsnedsättning. Istället hamnar samhället och vilka insatser som krävs för att det ska inkludera personer med funktionsnedsättning i blickfånget.

### 6.1.2 Behovsdiskursen

Utgångspunkten i behovsdiskursen är att assistansanvändare är personer som anses ha svårigheter att klara sin dagliga livsföring och uppnå delaktighet i samhället utan stöd från andra.

[...] behov av personlig assistans för att kunna klara den personliga hygien, för att kunna inta måltider, för att kunna komma ut i samhället eller för att kunna få och behålla ett arbete om detta stöd inte kan ordnas på arbetsplatsen. (SOU 1991:46, s. 279)

Många handikappade är beroende av personlig kontakt med fåtal hjälpare för att göra sig förstådda och för att själva kunna ta emot information. (SOU 1991:46, s. 270)

I citatet ovan slår författarna fast att assistansanvändare har ett stort behov av att ha ett begränsat antal stödpersoner för att kunna förstå och göra sig förstådda. De är alltså i behov av insatser där mängden personal är begränsat. I citatet nedan beskrivs att personer med omfattande funktionsnedsättningar har behov av dagliga insatser som kontinuerligt och individuellt behöver anpassas efter deras behov.

[...] personer med omfattande funktionsnedsättningar har ett kontinuerligt behov av individuellt anpassade lösningar för att den dagliga livsföringen ska fungera tillfredsställande. (SOU 2018:88, s. 185)

Även i SOU 2021:37 så framträder denna diskurs tydligt. Assistansanvändaren är mottagare av något som ges för att öka livskvalitén och säkerställa att dennes grundläggande behov tillgodoses. Av utredarna beskrivs att den enskilde kan bli utestängd från eller inkluderad i personlig assistans. Vidare menar författarna att en utestängning från assistansen medför konsekvenser för individen. De framhåller alltså att assistansanvändare har behov av insatsen för att kunna delta i samhället, annars riskerar de en försämring av sina möjligheter till detta.

I vår utredning har beskrivits att en utestängning från den personliga assistansen i vissa fall kan innebära att personen inte kan delta i samhället på ett tryggt sätt, att hen blir bunden till sitt hem eller att hen inte kan bo kvar i sitt eget hem även om hen skulle vilja. (SOU 2021:37 s. 393)

### 6.1.3 Rättighetsdiskursen

Rättighetsdiskursen har som namnet avslöjar fokus på rättigheter. Det gäller bland annat personer med funktionsnedsättnings rättighet till att vara medborgare som andra och att kunna leva ett liv som andra. Vidare förstås personlig assistans som en rättighet för de som har behov av den. Assistans ses som något som ska kunna tillgodose den enskildes hjälpbehov för att leva ett liv som alla andra. Följande två citat visar på detta:

Alla människor skall ges lika rättigheter samt möjligheter att leva ett gott liv. (SOU 1991:46, s. 23)

Vi [...] föreslår därför att en rättighet till personlig assistent införs i LSS för alla som kan anses ha behov av insatsen och som tillhör personkretsen för LSS. (SOU 1991:46, s. 267)

Utredarna visar tydligt genom att använda ord som ”skall” att de anser att det är en rättighet för alla människor att åtnjuta samma rättigheter och ett gott liv. På lika vis framställs den föreslagna insatsen personlig assistans. Även assistans är att ses som en rättighet för alla som kan anses vara i behov av den.

Utredarna framhåller att det är en brist i samhället att tillgången till personlig assistans varierar i olika kommuner. Författarna fastslår att tillgången till personlig assistans skiljer sig åt. Vidare är de tydliga med att de anser att detta skapar ojämlikhet i olika delar av landet. Att denna olikhet är oönskad kan förstås av att författarna redan befäst att alla människor ska åtnjuta samma rättigheter och möjligheter. Detta tydliggörs i citatet nedan:

Personlig assistans har inom många kommuner vuxit fram som en insats inom socialtjänsten. Denna form av personligt utformat stöd finns emellertid inte att tillgå överallt. Detta skapar olikheter över landet i stöd till personer med likvärdiga behov till följd av omfattande funktionshinder. (SOU 1991:46, s. 268)

Att personlig assistans som insats skulle hjälpa assistansanvändare att uppnå sina fulla rättigheter som medborgare i samhället framhävs också starkt av utredarna. De två nedanstående citaten visar på detta. Utredarna konstaterar att personer med funktionsnedsättning ska vara en del i samhället som andra. Därtill menar de att personlig assistans är en insats som tillgodoser behov hos den

enskilde för att möjliggöra detta. Det blir ett sätt att motivera införandet av personlig assistans. Assistansen blir då en rättighet för personer med funktionsnedsättning som har behov av den för att uppnå sin rättighet att vara en del av samhället som andra.

Människor med funktionshinder skall vara med i samhället tillsammans med och på samma villkor som andra. På så sätt skulle det övergripande målet om normalisering uppnås. (SOU 1991:46, s. 134)

[Personlig assistans har] vuxit fram i vissa kommuner ur behovet av hjälp för svårt funktionshindrade att - som andra i samhället - kunna studera, komma ut för att handla, delta i fritidsverksamhet, få möjlighet till eget boende, få bistånd med personlig hygien, med intagandet av måltider och med annan personlig service. (SOU 1991:46, s. 535)

Ytterligare något som visar på att utredarna ser personlig assistans som en rättighet är hur de framställer de kostnader som beräknas uppstå vid införandet av personlig assistans.

[D]et uppkommer merkostnader för kommunerna med ca 500 miljoner kr/år. Samtidigt övertar socialförsäkringen kostnader för ca 1.1 miljarder kr, varför kommunerna avlastas ca 600 miljoner. (SOU 1991:46, s. 39)

Kostnaderna framställs neutrala och naturliga, de uppstår utan att någon egentligen kan påverka detta. Författarna konstaterar att kostnader kommer uppstå, utan att föra en diskussion om dem som vare sig positiva eller negativa. Samtidigt framhäver de att staten kommer ta ansvar för dem naturligt uppkomna kostnaderna och att inte hela kostanden hamnar hos kommunerna. Det blir då ett sätt att tydliggöra att staten kommer ta sitt ansvar för kostnaderna. Kostnader som uppkommer för att tillgodose rättigheter för personer med funktionsnedsättning

#### **6.1.4 Självbestämmandediskursen**

En förutsättning för införandet av personlig assistans är enligt utredarna assistansanvändarens rätt till självständighet, valfrihet och självbestämmande.

Den enskilde handikappades frihet att, som för andra människor, kunna bestämma över sin livssituation är således en mycket viktigt förutsättning för våra förslag. (SOU 1991:46, s. 270)

[...] brukarinflytande har varit outhärdligt i avseende fördelningspolitiska konsekvenser. Utredningen beskriver självbestämmande och inflytande och prioriterat insatser för att sträcka den enskildes möjligheter genom bl.a. personlig assistans (SOU 1991:46, s.26)

Utredarna hävdar att det har saknats inslag av inflytande vilket gjort att det, tillsammans med självbestämmande, nu är prioriterat. De menar att personlig assistans är ett av flera sätt som detta kan stärkas på. Centralt i självbestämmandediskursen är, förutom självständighet och valfrihet, assistansanvändarens rätt till inflytande och i förlängningen rätt till att bestämma över sitt eget liv.

[...] det måste skapas större utrymme för inflytande på olika nivåer för enskilda med omfattande funktionshinder. Det gäller bl.a. självbestämmande i den egna situationen. Frågor om inflytande måste få särskild uppmärksamhet i de situationer där enskilda till följd av omfattande funktionshinder dagligen är mycket eller totalt beroende av olika stödinsatser. (SOU 1991:46, s. 269)



Utredarna slår fast att assistansanvändare inte har fullgott självbestämmande eller inflytande. Därtill är författarna tydliga med att det är något som måste förbättras och att frågor om assistansanvändares inflytande särskilt behöver lyftas. Samtidigt visar deras beskrivning på att det finns en viss typ av inflytande. Dock behöver det bli bättre. De definierar samtidigt assistansanvändare som personer som till följd av omfattande funktionshinder dagligen är beroende av olika stödinsatser. Det är alltså för denna grupp som frågor om inflytande behöver lyftas och möjligheterna till självbestämmande stärkas.

Ytterligare en viktig del i självbestämmandediskursen är att assistansanvändarens behov ses som individuella. Därför måste assistansen kunna anpassas efter enskilda individers behov. Enligt utredarna behöver assistansanvändaren kunna utöva stort inflytande över sin assistans för att anpassning efter individuella behov ska vara möjlig.

I den personliga assistansen ligger också att den enskilde har ett avgörande eller mycket stort inflytande på vem som anställs som assistent. Den enskilde skall också ha ett stort inflytande över när hjälpen skall ges och kunna bestämma över sin livssituation. (SOU 1991:46, s. 269)

Friheten skapas bl.a. genom att den enskilde får medel till sitt förfogande som kan användas på det sätt som han/hon anser är bästa när det gäller att ordna personlig assistans. (SOU 1991:46, s. 270)

Utredarna hävdar tydligt att det ligger i den personliga assistansens natur att assistansanvändaren har ett mycket stort inflytande och kan bestämma när den ska ges. De menar att frihet skapas när den enskilde själv får avgöra hur insatsen ska ordnas utifrån vad han eller hon anser är bäst. Det blir därmed självklart att assistansanvändaren ska kunna utöva stort bestämmande över assistansen.

### **6.1.5 Kostnadsdiskursen**

Att kostnaderna ökar på ett ohållbart sätt är det centrala grundantagandet i kostnadsdiskursen. För att uppnå en assistans som är hållbar över tid behöver man enligt utredarna överväga alternativ för att begränsa antalet beviljade timmar. Ett sådant övervägande är vilka behov som ska vara assistansberättigande. Enligt utredarna bör det även övervägas för vilken tid assistans ska kunna beviljas.

Personlig assistans beviljas i dag dels för grundläggande behov, dels för andra personliga behov. Den ökning av antalet timmar som skett har i hög grad avsett andra personliga behov. Ett alternativ för att minska antalet timmar för personlig assistans är därför en starkare reglering av vilka andra personliga behov insatsen ska vara till för, att närmare och tydligare ange under vilken tid och för vad personlig assistans ska kunna beviljas. (SOU 2018:88, s. 395)

Utredarna menar att genom att minska antalet beviljade timmar kan kostnaderna reduceras. Därför överväger författarna alternativ för att uppnå detta. Författarna föreslår en tydligare reglering av andra behov än de som anses som grundläggande. Det menar de skulle åstadkomma en reduktion i antalet beviljade timmar. De är dock vaga i sin framställning av alternativet för minskningen och är tydliga med att det är ett alternativ av flera. Nedan följer ett citat där författarna diskuterar ett annat alternativ för neddragning av antalet beviljade timmar:

En möjlighet att minska antalet timmar med personlig assistans är att utgå från att insatsen endast innehåller moment där stödet ska finnas tillgängligt hos den enskilde. Om behovet

endast avser beredskap för att lämna stöd bör det vara möjligt att tillhandahålla detta på annat sätt, t.ex. genom hemtjänst. Personlig assistans ska vara ett sammanhållet, kvalificerat och personligt stöd och omfattar därför inte på ett självklart sätt den situationen att en personlig assistent finns tillgänglig på en annan plats än där den som behöver stödet finns. (SOU 2018:88, s. 401)

Även här är utredarna vaga och framhäver att även detta alternativ är en möjlighet bland andra för att minska på antalet beviljade timmar. Författarna blir dock tydligare när de fastslår vad personlig assistans ska vara. Genom att slå fast detta kan författarna på ett enklare sätt motivera varför beredskap inte bör vara en del av den personliga assistansen.

Ett alternativ som skulle innebära att färre personer får rätt till personlig assistans är om insatsen i ännu högre grad reserveras för dem som har mycket stora behov av hjälp och stöd i vardagen. (SOU 2018:88, s. 403)

Även de som beviljats personlig assistans av kommunen har stora behov av stöd [...], och vi anser därför att någon nedre gräns i timmar inte bör anges för rätten till personlig assistans. Personlig assistans ska även framöver vara en insats för personer som dagligen är mycket beroende av olika stödinsatser och att den ska vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer. (SOU 2018:88, s. 403)

Utredarna diskuterar även andra sätt att begränsa antalet timmar och på så vis minska på kostnaderna för den personliga assistansen. I de två citaten ovan presenterar författarna förslag om att minska antalet personer som skulle ha rätt till personlig assistans. De kommer fram till att någon nedre gräns inte bör sättas men avslutar med att fastslå för vilka behov personlig assistans ska beviljas. Detta blir då ett sätt för utredarna att motivera de begränsningar som de väljer att föreslå. Att lyfta andra alternativa begränsningar och avskryva dem ger legitimitet till de begränsningar de går vidare med.

### 6.1.6 Ändamålsenlighetsdiskursen

Som vi nämnde i resultatet är ändamålsenlighetsdiskursen nära sammanflätad med kostnadsdiskursen och de har mycket gemensamt. Därtill används ändamålsenlighetsdiskursen i vissa fall som motiv för att kunna införa de begränsningar och besparingar som kostnadsdiskursen föreslår. Citatet nedan visar på detta:

Vi lämnar även förslag som ökar träffsäkerheten i ersättningen för personlig assistans och som samtidigt minskar statens kostnader. De nya LSS-insatser som vi föreslår kan även de bidra till långsiktig ekonomisk hållbarhet eftersom de ger personer med behov av stödinsatser ett mer ändamålsenligt stöd, vilket ger möjlighet att tillgodose behoven på ett kostnadseffektivt sätt. (SOU 2018:88, s. 706)

Utredarna menar att de förslag på andra insatser som skulle kunna ersätta personlig assistans i vissa fall är mer ändamålsenliga. Samtidigt skulle detta minska kostnaderna för personlig assistans. Tydligast framträder ändamålsenlighetsdiskursen när utredarna diskuterar personlig assistans i förhållande till andra.

Valfrihet och den enskildes självbestämmande måste innebära att det finns olika former av stöd att välja på, personlig assistans får inte bli det enda alternativet. Utredningens uppdrag har varit att se till att det inom LSS finns ändamålsenliga insatser för alla i personkretsen. (SOU 2018:88, s. 147)

Utredarna slår fast att assistansanvändare inte får bli begränsade till att enbart kunna välja personlig assistans. Utan att diskutera valfrihet ytterligare hävdar de att valfrihet måste innebära att den enskilde får möjlighet att välja insats. De fortsätter med att hävda att de i sitt uppdrag ska se till att alla i LSS personkrets har tillgång till lämpliga insatser, även de som inte beviljas personlig assistans. I det ligger att det idag finns brister i valfrihet bland insatser och att det kan hända att personer beviljas personlig assistans trots att andra insatser borde varit bättre lämpade.

Det som utmärker personlig assistans, t.ex. att det är ett stöd utan krav på formell kompetens, kan innebära att det inte är ett ändamålsenligt stöd för alla de behov och alla de grupper som har möjlighet att få stödet. Det kan finnas situationer där stöd inom ramen för den personliga assistansen inte till fullo överensstämmer med målen för insatsen, att främja full delaktighet i samhällslivet, och inte ger de bästa möjligheterna till självbestämmande och inflytande över livssituationen. (SOU 2018:88, ss. 361–362)

Utredarna fortsätter diskussionen med att det kan finnas situationer där personlig assistans inte är det bäst lämpade stödet för att uppfylla målen med LSS. Författarna lyfter som exempel avsaknad av formella kompetenskrav för personliga assistenter. De menar att detta kan riskera ändamålsenligheten för assistansen. Författarna framhäver då att andra insatser kan vara bättre lämpade, däremot utan att diskutera möjligheter att införa kompetenskrav för personliga assistenter för att förbättra assistansen.

De som tillhör personkretsen för LSS [...] har samma önskemål och behov som alla andra och har rätt till samma stöd och service från samhället. LSS är en pluslag, som ska ge särskilda rättigheter till dem som behöver det. Det innebär inte att LSS ska tillgodose allt behov av stöd och service som personkretsen har, utan det är självklart att annan lagstiftning ska tillämpas på samma sätt för den här gruppen som för andra som berörs av den. Ingen ska hänvisas till LSS för att andra sektorer i samhället inte tar sitt ansvar. (SOU 2018:88, s. 161)

Utredarna slår fast att assistansanvändare har samma rättigheter som alla andra enligt andra lagar. Författarna menar att LSS inte ska tillgodose behov som egentligen tillgodoses enligt andra lagar och att det är viktigt att personer med insatser enligt LSS får sina behov tillgodosedda på andra sätt. De framhäver alltså att LSS enbart ska tillgodose de behov som kan anses ingå i LSS och att det är viktigt att alla aktörer tar sitt ansvar.

### **6.1.7 Rättsäkerhetsdiskursen**

Fokus i rättsäkerhetsdiskursen är att säkerställa lika bedömning för de som ansöker om personlig assistans. Här skiljer den sig från kostnads- och ändamålsenlighetsdiskurserna. Icke desto mindre har de en del gemensamt. De belyser alla att personlig assistans ska ges till de som har behov av den, och endast till dem, samt att alla ska bedömas lika.

Diskursen kommer sig ur att utredarna hävdar att det finns brister i hur lagtexten i LSS är formulerad. De menar att detta medför en rättsosäkerhet där personer som borde vara berättigade till assistans inte beviljas detta. Författarna menar att detta är en följd av utvecklingen av praxis i domstolarna. Vidare framhåller de att lagtexten behöver tydliggöras så att de som ska erhålla assistans också beviljas den.

Det är viktigt att en rättighetsbestämmelse är detaljerad nog för att säkerställa förutsebarhet och minska bedömningsutrymmet (så kallad formell rättssäkerhet). (SOU 2021:37, s. 66)

Utredarna framhåller att en detaljerad rättssäkerhetsbestämmelse som ger förutsägbarhet och lika bedömningar är av vikt. Författarna menar också att ett minskat bedömningsutrymme ger ökad rättssäkerhet vilket de anser är önskvärt. Vidare beskriver de att rätten till personlig assistans bedöms utefter assistanstagarens grundläggande behov och omfattningen av dessa. Dock menar de att definitionen av grundläggande behov som används idag har brister. Precis som tidigare menar de även här att utvecklingen av praxis medfört att assistansanvändare förlorat assistans de tidigare varit berättigade till.

I vårt direktiv hänvisas till de senaste årens rättspraxis som inneburit att färre typer av stödbehov idag omfattas av det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade än vad som tidigare varit fallet (SOU 2021:37, s. 392)

Det kan exempelvis röra sig om att en person behöver stöd i att påbörja en uppgift, men klarar av att utföra uppgiften rent fysiskt. Dessa stödbehov menar utredarna främst är inom motiverande och vägledande stöd, behov av stöd på grund av riskfyllda beteenden samt behov av stöd utifrån medicinsk problematik.

Det anfördes att personer som helt, eller i stor utsträckning, själva klarar av att på egen hand sköta sina personliga behov och som enbart har behov av motivations- och aktiveringsinsatser inte bör ha rätt till personlig assistans. Det angavs att undantagsvis bör även personer med psykiska funktionshinder kunna vara berättigade till personlig assistans och att så bör kunna vara fallet i situationer där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret ställer krav på sådan praktisk hjälp som är en förutsättning för att den enskildes grundläggande behov ska kunna tillgodoses. (SOU 2021:37, s. 202)

I dagsläget anser utredarna att det inte finns någon garanti att en person får det stödet den har rätt till. Trots att de tillhör personkrets och är i behov av stöd i den omfattning som krävs för att de ska vara kvalificerade för personlig assistans. Detta menar utredarna beror på att det idag saknas laglig reglering av vissa typer av insatser. I stället görs en individuell bedömning huruvida assistans ska beviljas utifrån att insatser med aktiverande och motiverande syfte kräver ingående kunskap om assistanstagaren. För att stärka rättssäkerheten så syftar utredningen till att identifiera de områden som saknar tydlig rättslig vägledning. Syftet med detta är att kunna reglera lagen så att den bättre inrymmer dessa områden. Utredarna avser därför att utvidga definitionen för att kunna tillgodose assistanstagarnas behov samt säkerställa en mer rättssäker bedömning där lika behov bedöms lika.

### **6.1.8 Standardiseringsdiskursen**

I resultatet skrev vi att det går att utläsa en vidare utveckling från rättsäkerhetsdiskursen till en standardiseringsdiskurs. I denna diskurs är fokus att uppnå rättssäkerhet genom fastställda bedömningskriterier och regler. Genom att definiera vilka behov som behöver tydliggöras för att kunna tillgodoses menar utredarna att ändamålsenliga förslag kan lämnas. Därför hävdar de att man behöver kunna fastslå vilka dessa behov är.

Utredningen behöver få kunskap om vilka behov assistansanvändare idag har som inte uppfyllts för att kunna ge ändamålsenliga förslag för stärkt assistans. (SOU 2021:37, s. 73)

Utredarna beskriver att assistans är något man antingen kvalificerar sig för eller inte. Vidare menar författarna att LSS tidigare har omfattat fler personer. Dock har nya tolkningar och förtydliganden gjort att antalet beviljade timmar avseende personlig assistans sjunker.

I direktivet beskrivs också att det för tillfället sker en nedgång i antalet beviljade timmar i assistansersättningen och att detta kan bero på denna förändring i rättspraxis, men att det även kan bero på förtydliganden avseende tillsyn som gjorts i Försäkringskassans styrande dokument. Sammantaget tolkar vi därför uppdraget som att det handlar om en återställning av möjligheten att beviljas tid för vissa stödbehov så som grundläggande behov, men att det också finns utrymme för att föreslå att vidga rätten till personlig assistans för tillsyn (enligt direktivets definition) ifall kartläggningen och den övriga utredningen skulle visa att detta behövs. (SOU 2021:37, s. 200)

Utredarna menar att vissa personer riskerar att falla utanför assistansen på grund av de ramar som finns för tillträde. Därför ligger fokus vid att skapa en standardisering av bedömningen av assistansanvändarnas behov. Med fler grundläggande behov definierade kan man säkerställa att de som anses ha rätt till assistans får tillträde till densamma. Utredarna menar alltså att det behöver tydliggöras i lagtext vilka behov som ska vara assistansberättigade.

Dagens reglering och tillämpning medför alltså att vissa personer som har stora och varaktiga funktionsnedsättningar och mycket omfattande stödbehov hamnar utanför både den statliga assistansersättningen och den kommunalt finansierade personliga assistansen. (SOU 2021:37, s. 393)

...att utöka möjligheten till inträde i den personliga assistansen genom fler grundläggande behov är därför enligt vår bedömning nödvändigt för att på ett ändamålsenligt sätt stärka rätten till personlig assistans för tillsyn, som det har beskrivits i uppdraget. (SOU 2021:37, s. 394)

Tydligast blir diskursen om standardisering när utredarna föreslår en schablonisering av föräldraansvar vid bedömning av personlig assistans till barn. Utredarna föreslår att man avskaffar ordningen att handläggaren ska avgöra när omvårdnaden av barnet övergår det som ingår i föräldraansvaret. Istället anser de att det ska införas en schablon som ska beaktas vid bedömning av föräldraansvaret. Utredarna menar att schabloner gör bedömningarna mer förutsägbara och bidrar till att personer med funktionsnedsättningar kan få likvärdigt stöd oavsett var i landet de befinner sig.

Vår bedömning: Ett kunskapsstöd eller riktlinjer är inte tillräckligt för att uppnå en rättssäker tillämpning av föräldraansvaret. Avdragets omfattning bör istället regleras i författning genom införande av en schablon. (SOU 2021:37, s. 420)

## 6.2 Interdiskursivitets analys

Som vi redan har beskrivit finns det ett visst samspel mellan flera av diskurserna i utredningen. I denna interdiskursivitets analys ska vi titta närmare på relationerna mellan diskurserna. Vi gör detta för att kunna belysa hur diskurserna har utvecklats över tid och undersöka utvecklingen i den svenska funktionshinderspolitiken.

Inledningsvis går det att konstatera att det råder en interdiskursivitet i utredningarna. Diskurserna i alla tre utredningar blandas och går in i varandra på olika sätt. Även om de diskurser som

presenteras ovan är de dominerande så är de inte ensamma. Vidare har vi funnit två dominerande diskurser för varje utredning tillsammans med två som präglar alla utredningar. Sammantaget går det att registrera en interdiskursivblandning i alla utredningar som tyder på en hög grad av interdiskursivitet.

I SOU 1991:46 finns ett samspel och en relation mellan den sociala diskursen samt behov-, rättighets- och självbestämmandediskursen. Den sociala synen och behovsdiskursen inspirerar rättighetstänkarna hos utredarna samtidigt som rättighetsdiskursen förstärker den sociala diskursen. På liknande sätt samspelar självbestämmandediskursen med rättighetsdiskursen och den sociala diskursen. Tankar om utökat självbestämmande, inflytande och valfrihet kommer av rättighetstänkandet och den sociala synen på assistansanvändare. Det går därför att dra slutsatsen att det i SOU 1991:46 finns en hög grad av interdiskursivitet. Detta ger då en förändring som i sammanhanget tydliggörs av den förändring som bland annat Lindqvist (2017) menar att införandet av LSS medförde.

I SOU 2018:88 samspelar de gemensamma diskurserna med kostnads- och ändamålsenlighetsdiskursen. Vidare kan man se att det är rättighetsdiskursen som har genomgått en förändring. I denna utredning har den utvecklats till att säkerställa att rättigheten personlig assistans ges för rätt behov. Vidare samspelar behovsdiskursen här med ändamålsenlighetsdiskursen genom att insatserna ska vara anpassade för de som mottar dem. Behovsdiskursen ger även ändamålsenlighetsdiskursen på så vis att det finns ett behov av insatser. Samtidigt samspelar ändamålsenlighetsdiskursen och kostnadsdiskursen med varandra på så vis att ändamålsenlighetsdiskursen ges för att uppfylla kostnadsdiskursens mål om minskade kostnader för personlig assistans. Genom att föreslå andra insatser utöver personlig assistans och en tydligare avgränsad assistans kan detta mål uppnås.

Samspelet mellan och utvecklingen av diskurserna fortsätter i SOU 2021:37. Rättsäkerhets- och standardiseringsdiskursen ges av kostnads- och ändamålsenlighetsdiskursen. Det blir en utveckling på dem som samspelar med behovsdiskursen för att tillgodose de behov som utredarna menar ska ingå i assistansen. Sammanfattningsvis kan man slå fast att SOU 2018:88 och 2021:37 har en hög grad av interdiskursivitet som borde ge en förändring. Den förändringen kommer vi titta närmare på i nästkommande avsnitt.

### **6.3 Behoven etableras på den politiska agendan**

I de avslutande avsnitten i detta kapitel kommer vi titta närmare på diskursernas utveckling i samspel med varandra och samhället. Vidare ska vi försöka förklara hur och varför diskurserna har utvecklats och förändrats. Vi kommer här använda oss av det som presenterades i kunskapsöversikten tillsammans med teorierna *socialkonstruktionismen* och *kampen om behoven*. Vi börjar med utvecklingen fram till införande av personlig assistans i samband med SOU 1991:46 och arbetar oss sedan framåt.

Framväxten av den sociala och behovsdiskursen går att följa med utvecklingen i synen av personer med funktionsnedsättning. Utvecklingen där deras behov etablerats på den politiska agendan har drivit fram dessa diskurser. Detta har pågått inom ramen för socialpolitiken sedan 1900-talets början. Denna utveckling har bland annat Lindqvist (2017) redogjort för. Framförallt har

behovsdiskursen levt med sedan samhället började ta ett gemensamt ansvar för de individer som man ansåg vara i behov av samhällets stöd.

En sannolik konsekvens som kommit av dessa diskurser är att livskvaliteten för personer med funktionsnedsättningar har höjts. I takt med att denna grupp identifierats som något som samhället måste ta ansvar för bör det ha skett en förbättring. Utifrån Frasers (2003) moment kan man dra slutsatsen att personer med funktionsnedsättning över tid fått en allt större ställning, allt mer vunnit kampen om sina behov. Den första segern var utifrån hennes moment att etablera behoven på den politiska agendan. Även om det vid de tidiga insatserna var samhällets normer som avgjorde hur behoven skulle definieras och tillgodoses så innebar det en viktig seger. Det etablerade personer med funktionsnedsättning och deras behov på den politiska agendan.

Kampen om behoven tillsammans med socialkonstruktionismen ger oss sedan en bild av hur denna utveckling efter den första segern kan ha skett. Vi tänker oss att de har samspelat med varandra där konstruktionen av personer med funktionsnedsättning gjort att de betraktas som fullvärdiga samhällsmedlemmar i takt med att deras behov etablerats på den politiska agendan. Förändringen kan tänkas ha skett stegvis och nådde sin avgörande brytpunkt i samband med handikapputredningen och införandet av LSS 1994.

Denna tanke om brytpunkt ger den tidigare forskningen stöd för. Bland annat har Lindqvist (2017) presenterat det han menar var en viktigt brytpunkt i och med införandet av LSS. Skiftningen innebar en övergång till fokus på valfrihet och självbestämmande i utformandet av välfärdsinsatser. Den sociala diskursen dominerar här där assistansanvändare ses som fullvärdiga medborgare med samma rättigheter som andra. Det blir tydligt att fokus på självbestämmande och inflytande gör att assistansanvändaren har en avgörande röst i hur deras behov ska definieras.

Följer man utvecklingen av behovsdiskursen vidare kan man se att det skett en utveckling efter 1991. Från att ha handlat om personer med behov med rättigheter till att senare handla om personer med vissa behov med vissa rättigheter. Denna utveckling kommer vi analysera ytterligare i kommande avsnitt. Först ska vi dock titta på rättighets och självbestämmande diskurserna och deras utveckling.

## **6.4 Handikapporganisationers inflytande**

Det är tydligt att rättighetsdiskursen har uppkommit utifrån att utredarna i SOU 1991:46 blivit påverkade av intresseorganisationer. Närmare bestämt det inflytande och påverkan dessa hade över SOU 1991:46 samt handikapputredningen när dessa skrevs. Detta inflytande är något som både Askheim et al. (2014) och Lindqvist (2017) redogjort för och som presenterades i kunskapsöversikten. Detta framgår även i utredningen genom bland annat att *Stockholmskooperativet för Independent Living* (STIL) nämns fler gånger (se t.ex. SOU 1991:46, s. 268) och att flera sakkunniga i utredningen varit företrädare från liknande intresseorganisationer (SOU 1991:46, Bilaga 2).

Rättighetsdiskursen kan även förstås som en konsekvens av den sociala diskursen och dess syn på funktionsnedsättningar. När människor framställs som medborgare som ska ses som alla andra konstrueras assistans till en rättighet för att personer med funktionsnedsättning på fullt ska kunna

delta i samhället på lika villkor. Denna utveckling tog enligt Lindqvist (2017) sin början på 1960-talet med normaliseringsbegreppet och att rättigheter för personer med funktionsnedsättningar fick ett sådant stort utrymme kan förstås som en naturlig del av den utveckling som pågått sedan dess.

Det går även att konstatera att självbestämmandediskursen har uppstått ur handikapporganisationers inflytande över utredningen. Det förhållandevis stora fokus som utredarna väljer att lägga på assistansanvändarnas rätt till inflytande och självbestämmande kan förstås av den kritik som Lindqvist (2017) redogjort för. Kritiken kom från dessa intresseorganisationer och gällde bristen på inflytande över sina insatser för personer med funktionsnedsättning. Därför är det rimligt att anta att utredarnas stora fokus på dessa frågor är en konsekvens av kritiken.

Med hjälp av Frasers (2003) begrepp *kampen om behoven* och hennes tre moment kan vi ytterligare förstå framkomsten av rättighets- och självbestämmandediskurserna. Man kan se det som att handikapporganisationerna, och i förlängningen personer med funktionsnedsättningar, vann kampen i alla tre moment. Man kan alltså se att de vunnit ytterligare en kamp efter att assistansanvändares behov etablerades på den politiska agendan. De lyckades etablera att det är assistansanvändarna och deras rättighet att delta i samhället på samma villkor som andra som ska definiera behoven och hur de ska tillgodoses. Genom detta vann de även kampen om hur behoven ska bli ombesörjda i och med utredningens förslag om införandet av personlig assistans.

Man kan alltså se införandet av personlig assistans som en tydlig seger för handikapporganisationer. Denna seger medförde en förbättring för assistansanvändare där de etablerades som rättighetsbärare och människor på lika villkor. Utifrån socialkonstruktionismen samt det Börjesson och Palmblad (2017) skriver om språkets betydelse för hur verkligheten tänks och talas om kan vi sätta denna seger i ett större perspektiv. Att personer med funktionsnedsättningar så tydligt talas om som medborgare med rätt till samma livsvillkor som alla andra i utredningar kan medföra konsekvenser utanför utredningens ramar. Det kan påverka andra aktörer att se på gruppen som medborgare som ska åtnjuta samma rättigheter och ses som fullvärdiga samhällsmedborgare.

Hur rättighets- och självbestämmandediskurserna vidare mottogs kan vi hitta tydliga exempel på i tidigare forskning. Lindqvist (2017), Askheim et al. (2014) och Ruach et al. (2018) menar alla att personlig assistans hyllades vid införandet, både i Sverige och utomlands. Införandet illustrerade som vi tidigare nämnt en viktig förändring i välfärdspolitiken där valfrihet och självbestämmande blev fokus. Utifrån detta tillsammans med det inflytande handikapporganisationerna hade över utredningen är det inte svårt att tänka sig att utredningen och dess förslag mottogs med glädje.

Vidare kan man dra slutsatsen att detta gjorde något med självbilden för personer med funktionsnedsättning. Denna tanke får stöd av att Fairclough (1995) menar att diskurser konstruerar sociala identiteter och relationer. När personer med funktionsnedsättning så tydligt konstrueras som rättighetsbärare med rätt till självbestämmande kan man tänka sig att detta påverkade dem att se sig själv som sådana.



Mot denna bakgrund går det sedermera att förstå kritiken mot den senare utredningen. Assistansanvändare upplever sin assistans som en rättighet och därtill förstår de sig själva som rättighetsbärare. Av dessa anledningar blir förslag kring assistansen extra känsliga. Alla förslag till förändringar av assistansen blir då en attack på deras rättigheter.

## 6.5 Kostnader och kontroll

Vi hoppar nu nästan trettio år framåt i vår analys och tittar på de diskurser som dominerar SOU 2018:88. Fokus har nu övergått från att etablera assistansanvändare som rättighetsbärare och tillgodose deras rätt till självbestämmande till att kontrollera kostnaderna för den personliga assistansen. Som en följd av detta har kostnads- och ändamålsenlighetsdiskurserna uppstått.

Precis som rättighetsdiskursen samspelar med självbestämmandediskursen så samspelar kostnadsdiskursen med ändamålsenlighetsdiskursen. Det går att se ändamålsenlighetsdiskursen som en konsekvens av kostnadsdiskursen där ändamålsenlighet blir en konsekvens av att det ska göras begränsningar. Tvärtom går det även att se det som att ändamålsenlighetsdiskursen används för att motivera och legitimera kostnadsdiskursen. Av dessa anledningar har vi valt att presentera dem gemensamt. Det går enligt vår mening inte att skilja dem åt när man analyser dem.

Ursprunget till dessa diskurser återfinns tydligt i den debatt regeringen har fört kring den personliga assistansen. Altermark (2018) menar att regeringen velat framställa att assistansen är för dyr och att utvecklingen måste brytas. För att minska på kostnaderna letar man efter sätt att minska antalet timmar. Man argumenterar kring olika alternativ för att uppnå detta. Detta bör förstås utifrån det faktum att utredarna i SOU 2018:88 hävdar att kostnaderna för den personliga assistansen har blivit betydligt högre än vad som uppskattades i SOU 1991:46. Denna utgångspunkt får stöd av Askheim et al. (2014) som instämmer i att kostnaderna överskridit de ursprungliga beräkningarna och av Rauch et al. (2018) som hävdar att antalet beviljade timmar ökade konstant fram till 2010.

Utredarna förklarar kostnadsutvecklingen med att den personliga assistansen till viss del beviljas för behov som inte fanns med i den ursprungliga tanken med assistansen. Det vill säga att de hävdar att den inte är ändamålsenlig. Utredarna gör denna förklaring för att kunna motivera de begränsningar i rätten till personlig assistans som de föreslår. Troligtvis kan diskursen även komma från tanken om att det råder en förtroendekris för assistansen. Denna tanke är något som Altermark (2018) redogör för. Om man utgår från att det finns en förtroendekris för assistansen går det att motivera att assistansen inte är ändamålsriktig och att det behöver ske en förändring.

Utredarna i SOU 2018:88 fortsätter med att hävda att även andra insatser kan vara ändamålsenliga. Därtill påstår författarna att valfriheten för assistansanvändaren ökar om det finns fler insatser att välja på. Samtidigt hävdar flera forskare att valfriheten, självständigheten, självbestämmande och möjligheterna till ett liv likt alla andra har minskat på grund av utvecklingen inom personlig assistans (Sépulchre, 2020; Ruach et al, 2018; Egard & Hedvall, 2021). Det är då troligt att anta att assistansanvändare inte kommer dela utredarens bild av att valfriheten kan öka om möjligheterna till personlig assistans begränsas och ersätts med andra insatser.

Att utredaren genom olika alternativ och motiveringar både undersöker och föreslår sätt att begränsa den personliga assistansen med fokus på dess kostnader lär vara en av anledningarna till

kritiken från assistansanvändare och intresseorganisationer. I SOU 2018:88 är utredarna förhållandevis vaga i sitt resonemang kring hur man kan minska på antalet beviljade timmar. En anledning till detta kan vara att all nedskärning är känslig för assistansanvändarna. Att leta efter sätt att frånta tid som tidigare beviljats medför självklart en försämring. Att då föreslå stora nedskärningar eller förändringar kan antas vara svårt för utredarna. Samtidigt kan man förstå utredarens val att presentera nedskärnings alternativ, som man sedan valt att inte föreslå, som ett sätt att legitimera de begränsningar man faktiskt föreslår.

Här kan man utifrån *kampen om behoven* se att utredarna och i förlängningen staten försöker ta kontrollen över definieringen av vilka behov som ska tillgodoses med personlig assistans och vilka som inte ska det. Utredarna vill avgränsa vilka som har rätt till personlig assistans. Ett sätt att tolka det är som kritik mot att det funnits för stor frihet inbyggt i assistansen där individuella behovsprövningar blivit för generösa. Därför vill utredarna återta kontrollen över vad som ska vara assistansberättigande genom att definiera vilka behov som ska tillgodoses. Denna tanke får stöd av Askeheim et al. (2014) som menar att tendenserna om ökad kontroll inom personlig assistans beror just på de stora friheterna som är inbyggt i assistansen och att detta medfört att assistansen blivit för dyr.

Utredarna konstruerar även vad personlig assistans ska vara för något genom att hävda vad som ska och vad som inte ska ingå i den. Denna konstruktion blir då också ett sätt att legitimera varför vissa behov inte ska tillgodoses av personlig assistans. Konstruktionen blir då ett sätt att överta kontroll och definierar hur behoven ska tillgodoses och att vissa behov bättre tillgodoses av andra insatser än personlig assistans.

Genom att utredarna föreslår nya insatser inom ramen för LSS och motiverar detta med att det skulle öka valfriheten kan man utifrån socialkonstruktionismen konstatera att utredarna konstruerar assistanstagare som några som i vissa fall väljer personlig assistans framför andra insatser som skulle vara bättre lämpade för deras behov. Vidare skulle man kunna hävda att de genom denna konstruktion hävdar att assistanstagarna fuskar till sig mer än de har rätt till genom sitt val av personlig assistans. De konstrueras på så vis att deras möjlighet att välja personlig assistans har gjort att det uppstått ett kostnadsproblem. Vidare kan man se att utredarna konstruerar assistansen som ett kostnadsproblem där för många timmar beviljas och att antalet beviljade timmar måste minskas.

Att assistansanvändare konstrueras som kostnadsproblem och fuskare är något som tidigare studier också visat på, bland annat av Sépulchre (2020), Altermark (2018) samt Egard och Hedvall (2021). Konsekvenserna av detta blir att personer med funktionsnedsättning riskerar att få en minskad självständighet, självbestämmande och möjligheter att leva ett liv som alla andra (Sépulchre, 2020; Rauch et al, 2018; Egard & Hedvall, 2021). Norberg (2019) menar även att det får effekterna att assistansanvändare upplever sig själv som en börda samtidigt som Sépulchre (2020) menar att personer med funktionsnedsättningar upplever sig diskriminerade och att de inte blir erkända som fullvärdiga och likvärdiga medborgare.

Fortsätter man analysen av denna konstruktion kan man med hjälp av Frasers (2003) moment förstå att staten vill ta kontrollen över assistansanvändarnas behov och hur de behoven ska bli tillgodosedda. Det är staten som ska definiera vilka behov som gör att den enskilde har rätt till

personlig assistans och det ska vara en tydligare bedömning. Andra behov bedömer staten att andra insatser på ett bättre sätt kan tillgodose. Vilka dessa behov är bedömer staten att den kan avgöra. Detta skulle enligt utredarna kunna göra assistansen mer ändamålsenlig.

## 6.6 Kontroll och rättssäkerhet

Som vi tidigare redogjort för går det att se ett samspel mellan diskurserna i SOU 2018:88 och SOU 2021:37. Diskurserna i den senare utredningen är en utveckling av kostnads- och ändamålsenlighetsdiskurserna. Vidare finns det också ett tydligt samband mellan ändamålsenlighets-, rättssäkerhets- och standardiseringsdiskursen. De har en gemensam nämnare i att de fokuserar på att definiera vilka behov som assistans ska tillgodose och hur dessa ska bedömas. Utifrån Frasers (2003) moment kan vi förklara detta med att de vill ta kontroll över hur assistansanvändares behov definieras och tillgodoses.

För att få insyn i assistansanvändares behov så menar utredarna i SOU 2021:37 att de behöver inhämta information från assistansanvändarna själva. Detta gör de i form av en enkätundersökning och genom intervjuer. Informationen använde utredarna sedan för att motivera utveckling av standardiseringen, bland annat genom att föreslå schablonbedömningar för föräldraavdrag. De hävdar att detta ger mer konkreta bedömningskriterier. Utredarna menar att detta stärker rättssäkerheten, då det minskar behovet av handläggares bedömningar och gör processen mer förutsägbar för den enskilde.

Utifrån Nancy Frasers (2003) andra moment gällande kampen om vem som definierar behoven kan man se att utredarna vill återföra kontrollen till staten. Utredarna beskriver att de vill stärka rätten till personlig assistans. Samtidigt är det ett sätt att leda bort debatten från kostnadsdiskursen utan att helt släppa rätten att definiera behoven. Genom att förutbestämma alternativ och minska möjligheterna till individuella bedömningar så kan man kontrollera hur mycket alternativen får kosta utan att behöva argumentera för kostnaderna och eventuella besparingar.

Även Frasers (2003) tredje moment kan användas för att förklara standardiseringsdiskursen. Utredarna föreslår förändring i hur man säkerställer att behoven hos barn blir tillgodosedda och av vem. Detta blir tydligt i författarnas diskussion kring föräldraavdrag, där utredarna föreslår schablonavdrag för föräldrar till barn som tillhör LSS personkrets. Detta motiveras med att barnets omsorg, upp till en viss ålder, ska tillgodoses av föräldrarna och att det endast är behov som överskrider föräldraansvaret som ska tillgodoses av personlig assistans.

Utredarna konstruerar till viss del barn som är assistansanvändare som likartade. De menar att man kan förutse hur stort ansvar föräldrarna kan förväntas ta utifrån barnets ålder. Genom den konstruktion kan man motivera att ett standardiserat avdrag kan göras för alla barn, utan hänsyn till individuella behov. Fortsättningsvis konstruerar man även utvecklingen hos barnen som likartad. Avdraget ska minska med barnets ålder. Alltså menar utredarna att man kan förutse hur barnen kommer utvecklas och därigenom ha en standardiserad avdragsschablon som följer denna utveckling.

Standardiseringsdiskursen kan betraktas som en nödvändighet för att kunna föra fram en rättsäkerhetsdiskurs. Detta eftersom rättssäkerhet är beroende av att det finns regler som skyddar

den enskilde från godtyckliga bedömningar och ska säkerställa att alla är lika inför de lagar som finns. Utredarna beskriver att det är viktigt för rättssäkerheten att det finns laglig reglering för de insatser som erbjuds. De menar att det är av vikt att säkerställa att definitionerna av behov motsvarar det faktiska behovet.

Ett sätt att se det, är att man har konstruerat en verklighet där personer med funktionsnedsättnings behov bara är legitima när de har kodats i lag. Det kan även ses som att utredarna strävar efter att de behov som inte är accepterade idag, ska bli det. Rättssäkerheten skulle då enligt Nancys Frasers (2003) andra moment utgöra skäl för att låta de som bär ansvaret att reglera lagen även ha det huvudsakliga ansvaret för att göra en slutgiltig definition av behoven. Assistansanvändaren som har behovet hamnar således långt ifrån makten att definiera det.

Hur diskurserna i SOU 2021:37 mottas är svårt att inhämta någon information om då den är tämligen ny. Dock kan man tänka sig att den som inte läser utredningen ordentligt skulle kunna finna den positiv. Detta utifrån att den påstår sig vilja stärka rätten till personlig assistans, en förhållandevis stor skillnad mot SOU 2018:88. Emellertid blir det tydligt att så inte enbart är fallet vid en närmare analys. Som vi visat på fortsätter statens önskan om att kontrollera assistansen att påverka utredningen. Förändringarna i hur utredningen presenterar kontrollen kan komma sig av kritiken som finns mot SOU 2018:88. Rättssäkerhets- och standardiseringsdiskursen blir således ett sätt att uppnå mål om kontroll över personlig assistans men i mer positiva ordalag än om man pratar om kostnader.

# 7 Diskussion

Efter denna analys presenterar vi studiens sista kapitel, diskussionen. I det första avsnittet för vi en resultatdiskussion där vi sammanställer resultatet och analysen tillsammans med våra egna tankar. Detta för att försöka uppfylla vårt syfte och besvara våra frågeställningar. Sedan följer en metoddiskussion tillsammans med en diskussion om reliabilitet och validitet. På det följer våra förslag till vidare forskning och kapitlet avslutas med studiens slutsats.

## 7.1 Sammanställning av utvecklingen av diskurserna

Syftet med studien var att *undersöka hur personlig assistans och assistansanvändare framställs av lagstiftaren i statliga utredningar*. Vidare var syftet att *undersöka utvecklingen inom den svenska funktionshinderspolitiken avseende personlig assistans*. Resultatet i vår studie bekräftar det andra studier har framfört gällande att det skett en förändring. Samtidigt så lever personer med funktionsnedsättnings ställning på den politiska agendan kvar. Det går att argumentera att denna ställning är starkare än andra gruppers. Trots allt finns det en särskild lagstiftning samt att förändringarna av assistansen debatteras högljutt. Ändock går det att se en skiftning. Staten vill ha en starkare kontroll över assistansen och vilka behov som definieras som assistansberättigade.

Det blir i vår mening tydligt att kostnadsdiskursen tillsammans med diskurser om att tydliggöra vilka som har rätt till assistansen, och vad som ska ingå i assistansen, fått inta en hegemonisk ställning i diskursordningen inom statliga utredningar om personlig assistans. Kostnadsdiskursen framträder tydligast som självständig diskurs i SOU 2018:88 och att det troligtvis är en följd av att utredningens direktiv hade ett tydligt kostnadsfokus. I SOU 2021:37 är direktiven annorlunda och fokus blir istället att kontrollera tillträdet till assistansen. Detta anser vi är en konsekvens av den debatt som förts om de ökade kostnaderna där intentionen nu blir att finna medel för att ta kontroll över detta.

För att uppfylla studiens syfte formulerades följande frågeställningar:

- Vilka diskurser dominerar i statliga utredningar kring insatser riktade till personer med funktionsnedsättningar?
- Hur har diskurserna utvecklats över tid och av vilken eller vilka anledningar?

Vi menar att det går att se att flera av diskurserna har utvecklats över tid samtidigt som de bytt skepnad. Detta exemplifieras tydligast av rättighetsdiskursen som har övergått i en ändamålsenlighetsdiskurs och senare i en rättsäkerhetsdiskurs. Under tiden har de även bytt innebörd till viss del. Från att handla om rätten till personlig assistans för alla som är i behov av den, till att handla om att rätt insats för rätt behov och vidare till att säkerställa att de behov som har rätt till assistans beviljas detsamma.

Det går att tänka sig att STIL och andra intresseorganisationer kan ha haft ett för stort inflytande över handikapputredningen. Om utredningen blev för präglad av deras åsikter kan det ha medfört att kriterierna för att beviljas personlig assistans blev mer generös än vad staten hade som avsikt. Man kan tänka sig att detta medfört ett starkare behov från staten sida att återta kontrollen över assistansen och hur behoven ska definieras och tillgodoses.

Grundläggande behov är ett exempel på detta. Grundläggande behov återfinns inte i SOU 1991:46 utan uppstår först senare. Genom detta konstruerar staten vissa behov som mer angelägna att tillgodoses och som därmed behöver vara assistansberättigade. Denna konstruktion medför att det tydligare definieras vem som anses vara mer värdig av insatsen personlig assistans. Detta blir då både ett sätt att kontrollera vilka som får tillträde till assistansen, samtidigt som man kontrollerar kostnaderna genom att exkludera och inkludera vissa behov.

Utvecklingen av diskurserna kan också ses i SOU 2021:37. Där har kostnads- och ändamålsenlighetsdiskurserna bytt skepnad till rättssäkerhets- och standardiseringsdiskurserna. Eftersom utredningen från 2018 möttes av stor kritik där fokus låg på kostnader och ändamålsenlighet, blir fokus på rättssäkerhet ett subtilt sätt att fortsätta fokusera på att ta kontrollen över kostnaden. Detta genom att erbjuda kostnadsberäknade förslag rörande tillträdet till assistansen med motiveringen att det garanterar förutsägbarhet och rättvisa.

Det går att hävda att regeringen gjorde ett misstag år 2018 när de började debattera kostnader offentligt. Detta eftersom det då blev tydligt att makten inte låg i assistansanvändarnas och deras intresseorganisationers händer. Makten låg istället i statens händer och ekonomin presenterades som en anledning till att personer med funktionsnedsättning riskerade att få mindre stöd. Detta tog utredarna med sig år 2021 och började istället prata om trygghet i form av rättssäkerhet, samt valde att inte diskutera kostnader.

Något som skiljer sig mellan utredningarna är deras argumentationer kring valfrihet. I de senare utredningarna kringgår utredarna att direkt anföra målsättningar om ökad kontroll och minskade kostnader utan framför istället valfrihet. De resonera kring valfrihet för assistansanvändare att välja insats. Detta istället för att som i SOU 1991:46 se på valfrihet som något som kommer av assistansen där den enskilde ges möjlighet att välja hur den ska leva sitt liv.

Att utredarna diskuterar andra, alternativa, insatser till personlig assistans under valfrihet kan te sig lite märkligt. Personlig assistans ska beviljas för att den enskilde har behov av insatsen, inte för att den väljer insatsen. Det måste förstås ur att utredningens uppdrag var att hitta sätt att bryta kostnadsutvecklingen. Att under valfrihet hävda att andra alternativ kan var bättre lämpade blir ett sätt att flytta över assistansanvändare till andra insatser som inte är lika kostsamma, framförallt för staten. Värt att notera i det sammanhanget är att de nya insatser som föreslås i SOU 2018:88 ska finansieras av kommunerna. Att flytta över assistansanvändare till dessa insatser blir således ett sätt att flytta kostnader från stat till kommun.

Diskussionen om valfrihet menar vi är något som går att skönja som allt viktigare i den politiska debatten om välfärden. Utöver assistans debatteras även exempelvis skola och äldreomsorg utifrån valfrihet. Att ha hög valfrihet används uteslutande som en kvalitetsstämpel som tillsynes kan få stå över andra mått av kvalitet. Samtidigt blir det något underligt att resonera kring valfrihet på det

sättet som utredarna gör i SOU 2018:88. Assistansanvändare väljer i många fall inte personlig assistans utan är i stort behov av insatsen. De blir beviljade insatsen just utifrån dessa behov, de går inte till Försäkringskassan och väljer den. Att då diskutera den tillsammans med andra insatser utifrån valfrihet blir skevt. Assistansanvändare tordes varken ansöka om eller beviljas personlig assistans om de inte hade behov av den.

Diskussion om valfrihet går att skjuta över på utredarna istället. Man kan argumentera för att utredarna försöker skapa valfrihet för staten. Genom nya insatser och begränsat tillträde för vissa behov till assistansen kan man säga att staten väljer vilka som ska ha rätt till personlig assistans. Frasers (2003) andra moment blir här relevant. Utredarna och staten vill kontrollera vilka behov som ska definieras som assistansberättigade. Genom att lyfta vissa alternativa begränsningar, avfärda andra och slutligen gå vidare med vissa väljer och definierar utredaren vilka behov som ska vara assistansberättigade.

Att författarna i de senare två utredningarna föreslår begränsningar och olika sätt att mäta och standardisera assistansen kan vara en anledning till varför äldre begrepp för assistansanvändare återfinns i dessa utredningar. Att granska vilka begrepp utredarna väljer att använda sig av blir särskilt intressant då utredarna i stor utsträckning anger att de utgår från en social syn där individen inte är sin funktionsnedsättning. Ändock används begreppet funktionshindrad i alla utredningar, något som konstruerar att ”problemet” ligger hos individen.

Att begreppen lever kvar i SOU 1991:46 kan vara en konsekvens av att utvecklingen inte nått längre under 1990-talet. Även om utredarna säger sig ha en social syn så är den under utveckling och begrepp från tidigare förhållningssätt lever fortfarande kvar. Intressantare blir det då i de två senare utredningarna. Även om utredarna motiverar sitt val att behålla äldre begrepp med att de redan förekommer i lagstiftningen finns det inget som hindrar dem från att byta ut dem. Kanske blir det lättare att föreslå begränsningar och standardiseringar om man väljer att tala om någon som funktionshindrad istället för att tala om en individ. Att tala om att mäta, standardisera och begränsa ett funktionshinders tillgång till personlig assistans blir lättare än att göra samma sak för en individ.

Även om vi sett en förändring där mätningar tar större plats har vi inte sett den medicinska diskurs som Egard och Hedvall (2021) redogör för. Dock finns en risk att om utvecklingen fortgår kan en sådan diskurs få en stor plats. Vi menar att det finns en risk att man i större utsträckning ser till diagnoser och medicinskt fastslagna behov för att avgöra vem som ska beviljas assistansen. De diskurser vi funnit i de senare utredningarna där man försökt definiera vilka som ska ha rätt till assistans kan vara ett första steg i en sådan utveckling. Det är sannolikt lättare att finna begränsningar i diagnoser än behovsprövningar som kan bli luddiga. Vill man ha ytterligare standardisering av vilka som ska berättigas tillträde till personlig assistans är det i vår mening än mycket möjlig utveckling, dock inte en önskvärd sådan.

## **7.2 Metoddiskussion**

Vi kunde tidigt i studien konstatera att det rådde en tydlig skillnad av diskurser i de olika utredningarna. Intressant blev då att analysera den skillnaden och varför den uppkommit. Utgångspunkten till studien var från början enbart att kartlägga om det fanns någon skillnad i

diskurser och *vilka eventuella* skillnader som fanns. I och med att vi tidigt fann skillnader och vårt intresse skiftades till att försöka förstå utvecklingen blev vårt syfte och frågeställningar något annorlunda än utgångspunkten.

Här går det att hävda att vårt fokus blev att analysera skillnaden i större utsträckning än diskurserna frånskilda varandra. Det går även här att hävda att socialkonstruktionismen till viss del fick stå tillbaka. Detta till förmån för kampen om behoven som gav oss intressanta förklaringsmodeller att analysera skillnaderna utifrån. Även Faircloughs tredimensionella modell gav oss användbara verktyg i att förstå denna utveckling av diskurser när vi tittade på utvecklingen och sökte förklaringar till skillnaderna. När vi analyserade den diskursiva praktiken i nivå två gav det oss verktyg att förklara den uppkomna skillnaden, framförallt när vi tittade på textproduktionen och analyserade denna med hjälp av det som presenteras i tidigare forskningen.

### 7.2.1 Reliabilitet och validitet

En diskursanalys, och speciellt en diskursanalys med socialkonstruktionismen som grund lämnar sanningen öppen för tolkning. Om man accepterar att socialkonstruktionismens grundantagande är att verkligheten är socialt konstruerad och att sanningen är diskursivt skapad, så skapar forskaren sanning genom sin forskning. Det innebär att validitet, som går ut på att ta fasta på den verklighet som studeras, blir svårare att applicera (Winther Jørgensen & Phillips, 2000).

Ett sätt att förhålla sig till det är att forskaren skapar ny och värdefull kunskap genom att använda bestämda teorier och metoder. Forskaren är aldrig passiv, utan forskarens kunskapsproduktion precis som all annan diskurs, producerar verkligheten samtidigt som den avbildar den menar Winther Jørgensen och Phillips (2000). Översatt till vår studie så skapade vi en verklighet genom att i vår analys tolka utredningarna med hjälp av metoder och teorier, samtidigt som vi i resultatet beskrev vår tolkning av verkligheten. För att ge studien en högre grad av vetenskaplighet så har vi valt att inkludera citat. Detta är ett sätt att ge läsaren en möjlighet att tolka och således skapa sin egen verklighet och sanning. Därför har vi valt att presentera citaten före vår analys av dem.

Samtidigt ligger det i diskursanalysens natur att det är tolkningarna som ska stå i centrum. Varken diskursanalysen eller socialkonstruktionism ger en objektiv sanning, alla analyser är uppe för diskussion. Vi har inte för avsikt att på något sätt hävda att vår framställning är en absolut sanning. Vi vill ändå hävda att de diskurser som presenterats i resultatkapitlet är de diskurser som präglar utredningarna, i alla fall i de delar som berör personlig assistans. Vi har i detta avseende haft för avsikt att presentera de så neutralt som funnits möjligt att göra.

I analysen och diskussionen är det emellertid våra tolkningar och reflektioner som står i centrum. Vår avsikt har varit att de ska framstå som avvägda och neutrala genom att underbygga dem med teorier och tidigare forskning. Framställningen i detta avseende kan nog aldrig vara att anse som helt neutral. Det finns i *socialkonstruktionismen* och *kampen om behoven* ett viss inbyggt mått av kritik som inte går att undgå. Detta mått av kritik finns även med i den kritiska diskursanalysen som ställer sig på de förtrycktas sida. I vårt fall innebär detta att vi ställer oss på assistansanvändarnas sida.



### **7.3 Vidare forskning**

Kampen om behoven anser vi är ett spännande begrepp att använda sig av ur analysynpunkt. Det belyser om ett behov är föremål för den politiska agendan, vem som egentligen har rätt att definiera behovet och vem ska ansvara för att det blir tillgodosett och hur. Detta är applicerbart på andra områden inom socialt arbete, kanske i synnerhet på myndighetsutövning. Att jämföra andra typer av bistånd och insatser, som exempelvis insatser riktade till barn och unga, ekonomiskt bistånd och äldreomsorg skulle kunna ge en bild av hur konstruktionen av behov och rätten att definiera behoven skiljer sig i de olika grupperna. Med hjälp av kampen om behoven så kan man föra intressanta resonemang om vem som egentligen ska ha rätt att definiera behov och hur dessa behov ska tillgodoses. Vi anser även att det är viktigt att fortsätta forska kring hur assistansanvändare upplever personlig assistans.

### **7.4 Slutsats**

Det är av vår uppfattning att diskurser om rättigheter och självbestämmande har fått stå tillbaka för diskurser om kostnader och kontroll. Vi menar att detta har kommit sig av en eller flera utredningar som släppte ifrån sig för stor del av denna kontroll för att staten skulle känna sig bekväm. Den friheten kom sig till viss del av det inflytande intresseorganisationer hade. Vi menar dock inte att någon skuld ska falla över dessa organisationer, de framhävde enbart sin sak. Vi menar inte heller att kontroll är något som vi vare sig ställer oss positiva eller negativ till. Vi ser det mer som ett faktum att staten upplever sin kontroll som förlorad. Det är enligt vår uppfattning av denna anledning som diskurser om kostnad och kontroll fått inta den hegemoniska ställningen i de senaste utredningarna om personlig assistans.

# Referenslista

- Altermark, N. (2018). Hur legitimeras socialpolitiska besparingar? Konstruktionen av personlig assistans som ett ”kostnadsproblem”. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 24(2). <https://doi.org/10.3384/SVT.2017.24.2.2395>
- Alvesson, M., & Sköldbäck, K. (2017). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. (3 uppl.). Studentlitteratur.
- Askheim, O. P., Bengtsson, H., & Richter Bjelke, B. (2014). Personal assistance in a Scandinavian context: similarities, differences and developmental traits. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 16(1), 3–18. doi:10.1080/15017419.2014.895413
- Berggren, U. J., Emilsson, U. M., & Bergman, A.-S. (2021). Strategies of austerity used in needs assessments for personal assistance – changing Swedish social policy for persons with disabilities. *European Journal of Social Work*, 24(3), 380–392. doi:10.1080/13691457.2019.1639627
- Boréus, K. (2015). Texter i vardag och samhälle. I Ahrne, G., & Svensson, P. (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (2 uppl.). Liber Ab
- Börjesson, M., & Palmblad, E. (2017). Konstruktionism och diskursanalys. I Höglund Nielsen, B., & Granskär, M. (red.), *Tillämpad kvalitativ forskning inom hälso- och sjukvård* (3 uppl., ss. 205–218). Studentlitteratur.
- Egard, H., & Hedvall, P. O. (2021). ”Tur att jag inte blev omprövad i år” - Samtal om ett villkorat liv med personlig assistans. *Nordisk Valfärdsvetenskap | Nordic Welfare Research*, 6(01), 20–31. doi:10.18261/issn.2464-4161-2021-01-03
- Fairclough, N. (1995). *Media discourse*. Edward Arnold.
- Fraser, N. (2003). *Den radikala fantasin: Mellan omfördelning och erkännande*. Daidalos.
- Funktionsrätt Sverige 2020-10-21. *Remissvar: Översyn av insatser enligt LSS, SOU 2018:88*. <https://www.regeringen.se/4aa1c3/contentassets/3a90afca294e4930821bd6a13c97360e/funktionsratt-sverige.pdf>
- Kursar, R., & Eliason, B. (2019). *Kasta LSS-utredningen i papperskorgen*. <https://www.sydsvenskan.se/2019-01-16/kasta-lss-utredningen-i-papperskorgen>
- Lindqvist, R. (2017). *Funktionshindrade i välfärdssamhället*. (4 uppl.) Gleerups Utbildning.

- Lundgren, L., & Sunesson, P.-A. (2019). *Nya sociallagarna: Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2019* (32 uppl.). Norstedts Juridik AB.
- Norberg, I. M. J. (2019). *Life in the hands of welfare bureaucracy: the impact of austerity on disabled people in Sweden* [Doktorsavhandling, University of Glasgow]. <http://theses.gla.ac.uk/75113/>
- Prop. 2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionsbinderspolitiken*. <https://data.riksdagen.se/fil/42B35FA5-AE06-4D00-B365-F073D625B6E0>
- Rauch, D., Olin, E., & Dunér, A. (2018). A Refamilialized System? An Analysis of Recent Developments of Personal Assistance in Sweden, *Social Inclusion*, 6(2), 56-65. <https://doi.org/10.17645/si.v6i2.1358>
- Regeringskansliet. (2015, 23 januari). *Lagstiftningsprocessen*. <https://www.regeringen.se/sa-styrsverige/lagstiftningsprocessen/>
- Regeringskansliet. (2019, 10 januari). *Översyn av insatser enligt LSS*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/01/sou-201888/>
- Regeringskansliet. (2021, 26 maj). *Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättsäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/05/sou-202137/>
- Sépulchre, M. (2020). Ensuring equal citizenship for disabled people: A matter of rights or a matter of costs? *Alter*, 14(2), 114–127. <https://doi:10.1016/j.alter.2020.03.001>
- SFS 1993:387. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*. [https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1993387-om-stod-och-service-till-vissa\\_sfs-1993-387](https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1993387-om-stod-och-service-till-vissa_sfs-1993-387)
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453\\_sfs-2001-453](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453)
- Socialstyrelsen. (2019, 5 december). *Stöd inom funktionshinderområdet*. [https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/funktionshinder/?fbclid=IwAR2-CEf64Xf2DX9wKq1\\_Z09Y4uLQNT5fVgRIKhzAGxXTYGVG9CUi\\_n3E1Js](https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/funktionshinder/?fbclid=IwAR2-CEf64Xf2DX9wKq1_Z09Y4uLQNT5fVgRIKhzAGxXTYGVG9CUi_n3E1Js)
- Socialstyrelsen. (u.å. a). *Socialstyrelsens termbank*. Hämtad 9 november 2021, från <https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=523&SrcLang=sv>
- Socialstyrelsen. (u.å. b). *Socialstyrelsens termbank*. Hämtad 23 november 2021, från <https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=41&SrcLang=sv>
- SOU 1991:46. *Handikapp, välfärd, rättvisa betänkande*.

SOU 2008:77. *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning.* <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2008/08/sou-200877/>

SOU 2021:37. *Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser.* <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/05/sou-202137/>

Thomassen, M. (2007). *Vetenskap, kunskap och praxis: Introduktion i vetenskapsfilosofi.* Gleerups Utbildning.

Winther Jørgensen, M., & Phillips, L. (2000). *Diskursanalys som teori och metod.* Studentlitteratur AB.

# Bilaga 1 Sökningar, kunskapsöversikt

Sökningarna genomfördes i OneSearch tillgängligt via biblioteket vid Karlstads Universitet. För att uppnå bästa möjliga resultat användes engelska sökord, se tabell nedan för. För att få så relevant resultat som möjligt valdes att avgränsa sökningarna till artiklar publicerade efter 2014. Detta för att vi sökt artiklar som beskrev utvecklingen av personlig assistans från införandet 1994 till idag. Artiklar som inte var peer-reviewed eller skrivna på andra språk än svenska eller engelska exkluderades.

För att bedöma om en artikel var relevant eller inte utgicks först från rubriken eller ämnesord för att se om den belyste andra områden än de som var relevant för studien. Exempel på detta är artiklar som behandlade personliga assistenters arbetsmiljö eller erfarenheter av hud-terapi. Efter detta lästa sammanfattningarna igenom för att få en bild av om studien var relevant eller inte. Efter detta sammanställdes de resultat som bedömdes vara relevanta och presenteras i kunskapsöversikten.

Sökord	Resultat
personal assistance; Swed*	317 träffar, 17 relevanta
costs; personal assistance; Swed* (2014 - 2021)	40 träffar, 4 relevanta
Austerity + disability + Swed* (2014 - 2021)	10 träffar, 8 relevanta
Austerity + personal assistance + Swed* (2014 - 2021)	8 träffar, 8 relevant
personal assistance; Swed*; development (2014 - 2011)	7 träffar, 3 relevanta

## Översättningar sökord

Engelska	Svenska
Personal assistance	Personlig assistans
Costs	Kostnader
Disability	Funktionsnedsättning
Austerity	Åtstramning
Development	Utveckling

# Bilaga 2 Inkludering och exkluderings tabell

## **SOU 1991:46, Handikapp, välfärd och rättvisa**

### **Inkluderat**

Sammanfattning  
Kap 4 & 5  
Kap 7  
Kap 9  
Kap 13  
Kap 22  
Bilaga 2

### **Sidor**

ss. 21 – 54  
ss. 121 – 148  
ss. 205 – 250  
ss. 267 – 296  
ss. 425 – 436  
ss. 527 – 560  
ss. 587 – 588  
Summa: 280 sidor

### **Exkluderat**

Kap 1 – 3  
Kap 6  
Kap 8  
Kap 10 – 12  
Kap 14 – 21  
Reservationer och särskilda yttranden  
Bilaga 1  
Bilaga 3 – 9

### **Sidor**

ss. 77 – 119  
ss. 149 – 203  
ss. 251 – 266  
ss. 297 – 424  
ss. 437 – 526  
ss. 561 – 574  
ss. 575 – 586  
ss. 589 – 636  
Summa: 399 sidor

## **SOU 2018:88, Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen**

### **Inkluderat**

Sammanfattning  
Kap 2 – 4  
Kap 10  
Kap 17  
Kap 22 & 23

### **Sidor**

ss. 29 – 42  
ss. 145 – 202  
ss. 345 – 416  
ss. 705 – 746  
ss. 895 – 964  
Summa: 250 sidor

### **Exkluderat**

Lättläst sammanfattning  
Kap 1  
Kap 5 – 9

### **Sidor**

ss. 43 – 68  
ss. 78 – 144  
ss. 203 – 344

Kap 11 – 16	ss. 417 – 746
Kap 18 – 21	ss. 474 – 894
Kap 24	ss. 965 – 1012
Särskilda yttranden, referenser och bilagor	ss. 1013 – 1074
	Summa: 1 091 sidor

## **SOU 2021:37, Stärkt rätt till personlig assistans**

### **Inkluderat**

Sammanfattning
Kap 2
Kap 5
Kap 6
Kap 10
Kap 11
Kap 12

### **Sidor**

ss. 23 – 30
ss. 59 – 80
ss. 199 – 215
ss. 216 – 253
ss. 391 – 413
ss. 417 – 452
ss. 453 – 477
Summa: 162 sidor

### **Exkluderat**

Lättläst sammanfattning
Kap 1
Kap 3 & 4
Kap 7 – 9
Kap 13
Bilagor

### **Sidor**

ss. 31 – 36
ss. 37 – 57
ss. 81 – 196
ss. 255 – 390
ss. 479 – 504
ss. 517 – 655
Summa: 438 sidor

# Bilaga 3 Tabell över svar på analysfrågor

<i>Utredning</i>	Hur framställs personer med funktionsnedsättning med behov av personlig assistans?	Hur framställs personlig assistans?	Vilka ord används för att beskriva personer med funktionsnedsättning?	Hur framställs assistansanvändarnas behov?	Hur framställs assistansanvändarnas rättigheter?	Diskurs
<i>SOU 1991:46</i>	Personer i behov av stöd för att kunna leva ett liv som andra.	En insats som den enskilde ska ha stort inflytande över	Personer/människor med funktionshinder/handikapp  Funktionshindrade, handikappade.	Individuella för den enskilde brukaren	Den enskilde ska få utöva stort inflytande över sin insats.  Lagstiftning behövs för att den enskilde ska kunna påverka sin livssituation.	Självbestämmandediskurs
	Brukare med omfattande funktionshinder.  Brukare med behov av ett mindre antal personer runt sig för att göra sig förstådd.	En rättigheter för den enskilde.  Det är en brist att möjligheten till personlig assistans ser olika ut i olika kommuner	Medborgare som alla andra	Assistansanvändare är i behov av insatser för att nå delaktighet och jämlikhet i samhället.  Insatser kan minska konsekvenserna av en funktionsnedsättning hos den enskilde.	Alla som kan anses vara i behov av insatsen har rätt till den.  Alla människor ska ges lika rättigheter och möjligheter till ett gott liv	Rättighetsdiskurs
	Som människor och personer		Personer/människor med funktionshinder/handikapp	Som konsekvenser av en funktionsnedsättning		Den sociala diskursen
	Som individer i behov av insatser			Assistansanvändaren är i behov av insatser för att klara sin dagliga livsföring		Behov
<i>SOU 2018:88</i>		Oflexibel och som inte alltid är den bäst lämpade insatsen för att tillgodo se behoven hos de som mottar insatsen.		Som stora och krävande som medför ett stort daglig behov av stöd.  Assistans användare har samma önskemål och behov som alla andra.	Som valfrihet och självbestämmande, personlig assistans får inte vara det ända alternativet.	Ändamålsenlighetsdiskurs
	En grupp som ökar i antal.	Att kostandena för den har ökat och även antalet assistansanvändare har ökat.		Som stora och varaktiga och som medför behov av individuellt anpassade insatser.	Som grundläggande	Kostnadsdiskurs



	Som ohållbar sett till dess ekonomiska utveckling.  Som utvecklats till ett innefatta mer än vad som ursprungligen var tänkt.				
Medborgare med samma rättigheter som alla andra		Personer/människor med funktionshinder/funktionsnedsättning	Som konsekvenser av en funktionsnedsättning		Den sociala diskursen
Som individer i behov av insatser			Behov av insatser för att klara måltider, hygien m.m.		Behov
<i>SOU 2021:35</i>					
Personer som har behov av stöd för att klara av sin vardag.	Som något den enskilde får tilldelat.	Personer med funktionsnedsättning.	Stora och varaktiga.	Som grundläggande.	Standardiseringsdiskurs
Personer som är kvalificerade för stöd.	Fördelas till den som är kvalificerad.	Den enskilde.	Personliga, fysiska och psykiska.	Som något personer med funktionsnedsättning har rätt till enligt lag.	Rättsäkerhetsdiskurs
Medborgare med samma rättigheter som alla andra		Personer/människor med funktionshinder/funktionsnedsättning	Som konsekvenser av en funktionsnedsättning		Den sociala diskursen
Som individer i behov av insatser			Behov av insatser för att klara måltider, hygien m.m.		Behovsdiskurs

