

Skam, likgiltighet och eldsjälär

– Tre studier om LSS-reformen och det kommunala självstyret

AV BARBRO LEWIN

One aim of the Swedish disability reform of the early nineties is to guarantee that it shall not matter where you live. But still there is substantial local variation indicating a problem of spatial inequity. This case study further explores that problem. Politicians, civil servants and representatives of disability organizations in three different types of municipalities have been interviewed about performance and attitudes towards the reform. Results show that passivity corresponds with "shame" (for doing so little) or "apathy", whereas activity correlates to a "soul-of-fire-attitude". In the final remarks policy implications were discussed. Most probably more rights legislation will be necessary to strengthen accessibility to disability support and to safeguard equal treatment and the democratic goal to enhance individual freedom of choice.

Problemet

Alla personer med funktionshinder måste tillförsäkras *"en god service och ett gott stöd oavsett var de bor"*. Så står det i propositionen inför 1990-talets stora socialpolitiska reform, som skulle möjliggöra för personer med svåra funktionshinder att leva som andra kommunmedborgare oberoende av lokala ambitioner. Den tvingande rättighetslagen LSS, lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, i kombination

med LASS, den statliga assistansförsäkringen, skulle bli viktiga redskap att nå detta mål (SOU 1991:46; Prop. 1992/93:159, sid 49). LSS ger personer med svåra funktionshinder rätt till personligt stöd i form av tio uppräknade insatser. Liknande stöd kan ges enligt Socialtjänstlagen men med lägre ambitionsnivå: LSS garanterar goda levnadsvillkor medan Socialtjänstlagen nöjer sig med skäligen. Vid överklagande av LSS-beslut tar rätten ingen hänsyn till kommunala resurser utan enbart till

om den klagande tillhör personkretsen och om de bedömda behoven ger rätt till stöd.

Socialstyrelsens uppföljningar av LSS-reformen visar dock på stora lokala olikheter i kommunernas tillämpning (se t.ex. Socialstyrelsen 2006 och 2007a) och denna studie tar sin utgångspunkt i en tidigare rapport från det statsvetenskapliga projektet *A kinder, gentler democracy? Swedish disability politics*, där variationen diskuteras.¹ I projektet söktes förklaringar till skillnader i LSS-stöd mellan kommunerna genom en kvantitativ totalundersökning av Sveriges kommuner med hjälp av offentlig statistik. Resultat från den undersökningen visar att den svenska LSS-tillämpningen huvudsakligen kan anses vara uttryck för en behovsstyrd (need-responsiveness) välfärdsmodell men att också lokala faktorer såsom efterfrågekultur och politik kan spela roll för ambitionen: långvarigt vänsterstyre verkar exempelvis innebära större generositet (Lewin mfl 2008a; Lewin mfl 2008b).

Även om projektet nådde en bit på vägen att förklara den kommunala variationen i LSS-stödet hindrade brist på användbara data oss från att närmare undersöka andra faktorer av betydelse för den kommunala ambitionsnivån. Denna studie avser att komplettera den kvantitativa undersökningen med en fallstudie av några kommuner, där intervjuer med politiska aktörer får komplettera redan insamlade data. Genom denna triangulering av data hoppas jag komma ytterligare ett steg i förståelsen av den regionala variationen (jfr Bryman 2008).

Syftet är närmare bestämt att ytter-

ligare undersöka den politiska ambitionen genom att beskriva enskilda politiska aktörers handlande och inställning till LSS och den egna LSS-verksamheten. Dessutom vill jag diskutera resultatens policyimplikationer.

Bakgrunden

Geografisk rättvisa

Välfärdsforskaren Gøsta Esping-Andersen betonar betydelsen av tillgängligheten till offentliga nyttigheter (Esping-Andersen 1990). Ett rättssäkerhetskrav är att tillgängligheten skall vara lika för alla oberoende av var man bor. Då först kan man tala om en geografisk rättvisa (spacial equity) (Kröger 1997; O'Higgins 1987; Boyne mfl 2001; Powell & Boyne 2001; Trydegård & Thorslund 2001). Likabehandling är en grundläggande princip i en rättsstat men, som några forskare påpekar i sin rapport om svensk hemtjänst för äldre och funktionshindrade, behöver likabehandling i betydelsen uniformitet och mätt som lika täckningsgrad inte nödvändigtvis betyda att stödet ges på ett rättvist sätt för att möta behoven (Davey mfl 2006). Geografisk rättvisa i betydelsen lika tillgänglighet är således inte synonymt med uniformitet i utformningen och lika täckningsgrad. Däremot skall de individuella behoven bedömas på ett likformigt sätt. Nära sammankopplad med geografisk rättvisa är närhetsprincipen. Denna princip ligger i linje med den viktiga ideologiska normaliseringsprincipen, som kräver att inte bara beslutsfattandet utan även utförandet, dvs. det faktiska stödet, sker där man bor (Prop. 1992/93:159).

Geografisk rättvisa handlar om resultatet av politiskt handlande (outcome) men säger inget om vad som ligger bakom detta. Det politiska handlandet är inte enbart en sak för kommunpolitikerna även om de bär det yttersta ansvaret. Det finns andra politiska aktörer och i praktiken spelar tjänstemännen en stor roll. Två grupper av kommunala tjänstemän är av särskild betydelse. De högre tjänstemännen ger underlag inför beslut i nämnder och kommunstyrelse om budget och hur verksamheten skall bedrivas. Kommunens handläggare fattar vanligen myndighetens LSS-beslut för de enskilda på delegation från politikerna. De utgör således politikens förlängda arm. Forskare har visat att under senare år har den kommunala förvaltningen blivit alltmer professionell i den meningen att politikerna blivit alltmer beroende av sina tjänstemäns kompetens. Det gäller särskilt för fritidspolitikerna (Montin 2004). Även personer med funktionshinder och deras organisationer kan påverka beslut, både för enskilda och mera allmänt genom medverkan i beslutsprocesser och opinionsbildning.

Den politiska processen bakom LSS-beslutet 1993

För att förstå och bedöma förverkligandet av en politisk reform behöver man titta närmare på den politiska processen som föregick den. Med Evert Vedungs (1998) terminologi använder jag begreppet programteori för de samlade empiriska och normativa antagandena bakom politiska reformer. LSS-reformen aktualiserar ett problem som är generellt för den demokratiska rätts-

staten: den stora lokala variationen tyder på bristande likabehandling. I en demokratisk rättsstat ställs tre krav på den offentliga organisationen: rättssäkerhet, demokrati och effektivitet. Allas likhet inför lagen, likabehandlingsprincipen, är en viktig förutsättning för rättssäkerheten. Reformer beslutas och förverkligas i demokratisk ordning. Slutligen skall kommunen leverera service till medborgarna med beaktande av tillgängliga resurser. Det ställs krav på effektivitet. För kommunpolitikens del kan de tre kraven komma i konflikt med varandra (Lundquist 1992; Petersson 2000).

Det finns en stark betoning av rättssäkerheten både i förarbetena till LSS och i själva lagtexten. Fokus är på möjligheten att få gynnande beslut, när handläggaren bedömer att den enskilde med funktionshinder tillhör personkretsen och dessutom har behov av en LSS-insats. I den bedömningen ges den enskilde stort inflytande liksom över utformningen och utförandet av insatsen. Möjlighet att överklaga icke gynnande beslut syftar också till att stärka rättssäkerheten och vid den rättsliga prövningen godkänns inte avslag på grund av bristande resurser. Det gäller inte bara att få gynnande beslut. Det viktiga är att man verkligen får det stöd man har rätt till, dvs. att beslutet verkställs. I början av 2000-talet började rikspolitikerna inse att rättssäkerheten hotades, eftersom vissa kommuner inte efterföljde gynnande beslut i domstol. Dessutom var det inte ovanligt att man dröjde med att verkställa sina egna gynnande beslut. Numera kan sanktioner utdömas både vid domstolstrots och då kommunerna dröjer med att verkställa

sina egna gynnande beslut.

När det gäller relationen mellan demokrati och rättssäkerhet å ena sidan och effektivitet å den andra, är LSS-propositionen tydlig med att rättssäkerheten inte skall behöva stå tillbaka för kostnadseffektiviteten. LSS är en prioriteringslag, resurser skall fram när behov finns (Prop. 1992/93:159). Från rikspolitikernas sida verkade man också anta att kommunpolitikerna lydigt skulle följa den starka prioriteringsavsikten: en ovillkorlig rätt till stöd. De förväntade sig således att ett i demokratisk ordning fattat riksdagsbeslut med innebörden att den kommunala självstyrelsen sattes ur spel lojalt skulle tillämpas, dvs. man såg ingen konflikt mellan rättssäkerhet och demokrati. Det innebär att de inte heller, sedan finansieringen av (huvuddelen av) den personliga assistansen blev statlig, såg någon större konflikt mellan effektivitetskravet och de båda andra rättsstatliga kraven.

LSS innebär ett brott med tidigare politik genom sin starka betoning på individens ovillkorliga rättigheter. Lagen ger således betydligt mindre handlingsutrymme för tillämpande myndigheter än vad socialtjänstlagen gör med sin ramlagstiftningsteknik. Förarbetena och själva lagtexten ger inte särskilt stor vägledning hur målformuleringarna om goda levnadsvillkor skall tolkas. Inte heller ger den nu aktuella LSS-utredningen (SOU 2008:77) mycket hjälp. Däremot har Socialstyrelsen (2007b) angett vad ambitionsnivån i LSS kan innebära jämfört med vad Socialtjänstlagen ger: LSS-stöd skall ges med större omfattning, kontinuitet och kompetens, dvs. kvalitetskrav som

innebär ett mer kostnadskrävande stöd än liknande stöd enligt Socialtjänstlagen.

Lagtexten säger inget om rätten att få insatser där man bor. Den valfrihet som i övrigt lyser igenom texterna, när det gäller behovsbedömning, omfattning och utformning av insatser liksom vid själva utförandet, saknas när det gäller valfriheten att få sin insats där man bor.

Riksdagsbeslutet 1993 var uttryck för en enig folkvilja över partigränserna. I den avslutande riksdagsdebatten uttryckte talarna samfällt sin stora tillfredsställelse (Lewin 1998). De nationella politikernas förväntningar har utan tvekan varit att LSS skulle tillämpas av aktiva laglydare, av kommunpolitiker och tjänstemän i samverkan med organisationer för personer med funktionshinder och med stort inflytande och valfrihet för den enskilde.

En genomgång av dokument i den politiska processen inför riksdagsbeslutet i maj 1993 visar att bakom kulisserna motsatte sig kommuner och landsting, som skulle förverkliga reformen, detta slag mot det kommunala självstyret.² Kommunpolitikerna förstod mycket väl vad som förväntades av dem men de verkade inte vara särskilt villiga att tillämpa en sådan ovillkorligt tvingande rättighetslag. Paraplyorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) var i utredningsskedet starkt kritiska mot reformen och de har därefter kraftfullt pläderat för att kommunerna måste få göra sina egna prioriteringar med begränsade resurser. De hävdar också att LSS borde förstatligas (se t.ex. SKL 2008).

Tre implementeringsförutsättningar

Implementerings- och utvärderingsforskare anger många faktorer som bör beaktas beroende på vad det är man vill undersöka (se t.ex. Vedung 1998). I denna studie ligger tyngdpunkten på utfallet (output) snarare än måluppfyllelsen (outcome) genom att det lokala politiska handlandet (performance) (Winter 2006) hos tre aktörgrupper fokuseras: kommunala politiker, tjänstemän och representanter för Föreningen för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna (FUB). Det är inte självklart att ett reformbeslut i Sveriges riksdag förverkligas även om beslutet fattats i total enighet. Forskare pekar på tre förutsättningar för att den parlamentariska styrningskedjan skall fungera så att ett reformbeslut också blir verklighet. Aktörer i genomförandedet måste förstå, vilja och kunna följa de statliga styrningsintentionerna (se t.ex. Lundquist 1987; Vedung 1998; Winter 2006). Utfallet, det kommunalt givna LSS-stödet, är visserligen ett resultat av kollektivt handlande men det är ändå enskilda individer som fattar besluten. Politikerna måste förstå att LSS innebär att behov hos personer med stora funktionshinder skall prioriteras före andra behov, exempelvis behov hos gamla, och att de måste vilja tillskjuta erforderliga resurser så att besluten kan verkställas. LSS sätter gränser för deras självbestämmande. De måste alltså få fram resurser både rent ekonomiskt och i form av kompetens för att kunna förverkliga de politiska intentionerna.

Byråkraterna och då särskilt handläggarna måste förstå att det är mera

fördelaktigt för den enskilde att få stöd enligt LSS än enligt SoL. De måste också ha viljan att följa lagen, att professionellt bedöma den enskildes behov och utifrån dessa bevilja erforderligt stöd (sker vanligen på delegation). Insikten om en ansträngd kommunal ekonomi och lojalitet mot överordnade tjänstemän och politiker kan försvaga viljan att ge det stöd som man utifrån sin professionella bedömning anser lämpligt (Lundquist 1987). Effektivitetskravet prioriteras därmed före demokratikravet genom att tjänstemännen fungerar som grindvakter (gate keepers) men inte kan ställas till svars politiskt, dvs. röstas bort av medborgarna (Rothstein 1994). Även på andra sätt kan tjänstemän försvåra reformers genomförande genom att viljan inte finns fullt ut. Michael Lipsky (1980) lyfter fram olika "copingstrategier", som de så kallade gräsrotsbyråkraterna kan tillämpa för att bevaka sina egna intressen av goda arbetsförhållanden. De kan exempelvis försöka minska arbetsbördan genom att försvåra för personer med funktionshinder att söka stöd. Ett sådant handlande står emellertid i strid med de politiska intentionerna och det finns motkrafter såsom värdemässig uppslutning kring reformer liksom attityder till målgrupperna, som innebär att tjänstemännen vill värna deras intressen i stället för sina egna (Winter 2006).

Intresseorganisationer för personer med funktionshinder var representerade i utredningen inför LSS-reformen. Viljan till en lyckosam intervention tas väl för given av en sådan representant liksom förståelsen varför ett stöd enligt LSS är så fördelaktigt. Det gäller också att de måste kunna bevaka sina

medlemmars intressen, vilket i det här sammanhanget innebär att de ges tillfälle att utnyttja sin lagstadgade rätt till samverkan (Lewin 1998).

Politiska aktörers handlingsalternativ

För kommunalpolitikerna har jag i en tidigare utvärdering urskiljt tre olika alternativ: aktiv och passiv laglydnad samt lagtrots (Lewin 1998). För politikernas del förutsätter aktiv laglydnad ett förhållningssätt där man förstår, vill och kan ta tillvara lagens möjligheter. Man verkar för att alla kommunmedborgare som kan vara berättigade till LSS-stöd också får det. Det innebär att man inte bara lystrar till det tvingande ordet skall utan också tar på sig andra lagstadgade uppgifter såsom behovsinventeringar, informations- och utbildningsinsatser. Exempel på passiv laglydnad kan vara att göra det minsta möjliga, i praktiken så billigt som möjligt. En eller flera implementeringsförutsättningar saknas då. Utan vilja tillskjuts t.ex. inte behövliga resurser. Förutsättningar saknas också vid lagtrots. Det kan handla om det rena domstolstrotset, när en kommun inte tillhandahåller en LSS-insats, trots att domstolen gett den enskilde rätt till stödet. Eller så kan det röra sig om riktlinjer som strider mot lagen eller om icke verkställda gynnande beslut. Som synes avses handlande både gentemot enskilda individer liksom bemötande på gruppnivå.

Handlingsalternativen kan även appliceras på tjänstemännen. Då innebär aktiv laglydnad att efterlevnaden av lagen kommer före lojalitet med poli-

tiker och överordnade. Det gäller både högre tjänstemän och handläggare. Man "driver på" utvecklingen genom förslag hur verksamheten kan stärkas. Protest eller sorti blir tänkbara strategier om professionalismen står i strid med lojaliteten (Hirschman 1970). Passiv laglydnad innebär att inom lagens gränser göra det minsta möjliga. Verkställighet av beslut är ett ansvar särskilt för de högre tjänstemännen, även om det yttersta ansvaret ligger på politikerna. Om väntetiderna blir långa, kan man tala om lagtrots.

Representanter för funktionshindrades intressen kan vara mer eller mindre aktiva i sin bevakning av medlemmar-
nas rättigheter.

Handlingsalternativen aktiv och passiv laglydnad samt lagtrots kan kopplas till olika aktörsroller (Bäck 2000) med avseende på det faktiska beteendet: den aktive laglydaren, den passive laglydaren och lagtrotsaren. Detta gäller politiker och tjänstemän. För intresseorganisationsrepresentanterna kan man tala om rollen som aktiv eller passiv rättighetsbevakare av medlemsintressen.

Design av studien

Uppläggnen av denna studie kan beskrivas som en integrerad implementeringsmodell (Winter 2006). Modellen har dels ett uppifrån (top-down) perspektiv: Studien fokuserar ett av de politiska målen med LSS-reformen, nämligen att bostadsort inte skall spela roll. Men jag anlägger också ett nerifrån (bottom-up) perspektiv genom att fokusera på lokala politiska aktörer.

Det är deras handlingar (performance) som beskrivs.

Urvalet

Urvalet har styrts av resultaten från den tidigare studien (Lewin mfl 2008a). De resultaten kunde sammanfattas i en modell, där sex variabler förklarade volymen LSS-stöd.³ Två aspekter har styrts. Den första gäller det förflutnas roll. I modellen finns en vårdhemsvariabel (platser i vårdhem för utvecklingsstörda i kommunerna 1978 per 10 000 invånare), som fångar det förflutnas betydelse för dagens omsorgsbehov. I mitten av 1990-talet kommunaliseras omsorgerna, dvs. kommunerna tog över ansvaret. Den överförda landstingsvolymen (boende, skola och systerstämning) varierade avsevärt mellan länen och mellan kommunerna. Inte bara de omsorgsbehövande personerna utan även personal med sin kompetens och sina traditioner följde med. Rimligen har även detta spelat roll och borde synas i dagens kommunala omsorg om personer med utvecklingsstörning: kommunerna i ett län med stor volym övertagen omsorg borde ha en större LSS-volym än kommuner i ett län med mindre. Statistiken gav endast omsorg på landstingsnivå, inte för de specifika kommunerna, vilket innebar att vi var tvungna att jämföra kommunerna i ett landstingsområde (län) med kommunerna i ett annat. Ett sådant mått är med nödvändighet trubbigt och variabeln var inte signifikant. Dessa överväganden har lett till att *valet har fallit på ett län, som hade en av landets största överförda omsorgsvolymer.*

Den andra aspekten gäller vilka

kommuner i detta län som ska jämföras. Då har jag utgått från kommunernas avvikelse från modellen i den tidigare studien. En kommun har medtagits, som har *en förväntad LSS-volym* med tanke på de värden man har på de sex variablerna. Dessutom kan det vara intressant att särskilt undersöka några kommuner som avviker mycket från modellen, antingen genom att ha mycket högre LSS-volym än förväntat eller mycket mindre än förväntat (deviant case study, Mahoney 2007). Som nämndes inledningsvis visade vår modell att det huvudsakligen är behovet som styr, det är bara ambitionsmålet långvarigt vänsterstyre som verkar ha betydelse. Genom att även analysera *avvikande fall* och söka information som ytterligare belyser ambitionen hoppas jag kunna bidra till förståelsen av LSS-tillämpningen.

Uppgifter om tre kommuner: Lågby, Medelby och Högby

I det utvalda länet finns ett tiotal kommuner.⁴ Flertalet hade en LSS-volym 2002 som låg nära det utifrån vår modell predicerade värdet. För den kvalitativa analysen har jag valt tre kommuner som jag kallar Lågby, Medelby och Högby efter LSS-volymen per 10 000 invånare 2002. År 2002 hade Lågby hälften av riksnedslaget per 10 000 invånare, alltså långt under det predicerade värdet. Medelby låg vid medel och predicerades väl 2002. Högby låg ordentligt över medel, betydligt högre än predicerat. Den kommunala variationen kvarstår år 2007. Tendenserna är emellertid olika i de tre kommunerna. Lågby och Medelby har ökat sina voly-

mer ungefär som riket i övrigt, medan Högby har en fallande tendens, vilket kanske beror på att flera personer som tidigare bott på vårdhem nu avlidit.

Om man granskar personkretsfordelningen har samtliga tre kommuner en stor majoritet i personkrets 1 och 2 men tendensen är den att i både Medelby och Högby ökar deras andel med tiden. I Lågby är tendensen den motsatta (dock små tal). Ålderssammansättningen visar också skilda tendenser. Antalet barn och ungdomar med LSS-stöd minskar i Högby medan tendensen är den motsatta i Lågby och Medelby.

LSS-utjämningen är ett system för kostnadsutjämning mellan kommuner vid sidan av den kostnadsutjämning som görs inom ramen för den kommunalekonomiska utjämningen. Syftet med utjämningsystemen är att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunsektorn att bedriva sin verksamhet. Våra tre kommuner faller väldigt olika ut: För år 2007 erhåller Högby ett par tusen kronor i bidrag per invånare medan Lågby får punga ut med motsvarande kostnad. Medelby har en avgift som är en tiondel av Lågbys (SCB 2007).

Med hjälp av statistiken från vår tidigare undersökning (Lewin mfl 2008a) kan ytterligare information ges om kommunerna. Samtliga tre kommuner har en liten befolkning, under 10 000 invånare. De är små till ytan och särskilt Medelby och Lågby är glest bebyggda, men de ligger inte i norrlandslän. Det humana kapitalet⁵ låg 2002 på samma nivå i Medelby och Lågby, något högre i Högby. Jämfört med riket i övrigt innebär det en medelnivå. Socialdemokraterna har varit och är fortfarande

starka i de tre kommunerna även om de inte har haft den stabila vänstermajoritet som gjorde utslag i vår modell.

De borgerliga har nu majoritet i Lågby. Landstinget hade inte någon verksamhet i Lågby och Medelby, man satsade på andra kommuner bl.a. Högby. Lågby köper LSS-stöd från Medelby, de har ingen egen LSS-verksamhet. Medelby har haft icke verkställda domar och gett avslag trots bedömt behov. Ingen av de tre kommunerna har egen särskola utan köper platser från grannkommuner.

Intervjupersonerna⁶

Ett tjugotal politiska aktörer i de tre kommunerna har intervjuats om LSS-verksamheten i sin kommun och deras egen inställning till denna: 9 politiker (kommunstyrelsens ordförande, ordförande i motsvarande socialnämnd respektive barn- och utbildningsnämnd), 9 tjänstemän (socialchef/chef för verksamhet för personer med funktionshinder, LSS-handläggare) samt 3 representanter för FUB. Anledningen till att jag enbart vänder mig till denna intresseorganisation är att personer med utvecklingsstörning utgör den absoluta merparten, över 80 procent, av personkretsen för LSS. Det är också barn med utvecklingsstörning som kan bli aktuella för särskola, en kommunal ansvarsfråga som politiskt och administrativt ligger utanför den övriga omsorgen om personer med funktionshinder men som är kopplad till denna genom de LSS-insatser som gäller fritidssysselsättning före och efter skoldagen samt övrig fritid. Den geografiska rättvisan blir därigenom aktuell.

Frågor till intervjupersonerna

Studien har en deskriptiv ansats och intervjuerna har varit semistrukturerade utifrån olika frågeområden som belyser handlingsalternativ och inställningar: hur man arbetat med LSS, förekomst av funktionshinderpolicy, relationen till tjänstemän respektive politiker, kontakter med organisationer som företräder personer med funktionshinder, den egna inställningen till LSS samt till kommunens LSS-verksamhet liksom synen på särskolans lokalisering. Frågor har också ställts om egen bakgrund, politiskt och yrkesmässigt, för att ytterligare belysa aktörsroll och erfarenhet av verksamhet för personer med funktionshinder. Avsikten är att därigenom ge en fylligare bild av informanterna. Intervjuerna har transkriberats.⁷ I mitt arkiv förvaras de transkriberade intervjuerna. Anteckningar har dessutom gjorts under intervjuerna. Vid kodningen av det utskrivna intervjumaterialet har frågorna använts som analytiska verktyg för att skapa kategorier för den kvalitativa analysen avseende handlingsalternativ och inställningar.

Resultat

Den följande resultatredovisningen börjar med en redovisning av utsagorna från respektive kommuns aktörer. Därefter följer avsnittet De tre kommunernas valda handlingsalternativ och inställningar. Utsagor som belyser det faktiska handlandet har använts för att kategorisera: för politikerns och tjänstemäns del aktiv respektive passiv laglydnad, för FUB-representanterna aktiv respektive passiv rättighetsbe-

vakning. Utsagorna om det egna handlandet har också använts för att karakterisera deras inställningar till det. Som framgår nedan är det tre inställningar som framträder i utsagorna: skam, likgiltighet och engagemang. I följande avsnitt Förväntningarnas möte med verkligheten kopplas de tre implementeringsförutsättningarna förstå, vilja och kunna till handlingsalternativen. I ett avslutande avsnitt Bostadsort och LSS-stöd kopplas resultaten till bristande tillgänglighet och till rättssäkerhetsproblematiken som den beskrivs i den aktuella LSS-utredningen.

Lågby

I Lågby är det bara kommunstyrelsens ordförande som är ny i politiken. Både socialnämndens ordförande och de intervjuade tjänstemännen har lång erfarenhet av social verksamhet, de var med vid tiden för kommunaliseringen under mitten av 1990-talet. Ändå har man en obefintlig LSS-verksamhet. Visserligen fattas ett litet antal beslut men man har inte byggt upp någon verksamhet utan köper från andra kommuner. "Idag är det så att folk flyttar, föräldrar väljer att söka sig till kommuner med hög kvalitet. Det finns inget tryck från föräldrar... En liten kommun kan inte ge samma service... Det är litenhetens förbannelse", säger förvaltningschefen. Det finns tydligen inget tryck heller från kommunstyrelse, kommunfullmäktige och socialnämnd, enligt kommunstyrelsens ordförande. "Vi är överens om att fortsätta som hittills, det är ingen partipolitiskt skiljande fråga. Inte så mycket partipolitik över huvud taget i kommunen. Det är önskvärt att staten går in."

Detta påpekar även förvaltningschefen. Ordförande i socialnämnden har sex års erfarenhet av arbete där men säger sig ändå vara "dåligt insatt i LSS-tillämpningen". Ekonomi tas bara upp av förvaltningschefen och socialnämndens ordförande med ett kort påpekande utan kommentarer att man måste betala mycket till det kommunala LSS-utjämningsystemet. Politikerna vet inte om det finns en handikappolicy, har ingen kontakt med organisationer som företräder personer med funktionshinder, hänvisar till att man är minsta kommunen i länet och förlitar sig på grannkommunerna. Dit flyttar de personer som behöver stöd. "Vi har gjort det lätt för oss... Det känns inte rätt. Andra kommuner har fått gott rykte... Jag tycker inte att det varit bra." LSS-handläggaren är heller inte nöjd med situationen och säger om föräldrars syn på verksamhet och särskolan, som inte finns, att det är "mycket diskussioner. De tycker att det skulle vara bra om de kunde få stanna i kommunen... Det är inte bra! ... jag har kommit med önskemål ... Då kunde man stanna kvar i kommunen." Men att ha en egen särskola "är ingen fråga som är uppe" säger ordföranden i barn- och ungdomsnämnden. En FUB-medlem, som sitter med i kommunens handikappråd talar om "mörkläge". Det är inga ärenden som angått FUB, bara pensionärerna. "Ingen frågar. De bryr sig inte om oss... Kommunen har sluppit lindrigt undan." Å andra sidan har FUB-medlemmen inte själv tagit initiativ i någon fråga.

Medelby

Även i Medelby har politiker och tjänstemän lång erfarenhet av social verk-

samhet. Avdelningschefen har ända sedan utbildningstiden varit inriktad på arbete med funktionshindrade personer. Även FUB-ordföranden i kommunen har varit politiskt aktiv i socialnämnden för socialdemokraterna och varit ordförande i handikapprådet. Det finns en handikappplan. Enligt Kommunstyrelsens ordförande är LSS "ingen politisk fråga alls. Diskuteras inte." Och man har inte uppfattat någon kritik från LSS-användare eller anhöriga. Istället hör man att "vi på ett bra sätt lever upp till förväntningarna, att vi avsätter tillräckligt med resurser... (kostnads)diskussionen går inte ut över våra brukare". Man har också "våldigt lätt med kontakter med handikapporganisationerna. Vi lyfts fram som föredöme, har en tydlig kommunikation. De är nöjda." FUB-ordföranden instämmer: "jag tycker det funkar bra med fritids och korttids... Dagliga verksamheter finns" men det är så med kallelser till möten i handikapprådet. Dessutom klagar FUB-ordföranden på den "minimala aktiviteten" bland sina egna, i FUB. Avdelningschefen anser dock att "FUB och Föreningen för autism är mycket drivande" och att det är "mycket bra". Även LSS-handläggaren menar att Medelby "har en bra LSS-verksamhet. Den har byggts upp och utvecklats... Jag har alltid försökt följa lagen strikt. Lutar mig mot lagen." Förvaltningschefen säger sig jobba intensivt med socialnämnden. "I realiteten är det inte för lite pengar" till LSS-verksamheten. Emellertid har man haft en handfull beslut som länge legat icke verkställda även om de funktionshindrade personerna har fått andra insatser under tiden. Även avdelnings-

chefen kommenterar arbetet med politikerna. "Det är ganska lätt att få gehör... Jag drar ärenden själv i nämnden, är nöjd med kommunens LSS-verksamhet". Politikerna från sitt håll påpekar apropå relationen till tjänstemännen att det är A och O att man har bra tjänstemän eftersom man som fritidspolitiker inte kan ha kunskapen utan måste förlita sig på dem.

Högby

Liksom i Lågby och Medelby har de två intervjuade politikerna i Högby lång erfarenhet av social verksamhet. De var båda med vid kommunaliseringen. Kommunstyrelsens ordförande säger: "Hela mitt liv har jag ägnat åt äldre och funktionshindrade ... vid tiden för kommunaliseringen av omsorgerna om de utvecklingsstörda som socialnämndsordförande" och "brann för frågorna". Högby "har lyckats. Vi har en fantastiskt bra verksamhet... god framförhållning... Vi är för bra! Folk flyttar hit. Vi är attraktiva... Här finns alla funktionshinder som tänkas kan... Det är vanligt med utvecklingsstörda. De är med överallt. Det finns en acceptans." Högby är "en omsorgskommun med dignitet... Ingen i FUB är missnöjd". Visserligen har LSS urholkat ekonomin från början, verksamheten är kostnadsdrivande men det är det värt för det "gäller en utsatt grupp". Socialnämndens ordförande uttrycker sig på likartat sätt. LSS-verksamheten fungerar "alldeles utmärkt... Det finns inga skiljelinjer... Andra saker står inte tillbaka... De (FUB) framför berättigade krav." Handikapplanen är ett "starkt dokument ... ett skall dokument". Och tjänstemännen instämmer:

"Verksamheten fungerar bra. Det är inga större problem. Vi har förstående politiker. Inga spänningar. Man blir inte hängd. Det är jättebra med politikerna" säger socialchefen i Högby. LSS-handläggarna uttrycker sig på likartat sätt: "Politikerna lägger sig inte i. Vi ser behovet de måste verkställa. Pengar tittar vi inte på." FUB har en egen samrådsgrupp direkt under kommunstyrelsens ordförande och det förekommer regelbundna samverkansträffar enligt FUB-ordföranden. "Det funkar bra", är FUB-ordförandens sammanfattande omdöme. När det gäller särskoleplatser påpekar emellertid FUB-ordföranden att föräldrar är emot bussningen. "Principen bör vara att man inte behöver skicka barnen." I särskolefrågan påpekar kommunstyrelsens ordförande att utvecklingsstörda ungdomar bildar familj och då genereras särskoleelever. Dessa kan undervisas integrerat i de lägre klasserna men inte högre upp. Högby är för liten, ordföranden är "perfektionist" och "vill inte ha en tafflig särskola". Ordföranden i barn- och utbildningsnämnden säger att det inte finns några diskussioner om egen särskola. Däremot ser man till att det tillskjuts tillräckligt med resurser för de barn som går integrerat.

De tre kommunernas valda handlingsalternativ och inställningar

Utifrån resultaten kan de handlingsalternativ beskrivas, som de politiska aktörerna enskilt och kollektivt som kommun tillämpar. Dessutom kan aktörernas inställningar till sina handlingar beskrivas utifrån deras utsagor.

Utsagor av den här typen måste naturligtvis tolkas med försiktighet. Särskilt av politiker kan man vänta sig att de vet vad som förväntas av dem, att de aktar sig för att säga något politiskt inkorrekt. Mitt intryck vid genomgången av intervjumaterialet är ändå att aktörerna förefaller ha svarat uppriktigt.

Både LSS-statistiken och utsagorna från flertalet aktörer i Lågby tyder på att man har valt att göra det minsta möjliga. Deras egna handlingsalternativ, som även blir den kollektiva aktörens, dvs. kommunens handlingsalternativ, är passiv laglydnad avseende LSS. Utifrån statistiken vet vi att det fattas ett mycket lågt antal LSS-beslut i kommunen. Man har inte någon egen verksamhet utan köper från grannkommuner. Det gäller också särskoleplatser. Kontakten med organisationer som företräder personer med funktionshinder är i princip obefintlig. Förekomst av policy för verksamheten är osäker, politikerna känner inte till den i så fall. FUB-representanten är en passiv rättighetsbevakare. Handläggaren har försökt ändra på situationen och kommit med önskemål, som emellertid inte har hörtsammats av högre tjänstemän eller politiker.

En konsekvens av denna passivitet påpekas av aktörerna, nämligen att funktionshindrade och deras familjer flyttar från kommunen. Uttalanden kring detta ger underlag för hur aktörernas inställning kan karakteriseras. Flera utsagor tyder på en *likgiltighet* för LSS-reformen och konsekvenserna av hur kommunen hanterat reformen. Man är överens om att fortsätta som hittills, det är ingen partiskiljande fråga, den politiker i socialnämnden som rim-

ligen borde vara den mest engagerade för frågan säger sig vara dåligt insatt trots sex års erfarenhet av området. Men passiviteten kostar på, man känner *skam*. Situationen känns inte rätt, man har gjort det för lätt för sig och det är andra kommuner som har fått gott rykte, inte den egna. Handläggaren verkar ganska ensam i sitt engagemang för frågan men får inget genomslag i det kollektiva beslutsfattandet. Inte heller FUB trycker på.

Det spelar roll för personer med funktionshinder om man bor i Lågby eller inte. Man kan inte få vare sig LSS-stöd eller särskoleplats i Lågby. Med Alfred Hirschmans terminologi för hur medborgare kan välja att agera som svar på myndigheters handlande väljer personer med funktionshinder att lämna kommunen (exit). Det är bara handläggaren som höjer sin röst och protesterar (voice) medan FUB resignerat accepterar situationen (loyalty) (Hirschman 1970).

Handlingsalternativen för aktörerna i Medelby tyder huvudsakligen på en aktiv laglydnad avseende LSS: LSS-volymen har predicerats väl av vår modell, vilket skulle tyda på att det huvudsakligen är behoven som styr. Resurser avsätts och stödet utvecklas. Det finns en plan för funktionshinderpolicyn och man har kontakter med representanter för intresseorganisationer, även om FUB-ordföranden själv inte är helt nöjd. Emellertid finns ett inslag av lagtrots: gynnande LSS-beslut får ligga länge innan de verkställs.

Jämfört med inställningarna i Lågby uttrycker de politiska aktörerna i Medelby *engagemang* och stolthet. Alla arbetar tillsammans för det gemen-

samma målet en bra LSS-verksamhet. Den långa väntetiden för att verkställa gynnande beslut fläckar bilden något även om de sökande fått andra insatser under tiden. FUB-representanten anser självkritiskt att medlemmarna är för oengagerade, man visar *skam* över medlemmarnas *likgiltighet*. FUB kan därmed sägas vara en passiv rättighetsövervakare.

Även i Högby präglas de politiska aktörernas handlingsalternativ av aktiv laglydnad när det gäller LSS. Som gammal vårdhemskommun är LSS-volymen stor och enligt aktörerna sägs personer med funktionshinder flytta till kommunen, ett påstående som emellertid inte har kunnat verifieras.

Liksom i Medelby verkar alla i Högby arbeta tillsammans mot samma mål med *engagemang* och stolthet ända upp till kommunstyrelsens ordförande. Den sistnämndes engagemang verkar vara sådant att man kan tala om en verklig *eldsjäl* och denne aktör omtalas även av sina politiska medaktörer som en person som brinner för de funktionshinderade sak.

Av de tre kommunerna är det endast Högby som har en omsorgstradition. Man tog över en stor omsorgsvolym från landstinget, vilket märks även idag. I Lågby och Medelby finns inte någon sådan tradition men i Medelby har man tagit fasta på de politiska intentionerna bakom LSS och aktivt verkat för att stärka LSS-verksamheten. Det motsatta förhållandet gäller i Lågby. Ingen av de tillfrågade hänvisade till att LSS-personerna skulle ha särskilt komplicerade behov som kommunen på grund av sin litenhet har svårt att tillgodose. Det är också värt att notera att ingen av aktö-

rerna i de tre kommunerna har pekat på resurser som en förklaring till utfallet. Tvärtom har man samfällt uttryckt en vilja att följa lagen. LSS-behov står inte tillbaka för andra kommunala behov. Men det är uppenbart att ambitionsnivån varierar. När det gäller särskolan har ingen av kommunerna ambitionen att ha egen särskoleverksamhet medan man för LSS-verksamheten i ena änden kan finna eldsjälur som uttrycker engagemang och stolthet, i den andra änden likgiltighet eller till och med skam.

Förväntningarnas möte med verkligheten

Om faktiska handlingsalternativ och inställningar kopplas till de tre implementeringsförutsättningarna vilja, förstå och kunna, är det tydligt att politiker och tjänstemän inte hänvisat till brist på resurser. Istället har politikerna ansett sig "kunna"; de har tillskjutit behövliga resurser för att möta de fastställda behoven. Både politiker och tjänstemän har likaså klart visat att man "förstår" intentionen med LSS att personer med svåra funktionshinder har rätt till stöd. Det är den tredje förutsättningen, dvs. "viljan", eller ambitionen som verkar skilja sig mellan de tre kommunernas politiker och tjänstemän. Rimligen återspeglar deras inställning till hur de faktiskt handlat också hur de velat handla. Ingen har uppgett att de på något sätt varit förhindrade att agera såsom de gjort. Detta gäller även representanter för FUB.

Bostadsort och LSS-stöd

När vårdhemmen stängdes bosatte sig många personer med utvecklings-

störning i de kommuner där vårdhemmet låg. I Högby låg ett vårdhem och det är därför naturligt att Högby har en hög LSS-volym. När de så kallade omsorgerna om de utvecklingsstörda fördes över från studiens landsting till kommunerna i länet, följde personalen i boenden och dagliga verksamheter med, däremot sällan de högre tjänstemännen.⁸ Sannolikt fördes ändå en del av landstingstraditionen och organisationen över till kommunerna. Det skulle i så fall inte bara vara antalet överförda personer med funktionshinder som förklarar volymen och den aktiva laglydnaden utan en mera positiv attityd till personer med funktionshinder. I statsvetenskapen finns en särskild teori, historisk institutionalism, som beskriver en sådan "spårbundenhet" (path dependence) (Thelen 1999).

De två kommunerna Medelby och Lågby har inte en sådan vårdhemstradition även om både politiker och tjänstemän har lång erfarenhet av social verksamhet. De har valt helt olika handlingsalternativ och uppvisar helt olika inställningar. Medelby utmärks av aktiv laglydnad, stolthet och engagemang. Lågby är passivt laglydiga, köper sina insatser från andra kommuner och ser på sin verksamhet med skam och likgiltighet. Rimligen kan den funktionshindrade personens eller dennes familjs vetskap om att man inte kan få stödet i den egna kommunen göra att man inte söker stöd eller att man flyttar till en generösare kommun, särskilt om det också är dags för särskola. Det innebär för Lågby del att man inte bara har en bristande tillgänglighet när det gäller utförandet, dvs. det faktiskt givna stödet, utan även när det gäller

tillgängligheten till beslut. Man avstår från att söka det stöd man behöver.

Den bristande tillgängligheten både vid beslut och utförande hotar likvärdigheten, i betydelsen lika behovsuppfyllelse. Det spelar roll var man bor. Denna problematik uttrycktes tydligt i den gamla Handikapputredningen men betydligt otydligare av den aktuella LSS-utredningen. "Ytterst syftar LSS till en hög grad av likvärdighet mellan den som har ett omfattande behov av stöd och service och den som inte har det när det gäller dagligt liv". Men målformuleringarna "lämnar ett betydande utrymme för lokala och individuella variationer på individnivå"... "Det är dock svårt att veta i vilken utsträckning som dessa variationer beror på bristande likvärdighet i förhållande till lagens syfte och mål" (SOU 2008:77, sid 270, 271). Situationen i Lågby är sannolikt inte unik utan det finns all anledning befara att lika behandlingsprincipen är hotad även i andra kommuner.

Avslutande diskussion

Analysen av aktörernas handlande och inställningar till sitt handlande visar att en viktig implementeringsförutsättning, viljan, varierar mellan kommunerna. Däremot verkar förståelsen och förmågan finnas. En av kommunerna (Högby) har en vårdhemstradition och här skulle kunna finnas en "spårbundenhet", en vana vid funktionshindrade personer och positiva attityder som förstärker viljan och resulterar i en aktiv laglydnad. Emellertid visar Medelby att en aktiv laglydnad kan

finnas även utan vårdhemstradition. I Lågby aktualiserar en svag vilja rätts-säkerhetsproblematiken. Där finns över huvud taget ingen LSS-verksamhet.

En jämförelse kan göras med den nu aktuella LSS-kommitténs betänkande (SOU 2008:77). När det gäller politikerna, kan jag inte finna att utredningen yttrar sig om deras ambitionsnivå, dvs. deras vilja. Snarast verkar man ta för givet att det finns en vilja till dynamik och utveckling. Det skrivs mycket lite om handläggarna, men förslaget, att Socialstyrelsen skall utarbeta en behovsbedömningsmodell för att få en högre grad av likvärdighet, tyder på att denna politiska aktörsgrupp fortfarande anses problematisk för en fullgod implementering. Kompetensen, dvs. implementeringsförutsättningarna förståelse och förmåga, ses nu som en nyckelfråga. Slutligen ges en positiv bild av medborgarnas vilja att bevaka sina rättigheter, åtminstone om man ser till antalet personer som får stöd. Det har ökat dramatiskt.

Resultaten i denna studie visar att politikernas likgiltighet kan hota rättssäkerheten genom att LSS-stödet inte är tillgängligt i alla kommuner. Visserligen fattas LSS-beslut i Lågby, men närhetsprincipen, att få sitt stöd där man bor, gäller inte. Likgiltigheten finns även i en annan viktig aktörsgrupp: det hörs inte någon opposition eller kommer några krav från organisationer som företräder personer med funktionshinder. Personer med funktionshinder till och med lämnar kommunen.

Studien gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av den svenska LSS-tillämpningen. Resultaten kan inte generaliseras. Kanske kan de ändå

ge underlag för en diskussion om hur politiska aktörers handlande står i samklang med de funktionshinderpolitiska målen och vilka implikationer olika inställningar kan ha för framtidens funktionshinderpolitik.

Vilka praktiskt politiska slutsatser kan dras av denna studie? Vilka är dess policyimplikationer? Hur kan passiv likgiltighet vändas till entusiasm? Eller med andra ord, hur kan en LSS-tillämpning förändras från passiv laglydnad till aktiv laglydnad?

I förarbeten till politiska reformer förutsätts en vilja att ambitiöst förverkliga de politiska ambitionerna. Det gäller både inför den ursprungliga LSS-reformen och vid den nu aktuella omprövningen. I slutbetänkandet står det: "den grundläggande utgångspunkten i LSS är att stöd- och serviceinsatser skall tillgodoses i och av den kommun där den enskilde är bosatt". Men det förslag till lagändring som man lägger fram gäller enbart valfrihet att få stöd i en annan kommun: "Med tanke på kvalitet och valfrihet måste det dock vara möjligt med alternativa lösningar". Små kommuner har inte alltid den särskilda kompetens som behövs och behöver därför förlita sig på andra kommuner. En kommuns "möjlighet att behålla ansvaret för en person som beviljas boende enligt LSS, vilket kommer att tillhandahållas inom en annan kommuns gränser bör förtydligas" (SOU 2008:77, sid 571). Men om den enskilde inte behöver särskild kompetens och vill få sitt stöd i den egna kommunen, hur stark är dennes valfrihet och rätt att få sitt stöd i hemkommunen? För att närhetsprincipen skall kunna värnas måste den enskildes valfrihet stärkas så

att man får bättre möjlighet att bo kvar i sin egen kommun.

En sådan vilja eller ambition att stärka valfriheten och rättssäkerheten är något som svårigen kan framkallas genom politiska beslut, sannolikt inte ens med morötter i form av ökade ekonomiska resurser. Det är ju också påfallande att ingen av aktörerna i denna studie hänvisade till resursbrist. Eldsjälars arbete styrs av andra bevekelsegrunder. Den egna livserfarenheten och insikten om att vi alla, både vi själva och våra närstående, riskerar att drabbas av svåra funktionshinder kan väcka ett engagemang för denna delaktighetsproblematik. Kanske skamkänslan kan vara en motor, som framkallar ett större engagemang. Vi har också fått en lag om valfrihetssystem som nyligen (1 januari 2009) har trätt i kraft och som skulle kunna fylla den uppgiften genom att den funktionshindrade ställer ökade krav på kommunen beträffande val av utförare. Det är emellertid frivilligt för kommunerna att tillämpa den nya lagen och remissinstanser framför tvekan om alternativa utförares vilja att etablera sig i sådana små kommuner som det här är fråga om (Prop. 2008/09:29).

LSS är visserligen en stark rättighetslag när det gäller rätten att bli beviljad personligt stöd när man bedöms vara berättigad till det. Däremot sägs inget i lagen om att stödet måste ges där den enskilde bor om han eller hon så begär det. Enligt min mening har LSS-kommittén inte tillräckligt beaktat problemet. Sannolikt är det nödvändigt att riksdagen inför en sådan rätt i LSS för att värna rättsäkerheten för svårt funktionshindrade personer. Det måste bli

tydligt för kommunerna att den starka rättighetskaraktären hos LSS, till skillnad mot vad som är fallet med Socialtjänstlagen, innebär att det kommunala självstyret måste stå tillbaka för dessa gruppers rätt att få sina behov tillgodosedda på hemorten. Det ropas ofta på samverkan som ett sätt att ge bättre vård och omsorg. Studien visar att dessa små kommuner har samverkat kring LSS och därmed ökat sin kritiska massa. Sannolikt uppfattar de ansvariga kommunpolitikerna och tjänstemännen denna samverkan som ett effektivt sätt att sköta LSS-verksamheten. Emellertid har den hittillsvarande samverkan inte undanröjt de demokratiska rättssäkerhetsproblemen för den svenska välfärdsstaten som studien lyfter fram.

Tillkännagivanden

Jag vill tacka Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) för finansiellt stöd, Paula Blomqvist vid Statsvetenskapliga institutionen och Ulrika Winblad Spångberg vid Institutionen för folkhälsovetenskap för konstruktiva synpunkter på studiens uppläggning samt Leif Lewin, Evert Vedung, Lina Westin och Gysingegruppen under Märten Söders ledning för värdefulla synpunkter på manuskriptet. Samtliga är verksamma vid Uppsala universitet. Slutligen vill jag framföra ett varmt tack till alla informanter som så generöst delade med sig av sin erfarenhet och kunskap och därmed gjorde denna studie möjlig.

Referenser

- Boyne, George, Powell, Martin och Rachel Ashworth, 2001
"Spatial equity and public services: An empirical analysis of local government finance in England." *Public Management*, 3 (1): 19–34.
- Bryman, Alan, 2008
Social Research Methods. Oxford university press.
- Bäck, Henry, 2000
Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber.
- Davey, Adam, Johansson, Lennarth, Malmberg, Bo och Gerdt Sundström, 2006
"Unequal but equitable: an analysis of variations in old-age care in Sweden." *European Journal of ageing*, 3 (1):34–40.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990
The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, Albert O., 1970
Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Kröger, Teppo, 1997
"The dilemmas of the municipalities: Scandinavian approaches to child day-care provision." *Journal of Social Policy*, 26 (4):485–507.
- Lewin, Barbro, 1998
Funktionshinder och medborgarskap. Uppsala: Socialmedicinsk tidskrifts skriftserie nr 55.
- Lewin, Barbro, Westin, Lina och Leif Lewin, 2008a
"Needs and ambitions in Swedish disability care." *Scandinavian Journal of Disability Research*, 10 (4):237–257.
- Lewin, Leif, Lewin, Barbro, Bäck, Hanna och Lina Westin, 2008b
"A kinder, gentler democracy? The consensus model and Swedish disability politics." *Scandinavian Political Studies*, 31 (3):291–310.
- Lipsky, Michael, 1980
Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart, 1987
Implementation steering. An actor-structure approach. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992
Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur.
- Mahoney, James, 2007
"Qualitative methodology and comparative politics." *Comparative Political Studies*, 40 (2):122–144.

Montin, Stig, 2004

Moderna kommuner. Malmö: Liber.

O'Higgins, Michael, 1987

"Egalitarians, equalities and welfare evaluation." *Journal of Social Policy*, 16 (1): 1-18.

Petersson, Olof, 2000

Svensk politik. Stockholm: Norstedts juridik.

Powell, Martin och Boyne, George, 2001

"The spatial strategy of equality and the spatial division of welfare." *Social Policy & Administration*, 35 (2):181-194.

Prop. 1992/93:159, 1993

Stöd och service till vissa funktionshindrade. Stockholm.

Prop. 2008/09:29, 2008

Lag om valfrihetssystem. Stockholm.

Rothstein, Bo, 1994

Vad bör staten göra? Stockholm: SNS.

SCB (Statistiska Centralbyrån), 2007

(www.scb.se). *Kommunalekonomisk utjämning och utjämning av LSS-kostnader*.

SKL (Sveriges kommuner och Landsting), 2008

(www.skl.se). *Remissyttrande. LSS-kommitténs slutbetänkande. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning (SOU 2008:77)*.

Socialstyrelsen, 2006

Handikappomsorg. Lägesrapporter 2005. Stockholm.

Socialstyrelsen, 2007a

Handikappomsorg. Lägesrapporter 2006. Stockholm.

Socialstyrelsen, 2007b

Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Stöd för rättstillämpning och handläggning. Stockholm.

Socialstyrelsen, 2007c

(www.socialstyrelsen.se). *Termbank*.

SOU 1991:46, 1991

Handikapp, välfärd, rättvisa. Betänkande av 1989 års handikapputredning. Stockholm.

SOU 2008:77, 2008

Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. Slutbetänkande av LSS-kommittén. Stockholm.

Thelen, Kathleen, 1999

"Historical institutionalism in comparative politics." *Annual Review of Political Science*, 2:369–404.

Trydegård, Gun-Britt och Mats Thorslund, 2001

"Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly – the case of Sweden." *International Social welfare*, 10 (3):174–184.

Vedung, Evert, 1998

Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur.

Winter, Sören, 2006

"Implementation." (sid 151–166). I: Guy Peters & Jon Pierre (red) *Handbook of public policy*. London: Sage Publications.

Fotnoter

- ¹ Projektet har stötts av FAS (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap).
- ² Det är främst kommunerna som har ansvaret för LSS, landstingen svarar bara för en av de tio insatserna nämligen råd och stöd.
- ³ Det fanns år 2002 en högre tilldelning av LSS-stöd i kommuner som (1) tidigare har haft ett vårdhem för utvecklingsstörda, (2) ligger i glesbygd eller (3) har en liten landyta, (4) har ett lågt humant kapital (många gamla, höga ohälsotal, låg utbildning, hög arbetslöshet), (5) en lokal efterfrågekultur (i norrlandslän) samt (6) präglas av politisk vänsterideologi, närmare bestämt ett långvarigt vänsterstyre. Resurser verkar inte spela någon roll.
- ⁴ Anonymitet eftersträvas och därför kommer inte namnen röjas på de utvalda kommunerna, inte heller på de intervjuade personerna. Av samma anledning kommer kvantitativa uppgifter inte att anges exakt utan uttryckas relativt (hur en kommun förhåller sig till övriga).
- ⁵ Humant kapital är en sammanvägning av allmänna befolkningskaraktistika såsom ålder, hälsa, sysselsättning och utbildning. Kommuner med lågt humant kapital hade en större LSS-volyms (Lewin mfl 2008a).
- ⁶ Intervjupersonerna har först fått brev med förfrågan om deltagande. Där har projektet presenterats, exempel har getts på frågeområden och anonymitet och frivillighet har betonats. Intervjuerna har sedan skett per telefon, en eller två gånger, en halvtimme till en timme under hösten 2007 och våren 2008.
- ⁷ I det här sammanhanget kan nämnas att vid intervjuerna användes ibland ordet handikapp, särskilt i ordsammansättningar som handikappomsorg, handikapporganisationer, handikappolicy. I enlighet med Socialstyrelsens nya terminologi (2007c) avstår jag från det språkbruket till förmån för funktionshinder utom i resultatavsnittet där intervjupersonernas utsagor redovisas.
- ⁸ För att öka min bakgrundskunskap om länets omsorgshistoria har ett tjugotal intervjuer gjorts med politiker, tjänstemän och representanter för organisationer som företräder personer med funktionshinder och som var med i verksamheten redan under den tid då landstinget hade ansvaret för den.