

Handläggare
Fabian Lind
Telefon: 08-508 31 945**Till:**
Kulturnämnden 2019-10-22
(anmälningsärende)

Betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23). Kontorsyttrande som svar på remiss från kommunstyrelsen

Ärendet/Remissen

Kulturnämnden har av kommunstyrelsen, Rotel VIII, ombetts att besvara remissen av Betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23). Med hänsyn till den korta remisstiden besvaras remissen genom ett kontorsyttrande som anmäls till kulturnämnden i efterhand. Remisstid till 2019-10-15. Remissen dateras 2019-09-02.

UTLÅTANDE

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av administrativa staben inom kulturförvaltningen.

Bakgrund och syfte

Betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23) är ett resultat av att regeringen i december 2017 gav en särskild utredare uppdraget att se över styrningen inom funktionshinderspolitiken. Ett nytt politiskt mål presenterades av regeringen och beslutades av riksdagen vid tidpunkten, detta utgör den viktigaste grundförutsättningen för utredningens förslag:

Det nya målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.

Dess utgångspunkt i FN:s konvention gör att politiken blir en integrerad del av arbetet med mänskliga rättigheter. Ytterligare en central aspekt för den nya politiken är principen om universell utformning, att göra rätt från början. Utredningen föreslår en styrning baserad på utgångspunkten i funktionshinderpolitiken som ett tvärsektoriellt område – *insatserna för att ge alla människor tillgänglighet till samhällets olika delar är till sin natur tvärsektoriell*. Utredningen betonar att styrningen av ett sådant område som funktionshinderspolitiken bör utgå från idén om att skapa en modern samhällsstyrning som bygger på en interaktiv samverkan mellan olika relevanta aktörer. Denna samverkan ska ta vara på kompetens, engagemang och resurser vilket gör att funktionshinderspolitiken bättre kan integreras på bredden i samhället. De olika samhällsområden och frågor som är i fokus för funktionshinderpolitiken beskrivs nedan.

Sju samhällsområden och sju frågor av särskild vikt

Utredningen lägger fram förslag på hur politiken framöver ska styras inom sju samhällsområden av särskild betydelse:

- Arbete och försörjning
- Utbildning och livslångt lärande
- Transporter
- Kultur
- Hälso- och sjukvård samt tandvård
- Social välfärd och trygghet
- Bostad, byggd miljö och samhällsplanering

Ett tydligt samordnande ansvar föreslås tillfalla olika myndigheter inom vart och ett av dessa sju prioriterade områden. För samhällsområdet kultur är det exempelvis Kulturrådet. Vidare beskrivs dock också betydelsen av kommunsektorns tydliga involvering och inflytande över styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken med anledning av de många viktiga samhällsområden som i Sverige är kommunsektorns ansvar. Detta är även i linje med utgångspunkten i en styrning som bygger på en interaktiv samverkan mellan olika relevanta aktörer.

Vidare beskrivs följande sju frågor av särskild vikt, som inte anses lämpa sig att hantera genom modellen med sju samhällsområden (ovan) men som ändå ska prioriteras i genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken:

- Digitalisering

- Demokratisk delaktighet
- Rättssäkerhet och rättsväsende
- Fritid och idrott
- Folkhälsa
- Upphandling
- Konsumentfrågor

Universell utformning

Principen om universell utformning handlar om att från start utforma och planera samhället så att man inte utesluter någon av sina invånare. Genom att från början tillgodose ett brett spektrum av behov och förutsättningar undviker man att skapa otillgänglighet och behov av anpassningar i efterhand. Principen är en central del av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredningen ser betydande möjligheter när det gäller att använda universell utformning som en vägledande princip i styrningen av den nya funktionshinderspolitiken. Detta kan innebära att statliga myndigheter och andra aktörer genomgående prövar planering och utformning av ny verksamhet utifrån om dessa kan anses uppfylla kraven på universell utformning. Det betonas dock att det inte är möjligt att ta fram ett verktyg som passar alla verksamheter. Det praktiska arbetet med universell utformning måste därmed ske verksamhetsanpassat.

FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I FN-konventionen är förutom de generella artiklarna, artikel 30 om rätten till deltagande i kulturliv, rekreation, fritidsverksamhet och idrott relevant för kulturområdet. Av artikeln framgår att staterna som ratificerat konventionen erkänner rätten för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra delta i kulturlivet. Staten ska vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning bland annat ges tillgång till kulturella produkter i tillgänglig form, bereds tillgång till tv-program, film, teater och annan kulturell verksamhet i tillgänglig form, samt har tillträde till platser för kulturella föreställningar eller tjänster.

En nationell samordnare

För att den nya funktionshinderspolitiken ska kunna genomföras på ett effektivt sätt och få ett långsiktigt genomslag föreslår utredningen att regeringen för en begränsad tid tillsätter en nationell samordnare för att stötta kring dialog och genomförande

av den nya politiken. Täta kontakter med företrädare för kommuner och regioner ska prioriteras i samordnarens uppdrag.

Uppdraget till den nationella samordnaren syftar till att stärka arbetet med att uppnå det nationella målet och till att FN-konventionens rättigheter förverkligas, inte minst i kommuners och regioners verksamheter. Arbetet med att främja kunskap om principen om universell utformning bör här ges särskilt fokus. Den nationella samordnarens främsta uppdrag bör vara att fungera som en främjande kraft och ambassadör för den nya politiken.

Samordnarens uppdrag bör riktas särskilt mot målgrupper som en myndighet under regeringen inte lika lätt kommer i kontakt med. Det handlar främst om kommunsektorns ledningar och andra förtroendevalda på lokal, regional och nationell nivå men även andra samhällsaktörer och allmänheten.

Förvaltningens synpunkter

Kulturförvaltningen välkomnar att betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken tagits fram. Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är en prioriterad fråga som berör samtliga förvaltningens verksamheter. Kulturförvaltningen arbetar efter Stockholms stads program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023 inom ramen för ordinarie planering och uppföljning av verksamheten. Programmet bygger även det på FN:s konvention och principen om universell utformning.

Det sker löpande kontakt mellan kulturnämndens råd för funktionshinderfrågor och kulturförvaltningen för att hitta nya samarbetsformer. Dessutom har representanter för kulturförvaltningen nyligen varit med och diskuterat funktionshinderrådets fortsatta roll inom Stockholms stad, och hur rådets synpunkter och kunskap bättre skulle kunna tas till vara inom stadens verksamheter.

Robert Olsson
Kulturdirektör

Lena Nilsson
Administrativ chef

Till berörd remissinstans

Remiss av Betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23)

Remiss från kommunstyrelsen Stockholms stad

Ni ombeds att yttra er över bifogad remiss senast 2019-10-15. Kontakta ansvarig handläggare om ni inte kan svara inom utsatt tid.

Stadsledningskontoret för yttrande senast 2019-10-29.

Ansvarig handläggare är David Ekstrand.
Telefonnummer: 0850829422.

Instruktioner för remissvar

Remissinstanser inom eDok (Stockholms stads ärendehanteringssystem)

- Använd funktionen Svara på remiss för expediering till kommunstyrelsens registratur (KF/KS kansli).
- Använd korrespondensverktyget för att skicka de expedierade handlingarna i Word-format till RVIII-remissvar.SLK@stockholm.se
- Ange diarienummer KS 2019/1270 i ämnesraden.
- Bilägg inte remissen.

Övriga remissinstanser

- Skicka remissvaret i PDF-format till kommunstyrelsen@stockholm.se
- Skicka remissvaret i Word-format till RVIII-remissvar.SLK@stockholm.se
- Ange diarienummer KS 2019/1270 i ämnesraden.
- Bilägg inte remissen.

Kommunstyrelsen
Rotel VIII

Ragnar Östbergs plan 1
Stadshuset
105 35 Stockholm
Telefon
Växel 08-508 290 00
Fax
kommunstyrelsen@stockholm.se
stockholm.se

Remissinstanser

- Stadsledningskontoret
- Arbetsmarknadsnämnden
- Idrottsnämnden

- Kulturnämnden
- Socialnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden
- Trafiknämnden
- Farsta stadsdelsnämnd
- Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd
- Norrmalms stadsdelsnämnd
- Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor

Bilagor

1. Följebrev Betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23), KS 2019/1270
2. Betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23)
3. Betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23)

Med vänlig hälsning,

David Ekstrand
Rotel VIII



Socialdepartementet

Remiss av betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken,
SOU 2019:23

Remissinstanser

Arbetsförmedlingen,
Arbetsgivarverket,
Arbetsmiljöverket,
Barnombudsmannen,
Blekinge Tekniska Högskola,
Borgholms kommun,
Boverket,
BRIS,
Brottsförebyggande rådet,
Brottsoffermyndigheten,
Båstad kommun,
Centralförbundet Roma International,
Civil Rights Defenders,
Datainspektionen,
Delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet (DHR),
Diskrimineringsombudsmannen,
Domstolsverket,
Eda kommun,

Ekonomistyrningsverket,
Folkbildningsrådet,
Folkhälsomyndigheten,
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd,
Forum Kvinnor och Funktionshinder,
Friskolornas riksförbund,
Funktionsrätt Sverige,
Försäkringskassan,
Göteborgs kommun,
Göteborgs universitet,
Huddinge kommun,
Hudiksvalls, kommun,
Härjedalens kommun,
Höganäs kommun,
Idéburna skolors riksförbund,
Inspektionen för socialförsäkringen,
Inspektionen för vård och omsorg,
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering,
Institutet för språk och folkminnen,
Judiska centralrådet,
Jämställdhetsmyndigheten,
Jämtlands läns landsting,
Katrineholms kommun,
Konkurrensverket,
Konsumentverket med Konsumentombudsmannen,
Kriminalvården,
Kungliga biblioteket,
Kungälv kommun,
Köpings kommun,

Landsorganisationen i Sverige (LO),
Lika unika – Federationen mänskliga rättigheter för personer med
 funktionsnedsättning,
Linköpings universitet,
LSU – Sveriges ungdomsorganisationer,
Luleå kommun,
Lunds Universitet,
Länsstyrelsen i Dalarna,
Länsstyrelsen i Kalmar,
Länsstyrelsen i Södermanland,
Länsstyrelsen i Västernorrland,
Länsstyrelsen i Västra Götaland,
Marks kommun,
Migrationsverket,
Motala kommun,
Myndigheten för delaktighet,
Myndigheten för digital förvaltning,
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd,
Myndigheten för kulturanalys,
Myndigheten för press, radio och tv,
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
Myndigheten för tillgängliga medier,
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor,
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys,
Myndigheten för yrkeshögskolan,
MyRight,
Mörbylånga kommun,
Nationell samverkan för psykisk hälsa,

Naturvårdsverket,
Norrtälje kommun,
Nätverket unga för tillgänglighet,
Orsa kommun,
Osby kommun,
Piteå kommun,
Polismyndigheten,
Post- och telestyrelsen,
Regelrådet,
Riksantikvarieämbetet,
Riksidrottsförbundet,
Romano Pasos Research Center,
Rädda Barnen,
Saco,
Sameskolstyrelsen,
Sametinget,
Simrishamns kommun,
SIOS, samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige,
SISU Idrottsutbildarna,
Skolforskningsinstitutet,
Skolväsendets överklagandenämnd,
Skåne läns landsting,
Skövde kommun,
Socialstyrelsen,
Specialpedagogiska skolmyndigheten,
Statens Institutionsstyrelse,
Statens kulturråd,
Statens skolinspektion,
Statens skolverk,

Statens väg- och transportforskningsinstitut,
Statistiska centralbyrån,
Statskontoret,
Stiftelsen Allmänna Barnhuset,
Stockholms kommun,
Stockholms universitet,
Svalövs kommun,
Svensk sjuksköterskeförening,
Svenska ESF-rådet,
Svenska FN-förbundet,
Svenska Läkaresällskapet,
Svenska Parasportförbundet,
Svenska Röda korset,
Svenska Tornedalingars Riksförbund,
Svenskt Näringsliv,
Sverigefinländarnas delegation,
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL),
Sveriges Konsumenter,
Sveriges Läkarförbund,
Säters kommun,
Tjänstemännens centralorganisation (TCO),
Tillväxtverket,
Trafikanalys,
Trafikverket,
Transportstyrelsen,
Trollhättans kommun,
Uddevalla kommun,
Universitets- och högskolerådet,

Upphandlingsmyndigheten,
Uppsala kommun,
Valmyndigheten,
Vellinge kommun,
Verket för innovationssystem (Vinnova),
Vingåkers kommun,
Vårdförbundet,
Åklagarmyndigheten,
Örebro läns landsting,
Östergötlands läns landsting,
Östersunds kommun.

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 29 november 2019**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.fst@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2019/02213/FST och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan dessutom laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Tony Malmborg
Departementsråd

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

Styrkraft i funktionshinderspolitiken

*Betänkande av
Styrtredningen för funktionshinderspolitiken*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:23

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24924-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 21 december 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över styrningen inom funktionshinderspolitiken (dir. 2017:133). Till särskild utredare utsågs samma dag fil. mag. Martin Olauzon. Övriga medverkande i utredningen anges på nästa sida.

Den 20 december 2018 beslutade regeringen att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 30 april 2019 (dir. 2018:115).

Utredningen har tagit namnet Styrutredningen för funktionshinderspolitiken.

Martin Olauzon svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Han har tagit råd av och mottagit underlag från utredningens experter som därigenom bidragit till betänkandet. I betänkandet används därför ”vi-formen”. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Styrkraft i funktionshinderspolitiken* (SOU 2019:23). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 2019

Martin Olauzon

/Anders Berg
Hanna Åkesson

Förteckning över dem som har deltagit i utredningens arbete

Särskild utredare

Martin Olauzon, 2018-02-01 till 2019-05-07

Experter

Arbetsmarknadsdepartementet

Helena Hagelroth, 2018-09-03 till 2019-05-07

Lisa Widén, 2018-04-03 till 2018-09-03

Finansdepartementet

Frida Nannesson, 2018-04-03 till 2019-01-30

Elena Roksmann, 2018-04-03 till 2019-05-07

Justitiedepartementet

Vanessa Bonsib, 2018-04-03 till 2019-01-30

Lena Warstrand, 2019-01-30 till 2019-05-07

Kulturdepartementet

Anna Schölin, 2018-04-03 till 2019-05-07

Näringsdepartementet

Sophie Ahlstrand, 2018-04-03 till 2019-01-30

Ingrid Birgersson, 2019-01-31 till 2019-05-07

Sofia Wennberg DiGasper, 2018-04-03 till 2018-09-03

Anders Hektor, 2018-09-03 till 2019-05-07

Jeannette Jarmlinger, 2019-03-18 till 2019-05-07

Linda Svanhed, 2018-04-03 till 2019-03-18

Socialdepartementet

Lars Nilsson, 2018-04-03 till 2019-05-07

Utbildningsdepartementet

Christina Hassel, 2018-04-03 till 2019-05-07

Annika Järemo, 2018-04-03 till 2019-05-07

Statliga myndigheter

Kenneth Eliasson, Ekonomistyrningsverket, 2018-04-03
till 2019-05-07

Karl-Oskar Öhman, Myndigheten för delaktighet, 2018-04-03
till 2019-05-07

Organisationer

Amanda Lindberg, Lika Unika, 2018-04-03 till 2019-05-07

Anna Thomsson, Sveriges Kommuner och Landsting, 2018-04-03
till 2019-05-07

Elisabeth Wallenius, Funktionsrätt Sverige, 2018-04-03
till 2019-05-07

Forskare

Anna Bruce, Lunds universitet, 2018-04-03 till 2019-05-07

Per-Olof Hedvall, Lunds Tekniska Högskola, LTH, 2018-04-03
till 2019-05-07

Martin Qvist, Stockholms universitet, 2018-04-03 till 2019-05-07

Sekretariat

Anders Berg, utredningssekreterare, 2018-03-01 till 2019-05-07

Malin Gedda, utredningssekreterare, 2018-03-29 till 2018-04-18

Hanna Åkesson, utredningssekreterare, 2018-04-23 till 2019-05-07

Innehåll

Sammanfattning	15
Lättläst sammanfattning.....	25
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken	33
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken	35
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för europeiska socialfonden i Sverige	38
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket	39
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen	40
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket	41
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.....	42
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket	44
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.....	45

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.....	46
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.....	47
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten	49
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion	50
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.....	51
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd	52
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.....	54
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.....	55
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg	56
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.....	57
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet	59
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen	60
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.....	62

2	Uppdrag och arbete	65
2.1	Uppdraget.....	65
2.2	Utredningsarbetet.....	65
2.3	Betänkandets disposition.....	67
3	Erfarenheter av tidigare funktionshinderspolitik	69
3.1	Från en medicinsk till en social fråga.....	69
3.1.1	Ökat fokus på mänskliga rättigheter.....	73
3.1.2	En tvärssektoriell fråga	74
3.2	FN-konventionen	76
3.3	Regeringens strategi för funktionshinderspolitiken 2011–2016.....	77
3.3.1	MFD:s utvärdering av strategin 2011–2016.....	80
3.3.2	MFD:s förslag till nytt system för funktionshinderspolitiken	81
3.4	Ny politik och inriktningsmål 2017.....	83
3.5	Utredningens reflektioner.....	84
4	Utredningens utgångspunkter	87
4.1	En fråga om mänskliga rättigheter.....	88
4.2	Politiken inriktas mot fyra områden	89
4.3	Att styra och följa upp tvärssektoriell politik.....	90
4.4	Prioritering och tydligt ansvar	92
4.5	Ett reformarbete kräver politiskt stöd.....	94
5	Att göra rätt från början – universell utformning.....	97
5.1	En vägledande princip för politiken.....	97
5.2	Introduktion till universell utformning.....	101
5.2.1	Princip, process och metod.....	101
5.2.2	Att tänka och arbeta proaktivt.....	102
5.2.3	En princip för mångfald	102

5.2.4	Inkluderande processer för hållbar utveckling....	103
5.2.5	Design för alla som stöd för beslut.....	105
5.2.6	Kostnadseffektivt eller kostnadsdrivande?.....	105
6	En god grund för styrning och uppföljning	107
6.1	En modern styrning genom samverkan	107
6.1.1	En översikt av det nya systemet	108
6.1.2	Det nationella målet och FN-konventionen innebär fokus på mänskliga rättigheter.....	110
6.1.3	Alla myndigheter har ett grundläggande ansvar	111
6.1.4	Ansvars- och finansieringsprincipen.....	113
6.1.5	Från government till governance	114
6.1.6	Alla måste ta sitt ansvar	116
6.1.7	Tidigare erfarenheter och tankar om målstyrning.....	118
6.2	Mänskliga rättigheter och bred förankring i styrningen	120
6.2.1	Tydligt politiskt ansvar	122
6.2.2	Ökat inflytande och delaktighet för dem det berör	127
6.2.3	Utvecklingskraft lokalt och regionalt	134
7	Styrning och uppföljning i praktiken	139
7.1	FN-konventionen och utredningens prioriteringar	139
7.1.1	Vissa områden och frågor bör prioriteras.....	140
7.1.2	Sju prioriterade samhällsområden	141
7.1.3	En målnivå är tillräcklig	142
7.1.4	Målen utgår från det nationella målet och täcker hela samhället	143
7.1.5	Ökad jämställdhet och barnrättsperspektiv	145
7.1.6	Fyra områden för att nå det nationella målet	147
7.1.7	Generella artiklar i FN-konventionen	152
7.2	Mål och samhällsområden.....	157
7.2.1	Arbete och försörjning	157
7.2.2	Utbildning och livslångt lärande	160
7.2.3	Transporter.....	162
7.2.4	Kultur.....	165

7.2.5	Hälso- och sjukvård samt tandvård	167
7.2.6	Social välfärd och trygghet.....	169
7.2.7	Bostad, byggd miljö och samhällsplanering.....	172
7.3	Frågor av särskild vikt.....	174
7.3.1	Digitalisering.....	176
7.3.2	Demokratisk delaktighet.....	178
7.3.3	Rättssäkerhet och rättsväsende.....	181
7.3.4	Fritid och idrott.....	184
7.3.5	Folkhälsa	187
7.3.6	Upphandling	188
7.3.7	Konsumentfrågor	190
7.4	Arbetsätt och myndigheter med särskilt ansvar	192
7.4.1	Myndigheter med samordnande ansvar	195
7.4.2	Andra myndigheter med utpekat ansvar	198
7.4.3	Regleringen av myndigheternas ansvar	199
7.4.4	Krav på indikatorer och genomförandeplan	201
7.4.5	Reformerat myndighetsansvar.....	204
7.5	Tydligt och sammanhållet system för uppföljning och analys	217
7.5.1	Nytt statistikområde för officiell statistik	221
7.5.2	Flera perspektiv och källor.....	224
7.5.3	Följa det nationella målet och hur konventionen förverkligas i Sverige	225
7.5.4	Syftet med uppföljningen.....	229
7.5.5	Från utredningar till myndigheter	229
7.5.6	MFD:s uppföljning av funktionshinderspolitiken	230
7.5.7	Strategimyndigheternas uppföljning	232
7.5.8	Andra jämförbara uppföljningsuppdrag.....	233
7.5.9	Begränsningar och svårigheter avseende statistik och undersökningar	235
7.5.10	SCB:s uppdrag och undersökningar om levnadsförhållanden	238
7.5.11	Indikatorer på lokal och regional nivå.....	239

8	En nationell samordnare främjar funktionshinderspolitiken	241
8.1	En nationell samordnare främjar genomförandet.....	241
8.2	Samordnarens uppdrag.....	243
8.3	Former för arbetet	246
9	Konsekvensanalyser	253
9.1	Konsekvenser för de offentliga finanserna	253
9.1.1	Regeringens bedömning	254
9.1.2	Utredningens bedömning.....	255
9.1.3	Uppdrag till SCB.....	257
9.1.4	Uppdrag till nationell samordnare	258
9.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	259
9.3	Konsekvenser för kommuner och regioner och den kommunala självstyrelsen	259
9.4	Övriga konsekvenser.....	260
9.4.1	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	260
9.4.2	Konsekvenser för barn och unga.....	260
9.4.3	Konsekvenser för små företags förutsättningar ..	260
9.4.4	Övriga konsekvenser	261
	Särskilt yttrande.....	263
	Referenser.....	269

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:133	277
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:115	285
Bilaga 3	Universell utformning – ett diskussionsunderlag av Per-Olof Hedvall	287
Bilaga 4	Kontakter under utredningsarbetet	301

Sammanfattning

Nytt nationellt mål ger förutsättningar och ställer krav

Styrtutredningen för funktionshinderspolitiken har haft i uppdrag att se över styrningen och uppföljningen av den nya politik som presenterades av regeringen och beslutades av riksdagen år 2017.

Det nya målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.

Målet utgör den viktigaste grundförutsättningen för utredningens arbete och förslag. Eftersom målet numera utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning blir politiken en integrerad del av arbetet för mänskliga rättigheter.

Utredningen utgår vidare från regeringens bedömningar och förslag angående hur den nya politiken ska bedrivas. Särskilt lyfter vi de fyra områden som den nya politiken ska inriktas på. De tre första handlar om principen om universell utformning, att åtgärda befintliga brister i tillgänglighet samt individuella stöd och lösningar för individens självständighet. Dessa tre syftar i sin tur gemensamt till det fjärde området som är att förebygga och motverka diskriminering av personer med funktionsnedsättning.

Regeringens bedömning att styrningen av politiken behöver effektiviseras för att öka takten i genomförandet har varit av central betydelse för våra förslag. Vi menar dock att när det gäller en politik som omfattar hela samhället så behöver vissa samhällsområden av särskild betydelse prioriteras för att snabbare nå det nationella målet.

De utmaningar politiken möter innebär också att traditionella sätt att styra och följa upp nu behöver prövas och utvecklas. En

effektiv styrning kräver att roller och ansvar tydliggörs. Den av riksdagen fastslagna ansvars- och finansieringsprincipen är därför central för utformningen av våra förslag.

Utredningen betonar slutligen den avgörande roll som förtroendevalda på olika samhällsnivåer behöver ta om politiken ska förverkligas. Styrning och uppföljning ska bidra till ett effektivt genomförande. Men utan en stark och tydlig politisk vilja och uppbackning kommer konkreta resultat i invånarnas vardag sannolikt att dröja eller helt utebli.

Utredningens förslag syftar sammantaget till att skapa ett styr- och uppföljningssystem som ger riksdag och regering förutsättningar för att driva utvecklingen mot att funktionshinderspolitikens mål nås och att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förverkligas. Det innebär i sin tur att systemet för uppföljning kommer att ha en central funktion i att ge riksdag och regering signaler när det gäller att rikta in styrning där det behövs för att uppnå den nya politikens mål.

Politiken bygger på mänskliga rättigheter

Perspektivet mänskliga rättigheter stärks alltså genom den nya politiken och förtydligas ytterligare genom de förslag vi nu lägger fram. Inte minst genom den tydliga koppling som görs till det nationella målet och till FN-konventionen.

I detta arbete finns utmaningar. Att implementera internationell rätt, som FN-konventionen är en del av, är inte okomplicerat i vårt svenska politiska system som i hög grad bygger på skyldighetsbaserad lagstiftning och kommunal självstyrelse.

Utredningen lyfter särskilt betydelsen av kunskap om FN-konventionen och behovet av att denna kunskap sprids i hela samhället. Vi beskriver vad det innebär att anta ett människorättsperspektiv och att arbeta människorättsbaserat i enlighet med FN-konventionen. Vidare utvecklar vi hur mänskliga rättigheter påverkar styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken och lyfter tre aspekter som utgör bärande pelare. Ett tydligt politiskt ansvar på nationell nivå, funktionshindersrörelsens roll samt ansvaret för genomförandet på regional och lokal nivå.

Vi har valt att fokusera på de många och goda möjligheter som avgjort finns. Utredningens förslag bygger på att utnyttja de möjligheter till kraft och förmåga som finns i vår samhällsmodell, för att

kunna styra politiken mot ett samhälle som präglas av jämlikhet, tillgänglighet och delaktighet för alla invånare.

Principen om universell utformning central

Att göra rätt från början i stället för att i efterhand anpassa till olika människors skiftande behov är en bärande tanke i den nya politiken. Principen om universell utformning lyfts också särskilt i vårt uppdrag. Utredningen försöker därför i betänkandet beskriva principens innehåll och potential. Vi diskuterar också hur universell utformning bör kunna utgöra en vägledande princip för utvecklingen av nya produkter, miljöer, program och tjänster.

Samtidigt framhåller vi att även om principen är en viktig strategi för framtiden, så upphör inte behovet av att riva existerande hinder i samhället och att ge individer stöd och lösningar som ökar självständigheten. Allt i syfte att förebygga och motverka diskriminering av människor med funktionsnedsättning.

Interaktiv samhällsstyrning för att inkludera många

Att styra tvärsektoriella ansvarsområden med traditionell mål- och resultatstyrning är svårt och ineffektivt. Inte minst funktionshinderspolitiken visar tydliga exempel på detta. Modern förvaltningsforskning talar därför om att styrningen, särskilt inom denna typ av frågor, behöver gå *från government till governance*.

Detta innebär att utredningen förordar en förhandlings- och samverkansbaserad interaktiv samhällsstyrning där beslutsfattandet decentraliseras och sker i nätverk med aktörer från offentlig, ideell och privat sektor. Inriktningen mot en styrning och uppföljning byggd på governance eller samhällsstyrning kan ställas i motsats till en mer traditionell uppifrån-och-ner-styrning präglad av detaljreglering.

De problem vi ser med skiftande förutsättningar för att uppnå den nya politikens mål på olika samhällsområden talar starkt för att utveckla den statliga styrningen i denna riktning. Likaså ger en styrning på denna grund goda möjligheter att på allvar involvera funktionshindersrörelsen, kommunsektorn, arbetsmarknadens parter och andra i det konkreta genomförandet av den nya politiken.

Aktiv involvering i styrning och uppföljning

En viktig del av vårt arbete har varit att ta fram förslag som säkerställer att personer med funktionsnedsättning ges möjlighet till inflytande och delaktighet i styrning och uppföljning av politiken.

Utredningens överväganden och förslag bygger därför på att representanter för personer med funktionsnedsättning mer tydligt och effektivt än i dag ska involveras i beslut som påverkar allas vår vardag. Vi understryker också potentialen i att personer med funktionsnedsättning tas tillvara som idégivare och medskapare i en ordning där samråd går från att vara en arena för information till ett forum för dialog och inflytande.

Kommunsektorn av central betydelse

Den svenska samhällsmodellen bygger i hög grad på att kommuner, och regioner¹ tar ansvar för välfärden. Skola, vård och omsorg men också fysisk planering liksom andra viktiga samhällsområden är i huvudsak kommunsektorns ansvar. Sektorns sätt att ta sig an arbetet med genomförandet av funktionshinderspolitiken blir därför central för att det nationella målet ska uppnås.

Den kommunala självstyrelsen utgör i sig också en viktig del av den utvecklingskraft Sverige behöver för att klara utmaningen att bygga ett samhälle fritt från hinder för människors utveckling. Det är vår uppfattning att det decentraliserade systemet ger goda förutsättningar för en dynamisk utveckling där olika vägar och modeller kan prövas och jämföras med varandra. Helt i enlighet med ett modernt synsätt på styrning och uppföljning.

Kommunsektorns tydliga involvering i och inflytande över styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken blir därför en central utgångspunkt för de förslag till ett modernt styrsystem för funktionshinderspolitiken som utredningen nu lägger fram.

¹ I betänkandet använder utredningen "regioner" i stället för "landsting". Formellt sett finns fortfarande landsting, men då samtliga landsting numera kallar sig för "region" har utredningen valt denna namnform.

Sju prioriterade samhällsområden och sju frågor

Om genomförandet av politiken ska ge långsiktiga effekter måste det ske genom en strategisk styrning och uppföljning som primärt omfattar de samhällsområden som är av störst betydelse för invånarna. Implementeringen kan rimligen inte enbart ske inom de områden där det för tillfället råkar finnas engagerade personer som driver på arbetet. Ett genomförande av den nya politiken som bygger på eldsjälers engagemang kan alltså vare sig bli långsiktigt effektivt eller garantera medborgarnas rättssäkerhet.

Våra förslag bygger därför på en värdering och prioritering av vilka samhällsområden som är mest angelägna för genomförandet av funktionshinderspolitiken. Grunden för detta är regeringens bedömning att reformtakten inom funktionshinderspolitiken måste öka. Om detta ska kunna ske är det viktigt att tydligt prioritera mot vilka samhällsområden utvecklingsarbetet primärt ska riktas.

Utredningen lägger därför fram förslag på hur politiken ska styras inom sju samhällsområden av särskild betydelse. Dessa är:

- Arbete och försörjning
- Utbildning och livslångt lärande
- Transporter
- Kultur
- Hälso- och sjukvård samt tandvård
- Social välfärd och trygghet
- Bostad, byggd miljö och samhällsplanering.

För dessa samhällsområden presenterar vi övergripande mål och arbetsformer vilka syftar till att stödja en effektiv styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken. Målen tar utgångspunkt i det nationella målet för funktionshinderspolitiken och relevanta artiklar i FN-konventionen, såväl generella artiklar, som artiklar med särskild relevans för samhällsområdet. Målen är vidare avsedda att täcka hela samhällsområdet och inte bara de statliga myndigheterna.

Alla frågor lämpar sig inte att hantera genom vår modell med prioriterade samhällsområden. Sju frågor av särskild vikt ska därför

genomgående prioriteras i styrning och uppföljning av den nya funktionshinderspolitiken:

- Digitalisering
- Demokratisk delaktighet
- Rättssäkerhet och rättsväsende
- Fritid och idrott
- Folkhälsa
- Upphandling
- Konsumentfrågor.

Tydligt ansvar för ett antal myndigheter

En myndighet inom vart och ett av de sju prioriterade samhällsområdena föreslås ha ett särskilt samordnande ansvar. Myndigheterna ska även vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde.

De samordnande myndigheterna är enligt förslaget; Arbetsförmedlingen, Statens Skolverk, Trafikverket, Statens Kulturråd, Socialstyrelsen och Boverket. De samordnande myndigheterna ska i samverkan med andra myndigheter funktionshindersorganisationer, kommunsektorn, och andra aktörer driva på arbetet genom att bland annat ta fram genomförandeplaner och indikatorer för uppföljning.

I uppdraget ingår även att ansvara för uppföljning och återsrapportering till regeringen. Liksom i övriga delar av uppdraget till de samordnande myndigheterna ligger att samverka med olika berörda samhällsaktörer i syfte att ge en så bred och allsidig bild som möjligt av hur politikens genomförande utvecklas.

Ytterligare ett antal myndigheter inom respektive samhällsområde föreslås ha ett ansvar för att bidra till områdets genomförande och/eller uppföljning av politiken.

Regeringen föreslås ge de samordnande myndigheterna i uppdrag att rapportera utfallet av arbetet vartannat år. En mer omfattande avrapportering, ska dessutom ske vart fjärde år. Myndigheten för delaktighet (MFD) ges vidare i uppdrag att lämna en övergripande,

tvärsektoriell rapport till regeringen baserad på rapporteringen från de olika samhällsområdena.

Sammanhållet system för uppföljning och analys

För att riksdag och regering ska kunna bedöma hur olika aktörer och verksamheter lyckas eller inte lyckas med att förverkliga den fastslagna politiken är en effektiv uppföljning av största vikt.

Uppföljning är i sig ett viktigt styrinstrument och ger regeringen underlag för att löpande utveckla och justera sin styrning på olika områden. En aktiv uppföljning ger också en viktig signal till de ansvariga aktörerna och deras ledningar om att riksdag och regering ser funktionshinderspolitiken som ett tydligt prioriterat område.

Om regeringens formella styrning främst riktas mot de statliga myndigheterna är en ändamålsenlig uppföljning i lika hög grad riktad mot andra aktörers verksamheter. Styreffekten av en väl utformad uppföljning är därför betydande också gentemot till exempel kommuners och regioners verksamheter.

Utredningens förslag bygger på att uppföljning och analys av politiken bör belysa hur det nationella målet uppfylls. Bland annat utifrån hur mänskliga rättigheter enligt FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förverkligas i Sverige.

Uppföljningen och analysen bör därför inriktas mot ett antal centrala aspekter. Dessa föreslås vara levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning, politikens genomförande, resultat och effekter samt analys av hinder för jämlikhet och delaktighet.

Myndigheternas uppföljning ska utgöra basen i arbetet och därför ske i nära samverkan med funktionshindersrörelsen, kommunsektorn, andra myndigheter och övriga berörda aktörer. För att uppföljningen av funktionshinderspolitiken inte ska stanna vid myndigheternas redovisningar menar utredningen dessutom att det är angeläget att följa upp politiken utifrån flera perspektiv. Kunskapsunderlag bör därför kunna hämtas från olika källor såsom myndigheter, akademisk forskning och forskningsinstitut.

MFD föreslås ansvara för övergripande uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Denna uppföljning och analys ska inriktas på att värdera utvecklingen utifrån ett helhetsperspektiv. Den ska

peka ut särskilt angelägna problem och brister samt identifiera påverkbara hinder för jämlikhet och delaktighet.

Det statistiska underlaget rörande levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning är i dag tämligen bristfälligt. Utredningen lämnar därför ett förslag om att regeringen ska ge Statistiska centralbyrån (SCB) statistikansvar för att följa upp levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. SCB ska inom ramen för detta uppdrag utveckla statistik och metoder i samarbete med forskare, andra myndigheter, Rådet för främjande av kommunala analyser liksom genom internationellt utbyte.

Ett reformarbete kräver politiskt stöd

Genomförandet av den nya funktionshinderspolic som riksdagen beslutade i november 2017 kräver ett omfattande reformarbete som berör hela samhället. Det handlar om ett arbete där gamla attityder, arbetssätt och organisationer utmanas för att förändra samhället på ett genomgripande och långsiktigt sätt.

Vi försöker därför värdera hur förutsättningarna för att genomföra riksdagens beslut ser ut. Utredningens övergripande slutsats när det gäller förutsättningarna för den nya funktionshinderspolicen är att det finns flera hinder för ett effektivt genomförande. Den dialog vi under utredningsarbetet haft med företrädare för Regeringskansliet, statliga myndigheter, kommunsektorn, funktionshindersrörelsen och andra aktörer ger bilden av att en hel del arbete återstår för att den nya policen ska kunna få genomslag.

För att genomförandet av den policen ska leda till verkliga resultat är därför en aktiv politisk uppbackning av största betydelse. De politiska företrädarnas ansvar för att på olika samhällsnivåer följa upp och driva igenom det beslut riksdagen fattat är helt avgörande för vilket långsiktigt resultat policen ska få.

Skiftande förutsättningar för politikens genomförande

Bland de utmaningar utredningen sett när det gäller genomförandet av politiken kan särskilt nämnas att olika aktörer inom olika samhällsområden kommit olika långt i sitt arbete. Uppgifts- och ansvarsfördelning varierar också mellan departement, statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer inom olika samhällsområden.

Utredningen kan inte heller blunda för det faktum att enskilda aktörers förmåga och vilja att vara drivande i funktionshinderspolitiken varierar i betydande grad. Vi har under vårt arbete uppfattat att det på många håll finns en tydlig vilja, kompetens och förmåga att ta ett stort ansvar för att ytterligare förbättra förutsättningarna för alla människors delaktighet. På andra samhällsområden ser vi däremot stora behov av att stärka såväl kunskapen om funktionshinderspolitikens utgångspunkter som det konkreta arbetet med att uppnå delaktighet för alla invånare.

Nationell samordnare för en aktiv dialog i hela Sverige

Sammantaget ser utredningen med visst bekymmer på förutsättningarna för att den nya politiken ska få ett långsiktigt genomslag och kunna medverka till en verklig förbättring när det gäller delaktighet och jämlikhet för alla invånare. Om riksdagens ambitioner ska få genomslag behövs det därför ett flexibelt och operativt stöd för att få till stånd ett effektivt genomförande som involverar relevanta aktörer.

Som tidigare nämnts är en tydlig politisk uppbackning av avgörande betydelse för om politiken ska kunna förverkligas eller inte. Inte minst är en tydlig och gemensam målbild mellan förtroendevalda på nationell, regional och lokal nivå av största betydelse för politikens långsiktiga resultat.

Mot bakgrund av detta resonemang föreslår utredningen att regeringen, under en begränsad tid, tillsätter en nationell samordnare som stöttar dialog kring och genomförande av den nya politiken. Uppdraget syftar till att på bredden stärka arbetet med att uppnå det nationella målet och till att FN-konventionens rättigheter förverkligas i hela samhället.

Många av de verksamheter som påverkar människor vardagsliv sköts av kommuner och regioner. För att få ett verkligt genomslag

för politiken krävs det därför att kommunsektorns verksamheter involveras på ett effektivt sätt. Täta kontakter och ett förtroendefullt samarbete med beslutsfattare på lokal och regional nivå bör därför prioriteras i samordnarens uppdrag. Att utveckla en gemensam målbild med kommunsektorns företrädare är också av avgörande betydelse för om politiken ska bli lyckosam.

För att stärka samverkan, involvering och kunskap ska en rådgivande expertgrupp knytas till samordnaren. Gruppen föreslås bestå av representanter för funktionshindersrörelsen, kommunal och statlig sektor samt akademien.

Enligt vår uppfattning är det en stor fördel att utnyttja den friare och mer flexibla roll som en nationell samordnare har i jämförelse med en myndighet under regeringen till denna typ av uppgift. För att denna friare roll ska kunna utnyttjas är det dock av avgörande betydelse att utse en person med stor integritet och betydande kunskap och nätverk inom politik i allmänhet och funktionshinderspolitik i synnerhet.

Lättläst sammanfattning

Det nya målet

Sverige har ett nytt mål för funktionshinderspolitiken.
Målet antogs 2017
och handlar om mänskliga rättigheter.

Sveriges nya mål pekar på
FN-konventionen om rättigheter
för personer med funktionsnedsättning.

Den som har en funktionsnedsättning
ska kunna leva ett bra liv
och delta i hela samhället.
Målet kallar det för att uppnå full delaktighet
och jämlikhet i levnadsvillkor.

Samhället ska ha mångfald.
Många olika människor ska få plats och trivas.

Det nya målet för funktionshinderspolitiken
ska göra samhället mera jämställt
så alla får samma möjligheter.
Barns rättigheter får inte glömmas bort.

Vårt uppdrag

Regeringen vill att Sverige ska nå målet fortare.

Vi som skrivit denna utredning
vi har undersökt och ger förslag om
hur Sverige ska styra politiken för att nå målet fortare.
Därför är vårt namn
Styrtutredningen för funktionshinderspolitiken.

Universell utformning

Det är bäst att göra rätt från början.
Då behöver man inte fixa saker i efterhand.
Det kallas för principen om universell utformning.
Det som är universellt fungerar för många människor.

Vi vill att så många som möjligt
ska göra rätt från början,
när de tar fram saker och tjänster i samhället.
Det är viktigt.
Men det kommer fortfarande att behövas fixas saker i efterhand,
så att så många som möjligt kan delta utan hinder.
Vi vill ta bort hinder
som hindrar människor från att delta.
Människor ska också ha det stöd de behöver för att klara sig själva.

Människor ska få det stöd som de behöver
till exempel rullstolar och assistans.
Diskriminering av personer med funktionsnedsättning ska inte
finnas.
Diskriminering är när någon behandlas sämre än andra.

Låt fler vara med och bestämma

Människor med funktionsnedsättning finns i hela samhället.

De åker tåg, går i skolan, arbetar,
besöker museer och sjukhus med mera
precis som alla andra.

Funktionshinderspolitiken handlar därför om många olika områden.

De som bestämmer om olika områden behöver samarbeta.

Det är lättare att samarbeta om man träffas.

Därför föreslår vi

att frågor som handlar om hur personer med funktionsnedsättning
ska kunna leva som alla andra

ska diskuteras i grupper och nätverk

där de som bestämmer över olika områden träffas tillsammans.

Staten ska göra detta samarbete möjligt

genom att bjuda in representanter,

både från kommuner och landsting,

företag och föreningar

och andra som kan vara intresserade.

Alla är inte lika duktiga på

att nå målet för den nya funktionshinderspolitiken.

I dessa grupper och nätverk kan man tipsa varandra.

Det finns många föreningar för personer med funktionsnedsättning.

De föreningarna kan berätta vad deras medlemmar vill.

De kallas för intressepolitiska organisationer.

Vi vill att de ska få vara med och bestämma.

Det är ett av utredningens uppdrag

att ta fram förslag för

hur personer med funktionsnedsättning

ska få vara med och påverka

planering och uppföljning.

Kommunerna måste vara med

I Sverige bestämmer kommunerna över många viktiga frågor, till exempel skola, hemtjänst och hur nya hus ska byggas i kommunen. Därför är det viktigt att kommunerna är med och når målet för den nya funktionshinderspolitiken.

Eftersom olika kommuner i Sverige kan ha olika regler, så kan vi pröva olika sätt att arbeta i olika kommuner. Det är bra. Då kan vi jämföra och se vad som fungerar bäst.

Sju områden och sex myndigheter

Vi har valt ut sju områden som är extra viktiga att arbeta med för att nå det nya funktionshinderspolitiska målet.

Områdena är:

1. Arbete
2. Utbildning
3. Transporter
4. Kultur
5. Vård (Hälsovård, sjukvård, tandvård)
6. Social välfärd och trygghet
7. Bostäder (och planering av nya hus)

Vi har tagit fram mål för alla områden.

Vi har också föreslagit hur arbetet ska gå till. Sex myndigheter får ansvar för detta.

Myndigheterna är:

1. **Arbetsförmedlingen** kring arbete
2. **Statens skolverk** för utbildning
3. **Trafikverket** för transporter
4. **Statens kulturråd** för kultur
5. **Socialstyrelsen** för vård
6. **Socialstyrelsen** för social välfärd och trygghet
7. **Boverket** för bostäder

Vi kallar dem för samordnande myndigheter.

De ska

- ta fram planer för hur arbetet ska genomföras
- ta fram mått som kallas indikatorer så att det går att mäta och räkna resultaten
- samarbeta med kommuner och andra organisationer
- rapportera hur arbetet går till regeringen vartannat år
- när det har gått fyra år
ska de göra en ännu större rapport
för hur arbetet går inom deras område.

Myndigheten för delaktighet (MFD)

ska titta på alla de sju områdena.

MFD ska samla all information

och lämna en rapport till regeringen

som berättar hur det går inom alla de sju områdena.

Vi vill att myndigheter och andra som jobbar med

funktionshinderspolitik

också ska jobba med dessa frågor:

1. digitalisering
2. demokratisk delaktighet
3. rättssäkerhet och rättsväsende

4. fritid och idrott
5. folkhälsa
6. upphandling
7. konsumentfrågor

Uppföljning

Det är viktigt att kontrollera om ett arbete fungerar, till exempel arbetet mot det nya funktionshinderspolitiska målet.

När man följer upp ett arbete ser man vad som behöver förändras för att resultatet ska bli bättre. Uppföljningen är därför mycket viktig.

Regeringen brukar kontrollera och följa upp hur myndigheter arbetar. Men glöm inte att följa upp hur kommuner och regioner arbetar. Det påverkar personer med funktionsnedsättning mycket.

Den uppföljning som vi föreslår bygger på FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det är viktigt att veta om Sverige följer de mänskliga rättigheterna som beslutats av FN.

Därför ska detta undersökas:

- hur samhället fungerar för personer med funktionsnedsättning i Sverige (levnadsförhållanden)
- hur politiken genomförs
- resultat av politiken
- en analys av hinder för jämlikhet och delaktighet, (som vi förklarade i målet, på sidan ett)

MFD ska ge förslag
på hur saker kan bli bättre
för personer med funktionsnedsättning.

Det behövs mer statistik och siffror
som visar hur personer med funktionsnedsättning
lever sina liv i Sverige
och hur samhället fungerar för dem.
Därför föreslår vi att myndigheten
Statistiska Centralbyrån (SCB)
får i uppdrag att följa upp
och ta fram ny statistik kring detta.

Politikerna måste vara med

Det är viktigt att landets alla politiker
hjälper till i arbetet
för att nå Sveriges nya mål för funktionshinderspolitiken.

Det är många saker i samhället som måste förändras.
Alla politiker måste hjälpa till.
Annars blir det bara fina ord på ett papper.

Utmaningar

Några är väldigt duktiga på dessa frågor
och har en stark vilja.
Andra kan för lite
och har inte samma vilja.

Nationell samordnare

Vi föreslår att regeringen anställer en nationell samordnare.
Den personen ska ge stöd
till alla dem som behöver samarbeta
för att vi ska nå Sveriges nya mål för funktionshinderspolitiken.
Det är viktigt att samordnaren informerar om
varför funktionshinderspolitiken är så viktig.

En nationell samordnare kan arbeta
mer självständigt och fritt
än vad en myndighet kan göra.
Det är effektivt.
Vi tror att mycket kommer att hända på det sättet.

Kommunerna beslutar många saker
som påverkar personer med funktionsnedsättning.
Samordnaren ska prata om ett gemensamt mål
tillsammans med representanter för kommunerna.
Genom att träffas och prata
ska man komma överens om
vad som är viktigast att göra just nu.
Det är viktigt att man är överens om
vad som behöver fixas till,
så att samhället ska funka bättre
för personer med funktionsnedsättning.

Det är viktigt att samordnaren kan prata med alla
och lyssna på alla.
Det är viktigt att utse en klok
nationell samordnare.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

*Bilaga*¹**Den officiella statistiken**

-----	-----
Officiell statistik	Ansvarig myndighet
-----	-----

LEVNADSFÖRHÅLLANDEN

Levnadsförhållanden SCB

Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning SCB

Jämställdhet SCB

Behandling av känsliga personuppgifter

För framställning av statistik över Levnadsförhållanden och *Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning* får personuppgifter enligt 8 § behandlas som avser enskilda personers hälsotillstånd och medlemskap i fackförening.

¹ Senaste lydelse SFS 2018:2046.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken

dels att 1 och 2 §§ och rubriken närmast före 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 a, 1 b och 4 §§, och att det närmast före 1 b § ska införas en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Genomförandet av de funktionshinderspolitiska målen

Föreslagen lydelse

Genomförande och uppföljning av det funktionshinderspolitiska målet

1 §²

Myndigheter under regeringen ska *utforma och bedriva* sin verksamhet *med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen*.

Myndigheter under regeringen ska *genom* sin verksamhet *bidra till det funktionshinderspolitiska målet, bland annat genom att integrera ett människorättsperspektiv i verksamheten. I detta arbete ska Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande.*

Myndigheterna ska i sitt arbete enligt första stycket beakta ansvars- och finansieringsprincipen.

² Senaste lydelse SFS 2014:135.

Myndigheterna ska verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I detta arbete ska konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande

Myndigheterna ska verka för att deras lokaler, information och verksamhet i övrigt är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och ska genomföra och utveckla verksamheten så att den i största möjliga utsträckning är tillgänglig för alla, utan behov av anpassning eller specialutformning (universell utformning).

1 a §

Myndigheterna ska ha god kunskap om Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och ska verka för att öka kunskapen om konventionen i samhället.

Särskilt prioriterade samhällsområden

1 b §

Inom följande särskilt prioriterade samhällsområden har vissa myndigheter ett särskilt ansvar som anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning:

- Arbete och försörjning*
- Utbildning och livslångt lärande*
- Transporter*
- Kultur*

– Hälso- och sjukvård samt tandvård

– Social välfärd och trygghet

– Bostad, byggd miljö och samhällsplanering

I ansvaret enligt första stycket ingår att myndigheter med ett samordningsansvar inom ett samhällsområde har ansvar för att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Andra myndigheter ska bistå i det arbetet utifrån sitt uppdrag och sin verksamhet.

2 §³

Myndigheterna ska i arbetet med att göra *myndigheternas* lokaler, *verksamhet* och information mer tillgängliga för *personer med funktionsnedsättning* genomföra inventeringar och utarbeta handlingsplaner. Denna skyldighet gäller dock inte om det är uppenbart att det inte behövs med hänsyn till verksamhetens art.

Myndigheterna ska i arbetet med att göra *sina* lokaler, *sin* information och *sin* verksamhet i övrigt mer tillgängliga genomföra inventeringar och utarbeta handlingsplaner. Denna skyldighet gäller dock inte om det är uppenbart att det inte behövs med hänsyn till verksamhetens art.

4 §

Myndigheterna ska samråda med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning i processer som rör genomförande, uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

³ Senaste lydelse SFS 2014:135.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för europeiska socialfonden i Sverige

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för europeiska socialfonden i Sverige ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att, inom ramen för sitt verksamhetsområde, bidra till arbetet med genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet arbete och försörjning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Myndigheten har ett *samlat* ansvar, *sektorsansvar*, för *funktionshinders- och tillgänglighetsfrågor inom arbetsmiljöområdet*.

Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

3 §⁴

Myndigheten har ett *särskilt* ansvar för att, *inom ramen för sitt verksamhetsområde, bidra till arbetet med genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet arbete och försörjning*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

⁴ Senaste lydelse SFS 2017:1160.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Regeringen föreskriver att 5 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Arbetsförmedlingen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken och ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

5 §

Arbetsförmedlingen ska, inom samhällsområdet arbete och försörjning, verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter till delaktighet på arbetsmarknaden. Inom detta samhällsområde har Arbetsförmedlingen ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att, utifrån sitt uppdrag avseende det allmänna biblioteksväsendet, bidra till arbetet med genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁵

Försäkringskassan ska

1. ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för

2. se till att myndighetens föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för enskilda och företag,

3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,

4. följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde,

5. ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för, med utgångspunkt i de mål och andra åligganden som gäller för myndigheten,

6. stödja forskning inom socialförsäkringsområdet,

7. i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna, integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barn- och ungdomsperspektiv samt även främja ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete i sin verksamhet,

8. ha ett *samlat* ansvar, *sektorsansvar*, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara *samlande*, *stödjande* och *pådrivande* i förhållande till övriga berörda parter,

8. ha ett *särskilt* ansvar för att, inom ramen för sitt verksamhetsområde, bidra till arbetet med genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet arbete och försörjning, samt samhällsområdet social välfärd och trygghet,

⁵ Senaste lydelse SFS 2016:12.

9. vid beslut och andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter,

10. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,

11. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället, och

12. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Trafikverket ska, inom samhällsområdet transporter, verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlik tillgång till transporter. Inom detta samhällsområde har Trafikverket ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att, utifrån sin verksamhet, bidra till uppföljningen av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet transporter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Myndigheten har även till uppgift att

1. kontinuerligt utvärdera sådan information om vården och omsorgen som lämnas till den enskilde, i fråga om informationens innehåll, kvalitet, ändamålsenlighet och tillgänglighet,

2. på regeringens uppdrag bistå med utvärderingar och uppföljningar av beslutade eller genomförda statliga reformer och andra statliga initiativ, *samt*

3. inom sitt verksamhetsområde bedriva omvärldsbevakning och genomföra internationella jämförelser.

2. på regeringens uppdrag bistå med utvärderingar och uppföljningar av beslutade eller genomförda statliga reformer och andra statliga initiativ,

3. inom sitt verksamhetsområde bedriva omvärldsbevakning och genomföra internationella jämförelser, *samt*

4. *utifrån sin verksamhet bidra till uppföljningen av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet hälso-och sjukvård samt tandvård, samt inom samhällsområdet social välfärd och trygghet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁶

Myndigheten ska särskilt

1. bedriva omvärldsbevakning inom kulturområdet och andra relevanta samhällsområden, såväl nationellt som internationellt,
2. analysera kulturområdets samlade finansiering,
3. bedöma effekterna av den statliga verksamhetsstyrningen och bidragen inom kulturpolitiken,
4. följa forskningen inom kulturområdet, såväl nationellt som internationellt,

5. bedöma utvecklingen när det gäller mångfald, tillgänglighet och jämställdhet inom kulturområdet,

6. löpande utvärdera den modell för samverkan som följer av förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet och analysera modellens långsiktiga effekter, *och*

7. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

6. löpande utvärdera den modell för samverkan som följer av förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet och analysera modellens långsiktiga effekter,

7. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, *och*

8. *utifrån sin verksamhet bidra till uppföljningen av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet kultur.*

⁶ Senaste lydelse SFS 2011:1235.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten

dels att 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 17 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §⁷

Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. All individbaserad information som myndigheten redovisar ska vara uppdelad på kön, om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta.

Myndigheten ska också i sin verksamhet analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Myndigheten ska i sin verksamhet samråda med de organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning.

17 §⁸

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att, inom ramen för sitt verksamhetsområde, bidra till arbetet med genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet utbildning och livslångt lärande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

⁷ Senaste lydelse SFS 2016:251.

⁸ Tidigare 17 § upphävd genom SFS 2016:251.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att utifrån sin tillsyn och kvalitetsgranskning bidra till uppföljningen av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet utbildning och livslångt lärande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan ska införas en ny paragraf, 9 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 b §

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att, inom, ramen för sitt verksamhetsområde, bidra till arbetet med genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet utbildning och livslångt lärande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁹

Myndigheten ska också

1. verka för ökat internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan inom hela kulturområdet,

2. integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barn- och ungdomsperspektiv samt även främja ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete i sin verksamhet,

3. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda aktörer,

3. inom samhällsområdet kultur verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter att uppleva, delta i och utöva konstnärlig och kulturell verksamhet. Inom detta samhällsområde har myndigheten ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

4. inom ramen för kultursamverkansmodellen enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet representera staten i dialogen med berörda lands- och kommuner,

5. administrera det pris som avses i förordningen (2002:1091) om litteraturpris till Astrid Lindgrens minne,

6. vara nationell kontaktpunkt för EU:s kulturprogram,

7. verka för kulturens betydelse inom andra samhällsområden,

8. sprida information och kunskap om myndighetens verksamhet, och

⁹ Senaste lydelse 2017:1063.

9. ha ett samlat ansvar för att inom sitt verksamhetsområde främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

Regeringen föreskriver att 7 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde.

Boverket ska inom ramen för ansvaret enligt första stycket vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter.

Föreslagen lydelse

7 §

Boverket ska, inom samhällsområdet bostad, byggd miljö och samhällsplanering, verka för att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att välja var och med vem de vill bo och tillgång till byggd miljö på jämlika villkor som andra. Inom detta samhällsområde har Boverket ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska införas en ny paragraf, 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 a §

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att, inom ramen för sitt verksamhetsområde, bidra till arbetet med genomförande och kunskapsspridning av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet utbildning och livslångt lärande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg

Regeringen föreskriver att 4 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁰

Myndigheten ska samverka med andra berörda myndigheter i syfte att uppnå ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn, styrning med kunskap och regelgivning.

Bestämmelser om samverkan med vissa andra myndigheter finns i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att utifrån sin tillsyn bidra till uppföljningen av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet hälso- och sjukvård samt tandvård, samt inom samhällsområdet social välfärd och ekonomisk trygghet.

Myndigheten kungör sina föreskrifter i Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m. i enlighet med bilaga 1 till författningssamlingsförordningen (1976:725).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

¹⁰ Senaste lydelse SFS 2015:172.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet

Regeringen föreskriver att 4 § förordningen (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Myndigheten ska

1. främja ett systematiskt och effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken på alla nivåer i samhället,

1 a. ansvara för övergripande uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken.

2. följa upp, utvärdera och analysera insatser från statliga myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer i förhållande till *de* nationella funktionshinderspolitiska målen,

2. följa upp, utvärdera och analysera insatser från statliga myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer i förhållande till *det* nationella funktionshinderspolitiska målet,

3. inneha samlad kunskap om arbetet för ökad tillgänglighet och dess resultat samt om utveckling och skillnader i levnadsvillkoren för personer i alla åldrar och kön med olika funktionsnedsättningar bland annat genom att genomföra kartläggningar, uppföljningar, utvärderingar och analyser, däribland samhällsekonomiska analyser,

3 a. bedöma utvecklingen ur ett helhetsperspektiv, peka ut särskilt angelägna problem och brister och identifiera påverkbara hinder för jämlikhet och delaktighet,

4. föreslå lämpliga åtgärder för en effektiv styrning och samordning av det funktionshinderspolitiska arbetet,

5. ta fram metoder, riktlinjer och vägledningar till stöd för arbetet med tillgänglighet och delaktighet,

6. utveckla kunskap om hur samspelet mellan generella välfärdsteknologilösningar och personligt utformade hjälpmedel fungerar för den enskilde,

7. följa och vid behov medverka i strategiskt viktig nationell och internationell standardisering inom välfärdsteknologi och tillgänglighet samt verka för att tillgänglighet och universell utformning inkluderas i relevanta standarder,

8. upphandla ledarhundar, och

9. bevaka och analysera den internationella utvecklingen och Europeiska unionens insatser inom myndighetens verksamhetsområde och bidra till att Sverige uppfyller sina åtaganden inom ramen för skyddet av mänskliga rättigheter samt vid behov rapportera vilka konsekvenser utvecklingen och insatserna kan få för personer med funktionsnedsättning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet

Regeringen föreskriver att 5 § förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Myndigheten har ett *samlat* ansvar, *sektorsansvar*, för *funktionshindersfrågor med anknäytning till myndighetens verksamhetsområde*.

Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter.

Myndigheten har ett *särskilt* ansvar för att, *inom ramen för sitt verksamhetsområde, bidra till arbetet med genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet kultur.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Socialstyrelsen ska samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och ungdom samt inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barns bästa.

Socialstyrelsen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för genomförande av de funktionshinderspolitiska målen med anknytning till Socialstyrelsens verksamhetsområde.

Socialstyrelsen ska, inom samhällsområdet hälso- och sjukvård samt tandvård, verka för att personer med funktionsnedsättning har tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård efter behov. Socialstyrelsen ska också, inom samhällsområdet social välfärd och trygghet, verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter till ett självständigt liv och tillfredsställande levnadsstandard. Inom dessa samhällsområden har myndigheten ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Socialstyrelsen ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Myndigheten har ett särskilt ansvar för att, inom ramen för sitt verksamhetsområde, bidra till genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken inom samhällsområdet bostad, byggd miljö och samhällsplanering.

Socialstyrelsen ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Regeringen föreskriver att 18 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹¹

Myndigheten ska

1. *ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor inom ramen för sitt verksamhetsområde och – i den mån det inte är en uppgift för Specialpedagogiska skolmyndigheten – inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,*

Myndigheten ska

1. *inom samhällsområdet utbildning och livslångt lärande verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter till utbildning och livslångt lärande. Inom detta samhällsområde har myndigheten ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,*

2. *ansvara för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer,*

3. *verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,*

4. *ha ett samlat ansvar för frågor om de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken inom ramen för sitt verksamhetsområde vilket innefattar att verka samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter,*

5. *främja användningen och utvecklingen av validering inom kommunal vuxenutbildning, och*

6. *inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap.*

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

¹¹ Senaste lydelse SFS 2017:1302.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2 Uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är, enligt regeringens direktiv¹, att se över styrning och uppföljning inom funktionshinderspolitiken. Utgångspunkten för förslagen ska vara det nya nationella målet och den nya inriktningen för politiken vilken utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.²

Utredningen ska lämna förslag till hur ett stabilt och långsiktigt styr- och uppföljningssystem bör utformas. Vi ska även se över de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av politiken. I direktiven framhålls att vi ska arbeta för att förankra våra förslag med berörda organisationer inom olika samhällssektorer.

Utredningen ska vidare beskriva tillämpningen av principen om universell utformning och ge förslag på hur denna i högre utsträckning än i dag ska kunna tillämpas av de aktörer som är relevanta för politikens genomförande.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har hållit sammanlagt sju sammanträden med den expertgrupp som utsetts att biträda arbetet. Utredaren och sekretariatet har dessutom haft överläggningar med experter enskilt och i andra konstellationer. Vi har även arbetat med två referensgrupper som utredningen bjudit in till. En för ett urval av funktionshindersrörelsens organisationer med vilka vi haft tre möten. En för ett urval av statliga myndigheter med vilka vi också haft tre möten. Utredningen har därutöver haft återkommande överläggningar med enskilda statliga

¹ Dir. 2017:133.

² Prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr.2017/18:86.

myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting, enskilda kommuner, funktionshindersorganisationer, företrädare för arbetsmarknadens parter liksom med representanter för forskarsamhället.³

Utredningen har vidare genomfört intervjuer och samtal med olika befattningshavare såväl inom statlig, kommunal som ideell verksamhet. Vi har vidare tagit del av rapporter, betänkanden, författningar och andra underlag. I detta har utredningen haft återkommande kontakter med andra kommittéer, delegationer och utredningar.

Därutöver har utredningen givit ett uppdrag till docent Per-Olof Hedvall, tillika expert i utredningen, rörande principen om universell utformning. Hedvalls promemoria redovisas som bilaga till betänkandet. Hedvall svarar själv för innehållet i denna PM.⁴

Jur. kand. Maria Nordin Skult har bistått utredningen i arbetet med författningsförslag och andra juridiska frågor. Lars Lindberg har anlitats som konsult för kompletterande underlag. Jur. dr. Anna Bruce, tillika expert i utredningen, har löpande bistått utredningen med underlag om FN-konventionens artiklar.

Ett uppdrag med förväntningar

En särskild utredare har främst att försöka tolka och uppfylla de direktiv som regeringen beslutat för utredningen. Därutöver ställs inte sällan andra förväntningar på utredningens arbete och resultat.

I ett uppdrag som detta är det naturligt att företrädare för personer som närmast berörs av funktionshinderspolitiken men också politiska företrädare, tjänstemän i statlig och kommunal tjänst liksom aktörer i civilsamhället och representanter för allmänheten uttalar förhoppningar om vad utredningen ska belysa och inrikta sitt arbete på. Överlag visar det engagemang som vi mött på ett stort intresse för funktionshinderspolitiken och utredningens uppdrag. Detta är självklart positivt och har bidragit till vårt arbete. En av våra slutsatser är dock att intresset för funktionshinderspolitiken skulle behöva öka ytterligare.

Eftersom utredningen av självklara skäl fokuserat på de frågeställningar regeringen lyft fram i direktiven har vi inte kunnat svara upp

³ Bilaga 4.

⁴ Bilaga 3.

mot en del av de förväntningar som mött oss i diskussioner i olika samhälleliga sammanhang. Överlag uppfattar vi att det funnits önskemål om en bredare funktionshinderspolitisk analys inom ramen för vårt uppdrag och att vi även skulle ha tagit initiativ som legat utanför uppdraget att se över styrning av uppföljning av politiken.

Vår uppfattning är dock att det för det mesta funnits förståelse för att vi anlagt den inriktning vi gjort. Utredningen har arbetat utifrån förutsättningen att mycket av analysen av vad som krävs av en ny politik liksom utformningen av den nya politiken redan genomförts av riksdag och regering. Vi har alltså inte haft i uppdrag att pröva dessa ställningstaganden utan i stället att komma med förslag kring hur genomförandet av politiken kan effektiviseras genom en modern styrning och uppföljning.

Regeringskrisen under 2018–2019 har påverkat utredningen

Erfarenheter från andra utredningsarbeten visar att en väl upparbetad dialog mellan uppdragsgivare och utredning kan ge värdefulla bidrag till arbetet.

Inledningsvis förde också vi en löpande dialog direkt med ansvarig statssekreterare vid Socialdepartementet. Det faktum att först valrörelsen 2018 och sedan den långa regeringsbildningsprocessen efter valet förhindrade en fortsatt dialog har sannolikt påverkat utredningens arbete.

Utredningen har självklart full förståelse för orsakerna till den uppkomna situationen, men vill ändå uppmärksamma regeringen på att liknande dialoger är av betydelse för en utredning av denna typ. Detta framkommer inte minst när en sådan dialog som nu förhindras av externa faktorer.

2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 1 redovisar utredningen sina förslag till författningsändringar vilka består av förslag rörande ändringar i diverse förordningar. Till exempel förordningar om enskilda myndigheters instruktioner.

I kapitel 2 beskrivs i korthet utredningens uppdrag och genomförandet av arbetet.

Kapitel 3 ägnas åt en bakgrundbeskrivning av tidigare erfarenheter inom funktionshinderspolitiken.

I kapitel 4 redovisar och diskuterar utredningen de utgångspunkter på vilka vi grundat vårt arbete.

Kapitel 5 behandlar principen om universell utformning. Här söker utredningen utveckla beskrivningen av principen liksom hur tillämpningen av denna ska kunna vidareutvecklas till ett mera kraftfullt verktyg i samhällsbygget. I bilaga 3 utvecklas diskussionen kring universell utformning ytterligare.

I kapitel 6 presenteras de grundläggande principerna i utredningens förslag till en ändamålsenlig och sammanhållen styrning av funktionshinderspolitiken genom en modern samhällsstyrning vilken bygger på samverkan och ianspråktagande av kompetens och resurser på bredden. Här utvecklas också utredningens förslag till hur människorättsperspektivet ska få ett effektivt genomslag i genomförandet av funktionshinderspolitiken liksom hur kommunsektorn och företrädare för personer med funktionsnedsättning ska involveras i styrning och uppföljning.

I kapitel 7 samlas utredningens förslag till en styr- och uppföljningsmodell för politiken. I kapitlet görs inledningsvis en genomgång av grundläggande artiklar i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vidare ges förslag på konkreta mål för olika samhällsområden samt för hur uppföljning bör ske inom sektorer och på en tvärsektoriell nivå. I kapitlet föreslås även uppdrag inom styrning och uppföljning till särskilda myndigheter.

I kapitel 8 presenteras utredningens förslag om en nationell samordnare för att främja genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken.

Kapitel 9 ägnas slutligen åt utredningens konsekvensbeskrivningar.

3 Erfarenheter av tidigare funktionshinderspolitik

3.1 Från en medicinsk till en social fråga

Historiskt betraktades länge politik riktad mot personer med funktionsnedsättning som en medicinsk fråga. Länges sågs det som att problemen låg hos individen. Detta innebar att politiken utgick från att problemen som politiken skulle lösa var individens funktionsnedsättning, inte samhällets utformning. Om detta inte gick, var politikens reflex att särskilja personer med funktionsnedsättning från andra samhällsmedborgare. Från och med 1960-talet skedde ett skifte i politiken i och med att man började fokusera på de problem eller hinder som samhällets utformning skapade för personer med funktionsnedsättning. Man gick från att se detta som en medicinsk fråga till en social fråga.

Redan 1958 års Socialpolitiska kommitté pekade i sitt betänkande *Social omvårdnad av handikappade* (SOU 1964:43) på att hänsyn till personer med funktionsnedsättning måste tas överallt i samhället: i samhällsplaneringen och bostadsbyggandet, i utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden, i socialförsäkringen och i kulturlivet. Utredningen lade vidare fram förslag till ett program för ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting rörande ”handikappvården”. Kommunerna fick ansvar för att inventera, planera och genomföra huvudparten av åtgärderna. En annan viktig princip som fastslogs av kommittén var att stödet till personer med funktionsnedsättning skulle utformas som rättigheter.

År 1965 tillsattes en handikapputredning. Utredningen kom att arbeta i tio år och resultatet av utredningens arbete var omfattande. Bland annat kan följande nämnas: avveckling av de så kallade vanförestanstalterna, införandet av bostadsanpassningsbidrag, kommunala handikappråd, statsbidrag till färdtjänst, inrättandet av Styrelsen för

vårdartjänst (senare Statens institut för särskilt utbildningsstöd) och tillskapandet av Handikappinstitutet (senare Hjälpmedelsinstitutet).

Utredningen hade även en stor del i utvecklingen av det miljörelaterade handikapperspektivet. I sitt slutbetänkande *Kultur åt alla* (SOU 1976:20) tydliggjorde utredningen detta perspektiv och klargjorde att ordet ”handikappad” användes för att ”beteckna en person som av fysiska eller psykiska skäl har mer betydande svårigheter i den dagliga livsföringen”. I denna beskrivning ligger att ett ”handikapp” påverkas av den enskildes livsvillkor, av samhällets utformning.” Man kunde enligt utredningens resonemang vara ”handikappad” i en situation eller funktion, men samtidigt inte vara det i en annan.¹

År 1972 kom funktionshindersrörelsens första handikappolitiska program, *Ett samhälle för alla* där det miljörelaterade handikappbegreppet lyftes fram som ett sätt att beskriva hur hinder i omgivningen utestänger en person från aktiv delaktighet i samhället men även hur sådana hinder kan och måste undanröjas.²

Genom 1977 års arbetsmiljölag ökade kraven på anpassning av arbetsmiljön till människors olika förutsättningar. 1980 gjordes stora förändringar av arbetsmarknadspolitiken för personer med funktionsnedsättning. Lönebidragen infördes och Arbetsmarknadsinstitutet och Samhällsföretagen (senare Samhall) bildades.³

Viktig att nämna är vidare 1967 års lag (1967:940) om omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen). Den nya lagen var inriktad på att ge personer med funktionsnedsättning rätt till utbildning, vård, bostad och daglig sysselsättning. Landstingen fick ansvaret för insatser för såväl personer bosatta på institutioner som i det egna hemmet. Lagen kom också att få internationell uppmärksamhet. Socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, som infördes i början av 1980-talet, slog fast allas rätt till social grundtrygghet och god hälso- och sjukvård. Vidare infördes en ny omsorgslag som kompletterade de andra lagarna.⁴

Värt att nämna är också *Handlingsprogrammet i handikappfrågor* (SOU 1982:46) som togs fram i anslutning till FN:s internationella

¹ Refererat och citerat i Prop. 1999/2000:79, s. 12.

² Handikappförbundens Centralkommitté (1972). Handikappförbunden (2014), s. 11.

³ Prop. 1999/2000:79, s. 14 f.

⁴ Ibid, s. 15.

handikappår 1981. Handlingsprogrammet anses ha haft en stor principiell betydelse för den svenska handikappolitiken. I flera avseenden kan programmet ses som en sammanfattning av den ideologiska utveckling som skedde under 1960- och 1970-talen.⁵

I den skrivelse till riksdagen som blev följden av handlingsprogrammet skrev regeringen bland annat följande:⁶

Uppfattningen om människors lika värde är den grundläggande utgångspunkten för hur samhället skall utformas. Alla människor har kunskaper, erfarenheter och förmåga, som är viktiga för samhället. Det är en gemensam angelägenhet för hela befolkningen att samhället utvecklas på ett sådant sätt att orättvisor undanröjs, att människor får jämlika levnadsförhållanden och att alla kan medverka i utvecklingen och nå delaktighet i samhällsgemenskapen.

För att dessa mål skall förverkligas måste arbetet inom alla samhällsområden ta hänsyn till handikappades situation, problem och behov. Arbetet måste utgå ifrån att handikapp är brister i miljö och verksamhet. Handikappolitiken är inte skild från annan politik utan gäller åtgärder inom olika samhällsområden för att de allmänpolitiska målen skall kunna förverkligas för människor med funktionsnedsättningar.

I slutet på 1980-talet tillsattes också en ny handikapputredning. I sitt delbetänkande *Handikapp – Välfärd – Rättvisa* (SOU 1991:46) konstaterade utredningen brister i stödet till personer med funktionsnedsättning. Bristerna gällde såväl insatsernas omfattning och innehåll som de enskildas möjlighet att själva kunna bestämma och planera sina liv. Handikapputredningen föreslog därför specifika individinriktade insatser till personer med funktionsnedsättning med omfattande behov av stöd och service. Utredningens förslag låg till grund för propositionen *Stöd och service till vissa funktionshindrade* (prop. 1992/93:159) som resulterade i att riksdagen i maj 1993 beslutade om två rättighetslagar: lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om statlig assistansersättning (LASS).⁷ Rätten till personlig assistans var en viktig del i den nya lagstiftningen.

I handikapputredningens slutbetänkande *Ett samhälle för alla* (SOU 1992:52) låg fokus på generella åtgärder för att personer med funktionsnedsättning skulle bli likställda med andra samhällsmedborgare. Utredningen slog fast att varje samhällssektor måste ta sitt

⁵ Ibid, s. 16.

⁶ Skr. 1982/83:131, SoU1982/83:27.

⁷ Prop. 1992/93:159, SoU19.

ansvar och delta integrerat i arbetet med att förbättra levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning. Kostnaderna ska finansieras på det sätt som sker i övrigt inom sektorn. Utredningen lämnade förslag inom åtta samhällsområden där risken för diskriminering och hinder för personer med funktionsnedsättning var störst: grundläggande samhällsinformation, den kommunala verksamheten, byggnader och miljöers tillgänglighet, kultur/medier och läromedel, resmöjligheter, telekommunikationer, arbetslivsområdet samt näringsverksamhet.

Utredningen föreslog, för att stärka ansvars- och finansieringsprincipen, även att sanktionsbestämmelser skulle införas inom centrala rättsområden. För att övervaka efterlevnaden av lagar och av funktionshinderpolitiken föreslogs inrättande av en särskild ombudsman, Handikappombudsmannen.

Den 1 juli 1994 inrättades Handikappombudsmannen (HO). HO hade till uppgift att bevaka rättigheter och intressen för personer med funktionsnedsättning. HO hade bland annat befogenhet att verka för att brister i lagar och andra författningar avhjälpes. HO kunde också ta initiativ till överläggningar med myndigheter, företag, organisationer och andra i syfte att motverka att personer missgynnas eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av funktionshinder. Myndigheter, landsting och kommuner som hade skyldighet att fullgöra uppgifter som rör personer med funktionshinder var också förpliktigade att lämna uppgifter till HO och att på dennes uppmaningar komma till överläggningar.⁸ I flera avseenden hade HO ett uppdrag som i dag inte har någon direkt motsvarighet hos någon myndighet eller annan aktör.

Tillkomsten av en handikappombudsman var ett uttryck för det ändrade synsätt på funktionshinderfrågorna som mer tydligt började göra sig gällande i Sverige under 1980-talet där företrädare för funktionshindersrörelsen allt mer började tala om de hinder som personer med funktionsnedsättning möter i samhället i termer av diskriminering. Ett begrepp som hittills varit förbehållet missgynnade kopplat till kön och etnicitet och att människor med funktionsnedsättning i flera avseenden var diskriminerade.

År 1999 infördes lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Till nyheterna i lagen

⁸ Lag (1994:749) om Handikappombudsmannen.

hörde att det uttryckligen slogs fast att personer med funktionsnedsättning omfattas av diskrimineringskyddet i arbetslivet. Den nya lagen innebär en tydlig markering från samhällets sida att personer med funktionsnedsättning har rätt till ett arbetsliv på samma villkor som andra.

3.1.1 Ökat fokus på mänskliga rättigheter

Den moderna funktionshinderpolitiken baseras på mänskliga rättigheter. I detta arbete har Sverige varit aktivt. Redan 1989 föreslog Sverige FN att en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning skulle tas fram.⁹ Tidigare ställningstaganden inom området hade haft formen av deklarationer och icke bindande dokument. Detta resulterade dock inte då i någon konvention. I stället utarbetades FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet av medlemsländerna. Dessa antogs av generalförsamlingen år 1993.

Standardreglerna var inte juridiskt bindande, men kom ändå att få stor betydelse för utvecklingen i många länder och för det mänskliga rättighetsperspektivet inom funktionshinderpolitiken. Dock antog FN 1989 konventionen om barnets rättigheter som tar upp barn med funktionsnedsättning i artikel 2 och 23.

För att följa arbetet med standardreglerna utsåg FN en särskild rapportör, där den första rapportören blev tidigare statsrådet Bengt Lindqvist. I Sverige tog Handikappförbunden fram materialet Agenda 22 för kommuner och företag till stöd för implementering. Ett material som också översattes till flera språk.¹⁰ Av betydelse för utvecklingen var att även EU ökade sitt engagemang för frågorna. 1996 antog ministerrådet en resolution om lika möjligheter för personer med funktionsnedsättning som innebar att unionen och medlemsstaterna skulle arbeta efter de principer som anges i FN:s standardregler.¹¹ Vidare uppmanades medlemsstaterna att integrera handikappfrågorna i alla politikområden. Dock saknades då legal grund för EU att ta fram direktivförslag inom området. Detta blev möjligt först 1999 när "funktionshinder" infördes i Amsterdamfördragets artikel 6A om åtgärder för att bekämpa diskriminering.

⁹ FN (1989), A/C.3/44/SR.16.

¹⁰ Handikappförbundens samarbetsorgan (2000).

¹¹ Europeiska unionens råd (97/C 12/01).

FN beslutade 2001 att påbörja arbetet med att ta fram en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Detta skedde bland annat efter det att en utredning visat att de befintliga MR-konventionerna inte gav tillräckligt skydd för personer med funktionsnedsättning. Själva förhandlingarna inleddes 2004.¹²

3.1.2 En tvärssektoriell fråga

Den nationella handlingsplanen *Från patient till medborgare* som riksdagen beslutade om den 31 maj 2000 har varit mycket betydelsefull för utvecklingen av funktionshinderspolitiken.¹³ På olika sätt har den inneburit ett viktigt perspektivskifte. Politiken skulle enligt handlingsplanen successivt förändras och genomgående bedrivas ur ett medborgarperspektiv. Detta innebar att personer med funktionsnedsättning skulle ses som medborgare med lika rättigheter och skyldigheter som andra medborgare.

Genom beslutet fastslogs även följande nationella mål för funktionshinderspolitiken:¹⁴

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

Det handikappolitiska arbetet skulle i fortsättningen särskilt inriktas på:

- Att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder
- Att förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder
- Att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

¹² Bruce m.fl. (2002).

¹³ Prop. 1999/2000:79, SoU 14, rskr. 240.

¹⁴ Prop. 1999/2000:79, s. 23.

I handlingsplanen utgjorde FN:s standardregler en viktig grund. Bland annat betonades att reglerna borde finnas med som ett aktivt instrument vid planering, beslutsfattande och genomförande av insatser på alla nivåer i samhället och i alla verksamheter. Vidare betonades att det behövdes handlingsplaner i kommuner och landsting liksom system för uppföljning. Alla myndigheter skulle integrera ett handikappperspektiv i sin verksamhet, med bland annat FN:s standardregler som utgångspunkt.¹⁵

För att ansvaret för handikappolitiken skulle bli tydligt infördes ett styrsystem där 14 centrala och betydelsefulla myndigheter gavs ett särskilt sektorsansvar som skrevs in i deras instruktioner. Sektorsansvaret innebar att myndigheterna aktivt skulle verka för att frågor om funktionshinder skulle utgöra en integrerad del i hela myndighetens verksamhetsområde och att myndigheterna skulle samordna, stödja och vara pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom sektorn.¹⁶ Vidare infördes en särskild förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken (genomförandeförordningen). Här skulle FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning, delaktighet och jämlikhet vara vägledande i arbetet.

Ett centralt fokus i handlingsplanen var att tillgängligheten i samhället skulle förbättras. Bland annat föreslogs att krav skulle införas i plan- och bygglagen på att enkelt avhjälpta hinder i offentliga miljöer och allmänna platser skulle åtgärdas och att kollektivtrafiken skulle vara tillgänglig år 2010. För att stärka arbetet med att driva på utvecklingen mot ett tillgängligt samhälle inrättades ett nationellt center hos Handikappombudsmannen med uppgift att vara ett nationellt organ i för tillgänglighet. Motivet var att det saknades en samlad kunskap om berövade metoder för att uppnå god tillgänglighet, kunskapsutveckling, exempel på bra lösningar, information m.m. Bland annat pekade regeringen på att de statliga myndigheterna

¹⁵ Ibid, s. 31 f.

¹⁶ De myndigheter som fick ett särskilt sektorsansvar var Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Banverket, Boverket, Försäkringskassan (sedan 2003), Konsumentverket, Luftfartsstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Riksanstikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Statens Skolverk, Socialstyrelsen, Statens kulturråd och Vägverket. Vilka myndigheter som har sektorsansvar har inte förändrats under tiden för handlingsplanen. Arbetsförmedlingen inrättades som ny myndighet i januari 2008 och ersatte Arbetsmarknadsstyrelsen. Luftfartsstyrelsens verksamhet flyttades till Transportstyrelsens Luftfartsavdelning i januari 2009. (Skr. 2009/10:166, s. 10 f.) Senare kom trafikmyndigheterna Banverket, Luftfartsstyrelsen & Vägverkets sektorsansvar att tas bort i och med att Trafikverket bildades 2010 (se vidare avsnitt 7.4).

behövde råd och stöd för att kunna leva upp till sitt ansvar. Tillgänglighetscentrets roll skulle vara att vara samordnande, stödjande, rådgivande och ha en pådrivande roll i arbetet för att göra samhället tillgängligt gentemot olika aktörer i samhället. Andra insatser som nämndes var standardisering och utvecklingsarbete om tillgänglighet.

År 2006 skedde en viktig organisatorisk förändring genom att en ny myndighet, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), bildades som gavs ansvar för den övergripande samordningen av genomförandet av handikappolitiken. Myndigheten skulle främja ett strategiskt och effektivt genomförande av den nationella handikappolitiken på såväl kort som lång sikt. Handisam tog i samband med bildandet över de uppgifter som låg vid tillgänglighetscentret vid HO, samt frågor om kompetensutveckling i bemötande av personer med funktionshinder som låg vid Statens institut för särskilt utbildningsstöd liksom delar av Hjälpmedelsinstitutets tillgänglighetsarbete.¹⁷

År 2009 kom HO att avvecklas och dess uppgifter övertogs av den nybildade myndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO).

3.2 FN-konventionen

Av stor betydelse är givetvis FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som undertecknades i New York den 13 december 2006. Regeringen beslutade den 15 mars 2007 att underteckna konventionen och det fakultativa protokollet. I samband med ratificeringsprocessen tillsattes en särskild utredare att se över förutsättningarna för Sverige att binda sig vid konventionen.¹⁸ Utredaren kom visserligen fram till att mycket arbete återstod, men att inget hindrade att Sverige ratificerade konventionen och det fakultativa protokollet (där klagorätten är reglerad). Den 4 december 2008 beslutade regeringen att ratificera konventionen och det fakultativa protokollet. Dessa trädde därefter i kraft i Sverige från och med den 14 januari 2009.¹⁹ EU tillträdde också konventionen i december 2010. Det var enligt uppgift den första gången EU tillträtt ett internationellt fördrag.

¹⁷ Skr. 2004/05:86.

¹⁸ Ds 2008:23.

¹⁹ Prop 2008/09:28, SoU3, rskr. 38.

Noterbart är att Sverige jämfört med övriga nordiska länder var relativt tidigt ute med att ratificera konventionen. Norge gjorde detta 2013, Island och Finland 2016.²⁰ Något förenklat kan man uttrycka det så att länder kan välja två strategier när man ska ratificera en konvention. Binda sig först och rätta till bristerna sedan, eller rätta till bristerna först och sedan binda sig. Sverige valde den första strategin och var relativt tidigt ute när man ratificerade konventionen redan 1999, medan flera nordiska länder var betydligt senare ute. Dessa valde att först rätta till vissa brister, för att länderna sedan skulle ratificera konventionen.

3.3 Regeringens strategi för funktionshinderspolitiken 2011–2016

Skrivelsen *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt* lämnades av regeringen till riksdagen i mars 2010. Skrivelsen utgjorde den tredje och sista uppföljningen av den nationella handlingsplanen som antagits 2000.²¹ Till grund för skrivelsen låg bland annat en uppföljning som gjorts av Statskontoret.²² Regeringen bedömde att planen etablerat en grund för handikappolitiken och att tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning förbättrats inom flertalet sektorer i samhället. Regeringen drog samtidigt slutsatsen att det återstod arbete innan personer med funktionsnedsättning kunde delta i samhället på jämlika villkor.

Regeringen menade även att arbetet med funktionshindersfrågorna som en del av mänskliga rättigheter hade stärkts under tiden då handlingsplanen verkat. I skrivelsen anförde regeringen att de övergripande mål för handikappolitiken som slagits fast i 2000 års handlingsplan låg kvar. Regeringen aviserade dock att man skulle utforma en ny strategi utifrån den handikappolitiska grunden att:

²⁰ Se treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en, hämtad 2019-04-02.

²¹ Skr. 2009/10:166.

²² Statskontoret 2009.

- Handikappolitiken var tvärspektoriell
- Genomförandet var en del av arbetet med mänskliga rättigheter
- Den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen gällde
- Alla statliga myndigheter hade ett särskilt ansvar i genomförandet av handikappolitiken.

Strategin skulle sträcka sig fem år framåt med uppföljningsbara mål och tydliga roller i genomförandet. Strategin skulle bestå av uppföljningsbara delmål, en plan för uppföljning samt satsningar som avser omfatta de uppsatta målen.²³ I skrivelsen presenterades totalt nio prioriterade områden för vilka regeringen fastställt var sitt inriktningsmål:

1. Arbetsmarknadspolitiken
2. Utbildningspolitiken
3. Socialpolitiken
4. Folkhälsopolitiken
5. Ökad fysisk tillgänglighet
6. Transportpolitiken
7. It-politiken
8. Kultur, medie- och idrottsområdet
9. Rättsväsendet.

Utifrån inriktningsmålen för respektive område gavs 19 strategiskt viktiga myndigheter i uppdrag att lämna förslag till delmål med en struktur för hur målen ska följas upp.²⁴ I myndigheternas uppdrag ingick att årligen redovisa sitt arbete med delmålen i en särskild rapport till Regeringskansliet. Inför Handisams (senare MFD) slutredovisning skulle varje strategisk myndighet lämna en slutlig resultatredovisning

²³ Skr. 2009/10:166.

²⁴ De ursprungliga strategiska myndigheterna var: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Kammarkollegiet, Kulturrådet, Migrationsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolverk, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut (senare Folkhälsomyndigheten), Trafikverket, Transportstyrelsen.

till Regeringskansliet och Handisam.²⁵ Förslagen på delmål lämnades in till Regeringskansliet liksom till Handisam, som gjorde en sammanställning.

Regeringen beslutade i juni 2011 om *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.²⁶ I strategin presenterades förutom inriktningsmål, inriktningen av insatserna inom de nio prioriterade områdena under de närmaste åren liksom åtgärder som ansågs strategiskt viktiga för att inriktningsmålen skulle kunna nås. Av strategin framgick också det sjuttiofem delmål som regeringen, på förslag från de strategiska myndigheterna, ställt sig bakom.²⁷

Som ett resultat av strategin gavs Handisam i uppdrag att uppdrag att utveckla ett sammanhållet system för att beskriva, följa upp och analysera utvecklingen och genomslaget av funktionshinderspolitiken.²⁸ I uppdraget ingick också att årligen lämna en samlad analys av de strategiska myndigheternas arbete och resultat samt om utvecklingen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning. Vidare skulle Handisam senast den 30 juni 2016 lämna en samlad utvärdering och analys av utvecklingen av funktionshinderspolitiken i förhållande till inriktningsmålen och de nationella målen för funktionshinderspolitiken. Redovisningen skulle också utgöra underlag för regeringens rapportering om efterlevnaden av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.²⁹

År 2012 fick ytterligare tre myndigheter uppdrag som strategiska myndigheter inom strategin.³⁰ Åren 2012–2015 avrapporterade Handisam (senare MFD) årligen resultaten av uppföljningen i rapportserien *Hur är läget?*³¹

En ny organisationsförändring inom funktionshinderspolitiken skedde vidare den 1 maj 2014 då Myndigheten för delaktighet (MFD) bildades genom att Handisam slogs ihop med delar av Hjälp-

²⁵ MFD 2016(c) s. 4f. Regeringsbeslut S2011/8810/FST (delvis), S2012/2288/SF, S2012/5883/FST (delvis) Uppdrag om delmål, uppföljning och redovisning inom ramen för En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.

²⁶ Regeringsbeslut 2011-06-11, dnr. S2011/5905/FST.

²⁷ *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*. Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2011-06-16 nr II:23. Diarienummer: S2012.028.

²⁸ Regeringsbeslut 2011-12-15, dnr. S2011/11074/FST.

²⁹ Ibid, s. 2.

³⁰ Dessa var Försäkringskassan, Konsumentverket samt Myndigheten för yrkeshögskolan. S2011/8810/FST (delvis), S2012/2288/SF, S2012/5883/FST (delvis).

³¹ MFD (2012, 2013, 2014, 2015).

medelsinstitutet. Motiven till sammanslagningen var främst att åstadkomma en samlad organisation och ett effektivare och mer kunskapsbaserat arbete inom det funktionshinderspolitiska området.³²

I och med detta övertog MFD uppdraget att ansvara för uppföljningen av strategin om genomförandet av funktionshinderspolitikens mål och insatser samt för att utveckla ett sammanhållet system för att beskriva och analysera utvecklingen och genomslaget av funktionshinderspolitiken. Handisams tidigare uppdrag att samordna genomförandet av handikappolitiken gick inte över till MFD, vilket innebär att detta uppdrag upphörde.

3.3.1 MFD:s utvärdering av strategin 2011–2016

MFD lämnade den 30 juni 2016 sin slutliga avrapportering av strategin i rapporten *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016 – Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken*.³³

MFD konstaterade att utvecklingen inom de flesta politikområden gått långsamt. Det fanns dock undantag, områdena kultur, media, it och transport lyftes fram som områden där utvecklingen varit positiv och skapat bättre förutsättningar för ökad delaktighet och förbättrade levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. På andra områden som fysisk tillgänglighet och arbetsmarknad hade däremot utvecklingen stått stilla eller endast gått långsamt framåt under strategiperioden. MFD:s analys av inriktningsmålen visade att endast ett fåtal av inriktningsmålen var uppfyllda inom strategiperioden. Majoriteten av inriktningsmålen visade tecken på en utveckling, men några reella effektmätningar saknas.

MFD pekade också på problem med styrningen och uppföljningen inom funktionshinderområdet. Styrningen var många gånger överlappande, vilket kunde skapa otydlighet för myndigheterna. Förutom målen i strategin behövde de strategiska myndigheterna förhålla sig till genomförandeförordningen samt regeringsuppdrag. Dessutom hade ju vissa myndigheter särskilda uppdrag som sektorsmyndigheter.

³² Regeringsbeslut 2015-12-03 (S2015/07798/FST). Rent formellt inordnades vissa av den idéella föreningens Hjälpmedelsinstitutets uppgifter i Handisam samtidigt som myndigheten bytte namn till Myndigheten för delaktighet.

³³ MFD (2016c).

Målstrukturen i strategin beskrevs som problematisk. De 80-talet delmålen i strategin skilde sig åt vad gäller struktur, typ och ambitionsnivå vilket påverkade uppföljningen av delmålen. MFD menade att det ofta var svårt att bedöma utvecklingen av inriktningsmålen utifrån de strategiska myndigheternas rapporteringar. De strategiska myndigheternas delmål kopplade inte alltid på ett tydligt sätt an till inriktningsmålen. Inriktningsmålen var ofta breda och omfattande medan flera av de strategiska myndigheternas delmål var smala och avgränsande, vilket ledde till att delmålen inte täcker in inriktningsmålen. Trots att delmålen enligt strategin skulle vara mätbara saknade enligt MFD:s bedömning ett av tre delmål tillräcklig uppföljning för att möjliggöra en bedömning av målens utveckling och uppfyllelse.

MFD gjorde vidare bedömningen att strategin brast i relation till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I MFD:s uppföljning gjordes en omfattande redovisning av utvecklingen inom strategins områden utifrån tillgänglig uppföljning.

3.3.2 MFD:s förslag till nytt system för funktionshinderpolitiken

Regeringen gav i maj 2015 MFD i uppdrag att ta fram ett förslag på hur funktionshinderspolitiken skulle kunna bli mer effektiv och systematisk vad gäller såväl genomförande som uppföljning. Uppdraget innebar vidare att MFD skulle ta fram ett förslag till inriktning på arbetet inom funktionshinderspolitiken framöver. Förslag skulle tas fram och redovisas med syfte att kunna utgöra beredningsunderlag för regeringens överväganden inom funktionshinderspolitiken efter 2016. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 2016.

I sitt förslag *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle* föreslog MFD att de nationella målen för funktionshinderspolitiken skulle revideras mot ett mål som tydligare knöt an politiken till mänskliga rättigheter och som innehåller dagens terminologi. MFD föreslog i fyra områden i arbetet med att förebygga och undanröja funktionshinder i samhället som syftade till att tydliggöra för ansvariga aktörer vad det innebär att arbeta med ett funktionshindersperspektiv:³⁴

³⁴ MFD (2016a).

1. Universell utformning och rätt från början
2. Åtgärda och undanröja brister
3. Särskilda stöd, anpassningar och lösningar
4. Icke-diskriminering.

MFD lämnade också ett omfattande förslag till en ny strategi för åren 2017–2025. I MFD:s förslag listas elva prioriterade samhällsområden, som av MFD beskrivs som mer heltäckande utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning än de tidigare nio områdena.³⁵

MFD:s förslag innebar vidare att de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken uteslutande skulle styras genom genomförandeförordningen. MFD föreslog också att detta ansvar skulle förtydligas genom en skärpning av förordningens första paragraf genom att denna uttryckligen skulle anknyta till FN-konventionen och till ansvars- och finansieringsprincipen. I förordningen skulle vidare inte mindre än 30 myndigheter med särskilt ansvar för funktionshinderspolitiken pekas ut.³⁶ I deras ansvar skulle ingå att ta fram en aktivitetsplan i enlighet med av regeringen angivna riktlinjer. Uppföljning av planen skulle ske årligen i myndigheternas årsredovisning. Samtidigt skulle sektorsansvaret i berörda myndigheters instruktioner tas bort och inga särskilda uppdrag längre ges. Av dessa myndigheter skulle dessutom fem få ett särskilt ansvar för ökad kunskap.³⁷

Dessa fem myndigheter skulle inom sitt verksamhetsområde ha ansvar för kunskapsutveckling genom att stimulera kunskapsutveckling och implementering. Detta innebär att myndigheterna skulle ha

³⁵ Dessa områden var Arbete och försörjning, Utbildning, Transport, Byggd miljö och samhällsplanering, It, innovation och teknikutveckling, Hälsa, Social välfärd, Kultur, idrott och fritid, Konsument, Demokrati och Rättsväsende.

³⁶ De myndigheter som enligt MFD:s förslag skulle få särskilt ansvar var följande: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Försäkringskassan, Konsumentverket, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Myndigheten för radio, press och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS), Riksantikvarieämbetet, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Tillväxtverket, Trafikverket, Universitet och högskolerådet (UHR), Upphandlingsmyndigheten, Valmyndigheten, Verket för innovationsutveckling, Åklagarmyndigheten.

³⁷ Dessa myndigheter var Arbetsförmedlingen, Boverket, Post- och telestyrelsen (PTS), Skolverket och Trafikverket.

en övergripande bild av utvecklingen inom området och vara samlande och stödjande mot andra aktörer. Aktiviteter inom och resultat av detta ansvar skulle redovisas i myndighetens aktivitetsplan.

Målstrukturen på området skulle enligt MFD även fortsättningsvis vara tredelad där de nationella målen skulle kompletteras med mål på två ytterligare nivåer; *effektmål* på sektorsnivå samt mer preciserade *resultatmål* inom respektive sektor som till skillnad från tidigare delmål dock inte på samma sätt var knutna till enskilda myndigheter. Totalt lämnades förslag på 13 effektmål och 43 resultatmål.

3.4 Ny politik och inriktningsmål 2017

I maj 2017 lämnade regeringen sin proposition om *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* till riksdagen.³⁸ I propositionen lämnade regeringen förslag till ett nytt mål för funktionshinderpolitiken. Efter riksdagens behandling kom målet att lyda enligt följande (med riksdagens tillägg kursiverat):

att med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning *i ett samhälle med mångfald som grund*. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.³⁹

I propositionen presenterades ett antal åtgärder som syftade till att bidra till det nya nationella målet. Dessa åtgärder låg till stor del inom de områden som regeringen ansåg vara av särskild betydelse för att nå det nationella målet inom funktionshinderspolitiken. De prioriterade områdena var arbetsmarknad, utbildning, transport, diskriminering och tillgänglighet.⁴⁰

Dessa åtgärder låg enligt regeringen inom områden där FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning lämnat rekommendationer till Sverige. Det gällde bland annat rekommendationer avseende konventionens artiklar. Bland annat avseende artikel 5 om jämlikhet och icke-diskriminering, artikel 8 om medve-

³⁸ Prop. 2016/17:188.

³⁹ Bet. 2017/18: SoU5, s. 16.

⁴⁰ Prop. 2016/17:188, s. 34 ff.

tandegörande om situationen för personer med funktionsnedsättning, artikel 9 om tillgänglighet, artikel 24 om utbildning samt artikel 27 om arbete och sysselsättning.

Regeringen menade också att åtgärderna låg väl i linje med de mål och delmål inom FN:s Agenda 2030 som refererar till personer med funktionsnedsättning. Detta gällde bland annat målen att avskaffa skillnaderna mellan könen inom utbildningsområdet och säkerställa lika tillgång till utbildning och yrkesutbildning, att bygga föräldrautbildningsmiljöer som är anpassade för barn och personer med funktionsnedsättning med hänsyn till jämställdhetsaspekter, att uppnå full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla kvinnor och män, inklusive ungdomar och personer med funktionsnedsättning samt lika lön för likvärdigt arbete.

Regeringen behandlade också MFD:s förslag till ny strategi. Regeringen ansåg att de förslag på effekt- och resultatmål som lämnats av MFD inte var tillräckligt genomarbetade och förankrade hos verksamhetsansvariga för att kunna ligga till grund för ett beslut om en nationell strategi. Förslagen hade inte kunnat beredas med berörda aktörer i önskvärd utsträckning. De behövde därför vidareutvecklas i samråd med bland annat myndighetsföreträdare för dessa områden. Dessutom behövde förutsättningarna för möjligheten till uppföljning av identifierade mål bedömas mer noggrant.

Vidare innebar de förändringar som MFD föreslagit en betydande förändring för såväl genomförandet av funktionshinderspolitiken som av myndigheternas egen verksamhet. Detta ställde höga krav på ett tillräckligt beredningsunderlag och att berörda myndigheter bereds möjlighet till samråd i beredningsarbetet. Regeringen gjorde därför bedömningen att styrningen av funktionshinderspolitiken borde övervägas vidare i en särskild utredning.⁴¹

3.5 Utredningens reflektioner

Den genomgång vi gjort av tidigare funktionshinderspolitik ger upphov till ett antal reflektioner.

Förändringen av politiken som påbörjades genom att riksdagen år 2000 antog propositionen *Från patient till medborgare* innebar att

⁴¹ Prop. 2016/17:188, s. 83 ff.

styrningen, genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken tydligare tog formen av en tvärspektoriell fråga. Politiken skulle successivt förändras och bedrivas ur ett medborgarperspektiv. Personer med funktionsnedsättning sågs som medborgare med lika rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Samhället skulle utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar har möjlighet att bli fullt delaktiga i samhällslivet.⁴² Även om det tvärspektoriella behovet få ytterligare genomslag var det på många sätt en positiv förändring och ett viktigt paradigmskifte. Med andra ord är det länge sedan politiken enbart fokuserade på hälso- och sjukvård eller socialpolitik.

Flera aktörer, bland annat MFD och funktionshindersrörelsen, menar samtidigt att detta synsätt inte fått det genomslag som förväntades. Politiken ses och förs fortfarande ofta som en fråga om vård och omsorg.⁴³ I Regeringskansliet ligger också ansvaret för funktionshinderspolitiken kvar hos Socialdepartementet. De kontakter utredningen tagit under arbetet och de iakttagelser vi gjort tyder på att såväl kunskapen om som viljan att genomföra den nya politiken behöver förbättras.

När det gäller lagstiftningen har utvecklingen gått från särslagstiftning riktad direkt mot personer med funktionsnedsättning till att inkludera målgruppen i generell lagstiftning, exempelvis inom utbildningsområdet.

Under åren har också två strategier styrt genomförandet av funktionshinderspolitiken (gällande 2000–2010, respektive 2011–2016). Genom strategierna har målstyrningen fått ett tydligt genomslag i styrning och uppföljning och erfarenheterna av hur det har fungerat är blandade. De många mål och delmål som sektorer och myndigheter arbetat utifrån har varit spretiga och av olika användbarhet. Det finns därför ett stort behov av att ensa och inte minst rensa i målstrukturen.

Den uppföljning som gjorts visar att utvecklingen kommit olika långt, där vissa myndigheter och sektorer tagit ett stort ansvar, medan det på andra områden återstår en hel del arbete. Vidare finns det mycket att göra när det gäller att följa upp utvecklingen. Uppföljningen under den senaste funktionshinderspolitiska strategin byggde på myndigheternas uppföljning av etappmål, officiell statistik och

⁴² Prop. 1999/2000:79.

⁴³ MFD (2016a), s. 62.

särskilda undersökningar. Utredningens bedömning är att det är otillräckligt som underlag för att följa upp politiken, inte minst utifrån de krav som ställs på uppföljning i och med att Sverige ratificerat FN-konventionen.

När det gäller styrningen av det statliga myndigheterna ger genomförandeförordningen som slår fast alla myndigheters ansvar för funktionshinderspolitiken uttryck för regeringens tydliga vilja.⁴⁴ Ett antal myndigheter har dessutom givits ett uttalat sektorsansvar. Vidare har en myndighet, MFD, ett ansvar att arbeta tvärsektoriellt, främjande och att hålla samman uppföljning på området.

Det senaste steget i utvecklingen av politiken började tas genom Sveriges undertecknade och ratificering av FN-konventionen som trädde i kraft 2009. Därefter kom riksdagens beslut 2017 om ett nytt mål för funktionshinderspolitiken som utgår från konventionen vilket innebär att rättighetsperspektivet, så som det fastställs i konventionen, ytterligare förtydligas i politiken.

Detta innebar en möjlighet till ännu ett skifte i politiken. Jämfört med det skifte som *Från patient till medborgare* innebar, är kärnan i denna förändring den nära kopplingen till internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter och att man i politiken tagit konsekvenserna av detta genom att utgå från mänskliga rättigheter. Genom detta har också principen om universell utformning blivit en alltmer framträdande eller bärande del av funktionshinderspolitiken (se kapitel 5).

Sammantaget ger detta en god grund för att styra och följa upp funktionshinderspolitiken. Utredningen har sett som sitt uppdrag att ytterligare tydliggöra och stärka styrningen och uppföljningen, snarare än att konstruera ett helt nytt system. De förslag vi utvecklar i detta betänkande handlar mycket om arbetssätt och processer som genom en tydligare betoning av samverkan och nätverk ska ge förutsättningar att få myndigheter att ta det ansvar som de redan har.

⁴⁴ Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

4 Utredningens utgångspunkter

I detta kapitel redogör utredningen för de utgångspunkter som väglett arbetet fram till våra överväganden, bedömningar och förslag.

Riksdagens nationella mål för funktionshinderspolitiken bildar bas för utredningens arbete och resultat. Eftersom målet utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning blir politiken en integrerad del av arbetet för mänskliga rättigheter.

Utredningen utgår vidare från regeringens bedömningar och förslag angående hur den nya politiken ska bedrivas.¹ Särskilt lyfter vi de fyra områden som genomförandet av funktionshinderspolitiken ska inriktas på.

Regeringens bedömning att styrningen av politiken behöver effektiviseras för öka takten i genomförandet har varit av central betydelse. Det innebär att traditionella sätt att styra och följa upp nu behöver prövas och utvecklas. Ambitionen har varit att lämna förslag på effektiva styr- och uppföljningsformer där relevanta aktörer involveras genom samverkan.

En effektiv styrning kräver också att roller och ansvar tydliggörs. Den av riksdagen fastslagna ansvars- och finansieringsprincipen är därför central för våra förslag. Vidare menar vi att även i en politik som omfattar hela samhället bör vissa samhällsområden av särskild betydelse prioriteras och lyftas fram för att det nationella målet ska uppnås snabbare.

Utredningen betonar slutligen de förtroendevaldas avgörande roll för om politikens inriktning och ambitioner ska förverkligas.

¹ Prop. 2016/17:188.

4.1 En fråga om mänskliga rättigheter

Funktionshinderspolitiken och det nya målet – en del av MR

Det nationella målet för den nya funktionshinderspolitik som riksdagen slog fast 2017 och som utgör grund för den modell för styrning och uppföljning vi lägger fram är:

att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.²

Målet sätter konventionen och dess åtaganden i centrum. Funktionshinderspolitiken blir därmed en integrerad del av arbetet med att säkerställa mänskliga rättigheter, med allt vad det innebär för enskilda och samhällsaktörer i offentlig, privat och ideell sektor liksom för samhället som helhet. Detta ger att politiken får en ny, bredare och tydligare bas än tidigare.

Utredningen har därför haft ambitionen att på ett konsekvent sätt utgå från FN-konventionens artiklar i de överväganden, bedömningar och förslag vi nu lägger fram. Till exempel utgår de förslag till målformuleringar vi lägger fram från relevanta artiklar i konventionen. Likaså försöker vi ta hänsyn till konventionens krav när vi lägger fram förslag till en ny modell för styrningen och uppföljningen. En modell som bygger på samverkan och delaktighet.

Ökad kännedom om FN-konventionen

En viktig del av implementeringen av det nya målet för funktionshinderspolitiken är att se till att konventionens innehåll är väl känt och kommunicerat till alla de aktörer som bidrar i förverkligandet av politiken.

En del insatser har genomförts, men vi menar ändå att kännedomen om konventionen skulle kunna bli bättre såväl inom statliga myndigheter som i kommuner och regioner³ liksom i samhället i

² Dir. 2017:133.

³ I betänkandet skriver utredningen "regioner" istället för "landsting". Formellt sett finns fortfarande landsting, men då samtliga landsting numera kallar sig "region" har utredningen valt denna namnform.

stort. Det förefaller som att kunskapen är relativt skiftande inom och mellan olika verksamheter och att arbetet med att sprida kunskapen till del byggs upp av eldsjälar och insatser som är avgränsade i tid. I sammanhanget är det viktigt att framhålla att FN-konventionen ställer krav på kunskap om densamma vilket vi återkommer till nedan. Viktigt här blir att skapa en process så att kunskapen om FN-konventionen integreras i och formar både verksamheters arbetssätt och resultat.

4.2 Politiken inriktas mot fyra områden

I den proposition där utformningen av en ny funktionshinderpolitik presenteras väljer regeringen att lyfta fram att genomförandet av den nya politiken ska inriktas mot fyra områden.⁴ Dessa är:

1. Principen om universell utformning
2. Befintliga brister i tillgängligheten
3. Individuella stöd och lösningar för individens självständighet
4. Att förebygga och motverka diskriminering.

Regeringen menar att inget av dessa fyra områden ensamt kan förverkliga det nationella målet utan att de är ömsesidigt beroende. Dessa ska därför tillsammans bidra till ett tillgängligt och jämlikt samhälle för alla. Områdena ska fungera som en vägledning för de olika samhällsaktörer som genom sin verksamhet gemensamt ska se till att målet uppnås.⁵

⁴ Dessa fyra områden diskuteras mer ingående i avsnitt 7.1.

⁵ Prop. 2016/17:188, s. 27.

4.3 Att styra och följa upp tvärsektoriell politik

Utvecklingen går för långsamt

Av regeringens direktiv framgår att det krävs ”åtgärder för att öka takten i arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden och det nationella målet för funktionshinderspolitiken.”⁶

Bilden som Myndighetens för delaktighets (MFD) rapportering av utvecklingen inom politiken är ger är överlag nedslående.⁷ Arbetet med att öka tillgänglighet och delaktighet i samhället går för sakta för att motsvara politikens förväntningar, i den mån läget utvecklas i positiv riktning över huvud taget.

Regeringen lyfter därför fram behovet av att effektivisera styrningen av funktionshinderspolitiken. Eftersom regeringen vill ”öka takten i arbetet att uppnå konventionens krav och de nationella målen för funktionshinderspolitiken” vill man också se en ”styrning och uppföljning som gör att funktionshinderperspektivet bättre kan integreras” på bredden i samhället.⁸

Tvärsektoriell politik ställer särskilda krav på styrning och uppföljning

Funktionshinderspolitiken sorteras inte in i någon enskild sektor. Insatserna för att ge alla människor tillgänglighet till samhällets olika delar är till sin natur tvärsektoriell. Med detta följer möjligheter och utmaningar.

Riksdagen har uttalat att det behöver tas ett samlat grepp på funktionshinderspolitiken.⁹ Lagstiftarna förväntar sig att olika samhällsaktörer på allvar ska hitta vägar för att effektivt samverka i syfte att uppnå de målsättningar riksdagen slagit fast.

Svårigheterna med att driva tvärsektoriell politik har ägnats mycket tid av forskare, politiker, myndigheter, kommuner, statliga utredningar och andra. Den parlamentariska Ansvarskommittén

⁶ Dir. 2017:133.

⁷ Se tex. MFD (2016c).

⁸ Prop. 2016/17:188.

⁹ Bet. 2017/18:SoU5.

diskuterade till exempel problemen med ”sektorisering och tilltagande invärdhet”.¹⁰

Utgångspunkten är att specialisering krävs i ett modernt, komplext samhälle. Ingen aktör kan till exempel ha all den kompetens som krävs för att utveckla samhället i riktning mot delaktighet. Snarare blir det allt fler som har en allt smalare kompetens allt eftersom den totala kunskapsmängden i samhället växer. Utmaningen handlar därför om att hitta sätt att hantera sektoriseringens avigsidor och ge förutsättningar för att driva tvärsektoriella frågor effektivt genom de olika samhällssektorer som har det konkreta verksamhetsansvaret.

Samhällsstyrning eller ”governance”

Att styra tvärsektoriella ansvarsområden med traditionell mål- och resultatstyrning är svårt och ineffektivt. Inte minst funktionshinderspolitiken visar tydliga exempel på detta. Modern förvaltningsforskning diskuterar därför om hur statlig styrning inom vissa områden kan behöva gå *från government till governance*. I svensk litteratur används ibland begreppen *samhällsstyrning* och *interaktiv samhällsstyrning* som synonymer till *governance*.¹¹

Utredningens överväganden, bedömningar och förslag utgår från att skapa en modern samhällsstyrning som bygger på en interaktiv samverkan mellan olika relevanta aktörer. En samverkan som tar vara på kompetens, engagemang och resurser vilket gör att funktionshinderspolitiken, i enlighet med regeringens ambitioner, bättre kan integreras på bredden i samhället.

¹⁰ SOU 2007:10, s. 75 f.

¹¹ Se t.ex. Montin & Hedlund (2009) och Pierre & Sundström (2009).

4.4 Prioritering och tydligt ansvar

Prioritering behövs

En modern funktionshinderspolitik ska, som sagt, omfatta och beröra hela samhället. Samtidigt finns det skäl att lyfta fram samhällsområden som är särskilt viktiga att prioritera genom att aktiva insatser vidtas utan dröjsmål i syfte att det nationella målet snabbt ska kunna uppnås.

Utredningen menar att om hastigheten i genomförandet av funktionshinderspolitiken ska öka, samtidigt som kostnaderna inte ska stiga, så måste regeringen peka ut vissa samhällsområden som särskilt angelägna att påbörja reformarbetet inom.

Den enkla maximen om att ”om allt är prioriterat, är inget prioriterat” gäller inte minst detta område. Utredningen framhåller alltså behovet av tydlig prioritering i politikens genomförande och bygger sina förslag på en sådan prioritering.

Ansvars- och finansieringsprincipen sätter ram – även för utredningen

En viktig grund för funktionshinderspolitikens genomförande är ansvars- och finansieringsprincipen.¹² Principen innebär i sina huvuddrag att varje sektor i samhället har ansvar för att funktionshinderspolitiken genomförs.¹³ Kostnaderna för att undanröja hinder och skapa tillgänglighet för alla människor ska finansieras inom ramen för ordinarie verksamheter.¹⁴

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att utredningens förslag utgår från regeringens uttalande om att kostnaderna inte ska öka när den nya funktionshinderspolitiken implementeras.¹⁵ Våra förslag ska därför bygga på att styrning och uppföljning främjar ett ständigt förbättringsarbete som tar vara på den potential till effektivisering som finns hos samhällets aktörer. För att klara utmaningen att utveckla

¹² Principen diskuteras även i avsnitt 6.1.

¹³ Prop. 2016/17:188, s. 78. Principen har tidigare *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*, preciserats som att ”varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionsnedsättning, och att kostnaderna för nödvändiga anpassningsåtgärder ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten”. (Prop. 1999/2000:79), s 26.

¹⁴ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 9, s. 113.

¹⁵ Dir. 2017:133.

verksamheterna inom den ram som ansvars- och finansieringsprincipen sätter krävs att samhällets aktörer tar vara på den utvecklingskraft som ligger i att ständigt utveckla och effektivisera sitt arbete. Detta sker inte minst genom att förbättra samverkan med andra, att använda ny kunskap och att ständigt utveckla nya sätt att arbeta.

Utredningen vill i detta sammanhang lyfta fram Ansvarskommitténs resonemang kring de förutsättningar som krävs för att säkra den offentliga välfärden i ett långsiktigt perspektiv. Ett perspektiv där varje utmaning inte kan lösas genom att tillföra mer resurser. Kommittén identifierar fyra förutsättningar som särskilt viktiga för den framtida utvecklingen av offentliga verksamheter. Det handlar om:

1. Utvecklingskraft
2. Ökat medskapande
3. Helhetssyn och minskad sektorisering
4. Ökad tydlighet vad gäller ansvar och uppgifter.¹⁶

Genom förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken har myndigheterna ett tydligt utpekat ansvar att bidra till förverkligandet av det nationella målet för politiken. Ett antal myndigheter har därutöver särskilt ansvar för genomförandet av politiken inom sina respektive ansvarsområden. Myndigheterna ska bidra utifrån sin kompetens och expertis inom de områden där de kan medverka till att politiken förverkligas. Utredningen kommer därför inte att lägga förslag som syftar till ytterligare detaljstyrning eller detaljerade anvisningar om hur myndigheterna ska använda sina resurser. Vår grundtanke är i stället att det är aktörerna i en bred dialog som har relevant kunskap om vad som kan och bör göras inom respektive område i syfte att uppnå riksdagens nationella mål och FN-konventionens krav.

Samtidigt är det, som tidigare nämnts, av avgörande betydelse att öka samverkan och dialog mellan olika sektorer och aktörer i syfte att ta vara på den kompetens och de resurser som kan bidra i arbetet med förverkligandet av den nya politiken. Tydligt ansvar och bredad samverkan är centrala ledord i en modern styrning och uppföljning.

¹⁶ Se t.ex. SOU (2007:10), s. 76 f.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att Sverige har ratificerat FN-konventionen och att riksdagen fattat beslut om ett nytt nationellt mål. Regeringen gör också bedömningen att hastigheten i genomförandet av politiken måste öka.¹⁷ Med en utvecklad styrning och uppföljning vilken främjar kunskaps- och verksamhetsutveckling, samverkan och nya sätt att angripa komplexa tvärsektoriella problem bör genomförandet av politiken kunna ske snabbare än i dag.

Som vi återkommer till är det naturligtvis tänkbart att en utökad resursram för enskilda myndigheter eller för genomförandet i stort skulle kunna ha gynnsamma effekter på reformhastigheten. Denna utredning har dock inte haft mandat att föreslå den typen av kostnadsökningar.

Slutligen vill utredningen lyfta upp problemet med att kunskapen om ansvars- och finansieringsprincipen som sådan varierar. Utredningen menar därför att det är angeläget att regeringen i sin löpande styrning av och dialog med myndigheterna lyfter fram och betonar principens ställning och innehåll.

4.5 Ett reformarbete kräver politiskt stöd

Genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken kräver ett omfattande reformarbete vilket berör hela samhället. Det handlar om ett arbete där gamla attityder, arbetssätt och organisationer utmanas för att genomgripande och långsiktigt förändra samhället.

Utredningen ser det därför som en del av sitt uppdrag att försöka värdera förutsättningarna för att uppnå det nationella målet. Vår övergripande slutsats är att vi ser flera hinder för ett effektivt genomförande av den nya politiken. Den breda dialog vi haft med företrädare för funktionshindersrörelsen, kommunsektorn, Regeringskansliet, statliga myndigheter och andra aktörer ger bilden av att en hel del arbete återstår för att politiken ska kunna få genomslag.

Vår samlade bedömning är att intresset och engagemanget för funktionshinderspolitiska frågor skulle kunna vara större. Vi möter inte sällan en bild av att funktionshinderspolitiken konkurrerar med andra tvärpolitiska områden och att stödet för en aktiv och mer helhetstäckande politik skulle kunna fördjupas i samhället. Inte minst

¹⁷ Dir. 2017:133.

funktionshindersrörelsen ger uttryck för att frågorna inte prioriteras tillräckligt högt trots riksdagens beslut om att bygga den nya politiken på FN-konventionen. En konvention som ställer tydliga krav på Sverige.

Det finns också anledning att resonera kring hur funktionshinderspolitikens relevans påverkas av de demografiska förändringar vi nu ser i samhället. Allt fler lever längre vilket innebär att en ökande andel av befolkningen har egna erfarenheter av olika funktionshinder. Troligen kommer detta att påverka intresset för funktionshinderspolitiska frågor i det medellånga och längre tidsperspektivet.

Bland de utmaningar vi uppfattat när det gäller ett effektivt genomförande av den nya politiken kan nämnas att olika aktörer inom olika samhällsområden kommit olika långt i sitt arbete. Uppgifts- och ansvarsfördelning varierar också mellan departement, statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer. Utredningen kan inte heller blunda för det faktum att enskilda aktörers förmåga och vilja att vara drivande i funktionshinderspolitiska frågor varierar. Vi har sett att det på många håll finns en tydlig vilja, kompetens och förmåga att ta ett stort ansvar för att förbättra förutsättningarna för alla människors delaktighet. På andra samhällsområden ser vi däremot behov av att stärka såväl kunskapen om den nya funktionshinderspolitiken som det konkreta arbetet med att uppnå delaktighet för alla.

För att genomförandet av den politik riksdagen beslutat ska leda till verkliga resultat menar vi därför att en aktiv politisk uppbackning är av avgörande betydelse. Risken är annars att den nya politiken blir till en symbolhandling. De politiska företrädarnas ansvar för att på olika samhällsnivåer följa upp och driva igenom det beslut riksdagen fattade år 2017 är därför helt avgörande för vilket långsiktigt resultat den nya funktionshinderspolitiken ska få.

5 Att göra rätt från början – universell utformning

Utredningens bedömning:

- Principen om universell utformning bör användas som *vägledande princip* i ett framtidsinriktat och proaktivt genomförande av den nya funktionshinderspolitiken. Regeringen bör därför slå fast att myndigheterna utöver att verka för att deras lokaler, information och verksamhet i övrigt är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning också i största möjliga utsträckning ska genomföra och utveckla verksamheten utan behov av anpassning eller specialutformning (universell utformning).

5.1 En vägledande princip för politiken

FN-konventionen uppmanar till att göra rätt från början

Universell utformning handlar om att göra rätt från början. Att från start utforma och planera samhället så att man inte utesluter någon av sina invånare. Genom att från början tillgodose ett brett spektrum av behov och förutsättningar undviker man att skapa otillgänglighet och behov av anpassningar i efterhand.

I och med *FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN-konventionen)* har principen om universell utformning slagits fast som en central strategi för allt nytt som skapas i den fortsatta utvecklingen av ett hållbart och inkluderande samhälle. En inriktning som också har stöd i det nationella målet för funktionshinderspolitiken.

När nu FN-konventionen bildar grund för den svenska funktionshinderspolitiken är det viktigt att utveckla förståelsen för denna centrala del av politiken. Regeringen har i direktiven till utredningen särskilt lyft fram principen om universell utformning och uppdragit åt oss att beskriva tillämpningen av denna. Utredningen ska även lämna förslag på hur principen i högre utsträckning ska kunna tillämpas av aktörer inom offentlig och privat sektor.¹

En vägledande princip för utformning av nya verksamheter

Ett antal artiklar i FN-konventionen ger stöd för ett genomgående proaktivt förändringsarbete som grund för en modern funktionshinderspolitik.² Enligt utredningen bör det nationella målet för politiken tolkas som att ett strategiskt och framtidsinriktat tillgänglighetsarbete ska ta sin utgångspunkt i en proaktiv hållning som bygger på principen om universell utformning.

Utredningen ser betydande möjligheter när det gäller att använda universell utformning som en *vägledande princip* i styrningen av den nya funktionshinderspolitiken. Detta kan innebära att statliga myndigheter och andra aktörer genomgående prövar planering och utformning av ny verksamhet utifrån om dessa kan anses uppfylla kraven på universell utformning. Genom att stämma av att insatserna svarar upp mot de utgångspunkter som gäller för universell utformning säkras verksamhetens tillgänglighet. Följden blir att samhället blir mer tillgängligt och att onödiga ändringar och anpassningar i hög grad kan undvikas.

I sammanhanget är det viktigt att lyfta fram att det dock inte är möjligt att ta fram ett generellt verktyg som passar alla verksamheter. Verktygen bör anpassas till respektive aktör vid framtagande av nya produkter och utveckling av nya miljöer, program eller tjänster. Att använda universell utformning som en vägledande princip handlar alltså här om att ställa krav på att processer och utvecklingsarbeten inkluderar en utgångspunkt om att nya produkter, miljöer, program och tjänster ska baseras på universell utformning.

¹ Dir. 2017:133.

² Se FN-konventionens artiklar 2, 4 och 9.

Hur det praktiska arbetet med den universella utformningen sedan faktiskt genomförs får i stället ske verksamhetsanpassat. Som vi återkommer till avsnitt 6.1 föreslår utredningen att det i förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken, skrivs in ett krav på myndigheterna utöver att verka för att deras lokaler, information och verksamhet i övrigt är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning också i största möjliga utsträckning ska genomföra och utveckla verksamheten utan behov av anpassning eller specialutformning, det vill säga universell utformning. Om staten går före i att anlägga ett perspektiv av universell utformning ger detta också en tydlig signal till resten av samhället.

Universell utformning handlar om att utveckla långsiktiga processer vilka involverar många aktörer. Detta syftar till att skifta perspektiv i utvecklingen av produkter, miljöer, program eller tjänster. Vi menar vidare att processer som bygger på de grundläggande tankegångarna inom universell utformning kommer att vara en viktig väg till framgång i det konkreta arbetet med genomförandet av politiken genom de former för styrning och uppföljning vi presenterar i kapitel 6 och 7. På motsvarande sätt bör uppdraget till den nationella samordnare för funktionshinderspolitiken, som vi föreslår i kapitel 8, omfatta insatser för att sprida kunskap om universell utformning.

Universell utformning – en del av det samlade åtagandet

I samband med diskussionen om universell utformning är det centralt att slå fast att principen inte ensam är lösningen på hur ett samhälle som bygger på jämlikhet, delaktighet och likvärdiga möjligheter ska uppnås. Om universell utformning kan ge grund för att inte bygga in brister i nya produkter, miljöer, program och tjänster kommer vi ändå att under överskådlig tid behöva riva hinder orsakade av historiska beslut som inte tagit hänsyn till allas delaktighet och tillgänglighet. Enskilda personer kommer dessutom alltid att behöva stöd och individuella lösningar som ger möjlighet till ett självständigt liv.

Som vi återkommer till är kraven på universell utformning, tillgänglighet och skäliga åtgärder för anpassning lika viktiga delar av FN-konventionen och funktionshinderspolitiken. Alla tre är i sin tur en del av rätten till icke-diskriminering.

Betaltjänster – ett exempel där universell utformning kan göra skillnad

Ett konkret exempel på en samhällsfråga som skulle kunna ha hanterats annorlunda om principen om universell utformning hade tillämpats är frågan om framtidens betaltjänster. Ur ett tillgänglighetsperspektiv är den snabbt minskande användningen av kontanter på bekostnad av nya betaltjänster som inte fungerar för alla ett problem för många människor. Inte minst personer med olika typer av funktionsnedsättning.

Som Riksbankskommittén påpekat tillhör personer med vissa ”funktionsvariationer” de grupper som saknar möjlighet att ta del av digitala betalningslösningar och som använder kontanter i högre utsträckning. För dessa personer är tillgång till kontanter fortsatt viktig.³

För oss förefaller betalområdet vara ett tydligt exempel på när man inte utgått från att nya samhällslösningar ska fungera för alla. Förändringarna på betaltjänstområdet kännetecknas av en snabb utvecklingstakt där analyser i hög grad saknas av de konsekvenser förändringarna medför för människor med olika behov och förutsättningar. Detta gör att betydande grupper av människor i allt snabbare takt ställs utanför viktiga samhällsfunktioner.

Problemets långsiktiga lösning är sannolikt inte att bevara kontanter till varje pris. Däremot kan avvecklingen av kontanter inte ske i den takt och på det sätt som nu sker. En avveckling av kontanter kan rimligen först ske då alternativa betaltjänster som inte exkluderar vissa grupper av människor har utvecklats och implementerats i samhället.

En analys och en åtgärdsplan som bygger på principen om universell utformning skulle enligt vår mening kunna bidra till att hitta långsiktigt hållbara lösningar på betaltjänstproblematiken. Man bör kunna utgå från att nya lösningar helt ersätter gamla först när man tillförsäkrat att de fungerar för alla och inte försämrar tillgängligheten för vissa grupper av människor.

Utredningen menar därför att regeringen bör dra nytta av den kunskap som finns inom universell utformning när man nu hanterar de överväganden och förslag som Riksbankskommittén lämnat vad gäller den framtida kontanthanteringen i samhället.

³ SOU 2018:42, s. 134, 138 och 182.

5.2 Introduktion till universell utformning⁴

Universell utformning är ett sätt att tänka och arbeta med utgångspunkt i jämlikhet och inkludering som vuxit fram under mer än trettio års tid. Universell utformning började utvecklas i USA under 1980-talet, med arkitekten Ron Mace som en av förgrundsfigurerna, och är i dag ett globalt forsknings- och praktikfält.

Principen innebär i hög grad ett annorlunda sätt att tänka. Att närma sig möjligheter och utmaningar på ett nytt och mera förutsättningslöst sätt. Om man inför ett beslut utgår från de skiftande behov som finns hos användarna av en produkt, en miljö, ett program eller en tjänst finns det goda möjligheter att uppnå en bättre tillgänglighet och delaktighet för alla invånare.

I detta avsnitt diskuterar utredningen grundläggande begrepp inom universell utformning. Diskussionen fördjupas i bilaga 3.

5.2.1 Princip, process och metod

Universell utformning kan beskrivas såväl som en *princip*, en *process* eller som en *metod*. I litteraturen återkommer samtliga angreppssätt.

Universell utformning är enligt FN-konventionen en *princip* som bygger på att alla behov som behöver tas hänsyn till vid utformningen av en produkt, en miljö, ett program eller en tjänst ska inkluderas i utformningen redan från början. Av konventionen framgår att

universell utformning betyder sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. Universell utformning ska inte utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs.⁵

Som sådan övergripande norm har principen en central roll i det fortsatta genomförandet av funktionshinderspolitiken och FN-konventionen. Ett arbete i enlighet med principen beskrivs dessutom inte sällan som *processer* eller arbetsätt vilka bygger på grundläggande

⁴ Detta kapitel bygger till stor del på en promemoria till utredningen som författats av docent Per-Olof Hedvall. I denna ges en utförligare presentation såväl av principen som av bakgrunden till densamma liksom av nuvarande användning av universell utformning. Promemorian återfinns i sin helhet som bilaga 3.

⁵ FN-konventionen artikel 2.

tankegångar inom universell utformning. Med denna användning ses universell utformning ofta i dess verbform – att utforma universellt. Universell utformning handlar då snarare om hur och vad man bör göra, än om ett slutligt tillstånd.

Det finns dessutom exempel på detaljerade beskrivningar och manualer som innebär att universell utformning utvecklas till en konkret *metod*. Ibland avser dock dessa mer detaljerade modeller för att granska en färdig design eller utförande, snarare än en beskrivning av hur utformningen bör ske redan från start.

5.2.2 Att tänka och arbeta proaktivt

Universell utformning är till sin grund ett proaktivt förhållningssätt att bygga samhället på. Det handlar om att samhället inte ska vänta med att reagera tills ett funktionshinder uppstår utan agera i förväg för att funktionshindret inte ska uppstå.⁶ FN-konventionen kräver proaktivitet både genom universell utformning av allt nytt och genom ett pågående arbete med att identifiera och eliminera existerande hinder. Dessa proaktiva förpliktelser utgör ett parallellt spår till konventionens reaktiva förpliktelser i form av skälig anpassning och andra former av individuellt utformade stöd och anpassningar. I sammanhanget talar även konventionens krav om att inte i onödan särskilja och peka ut någon som annorlunda för att använda universell utformning som utgångspunkt för att göra världen användbar för personer med funktionsnedsättning.⁷

5.2.3 En princip för mångfald

Tanken med universell utformning kan sammanfattas som att en mångfald av människor förutsätter en mångfald av sätt att nå likvärdiga resultat.⁸ Fokus ligger inte på behovet hos enbart människor med funktionsnedsättning utan snarare på att ta fram lösningar på samhälleliga behov som fungerar för alla människor redan från början.

⁶ Enligt Socialstyrelsen är *funktionsnedsättning* en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. *Funktionshinder* är den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Se www.socialstyrelsen.se/funktionshinder, hämtad 2019-04-02.

⁷ FN-konventionen artiklarna 3 (d) och 8.

⁸ Bilaga 3.

Utvecklingsarbete som bygger på universell utformning har med andra ord alla människor som målgrupp. Tidigt i forskningsfältets framväxt formulerades sju principer i ett första gemensamt ramverk. Principerna strävar efter att fånga inkluderingsaspekter som rör: likvärdighet, flexibilitet, kognition, perception, feltolerans, hanterbarhet, samt rumslighet.⁹ Dessa kallas ibland för de sju principerna för universell utformning. Detta ger sju fokuspunkter som visserligen är värdefulla var för sig men som framför allt bör läsas tillsammans som en helhet.

Det bör också noteras att principerna utvecklades för mer än tjugo år sedan. Principerna och dess praktik bör ses som en dörr in i att tänka och arbeta med universell utformning och behöver bland annat kompletteras med mer utvecklade socioekonomiska och socio-kulturella perspektiv samt stärkas när det gäller system och tjänster. Enligt vår uppfattning ligger det en särskild potential i att i styrningen av funktionshinderspolitiken genomgående beakta den helhet som uppstår då man tar hänsyn till de olika principerna gemensamt.

Universell utformning handlar alltså om ett bejakande av mångfald. Ett tänkesätt som tar vara på utvecklingskraften i ett samhälle som bygger på mångfald. Här ligger också en viktig koppling till ett av de grundläggande begreppen i det nationella målet för funktionshinderspolitiken.

5.2.4 Inkluderande processer för hållbar utveckling

Ett mål med universell utformning är att göra huvudlösningen tillgänglig och användbar för alla.¹⁰ Detta i stället för att ta till olika särlösningar för att rätta till de funktionshinder som uppstår när huvudlösningen inte beaktar människors skiftande förutsättningar.

Figur 5.1. visar att man i framtagandet av samhällets produkter, miljöer, program och tjänster bör beakta inte enbart de vanligaste behoven utan samtliga behov som invånarna har.

Särskilt för verksamheter som finansieras med skattemedel bör det, enligt utredningens uppfattning, vara självklart att hitta lösningar som inte begränsar sig till att enbart en del av invånarna ska

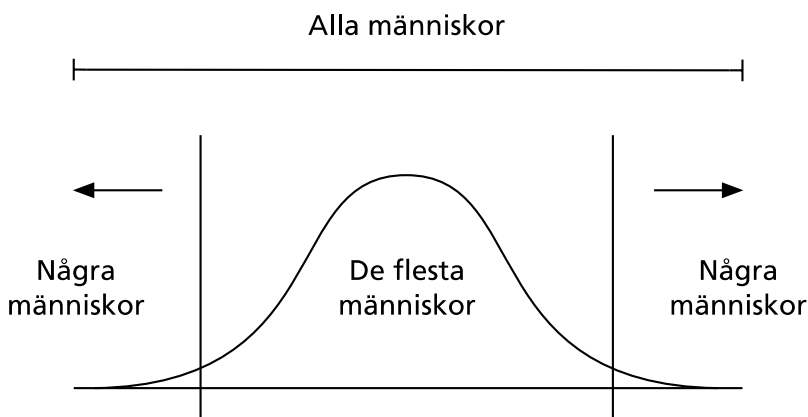
⁹ https://projects.ncsu.edu/design/cud/about_ud/udprinciplestext.htm, hämtad 2019-04-02.

¹⁰ Bilaga 3, s. 4.

kunna nyttiggöra sig dessa utan att alla invånare ska kunna ta del av de möjligheter som skapas.

Genom att se till behov som finns hos människor som inte befinner sig i normalfördelningens mitt, det vill säga de ”strängaste kravställarna”, går det att få mycket kunskap om hur man hittar lösningar som leder till en mer jämlik tillgänglighet utan behov av anpassning i efterhand.

Figur 5.1 De informativa ytterändarna¹¹



Källa: Per-Olof Hedvall.

För att ta tillvara den unika kunskap som finns hos olika användare av en produkt, en miljö, ett program eller en tjänst är det viktigt att bygga samhällsutvecklingen på användarmedverkan.

Funktionshindersrörelsens organisationer utgör en självklar och central kompetens i det medskapande som en samhällsutveckling byggd på universell utformning utgör. Som vi återkommer till i avsnitt 6.2 är det därför av största vikt att aktivt involvera personer med egna erfarenheter av funktionsnedsättning, eller deras representanter, i utformning och genomförande av lagstiftning och riktlinjer för att genomföra och övervaka att konventionen förverkligas.

Utredningen ser alltså en betydande potential i att använda universell utformning som en process vilken bygger på proaktivitet och som utgår från ett medskapande där berörda aktörer inkluderas.

¹¹ Bilaga 3.

Många aktörer inom statlig, kommunal, privat och ideell sektor deltar nu aktivt i genomförandet av FN:s Agenda 2030. I agendan lyfts återkommande inkludering som en viktig väg för att utveckla samhället i en mer jämlik riktning.

5.2.5 Design för alla som stöd för beslut

Ett konkret sätt att understödja och vägleda det kulturskifte som vi menar behövs är att stimulera olika samhällsaktörer att förstå och göra mångfaldsperspektivet till sitt eget. För att vägleda en sådan utveckling kan standardisering vara ett konkret hjälpmedel.

Utredningen vill därför lyfta fram att det nyligen fastställts en ny Europastandard för Design för Alla,¹² Denna standard har ett tydligt processfokus och handlar om hur Design för alla eller universell utformning kan göras till en del av ledning och styrning av organisationer.¹³

5.2.6 Kostnadseffektivt eller kostnadsdrivande?

Vid en första anblick är det lätt att anta att universell utformning per definition skulle innebära ökade kostnader för samhällets olika delar. Regeringen understryker dock i sina direktiv att:¹⁴

...Principen handlar inte heller om att lägga på nya kostnader utan ska betraktas som en vägledning som möjliggör överväganden så att onödiga hinder för användningen kan undvikas...

...ska utgå ifrån att åtagandet och kostnaderna för offentlig och privat sektor inte ska öka...

Liksom de flesta reformer och förändringar av arbetssätt kommer troligen ett arbete i enlighet med principen om universell utformning innebära såväl ekonomiska vinster som kostnader, åtminstone

¹² SS-EN 17161:2019, *Design för alla – Tillgänglighet enligt ett Design för alla- förhållningssätt för produkter, varor och tjänster* fastställdes den 2019-03-13, se <https://sis.se/produkter/miljo-och-halsoskydd-sakerhet/ergonomi/ss-en-171612019/>, hämtad 2019-04-02.

¹³ I standarden används begreppet "Design för Alla" i stället för "Universell utformning". Standarden skiljer dem inte åt utan beskriver att båda ofta används med samma innebörd.

¹⁴ Dir. 2017:133.

ur ett kortsiktigt perspektiv. Vår utgångspunkt är dock att ett universellt utformat arbetssätt har potential att ge betydande möjligheter till ökad effektivitet såväl i tids- som resursåtgång.

Utredningen menar också att det är värdefullt att föra ett resonemang om såväl vinster som kostnader när principen om universell utformning används som en vägledande princip inom en verksamhet. Inte minst är det centralt att väga eventuella kortsiktiga kostnader för en universellt utformad lösning mot de kostnader för anpassning som kommer av en traditionellt utformad lösning vilken fokuserar på behov hos en begränsad del av befolkningen.

I utvecklingen av nya arbetssätt där universell utformning används är det därför centralt att parallellt utveckla metoder för att göra ekonomiska analyser som tar hänsyn till direkta och indirekta kostnader på kort och lång sikt.

6 En god grund för styrning och uppföljning

6.1 En modern styrning genom samverkan

Utredningens förslag:

- De statliga myndigheternas generella ansvar ska även fortsättningsvis regleras i förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. Utredningen föreslår dock att myndigheternas ansvar enligt förordningen förtydligas så att myndigheterna i sitt arbete med att nå det funktionshinderspolitiska målet, bland annat ska integrera ett människorättsperspektiv i sin verksamhet. I detta arbete ska FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande och ansvars- och finansieringsprincipen beaktas.
- Myndigheterna ska verka för att deras lokaler, information och verksamhet i övrigt är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning och de ska genomföra och utveckla verksamheten så att den i största möjliga utsträckning är tillgänglig för alla utan behov av anpassning eller specialutformning (universell utformning).
- Myndigheterna ska ha god kunskap om FN-konventionen och ska verka för att öka kunskapen om konventionen i samhället.

Utredningens bedömningar:

- Utformningen av ett styr- och uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken ska utgå från politikens tvärsektoriella karaktär samt ett människorättsperspektiv.
- Styr- och uppföljningssystemet för funktionshinderspolitiken ska utgå från ansvars- och finansieringsprincipen.
- Styr- och uppföljningssystemet för funktionshinderspolitiken ska bygga på samverkan i nätverk och med tydlig ansvarsfördelning (så kallad *governance* eller samhällsstyrning).
- Det finns behov av ökad medvetenhet om FN-konventionen och hur den ska tillämpas i hela samhället.

I detta avsnitt beskriver utredningen vårt förslag till ett nytt styr- och uppföljningssystem i principiella drag. Vi beskriver också i korthet viktiga byggstenar i detta system såsom FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN-konventionen) och dess betoning av frågor om funktionshinder som mänskliga rättigheter, alla myndigheters grundläggande ansvar för funktionshinderspolitiken och det sektorsvisa ansvaret för politiken som följer av ansvars- och finansieringsprincipen. Vi redogör också för forskning som pekar på problem med traditionell målstyrning inte minst av tvärsektoriella områden och som i stället pekar mot styrning genom samverkan i nätverk (s.k. *governance*) som en framkomlig väg.¹

6.1.1 En översikt av det nya systemet

Funktionshinderspolitiken är tvärsektoriell till sin karaktär. Det bör dock understrykas att det är regeringen som ansvarar för att politiken får genomslag inom respektive sektorsområde. Den sektorsvisa styrningen som utgår från ansvars- och finansieringsprincipen utgör alltså grunden för utredningens förslag till nytt styr- och uppföljningssystem.

¹ I författandet av detta avsnitt har vi haft stor hjälp av synpunkter och underlag från fil.dr. Martin Qvist, expert till utredningen.

Vidare har alla myndigheter ett ansvar som regleras genom förordningen (2001:526) om statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken (genomförandeförordningen). Utredningen föreslår också att detta ansvar förtydligas inom ett par områden.

Vår analys är dock att detta inte är tillräckligt, politikens tvärsektoriella karaktär förutsätter ett bredare perspektiv på styrning. Ingen kan ensam ta ansvar för att målen ska nås. För att förverkliga målen måste såväl andra offentliga aktörer som kommuner och regioner, som funktionshindersrörelsen och den privata sektorn involveras i detta arbete. Det räcker alltså inte med att styra myndigheterna.

Utredningens förslag till styrning av funktionshinderspolitiken utgår därför från modern forskning om *governance* eller samhällsstyrning. En styrning som betonar vikten av samverkan, uppföljning, kunskapsspridning och konkreta insatser för att koppla samman aktörerna i funktionshinderspolitiken. Detta är en styrform som visat sig lämplig för områden som likt funktionshinderspolitiken är av tvärsektoriell karaktär. Centralt för denna forskning är att styrningen bygger på samverkan i nätverk samtidigt som ansvarsfördelningen mellan aktörerna är tydlig. I dessa nätverk ges någon vanligen ansvaret att vara samordnare eller ”facilitator”.

Det förslag som utredningen presenterar i kapitel 7 bygger på att den huvudsakliga styrningen och uppföljningen av funktionshinderspolitiken ska ske inom sju prioriterade samhällsområden. Vår bedömning är att det är av avgörande vikt att ett antal myndigheter ges ett tydligt mandat och ansvar att samordna insatserna inom ett samhällsområde. Detta bygger på behovet av att myndigheterna ges och tar en tydlig roll utifrån sitt uppdrag för att skapa tyngd och genomslag för arbetet. Inom varje område ges därför en myndighet ett särskilt ansvar för att samordna arbetet.

Vidare pekar vi ut ytterligare myndigheter som utifrån sina befintliga uppdrag ska medverka i styrningen och/eller uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Detta arbete ska inte ske i något vakuum. Representer från andra myndigheter, kommuner och regioner, funktionshindersrörelsen ska därför involveras på det sätt som är lämpligt utifrån samhällsområdets karaktär.

Arbetet ska ske utifrån övergripande mål som tar sin utgångspunkt i det nationella målet och FN-konventionen. Detta mål ska

följas upp utifrån indikatorer som aktörerna inom samhällsområdet själva tar fram. Resultaten ska också återrapporteras regelbundet.

Vi vill slutligen understryka betydelsen av politisk uppbackning på bred front för att politiken ska ta fart. Ett aktivt engagemang från politikerna är av avgörande betydelse för att det nya nationella målet ska uppnås.

6.1.2 Det nationella målet och FN-konventionen innebär fokus på mänskliga rättigheter

En viktig utgångspunkt för våra förslag är de åtaganden som Sverige gjort genom att ratificera FN-konventionen. Konventionen får också en extra central betydelse genom att det nya nationella målet för funktionshinderspolicen har denna som utgångspunkt. Utformningen av en modern styrning och uppföljning måste därför utgå från ett människorättsperspektiv. Vidare menar utredningen att kunskap och medvetenhet om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som just mänskliga rättigheter har ett egenvärde. När människorättsperspektivet används systematiskt i en verksamhet kan arbetet beskrivas som rättighetsbaserat eller som människorättsbaserat arbete. Ett människorättsbaserat arbetssätt utgår ifrån idén om att de mänskliga rättigheterna både utgör mål och medel, de ska därför finnas med i alla led i verksamheten; i planering, genomförande och uppföljning.

Ett styr- och uppföljningssystem måste därför både leva upp till de krav FN-konventionen ställer på dess utformning, till exempel kravet på aktiv involvering av funktionshinderrörelsen, och vara kapabelt att bidra till att alla konventionens rättigheter åtnjuts av personer med funktionsnedsättning. FN-konventionen innehåller såväl ett antal generella artiklar som kan sägas vara allmänt gällande, som mer specifika som berör tillämpningen inom olika samhällssektorer eller -områden. Artiklarna i konventionen som beskrivs närmare i kapitel 7 har varit en viktig utgångspunkt såväl i vårt val av prioriterade samhällsområden som vid formulerandet av övergripande mål.

Kunskapen om FN-konventionen måste bli bättre

Enligt utredningens bedömning finns det fortfarande tydliga behov av att stärka kunskapen om FN-konventionen hos myndigheter och andra berörda, trots att det gått över tio år sedan Sverige ratificerade konventionen. Vi menar att det är en framgångsfaktor för att nå det nationella målet för funktionshinderspolitiken att innehållet i FN-konventionen blir mer allmänt känt.

Utredningen föreslår därför att det av genomförandeförordningen ska framgå att myndigheterna ska ha god kunskap om FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och ska verka för att öka kunskapen om konventionen i samhället.

Av konventionens artikel 8 framgår bland annat att staterna ska vidta omedelbara, effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att höja medvetandet i samhället om personer med funktionsnedsättning och för att främja respekten för deras rättigheter och värdighet. Vidare ska man enligt konventionen genomföra utbildningsprogram som ökar medvetenheten om personer med funktionsnedsättning och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Utöver detta har Sverige åtagit sig enligt konventionens fjärde artikel att främja utbildning i konventionens rättigheter för personal och specialister som arbetar med personer med funktionsnedsättning. Det är därför viktigt att skapa en process så att kunskapen integreras i och formar både verksamhetens arbetssätt och resultatet av verksamheten.²

6.1.3 Alla myndigheter har ett grundläggande ansvar

Samtliga statliga myndigheter har redan i dag ett uttalat ansvar inom funktionshinderspolitiken. Myndigheternas grundläggande ansvar regleras i genomförandeförordningen. Enligt denna ska myndigheter under regeringen utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen. Myndigheterna

² Under 2015–2017 genomförde MFD en kommunikationssatsning för att öka kännedomen om FN-konventionen. I myndighetens slutrapportering av uppdraget bedömdes att kännedomen om konventionen har ökat, men att det återstod mycket arbete för att den skulle bli mer känd och mer använd. Erfarenheter från kommunikationssatsningen visar bland annat på ett stort behov av målgruppsanpassat stödmaterial till olika delar av den offentliga förvaltningen. MFD menade också att funktionshinderperspektivet inte var tillräckligt uttalat och synligt i de nationella MR-satsningar som genomförs av andra offentliga aktörer. Om konventionen ska få genomslag krävs ett enligt myndigheten intersektionellt arbetssätt. MFD kommer att på olika sätt se till att erfarenheterna från satsningen integreras i myndighetens ordinarie verksamhet. MFD (2018).

ska verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.

Förordningen innebär också en skyldighet att göra myndigheters lokaler, verksamhet och information tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom att bland annat genomföra inventeringar och utarbeta handlingsplaner. Myndigheterna ska, när det finns anledning till det, samråda med Myndigheten för delaktighet (MFD) om hur sådana ska utformas.³

I sitt förslag till ny strategi föreslog MFD att de statliga myndigheternas ansvar uteslutande skulle styras av genomförandeförordningen. MFD föreslog dessutom en skärpning av denna förordning som innebär en tydligare anknytning till FN-konventionen och det nya nationella målet för funktionshinderspolicen.

Utredningens bedömning är att genomförandeförordningen är ett viktigt instrument för att reglera det grundläggande ansvar som alla myndigheter har inom funktionshinderspolicen. Vi bedömer dock i likhet med MFD att förordningen ska ses över så att det ansvar som statliga myndigheter i dag de facto redan givits genom riksdagens beslut om nytt mål för funktionshinderspolicen tydligare framgår.

Vi föreslår därför att genomförandeförordningen förtydligas och kompletteras enligt följande:

1. Myndigheterna ska bidra till det funktionshinderspoliciska målet, bland annat genom att integrera ett människorättsperspektiv i sin verksamhet. FN-konventionen ska vara vägledande i detta arbete.
2. Ansvars- och finansieringsprincipen ska beaktas i detta arbete.
3. Myndigheterna ska verka för att deras lokaler, information och verksamhet i övrigt är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och de ska genomföra och utveckla verksamheten så att den i största möjliga utsträckning är tillgänglig för alla utan behov av anpassning eller specialutformning (universell utformning).
4. Inom sju prioriterade samhällsområden ges vissa myndigheter ett särskilt ansvar som anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning (se avsnitt 7.4.)

³ Förordning 2001:526 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolicen.

5. En skyldighet för myndigheterna att samråda med funktionshindersrörelsens organisationer om genomförande, uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken införs (se avsnitt 6.2.)
6. Ett krav införs på myndigheterna att ha god kunskap om FN-konventionen och verka för att öka kunskapen om konventionen i samhället.

6.1.4 Ansvars- och finansieringsprincipen

Funktionshinderspolitiken är tvärspektoriell till sin karaktär, men det är viktigt att understryka att det är regeringen som ansvarar för att politiken får genomslag inom respektive sektorsområde. Detta är inte ett ansvar som kan delegeras till en enskild myndighet. Den sektorsvisa styrningen av myndigheterna utgör grunden för funktionspolitikens genomförande och utgår från den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen. Principen innebär i sina huvuddrag att varje sektor i samhället har ansvar för att funktionshinderspolitiken genomförs. Det är hela samhällets ansvar att se till att människor inte exkluderas och att alla människors kompetens tas tillvara.⁴

Riksdagen har dessutom relativt nyligen ställt sig bakom att principen tydligt ska gälla. Kostnaderna för att undanröja hinder och skapa tillgänglighet för alla människor ska finansieras inom ramen för ordinarie verksamheter.⁵ Principen är därför central för hur en myndighet ska använda de medel den har; verksamheten ska realisera alla rättigheter med de medel myndigheten förfogar över. Som principen preciserats innebär den att varje sektor ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionsnedsättning.⁶

Det är samtidigt viktigt att det är regeringens och riksdagens ansvar att se till att det finns tillräckliga resurser på myndighetsnivå för att faktiskt ta vidta de åtgärder som följer av konventionen. I denna ansvarsrelation betyder inte ansvars- och finansieringsprincipen att ansvar de facto har tagits. Här krävs även att principen fungerar – alltså att myndigheter styrs till att följa den och att tillräckliga resurser anslås för att förverkliga ambitionerna.

⁴ Prop. 2016/17:188, s. 78.

⁵ Prop. 2018/19:1, utgiftsområde 9. Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 9, s. 113.

⁶ Prop. 1999/2000:79, s. 30.

Förutom att samtliga invånare, oavsett individuella förutsättningar, ska ha tillgång till samhällets olika funktioner och nyttigheter lyfter regeringen här alltså även fram den centrala aspekten att den kompetens som personer med funktionsnedsättningar besitter ska ses som en viktig och unik resurs i samhällets utveckling. Det är en resurs som inte kan slösas bort utan som ska tas tillvara i samhällsbygget.

6.1.5 Från government till governance

Ett tvärsektoriellt område som funktionshinderspolitiken innebär särskilda utmaningar i styrningshänseende eftersom ingen enskild aktör på egen hand kan nå de uppsatta målen, utan det krävs samordning av samhällets insatser så att dessa drar åt samma håll.⁷

Forskningen har visat att särskilt tvärsektoriella områden (vilket funktionshinderspolitiken utan tvekan är) är problematiska att styra med mål- och resultatstyrning. Det är svårt att här tillämpa en enkel och traditionell top-downorienterad styrningsmodell.

Specialiserade organisationer med prestationsbaserade mål har ofta haft ett för snävt fokus för att kunna hantera komplexa och gränsöverskridande frågor. De incitaments- och kontraktsbaserade formerna för styrning har ofta visat sig komplicerade att tillämpa i praktiken. De har inte lyckats lösa samordningsproblematiken. Begrepp som governance och nätverk har växt fram som ett alternativ utifrån idéer om samordning och deltagande.⁸

Funktionshinderspolitikens tvärsektoriella karaktär förutsätter enligt vår bedömning därför ett bredare perspektiv på styrning. Det räcker inte med att styra myndigheterna, vi måste även ta med andra aktörer i samhället som kommuner, regioner och den privata sektorn. Även om dessa inte kan styras på samma sätt som myndigheter så finns det andra sätt att utöva påverkan. Olika typer av uppföljning kan tillsammans med olika främjandeinsatser vara en viktig del i ett sådant breddat perspektiv på styrning. Det förslag vi lägger i kapitel 8 om att tillsätta en nationell samordnare syftar bland annat till att få ett bredare genomslag för politiken.

⁷ Qvist (2012), s. 10.

⁸ Se Qvist (2012) s. 32 f. och därtill anknyttande referenser.

Ett tema i senare tids förvaltningsforskning är att den statliga styrningen gått från *government* till *governance*.⁹ Med *governance* avses en förhandlings- och samverkansbaserad styrning där beslutsfattandet decentraliseras och i högre grad äger rum i nätverk med aktörer från offentlig och privat sektor.¹⁰ En styrning som betonar vikten av samverkan, uppföljning, kunskapsspridning och konkreta insatser för att koppla samman aktörerna i funktionshinderspolitiken. Begreppet *governance* definieras mer eller mindre brett i litteraturen och översätts också på flera sätt. I den betydelse utredningen använder begreppet *governance* kan det översättas till *interaktiv samhällsstyrning* eller kort och gott *samhällsstyrning*. I utredningen kommer vi att växla mellan dessa översättningar.¹¹ Vi skiljer här mellan styrningen av enskilda myndigheter, vilket brukar betecknas som *government* i litteraturen, och det bredare perspektiv på styrning som *governance* eller samhällsstyrning innebär och som även innefattar andra aktörer och andra former för påverkan.

Framväxten av *governance* förklaras ofta av att de stats- och marknadsbaserade modellerna för styrning har misslyckats med att lösa komplexa samhälleliga problem. Staten har vidare blivit mer differentierad och fragmenterad. Gränsen mellan stat och samhälle blir också vagare på grund av den ökande andelen nätverk av både privata och offentliga aktörer.¹² Nätverk är komplexa och dynamiska, och det finns därför en fara i att fokusera på linjära deterministiska samband.¹³

Styrning genom nätverk blir mindre hierarkisk och kontrollerande och i stället mer horisontell genom att den i högre grad baseras på förhandling, dialog, ekonomiska incitament och normbildning.¹⁴

Styrningen ställer krav på samordning och vad som i forskningen benämns ”strategic leveraging”.¹⁵ Lyckade nätverk utmärks enligt forskare av att man involverar berörda aktörer i styrningen och att man skapar utrymme för probleminentifiering, problemlösning och informationsutbyte.¹⁶ Medlemmarna vet att de är beroende av varandra för

⁹ Sørensen (2006). Qvist (2017), s. 84.

¹⁰ Qvist (2017), s. 84.

¹¹ Se t.ex. Montin & Hedlund (2009) och Pierre & Sundström (2009).

¹² Sørensen (2006).

¹³ Koliba (2014), s. 84 ff.

¹⁴ Qvist (2017), s. 84.

¹⁵ Keast & Mandell (2014), s. 33 ff.

¹⁶ Koliba (2014), s. 84 ff.

att uppnå resultat. Man måste därför lösa problem gemensamt. Här får staten en ny roll: "facilitation" (där man ska stödja och främja snarare än att styra i detalj) och "interaction". Det vill säga man styr inte de individuella aktörerna utan snarare mot interaktionen eller samspelet mellan dem.¹⁷ En mängd olika faktorer har betydelse för att styrning i nätverk ska fungera i praktiken. I detta sammanhang är det värt att peka på några övergripande förutsättningar som beskrivs i en dansk studie av funktionshinderspolitik genom sektorsansvar. Här nämns följande förutsättningar:

1. Ett antal aktörer, varav minst en är offentlig
2. Att alla parter har ett ansvar för uppgiften
3. Att alla bidrar med resurser
4. Att alla engagerar sig i att insatsen ger resultat
5. En stabil relation mellan parterna över tid.¹⁸

6.1.6 Alla måste ta sitt ansvar

Den forskning om governance som vi redogjort för ger på många sätt en god beskrivning av de utmaningar som det innebär att styra och följa upp funktionshinderspolitiken. Detta synsätt har på många sätt präglat de förslag om ett nytt styr- och uppföljningssystem som utredningen lägger förslag på i följande kapitel.

Också den slutsats som Tillitsdelegationen dragit (se avsnitt 6.1.7) om att de som bedriver eller berörs av en verksamhet måste involveras i styrningen harmonierar väl med utgångspunkterna för denna utredning.¹⁹ Vi ser därför inte som vår uppgift att ta fram många och detaljerade mål, indikatorer och andra uppföljningskrav för berörda myndigheter. Det bedömer vi vara en uppgift som sköts bäst av de berörda myndigheterna själva.

Det är dock viktigt att påpeka att utredningens betoning av governance inte innebär att vi skulle anse att andra former av styrning inte är relevanta eller att en styrning som bygger på governance löser alla problem.

¹⁷ Keast & Mandell (2014), s. 33 ff.

¹⁸ Bengtson (2005), s 108 f.

¹⁹ SOU 2018:47, s. 183 f.

Vi har i stället sett som vår uppgift att lägga grunden till *ett system eller en process* där myndigheterna inom relevanta samhällsområden tillsammans med intressenter som funktionshindersrörelsen, kommuner, regioner med flera bedriver ett gemensamt arbete för att det nationella målet ska kunna nås.

För utredningen har det handlat om att fokusera på *processen* snarare än på att specificera ett resultat som ska uppnås. Det är samtidigt viktigt att påpeka att den ökade tonvikten på att myndigheter ska samverka i nätverk inte minskar myndigheternas enskilda ansvar på området. Tydliga ansvarsförhållanden är snarare en förutsättning för att den samverkan som man vill åstadkomma ska fungera. Det är mot denna bakgrund vi i avsnitt 7.4 föreslår att de myndigheter som ska ha ett särskilt ansvar får detta reglerat i sina respektive instruktioner.

Det kan dock uppstå problem om den sektorsvisa styrningen inte harmonierar med det "horisontella" åtagandet för funktionshinderspolitiken. För att den tvärspektoriella samverkan som vi eftersträvar ska komma till stånd måste regeringens styra myndigheterna så att dessa arbetar på ett sätt som harmonierar med och understödjer det horisontella åtagandet. Regeringen måste vara närvarande och vara beredd att vidta åtgärder om inte arbetet ger resultat och sker i tillräcklig takt.

Utredningen har inte sett att våra förslag innebär att de statliga myndigheterna ges uppdrag eller tillförs uppgifter som ligger utanför redan beslutade politiska mål och riktlinjer. Följande gäller sedan tidigare och är den bas som utredningen arbetat fram sina förslag och bedömningar utifrån:

1. Sverige har ratificerat FN-konventionen och är därmed juridiskt bundet att implementera den.
2. Riksdagen har antagit ett nytt nationellt mål utifrån denna konvention.
3. Alla myndigheter har i dag ett ansvar utifrån genomförandeförordningen att beakta de funktionshinderspolitiska målen och verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.

4. Flera myndigheter har redan i dag utöver detta viktiga uppgifter. Tio myndigheter har till exempel ett särskilt sektorsansvar eller motsvarande för funktionshinderspolitiken.

I avsnitt 7.4. lägger vi förslag på att vissa myndigheter ska ha ett särskilt utpekat samordningsansvar inom strategiskt viktiga samhällsområden. Den process vi föreslår med ökade krav på samverkan och samarbete och uppföljning, men med mindre detaljstyrning, syftar till en effektivisering i utförandet av de uppgifter som de statliga myndigheterna redan har. Utredningen bedömer därför inte att förslagen innebär att myndigheterna tillförs nya uppgifter som innebär ökade kostnader.

Utredningen vill understryka behovet av att riksdag och regering noga följer utvecklingen av den nya funktionshinderspolitiken. Ett aktivt deltagande och engagemang från den folkvalda nivån är av avgörande betydelse för att den nya politikens ambitioner ska kunna förverkligas. Förutom politisk uppbackning krävs en sektorsövergripande uppföljning för att lyfta frågornas prioritering så denna utvecklade samhällsstyrning ger konkreta resultat.

Det styr- och uppföljningssystem som vi föreslår bygger därför på en löpande dialog mellan olika nivåer i systemet vilket ger riksdag och regering underlag för att agera och utveckla styrning och uppföljning löpande. Vidare har en utgångspunkt för oss varit att i likhet med bland annat Tillitsdelegationens tankegångar nedan att de som ansvarar för en viss verksamhet också måste ges ansvar för att följa upp den och även ha nytta av denna uppföljning.

6.1.7 Tidigare erfarenheter och tankar om målstyrning

Flera utredningar har pekat på problem med den mål- och resultatstyrningsmodell som använts för att styra den offentliga sektorn. 2007 års *Styrutredning* påpekade i sitt betänkande *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75)¹ att den långtgående målstyrningen lett till problem. De politiska målen har ofta översatts till mål på olika nivåer där de kausala sambanden mellan mål inte är självklara. En given koppling mellan övergripande mål och mål och medel på lägre nivåer har ofta saknats. Myndigheterna

förfogar inte alltid över medel med vars hjälp ett övergripande mål skulle kunna uppnås.²⁰

Den politiska viljeinriktningen formulerades enligt Styrutredningen ofta genom visionära eller övergripande mål men lämpade sig inte för den konkreta styrningen av myndigheterna. En central uppgift för Regeringskansliet var därför att göra analyser av hur dessa övergripande mål kan översättas till uppdrag till myndigheterna. Hur uppdraget formulerades var något som måste variera från myndighet till myndighet. Det måste dock formuleras så att det kan realiseras inom ramen för myndighetens befogenheter.²¹

Också tillsättandet av den fortfarande verksamma *Tillitsdelegationen* kan ses som ett svar på upplevda problem med ambitionen att styra med mål. En av de, enligt oss, intressantare poängerna i delegationens huvudbetänkande *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (SOU 2018:47) är att tilliten måste öka mellan de som styr och de som styrs. En sådan tillit utvecklas bäst genom en kontinuerlig kommunikation och dialog.

När det gäller de mål som används i mål- och resultatstyrningen, bör de enligt Tillitsdelegationen tas fram och utvecklas tillsammans av de som styr och de som styrs. I dag är det ofta givet att de som styr verksamheten tar fram målen oberoende av verksamhet. Här behöver enligt delegationens bedömning styrningen se till att delegera mandat eller befogenheter till verksamheterna så att dessa blir delaktiga och kan komma in och forma processen kring att ta fram mål- och resultatstyrningen. Om det kan etableras en kontinuerlig och jämbördig kommunikation, kan de mål och den uppföljning och utvärdering som genomförs bli mer ändamålsenlig och samtidigt minska risken för negativa bieffekter på verksamheten. En tillitsbaserad mål- och resultatstyrning bygger också på en kontinuerlig och nära dialog mellan den verksamhet som följs upp och utvärderas och de som ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten.²²

²⁰ SOU 2007:75, s. 14 f.

²¹ Ibid, s. 15.

²² SOU 2018:47, s. 183 f.

6.2 Mänskliga rättigheter och bred förankring i styrningen

Utredningens bedömningar:

- Ett tydligt politiskt ansvar på nationell nivå krävs för att funktionshinderspolitikens mål ska nås och rättigheter enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska förverkligas.
- Det finns ett behov av att se över hur svensk lagstiftning och dess utfall förhåller sig till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredningen menar att den föreslagna nationella MR-institutionen kan genomföra en sådan uppgift.

I det här avsnittet redogör utredningen för hur Sveriges åtagande grundat på mänskliga rättigheter påverkar styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken. Vi beskriver vad det innebär att anta ett människorättsperspektiv och att arbeta människorättsbaserat i enlighet med FN-konventionen.

Vi utvecklar vidare resonemang om tre aspekter av styrning och uppföljning som utredningen menar behöver utgöra bärande pelare för att genomföra funktionshinderspolitiken och förverkliga rättigheter enligt FN-konventionen. Dessa tre aspekter är:

1. ett tydligt politiskt ansvar på nationell nivå
2. funktionshinderrörelsens roll i processer som rör styrningen och uppföljningen av funktionshinderspolitiken
3. ansvaret för genomförandet av politiken på regional och lokal nivå.

Genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken från 2017 kräver ett omfattande reformarbete som berör hela samhället. Kopplingen till mänskliga rättigheter har påtagligt stärkts sedan riksdagen beslutade om det nya målet för politiken och förtydligas ytterligare genom de förslag utredningen nu lägger fram.

Utredningens förslag syftar sammantaget till att skapa ett styr- och uppföljningssystem som ger riksdag och regering förutsättningar för att driva utvecklingen mot att funktionshinderspolitikens mål nås och att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förverkligas. Det innebär i sin tur att systemet för styrning och uppföljning kommer att ha en central funktion i att ge politiken viktiga signaler om att rikta in styrning där det behövs för att uppnå den nya politikens målsättningar.

Människorättsperspektiv och ett människorättsbaserat arbetssätt i styrning och uppföljning²³

Utredningen anser att det är lämpligt att inleda resonemanget om hur mänskliga rättigheter påverkar styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken med att vi kortfattat redogör för ett människorättsperspektiv och ett människorättsbaserat arbetssätt.

Ett rättighetsperspektiv innebär att förstå, förklara eller angripa en fråga utifrån att alla invånare har rättigheter (rättighetsbärare) och att det finns en ansvarig part som har att se till att rättigheterna uppfylls (skyldighetsbärare). Människorättsperspektivet innehåller centrala principer som FN-konventionen har gemensamt med andra konventioner, såsom FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och Barnkonventionen. Dessa principer omfattar:

- Jämlikhet och icke-diskriminering, som innebär att allt som krävs för att ha mänskliga rättigheter är att vara människa, och att olikheter människor emellan inte diskvalificerar någon från rollen som rättighetsbärare och rätten till jämlika möjligheter.
- Inkluderande deltagande och självbestämmande, som innebär att få information och möjligheter att ta beslut och påverka riktningen av sitt liv i stort och smått, både kollektivt genom organisationer och som individ.
- Ansvar och transparens, som innebär att invånare ska veta sina rättigheter och att det ska finnas tydliga vägar för individen att kräva ansvar när uppfyllandet av rättigheter brister liksom krav på transparens som gör ansvarsutkrävande möjligt.

²³ Baserat på underlag från jur.dr. Anna Bruce, expert till utredningen.

Ett människorättsbaserat arbetssätt innebär att utgå från individen och att arbeta utifrån dessa principer. Den kanske mest centrala aspekten av ett människorättsbaserat arbetssätt är att sätta rättighetsbäraren i centrum för arbetet.

I Sverige reglerar lagstiftning vanligen skyldigheter för en offentlig utförare av en tjänst. Lika fullt krävs att rättigheterna uppfylls i praktiken. Om man upptäcker hinder för uppfyllandet av rättigheterna är lagstiftaren därför skyldig att se till att ändra eller komplettera lagstiftningen. I FN-konventionen reglerar de enskilda artiklarna olika livsområden och ofta framgår specifika styrmedel som ska tillämpas för att förverkliga den rättighet artikeln skyddar. Som övergripande skyldighet kvarstår att Sverige ska ta ”alla [...] ändamålsenliga åtgärder” för att säkerställa åtnjutandet av rättigheterna.²⁴ Det innebär att det slutgiltiga svaret på om Sverige fullföljt sitt åtagande att genomföra konventionen genom lämplig och tillräcklig styrning är avhängigt resultatet.

6.2.1 Tydligt politiskt ansvar

Bred palett av åtgärder på flera nivåer

Utredningen har noterat att det kan vara svårt att få genomslag för internationella åtaganden som ska implementeras på alla samhällsnivåer. De internationella åtagandena uppfattas inte sällan som abstrakta och svåra att tillämpa i en nationell, regional och lokal kontext.

Det kan i sin tur bero på bristande erfarenhet av att koppla samman internationella åtaganden med politik och verksamhet på alla samhällsnivåer. Enligt utredningens uppfattning bör detta vara ett skäl till att vi inte sett ett tillräckligt genomslag för FN-konventionen under de tio år som passerat sedan Sverige ratificerade densamma. Det finns alltså en risk för att den nya funktionshinderspolitiken därför skulle kunna bli en symbolhandling utan ett påtagligt praktiskt genomslag.

Staternas åtaganden under konventionen omfattar alla delar av den offentliga styrningen och förvaltningen. Riksdag och regering ska ”säkerställa att myndigheter och offentliga institutioner handlar i enlighet med konventionen”, inbegripet myndigheter på regional

²⁴ FN-konventionen artikel (1a).

och lokal nivå. Det åligger alltså riksdag och regering att styra på ett sådant sätt att verksamhet på alla nivåer (statlig, regional och lokal) har förutsättningar för att leva upp till de åtaganden som Sverige gjort genom att ratificera FN-konventionen, och att säkerställa att det faktiskt sker.²⁵ Ur konventionshänseende så påverkas inte ansvaret för genomförande av konventionen på olika nivåer ens om en stat har en federal struktur²⁶ eller om staten som Sverige har kommunalt självstyre. Även styrning av privat och ideell sektor krävs i genomförandet av FN-konventionen.²⁷

Riksdag och regering ska vidta alla ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i FN-konventionen.²⁸ Av de verktyg som FN-konventionen pekar ut kommer utredningen redovisa vissa överväganden och förslag här när det gäller:

- Översyn av lagstiftning
- Integrering av frågor om funktionshinder och rättigheterna i FN-konventionen
- Samråd med och involvering av organisationer och personer med funktionsnedsättning.

FN-konventionen pekar även ut följande verktyg som utredningen inte närmare berör:

- Budgetering och allokering av medel, kompetensutveckling, medvetandehöjande, normer och riktlinjer för tillgänglighet (inklusive universell utformning), forskning, utveckling, information och främjande av tillgång till ny teknik (inklusive universell utformning).

Översyn av lagstiftning behövs

Sverige har gjort ett vägval när det gäller relationen mellan nationell och internationell rätt. För att de internationella överenskommelser som Sverige tillträder ska bli gällande i den nationella rättsordningen krävs att de införlivas i nationell rätt. Det kan ske genom inkorporering eller genom transformering.

²⁵ FN-konventionen artikel 4 (1d).

²⁶ FN-konventionen artikel 4 (5).

²⁷ FN-konventionen artikel 4 (1e).

²⁸ FN-konventionen artikel 4 (1b).

Att en internationell överenskommelse inkorporeras innebär att konventionen som sådan blir del av den nationella rättsordningen. Transformeringsdäremot sker genom att konventioner helt eller delvis görs om till nationell författningstext. Införlivande sker i Sverige som huvudregel genom transformering. Trots att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna är bindande för det allmänna är de sällan tydliga i lagstiftningen som just åtaganden om mänskliga rättigheter.²⁹

För att leva upp till FN-konventionen behöver Sverige alltså säkerställa att den lagstiftning som finns inom alla samhällsområden och på alla samhällsnivåer är lämplig och tillräcklig för att förverkliga FN-konventionens rättigheter.

Enligt utredningens mening behövs en aktuell genomlysning av svensk lagstiftning utifrån hur den står i överensstämmelse med FN-konventionen. Det handlar om att utvärdera hur väl lagstiftningen, i såväl formell mening som i utfallet, fungerar i förhållande till att säkerställa FN-konventionens rättigheter. En liknande undersökning genomfördes i samband med att Sverige ratificerade FN-konventionen.³⁰ Sedan dess har Sverige fått rekommendationer från FN-kommittén som också har antagit flera allmänna kommentarer vilka syftar till att vägleda staterna i hur konventionen ska genomföras.³¹

Regeringen har nyligen låtit utreda inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Utredaren har lämnat förslag att en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (en s.k. MR-institution) benämnd *Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter*, ska inrättas som en ny myndighet under regeringen. Institutionens övergripande uppdrag ska vara att självständigt främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Institutionens bevakning och undersökningar ska kunna ta sikte på alla slags hot, hinder och brister i fråga om respekten för och genomförandet av de mänskliga rättigheterna. De ska kunna omfatta befintliga lagar

²⁹ SOU 2010:70, s. 18 f.

³⁰ Ds 2008:23 och Prop. 2008/09:28.

³¹ När länder binder sig för internationella konventioner finns två alternativa tillvägagångssätt. Att binda sig först och rätta till brister för att leva upp till rättigheter sedan, eller rätta till bristerna först och sedan binda sig. När det gäller FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning valde Sverige det första, medan exempelvis Norge och Finland valde den andra. I samband med ratificeringsprocessen i Sverige tillsattes en särskild utredare att se över förutsättningarna för Sverige att binda sig vid konventionen (Ds 2008:23). Utredaren konstaterade att mycket arbete återstod men att inget hindrade att Sverige ratificerade konventionen och fakultativa protokollet (där klagorätten är reglerad). Därigenom var Sverige 2008 först i Norden med att ratificera FN-konventionen. Norges ratificeringsprocess pågick till 2013. Island och Finland ratificerade FN-konventionen 2016.

och andra författningar men även offentliggjorda förslag till sådana. Institutionen ska även kunna göra undersökningar av hur författningarna tillämpas och andra empiriska undersökningar av betydelse för frågan om de mänskliga rättigheternas genomslag, exempelvis om allmänhetens kunskaper om rättigheterna.³²

Enligt det aktuella utredningsförslaget ska institutionen fullgöra de uppgifter som ankommer på en oberoende nationell mekanism enligt FN-konventionen. Detta inkluderar bestämmelsen i artikel 33 (3) om att det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, ska involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet. Förslagen föreslås träda i kraft fr.o.m. år 2021.³³

Nationella institutioner till skydd för mänskliga rättigheter har en viktig roll när det gäller implementeringen av mänskliga rättigheter i nationell lagstiftning och praxis. Mandatet och organisationen för institutionerna grundas på de s.k. Parisprinciperna, som delar upp det övervakande momentet i tre nivåer.

1. Institutionen ska undersöka och analysera gällande lagstiftning och administrativt regelverk, men också propositioner och andra förslag.
2. Institutionen har rätt att väcka frågor i relation till förverkligandet av lagstiftning och regelverk som har bäring på mänskliga rättigheter.
3. Institutionen har ansvaret för att väcka frågor om kränkningar av mänskliga rättigheter, även beträffande enskilda fall.³⁴

Enligt vår uppfattning är alltså en framtida MR-institution väl lämpad att genomföra en aktuell genomlysning av svensk lagstiftning utifrån hur den står sig i överensstämmelse med FN-konventionen.

Integrering av rättigheter i alla politikområden

Av FN-konventionen framgår att rättigheterna ska integreras på alla områden - i alla riktlinjer och program.³⁵ FN-konventionen ställer även vissa krav på förutsättningar för ett tvärsекtoriellt genomförande av konventionen på regeringsnivå. Det ska ske genom en eller

³² Ds 2019:4.

³³ Ibid.

³⁴ Kjaerum & Lind (2017), s. 107 f.

³⁵ FN-konventionen artikel 4 (1c).

flera kontaktpunkter inom regeringen för frågor som gäller genomförandet av FN-konventionen, så att frågor om funktionshinder genomsyrar alla områden av politiken. Artikel 33 (1) kräver även att Sverige på lämpligt sätt ska överväga att inrätta eller utse en samordningsmekanism inom regeringen för att underlätta genomförandet av FN-konventionen inom olika sektorer och på olika plan.³⁶

Syftet med att reglera dessa hur-frågor i konventionen har varit att undgå det som är känt som ”implementeringsglappet”. Det glapp som riskerar att uppstå när internationella mänskliga rättigheter enbart blir utfästelser på papper som inte får någon betydelse på nationell nivå.³⁷ En sådan risk har man alltså velat motverka genom krav på att staterna utser en eller flera kontaktpunkter och överväger att inrätta eller utse en samordningsmekanism.

Har funktionshinderspolitiken rätt hemvist?

I Sverige är socialministern ansvarig för funktionshinderspolitiken inom regeringen. I Regeringskansliet ansvarar enheten för familj och sociala tjänster vid Socialdepartementet för att samordna funktionshinderspolitiken, bereda beslut och i övrigt biträda regeringen i frågor som rör funktionshinderspolitiken. Sedan 2015 leder enheten en interdepartemental arbetsgrupp med företrädare för enheter på olika departement. Arbetsgruppen ska bistå igenomförandet av funktionshinderspolitiken, bland annat genom att bidra med områdesspecifika underlag. Vidare ska arbetsgruppen utbyta information och bidra till ett samordnat statligt agerande i regeringens löpande arbete med frågor som berör funktionshinderspolitiken.³⁸ För närvarande deltar arbetsgruppen i beredningen av de rekommendationer som FN-kommittén har lämnat till Sverige samt i att ta fram svar på FN-kommitténs lista med frågor till Sveriges rapport som ska lämnas senast 1 oktober 2019.³⁹

³⁶ FN-konventionen artikel 33 (1).

³⁷ Mental Disability Advocacy Center (2011).

³⁸ ”I arbetsgruppen ska företrädare ingå för de enheter på respektive departement som ansvarar för politiken för arbetsmarknad, socialförsäkring, folkhälsa, sjukvård och idrott, utbildning, transport, it, planläggning, bebyggelse och bostadsförsörjningsfrågor, kultur, rättsväsendet, konsumentfrågor, barnrätt, diskriminering, mänskliga rättigheter, ungdomspolitik samt jämställdhet. Vidare ska företrädare för Finansdepartementet ingå, En tjänsteman på den enhet som ansvarar för samordningen av funktionshinderspolitiken ska vara ordförande i arbetsgruppen”, utdrag protokoll S2015/06631/FST, 2015-10-15.

³⁹ FN (2018b), CRPD/C/SWE/QPR/2-3.

Under utredningens arbete har det framkommit synpunkter, bland annat från funktionshindersrörelsen och vissa myndighetsföreträdare om att ansvaret för funktionshinderspolitiken borde ligga hos det statsråd som ansvarar för övriga delar av politiken för mänskliga rättigheter. I dagsläget kan funktionshinderspolitiken uppfattas som ett undantag från en ordning som bygger på att samla samtliga frågor knutna till mänskliga rättigheter hos en minister och ett departement.⁴⁰

Utredningen har inte sett som sin uppgift att föreslå en förändring i regeringens inbördes ansvarsfördelning eller av Regeringskansliets organisation. Särskilt inte som den nyligen tillträdde regeringen rimligen haft möjlighet att genomföra en sådan förändring om den hade funnit det motiverat.

6.2.2 Ökat inflytande och delaktighet för dem det berör

Utredningens förslag:

- Myndigheter ska samråda med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning i processer som rör genomförande, uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken.

Utredningens bedömningar:

- Inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning ska säkerställas i processer som rör styrningen och uppföljningen av funktionshinderspolitiken på alla nivåer.
- Samråd i processer som rör genomförande, uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken bör utvecklas till att innebära konsultation eller dialog eller, då det är möjligt, långvarigt inflytande.

⁴⁰ I en tematisk studie om implementering och övervakning av FN-konventionen finns rekommendationer till staterna om struktur och roll för de nationella mekanismerna, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (A/HRC/13/29).

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har varit att lämna förslag på processer som säkerställer inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning i styrningen och uppföljningen av funktionshinderspolitiken på ett sätt som tillvaratar deras expertis. Funktionshindersrörelsen har varit aktiva idégivare och medskapare av flera betydelsefulla reformer under lång tid. Det har man lyckats med tack vare det engagemang som funnits i rörelsen sedan start som handlat om att samla en unik kunskap för att påverka inom ett eller flera samhällsområden.

Det finns således en lång tradition och erfarenhet av att funktionshindersrörelsen bidrar med erfarenheter, kunskap och synpunkter.⁴¹ Vi menar också att våra förslag ligger i linje med ett modernt förhållningssätt, där medborgare/rättighetsbärare också har en roll som samskapare av lösningar på olika samhällsutmaningar.

Medskapandeprocesser, ofta kallat människocentrerad design, är ett en central komponent i arbetet med universell utformning. Det handlar bland annat om att förstå och utgå från de strängaste kravställarnas behov (se även kap 5 och Bilaga 3). Här har alltså personer med funktionsnedsättning och funktionshindersrörelsen en viktig funktion.

Krav på samråd

Utredningen föreslår att det av förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken ska framgå att myndigheter ska samråda med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning i processer som rör genomförande, uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Detta i syfte att säkerställa inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning enligt FN-konventionens krav på aktiv involvering av personer med funktionsnedsättning.

⁴¹ Handikappförbunden (2014).

Aktiv involvering i beslut och övervakning

En central bestämmelse, artikel 4 (3), i FN-konventionen reglerar att organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning ska ingå i samråd och aktivt involveras i utformning och genomförande av lagstiftning och riktlinjer för att genomföra och övervaka att konventionen förverkligas liksom andra beslutsfattande processer som berör personer med funktionsnedsättning.⁴²

Det som avses i 4 (3) är samråd på alla samhällsnivåer; från högsta internationella och nationella beslutsfattande nivå till implementering närmast rättighetsbäraren. Med andra ord så inkluderas även riksdag och regering i kravet på samråd och aktiv involvering.

En förklaring till den starka betoningen på inflytande och delaktighet i FN-konventionen är rörelsen Disabled Peoples' International och *Voice of our own – Vox nostra* som uppstod på 1980-talet för att ge personer med funktionsnedsättning en egen röst, bland annat i FN. Den var främst en reaktion på att personer med funktionsnedsättning i många sammanhang enbart sågs som målgrupp och förmånstagare och att man inte hade talerätt i sina egna organisationer.⁴³ På 1990-talet anammade funktionshindersrörelsen också en slogan *Inget som påverkar oss utan oss – Nothing about us without us* för att driva krav på att involvera personer med funktionsnedsättning i policybeslut som berör dem själva.

Utgångspunkten för samråd och involvering är att de ska ha kapacitet för reell bäring på arbetet ”att genomföra denna konvention”. Det kräver i sin tur meningsfulla och resultatriktade former för samråd och aktiv involvering. Hur lämpliga dessa former är avgörs i slutändan av om de faktiskt möjliggör för målgruppens meningsfulla påverkan på funktionshinderpolitiken.⁴⁴

⁴² Allmän kommentar 7, artikel 4 (3) och 33 (3).

⁴³ www.dpiap.org/about/dpi_ap/, hämtad 2019-04-02.

⁴⁴ Baserat på underlag från jur.dr. Anna Bruce, expert till utredningen.

Olika former för samråd med funktionshindersrörelsen

Det finns många former för samråd mellan det offentliga och personer med funktionsnedsättning och funktionshindersrörelsen. Omkring 60 funktionshindersorganisationer får statsbidrag och Funktionsrätt Sverige, Lika Unika och Nätverket för unga med funktionsnedsättning (Nuft) utgör samarbetsorganisationer.

Funktionshindersdelegationen i Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet utgör Funktionshindersdelegationen ett forum för samråd, där funktionshindersrörelsen och olika ansvariga ministrar och statssekreterare lyfter angelägna och aktuella frågor.

Under strategiperioden 2011–2016 hade regeringen som ambition att i dialog med dåvarande ”Handikappdelegationen” vidga möjligheten till utökat samråd med funktionshindersorganisationerna och andra berörda under strategiperioden. Det skulle ske dels på regeringsnivå, dels på myndighetsnivå.⁴⁵ I samband med uppföljning av rekommendationer från FN-kommittén genomför Regeringskansliet dessutom särskilda ”sakråd” med funktionshindersrörelsen.⁴⁶

De första stegen mot mer institutionaliserade samrådsformer mellan regeringen och funktionshindersorganisationer togs 1995. Då tillsatte regeringen en statssekreterargrupp med ansvar för beredning och samordning av funktionshindersfrågor inom Regeringskansliet, bland annat för ”en departementsövergripande dialog med handikapprörelsen”.⁴⁷

När regeringen 1998 inrättade ”Handikappdelegationen” med ledamöter från funktionshindersrörelsen, var FN:s standardregler en starkt bidragande orsak. I beslutet skrev Socialdepartementet att delegationen ”utgör en nationell samordningskommitté för handikappfrågor”.⁴⁸ FN:s standardregler angav att stater var ansvariga för att inrätta nationella samordningskommittéer eller liknande och att

⁴⁵ Regeringen. *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*. Dnr: S2012.028.

⁴⁶ Sakråd är en arbetsmetod i Regeringskansliet som kan användas för att i en avgränsad sakfråga ta del av kunskap och perspektiv från det civila samhällets organisationer. Sakråd kompletterar andra former av samråd och ökar kvaliteten i regeringens underlag, [regeringen.se/sakrad](https://www.regeringen.se/sakrad), hämtad 2019-04-02.

⁴⁷ SOU 2004:54, s. 45.

⁴⁸ Regeringsbeslut 1998-03-05 (S98/1484/ST).

funktionshindersorganisationerna ”bör ha ett betydande inflytande i samordningskommittén för att få gehör för sina intressen”⁴⁹. Vidare betonades att stater ”bör ha fortlöpande kontakt med handikapporganisationerna och säkerställa att de kan delta i utformningen av den allmänna politiken”.⁵⁰

År 2001 ombildades Handikappdelegationen igen till ett forum för överläggning och ömsesidig information mellan regeringen och handikapporganisationerna i frågor som är av särskilt intresse för personer med funktionshinder.⁵¹ 2012 bytte delegationen namn till Funktionshindersdelegationen.

Funktionshindersråd och motsvarande vid statliga myndigheter

Många myndigheter har olika samråd med företrädare för funktionshindersorganisationer på nationell, regional och lokal nivå. MFD har kartlagt olika samråd med funktionshindersrörelsen och har bland annat konstaterat att många myndigheter har etablerade samråd och att samråden har utvecklats under den senaste strategiperioden. Samråd sker i form av funktionshindersråd, brukarråd eller brukardelegation knutet till myndigheterna.⁵²

I MFD:s senaste uppföljning av myndigheters arbete med att integrera ett funktionshindersperspektiv i sin verksamhet angav knappt hälften av de svarande myndigheterna att de samråder med funktionshindersorganisationer i arbetet med att förbättra tillgängligheten i myndighetens verksamhet.⁵³

MFD har flera råd knutna till den egna myndigheten med representation från funktionshindersrörelsen: funktionshindersråd, kunskapsråd och insynsråd.

⁴⁹ FN:s standardregler (A/RES/48/96), regel nr. 17.

⁵⁰ Ibid. Regel nr. 18.

⁵¹ SOU 2004:54, s. 45.

⁵² MFD (2016c).

⁵³ MFD (2019).

Forum för samråd i kommuner och regioner

I MFD:s senaste kartläggning svarande i princip alla kommuner och regioner att de har samråd med funktionshindersrörelsen på övergripande nivå.⁵⁴

I Norge och Danmark har man lagstiftat om funktionshindersråd i kommunerna. Där finns också utbildningar som funktionshindersrörelsen anordnar själva om påverkansarbete lokalt. I Norge har regeringen nyligen beslutat om föreskrifter om råd för äldre, personer med funktionsnedsättning och ungdomar.⁵⁵ Av föreskrifterna framgår bland annat att:

Departementet foreslår at rådene skal sikres involvering på et tidlig tidspunkt i den kommunale saksbehandlingen, slik at rådenes uttalelse kan ha mulighet til å påvirke utfallet av saken.

Utveckling av samråd för ökat inflytande och delaktighet

Statliga myndigheter, kommuner och landsting/regioner efterfrågar i allt större utsträckning erfarenheter och kunskaper som företrädare för funktionshindersrörelsen har. Men i många fall saknar de tydliga strategier och rutiner för samverkan. Det har Vårdanalys kommit fram till i en kartläggning av patient- och funktionshindersrörelsen. Vårdanalys lyfte också problemet med sjunkande medlemsantal i många patient- och funktionshindersorganisationer, vilket också bidrar till svårigheter att ”fånga rösten från dem det berör”. Samtidigt växer nya organisationer och organisationsformer fram.⁵⁶ Vårdanalys konstaterade också att det potentiella inflytandet tenderar att begränsas till hur agendan sätts, vilka frågor som tas upp och till att ge bidrag till förslag på hur problemen kan hanteras.⁵⁷

MFD har också konstaterat att många aktörer har organiserat samråd med funktionshindersorganisationer, men att syftet med samråden behöver utvecklas. Myndighetens eget arbete kommer att fokusera mer på samskapande med de aktörer som med rätt stöd kan bidra till utvecklingen i både problemanalys och lösningar och verka

⁵⁴ MFD (2019).

⁵⁵ Høring – ny forskrift om råd for eldre, for personer med funksjonsnedsettelse og for ungdom, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (dec 2018).

⁵⁶ Vårdanalys (2015).

⁵⁷ Johansson, Johansson & Scaramuzzino (2011).

för att alla offentliga aktörer aktivt involverar personer med funktionsnedsättning och organisationer som företräder dem.⁵⁸

Utredningen menar bland annat mot denna bakgrund att det finns utrymme för förbättringar när det gäller inflytande och delaktighet i olika sammanhang. Alltför ofta handlar samråd om informationsutbyte, där man delar information om det aktuella problemet, alternativ, möjligheter och/eller lösningar. Utredningen menar att samråd i processer som rör genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken – för att säkerställa inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning – företrädesvis ska ske genom:

1. *Konsultation* där det finns utrymme att diskutera information om det aktuella problemet, alternativ, möjligheter och/eller lösningar, eller
2. *Dialog* i syfte att säkerställa att olika intressen, kunskap och önskemål förstås och beaktas i processen, eller då det är möjligt genom
3. Ett långsiktigt *inflytande*, från att identifiera problem, utveckla alternativ och lösningar till förslag för genomförande, beslutsunderlag till uppföljning och utvärdering.⁵⁹

Under olika skeden av en process kan olika former för samråd också växelverka. Detta belyser bland annat Europarådets vägledning för samverkan och inflytande, *Koden för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen*. Genom att analysera hur organisationerna involveras i olika skeden av processen, hjälper koden organisationer och myndigheter att utveckla sin samverkan.⁶⁰

⁵⁸ MFD (2019).

⁵⁹ Fritt utifrån Sveriges Kommuner och Landstings delaktighetstrappa.

⁶⁰ MUCF, mucf.se/koden-ett-verktyg-inflytande, hämtad 2019-04-03.

6.2.3 Utvecklingskraft lokalt och regionalt

Utredningens bedömning:

- Regeringen bör uppmärksamma hur kommuner och regioner involveras och ges förutsättningar för att bidra till att FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förverkligas i offentlig verksamhet på lokal och regional nivå och att det nationella målet för funktionshinderspolitiken uppnås.

Sveriges internationella åtaganden utgör en del av ramverket för verksamheter inom kommuner och regioner. Kommuner och regioner har ett påtagligt inflytande över utfallet av funktionshinderspolitiken på grund av det ansvar man har för välfärd, utbildning, fysisk planering m.m. En stor del av myndighetsutövningen utövas också på lokal och regional nivå, vilket innebär att det är där åtagandena gällande mänskliga rättigheter i stor utsträckning blir verklighet.

Den svenska samhällsmodellen bygger alltså i hög grad på att kommuner och regioner tar ansvar för välfärden. Därför påverkar kommunernas och regionernas sätt att ta sig an arbetet med genomförandet av funktionshinderspolitiken på ett avgörande sätt om det nationella målet ska uppnås.

Kommunsektorns tydliga involvering i och inflytande över styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken påverkar därför i hög grad de förslag som utredningen presenterar.

Statliga myndighetsföreträdare har också framfört att de har små möjligheter att påverka utfallet av funktionshinderspolitiken genom den egna verksamheten. De statliga myndigheterna påverkar visserligen genom insatser inom sitt ansvarsområde men kan inte på egen hand driva utvecklingen på området som helhet. Utredningen menar att detta budskap behöver tas på allvar. Det innebär också att våra förslag präglas av ambitionen att åstadkomma ett gemensamt samhällsansvar där inte minst förtroendevalda på alla samhällsnivåer involveras i genomförandet av politiken.

Utredningen menar att eftersom kommunsektorns medverkan är så avgörande för om den nya funktionshinderspolitiken ska bli en framgång så bör regeringen i styrningen av politiken uppmärksamma hur kommuner och regioner involveras och ges förutsättningar för

att bidra till att FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förverkligas. Det bör ske i ordinarie styrning som berör länsstyrelserna eller enskilda myndigheter eller i särskilda former som vi beskriver angående uppdraget för en nationell samordnare (se kapitel 8).

Mänskliga rättigheter i en lokal och regional kontext

Kommuner och regioner arbetar med mänskliga rättigheter i relation till medborgarna i deras möten med skola, vård och omsorg, i den lokala och regionala demokratin och även som arbetsgivare.

På flera håll har man organiserat frågor om mänskliga rättigheter på övergripande strategisk nivå. Som exempel kan nämnas Västra Götalandsregionens kommitté för mänskliga rättigheter och Norrköpings kommun som har en förvaltning med ansvar för mänskliga rättigheter som är direkt underställd kommunstyrelsen. Samtidigt finns det fortfarande behov av ökad medvetenhet och kunskap, både ”kännedom om” och ”hur säkerställa/förverkliga”, för att implementera och leva upp till FN-konventionens åtaganden i olika verksamheter. Här, precis som i statlig verksamhet, måste medvetenhet och kunskap om konventionen integreras i praktisk verksamhet i form av ett människorättsperspektiv och ett människorättsbaserat arbetssätt.

Utredningen ser ett stort värde i att understryka att rättigheterna i FN-konventionen ska implementeras och respekteras nära människan på lokal och regional nivå. Det finns också ett värde i att härleda mänskliga rättigheter till det nära mötet. Genom att kombinera verksamhetens ”know-how” med FN-konventionens vägledning i en viss situation kan man komma fram till hur en rättighet bäst uppfylls.

När det gäller utbyte från den lokala nivån till den nationella, och regionalt/nationellt, är samarbetet i många fall svårt och omvitnat bristfälligt. Samarbeten mellan kommuner, och mellan nivåer, blir dock allt viktigare. Det finns även några exempel på samarbeten om mänskliga rättigheter under senare år. Inte minst MR-överenskommelserna mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har synliggjort vad mänskliga rättigheter innebär i en svensk lokal och regional kontext.⁶¹

⁶¹ Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå, A2014/2289/DISK (2014–2017), Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter, Ku2017/00256/DISK, Ku2017/01466/DISK (2017–2018).

Nätverk för utveckling

De förslag som utredningen lägger fram utgår från hur den svenska samhällsstrukturen är uppbyggd och fungerar i praktiken. Här är kommunernas ansvar och självständighet en viktig grundbult. I fråga om att utveckla samhället menar vi att den kommunala självstyrelsen utgör en utvecklingskraft som Sverige behöver för att leva upp till funktionshinderspoltikens mål och för att förverkliga rättigheterna i FN-konventionen.

När man i andra sammanhang värnar närhetsprincipen handlar det ofta om att tillvarata utvecklingsmöjligheter som skapas genom att olika vägar och modeller kan prövas och jämföras med varandra. Detta ser vi också ligger helt i enlighet med ett modernt synsätt på styrning och uppföljning.

Samtidigt är vi måna om att inte fastna i ett format som signalerar att "ensam är stark". Tvärtom så förespråkar vi tvärsektoriell samverkan, oavsett vilka aktörer som berörs. Även här hittar vi många exempel på att utvecklingskraft skapas när man kan dra nytta av varandras erfarenheter och dela med sig av kunskap. Ett exempel på sådan tvärsektoriell samverkan mellan många olika aktörer är *Förnyelselabbet*, som är ett innovationslabb som hanterar komplexa samhällsproblem genom att sätta användaren i centrum.⁶² Även *Idéburna offentliga partnerskap (IOP)* är en samverkansform för att möta gemensamma samhällsutmaningar, där civilsamhället tillsammans med den offentliga sektorn, arbetar tillsammans.

I Norge arbetar man med universell utformning i kommunnätverk som organiseras via KS, som är Norges motsvarighet till SKL.⁶³ Sju nordiska städer har gått med i Världshälsoorganisationens nätverk för Åldersvänliga städer. Städerna i nätverket har åtagit sig att arbeta långsiktigt och inom flera olika områden för att få äldre att själva medverka i utvecklingen.⁶⁴

⁶² Förnyelselabbet är ett initiativ från Sveriges Kommuner och Landsting, som samordnas av Stiftelsen Svensk Industridesign.

⁶³ ks.no/fagomrader/velferd/universell-utforming/kommunenettverk-universell-utforming/, hämtad 2019-04-03.

⁶⁴ who.int/ageing/projects/age_friendly_cities_network/en/, hämtad 2019-04-03.

Länsstyrelsernas MR-uppdrag

Ett traditionellt sätt att koppla ihop samhällets olika nivåer är att använda länsstyrelserna som ”statens förlängda arm” ut i landet. Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länet.⁶⁵ Länsstyrelserna har såväl ett samordnings- och utvecklingsuppdrag som ett uppdrag att stötta och sprida kunskap när det gäller mänskliga rättigheter och när det gäller funktionshinderspolitiken specifikt.

Utredningen ser positivt på att använda statens regionala nivå för att koppla ihop samhällsnivåer och politik. Länsstyrelsernas närvaro på regional nivå bör kunna utvecklas vidare som ett verktyg för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

Som en följd av den senaste funktionshinderspolitiska propositionen (prop. 2016/17:188) ska länsstyrelserna också, tillsammans med MFD ge stöd till landsting och kommuner att genomföra sina funktionshinderspolitiska strategier och planer.⁶⁶

I samband med att regeringen antog en handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009, gav man länsstyrelserna i uppdrag att verka för att de mänskliga rättigheterna får genomslag på regional och lokal nivå.⁶⁷ I uppdraget ingår att ge stöd till arbetet kommunerna och andra aktörer genomför på området.⁶⁸ Ett nätverk med samtliga länsstyrelser har utvecklat ett metodstöd för ett rättighetsbaserat arbetssätt.

Länsstyrelsen i Dalarnas län ansvarar sedan 2014 för att samordna länsstyrelsernas utvecklingsarbete med mänskliga rättigheter.⁶⁹

⁶⁵ Länsstyrelserna ska enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

⁶⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för delaktighet (S2017/07302/RS).

⁶⁷ Skr. 2005/06:95.

⁶⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende länsstyrelserna (Fi2018/03219/SFÖ, Fi2018/03233/SFÖ, Fi2018/03280/SFÖ m.fl.).

⁶⁹ Uppdrag till Länsstyrelsen i Dalarna att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter, Ku2017/00707/DISK, Ku2017/00255/DISK.

7 Styrning och uppföljning i praktiken

7.1 FN-konventionen och utredningens prioriteringar

Utredningens förslag:

- Genomförandet av funktionshinderspolitiken ska styras genom mål inom sju samhällsområden av särskild betydelse för att det nationella målet ska uppnås:
 - Arbete och försörjning
 - Utbildning och livslångt lärande
 - Transporter
 - Kultur
 - Hälso- och sjukvård samt tandvård
 - Social välfärd och trygghet
 - Bostad, byggd miljö och samhällsplanering.
- Sju frågor av särskild vikt för politiken ska prioriteras i genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken:
 - Digitalisering
 - Demokratisk delaktighet
 - Rättssäkerhet och rättsväsende
 - Fritid och idrott
 - Folkhälsa
 - Upphandling
 - Konsumentfrågor.

Sveriges funktionshinderspolitik som grundas på det nationella målet och *FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (*FN-konventionen*) ska omfatta och beröra hela samhället. Samtidigt finns det skäl att prioritera vissa särskilt viktiga frågor och samhällsområden.

I detta avsnitt beskriver utredningen sina utgångspunkter för, samt bedömningar och förslag om, vilka samhällsområden som ska prioriteras. Vi ger också en beskrivning av grundläggande artiklar i FN-konventionen.¹

7.1.1 Vissa områden och frågor bör prioriteras

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att vissa samhällsområden och frågor bör lyftas fram och prioriteras om Sverige ska åstadkomma en ambitions- och tempohöjning i utfall och resultat av politiken. Utredningens förslag bygger på en värdering och prioritering av vilka samhällsområden som är mest angelägna för genomförandet av funktionshinderspolitiken. Grunden för detta är regeringens bedömning att utvecklingstakten för att nå målen för funktionshinderspolitiken måste öka. Tidigare uppföljning visar också att genomslaget varierar mellan olika områden. De iakttagelser som utredningen gjort ger också vid handen att såväl kunskapen om funktionshinderspolitiken som viljan att aktivt arbeta för att uppnå dess mål varierar mellan olika sektorer. Därför är det viktigt att tydligt prioritera mot vilka samhällsområden och frågor som utvecklingsarbetet primärt ska riktas. Vi lämnar också förslag på mål inom sju prioriterade samhällsområden. Formulandet av målen har bland annat utgått från det nationella målet för funktionshinderspolitiken och att målen ska täcka hela samhället.

Utredningens förslag är att styrning och uppföljning av funktionshinderspolitiken prioriteras till sju samhällsområden som närmare presenteras nedan. Det finns dock några frågor av särskild vikt som utredningen bedömer att av olika skäl inte är lämpliga att hantera genom vår modell med prioriterade samhällsområden. De behöver därför hanteras i särskild ordning. Dessa sju frågor presenteras i avsnitt 7.3.

¹ Kapitlets framställning av FN-konventionens artiklar bygger på underlag av jur.dr. Anna Bruce, expert till utredningen.

7.1.2 Sju prioriterade samhällsområden

Utredningen har identifierat sammanlagt sju samhällsområden som vi bedömer har särskild betydelse för att det nationella målet ska uppnås.

Vid valet av samhällsområden har vi i beaktat artiklar i FN-konventionen, prioriterade områden i regeringens proposition (2016/17:188) *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolicen* och förslag om prioriterade områden som Myndigheten för delaktighet (MFD) tidigare tagit fram.² Utredningen har även beaktat de ställningstaganden (positioner) som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har antagit när det gäller funktionshinder och delaktighet.³

Inte minst i denna del av arbetet har utredningen haft ambitionen att tänka nytt med inspiration från FN-konventionen. Samtidigt är vi medvetna om att vi inte börjar från start. Därför har vi också beaktat tidigare utpekade samhällsområden och myndigheter. Det vill säga myndigheter som har ett sektorsansvar (eller motsvarande) i sin instruktion och/eller har varit strategiska myndigheter i den senaste funktionshinderspolitiska strategin 2011–2016.

Att göra en hårdare prioritering än vad som gjorts i tidigare strategier har varit en tydlig målsättning i vårt arbete. Våra förslag handlar om att koncentrera genomförandet av politiken till de områden där det är mest angeläget att göra skillnad. Även om funktionshinderfrågorna slår igenom på alla samhällsområden och alla myndigheter har ett grundläggande ansvar så måste några områden prioriteras om ambitionen att öka takten i genomförandet av politiken ska kunna bli verklighet.

De samhällsområden utredningen prioriterar i detta förslag har avgörande betydelse för såväl jämlika levnadsvillkor som för delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. Vi ser exempelvis arbetsmarknads- och utbildningsområdena som centrala och något av ett nav som insatser på andra områden bör kretsa kring. Dessa har, enligt utredningens mening, särskilt stor betydelse för en individs delaktighet i samhället.

När det gäller arbete och utbildning är detta också områden där det är viktigt att det inte uppstår vattentäta skott mellan aktörernas

² MFD (2016a).

³ SKL (2017).

arbete med att förbättra delaktighet. En god utbildning är oftast en förutsättning för att få en sysselsättning. Tillgängliga transporter är nödvändiga för att kunna man ska kunna ta sig till arbete eller utbildning eller för ta del av samhällsservice.

Utredningen anser att genomförandet av funktionshinderspolitiken bör prioriteras till följande samhällsområden:

- Arbete och försörjning
- Utbildning och livslångt lärande
- Transporter
- Kultur
- Hälso- och sjukvård samt tandvård
- Social välfärd och trygghet
- Bostad, byggd miljö och samhällsplanering.

För varje samhällsområde föreslår vi att en myndighet ska vara samordnande i förhållande till övriga berörda aktörer samt att en eller flera myndigheter ska ha ett utpekat ansvar för att bidra till genomförandet och/eller uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Vilka dessa myndigheter är och vad som närmare ska ligga i deras uppgifter presenteras i avsnitt 7.4.

7.1.3 En målnivå är tillräcklig

I den strategi för funktionshinderspolitiken som gällde år 2011–2016 återfanns mål på två nivåer, inriktningsmål för olika samhällssektorer samt delmål för enskilda myndigheter. MFD:s förslag till ny strategi hade en liknande logik med effektmål på sektorsnivå och mer preciserade resultatmål inom respektive sektor. Dessa var dock inte knutna till enskilda myndigheter. I den tidigare strategin formulerades inriktningsmålen av regeringen medan delmålen föreslogs av myndigheterna själva. Dessa fastställdes sedan av regeringen. Kortfattat kan sägas att det gamla systemet led av att delmålen var mycket olika till sin karaktär och i flera fall ansågs harmoniera dåligt med de övergripande inriktningsmålen.

Utredningen har inte övervägt en mer avancerad eller detaljerad målstruktur än den som gällde under tidigare strategi. Det är viktigt att inte ha en övertro på att väl formulerade mål löser alla problem. Samtidigt kan formulerandet av mål vara ett sätt att över huvud taget få upp frågan på dagordningen. Kommunala företrädare har vittnat om att den tidigare strategin åtminstone gjorde att man kunde lyfta frågorna i organisationen, oavsett hur väl målen var formulerade. När strategin löpt ut blev det svårare eftersom man inte tydligt kunde hänvisa till ett samhälleligt uppdrag.

Det är en uttrycklig ambition hos utredningen att undvika en alltför långtgående detaljstyrning eller byråkratisering. Det finns mycket som talar för att särskilt politikområden som sträcker sig över många sektorer kan vara problematiska att styra enligt en enkel och detaljerad mål- och resultatstyrningsmodell. Detta ställer mycket stora krav på den som formulerar målen. Krav som avser processen är därför lämpligare. Det gäller alltså att ha en bred verktygslåda tillhands.

Vi bedömer därför att samverkan och uppföljning snarare än detaljerade mål är en väsentligt bättre väg att gå. Olika myndigheter kan också vara olika lämpliga eller mottagliga för styrning genom mål. Vi har som framgått sett syftet med denna utredning som att i första hand lägga fokus på *en process* för styrning, samordning och uppföljning än att precisera *resultatet* av denna. Mot denna bakgrund har vi sett det som en rimlig och lämplig ambitionsnivå att lämna väl förankrade förslag på mål på *en nivå* liksom förslag på indelning i samhällsområden.

7.1.4 Målen utgår från det nationella målet och täcker hela samhället

För att få ett sammanhållet och effektivt styrsystem krävs att de ingående målen både är användbara och stödjer och harmonierar varandra. Utredningen lämnar förslag på mål för de sju prioriterade samhällsområdena. Dessa mål kommer att utgå från det av riksdagen fastställda nationella målet funktionshinderspolitiken. När vi har formulerat mål som vi lämnar på förslag avsnitt 6.3.6 har vi utgått följande utgångspunkter:

Målen ska utgå från det *nationella målet* för funktionshinderspolitiken samt:

- Generella artiklar i *FN-konventionen* och artiklar med särskild relevans för samhällsområdet
- Täcka *hela samhällsområdet* och inte bara de statliga myndigheterna.

Det har för utredningen handlat om att precisera eller tydliggöra ett ansvar som redan ålagts de statliga myndigheterna genom Sveriges ratificering av FN-konventionen, det övergripande nationella målet för funktionshinderspolitiken och det ansvar som följer av förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken (genomförandeförordningen). Det är viktigt att påpeka att enskilda myndigheter inte ensamma kan uppnå målet inom ett specifikt samhällsområde, utan att utvecklingen är beroende av samarbete och samordning mellan flera aktörer.

Vid formuleringen av förslag till mål har vi gjort en kartläggning av relevanta artiklar i FN-konventionen, även de artiklar som reglerar samtliga samhällsområden.

Vi har också gått igenom andra nationella mål för berörda politikområden liksom andra relevanta styrmedel. Vår bedömning är att dessa främst har andra syften som sällan preciserar myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken på ett tillräckligt sätt. Vi ser därför ingen risk för att våra förslag skulle innebära en dubbelreglering, eller innebära onödiga pålagor på myndigheterna.

Ett fungerande styr- och uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken kan inte begränsas till den statliga sektorn. Vi har därför ställt krav på att målen ska täcka hela samhällsområdet och inte bara de statliga aktörerna. Inte minst kommuner och regioner är viktiga aktörer inom funktionshinderspolitiken. FN-konventionen kräver att även den verksamhet som bedrivs inom dessa sektorer lever upp till konventionens krav och att det är statens uppgift att se till att detta sker.

Utredningens förslag och överväganden avgränsar sig till en modell för övergripande målstyrning, samverkan och uppföljning. Utöver målstyrningen styrs de olika samhällsområdena genom en rad andra statliga styrmedel. Vi går inte igenom all typ av styrning här. Vi vill dock inte ge en alltför snäv bild av styrningen av funktionshinderspolitiken genom att inte nämna exempel på de olika styrmedel som regering och riksdag har till hands. Beskrivningen här kan

förhoppningsvis också synliggöra hur mångfacetterad den statliga styrningen är på det funktionshinderspolitiska området.

Till att börja med så kan vi konstatera att de flesta av de prioriterade samhällsområdena omfattas av tillgänglighets- och diskrimineringslagstiftningen. Diskrimineringslagen (2008:567) stadgar att bristande tillgänglighet är en form av diskriminering (se även prop. 2013/14:198). Genomförandeförordningen reglerar att myndigheterna ska beakta de funktionshinderspolitiska målen i sin verksamhet.

7.1.5 Ökad jämställdhet och barnrättsperspektiv

Det nya nationella målet för funktionshinderspolitiken är, som tidigare nämnts,⁴

att med FN:s konvention om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.

Redan i målet lyfts alltså två frågor fram som särskilt viktiga för arbetet med att implementera det nationella målet och därmed FN-konventionen: frågor om jämställdhet och barnfrågor. Dessa frågor förutsätts därmed genomsyra varje del av arbetet med funktionshinderpolitiken, inklusive de sju prioriterade samhällsområden och de sju frågor av särskild vikt som utredningen väljer att lyfta fram.

Jämställdhet

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.⁵

I inledningen till *FN-konventionen* slås fast nödvändigheten av att införliva ett jämställdhetsperspektiv i alla strävanden att främja fullt åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för personer med funktionsnedsättning.⁶ Här understryks också att

⁴ Bet.2017/18:SoU5, s. 14.

⁵ Prop. 2008/09:1, AU1, rskr. 115.

⁶ Jämställdhet mellan kvinnor och män, är också en av de grundläggande principer som slås fast i artikel 3.

kvinnor och flickor med funktionsnedsättning ofta är utsatta för större risk, både inom och utom hemmet, för våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande.⁷ Staterna ska därför vidta åtgärder för att säkerställa att de fullt och likaberättigat åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Även andra artiklar i konventionen understryker vikten av att anlägga ett jämställdhetsperspektiv i förverkligandet av konventionen.

Jämställdhetsmyndigheten är sedan 2018 ansvarig myndighet på området med uppgift att se till att regeringens jämställdhetspolitiska prioriteringar får genomslag genom att bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.

Barn och unga

Barnrättspolitikerna utgår från de mänskliga rättigheter som ska tillförsäkras barn enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) och andra internationella överenskommelser. Målet för barnrättspolitikerna är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande.⁸ Målet för ungdomspolitikerna är att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.⁹

I inledningen till *FN-konventionen* slås fast att konventionsstaterna åtagit sig att barn med funktionsnedsättning ska fullt ut åtnjuta alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn.¹⁰ Artikel 7 i konventionen handlar specifikt om barn med funktionsnedsättning. Av artikeln framgår att staten ska vidta alla nödvändiga åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning fullt åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn.

Barnombudsmannen (BO) har till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt Barnkonventionen. BO ska bland annat driva på genomförandet

⁷ Detta är också förklaringen till artikel 6 som är specifikt riktad mot situationen för just kvinnor och flickor med funktionsnedsättning.

⁸ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 9 avsnitt 3.4, SoU1, rskr. 127.

⁹ Prop. 2013/14:191, s. 16.

¹⁰ FN-konventionen inledning (r).

och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. BO ska särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen. Både FN-kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN-kommittén) och Barnrättskommittén har rekommenderat Sverige att stärka stödet till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning.

7.1.6 Fyra områden för att nå det nationella målet

I riksdagens beslut om det nationella målet för funktionshinderpolitiken slås fast att genomförandet av det nya nationella målet ska inriktas mot fyra områden:¹¹

- Principen om universell utformning
- Befintliga brister i tillgänglighet
- Individuella stöd och lösningar för individens självständighet
- Förebygga och motverka diskriminering.

Dessa fyra områden som kan beskrivas som tvärgående eller sektorsövergripande bör liksom jämställdhet och barnfrågor enligt utredningen genomgående vara integrerade i den modell för att styra och följa upp funktionshinderspolicen som vi redovisar i förslag nedan.

Universell utformning

Den första inriktningen, principen om universell utformning har beskrivits utförligt i kapitel 5 (liksom i bilaga 3). Universell utformning handlar om att göra rätt från början och att i så stor utsträckning som möjligt undvika att skapa otillgänglighet och därmed behov av anpassningar i efterhand. Principen bygger på att såväl tjänster och program som produkter och miljöer ska utvecklas så att de kan nyttjas av alla redan från början.

Genom FN-konventionen har Sverige åtagit sig att genomföra eller främja forskning och utveckling av universellt utformade produkter, tjänster, utrustning och anläggningar.¹² Kärnan i universell

¹¹ Prop. 2016/17:188, s. 26.

¹² FN-konventionen artikel 4 (f) allmänna åtaganden.

utformning uttrycks som att de produkter, miljöer, program och tjänster som utvecklas ”ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning och specialutformning”.¹³

Det är dock viktigt att framhålla att principen om universell utformning och dess fokus på situationer där utrymme finns att göra rätt från början, inte på något sätt minskar skyldigheten att systematiskt och proaktivt åtgärda hinder i den existerande miljön. Inte heller minskas skyldigheten att åstadkomma skälig anpassning och individuella lösningar och stöd där behov finns. Här är FN-konventionen tydlig: åtaganden om universell utformning ska inte utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs.¹⁴

Befintliga brister i tillgänglighet

Den värld vi lever i dag är inte universellt utformad, utan har i stället betydande brister i tillgänglighet, vilket skapar hinder för jämlikhet och delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. I likhet med universell utformning är det även här användbarhet som ska uppnås, men processen blir en annan eftersom det handlar om att åtgärda redan existerande brister. Regeringen klargör i propositionen om nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken tillgänglighetens betydelse och menar att den är grunden för genomförandet av funktionshinderspolitiken. Om alla invånare ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter är det nödvändigt att hinder orsakade av tidigare bristfälliga processer och beslut undanröjs så att människor uppnår jämlikhet och tillgänglighet oavsett funktionsförmåga.¹⁵

Av artikel 9 i konventionen om *Tillgänglighet* framgår att det krävs ett omfattande arbete för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och fullt ut delta på livets alla områden. Att åtgärda hinder är artikelns kärna och den nämner explicit ”identifiering och undanröjande av hinder och barriärer mot tillgänglighet”. Artikeln har en bred omfattning av de hinder som ska åtgärdas. Denna bredare innebörd beror på att fokus i artikeln

¹³ Ibid artikel 2 Definitioner.

¹⁴ Ibid.

ligger på att *alla* personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta *alla* konventionens rättigheter. Således kräver inriktningen mot brister i tillgänglighet att arbetet omfattar alla hinder som gör en plats eller verksamhet oanvändbar för personer med olika funktionsnedsättningar, inte bara fysiska hinder. Av artikel 1 i konventionen framgår vidare att detta gäller *alla* personer med funktionsnedsättning, exemplifierat med ”personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella och sensoriska funktionsnedsättningar”.

Individuella stöd och lösningar för individens självständighet

Generella lösningar för att öka tillgängligheten kan inte alltid garantera tillträde och tillgång för alla till alla delar i samhället. Det finns individer för vilka tillgänglighet i vissa fall måste säkerställas på andra sätt. Det är därför nödvändigt att enskilda har rätt till individuella stöd och lösningar som ger möjligheter till ett självständigt liv. Det handlar om individuella stöd och lösningar som samhället tillhandahåller t.ex. hjälpmedel, ledsagning, färdtjänst, särskilt stöd i skolan och personlig assistans. Dessa stöd och lösningar syftar till att individen ska uppnå självständighet, delaktighet och jämlikhet i samhället och kan fungera som både kompensation av brister i samhällets utformning och kompensation av funktionsförmåga.

Som nämnts ovan framgår uttryckligen av konventionen att universell utformning inte ska utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs. Det krav på att vidta alla ändamålsenliga åtgärder som ställs i konventionen innebär att ingen av de tre inriktningarna universell utformning, existerande brister i tillgänglighet eller individuella stöd och lösningar helt kan ersätta en annan.¹⁶ När det systematiska, proaktiva eller förebyggande arbete som de två första inriktningarna innebär inte lyckats säkerställa rättigheterna för en individ, krävs reaktiva åtgärder i efterhand som skräddarsys efter individens behov.

Kravet på skälig anpassning, som är en del av åtagandet under konventionens artikel 5 *Jämlikhet och icke-diskriminering*, innebär att staterna ska ta nödvändiga och ändamålsenliga ändringar och anpassningar för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning

¹⁶ Ibid artikel 4 Allmänna åtaganden.

på lika villkor som andra kan åtnjuta eller utöva alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Undantaget är att åtgärderna inte innebär en oproportionerlig eller omotiverad börda. En annan kategori av individuella lösningar, som inte på samma sätt är begränsade av vilken börda de utgör för skyldighetsbäraren, utgörs av de krav på individualiserade lösningar som tas upp i konventionens enskilda artiklar.¹⁷

I FN-konventionen är universell utformning, åtgärdandet av existerande hinder och individuella stöd och anpassningar kompletterande lösningar på samma problem: dvs. bristande användbarhet av verksamheter och platser. Det *proaktiva arbetet* dvs. universell utformning (när möjlighet finns att utforma från 'scratch') och åtgärdandet av existerande hinder (när möjligheterna är begränsade till att göra ändringar i befintliga processer och strukturer) ska initieras omedelbart och fortgå systematiskt. Det *reaktiva arbetet* med skäligen anpassning och individuella stöd ska initieras så fort en individ möter bristande användbarhet inom livsområden som skyddas av konventionens rättigheter. De proaktiva och de reaktiva skyldigheterna som inriktningarna innebär är alltså parallella spår under FN-konventionen. Dessa är inte utbytbara.

Ska det nationella målet kunna uppnås måste den enskilde ha rätt till anpassning och individuella lösningar när samhällets agerande skapar funktionshinder. Utan individuella stöd och lösningar blir till exempel målen om jämlika möjligheter i arbetsliv och utbildning inte genomförbara.

Utredningen vill därför understryka betydelsen av att olika samhällsaktörer ser nödvändigheten i att individuella stöd och lösningar samspelar med de strukturella och generella insatser som vidtas i genomförandet av funktionshinderspolitiken.

¹⁷ Detta gäller t.ex. exempelvis i artikel 24 (2d) Utbildning i form av "nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet", i artikel 12 (3) Likhet inför lagen i form av "stöd de kan behöva för att utöva sin rättskapacitet", i artikel 13 Tillgång till rättssystemet i form av "processuella och åldersrelaterade anpassningar för att underlätta en verksam roll [...] i rättsliga förfaranden", och i artikel 19 (b) Rätt att leva självständigt och att delta i samhället i form av "sådant personligt stöd som är nödvändigt för att stödja boende och deltagande i samhället och för att förhindra isolering och avskildhet från samhället". Rättighetsövergripande krav på personligt anpassat stöd finns i artikel 9 Tillgänglighet. Rättighetsövergripande krav på tillgång till individuella stöd i form av hjälpmedel är en del av åtagandet under artikel 4 (1g) Allmänna åtaganden, och specifika krav finns även bland annat under artikel 20 (b) Personlig rörlighet och artikel 26 (3) Habilitering och rehabilitering.

Förebygga och motverka diskriminering

Ett övergripande syfte med det nationella målet, den nya politiken och FN-konventionen är att förebygga och motverka diskriminering och att uppnå ett jämlikt åtnjutande av mänskliga rättigheter. Diskriminering som har samband med funktionsnedsättning är enligt diskrimineringslagen (2008:567) förbjuden. Begreppet diskriminering omfattar flera former av diskriminering nämligen direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktion att diskriminera. Lagen ställer även krav på förebyggande arbete mot diskriminering. DO som har tillsyn över diskrimineringslagen har en central roll i detta arbete. Det bredare arbetet för ett jämlikt åtnjutande av FN-konventionens rättigheter utan diskriminering utgör en dimension av alla implementeringsåtgärder, då de syftar att åtgärda den nuvarande lägre nivån av rättighetsåtnjutande som drabbar personer med funktionsnedsättning.

Förbudet mot diskriminering och kravet på ett jämlika möjligheter är en av huvudprinciperna för mänskliga rättigheter.¹⁸ Arbetet med att förebygga och motverka diskriminering och verka för ett jämlikt åtnjutande av värdefulla livsmöjligheter är grundläggande i en demokrati och i arbetet med att upprätthålla skyddet för mänskliga rättigheter.

I konventionens artikel 5 *Jämlikhet och icke-diskriminering* utvecklas de krav som ställs på konventionsstaterna utifrån denna centrala princip. Åtagandet har fyra aspekter. För det första att alla människor är lika inför och enligt lagen.¹⁹ Detta krav är riktat till *domstolar* och andra organ som tolkar och tillämpar rätten. Det innebär att lagar och regler ska tillämpas på personer med funktionsnedsättning på samma sätt som på andra.

För det andra framgår av artikeln att alla utan diskriminering är berättigade till lika skydd och lika förmåner enligt lagen.²⁰ Detta krav är riktat till lagstiftaren och innebär ett krav på att säkerställa att den lag som finns, är lämplig och tillräcklig för att åstadkomma

¹⁸ FN-konventionen använder uttrycken att åtnjuta en rättighet jämlikt och att åtnjuta en rättighet utan diskriminering övervägande som utbytbara, därav hänvisningen till en princip. Se Bruce (2014), s. 226–235.

¹⁹ FN-konventionen artikel 5 (1).

²⁰ Ibid artikel 5 (1).

ett jämlikt åtnjutande av mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

För det tredje så ska staterna förbjuda all diskriminering på grund av funktionsnedsättning och garantera personer med funktionsnedsättning lika och effektivt rättsligt skydd mot diskriminering på alla grunder.²¹ Detta krav syftar på en specifik form av lagstiftning; dvs. bestämmelser som kan åberopas av individer och grupper för att väcka talan om diskriminering inom alla de livsområden som täcks av konventionen.

För det fjärde ska kravet på skydd mot diskriminering i artikel 5 ses tillsammans kravet i artikel 4 på att staterna ska vidta alla ändamålsenliga åtgärder, däribland lagstiftning för att motverka diskriminering av personer med funktionsnedsättning.²² Således är åtagandet att skydda mot diskriminering vidare än enbart lagstiftning och rättstillämpning och kräver att man använder ett brett spektrum av olika styrmedel.

På så sätt är arbetet mot de övriga tre inriktningarna ovan även ett arbete för jämlikhet och mot diskriminering. Genom implementeringen av universell utformning, åtgärdandet av befintliga brister i tillgänglighet samt kravet på individuella stöd och lösningar när så krävs så säkerställs ett jämlikt åtnjutande av FN-konventionens rättigheter.

För utredningen är det därför av central betydelse att våra överväganden, bedömningar och förslag till ny styrning och uppföljning av funktionshinderspolicen utgår från en grundläggande kunskap om hinder för att uppnå jämlikhet och icke-diskriminering. Personer med funktionsnedsättning är fortsatt utsatta för diskriminering på grund av att de har en funktionsnedsättning. Det är därför viktigt att arbetet med att motverka och förebygga diskriminering fortgår.

7.1.7 Generella artiklar i FN-konventionen

De sju prioriterade samhällsområdena och de sju frågor av särskild vikt som vi presenterar senare i detta kapitel är framtagna utifrån de rättigheter som skyddas i FN-konventionen. I beskrivningen i avsnitt 7.2 tar vi huvudsakligen upp de av FN-konventionens artiklar

²¹ Ibid artikel 5(2).

²² Ibid artikel 4 (1a) Allmänna åtaganden.

som är specifikt relevanta för det enskilda samhällsområdet. Av utrymmesskäl utvecklar vi inte artiklarna närmare, utan detta arbete måste göras av de som ska omsätta konventionen i praktiken det vill säga de ansvariga myndigheterna.

Som andra konventioner vilka rör mänskliga rättigheter är FN-konventionen strukturerad så att den inleds med artiklar som inte hänför sig endast till en specifik rättighet, utan är relevant för tolkningen och implementeringen av varje rättighet i konventionen. Dessa artiklar ska vara med i arbetet med varje del av det funktionshinderpolitiska målet, inbegripet de sju prioriterade samhällsområdena och de sju frågorna. Många av de allmänna artiklarna handlar i första hand om *hur* rättigheterna ska förverkligas och finns därför med i analysen av FN-konventionens betydelse för styrning och övervakning ovan. Fokus nedan ligger på hur de bärande dragen i dessa artiklar ska prägla arbetet mot alla rättigheterna i FN-konventionen, inbegripet de sju samhällsområdena och de sju prioriterade frågorna.

Artikel 3 Allmänna principer

Artikel 3 ska fungera som ledstjärna för all tolkning och allt arbete för att implementera FN-konventionens rättigheter. Ingen av de aspekter som räknas upp i Artikel 3 kan ges avkall på i de åtgärder och lösningar som väljs för att göra FN-konventionens rättigheter till verklighet. Det gäller allt arbete på alla samhällsnivåer och inom alla samhällssektorer.

Artikeln slår fast följande principer för arbetet med konventionen:

- a) Respekt för inneboende värde, individuellt självbestämmande, innefattande frihet att göra egna val samt enskilda personers oberoende
- b) Icke-diskriminering
- c) Fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället
- d) Respekt för olikheter och acceptering av personer med funktionsnedsättning som en del av den mänskliga mångfalden och mänskligheten
- e) Lika möjligheter
- f) Tillgänglighet

- g) Jämställdhet mellan kvinnor och män
- h) Respekt för den fortlöpande utvecklingen av förmågorna hos barn med funktionsnedsättning och respekt för deras rätt att bevara sin identitet.

Majoriteten av principerna överlappar den precisering av funktionshinderspolitiken som riksdagen slagit fast genom det nya nationella målet. Icke-diskriminering (b) och lika möjligheter (e) samt tillgänglighet (f) utgör specificerade inriktningar för arbetet mot målet. Fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället (c) är en del av själva målformuleringen, liksom jämställdhet (g) och barns rättigheter (h).

Att koppla genomförandet av det nationella målet till FN-konventionen innebär att även de resterande principerna måste få genomslag i arbetet med den nationella funktionshinderpolitiken.

Artikel 4 Allmänna åtaganden

Artikel 4 kan beskrivas som navet i både *hur* konventionens rättigheter ska bli verklighet, *vem* som ska ta vilken roll i förverkligandet av rättigheterna och *hur mycket* som krävs. Således ska allt arbete med det nationella målet för funktionshinderpolitiken ta avstamp i denna artikel. Artikeln slår fast en lång rad åtaganden för staterna i syfte att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning utan diskriminering av något slag.

Åtagandena gäller b.l.a. krav på lagstiftning för att tillförsäkra rättigheter och motverka diskriminering liksom andra åtgärder för att avskaffa diskriminering och uppnå ett fullt och jämlikt åtnjutande av mänskliga rättigheter. I artikeln ställs också krav på forskning om bl.a. universellt utformade produkter, tjänster, utrustning och anläggningar. Här finns också krav på utbildning av om de rättigheter som konventionen innebär för de som arbetar med personer med funktionsnedsättning. Åtagandena i Artikel 4 omfattar alla nivåer (statlig, regional och kommunal) liksom alla samhällssektorer.

Artikel 5 Jämlikhet och icke-diskriminering

Av artikel 5 framgår att personer med funktionsnedsättningar har rätt till likhet inför lagen, att lagen ska användas för att skydda deras intressen i lika hög grad som andras och ett jämlikt åtnjutande av rättigheter och att skydd mot diskriminering ska skapas genom icke-diskrimineringslagstiftning och andra ändamålsenliga åtgärder. Artikel 5 är rättighetsövergripande och berör därmed åtagandena under varje artikel i konventionen, och ska implementeras tillsammans med dessa. I den absoluta majoriteten av artiklarna så upprepas även explicit kravet på jämlikhet och icke-diskriminering. Det innebär att arbetet med varje prioriterat mål eller område ska genomsyras av den jämförande dimension som kravet på jämlikhet och icke-diskriminering innebär.

Artikel 6 Kvinnor med funktionsnedsättning

Av artikel 6 framgår att staterna erkänner att kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är utsatta för flerfaldig diskriminering. Staterna ska därför vidta åtgärder för att säkerställa att kvinnor och flickor fullt och likaberättigat åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Artikeln inkluderades för att tydliggöra och påminna om att kön påverkar de hinder personer med funktionsnedsättning möter i förverkligandet av sina rättigheter. Således måste allt arbete med att implementera konventionen analysera och ha kunskap om könsspecifika hinder för de mänskliga rättigheterna och hur dessa hinder elimineras. Detta är nödvändigt för att uppfylla konventionens syfte; att säkerställa åtnjutandet av dess rättigheter för *alla* personer med funktionsnedsättning.²³

Artikel 7 Barn med funktionsnedsättning

Av artikeln framgår att staten ska vidta alla nödvändiga åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning fullt ut åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn.

Artikeln inkluderades för att tydliggöra att ålder påverkar de hinder personer med funktionsnedsättning möter i förverkligandet av sina

²³ Ibid artikel 1 Syfte.

rättigheter. Således måste allt arbete med att implementera konventionen analysera och ha kunskap om åldersspecifika hinder och hur dessa hinder kan tas bort. En nödvändig del av att förverkliga rätten att komma till tals och påverka sin situation är att ha kunskap om och erbjuda stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder.

Av artikeln framgår att två principer ska vara vägledande i arbetet. För det första ska barn med funktionsnedsättning ha rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem. Deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på lika villkor som för andra barn. För att utöva denna rättighet ska det erbjudas stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder.²⁴ För det andra gäller att för alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet.²⁵ Även andra artiklar i konventionen understryker vikten av att anlägga ett barnperspektiv i förverkligandet av konventionens rättigheter.

Artikel 8 Medvetandegörande om situationen för personer med funktionsnedsättning

I artikel 8 slås fast att de hinder för jämlikhet och deltagande som nu finns inbyggda i verksamheter och platser är konsekvenser av attityder och föreställningar om personer med funktionsnedsättning och deras levnadsvillkor som är oförenliga med konventionen. För att åstadkomma denna förändring så måste allt arbete med dess genomförande riktas direkt mot attityder och föreställningar om personer med funktionsnedsättning och inte endast hur dessa attityder får uttryck i olika verksamheter och på olika platser.

I artikeln ställs krav på åtgärder för att höja medvetandet i hela samhället, däribland på familjenivå, om personer med funktionsnedsättning och för att främja respekten för deras rättigheter och värdighet, liksom att bekämpa bl.a. stereotypa uppfattningar, fördomar om personer med funktionsnedsättning, däribland sådana som grundas på kön och ålder. Som medel för att uppnå detta nämns bl.a. kampanjer för att höja allmänhetens medvetande liksom krav på och utbildningsprogram för att öka medvetenheten om personer med funktionsnedsättning och deras rättigheter.

²⁴ Ibid artikel 7 (2).

²⁵ Ibid artikel 7 (3).

Artikel 9 Tillgänglighet

Artikel 9 utgör tillsammans med föregående artikel något av FN-konventionens motor. Tillsammans innebär de två artiklarna att staterna ska identifiera och åtgärda två hinder: hinder som är betingade av *attityder* hinder som beror på *miljön*.²⁶

Av artikel 9 följer att staterna ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång, på lika villkor som andra, till den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation (innefattande informations och kommunikationsteknik och -system) liksom andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten. Dessa åtgärder ska innefatta identifiering och undanröjande av hinder och barriärer mot tillgänglighet. I artikeln listas också en lång rad åtgärder som staterna ska vidta för att främja tillgängligheten. Slutligen är det centralt att arbetet med tillgänglighet inte begränsas till fysiska aspekter utan i stället omfattar alla aspekter av mötet mellan verksamhet och plats å ena sidan och rättighetsbäraren å andra sidan.

7.2 Mål och samhällsområden

I detta avsnitt motiverar vi vårt urval av samhällsområden, område för område, och redovisar utgångspunkter, relevanta artiklar i FN-konventionen, nationella mål för respektive samhällsområde samt andra styrmedel av relevans för samhällsområdet. Vi refererar också till iakttagelser och rekommendationer från FN-kommittén.

7.2.1 Arbete och försörjning

Utredningen föreslår att: *Arbete och försörjning* ska vara ett särskilt prioriterat samhällsområde för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

- Det övergripande målet för samhällsområdet *Arbete och försörjning* ska vara att *personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter till delaktighet på arbetsmarknaden*.

²⁶ Ibid Inledning (e).

Utredningens bedömning

Arbete och möjligheterna till egen försörjning har en avgörande betydelse för jämlika levnadsvillkor som delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning och åtnjutande av samtliga rättigheter skyddade i konventionen. I likhet med MFD:s förslag anser vi att området ska omfatta både arbete och försörjning. Detta för att stärka individperspektivet och utgångspunkten i den enskildes situation, där arbetsmarknads- och socialförsäkringssystemen behöver vara sammankopplade och flexibla.

Personer med funktionsnedsättning har en svagare ställning på arbetsmarknaden än andra. Sysselsättningsgraden är lägre bland personer med funktionsnedsättning i arbetsför ålder än i den övriga befolkningen. Av personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga hade 56 procent en sysselsättning under 2017. Motsvarande andel i den övriga befolkningen var drygt 80 procent. Unga med funktionsnedsättning är t.ex. överrepresenterade i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.²⁷

Samhällsområdet har en nära koppling till *Utbildning och livslångt lärande*. En god utbildning är oftast en nyckelfaktor för att tillträde till arbetsmarknaden. Det är således viktigt att vara uppmärksam på gränssnitten mellan dessa områden.

Utgångspunkter

I *FN-konventionen* regleras området arbete och försörjning av artikel 27 om rätten till arbete och sysselsättning. Av artikeln framgår att staterna erkänner rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som för andra. Staten ska skydda och främja förverkligande av denna rätt genom att vidta ändamålsenliga åtgärder, däribland lagstiftning. Vidare är artikel 26 om rätten till habilitering och rehabilitering, samt artikel 28 om rätten till tillfredställande levnadsstandard och social trygghet relevanta för området arbete och försörjning.

FN-kommittén har rekommenderat Sverige att genomföra en översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning och att förbättra möjligheterna för personer

²⁷ MFD (2019), s. 21 ff.

med funktionsnedsättning att få arbete.²⁸ Kommittén rekommenderade också ökade stödåtgärder för att minska sysselsättnings- och löneskillnaderna mellan könen samt att begreppet nedsatt arbetsförmåga ändras i enlighet med principen om icke-diskriminering. Arbetsförmedlingen har på uppdrag av regeringen genomfört en översyn av begreppet nedsatt arbetsförmåga.²⁹

I *Agenda 2030* berör flera utvecklingsmål sysselsättning och arbetsvillkor. Främst då mål 8 att verka för varaktig, inkluderande och hållbar ekonomisk tillväxt, full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla.

Regeringen har vidare pekat ut arbetsmarknad som ett politikområde av särskild betydelse för att nå det nationella målet inom funktionshinderspolitiken.³⁰ *MFD* föreslog att arbete och försörjning skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde.

SKL har antagit ställningstaganden om funktionshinder och delaktighet inom området arbete och egen försörjning.

Nationella mål för politikområdet

Det övergripande mål som slagits fast för arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.³¹ Motvarande mål för arbetslivspolitiken är att åstadkomma goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män.³² Värt att nämna är också följande delmål inom arbetslivspolitiken: En arbetsmiljö som förebygger ohälsa, olycksfall och motverkar att människor utestängs från arbetet och tar hänsyn till människors olika förutsättningar och bidrar till utvecklingen av både individer och verksamhet.

²⁸ CRPD (2014), (CRPD/C/SWE/CO/1).

²⁹ A2018/01756/A. Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen, Översyn av termen nedsatt arbetsförmåga, Arbetsförmedlingen ska utreda om termen nedsatt arbetsförmåga, så som den används i arbetsmarknadspolitiken, påverkar de personer som berörs och i så fall på vilket sätt. Om behov finns bör förslag lämnas på ett alternativt språkbruk och konsekvenserna av en eventuell förändring belysas. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 november 2018.

³⁰ Prop. 2016/17:188.

³¹ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 14 avsnitt 3.3, bet 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

³² Ibid.

Annan statlig styrning

Inom samhällsområdet arbete och försörjning utgör arbetsrättsliga regler, arbetsmarknadspolitiska insatser, särskilda regler mot diskriminering och arbetsmiljölagstiftningen viktiga styrmedel. Det finns även medel för individuella stöd och medel för utvecklingssatsningar. Krav på sociala villkor i bidragsgivning och upphandling är också exempel på styrmedel inom arbete och försörjning. Även socialförsäkringssystemet påverkar möjligheterna till arbete och försörjning. Försäkringskassan svarar för insatser som t.ex. arbetsinriktad rehabilitering och samordnar insatser för att en individ ska kunna återgå i arbete eller arbetssökande.

7.2.2 Utbildning och livslångt lärande

Utredningen föreslår att: *Utbildning och livslångt lärande ska vara ett särskilt prioriterat samhällsområde för genomförandet av funktionshinderspolitiken.*

- Det övergripande målet för samhällsområdet Utbildning och livslångt lärande ska vara att *personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter till utbildning och livslångt lärande.*

Utredningens bedömning

Utbildning och möjligheterna till livslångt lärande har en avgörande betydelse för jämlika levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. Under barn- och ungdomsåren utgör förskola och barn- och ungdomsskolan och annan pedagogisk verksamhet en stor del av vardagen för barn och ungdomar. Därför behöver det ställas höga krav på att utbildning i alla åldrar kan möta alla barns och elevers olika behov.

Uppföljning av utbildningssystemets senare delar visar att personer med funktionsnedsättning uppnår en betydligt lägre utbildningsnivå jämfört med andra. Andelen personer med funktionsnedsättning mellan 30 och 64 år som har eftergymnasial utbildning är 33 procent, jämfört med övriga befolkningen där andelen är 47 procent. Det är

också det är vanligare att elever med funktionsnedsättning påbörjar, men inte avslutar, sina studier på gymnasienivå.³³

Det kan också förtjänas att lyfta fram samhällsområdets nära och viktiga koppling till arbete och försörjning. En god utbildning är ofta en förutsättning för tillträde till arbetsmarknaden.

Utgångspunkter

I *FN-konventionen* är förutom de generella artiklarna, artikel 24 om rätten till utbildning relevanta för området utbildning och livslångt lärande. Av denna artikel följer att staten erkänner rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. För att förverkliga denna rätt utan diskriminering och på lika villkor, ska konventionsstaterna säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem på alla nivåer och möjligheter till livslångt lärande. Också artikel 30 om deltagande i kulturliv, rekreation, fritidsverksamhet och idrott är relevant, och då specifikt kravet på att säkerställa att barn med funktionsnedsättning har lika möjligheter som andra barn att delta i lek, rekreation, fritidsverksamhet och idrott, däribland inom utbildningssystemet.

Barnkonventionens artikel 28 och artikel 2 beskriver lika rätt till utbildning för barn med funktionsnedsättning och i *Agenda 2030* handlar utvecklingsmål 4 om att säkerställa inkluderande och jämlik utbildning av god kvalitet och att främja livslångt lärande för alla.

Regeringen har pekat ut utbildning som ett politikområde av särskild betydelse för att nå det nationella målet inom funktionshinderspolitiken.³⁴ *MFD* föreslog att utbildning skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde.³⁵

SKL har antagit ställningstaganden om funktionshinder och delaktighet inom området utbildning och livslångt lärande.

Nationella mål för politikområdet

Det övergripande målet för utbildnings- och forskningspolitiken är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av en hög kvalitet.³⁶ För de olika utbildningsformerna

³³ MFD (2019), s. 15 f.

³⁴ Prop. 2016/17:188.

³⁵ MFD (2016a).

³⁶ Prop. 2011/12:1, utg.omr. 16 avsnitt 2.3, UbU1, rskr. 98.

finns i sin tur övergripande mål om att utbildningarna på olika nivåer ska hålla en hög och likvärdig kvalitet, varav en del uttryckligen också stadgar om att alla ska ges förutsättningar för att nå målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt medan andra inte specifikt nämner detta.

Annan statlig styrning

Skollagstiftning, regler mot diskriminering och mjuka styrformer såsom rådgivning och stöd utgör viktiga styrmedel inom barn-, ungdoms- och vuxenutbildning samt inom högre utbildning. Det finns även individuella stöd, verksamhetsbidrag, stimulansmedel och medel för utvecklingssatsningar på området.

7.2.3 Transporter

Utredningen föreslår att: *Transporter* ska vara ett särskilt prioriterat samhällsområde för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

- Det övergripande målet för samhällsområdet Transporter ska vara att *personer med funktionsnedsättning har jämlik tillgång till transporter*.

Utredningens bedömning

Jämlik tillgång till transporter har en avgörande betydelse för jämlika levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. Transporter är ett omfattande samhällsområde som inkluderar vägar, sjöfart, järnväg och luftfart. Dessa områden är i sig olika och är var för sig stora områden som är beroende av många olika aktörer. Inom området talas ofta om ett hela resanperspektiv, det vill säga att resan ska fungera för individen från dörr till dörr. Det ställer krav på en fungerande samordning och samverkan mellan aktörerna.

Bristande tillgång till transporter får inte vara ett hinder för att ta sig till arbete eller utbildning eller ta del av samhällsservice. Många personer med funktionsnedsättning hindras dock fortfarande från att kunna resa på jämlika villkor, framför allt i kollektivtrafiken.³⁷

Utgångspunkter

I *FN-konventionen* är förutom de generella artiklarna artikel 19 om rätten att leva självständigt och delta i samhället och 20 om rätten till personlig rörlighet relevanta för området transporter. Av artikel 20 framgår bland annat att staterna ska vidta effektiva åtgärder för att säkerställa personlig rörlighet med största möjliga oberoende för personer med funktionsnedsättning.

Under *Agenda 2030:s* utvecklingsmål 11 om att göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara, handlar delmål 2 om att tillhandahålla tillgång till säkra, ekonomiskt överkomliga, tillgängliga och hållbara transportsystem för alla.

Regeringen har pekat ut transporter som ett politikområde av särskild betydelse för att nå det nationella målet inom funktionshinderspolitiken³⁸ *MFD* föreslog att transport skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde.³⁹

I *SKL:s* positionspapper om funktionshinder och delaktighet lyfter förbundet betydelsen av universell utformning, tillgänglighet och användbarhet och den nyckelroll kommuner, landsting och regioner har i samarbetet med aktörer inom kollektivtrafiken.

Nationella mål för politikområdet

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Utöver det övergripande målet har riksdagen slagit fast ett funktionsmål om tillgänglighet samt ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa.⁴⁰

³⁷ MFD (2016c).

³⁸ Prop. 2016/17:188.

³⁹ MFD (2016 a).

⁴⁰ Prop. 2008/09:93:TU14, rskr. 257. Prop. 2012/13:1 utg.omr. 22,;TU1, rskr. 118.

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Vidare ska transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning. Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ska öka. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande Generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Annan statlig styrning

Inom transportområdet gäller EU-förordningar som lag i Sverige.⁴¹ Förordningarna är utformade som skyldigheter för huvudmännen inom framför allt kollektiv- och färdtjänsttrafik. Det finns även svenska lagkrav med kompletterande förordningar om huvudmännens skyldigheter, exempelvis lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik med tillhörande förordning (1980:398), förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik samt lagen (1997:736) om färdtjänst. Krav på tillgänglighet av transporter förekommer i mycket hög utsträckning och är ett effektivt verktyg för offentliga aktörer att påverka upphandlade tjänster inom transportområdet.⁴²

⁴¹ Exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 261/2004, även kallad flygförordningen, och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1371/2007 om tågresenärers rättigheter och skyldigheter.

⁴² MFD (2016a).

7.2.4 Kultur

Utredningen föreslår att: *Kultur* ska vara ett särskilt prioriterat samhällsområde för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

- Det övergripande målet för samhällsområdet Kultur ska vara att *personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter att uppleva, delta i och utöva konstnärlig och kulturell verksamhet.*

Utredningens bedömning

Att ha jämlika möjligheter att uppleva, delta i och utöva konstnärlig och kulturell verksamhet har en avgörande betydelse för jämlika levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning.

Tidigare uppföljning visar att personer med funktionsnedsättning i mindre utsträckning tar del av kulturaktiviteter, på grund av de olika hinder som finns. Det är också vanligare att kvinnor tar del av kulturella aktiviteter, både bland personer med funktionsnedsättning och bland befolkningen i stort.⁴³

Utgångspunkter

I *FN-konventionen* är förutom de generella artiklarna, artikel 30 om rätten till deltagande i kulturliv, rekreation, fritidsverksamhet och idrott relevanta för kulturområdet. Av artikeln framgår att staterna erkänner rätten för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra delta i kulturlivet. Staten ska vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning bland annat bereds tillgång till kulturella produkter i tillgänglig form, bereds tillgång till tv-program, film, teater och annan kulturell verksamhet i tillgänglig form, samt bereds tillträde till platser för kulturella föreställningar eller tjänster.

SKL har antagit ställningstaganden om funktionshinder och delaktighet inom området kultur.

⁴³ MFD (2016a), s. 130.

Nationella mål för politikområdet

Riksdagen beslutade i december 2009 om nationella kulturpolitiska mål. De övergripande målen är att kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund, att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet och att kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling.⁴⁴

För att uppnå dessa övergripande mål ska kulturpolitiken:

- Främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor
- Främja kvalitet och konstnärlig förnyelse
- Främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas
- Främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan
- Särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

Annan statlig styrning

Statens styrning av kulturområdet består i huvudsak av bidragsgivning. Att ställa villkor i bidragsgivningen har varit effektivt för genomslaget av funktionshinderspolitiken.⁴⁵ Enligt bibliotekslagen (2013:801) ska biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att utifrån deras olika behov och förutsättningar erbjuda litteratur och tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av information. I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) finns en bestämmelse om att kommuners uppgift att verka för att det allmänna fritids- och kulturutbudet blir tillgängligt för personer i lagens personkrets.

⁴⁴ Prop. 2009/10:3, KrU5, rskr. 145.

⁴⁵ MFD (2016a).

7.2.5 Hälso- och sjukvård samt tandvård

Utredningen föreslår att: *Hälso- och sjukvård samt tandvård ska vara ett särskilt prioriterat samhällsområde för genomförandet av funktionshinderspolitiken.*

- Det övergripande målet för samhällsområdet Hälso- och sjukvård samt tandvård ska vara att *personer med funktionsnedsättning har tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård efter behov.*

Utredningens bedömning

Tillgång till hälso- och sjukvård och tandvård efter behov utgör förutsättningar för jämlika levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning.

Det finns exempel på att personer med funktionsnedsättning har sämre tillgång till hälso- och sjukvård än övriga befolkningen, till exempel personer med psykisk funktionsnedsättning. Personer med funktionsnedsättning som blir sjuka blir också undersökta och behandlade i ett senare skede av sjukdomen, exempelvis i cancervården. Det är vidare betydligt vanligare att personer med funktionsnedsättning upplever dålig hälsa i jämförelse med övriga befolkningen.⁴⁶ En förklaring till sämre hälsa är att somatiska behov (kroppsliga sjukdomar) förbises och är underbehandlade bland personer med psykisk och intellektuell funktionsnedsättning.

Utredningen vill därför med detta förslag till målformulering understryka betydelsen av att personer med funktionsnedsättning får tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård efter behov.

Utgångspunkter

I *FN-konventionen* är förutom de generella artiklarna, artikel 25 om rätten till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster relevanta. Av artikeln framgår att staterna erkänner att personer med funktionsnedsättning har rätt att åtnjuta bästa möjliga hälsa och utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning.

⁴⁶ MFD (2016a), s. 107.

Staten ska därför vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster för personer med funktionsnedsättning med beaktande av jämställdhetsperspektivet, däribland hälsorelaterad rehabilitering.

Också artikel 10 om rätten till liv, artikel 12 om likhet inför lagen, artikel 14 om frihet och personlig säkerhet, artikel 15 om rätt att inte utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt artikel 17 som rör skydd för den personliga integriteten relevanta för området. Detta gäller också artikel 26 om rätten till habilitering och rehabilitering. I samhällsområdet ingår också viktiga frågor om psykisk ohälsa och tvångsvård som *FN-kommittén* har uppmärksammat i sina iakttagelser och rekommendationer.⁴⁷

I *Agenda 2030* handlar utvecklingsmål 3 om att säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar.

Regeringen har lyft att regeringens initiativ inom hälso- och sjukvård bör ge positiva effekter i utvecklingen av funktionshinderspolitiken.⁴⁸ *MFD* föreslog att hälsa skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde.⁴⁹

SKL har antagit ställningstaganden om funktionshinder och delaktighet inom hälso-, sjukvård och tandvård.

Nationella mål för politikområdet

De övergripande målen för hälso- och sjukvårdspolitiken stadgar att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig.⁵⁰

Annan statlig styrning

Hälso- och sjukvårdsområdet omgärdas av reglering i exempelvis hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), patientlagen (2014:821) och tandvårdslagen (1985:125).

⁴⁷ CRPD (2014), (CRPD/C/SWE/CO/1).

⁴⁸ Prop. 2016/17:188.

⁴⁹ MFD (2016a).

⁵⁰ Prop. 2015/16:1, SoU1, rskr. 102.

7.2.6 Social välfärd och trygghet

Utredningen föreslår att: *Social välfärd och trygghet* ska vara ett särskilt prioriterat samhällsområde för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

- Det övergripande målet för samhällsområdet Social välfärd och trygghet ska vara att *personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter till ett självständigt liv och tillfredsställande levnadsstandard.*

Utredningens bedömning

För vissa personer med funktionsnedsättning är tillgången till stöd och service efter behov en central förutsättning för ett självständigt liv. Social välfärd och trygghet är av avgörande betydelse för såväl jämlika levnadsvillkor som delaktighet i samhällslivet. Vi syftar här bland annat på att det finns ett grundläggande skyddsnät i det fall man av olika skäl inte har en inkomst av lön eller motsvarande. Också frihet från våld och övergrepp kan anses ingå i begreppet trygghet, bland annat mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt uppföljning utsätts personer med funktionsnedsättning för våld och övergrepp i större utsträckning än övriga befolkningen.⁵¹

Att vara beroende av personligt stöd i hemmet och i vardagen innebär också en särskild utsatthet. När det gäller individuella stöd är det därför viktigt att individen själv får komma till tals.

Enligt MFD:s uppföljning finns problem när det gäller tillgången till stöd och service. Tillgången skiljer sig åt över landet och personer med funktionsnedsättning har sällan tillräckligt med inflytande över eller möjlighet att påverka dessa beslutsprocesser. Personer med funktionsnedsättning lever dessutom ofta med en större ekonomisk utsatthet jämfört med övriga befolkningen, vilket gör att de många gånger är i behov av ekonomiskt bistånd.⁵²

⁵¹ SKL (2017), s. 19.

⁵² MFD (2016a), s. 118.

Utgångspunkter

I *FN-konventionen* är förutom de generella artiklarna ovan artikel 19 om rätten att leva ett självständigt liv och att delta i samhället, artikel 23 om respekt för hem och familj samt artikel 28 om rätten till tillfredställande levnadsstandard och social trygghet relevanta för området social välfärd. Detsamma gäller också artikel 16 om att inte utsättas för utnyttjande, våld eller övergrepp, artikel 20 om rätten till personlig rörlighet samt artikel 22 om respekt för privatlivet.

FN-kommittén har uppmärksammat personlig assistans i sina iakttagelser och rekommendationer till Sverige. FN-kommittén uppmärksamade även att familjer nekas adoption om den ena partnern har en funktionsnedsättning samt att familjer utreds mer ingående än andra i det svenska adoptionssystemet. Sverige uppmanades därför att säkerställa förbud mot diskriminering i adoptionsärenden. FN-kommittén och Barnrättskommittén har också rekommenderat Sverige att stärka stödet till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning.⁵³

I *Agenda 2030* handlar utvecklingsmål 1 om att avskaffa fattigdom i alla dess former överallt och utvecklingsmål 10 om att minska ojämlikheten inom och mellan länder.

Regeringen har pekat på att de ekonomiska förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning är sämre än för den övriga befolkningen. Regeringen har också påtalat sambandet mellan ekonomisk otrygghet och påverkbara skillnader i hälsa mellan grupperna.⁵⁴

MFD föreslog att social välfärd skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde. MFD har lyft att ekonomisk utsatthet är ett växande problem för personer med funktionsnedsättning.

SKL har antagit ställningstaganden om funktionshinder och delaktighet inom området individuella stöd.

Nationella mål för politikområdet

Inom området finns flera nationella mål:⁵⁵

När det gäller *omsorg om äldre* slås fast att de ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna

⁵³ CRPD (2014), (CRPD/C/SWE/CO/1).

⁵⁴ Prop. 2016/17:188.

⁵⁵ Prop. 1997/98: 113, SoU24.

åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt, samt ha tillgång till god vård och omsorg.

För *individ- och familjeomsorg* är målet att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer och att stärka skyddet för utsatta barn.

Vidare finns det särskilda mål som gäller den ekonomiska tryggheten. När det gäller *ekonomisk trygghet vid sjukdom* och funktionsnedsättning är målet att frånvaron från arbete på grund av sjukdom ska ligga på en långsiktigt stabil och låg nivå⁵⁶.

Målet när det gäller *ekonomisk trygghet för familjer och barn* stadgar att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap.⁵⁷

Annan statlig styrning

Rättighetslagstiftningen när det gäller stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning innebär utkrävbara rättigheter för den som ingår i personkretsen och motsvarande skyldigheter för det offentliga. Rättigheterna syftar till att tillförsäkra vissa personer med omfattande och långvariga funktionsnedsättningar goda levnadsvillkor. Inom området social välfärd och trygghet ingår också socialförsäkringar, förmåner, bidrag och tjänster som syftar till att utjämna skillnader i levnadsvillkor och möjliggöra självständighet och delaktighet.

⁵⁶ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 10 avsnitt 2.3, SfU1, rskr. 138.

⁵⁷ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 12, SfU3, rskr. 88.

7.2.7 Bostad, byggd miljö och samhällsplanering

Utredningen föreslår att: *Bostad, byggd miljö och samhällsplanering* ska vara ett särskilt prioriterat samhällsområde för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

- Det övergripande målet för samhällsområdet Bostad, byggd miljö och samhällsplanering ska vara att *personer med funktionsnedsättning har möjlighet att välja var och med vem de vill bo och tillgång till byggd miljö på jämlika villkor som andra.*

Utredningens bedömning

Tillgänglighet i bostäder och i samhället i stort har en avgörande betydelse för jämlika levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning. Lokaler och miljöer behöver vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Ett socialt hållbart samhälle utmärks av att det i största möjliga utsträckning är universellt utformat och därmed tillgängligt och användbart för alla. Ska samhället planeras utifrån att det ska vara socialt hållbart, måste planeringen ske mot bakgrund av att människor är olika i ålder, funktionsförmåga, kön och så vidare. Alla tjänar dessutom på att alla inkluderas eftersom lösningar som är nödvändiga för vissa oftast är till nytta också för andra.

Utgångspunkter

I *FN-konventionen* är av de generella artiklarna givetvis artikel 2 om universell utformning om att produkter, miljöer, program och tjänster ska utformas så att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning särskilt relevant för området. Vidare är artikel 19 om rätten att leva självständigt och att delta i samhället, relevant. Detta gäller också stadgandet i artikel 23 om respekt för hem och familj om att barn med funktionsnedsättning har lika rättigheter i familjelivet och artikel 28 om tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet.

FN-kommittén har rekommenderat Sverige att säkerställa att kommuner och lokala myndigheter har nödvändiga medel och vägledning för att följa upp, utvärdera och säkra full tillgänglighet till byggnader samt att skälig anpassning ska ingå i den kommunala planeringen. I det ingår också att skapa förutsättningar för att kommunerna ska kunna genomföra sitt tillsynsansvar.⁵⁸

Agenda 2030:s utvecklingsmål 11 handlar om att göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara där delmål 1 går ut på att senast 2030 säkerställa tillgång för alla till fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder och grundläggande tjänster samt rusta upp slumområden.

Boverket har på *regeringens* uppdrag tagit fram en vägledning om tillgänglighet som handlar om hur kommuner kan arbeta med mål och ställningstaganden i översiktsplaneringen. Vägledningen beskriver också arbetssätt för att implementera funktionshinderperspektivet i organisationer och planeringsprocesser.⁵⁹ Boverket har också haft regeringens uppdrag att analysera reglerna i plan- och bygglagen om enkelt avhjälpna hinder och att bedöma behovet av att införa krav på tillsynsplan för byggnadsnämnderna.⁶⁰ Boverket har identifierat ett antal faktorer som orsakar att det fortfarande finns hinder mot tillgänglighet som inte är avhjälpna.

MFD föreslog att byggd miljö och samhällsplanering skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde.

SKL har antagit ställningstaganden om att fysiska och tekniska miljöer för verksamheter som drivs av kommuner, landsting och regioner bör utformas utifrån principen om universell utformning och tillgänglighet. Förbundet menar också att lagstadgade funktionskrav på tillgänglighet behöver vara tydliga för att möjliggöra en så entydig tolkning som möjligt.

⁵⁸ CRPD (2014), (CRPD/C/SWE/CO/1).

⁵⁹ N2018/04053/SUBT, N2018/03821/KLS (delvis), N2017/02017/BB m.fl. Vägledningen finns på Boverkets webbplats www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/tillganglighet/begrepp/, hämtad 2019-04-02.

⁶⁰ Uppdraget redovisades till regeringen i oktober 2018 genom rapporten *Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder* (rapport 2018:31, dnr 7391/2017). Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Nationella mål för politikområdet

Det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.⁶¹ Utöver detta finns det delmål som specifikt rör de områden som vårt föreslagna samhällsområde täcker.

Annan statlig styrning

Krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och krav på att åtgärda enkelt avhjälpbara hinder finns i plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338). I Boverkets byggregler finns tillämpningsföreskrifter till lagen och förordningen. Lagen om bostadsanpassningsbidrag (2018:222) syftar till att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva ett självständigt liv i en egen bostad genom att bostaden anpassas efter den enskildes behov. I socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade regleras rätten till särskild bostad och bostad med särskild service. Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden bidra till att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att det blir lätt tillgängliga för alla.

7.3 Frågor av särskild vikt

Utöver de frågor som naturligt täcks in av de sju samhällsområdena finns det ett antal frågor av särskild vikt som av olika skäl inte är lämpliga att hantera genom vår modell med prioriterade samhällsområden. Utredningen bedömer att frågorna är angelägna för att det nationella målet för funktionshinderspolitiken ska nås. Vi föreslår dock att regeringen bör hantera de enskilda frågorna i särskild ordning utifrån vad man anser vara lämpligt.

⁶¹ Prop. 2011/12:1, CU1, rskr.89.

Dessa frågor är sinsemellan av olika karaktär. Flera av frågorna är tvärasektoriella, t.ex. folkhälsa och upphandling. Andra är mer avgränsade och områdesspecifika som fritid och idrott. För flera av frågorna finns det inte en naturlig kandidat till samordnade myndighet. Vi har därför valt att uppmärksamma dessa frågor genom överväganden som närmast liknar styrningen genom de tidigare strategierna som pekade ut särskilt angelägna frågor för politikens genomförande.

I denna del lämnar utredningen alltså inte några skarpa förslag till hur de enskilda frågorna ska hanteras. För flera av frågorna finns det myndigheter som utifrån sitt uppdrag naturligen har att hantera frågan och som i flera fall för utredningen också uppgivit att de är villiga att ta en sådan roll. I dessa fall framgår det av utredningens bedömning vilken myndighet som är lämplig.

Sammantaget har utredningen bedömt att följande frågor är av särskild vikt och därför behöver prioriteras och hanteras i särskild ordning:

- Digitalisering
- Demokratisk delaktighet
- Rättssäkerhet och rättsväsende
- Fritid och idrott
- Folkhälsa
- Upphandling
- Konsumentfrågor.

Nedan följer en beskrivning av dessa frågor vad gäller relevanta utgångspunkter, främst utifrån andra nationella mål för respektive politikområde, relevanta artiklar i FN-konventionen samt uppdrag för berörda myndigheter. Det finns som framgår av avsnitt 7.1 ett antal artiklar i FN-konventionen som kan sägas gälla generellt för samtliga samhällsområden liksom de prioriterade frågorna. I beskrivningen nedan tar utredningen endast upp de artiklar som är specifika för respektive fråga.

7.3.1 Digitalisering

Utgångspunkter

Digitaliseringen av samhället har skapat många nya möjligheter vilket även gäller för många personer med funktionsnedsättning. Detta påpekar också MFD i sitt förslag till ny strategi. Samtidigt har nya hinder uppstått när personliga möten ersatts av maskinell hantering och onlinetjänster. Digitala lösningar finns inom alla områden, och för att inte nya hinder för tillgängligheten ska uppstå måste ett ökat fokus på universell utformning, tillgänglighet och användbarhet riktas mot de digitala lösningarna.

I *FN-konventionens* artikel 9 om tillgänglighet slås bland annat fast att staterna ska främja tillgång för personer med funktionsnedsättning till ny informations- och kommunikationsteknik samt främja utformning, utveckling, tillverkning och distribution av tillgänglig informations- och kommunikationsteknologi och -system så att de blir tillgängliga till lägsta möjliga kostnad. Övergripande förpliktelser inom detta område finns i artikel 4 (1g).

I den generella kommentaren till artikel 9 tydliggör *FN-kommittén* att utvecklingen av ny teknik i sig inte är en garant för att det blir bättre för personer med funktionsnedsättning, utan att så är fallet endast om den är utformad och tillverkad på ett sätt som säkerställer tillgänglighet. I *Agenda 2030* handlar delmål 5.b om att öka användningen av gynnsam teknik, i synnerhet informations- och kommunikationsteknik, för att främja kvinnors egenmakt.

Regeringen har pekat på betydelsen av innovation för universell utformning.⁶² *MFD* föreslog att it, innovation och teknikutveckling skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde.

SKL har lyft att kommuner, landsting och regioner bör säkerställa att deras digitala tjänster utformas så att de uppfyller gällande krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning. Förbundet menar också att det behövs resurser och en samordnande myndighet för arbetet med den digitala delaktigheten.

⁶² Prop. 2016/17:188.

Exempel på statlig styrning av frågan

Inom informations- och kommunikationsteknik gäller EU-reglering i Sverige. I tidigare och nyligen beslutade direktiv på telekomområdet återfinns regleringen av elektroniska kommunikationstjänster, som också innehåller preciseringar av krav som berör personer med funktionsnedsättning.

Webbtillgänglighetsdirektivet trädde i kraft i Sverige den 23 september 2018 och handlar om tillgänglighet till digital offentlig service och innebär att offentliga sektorns webbplatser ska vara tillgängliga och följa den internationella standarden för tillgänglighet (WCAG 2.1 AA).⁶³ Den 1 januari 2019 började lagen om tillgänglighet till digital offentlig service (2018:1937) att gälla i Sverige.⁶⁴

Det inom kort beslutade *Tillgänglighetsdirektivet* kommer sannolikt också att få stor betydelse för digitaliseringsfrågorna. (För en kort beskrivning av detta direktiv se avsnitt 7.3.7 om konsumentfrågor.)

Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska personer med funktionsnedsättning tillhandahållas tillgång till bland annat telefonitjänster i samma utsträckning och på likvärdiga villkor som för andra slutanvändare.

Berörda myndigheter

Post- och telestyrelsen (PTS) är förvaltningsmyndighet för elektronisk kommunikation och har ett samlat ansvar för funktionshinderspolitiken inom sitt ansvarsområde.

Vidare framgår av PTS instruktion att myndigheten genom upphandling får tillgodose behov som personer med funktionsnedsättning har av särskilda posttjänster, grundläggande betaltjänster och elektroniska kommunikationstjänster.⁶⁵ PTS erbjuder även rådgivning, vägledning och stöd i egenskap av expertmyndighet. Också den nya Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har en viktig roll på området genom sitt ansvar att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102.

⁶⁴ Lag om tillgänglighet till digital offentlig service (2018:1937).

⁶⁵ Förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. DIGG är också tillsynsmyndighet för lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. Det finns också andra myndigheter som har ansvar för olika digitaliseringsfrågor som exempelvis Statens servicecenter och E-hälsomyndigheten.

Utredningens bedömning

PTS har som förvaltningsmyndighet för elektronisk kommunikation ett ansvar för vissa digitaliseringsfrågor. Vidare ska PTS i likhet med andra sektorsmyndigheter särskilt verka för att målen för funktionshinderspolitiken uppnås inom dess ansvarsområde och ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Begreppet sektorsansvar nämns dock inte.⁶⁶

Enligt utredningens bedömning ger PTS instruktion en god möjlighet för myndigheten att ta ett ansvar för att bidra till att funktionshinderspolitikens mål uppfylls när det gäller frågor om digitalisering. Det krävs dock att flera aktörer samarbetar och samverkar eftersom digitaliseringsfrågan är mycket bred och påverkar i stort sett alla samhällsområden. MFD är mot bakgrund av sin särskilda kompetens inom funktionshinderspolitiken en lämplig stödjande part i detta arbete. En väl fungerande samverkan mellan PTS och berörda myndigheter är därför viktig för att uppnå goda resultat.

7.3.2 Demokratisk delaktighet

Utgångspunkter

Målet för demokratipolitiken är en levande demokrati som är uthållig, kännetecknas av delaktighet och där möjligheterna till inflytande är jämlika.⁶⁷ Deltagande i demokratins processer är en förutsättning för att kunna utöva inflytande över politiska beslut. Den som deltar

⁶⁶ Bestämmelsen är dessutom försedd med ett extra stycke som säger att myndigheten får genom upphandling eller stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finansiera utvecklingsprojekt, andra insatser för ökad tillgänglighet, användbarhet och mångfald inom it och elektronisk kommunikation samt elektroniska tjänster för personer med funktionsnedsättning. 11 § förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

⁶⁷ Prop. 2017/18:1, prop. 2018/19:1, Uo 1, s. 46.

och som därigenom kan utöva inflytande kan också känna en delaktighet i samhället.

Ett jämlikt inflytande förutsätter också att alla har samma möjligheter att delta och påverka den politiska maktutövningen oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, hudfärg, språklig, etnisk eller religiös tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller socioekonomisk status. Demokratiutredningen från 2016 konstaterade dock att personer med funktionsnedsättningar är mindre delaktiga i demokratin än den övriga befolkningen. Detta avspeglar sig i valdeltagandet och i representationen i de politiska församlingarna.⁶⁸

En viktig aspekt av demokratisk delaktighet är också tillgången till information. Det handlar såväl om att man har tillgång till och kan värdera information som hur man kan själva bidra och skapa information.

FN-konventionens artikel 29 om rätten till deltagande i det politiska och offentliga livet, artikel 21 om rätten till yttrandefrihet och åsiktsfrihet samt tillgång till information, artikel 4 (3) om samråd och att aktivt involvera personer med funktionsnedsättning i beslutsfattande processer, artikel 8 om medvetandegörande och artikel 9 om tillgänglighet, är vidare direkt relevanta för denna fråga.

FN-kommittén har rekommenderat Sverige att säkerställa att valinformation erbjuds i tillgängliga format samt att valkampanjer görs fullt tillgängliga.⁶⁹

Bland *FN:s globala utvecklingsmål* är utvecklingsmål 16 om att minska ojämlikheten inom området demokrati relevant.

Regeringen understryker i *Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara* (*Ku 18:02*) att demokratiska processer måste utformas med beaktande av mångfalden i befolkningen och utifrån människors olika behov och förutsättningar. Personer med funktionsnedsättning är en viktig målgrupp i arbetet för en jämnare fördelning av makt och inflytande i samhället. Regeringen har också i andra sammanhang lyft fram problemet med lägre politisk delaktighet i gruppen personer med funktionsnedsättning jämfört med övriga befolkningen (prop. 2016/17:188). *MFD* lyfte i sitt förslag till strategi att demokrati skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde.⁷⁰

⁶⁸ SOU 2016:5, s. 30, 73, 78. Se även MFD (2016d).

⁶⁹ CRPD (2014), (CRPD/C/SWE/CO/1).

⁷⁰ MFD (2016a).

SKL har gjort ställningstaganden om att den lokala demokratin måste stå öppen för personer med funktionsnedsättning, såväl i egen-
skap av förtroendevalda som genom möjlighet att delta och påverka
politiska processer eller att ta del av beslut.

Exempel på statlig styrning av frågan

I kommunallagen (2017:725) regleras flera krav för att möjliggöra
delaktighet för personer med funktionsnedsättning i beslutsprocesser
och som förtroendevalda. I yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)
finns en bestämmelse som medger att det i lag meddelas föreskrifter om
textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik för tillgängliga
sändningar för personer med funktionsnedsättning. Sådana föreskrifter
finns numera även i radio- och tv lagen (2010:696).

Berörda myndigheter

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) tar
fram och förmedlar kunskap om det civila samhällets villkor. MUCF
fördelar organisations- och utvecklingsbidrag. Socialstyrelsen beslutar
om statsbidrag till funktionshindersorganisationer. Myndigheten
för tillgängliga medier (MTM) har enligt sin instruktion i uppdrag
att verka för att alla ska ha tillgång till litteratur och samhällsinfor-
mation utifrån vars och ens förutsättningar oavsett läsförmåga eller
funktionsnedsättning. Ett exempel är webbplatsen *Alla väljare* som
ska öka möjligheten för personer med lässvårigheter att tillgodogöra
sig information och ta del av den politiska debatten. Även Val-
myndigheten och Myndigheten för radio, press och tv berörs av frå-
gan om demokratisk delaktighet för alla.

Utredningens bedömning

Frågor om demokratisk delaktighet är enligt utredningens bedöm-
ning centrala i genomförandet av funktionshinderspolitiken. Inom
området finns inte någon självskriven myndighet som kan ges i upp-
drag att ta ett samlande ansvar för att bidra till att funktionshin-
derspolitikens mål uppfylls när det gäller demokratisk delaktighet.

Valmyndigheten, MUCF, Socialstyrelsen, MTM och Myndigheten för radio, press och tv har på olika sätt uppgifter som anknyter till demokratipolitikens mål. MFD har en roll utifrån sitt breda uppdrag att främja genomförandet av funktionshinderspolitiken. Utredningen föreslår dessutom nedan en nationell samordnare som ges i uppdrag att bidra till en utvecklad dialog mellan förtroendevalda på olika nivåer i syfte att lyfta fram funktionshinderspolitikens mål.

När det gäller att främja demokratisk delaktighet för alla är det dock, enligt utredningens uppfattning, svårt att se att det primära ansvaret ska ligga på tjänstemän i statliga myndigheter. Ansvaret för en levande demokrati som ständigt utvecklas och fördjupas måste i stället bygga på att det demokratiska systemet självt värnar allas rätt till deltagande och inflytande. Därför menar vi att de politiska partierna har en nyckelroll när det gäller att ge alla likvärdiga förutsättningar till demokratiskt deltagande för alla.

Under 2018 fördelades medel till riksdagspartierna för särskilda informationsinsatser inför de allmänna valen 2018.⁷¹ Avsikten med medlen är att ge partierna ökade möjligheter att nå ut till grupper av röstberättigade med lågt deltagande i tidigare allmänna val.⁷² Utredningen menar att det är av största vikt att regeringen i dialog med de politiska partierna, med folkbildningen och andra aktörer inom det demokratiska systemet särskilt lyfter fram de funktionshinderspolitiska hänsyn som anknyter till demokratisk delaktighet på likvärdiga villkor för alla.

7.3.3 Rättssäkerhet och rättsväsende

Utgångspunkter

Rättssäkerhet kan sägas vara en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle. Allmänt brukar begreppet betyda att ett land har en lagstiftning och ett system i övrigt som innebär att den enskilda medborgaren har ett skydd för godtyckliga ingrepp från samhället självt. Till exempel att inte åtalas eller dömas utan tillräcklig bevisning, att inte dömas utan att det finns stöd i lag för det och att alla medborgare oavsett samhällsställning eller ursprung bedöms på ett likartat

⁷¹ Ku2017/02544/LS.

⁷² Prop. 2018/19:1, Uo1.

sätt. Detta kräver ett fungerande rättsväsende som alla har tillgång till.

Rättsväsendet och att personer med funktionsnedsättning ges tillgång till detta är därför centralt för *FN-konventionens* förverkligande. De rättsliga institutionerna är den sista utposten dit en person kan vända sig om inte dennes rättigheter förverkligas. I artikel 12 stadgas bl.a. att staterna ska erkänna att personer med funktionsnedsättning åtnjuter rättskapacitet på lika villkor som andra i alla hänseenden och vidta ändamålsenliga åtgärder för att erbjuda personer med funktionsnedsättning tillgång till det stöd de kan behöva för att utöva sin rättskapacitet. Av artikel 13 framgår vidare att staterna ska säkerställa effektiv tillgång till rättssystemet för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som för andra, genom att erbjuda dem processuella och åldersrelaterade anpassningar för att underlätta en verksam roll för dem som direkta och indirekta deltagare, inklusive som vittnen, i alla rättsliga förfaranden. Detta åtagande är uttryckligen brett eftersom det omfattar alla rättsliga förfaranden och alla sätt som en individ kan delta i dem. Den omfattar även processer som ibland kategoriseras som administrativa, som exempelvis asylprocessen.

I den allmänna kommentaren till artikel 12 om likhet inför lagen finns utvecklade resonemang om olika system för ställföreträdande beslutsfattande, bland annat förmyndarskap, som begränsar rättskapaciteten för personer med funktionsnedsättning. Vidare behandlar flera delmål till mål 16 i *de globala utvecklingsmålen* rättsväsendet, rättssäkerhet och rättstrygghet.

FN-kommittén har vidare uppmärksammat att förvaltarens in-
nebär att enskilda fråntas egen beslutsrätt i Sverige. Kommittén rekommenderade i stället stödjande beslutsfattande och att Sverige beaktar den enskildes rätt ett efter egen förmåga ge och ta tillbaka samtycke.

Exempel på statlig styrning av frågan

Regeringen har uppdragit till Domstolsverket att fortsätta genomföra insatser för att öka kompetensen i syfte att anpassa verksamheten inom Sveriges Domstolar för personer med funktionsnedsättning.⁷³ Vidare gav regeringen 2017 Polismyndigheten i uppdrag att stärka kompetensen hos polisanställda för att bemöta personer med psykisk ohälsa genom förstärkta utbildningsinsatser på området. Polismyndigheten har under 2018 tillsammans med Åklagarmyndigheten tagit fram en handledning vid förhör med barn och med vuxna som har osynliga funktionsnedsättningar.

Regeringen har vidare gett Statskontoret i uppdrag att bl.a. överväga hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledningen på området för gode män och förvaltare kan förbättras. Därutöver har de länsstyrelser som ansvarar för tillsynen av överförmyndarna fått i uppdrag att ta fram vissa riktlinjer som är avsedda att förbättra tillsynen på området.

Berörda myndigheter

På området finns flera myndigheter som berörs av frågan: Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården.

Utredningens bedömning

Frågor om rättssäkerhet och rättsväsende är enligt utredningens bedömning viktiga i genomförandet av funktionshinderspolitiken. *MFD* föreslog att rättsväsende skulle utgöra ett prioriterat samhällsområde. Dessa frågor lyfts också mycket tydligt i FN-konventionen. Mot denna bakgrund att har utredningen noga övervägt om rättsväsendet ska vara ett eget prioriterat samhällsområde. Inom rätts-

⁷³ Domstolsverket ska genomföra insatser för att öka kompetensen i syfte att anpassa verksamheten inom Sveriges Domstolar för personer med funktionsnedsättning. Uppdraget ska genomföras i enlighet med den inriktning som redovisas i propositionen Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken (2016/17:188) och i dialog med Myndigheten för delaktighet och funktionshindersrörelsen. Genomförda insatser ska redovisas i årsredovisningen för 2018. (Ju2018/03543/LP Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Sveriges Domstolar, Funktionshinderspolitiken).

området finns många myndigheter, men ingen som utifrån sitt uppdrag är given när det gäller att ta ett samordnande ansvar för att bidra till att funktionshinderspolitikens mål uppfylls när det gäller frågor om rättssäkerhet och rättsväsende.

Vi menar därför att regeringen bör överväga och besluta om särskilda insatser som är nödvändiga för att tillförsäkra rättssäkerhet och tillgång till rättsväsendet på jämlika villkor för personer med funktionsnedsättning. I Sveriges kommande rapportering till FN-kommittén i oktober 2019, har kommittén ställt sammanlagt nio frågor som gäller åtgärder för att verkställa Sveriges skyldigheter enligt artikel 12 och 13 i FN-konventionen. Kommittén har bland annat efterfrågat information som rör rättssäkerhet och rättskapacitet för personer med intellektuella och/eller psykosociala funktionsnedsättningar. Rapporteringen ska redovisa de åtgärder som Sverige har vidtagit och de framsteg som har uppnåtts. Artikel 35 efterlyser även uppgifter om de omständigheter och svårigheter som påverkar i vilken grad skyldigheterna i denna konvention uppfylls, alltså kvarvarande hinder. Såväl tidigare rekommendationer som kommande rekommendationer av FN-kommittén bör ses som vägledande för regeringens initiativ till åtgärder.⁷⁴

7.3.4 Fritid och idrott

Utgångspunkter

En aktiv fritid kan innehålla olika typer av aktiviteter som idrott och friskvård, att delta i föreningslivet eller friluftsliv och naturupplevelser. Fritidsfrågorna har också nära anknytning till kulturområdet genom exempelvis kulturskolornas och bibliotekens verksamheter.

Uppföljning visar att tillgängligheten till fritidsaktiviteter för personer med funktionsnedsättning är begränsad och kan förbättras. Unga med funktionsnedsättning deltar generellt mindre i föreningslivet och motionerar också mindre än andra.⁷⁵

⁷⁴ "Konventionen, inklusive de allmänna principerna, liksom de rekommendationer som kommittén har lämnat, är en utgångspunkt i regeringens funktionshinderspolitik", Dir. 2017:133, s. 2.

⁷⁵ SKL (2017) s. 32. MFD (2016a), s. 107 f.

Regeringen lyfter i budgetpropositionen för 2019 fram den handlingsplan för personer med funktionsnedsättning som Riksidrottsförbundet beslutade om 2017.⁷⁶ Handlingsplanen kan, enligt utredningen, ses som ett viktigt initiativ för att åtgärda ojämlikheten när det gäller fritid och idrott.

Av *FN-konventionens* artikel 30 *Deltagande i kulturliv, rekreation, fritidsverksamhet och idrott* framgår bl.a. att för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra delta i rekreations- och fritidsverksamhet och idrott ska konventionsstaterna vidta ett antal ändamålsenliga åtgärder.

Dessa åtgärder ska:

- a) Uppmuntra och främja deltagande i största möjliga utsträckning av personer med funktionsnedsättning i allmänt tillgänglig idrottslig verksamhet på alla nivåer.
- b) Säkerställa att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att organisera, utveckla och delta i idrott och rekreation som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning och i detta syfte uppmuntra erbjudande av ändamålsenlig instruktion, utbildning och resurser på lika villkor som andra.
- c) Säkerställa att personer med funktionsnedsättning har tillgång till idrottsanläggningar, rekreatiansanläggningar och turistanläggningar.

Exempel på statlig styrning av frågan

Målen för den statliga idrottspolitiken är att ge möjligheter för flickor och pojkar, kvinnor och män att motionera och idrotta för att främja en god folkhälsa, att stödja en fri och självständig idrottsrörelse samt att ge flickor och pojkar, kvinnor och män positiva upplevelser av idrott som underhållning.⁷⁷

Regeringen har också nyligen gett MFD ett uppdrag att kartlägga den enskildes tillgänglighet till hjälpmedel för fritidsaktiviteter och hur en aktiv fritid för personer med funktionsnedsättning främjas lokalt och regionalt. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Folkhälsomyndigheten, MUCF, SKL och i dialog med relevanta organisationer.⁷⁸

⁷⁶ Prop. 2018/19:1, Uo17. s. 152.

⁷⁷ Prop. 2008/09:126, KrU8, rskr.243.

⁷⁸ Regeringsbeslut 2019-03-21 S2019/01379/FST (delvis).

Berörda myndigheter

Inom idrottsområdet finns inte någon statlig myndighet med ett tydligt utpekat ansvar. Naturvårdsverket och Folkhälsomyndigheten har dock vissa uppgifter som anknyter till området. MUCF har i sin instruktion i uppdrag att verka för att ungdomar har meningsfulla och utvecklande fritidsaktiviteter. Kommunerna har i regel ett omfattande engagemang i frågor som rör fritid och idrott.

I budgetpropositionen för 2019 lyfter regeringen fram idrottsrörelsens ställning som folkrörelse. Idrottsrörelsen har under många år arbetat för inkludering av personer med funktionsnedsättning i idrotten. Riksidrottsförbundet (RF), hanterar statsbidrag till idrotten och har till uppgift att stödja, företräda och leda idrottsrörelsen. Mångfald, icke-diskriminering och idrott för alla är frågor där RF fungerar samlande för föreningslivet.

Utredningens bedömning

Fritids- och idrottsfrågor är enligt utredningens bedömning viktiga delar i genomförandet av funktionshinderspolicen. Meningsfulla fritidsaktiviteter för alla, särskilt barn- och unga, är betydelsefulla för såväl delaktighet i samhället som för personlig utveckling. Det kan avse såväl fysiska aktiviteter som mer intellektuellt eller kulturellt orienterad verksamhet. När det gäller fysiska aktiviteter är idrottsrörelsen en central aktör. Att alla ges möjlighet att på jämlika villkor delta i all idrott från motions- till elitnivå bör vara ett viktigt sätt att uppnå de idrottspolitiska målen.

Det finns, som sagt, inte någon självskriven myndighet som skulle kunna ges i uppdrag att ta ett samordnande ansvar för att funktionshinderspolicens mål uppfylls när det gäller frågor om fritid och idrott. Idrottspolicen bygger i hög grad på att idrottsrörelsen, med RF som samordnande aktör, tar ett avgörande ansvar för utvecklingen inom området.

Utredningen ser positivt på att en folkrörelse tar ett ansvar för genomförandet av policen. På många sätt kan, enligt vår uppfattning, ett aktivt arbete i en organisation inom civilsamhället, som RF, ge väl så goda bidrag till att uppnå det nationella målet som insatser från en statlig myndighet. En viktig utgångspunkt är dock att regeringen framhåller betydelsen av idrottsrörelsens insatser för att

främja funktionshinderspolitiken och att idrottsrörelsen aktivt tar denna roll. Vår bedömning är att RF arbetar strategiskt och målinriktat för att skapa likvärdiga förutsättningar för personer med funktionsnedsättning när det gäller att delta i ett aktivt idrottsutövande.

7.3.5 Folkhälsa

Utgångspunkter

Det är väl känt att personer med funktionsnedsättning har ett sämre allmänt hälsotillstånd än personer utan funktionsnedsättning. Mot denna bakgrund är det viktigt att minska de hälsoklyftor som finns.

I inledningen till *FN-konventionens* artikel 25 slås fast personer med funktionsnedsättnings rätt att åtnjuta bästa möjliga hälsa och utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. I den mån folkhälsa berör förebyggande av funktionsnedsättning blir även bestämmelserna om synen på funktionsnedsättning i FN-konventionens Inledning (m), Artikel 3 (a, d) Allmänna principer och Artikel 8 Medvetandegörande om situationen för personer med funktionsnedsättning viktiga. *SKL* har antagit ställningstaganden om funktionshinder och delaktighet inom folkhälsa.

Exempel på statlig styrning av frågan

Folkhälsoarbetet i Sverige utgår från det nationella målet att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på jämlika villkor för hela befolkningen. Det övergripande målet förtydligar samhällets ansvar för människors hälsa genom att det visar på sambandet mellan samhälleliga förutsättningar, vilka kan påverkas genom politiska beslut, och hälsoutvecklingen i befolkningen.

Berörda myndigheter

Folkhälsomyndigheten ska verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta, genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador samt verka för ett effektivt smittskydd. Särskild vikt

ska fästas vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa. Myndigheten hade också ansvar som strategisk myndighet i den senaste strategin för genomförande av funktionshinderspolitiken.⁷⁹

Utredningens bedömning

Folkhälsomyndigheten har utifrån sitt uppdrag i instruktionen enligt utredningens bedömning en god möjlighet att ta ett ansvar för att bidra till att funktionshinderspolitikens mål uppfylls när det gäller frågor om folkhälsa. MFD är mot bakgrund av sin särskilda kompetens inom funktionshinderspolitiken en lämplig stödjande part i detta arbete. Också Socialstyrelsen har viktiga uppgifter inom området. En väl fungerande samverkan mellan dessa myndigheter är därför viktig för att uppnå goda resultat.

7.3.6 Upphandling

Utgångspunkter

Redan år 2000 i handlingsplanen *Från patient till medborgare* beskrevs vikten av att ställa krav på tillgänglighet i upphandlingar av varor och tjänster.⁸⁰ Krav på tillgänglighet och social hänsyn i upphandling är viktiga verktyg för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i alla verksamheter som fristående aktörer bedriver på uppdrag av offentliga aktörer. Enligt MFD är det fortfarande alltför få upphandlingar som ställer sådana krav att det säkerställs att ingen utesluts. Samtidigt är upphandling ett mycket viktigt instrument för att öka tillgängligheten. Den offentliga upphandlingen beräknas av Upphandlingsmyndigheten uppgå till närmare 700 miljarder kronor årligen.⁸¹ Att ställa krav i upphandling skapar således starka incitament för privata aktörer att utveckla och producera tillgängliga produkter och tjänster.

Regeringen har bland annat tagit fram en nationell upphandlingsstrategi för att tydliggöra regeringens mål om offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för väl fungerande verksamheter och ett

⁷⁹ Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

⁸⁰ Prop. 1999/2000:79.

⁸¹ www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/, hämtad 2019-04-01.

medel för att bland annat nå de sociala hållbarhetsmålen. Av strategin framgår bland annat att krav på social hänsyn bör ställas i offentliga upphandlingar när det är möjligt och lämpligt. Det är viktigt att upphandlande myndigheter och enheter i ett tidigt skede av upphandlingsprocessen tillämpar principen om universell utformning.⁸² Att ställa krav i upphandling är särskilt lämpligt sett till ansvars- och finansieringsprincipen och utifrån att funktionshinderspolitiken ska vara samhällsekonomiskt effektiv.

I *FN-konventionen* nämns inget om upphandling eller det offentliga inköp av varor och tjänster som ett sätt att öka delaktigheten. Däremot lyfts upphandling fram i kommitténs kommentar till artikel 9 om tillgänglighet. Bland annat sägs att staterna som en del av omprövningen av tillgänglighetslagstiftningen, måste utreda sina lagar om offentlig upphandling för att säkerställa att tillgänglighetskraven är införlivade i tillvägagångssätten vid offentlig upphandling. För att säkerställa tillgänglighet och faktisk jämlikhet för personer med funktionsnedsättning bör offentlig upphandling användas för att se till att allas behov fylls och för att åstadkomma icke-diskriminering. Det är enligt kommittén oacceptabelt att använda offentliga medel för att skapa eller vidmakthålla den ojämlikhet som oundvikligen blir följden av otillgängliga tjänster och anläggningar.⁸³

EU:s uppdaterade upphandlingsdirektiv innebär vidare att i all offentlig upphandling av sådant som ska användas av människor ska krav på tillgänglighet ställas för personer med funktionsnedsättning eller krav på formgivning med tanke på samtliga användares behov.⁸⁴ Av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling framgår därför att om det som ska anskaffas ska användas av fysiska personer så ska de tekniska specifikationerna bestämmas med beaktande av samtliga användares behov, däribland tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.⁸⁵

⁸² Regeringsbeslut Fi2016/00833/OU.

⁸³ I FN-kommitténs kommentar om rätten till utbildning uppmanas vidare staterna att använda offentlig upphandling när det gäller utforma och bygga alla nya skolor så att de följer principerna för universell utformning.

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU.

⁸⁵ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) 9 Kap, § 2.

Berörda myndigheter

Upphandlingsmyndigheten är central myndighet på området och ska ge stöd och kunskap i upphandling. Myndigheten har bland annat i uppdrag att ge stöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer för att bidra till att upphandlingar hanteras strategiskt.

Utredningens bedömning

Upphandlingsmyndigheten har enligt sin instruktion

det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.⁸⁶

Enligt utredningens bedömning har Upphandlingsmyndigheten en god möjlighet att ta ett ansvar för att bidra till att funktionshinderspolitikens mål uppfylls när det gäller upphandling. MFD är mot bakgrund av sin särskilda kompetens inom funktionshinderspolitiken en lämplig stödjande part i detta arbete. En väl fungerande samverkan mellan Upphandlingsmyndigheten och MFD är därför viktig för att uppnå goda resultat inom området.

7.3.7 Konsumentfrågor

Utgångspunkter

Att personer med funktionsnedsättning ska kunna vara aktiva, fullt delaktiga och informerade konsumenter är en central tillgänglighetsfråga. Konsumentfrågor är också till sin natur tvärsektoriella och berör flera sektorer.

Företrädare för Konsumentverket lyfter bland annat frågor om transporter, digitalisering och fysisk tillgänglighet till varor och tjänster som centrala ur ett funktionshinderperspektiv. Det är också där Konsumentverket oftast möter klagomål. Samhället är i dag mycket beroende av fungerande digitala lösningar. Det är det därför

⁸⁶ Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

viktigt att arbetet med att öka tillgängligheten inom även detta område så att alla kan vara aktiva konsumenter.

Begreppet konsument nämns över huvud taget inte i *FN-konventionen*. Samtidigt är frågor om delaktighet och tillgänglighet centrala för att personer med funktionsnedsättning ska kunna utöva sina rättigheter som konsument. Däremot berörs konsumentaspekterna i *FN-kommitténs* kommentar till artikel 9 om tillgänglighet där kommittén anför att alla nya varor, produkter, anläggningar, tekniker och tjänster bör utformas universellt för att säkerställa fullständigt, jämlikt och obegränsat tillträde och tillgång för alla potentiella konsumenter, däribland personer med funktionsnedsättning.

I *Agenda 2030* handlar utvecklingsmål 12 om att säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

Av stor betydelse på området är också *Tillgänglighetsdirektivet* (European Accessibility Act) som beslutats i april 2019. Direktivet avser tillgänglighet till vissa kommersiella produkter och tjänster och att undanröja och förebygga hinder för den fria rörligheten som uppstår på grund av olika tillgänglighetskrav i medlemsstaterna. Direktivet ska även hjälpa medlemsstaterna att på ett harmoniserat sätt uppfylla såväl sina nationella åtaganden som sina skyldigheter enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning när det gäller tillgänglighet. Hur direktivet ska implementeras i Sverige och vem som ska utöva tillsyn är oklart men kommer sannolikt att utredas vidare, enligt uppgift till utredningen.⁸⁷

Berörda myndigheter

Konsumentverket är ansvarig myndighet på området med uppgift att stärka konsumenternas ställning, stävja felaktigt agerande på marknaden och att stötta konsumenter.⁸⁸ Vidare har Diskrimineringsombudsmannen viktiga uppgifter när det gäller att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Konsumentfrågorna är dock tvärsektoriella och det finns många myndigheter som behöver integrera ett funktionshindersperspektiv i de konsumentrelaterade delarna av sin verksamhet, exempelvis i sin uppföljning.

⁸⁷ www.edf-feph.org/sites/default/files/st15174-ad01.en18.pdf, hämtad 2019-04-02. E-post från Socialdepartementet till utredningen, 2019-03-05 & 2019-04-02.

⁸⁸ 2 § förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Utredningens bedömning

Konsumentverket har i sin instruktion uppdrag att i sin löpande verksamhet ”integrera ett funktionshindersperspektiv och utifrån detta stödja och driva på övriga berörda parter.”⁸⁹ Enligt utredningens bedömning ger Konsumentverkets instruktion myndigheten en god möjlighet att ta ett ansvar för att bidra till att funktionshinderspolitikens mål uppfylls när det gäller konsumentfrågorna. MFD är mot bakgrund av sin särskilda kompetens inom funktionshinderspolitiken en lämplig stödjande part i detta arbete. En väl fungerande samverkan mellan Konsumentverket och MFD är därför viktig för att uppnå goda resultat.

Utredningen noterar att Konsumentverket i dag inte har något uppdrag att återrapporera brister i tillgänglighet och hinder som personer med funktionsnedsättning möter i sin vardag som konsument. Regeringen bör överväga om Konsumentverket ska ha ett tydligare uppdrag i detta avseende.

7.4 Arbetssätt och myndigheter med särskilt ansvar

Utredningens förslag:

- En myndighet inom varje prioriterat samhällsområde ska ha ett samordnande ansvar i förhållande till andra berörda myndigheter och aktörer. De ska även vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde. Dessa myndigheter är:
 - Arbetsförmedlingen
 - Statens Skolverk
 - Trafikverket
 - Statens Kulturråd
 - Socialstyrelsen
 - Boverket.

⁸⁹ Ibid.

- Myndigheterna med samordningsansvar ska, tillsammans med andra berörda parter, ansvara för att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning.
- Ytterligare myndigheter inom respektive samhällsområde ska ha ett utpekat ansvar för att bidra till områdets genomförande av och/eller uppföljning av funktionshinderspolitiken samt till arbetet med genomförandeplan och/eller indikatorer för uppföljningen inom området.
- Regeringen ska i uppdrag till myndigheterna fastställa vissa grundläggande krav på indikatorer för att följa upp utvecklingen på området liksom vissa krav på processen för att ta fram indikatorer och genomförandeplan inom området.
- Regeringen ska ge i uppdrag till myndigheterna med samordnande ansvar att rapportera utfallet av genomförandeplanerna vartannat år till regeringen. En mer omfattande avrapportering ska ske vart fjärde år.
- Myndigheten för delaktighet (MFD) ska ha ett långsiktigt och övergripande ansvar för det tvärsektoriella perspektivet avseende genomförandet av funktionshinderspolitiken.
- Regeringen ska ge MFD i uppdrag att lämna en övergripande, tvärsektoriell rapport vartannat år till regeringen baserad på rapporteringen från de olika samhällsområdena.

I detta avsnitt beskriver utredningen utgångspunkter, bedömningar och förslag till ett reformerat myndighetsansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken, där regering och riksdag tydligt kopplas in i systemet.

Utredningens förslag avseende de statliga myndigheternas arbetsätt avser att förbättra förutsättningarna för såväl styrning som uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Genom att statliga myndigheter arbetar tillsammans och med andra relevanta aktörer, ökar möjligheterna att fånga upp problem och lösningar. Återkommande rapportering till regeringen skapar förutsättningar för politiskt ansvar på nationell nivå och signalerar tillbaka till myndigheterna att arbetet är prioriterat.

Utredningen föreslår att en myndighet inom vart och ett av de sju prioriterade samhällsområdena ska ha ett särskilt samordnande ansvar. Dessa myndigheter ska även vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde. Vi föreslår att de samordnande myndigheterna ska vara *Arbetsförmedlingen*, *Statens Skolverk (Skolverket)*, *Trafikverket*, *Statens Kulturråd (Kulturrådet)*, *Socialstyrelsen* och *Boverket*.

Vårt förslag innebär att de samordnande myndigheterna ska leda processer i genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken, bland annat genom att ta fram genomförandeplaner med indikatorer för uppföljning. Detta bör ske i samråd eller genom andra typer av nätverksarbete tillsammans med andra myndigheter, funktionshindersorganisationer, kommunsektorn och andra relevanta aktörer. Det är centralt att arbetet är väl förankrat och känt bland andra berörda aktörer. I uppdraget ingår även att ansvara för uppföljning och återsrapportering till regeringen.

Utredningen föreslår att ytterligare ett antal myndigheter inom respektive samhällsområde ska ha ett ansvar för att bidra till områdets genomförande av och/eller uppföljning av politiken. Det är dock viktigt att påpeka att detta inte utesluter att även andra myndigheter behöver delta i arbetet. Den samordnande myndigheten bör därför löpande pröva vilka aktörer som bör bjudas in till arbetet.

Vi förordar att regeringen ger de samordnande myndigheterna i uppdrag att rapportera utfallet av arbetet vartannat år. En mer omfattande avrapportering ska dessutom ske vart fjärde år.

MFD bör vidare få i uppdrag att lämna en övergripande, tvärssektoriell rapport till regeringen baserad på rapporteringen från de olika samhällsområdena vartannat år.

Tabell 7.1 Översikt myndigheter med samordningsansvar och andra myndigheter med utpekad ansvar

Prioriterade samhällsområden	Myndighet med samordningsansvar	Andra myndigheter med utpekad ansvar				
Arbete och försörjning	Arbetsförmedlingen	Försäkringskassan		ESF-rådet		Arbetsmiljöverket
Utbildning och livslångt lärande	Skolverket	SPSM	MYH	UHR	Folkbildningsrådet ⁹⁰	Skolinspektionen
Transporter	Trafikverket	Trafikanalys				
Kultur	Statens kulturråd	Riksantikvarieämbetet			Kungliga biblioteket	Kulturanalys
Hälsa- och sjukvård samt tandvård	Socialstyrelsen	Inspektionen för vård och omsorg			Vård och omsorgsanalys	
Social välfärd och trygghet	Socialstyrelsen	Försäkringskassan		Inspektionen för vård och omsorg		Vård och omsorgsanalys
Bostad, byggd miljö och samhällsplanering	Boverket	Socialstyrelsen				

7.4.1 Myndigheter med samordnande ansvar

Funktionshinderspolitiken är tvärsektoriell och relevant inom många samhällsområden. Genomförandeförordningen reglerar samtliga myndigheters ansvar. Utredningen menar dock att vissa myndigheters ansvar behöver betonas ytterligare.

För att realisera ambitionshöjningen som det nya nationella målet om funktionshinderspolitiken innebär, behöver samverkan och kunskapsspridningen inom och mellan olika samhällsområden intensifieras. Genom att en myndighet inom respektive område agerar som facilitator, bland annat genom att samla bidrag till arbetet från olika aktörer och möjliggöra utbyte i nätverk, skapas förutsättningar för att förbättra genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Vårt förslag till lösning består inte i att öka detaljstyrningen av enskilda myndigheter eller att specificera detaljerade mål på flera nivåer. Våra ledord har i stället varit samordning och uppföljning.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger en myndighet ett samordnande ansvar inom respektive prioriterat samhällsområde. Samordningsansvaret ska ha sin tyngdpunkt i att koordinera och

⁹⁰ Folkbildningsrådet är inte en myndighet.

facilitera utbyte mellan myndigheter och andra aktörer inom området. I ansvaret ska ingå att i samverkan med andra myndigheter och aktörer ta fram en genomförandeplan, indikatorer för uppföljning och att följa upp utfallet.

Av de sex myndigheter⁹¹ som vi föreslår ska få samordningsansvar inom sitt samhällsområde har alla utom Trafikverket i dag ett sektorsansvar för funktionshindersfrågor. Vi bedömer att vårt förslag om samordningsansvar för Trafikverket fungerar väl utifrån myndighetens roll som samhällsutvecklare. Myndigheterna ska även vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde.

I strategin för funktionshinderspolitiken under åren 2011–2016 fanns det 22 strategiska myndigheter av vilka 10 (från början 14) fortfarande har ett utpekat sektorsansvar i sina respektive instruktioner. MFD har föreslagit att 30 myndigheter skulle få ”särskilt ansvar” varav 5 dessutom skulle ha ”ansvar för ökad kunskap”.

En utmaning för utredningen har varit att å ena sidan förtydliga och konkretisera vissa myndigheters ansvar på funktionshinderspolitikens område utan att detta ansvar blir ett sidospår vid sidan av kärnuppdraget. Å andra sidan behöver vi säkerställa att alla viktiga myndigheter involveras utan att ansvaret sprids på sådant sätt att ”allas ansvar blir ingens ansvar”.

Tydligt, men delat ansvar

Det är viktigt att påpeka att den samordnande myndigheten tillsammans med övriga utpekade myndigheter inte har ensamt ansvar för att målet inom samhällsområdet uppnås. Viktiga aspekter av det övergripande målet kan ligga utanför myndigheternas mandat och kan därför inte ligga till grund för traditionellt ansvarsutkrävande. Däremot ska myndigheten ha ansvar för att kommunicera och medvetandegöra målen inom den egna myndigheten och inom samhällsområdet. Vidare ska man i samarbete analysera på vilket sätt man kan bidra till att målet uppfylls.

⁹¹ Socialstyrelsen föreslås få ett samordningsansvar för två samhällsområden: *Hälsa- och sjukvård samt tandvård* respektive *Social välfärd och trygghet*.

Figur 7.1 Effektmål och ansvarighet

Effektmål och ansvarighet

- Den som har fått ett effektmål adresserat till sig
 - Ska rimligtvis inte vara ansvarig för att verkligheten blir exakt som målet
- Däremot ska den vara ansvarig för att
 - kommunicera och medvetandegöra målet i sin organisation,
 - utföra verksamhet och vidta åtgärder som kan antas bidra till målet,
 - följa upp utfallet i förhållande till målet och redovisa och diskutera resultatet inom organisationen och med uppdragsgivaren ("Vad kan vi göra bättre för att måluppfyllelsen ska bli bättre?"), samt
 - lämna ändringsförslag till den som beslutar om regler, finansiering, villkor, etc. när sådana faktorer kan antas ha motverkat måluppfyllelsen

Källa: Kenneth Eliasson, Ekonomistyrningsverket.

Inom de flesta av de sju samhällsområdena har andra aktörer än staten viktiga roller och uppgifter. Kommuner och regioner är huvudansvariga för den offentliga verksamheten inom flera områden, exempelvis skola och hälso- och sjukvård. Kulturområdet är komplext och finansieras av både offentlig och privat sektor på såväl lokal, regional som nationell nivå. Kulturverksamhet bedrivs av både offentlig och privat sektor, civilsamhället och det professionella kulturlivet. Inom transportområdet verkar många privata företag och så vidare.

De statliga myndigheterna påverkar utvecklingen genom insatser inom sitt ansvarsområde, men kan alltså inte göras ensamt ansvariga för utvecklingen på området som helhet. Därför menar utredningen att myndigheternas samordnande områdesansvar ska vara inriktat på att koordinera och facilitera i nätverk med andra myndigheter och aktörer.

Generellt gäller det för berörda myndigheter att analysera och reflektera hur man utifrån sitt mandat och tillgängliga styrmedel kan bidra till så god måluppfyllelse som möjligt. Inte minst ligger det ett ansvar att följa upp uppfyllelsen av det övergripande målet utifrån indikatorerna som man tillsammans med berörda myndigheter ska ta fram. Dessa indikatorer kan ta sikte på delar av det övergripande målet, tex. delar som svarar mot enskilda myndigheters verksamhet.

Även om man inte råder över hela området så kan man följa upp och redovisa resultatet av uppföljningen inom myndigheten och inom samhällsområdet och diskutera internt och externt vad som krävs för att måloppfyllelsen ska förbättras. Vilket givetvis kan ligga utanför den egna myndighetens verktygslåda. En viktig uppgift för myndigheterna blir att uppmärksamma statsmakterna på förändringar av t.ex. regelverk och finansiering om sådana faktorer kan antas påverka måloppfyllelsen. Så menar vi också att det reformerade myndighetsansvaret innebär att regering och riksdag får viktiga styr-signalerna om hur det funktionshinderspolitiska målet kan nås och rättigheter enligt FN-konventionen förverkligas.

7.4.2 Andra myndigheter med utpekad ansvar

De sex myndigheter som vi föreslår ska få ett samlat ansvar inom sitt samhällsområde är inte heller ensamma om att ha viktiga uppgifter inom dessa områden.

Utredningen föreslår därför att ytterligare en eller flera myndigheter utöver den samordnande myndigheten ska ha ett utpekad ansvar för att bidra till genomförande och/eller uppföljning av funktionshinderspolitiken inom respektive område. Myndigheterna ska tillsammans med den samordnande myndigheten inom samhällsområdet delta och bidra i arbetet utifrån sina kunskaper och uppgifter till en genomförandeplan och indikatorer för uppföljning inom området. Utredningen föreslår att vissa av dessa myndigheter bör ges ett tudelat ansvar för att bidra till såväl genomförande som uppföljning av funktionshinderspolitiken, medan andra, företrädesvis tillsyns- och analysmyndigheter, enbart bör ges ansvar för att bidra till uppföljning. För renodlade tillsynsmyndigheter menar utredningen att det är befogat att precisera att myndigheterna ska bidra till uppföljningen utifrån tillsynens iakttagelser.

Det är viktigt att utpekandet av dessa myndigheter inte innebär att ytterligare myndigheter inte kan eller ska involveras i arbetet. Alla statliga myndigheter kommer att ha ett fortsatt grundläggande ansvar för att bidra till funktionshinderspolitikens mål. Många frågor behöver dessutom hanteras genom sektorsövergripande samverkan.

7.4.3 Regleringen av myndigheternas ansvar

Ansvar för myndigheter med samordningsansvar respektive annat utpekat ansvar ska regleras dels i respektive myndighets instruktion, dels i genomförandeförordningen.⁹² Denna lösning innebär att regleringen av en viss myndighets ansvar inom funktionshinderspolitiken samlas på samma ställe som regleringen av myndighetens uppdrag i övrigt. Den ger enligt vår bedömning bättre effekt och mindre risk för att frågan faller vid sidan av myndighetens ansvar för andra uppgifter.

Det kan givetvis finnas både för- och nackdelar med olika lösningar, såväl att samla alla myndigheters ansvar på det funktionshinderspolitiska området i en och samma förordning, till exempel i nämnda genomförandeförordning, som att reglera detta ansvar i myndigheternas respektive instruktioner.

Under utredningsarbetet har argument framförts för att ett förtydligande i vissa myndigheters instruktion inte skulle behövas utan att ansvaret för att bidra i genomförandet av funktionshinderspolitiken redan är tydligt för alla myndigheter. Utredningen delar inte denna uppfattning. Den bild regeringen ger av att det behöver vidtas åtgärder för att öka hastigheten i genomförandet av politiken talar tvärtom för att ansvaret inte är tillräckligt tydligt i dag. Styrningen behöver därför förtydligas gentemot vissa myndigheter inom prioriterade samhällsområden i enlighet med de förslag vi nu lämnar.

I dag har 10 myndigheter ett så kallat sektorsansvar eller motsvarande för funktionshindersfrågor inom sitt verksamhetsområde.⁹³ För de flesta innebär det att de ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom området. De exakta formuleringarna är för majoriteten av myndigheternas instruktioner, med undantag för vissa språkliga variationer, närmast identiska.

⁹² När det gäller Folkbildningsrådet, som inte är myndighet utan är en ideell förening, behöver ansvaret att bidra till genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken framgå av uppdrag i regleringsbrev.

⁹³ Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Boverket, Försäkringskassan, Konsumentverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Skolverket.

Vissa hur-frågor regleras i genomförandeförordningen

Utredningen föreslår att ansvaret för att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning, ska regleras i förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken, för att undvika specifika hur-frågor i myndigheternas instruktioner.

Myndigheter med sektorsansvar eller motsvarande som inte får samordningsansvar

Utredningen anser att det finns skäl att revidera ansvaret i instruktionen för ett par av de myndigheter som i dag har ett sektorsansvar eller motsvarande och som vi *inte* föreslår ska ha ett samordningsansvar.

För *Arbetsmiljöverket*, *Försäkringskassan* och *Riksantikvarieämbetet* föreslår vi att ansvaret i instruktionen ska revideras i linje med ansvaret för andra utpekade myndigheter. Det innebär att de ska bidra till genomförande och uppföljningen av funktionshinderspolitiken.

När det gäller *Konsumentverket* föreslår vi ingen ändring av myndighetens nuvarande instruktion. Det innebär att myndigheten kommer att ha kvar sitt ansvar att integrera ett funktionshindersperspektiv och utifrån detta stödja och driva på övriga berörda parter.⁹⁴

Vi föreslår inte heller någon ändring av *Post- och telestyrelsens* nuvarande instruktion, vilket innebär att myndigheten även i fortsättningen särskilt ska verka för att målen för funktionshinderspolitiken uppnås inom dess ansvarsområde och ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.⁹⁵

MFD:s övergripande ansvar

MFD har i dag till uppgift att bland annat arbeta tvärssektoriellt och främja ett systematiskt och effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken på alla nivåer i samhället, och följa upp, utvärdera och

⁹⁴ 2 § förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁹⁵ 11 § förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

analysera insatser från statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer i förhållande till de nationella funktionshinderspolitiska målen. MFD har också ett särskilt kunskapsuppdrag när det gäller flera centrala frågor för funktionshinderpolitiken som rör delaktighet, tillgänglighet, universell utformning, välfärdsteknologi, miljö, levnadsvillkor och rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Utredningen menar att det även fortsättningsvis är nödvändigt att en myndighet ska ha ett långsiktigt och övergripande ansvar för det tvärspektoriella perspektivet avseende genomförandet av funktionshinderspolitiken. Vi ser också att MFD:s roll som facilitator bör präglas av myndighetens kunskapsuppdrag.

7.4.4 Krav på indikatorer och genomförandeplan

Utredningen menar att det är viktigt att det finns vissa grundläggande och gemensamma krav på såväl *processen* för att ta fram indikatorer, genomförandeplaner, uppföljning och avrapportering som krav på själva *indikatorerna*. Kraven på processen och indikatorerna bör regeringen fastställa i uppdrag till myndigheterna. Det ger utrymme för att anpassa uppgiften till förutsättningar som råder på olika myndigheter. Även start- och rapporteringstidpunkter bör därför fastställas av regeringen i uppdrag till myndigheterna.

Utgå från en nulägesanalys

Utredningen menar att det är viktigt att vid utformningen av genomförandeplaner och de indikatorer som ska mäta utfall mot målet utgår från en *nulägesanalys*. Man måste veta var man står för att veta vad som ska åtgärdas. Ofta är det enklaste sättet att involvera olika samhällsaktörer och funktionshindersrörelsen att bjuda in dem till att ha synpunkter på rådande brister. Nulägesanalysen bör fokusera på jämlikhet i levnadsvillkor och hinder för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i förhållande till övriga befolkningen och utifrån fullt åtnjutande av rättigheter enligt FN-konventionen. En viktig del av analysen är att identifiera hinder i relation till båda dessa aspekter.

Genomförandeplaner

Med en genomförandeplan avser utredningen en plan över åtgärder för att uppnå målet för samhällsområdet. Olika aktörer kan genom sin verksamhet, olika insatser eller program bidra till att målet uppnås. Dessa olika aktiviteter bör framgå av genomförandeplanen. Vi menar att man i nätverk bör analysera på vilket sätt hur respektive aktör kan bidra till att målet för samhällsområdet uppfylls.

Indikatorer utifrån målet för samhällsområdet

Myndigheternas uppföljning av målen inom respektive samhällsområdet bör, så långt som möjligt, innehålla strukturella indikatorer, processindikatorer och resultatindikatorer:

- *Strukturella indikatorer* som visar hur effektiv lagstiftningen och utfallet av lagstiftningen är för att uppnå målet
- *Processindikatorer* som handlar om vad som görs för att förverkliga målet och vilka förutsättningar för jämlika villkor som skapas. Indikatorerna inkluderar verksamhet, åtgärder och program.
- *Resultatindikatorer* som visar på utfallet och som visar graden av förverkligandet av målet.

Syftet med att strukturera indikatorerna enligt denna modell är att koppla ihop uppföljning med möjligheten att identifiera hinder för att uppnå målen. Dessa hinder och möjliga förslag till lösningar ska ingå i rapporteringen till regeringen.

Visa utveckling och progressivitet

Indikatorerna som tas fram ska kunna visa *utveckling eller progressivitet över tid*. En viktig del av uppföljningen är att kunna följa utfallet av insatser över tid. Det bör dock inte hindra att indikatorerna ska kunna revideras vid behov.

Barn, jämställdhet och politikens inriktning i övrigt

Det nationella målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas. Därför bör jämställdhet- och barnrättsperspektivet samt politikens inriktning i övrigt – det vill säga principen om universell utformning, befintliga brister i tillgänglighet, individuella stöd och lösningar för individens självständighet samt ickediskriminering – integreras i arbetet med genomförandeplaner, uppföljning och analys.

Aktiv involvering av funktionshindersrörelsen

Det arbete som innebär att myndigheterna ska ta fram genomförandeplaner och indikatorer för uppföljning ska involvera företrädare för personer med funktionsnedsättning och deras organisationer. Detta bör ske genom samråd eller andra typer av nätverksarbete.

Andra relevanta aktörer

De samordnande myndigheterna ansvarar för att ta fram indikatorer som svarar mot det övergripande målet inom området. Det är dock inte självklart att dessa myndigheter är bäst lämpade att identifiera relevanta indikatorer för samhällsområdet. Målet för samhällsområdet berör inte enbart myndighetsspecifika frågor och därför behöver indikatorerna arbetas fram i samråd och nätverk med andra relevanta aktörer. Utredningen menar alltså att det är nödvändigt att även involvera kommuner och regioner, näringsliv och civilsamhälle i arbetet.

Uppföljning på kort och lång sikt

MFD:s förslag till strategiperiod var att strategin skulle gälla under åren 2017–2025. Remissinstanserna var till största delen positiva till en lång tidsram även om flera förordade en halvtidsavstämning. Flera funktionshindersorganisationer menade att strategin hellre skulle löpa på en kortare tid – fem år – för att inte förlora tempo.

Utredningen har förstått att arbetet med de tidigare strategierna har varit trögstartat eftersom strategiperioderna har uppfattades som långa, men att man sedan kunnat hamna i tidsnöd när man väl närmade

sig slutrapportering. Vi kan inte bedöma hur generell den bilden är. Vi ser dock ett behov av både *ett kortare och ett längre perspektiv* i det funktionshinderspolitiska arbetet. Ett kortare för att få igång arbetet och ett längre för att kunna se utvecklingen och också förbättra processerna. Vi menar därför att avrapporteringarna ska ske vartannat år med en mer omfattande avrapportering vart fjärde år.

Övergripande tvärsektoriell rapport

Regeringen bör ge MFD i uppdrag att lämna en övergripande, tvärsektoriell rapport till regeringen baserad på rapporteringen från de olika samhällsområdena vartannat år.

7.4.5 Reformerat myndighetsansvar

Utredningen föreslår att en myndighet inom vart och ett av de sju prioriterade samhällsområdena ska ha ett särskilt samordnande ansvar. Dessa myndigheter ska även vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde.

Utredningen föreslår vidare att ytterligare en eller flera myndigheter utöver den samordnande myndigheten ska ha ett utpekat ansvar för att bidra till genomförande och/eller uppföljning av funktionshinderspolitiken inom respektive område. Myndigheterna ska tillsammans med den samordnande myndigheten inom samhällsområdet delta och bidra i arbetet utifrån sina kunskaper och uppgifter till genomförandeplaner och indikatorer för uppföljning inom respektive område.

Arbetsförmedlingen ska ha samordnande ansvar inom arbete och försörjning

Nuvarande lydelse

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Särskilda ansvarsområden

5 § Arbetsförmedlingen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken och ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Förslag till ny lydelse

Arbetsförmedlingen ska inom samhällsområdet arbete och försörjning, verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter till delaktighet på arbetsmarknaden. Inom detta samhällsområde har Arbetsförmedlingen ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Bedömning

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska vara samordnande i förhållande till övriga berörda parter inom området arbete och egen försörjning. I ansvaret ska också ingå att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Arbetsförmedlingen ska i övrigt vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde i förhållande till övriga berörda parter.

Utredningen menar att Arbetsförmedlingen genom sitt kärnuppdrag att ansvara för den offentliga arbetsförmedlingen och verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt har en nyckelroll i genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolicen. Myndigheten ska bland annat prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.

Det bör poängteras att den aviserade omläggningen av Arbetsförmedlingens verksamhet inte kommer att omfatta insatser för personer med funktionsnedsättning.⁹⁶ Utredningen bedömer därför att omläggningen inte hindrar att detta ansvar läggs på myndigheten.

Även Försäkringskassan, ESF-rådet och Arbetsmiljöverket ska ha utpekats ansvar

Bedömning

Utredningen föreslår att Försäkringskassan, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) och Arbetsmiljöverket ska ha ett särskilt utpekats ansvar för att bidra till områdets genomförande och

⁹⁶ Vi utgår från den sakpolitiska överenskommelse, "januariavtalet", som regeringen träffat med Centerpartiet och Liberalerna i den offentliga version som framgår av *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*. www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf, hämtad 2019-04-02.

uppföljning av funktionshinderspolitiken. I ansvaret för samtliga dessa myndigheter ingår att delta i arbetet med en genomförandeplan och med indikatorer för uppföljning inom området som Arbetsförmedlingen samordnar.

Samverkan mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunerna framhålls ofta som en förutsättning för att olika insatser ska fungera. Försäkringskassan ansvarar för socialförsäkrings-systemet och den del av trygghetssystemet som har med arbetsinriktad rehabilitering att göra. Försäkringskassan samordnar insatser för att kunna återgå i arbete eller arbetssökande.

ESF-rådet förvaltar och fördelar medel ur Europeiska socialfonden. Medlen går bland annat till projekt för att arbetsgivare ska arbeta med kompetensförsörjningsfrågor utifrån tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och universellt utformade arbetsplatser. Arbetsmiljöverket har föreskriftsrätt avseende arbetsmiljöfrågor och arbetar för att främja och sprida information om tillgängliga arbetsplatser.

Även Myndigheten för arbetsmiljökunskap bör involveras då det är motiverat utifrån myndighetens uppdrag som nationellt kunskapscentrum för frågor om arbetsmiljö. Utredningen ser dock inte att detta motiverar ett särskilt utpekat ansvar i Myndigheten för arbetsmiljökunskaps instruktion.

Statens skolverk ska ha samordnande ansvar inom utbildning och livslångt lärande

Nuvarande lydelse

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Andra uppgifter

18 § Myndigheten ska

1. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor inom ramen för sitt verksamhetsområde och – i den mån det inte är en uppgift för Specialpedagogiska skolmyndigheten – inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter

Förslag till ny lydelse

Myndigheten ska

1. inom samhällsområdet utbildning och livslångt lärande verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter till utbildning och livslångt lärande. Inom detta samhällsområde har myndigheten ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

Bedömning

Utredningen föreslår att Statens Skolverk (Skolverket) ska vara samordnande myndighet inom området utbildning och livslångt lärande. I ansvaret ska också ingå att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Skolverket ska i övrigt vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde i förhållande till övriga berörda parter.

Skolverket har en nyckelroll inom utbildningsområdet som förvaltningsmyndighet inom barn-, ungdoms- och vuxenutbildning. Skolverket ansvarar för att styra och stödja den svenska förskolan och annan pedagogisk verksamhet, de obligatoriska skolformerna, gymnasie- och vuxenutbildningen.

Utredningens förslag innebär att Skolverket ska verka samordnande (dvs. koordinera och facilitera utbyte) även i förhållande till aktörer inom folkbildning, yrkeshögskoleutbildning samt högskole- och universitetsutbildning. Detta är särskilt viktigt ur perspektivet om det livslånga lärandet och att ge möjlighet till fortsatta studier efter avslutad gymnasieutbildning för att främja övergångar mellan utbildningsformer. Samtidigt är vi medvetna om att det kan vara svårt att hitta formerna för samarbete mellan skolmyndigheterna och Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitets- och högskolerådet samt Folkbildningsrådet. Det kan kräva ett nytt arbetssätt och att nya kontaktytor etableras. I styrningen av myndigheterna bör regeringen därför lyfta fram behovet av att utveckla insatser och arbetsformer som främjar samverkan mellan samtliga myndigheter på utbildningsområdet.

Även Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitet- och högskolerådet, Folkbildningsrådet och Statens Skolinspektion ska ha utpekat ansvar

Bedömning

Utredningen föreslår att Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), Universitet- och högskolerådet (UHR) och Folkbildningsrådet⁹⁷ ska ha ett särskilt utpekat ansvar för att bidra till områdets genomförande och uppföljning/kunskapsspridning av funktionshinderspolitiken. Myndigheterna ska delta i arbetet med en genomförandeplan. Skolinspektionen ska ha ett särskilt utpekat ansvar för att bidra till uppföljning inom området utifrån tillsynens iakttagelser. I ansvaret för samtliga dessa myndigheter ingår att delta i framtagandet av indikatorer för uppföljning som Skolverket samordnar.

SPSM är expertmyndighet när det gäller förutsättningar och anpassningar som utgår från alla barns och elevers rätt till en fungerande utbildning. Skolinspektionen utövar tillsyn över barn-, ungdomsutbildning och vuxenutbildning. Tillsynens iakttagelser är viktiga utifrån hur skollagstiftningen tillämpas i praktiken, och då särskilt utifrån hur barn och elever tillförsäkras utbildning i förhållande till det funktionshinderspolitiska målet.

Utredningen menar att det är angeläget att genomförandet av funktionshinderspolitiken inom utbildningsområdet omfattar utbildningsformer i alla åldrar. Folkbildningsrådet är en ideell förening med vissa myndighetsuppdrag givna av riksdagen och regeringen.⁹⁸ Folkbildningen har för många personer med funktionsnedsättning sedan länge varit en alternativ och kompletterande utbildningsform. Många folkhögskolor har kunnat erbjuda en lärmiljö och en pedagogik som fungerat bra för studerande med funktionsnedsättning.

Inom yrkesutbildning och högre utbildning verkar bland annat MYH och UHR. Utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan har en skyldighet att se till att studerande som behöver särskilt pedagogiskt stöd under utbildningen får det. Inom högskoleområdet ska UHR motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller

⁹⁷ Folkbildningsrådet är en ideell förening, ej myndighet.

⁹⁸ Uppdragen regleras via förordningar, riktlinjer och regleringsbrev.

uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Myndigheten ska också arbeta för att främja breddad rekrytering.

Även MTM bör involveras då det är motiverat utifrån myndighetens arbete med tillgängliga medier generellt, kurslitteratur för studerande med läsnedsättning och lättläst i skolan. Utredningen ser dock inte att detta motiverar ett särskilt utpekat ansvar i MTM:s instruktion.

Trafikverket ska ha samordnande ansvar inom transporter

Förslag till ny lydelse

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Trafikverket ska inom samhällsområdet transporter verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlik tillgång till transporter. Inom detta samhällsområde har Trafikverket ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Bedömning

Utredningen föreslår att Trafikverket ska vara samordnande myndighet inom området transporter. I ansvaret ska också ingå att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Trafikverket ska i övrigt vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde i förhållande till övriga berörda parter. Transportområdet präglas av en mångfald av aktörer, vilket gör att behovet av att ha en myndighet som bär ett övergripande ansvar och har ett mandat att samordna är stort. Vidare utmärks området av att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som vanligen har regioner som huvudmän har viktiga uppgifter. Det är därför viktigt att även dessa involveras i arbetet.

Tidigare hade fyra myndigheter på transportområdet Banverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Vägverket liknande uppdrag i sina instruktioner. Detta sektorsansvar togs bort i samband med att Trafikverket och Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och Banverket, Vägverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) avvecklades.

Trafikverksutredningen hade i sitt delbetänkande *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar* (SOU 2008:128) föreslagit att begreppet sektorsansvar i instruktion och regleringsbrev för transportmyndigheterna skulle tas bort och ersättas med tydliga uppdrag och styrmedel som regeringen definierar utifrån gällande lagstiftning.⁹⁹ I budgetpropositionen för 2010 konstaterade regeringen att det genom inrättandet av det nya Trafikverket inte längre finns skäl för sådana trafikslagsspecifika uppgifter och att begreppet sektorsansvar ersattes med tydliga uppdrag och styrmedel.¹⁰⁰ Något utpekat ansvar för funktionshinderspolitiken finns därför inte i myndighetens nuvarande instruktion.¹⁰¹

Transportstyrelsen, Trafikverket och Sjöfartsverket tog under den senaste handikappolitiska strategin (2001–2016) fram ett gemensamt förslag på delmål och insatser för genomförandet av funktionshinderspolitiken inom sina respektive verksamhetsområden. Fokus för insatserna låg på att bytespunkterna inom det nationellt prioriterade nätet skulle vara användbara för personer med funktionsnedsättning. För att nå målet menade myndigheterna att samverkan mellan berörda aktörer inom transportsektorn behövde öka.

Utifrån Trafikverkets roll som samhällsutvecklare och breda kunskap och ansvar på transportområdet, menar utredningen att myndigheten är lämplig att få en samordnande roll.

Även Trafikanalys ska ha utpekat ansvar

Bedömning

Utredningen föreslår att Trafikanalys ska ha ett särskilt utpekat ansvar för att bidra till områdets uppföljning av funktionshinderspolitiken. I ansvaret ingår att delta i framtagandet av indikatorer för området som Trafikverket samordnar.

Trafikanalys utvärderar och analyserar åtgärder inom transportområdet utifrån de transportpolitiska målen. I mars 2019 avslutade Trafikanalys ett regeringsuppdrag att kartlägga hinder i kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning.¹⁰²

⁹⁹ (SOU 2008:12).

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 22, s. 47 f.

¹⁰¹ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁰² Trafikanalys (2019).

Statens kulturråd ska ha samordnande ansvar inom kultur

Nuvarande lydelse

Förordning (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd

3 § Myndigheten ska också

3. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda aktörer

Förslag till ny lydelse

3. inom samhällsområdet kultur verka för att personer med funktionsnedsättning har jämlika möjligheter att uppleva, delta i och utöva konstnärlig och kulturell verksamhet. Inom detta område har myndigheten ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

Bedömning

Utredningen föreslår att Statens kulturråd (Kulturrådet) ska vara samordnande myndighet inom kulturområdet. I ansvaret ska också ingå att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Kulturrådet ska i övrigt vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde i förhållande till övriga berörda parter.

Kulturrådet verkar för kulturens utveckling och tillgänglighet. I sin bidragsgivning ställer Kulturrådet krav på lokala och regionala kulturinstitutioner att ta fram handlingsplaner för tillgänglighet, åtgärda enkelt avhjälpbara hinder samt tillgängliggöra webbplatser.

Även Riksantikvarieämbetet, Kungliga biblioteket och Kulturanalys ska ha utpekat ansvar

Bedömning

Utredningen föreslår att Riksantikvarieämbetet och Kungliga biblioteket ska ha ett särskilt utpekat ansvar för att bidra till områdets genomförande och till uppföljning av funktionshinderspolitiken. I ansvaret för samtliga dessa myndigheter ingår att delta i arbetet med genomförandeplaner och indikatorer för uppföljning inom området som Kulturrådet samordnar. Myndigheten för kulturanalys ska ha ett särskilt utpekat ansvar för att bidra till uppföljning och delta i arbetet med indikatorer för uppföljning inom området.

Riksantikvarieämbetet arbetar med tillgänglighetsfrågor i kulturs- arvmiljöer och fördelar medel för tillgänglighetsskapande åtgärder. Kungliga biblioteket har till uppgift att överblicka och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Myndigheten för kulturanalys har till uppgift att inom ramen för sin verksamhet bedöma utvecklingen gällande tillgänglighet inom kulturområdet.

Även MTM bör involveras då det är motiverat utifrån myndighetens uppdrag när det gäller tillgång till litteratur i tillgängliga format. Utredningen ser dock inte att detta motiverar ett särskilt utpekat ansvar i MTM:s instruktion.

Socialstyrelsen ska ha samordnande ansvar inom hälso- och sjukvård samt tandvård

Nuvarande lydelse

Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen

2 § – – –

Socialstyrelsen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för genomförande av de funktionshinderspolitiska målen med anknytning till Socialstyrelsens verksamhetsområde.

Socialstyrelsen ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Förslag till ny lydelse

Socialstyrelsen ska inom samhällsområdet hälso- och sjukvård samt tandvård verka för att personer med funktionsnedsättning har tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård efter behov. Socialstyrelsen ska också inom samhällsområdet social välfärd och trygghet verka för att personer med funktionsnedsättning har likvärdiga möjligheter till ett självständigt liv och tillfredsställande levnadsstandard. Inom dessa samhällsområden har myndigheten ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Bedömning

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska vara samordnande myndighet inom området hälso- och sjukvård samt tandvård. I ansvaret ska också ingå att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Socialstyrelsen ska i övrigt vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde i förhållande till övriga berörda parter.

Socialstyrelsen har ett ansvar för kunskap, uppföljning och föreskrifter för verksamheter inom hälso- och sjukvården och tandvården, där frågor som rör habilitering och rehabilitering också ingår. Socialstyrelsens roll som kunskapsmyndighet är särskilt viktig igenomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Genom myndighetens egna iakttagelser identifierar Socialstyrelsen kunskapsluckor och problemområden och tar fram kunskapsstyrande produkter.

Även Inspektionen för vård och omsorg och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska ha utpekats ansvar

Bedömning

Utredningen föreslår att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ska ha ett särskilt utpekats ansvar för att bidra till uppföljning inom området utifrån tillsynens iakttagelser. Även Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska ha ett särskilt utpekats ansvar för att bidra till uppföljningen inom området. I ansvaret för dessa myndigheter ingår att delta i arbetet med indikatorer för uppföljning som Socialstyrelsen samordnar.

IVO bedriver tillsyn inom hälso- och sjukvården, med ett tydligt uppdrag att ha ett patient- och brukarperspektiv. Bland IVO:s prioriterade riskområden för 2018–2020 ingår att barn och unga med psykisk ohälsa riskerar att drabbas av brister i samordning och en osammanhängande vårdkedja, samsjukliga patienter riskerar att drabbas av bristande tillgång till vård och omsorg samt att personer som behöver multidisciplinärt omhändertagande riskerar att drabbas av brister i vården. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys följer upp och analyserar hälso- och sjukvården och tandvården.

Även forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) bör involveras utifrån deras respektive kunskap inom området då det är motiverat. Utredningen ser dock inte att detta motiverar ett särskilt utpekad ansvar i Fortes eller SBU:s respektive instruktioner.

Socialstyrelsen ska ha samordnande ansvar inom social välfärd och trygghet

Förslag till ny lydelse

Se ovan.

Bedömning

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska vara samordnande myndighet inom området social välfärd och trygghet. I ansvaret ska också ingå att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Socialstyrelsen ska i övrigt vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde i förhållande till övriga berörda parter.

Socialstyrelsen arbetar med frågor som har socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) som laglig grund, samt med andra frågor inom socialtjänstens område. Socialstyrelsens roll som kunskapsmyndighet är särskilt viktig i genomförandet och uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Genom myndighetens egna iakttagelser identifierar Socialstyrelsen kunskapsluckor och problemområden och tar fram kunskapsstyrande produkter.

Även Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska ha utpekats ansvar

Bedömning

Flera av välfärdens lagstiftningar, däribland socialförsäkringsbalken (2010:110), socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) stadgar att olika aktörer ska samverka kring stödet till personer med funktionsnedsättning. Ett gott samarbete innebär fördelar både för den enskilde och för myndigheterna medan bristande samordning kan ge upphov till att enskilda hamnar mellan stolarna.

Utredningen föreslår alltså att Försäkringskassan ska ha ett särskilt utpekats ansvar för att bidra till genomförande och uppföljning av funktionshinderspolitiken inom området social välfärd och trygghet. I ansvaret för Försäkringskassan ingår att delta i arbetet med genomförandeplaner och indikatorer för uppföljning inom området som Socialstyrelsen samordnar.

IVO ska ha ett särskilt utpekats ansvar för att bidra till uppföljning inom området utifrån tillsynens iakttagelser. Även Vård- och omsorgsanalys ska ha ett särskilt utpekats ansvar för att bidra till uppföljning inom området. I ansvaret för dessa myndigheter ingår att delta i arbetet med indikatorer för uppföljning som Socialstyrelsen samordnar.

Försäkringskassan ansvarar för socialförsäkringar som ger förutsättningar för individers delaktighet. IVO bedriver tillsyn inom socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), med ett tydligt uppdrag att ha brukarperspektiv. Bland IVO:s prioriterade riskområden för 2018–2010 ingår att personer med funktionsnedsättning riskerar att utsättas för brister i boendemiljö och omsorg. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys följer upp och analyserar hela socialtjänstens område och de insatser som ges med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utifrån ett tydlig patient- och brukarperspektiv.

I frågor om frihet från våld/kvinnofrid är det naturligt att Socialstyrelsen också samverkar med Folkhälsomyndigheten (FHM) utan

att det föranleder ett särskilt utpekat ansvar för FHM. På motsvarande sätt är det rimligt att Forte och SBU involveras utifrån deras respektive kunskap inom området då det är motiverat.

Boverket ska ha samordnande ansvar inom bostad, byggd miljö och samhällsplanering

Nuvarande lydelse

Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket

Funktionshindersfrågor

7 § Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde.

Boverket ska inom ramen för ansvaret enligt första stycket vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter.

Förslag till ny lydelse

Boverket ska inom samhällsområdet bostad, byggd miljö och samhällsplanering verka för att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att välja var och med vem de vill bo och har tillgång till byggd miljö på jämlika villkor som andra. Inom detta samhällsområde har Boverket ett samordnande ansvar och ska i övrigt inom sitt verksamhetsområde vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Bedömning

Utredningen föreslår att Boverket ska vara samordnande myndighet inom området bostad, byggd miljö och samhällsplanering. I ansvaret ska också ingå att det för samhällsområdet finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Boverket ska i övrigt vara stödjande och pådrivande inom sitt verksamhetsområde i förhållande till övriga berörda parter.

Boverket är förvaltningsmyndighet med ansvar för frågor om boende, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse.

Även Socialstyrelsen ska ha utpekat ansvar

Bedömning

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska ha ett särskilt utpekat ansvar för att bidra till områdets genomförande och uppföljningen av funktionshinderspolitiken. I ansvaret ingår att delta i arbetet med genomförandeplaner och indikatorer för uppföljning som Boverket samordnar.

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet med ansvar för lagen om bostadsanpassningsbidrag (2018:222), som syftar till personer med funktionsnedsättning ska kunna leva ett självständigt liv i en egen bostad genom att bostaden anpassas efter den enskildes behov. Socialstyrelsen arbetar även med frågor som har socialtjänstlagen och LSS som laglig grund, där rätten till särskild bostad och bostad med särskild service regleras. Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden ska bidra till att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla.

7.5 Tydligt och sammanhållet system för uppföljning och analys

Utredningens förslag:

- Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning ska inrättas som ett nytt statistikområde för officiell statistik. Regeringen ska ge Statistiska centralbyrån (SCB) statistikan-svar för att följa upp levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. Ansvaret bör regleras i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.
- Regeringen ska ge SCB i uppdrag att utveckla statistik och metoder i samarbete med forskare, andra myndigheter och Rådet för främjande av kommunala analyser samt i internationellt utbyte. När det gäller undersökningsmetoder ska användarperspektivet fångas in i samråd med personer med funktionsnedsättning och deras organisationer.

- Myndigheten för delaktighet ska ansvara för övergripande uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Denna uppföljning och analys bör värdera utvecklingen utifrån det nationella målet för funktionshinderspolitiken och utifrån ett helhetsperspektiv peka ut särskilt angelägna problem och brister samt identifiera påverkbara hinder för jämlikhet och delaktighet.

Utredningens bedömningar:

- Uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken bör belysa hur det nationella målet för funktionshinderspolitiken uppfylls, bland annat utifrån mänskliga rättigheter enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FN-konventionen). Uppföljning och analys bör innefatta levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning, funktionshinderspolitikens genomförande, resultat och effekter samt analys av hinder för jämlikhet och delaktighet.
- Uppföljning och analys som myndigheter med särskilt ansvar genomför ska utgöra basen i uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Det samlade kunskapsunderlaget bör även inkludera andra källor såsom oberoende forskning.
- Uppföljning och analys ska ske i samverkan mellan berörda aktörer, funktionshindersrörelsen, myndigheter, kommuner och regioner.

I detta avsnitt redogör utredningen för sina utgångspunkter, bedömningar och förslag till ett sammanhållet system för uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Vi ger en bild av utgångsläget, inklusive de möjligheter, krav och utmaningar som finns.

Vi ser betydande möjligheter inom uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Vi märker dock olika grad av engagemang hos berörda myndigheter och andra att utveckla uppföljningen. Utredningens förslag i denna del syftar till

- Tydligare ansvarsfördelning
- Utvecklat samarbete
- Stärkt inflytande för personer med funktionsnedsättning
- Tydligare fokus på analys.

Uppföljningen under den senaste funktionshinderspolitiska strategin byggde på myndigheternas uppföljning av etappmål, officiell statistik och särskilda undersökningar. Utredningens bild är att detta är otillräckligt som underlag för att följa upp politiken. Inte minst utifrån de krav som ställs på uppföljning i och med att Sverige ratificerat FN-konventionen. Denna bild styrks också av FN-kommitténs tydliga ställningstaganden avseende Sveriges första rapport, där kommittén uppmärksammade flera brister i underlaget.

Tydligare vägledning genom uppföljning och analys

Uppföljningen har hittills haft en svag koppling till analys. Uppföljningen behöver därför kompletteras med analys som svarar på frågor som *Vilka är de stora problemen?* och följaktligen *Vart ska man rikta resurserna?* En annan grundläggande fråga är *Blev det som var sagt också gjort?* När det gäller att analysera resultat och effekter är det viktigt att ställa sig frågan *Hur förklaras eventuella förändringar?*

Sammantaget har tidigare uppföljning och analys inte i tillräckligt hög grad fungerat som en mekanism för att driva utvecklingen framåt. För att åstadkomma detta behövs metodutveckling och att bättre ta tillvara de data som redan finns. Kunskapsunderlag behövs från olika källor, såsom myndigheter, oberoende akademisk forskning och sektoriella forskningsinstitut.

En annan grundläggande fråga att ställa sig vid uppföljning och analys är *För vem är den till?* Utredningen har redan refererat till regering och riksdag utifrån ett styrningsperspektiv men som en del av ett kunskapsbaserat arbete är även profession och akademi viktiga målgrupper för uppföljningen. Här instämmer vi i resonemangen från Kommissionen för jämlik hälsa, som menar att bättre uppföljning, utvärdering och forskning samt en tätare dialog mellan politiker, profession och akademi behövs för ett stärkt kunskapsbaserat arbete.¹⁰³

Eftersom Sverige ratificerat FN-konventionen och då det nya funktionshinderspolitiska målet utgår från FN-konventionen ser vi också behovet av en uppföljning som svarar upp mot konventionens krav och FN-kommitténs förväntningar. Inte minst vad gäller bredd och fokus på förändring och förändringsarbete/-insatser.

¹⁰³ SOU (2017:47), s. 272–286.

Utredningen menar dessutom att egen erfarenhet och kunskap hos personer med funktionsnedsättning behöver få en självklar plats i uppföljningssystemet i enlighet med det centrala kravet i FN-konventionens artiklar 4 och 33. Våra förslag syftar också till ökat samarbete mellan myndigheter, med kommuner och regioner liksom med andra länder.

En av de stora utmaningarna är naturligtvis att personer med funktionsnedsättning inte är en homogen grupp och att statistik och data alltför ofta är för trubbiga för att belysa olikheter mellan grupper. Det gäller såväl olika funktionsnedsättningar som andra indelningsgrunder såsom ålder, kön, utländsk bakgrund osv. Utredningen sitter inte inne med lösningarna på detta men vi ser det som en viktig utvecklingsfråga. Inte minst för att uppfylla krav i FN-konventionen, som innebär att den information som samlas in för uppföljning ska kunna visa på skillnader både mellan grupper av personer med olika funktionsnedsättning samt på andra grunder än funktionsnedsättning.¹⁰⁴ Ur metodutvecklingssynpunkt utgör kraven på att kunna redovisa fler indelningsgrunder också ett dilemma utifrån integritetsaspekter. Att upprätta register baserat på egenskaper hos individer är inte oproblematiskt.

Vi menar att det är angeläget att uppföljningssystemet återför frågor till regering och riksdag i så stor utsträckning som möjligt. Det måste finnas ett moment av politiskt ansvarsutkrävande, så att uppföljningen inte stannar vid en stum redovisning. För att regeringen ska kunna bedöma hur olika relevanta verksamheter lyckas eller inte lyckas med att förverkliga den av riksdagen fastslagna politiken är en effektiv och professionell uppföljning av största vikt. Uppföljning är dessutom ett viktigt styrinstrument och ger regeringen underlag för att löpande utveckla och justera sin styrning på olika områden. En aktiv uppföljning ger också en viktig signal till de ansvariga aktörerna och deras ledningar om att riksdag och regering ser funktionshinderspolitiken som ett tydligt prioriterat område.

Som jämförelse visar forskning om miljöutvärderingar att utvärderingarnas kvalitet och förmågan att möta olika intressenters kunskapsbehov är grundläggande för att kunna bidra till en hållbar utveckling. Utvärderingarna måste dessutom inte bara utvärdera måluppfyllelse utan också ifrågasätta det program, den policy eller det system som målen är uppställda i. Därför är det väsentligt att

¹⁰⁴ FN-konventionen artikel 1, 4, 5 (+ preamble p).

utvärderingar tar andra effekter än de önskade i beaktande när ett program eller policy utvärderas. Det befintliga utvärderingssystemets främsta värde är att det stärker de nationella miljömålen, återkommande rapporterar om måluppfyllelse och uppmanar aktörer om deras gemensamma ansvar att förbättra sitt miljöarbete.¹⁰⁵

Regeringen kan enbart rikta sin formella styrning av uppföljning mot de statliga myndigheterna, men i praktiken innehåller uppföljningen i stor utsträckning data om andra aktörers verksamheter. Styr-effekten av en väl utformad uppföljning är därför betydande också gentemot till exempel kommuners och regioners verksamheter.

7.5.1 Nytt statistikområde för officiell statistik

Statistikansvar levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning

Det statistiska underlaget rörande levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning är i dag tämligen bristfälligt. Utredningen föreslår att levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning ska inrättas som ett nytt statistikområde för officiell statistik och att regeringen ska ge Statistiska centralbyrån (SCB) statistikansvar för att följa upp levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. Ansvaret bör regleras i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Utredningen föreslår också att SCB, inom ramen för detta uppdrag, ska utveckla statistik och metoder i samarbete med forskare, andra myndigheter, Rådet för främjande av kommunala analyser liksom i internationellt utbyte.

Här är det viktigt att understryka att utredningens förslag inte inskränker ansvaret för andra myndigheter att ta fram och utveckla egen statistik.

Utredningen menar att SCB:s uppdrag bör vara inriktat på vad som är möjligt utifrån befintlig statistik, bland annat genom att samordna definitioner och andra kvalitetsfrågor. En viktig metodfråga

¹⁰⁵ Larsson (2018).

är hur de stora nationella urvalsundersökningarna bättre kan användas för att belysa situationen för utsatta grupper och utifrån diskrimineringsgrunder.¹⁰⁶

SCB bör även undersöka möjligheter med tidigare framtagna förslag om att integrera frågor till och om personer med funktionsnedsättning och deras situation i flera av de stora nationella urvalsundersökningarna. I uppdraget bör även ingå att bedriva metodutveckling för insamling av data som rör personer med psykisk ohälsa och intellektuella funktionsnedsättningar, liksom data om barn med funktionsnedsättning och deras föräldrar.

Överhuvudtaget behöver statistik och data som belyser betydelsen av kön, socioekonomi och ålder ingå i analysen. Det handlar bland annat om att leva upp till högt ställda krav på att statistiken ska vara könsuppdelad samt ska analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv i de fall där det handlar om mer än att bara presentera siffror. Sedan 1994 finns krav på att officiell statistik ska vara fördelad på kön.¹⁰⁷ I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns också krav på att all individbaserad statistik som myndigheter redovisar i sina årsredovisningar ska vara uppdelad på kön.

Målet med metodutveckling är att så långt som möjligt visa utvecklingen över tid, jämförelser med befolkningen i övrigt, skillnader mellan kvinnor/män respektive flickor/pojkar, förutsättningar som går att koppla till specifika funktionsnedsättningar samt bakgrundsfaktorer såsom socioekonomisk status, födelselandsland etc.

Metodutveckling behövs även för samstämmighet vad gäller definitioner men även för att kunna bryta ned data ytterligare (disaggregering) – exempelvis gällande personer med intellektuella funktionsnedsättningar. Dessa olika utvecklingsfrågor är nödvändiga för att uppfylla FN-konventionens krav på uppföljning.

Under 2018 hade SCB ett särskilt uppdrag att redovisa data för att möjliggöra uppföljning av levnadsvillkoren för personer med

¹⁰⁶ En ramlag för den sociala statistiken (IESS) är under beredning inom EU. Om det nu gällande förslaget beslutas kommer det att innebära att EHIS (European Health Interview Survey) och SILC (Statistics of income and living conditions) kommer innehålla objektiva mått på personer med funktionsnedsättning. EHIS kommer att genomföras vart sjätte år och SILC varje år. Hälsoförstudien i SILC, där det objektiva måttet på personer med funktionsnedsättning ingår, kommer dock endast att genomföras vart 3:e år. SCB:s avser att komplettera undersökningen nationellt, så att uppgifter samlas in årligen. I SILC och i LFS (Labour Force Survey) kommer därtill ett subjektivt mått samlas in mer regelbundet., epost till utredningen från SCB 2018-12-21.

¹⁰⁷ Förordning (2001:100) om den officiella statistiken, 14 § Individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.

funktionsnedsättning. SCB skulle, i den utsträckning det är möjligt, redovisa uppgifter i befintlig statistik om personer med funktionsnedsättning utifrån bl.a. kön, ålder och utländsk bakgrund, samt överlämna färdigställd statistik till Myndigheten för delaktighet (MFD) för att möjliggöra uppföljning av funktionshinderspolitiken och genomförandet av Agenda 2030. Regeringen angav även att

Redovisningen av uppdraget ska föregås av en dialog om innehållet med Myndigheten för delaktighet. Denna dialog kan även resultera i förslag till hur befintliga data i större utsträckning kan användas för att följa upp funktionshinderspolitiken och kostnader för detta. Vidare ska myndigheten efter dialog med Myndigheten för delaktighet redovisa utvecklingsmöjligheter samt kostnader framöver gällande statistik om levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning.

Uppdraget redovisades den 27 november 2018. SCB föreslår att myndigheten ges ett långsiktigt uppdrag, inklusive en samordnande roll, avseende statistik om levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. Redovisningen innehåller även förslag till en översyn av definitionen av personer med funktionsnedsättning och förslag till utökad datainsamling för att bättre kunna belysa levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning.¹⁰⁸

Synergier med andra utvecklingsarbeten

Utredningen ser flera möjliga synergier med andra utvecklingsarbeten som rör statistik och nyckeltal när det gäller mänskliga rättigheter och social hållbarhet. Det gäller såväl uppdraget till SCB om ett nationellt uppföljningssystem för genomförandet av Agenda 2030 som SCB:s uppdrag att ta fram resultatindikatorer avseende mänskliga rättigheter.¹⁰⁹ Här vill utredningen uppmärksamma att det redan pågår arbete med att "översätta" mellan FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och de globala hållbarhetsmålen (SDG:s/Agenda 2030).¹¹⁰

¹⁰⁸ Statistiska centralbyrån (2018).

¹⁰⁹ 2018 gav regeringen SCB i uppdrag att samordna utvecklingen, produktionen och tillgängliggörandet av statistik för uppföljning av genomförandet av Agenda 2030 (Fi2018/02412/SFO). SCB har även tagit fram förslag till indikatorer för regeringens nationella arbete för mänskliga rättigheter, enligt regeringsuppdrag Ku2018/01727/DISK. SCB har redovisat uppdraget i rapporten Indikatorer för regeringens nationella arbete för mänskliga rättigheter (2019).

¹¹⁰ humanrights.dk/publications/rights-persons-disabilities-2030-agenda-sustainable-development, hämtad 2019-04-02.

Uppgiftsskyldighet för andra myndigheter

Andra myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till SCB avseende personer med funktionsnedsättning. Utredningen föreslår att levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning ska inrättas som ett nytt statistikområde för officiell statistik. Av 6 § statistikförordningen följer att statliga myndigheter ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik till statistikansvariga myndigheter.

7.5.2 Flera perspektiv och källor

För att uppföljningen av funktionshinderspolitiken inte ska stanna vid myndigheternas redovisningar menar utredningen att det är angeläget att följa upp politiken även utifrån andra perspektiv och från andra källor. Utvärdering av offentlig verksamhet bör baseras på utvärderingspluralism.¹¹¹ Det vill säga att kunskapsunderlag ska tas in från olika källor – myndigheter, oberoende akademisk forskning och sektoriella forskningsinstitut. Analys- och utvärderingsutredningen lyfter bland annat:

Regeringen får i för liten utsträckning underlag för att kunna bedöma effekter av olika insatser, kostnadseffektivitet eller hur den samlade måluppfyllelsen ser ut inom ett område. Analys- och utvärderingsmyndigheterna har en viktig roll vad gäller kopplingen mellan forskning och politik och skulle i högre grad kunna tillgodose regeringens behov genom att lämna rekommendationer till regeringen, baserade på utvärderingar och forskningsresultat.¹¹²

Analys- och utvärderingsutredningen menar också att analys- och utvärderingsresurser kan vara en central brygga mellan politik och forskning. Mycket information och kunskap skapas oavsett statlig påverkan, och strukturer behövs för att hantera olika information.¹¹³

¹¹¹ SOU 2008:118.

¹¹² SOU 2018:79.

¹¹³ Ibid.

Myndigheternas uppföljning och analys utgör basen

Utredningen menar att uppföljningen av funktionshinderspolitiken till stor del ska baseras på den uppföljning som myndigheter med samordnande ansvar inom sju samhällsområden föreslås koordinera enligt vårt förslag. Även andra myndigheter med utpekat ansvar, inte minst analysmyndigheterna, ska bidra till uppföljningen inom respektive samhällsområde. Uppföljningen som myndigheterna genomför ska utgöra basen i den samlade uppföljningen av funktionshinderspolitiken.

För att vara så relevant som möjligt ska uppföljningen ske i nära samverkan med funktionshindersrörelsen, kommunsektorn, andra myndigheter och övriga berörda aktörer. Utredningen menar att den expertkunskap som finns inom respektive område hos olika aktörer är avgörande för kvaliteten på uppföljningen. Genom att systematiskt ta tillvara erfarenheter, kunskap och synpunkter från funktionshindersorganisationer i första hand, men också andra relevanta aktörer, kan man fånga upp olikheter mellan olika grupperns levnadsförhållanden och prioritera relevanta frågeställningar.

Vi föreslår vidare att MFD även i fortsättningen ska ansvara för övergripande uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. MFD:s uppföljning och analys ska inriktas på att värdera utvecklingen utifrån ett helhetsperspektiv. Den ska peka ut särskilt angelägna problem och brister och identifiera påverkbara hinder för jämlikhet och delaktighet.

7.5.3 Följa det nationella målet och hur konventionen förverkligas i Sverige

Uppföljning med konventionens krav som grund

Utredningens förslag bygger på att uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken ska belysa hur det nationella målet uppfylls och hur mänskliga rättigheter enligt FN-konventionen förverkligas i Sverige. Detta eftersom Sverige har ratificerat konventionen och då den nu utgör utgångspunkt för det nationella målet för funktionshinderspolitiken. Uppföljning och analys bör därför innefatta ett antal aspekter:

- Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning
- Funktionshinderspolitikens genomförande, resultat och effekter av politiken
- Analys av hinder för jämlikhet och delaktighet.

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken utgår från FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen kräver att staterna ska följa upp konventionen genom att samla in statistik och information.¹¹⁴

Artikel 31 om insamling av statistik och information är central för Sveriges skyldighet att följa upp genomförandet av FN-konventionen. Sverige "åtar sig att insamla ändamålsenlig information, däribland statistik och forskningsrön [som ska] användas till att bidra till att bedöma konventionsstatens genomförande av sina åtaganden enligt denna konvention". Kravet på uppföljning gäller alla samhällsnivåer, alla samhällssektorer och av alla samhällsaktörer.

Utöver denna redovisningsskyldighet kräver FN-konventionen uppföljning för att information om genomförandet av konventionen ska kunna kopplas till behov av styrning. Uppföljningen syftar till att göra det möjligt att identifiera och bemöta de hinder som personer med funktionsnedsättning ställs inför och utforma och genomföra riktlinjer som ger verkan.¹¹⁵

Det är ett generellt krav i flera internationella konventioner att staterna ska rapportera uppgifter om lagstiftning, vidtagna åtgärder och åtnjutande av rättigheter i praktiken för olika målgrupper. FN:s högkommissariat för mänskliga rättigheter har tagit fram en modell med tre nivåer för indikatorer för att främja och övervaka implementeringen av mänskliga rättigheter.

- *Strukturella indikatorer* som visar hur effektiv lagstiftningen är för att säkra mänskliga rättigheter.
- *Processindikatorer* som handlar om vad som görs för att förverkliga rättigheterna och vilka förutsättningar för lika möjligheter som skapas. Indikatorerna inkluderar verksamhet, åtgärder och program.

¹¹⁴ FN-konventionen artiklar 4, 31 och 33. I åtagandet att främja, skydda och säkerställa åtnjutandet av rättigheterna i FN-konventionen (Artikel 1 Syfte) ingår som en bärande del att ha vetskap om huruvida rättigheterna främjas, skyddas och säkerställs i Sverige eller ej. Det är alltså en skyldighet att veta om rättigheterna uppfylls i praktiken.

¹¹⁵ FN-konventionen artiklar 31 (1), 31 (2).

- *Resultatindikatorer* som visar på utfallet i form av graden av förverkligandet av rättigheter.

Som vi nämnt tidigare behöver resultat/utfallsindikatorer visa om målet för samhällsområdet är uppnått eller ej. Såväl process- som strukturindikatorer pekar i sin tur på vilka förutsättningar som råder och vilka aktiva åtgärder som genomförs för att uppnå målet.

Syftet med att strukturera indikatorerna enligt denna modell är att koppla ihop uppföljning med möjligheten att identifiera hinder för att uppnå målen. Dessa hinder och möjliga förslag till lösningar ska ingå i rapporteringen till regeringen.

Rapporteringskraven för FN-konventionen liknar i stora delar den sociala rapportering som funnits i Skandinavien sedan 1960-talet med undersökningarna av befolkningens levnadsförhållanden. Men rapporteringen utifrån FN-konventionen ska också visa vad staten gör, det vill säga redogöra för olika åtgärder som genomförts. Den ska även innehålla en lägesrapport, nationella data och jämförelser, analys av hur exempelvis diskrimineringsskyddet fungerar samt identifiera brister och hinder och visa utveckling över tid. Data ska också redovisas uppdelad efter olika funktionsnedsättningar.¹¹⁶

Sverige lämnade sin första rapport till FN-kommittén 2011. Efter granskning återkopplade FN-kommittén sina iakttagelser och rekommendationer på rapporten. Enligt kommittén belyste rapporten ett alltför smalt perspektiv av hur konventionens rättigheter förverkligas. Kommittén påpekade att rapporten inte omfattade hela bredden av konventionens alla rättighetsområden och att indikatorer saknades på viktiga områden. Den iakttog också att det är ett problem att uppgifter från kommunerna är frivilliga och menade att Sverige behöver förmå kommunerna att följa upp hur konventionen genomförs.

Kommittén noterade också att det inte fanns information uppdelad på olika typer av funktionsnedsättningar och påpekade att sådan information är nödvändig för att uppmärksamma specifika brister som drabbar vissa grupper. Kommittén iakttog också brister på grund av att uppgifter och information inte redovisades efter flera indelningsgrunder, exempelvis kön och ålder.

¹¹⁶ Tössebro (2018).

Att FN-kommittén uppmärksammar brister i statistiskt underlag är inte något unikt för Sverige. Det är vanligt att stater saknar statistiskt underlag och andra former av empiriska data som relaterar till mänskliga rättigheter och när data finns så är den sällan möjlig att jämföra mellan stater.¹¹⁷

Ett intersektionellt perspektiv

FN-konventionen ställer också krav på att informationen ska brytas ned på ett ändamålsenligt sätt. Konventionens rättigheter gäller alla personer med funktionsnedsättning. Dessutom erkänner konventionen behovet av att skydda personer med funktionsnedsättning från diskriminering på alla grunder.¹¹⁸ Det innebär att en ändamålsenlig nedbrytning av den information som samlas in under Artikel 31 ska kunna visa på skillnader även på andra grunder än funktionsnedsättning. Genom att dela in uppgifter efter flera indelningsgrunder kan man ur ett intersektionellt perspektiv belysa faktorer som samverkar och förstärker varandra, såsom betydelsen av kön, socioekonomi eller ålder.

Följa framväxten av universell utformning

Utredningen menar att det är viktigt att även följa upp utvecklingen och tillämpningen av universell utformning i samhället. Vi anser att de processindikatorer som tas fram bör spegla hur universell utformning som vägledande princip för genomförandet för funktionshinderspolicen får genomslag inom de olika prioriterade samhällsområdena. För detta kan det krävas att nya metoder utvecklas, men vi ser ett stort värde i att det redan från start finns möjlighet att följa framväxten av universell utformning.

¹¹⁷ Kjearam & Lind (2017) s. 101.

¹¹⁸ FN-konventionen artikel 5 (2).

7.5.4 Syftet med uppföljningen

Sverige är ett av de mest statistikförda samhällena i världen, men frågan är om vi har rätt sorts statistik och vilka perspektiv som fångas i befintlig statistik och data när det gäller funktionshinderspolitiken och säkerställande av rättigheterna i FN-konventionen.

Uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken behöver ge kunskap om ett nuläge, genomförda insatser och effekter samt utveckling över tid. För det första behöver uppföljningen av funktionshinderspolitiken alltså visa levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning, inbegripet skillnader i levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning jämfört med övriga i befolkningen.¹¹⁹ På så sätt uppmärksammas brister och uppföljningen ger en indikation på om utvecklingen går framåt eller bakåt i något avseende. Uppgifter om att ingen förändring sker kan vara en nog så viktig information.

För det andra behöver uppföljningen visa vilka insatser som genomförs och effekterna av insatserna om det är möjligt. I båda delarna bör uppföljningen kopplas till målen i styrsystemet. Resultaten kan användas för att identifiera områden som kräver insatser för att riva hinder och främja jämlikhet i levnadsvillkor.

Varje aktör behöver ha kunskap om hur den ska bidra till genomförandet av det nationella målet för funktionshinderspolitiken och till förverkligandet av FN-konventionens rättigheter. Det kräver uppföljning av egna insatser och resultat av dessa i förhållande till rättigheter för individer och i förhållande till strukturer.

Det huvudsakliga syftet med uppföljningen är alltså att ge kunskap om var de största problemen finns och vilka insatser som fungerar bäst. På så sätt bidrar uppföljningen till att ge styrsignaler om vilka åtgärder riksdag och regering behöver vidta och vart resurser behöver riktas.

7.5.5 Från utredningar till myndigheter

Historiskt har statliga utredningar och framför allt de två statliga handikapputredningarna 1966–1976 respektive 1989–1992 haft stor betydelse för uppföljning och utvärdering av funktionshinderspolitiken. Utredningarna har genomfört en bred insamling och analys av

¹¹⁹ FN-konventionen artikel 5.

den kunskap som funnits vid aktuell tidsperiod om situationen för personer med funktionsnedsättning.

Numera har de statliga myndigheterna en större roll när det gäller att ta fram kunskap om utvecklingen mot att personer med funktionsnedsättning har jämlika levnadsvillkor och fullt ut kan delta i samhället. Riksförsäkringsverket initierade exempelvis en utvärdering av den svenska handikappolitiken 2001.¹²⁰

7.5.6 MFD:s uppföljning av funktionshinderspolitiken

Både Handikappombudsmannen och Handisam hade i uppdrag att följa upp och utvärdera funktionshinderspolitiken. I fallet med Handisam var uppföljningsuppdraget nära knutet till de handikappolitiska strategierna och de samhällsområden som var prioriterade. Numera är det MFD som följer upp funktionshinderspolitiken och dess genomslag i samhället. Enligt myndighetsinstruktionen ska MFD

1. följa upp, utvärdera och analysera insatser från statliga myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer i förhållande till de nationella funktionshinderspolitiska målen,
2. bidra med kunskapsutveckling kring levnadsvillkor och rättigheter för personer med funktionsnedsättning,
3. inneha samlad kunskap om arbetet för ökad tillgänglighet och dess resultat samt om utveckling och skillnader i levnadsvillkoren för personer i alla åldrar och kön med olika funktionsnedsättningar bland annat genom att genomföra kartläggningar, uppföljningar, utvärderingar och analyser, däribland samhällsekonomiska analyser,
4. föreslå lämpliga åtgärder för en effektiv styrning och samordning av det funktionshinderspolitiska arbetet.

MFD beskriver själva att funktionshinderspolitiken följs upp utifrån offentliga aktörers arbete med att integrera funktionshinderperspektivet och levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning i sin verksamhet.¹²¹ Underlaget från uppföljningen ska ge en bild av hur Sverige lyckas genomföra funktionshinderspolitiken och förverkliga

¹²⁰ Riksförsäkringsverket (2002).

¹²¹ Socialstyrelsen har tidigare haft specifika regeringsuppdrag att ta fram ett system för att följa levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning och därtill ett uppdrag att ta fram en tematisk rapport.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I regleringsbrevet för 2018 hade MFD i uppdrag att årligen redovisa utvecklingen inom funktionshinderspolitiken i en samlad rapport. All individbaserad statistik ska presenteras, kommenteras och analyseras efter kön.

En undersökningspanel *Rivkraft* med cirka 3 000 personer som har olika funktionsnedsättningar bidrar till uppföljningen genom att ge perspektiv på vad som ligger bakom olika utfall. MFD samlar och redovisar också statistiska underlag från befolkningsundersökningar och annan offentlig statistik. Man har även genomfört fördjupningsstudier om jämställdhet, arbetsmarknadsområdet och arbetet inom landsting och regioner. Under senaste strategiperioden tog MFD emot och analyserade rapporter om insatser från de strategiska myndigheterna. Vid strategiperiodens slut tog MFD fram en samlad utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016 och ett förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshinderområdet.

Statskontoret gjorde 2016 en myndighetsanalys av MFD och bedömde då att MFD:s uppföljning löpte på utan större problem. Statskontoret uppmärksammade dock att MFD:s kommunenkät fått kritik från SKL för uppgiftslämnarbördan för kommunerna.¹²² Socialstyrelsen och flera andra strategiska myndigheter har yttrat sig kritiskt till att deras rapportering skulle ske så ofta. Socialstyrelsen menade att den omfattande årliga rapporteringen har varit tidskrävande och tar resurser i anspråk som innebär att annat får stå tillbaka.¹²³ Flera strategiska myndigheter menade att MFD behandlat samtliga mål med samma dignitet i sin årliga rapport vilket innebär att myndigheter som har mål som är lätta att nå kan redovisa ett bättre utfall än dem som har mål som är svåra att nå. MFD har uppfattats som lite ”fyrkantiga” i sin tolkning av måluppfyllelsen. I Statskontorets rapport framgår det att MFD:s årliga redovisning inte tydligt visade hur myndigheten har viktat och bedömt myndigheternas måluppfyllelse.

MFD:s uppföljning har förändrats sedan Statskontoret gjorde granskningen. Det är framför allt uppföljningen av myndigheter, kommuner och landsting som har förändrats. Fem återkommande temenkäter till kommuner (arbetsmarknad, fysisk tillgänglighet, idrott,

¹²² Statskontoret (2016).

¹²³ Socialstyrelsen (2016).

kultur samt utbildning) har sedan 2017 ersatts med *en* enkät med fokus på funktionshinderperspektiv i styrning och ledning. Målet med den nya uppföljningen är att koppla den närmare till konventionen och till mänskliga rättigheter.

7.5.7 Strategimyndigheternas uppföljning

Under den senaste strategiperioden 2011–2016 genomförde flera myndigheter särskilda undersökningar för att analysera situationen för personer med funktionsnedsättning, många gånger som regeringsuppdrag eller för att följa upp resultatet av egna etappmål. Exempelvis utvärderade PTS digital delaktighet – en slags skuggundersökning av webbtillgänglighet i förhållande till SCB:s undersökning *It-användning bland individer*.¹²⁴ PTS undersökning gav ett annat utfall mot vad SCB:s undersökningar visat. PTS kunde bland annat konstatera att personer med kognitiva funktionsnedsättningar behöver uppmärksammas särskilt för att inte hamna efter i den digitala samhällsutvecklingen.

Socialstyrelsen genomförde särskilda analyser av jämlik vård, där myndigheten konstaterade ojämlik tillgång till hälso- och sjukvård för personer med psykisk ohälsa och personer med LSS-insatser. Analyserna avsåg bland annat tillgång till vård och behandling för cancer, akut hjärtinfarkt, diabetes och stroke. Socialstyrelsen använde data från flera källor för att lägga ett pussel och på så sätt få ut mer av befintliga uppgifter. Socialstyrelsen genomför också särskilda undersökningar om personlig assistans, boenden för barn och om individuellt självbestämmande inom ramen för sitt befintliga sektorsansvar för funktionshinderspolitiken.

¹²⁴ SCB-undersökningen *It-användning bland individer* (numera *Befolkningens it-användning*) visar privatpersoners tillgång till och användning av it, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/befolkningens-it-anvandning/, hämtad 2019-04-02.

7.5.8 Andra jämförbara uppföljningsuppdrag

Barnombudsmannens uppföljning av barnrättspolitikern

Barnombudsmannen håller för närvarande på att utveckla sitt analysverktyg *Max 18* för att få en tydligare koppling till Barnkonventionen och den temaindelning som finns där. Totalt kommer det att utvecklas fler indikatorer, bland annat eftersträvar man att få med flera indikatorer där barnen själva beskriver sin situation.

Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av jämställdhetspolitiken

Jämställdhetsmyndigheten ska systematiskt följa och analysera samhällets utveckling och jämställdhetspolitikens möjligheter att styra mot de sex jämställdhetspolitiska delmålen. I arbetet genomför myndigheten egna uppföljningar och analyser och använder tillgänglig statistik, studier, aktuell forskning och andra myndigheters uppföljningar med relevans för området.

Uppföljning utifrån Agenda 2030

Agenda 2030 med 17 globala mål för hållbar utveckling antogs av FN:s medlemsstater 2015. Enligt agendan ska undertecknande stater bedriva ett hållbarhetsarbete som tar hänsyn till levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning. I regeringens handlingsplan för genomförande av agendan 2018–2020 ingår att Statistiska centralbyrån (SCB) ska bygga upp ett nationellt uppföljningssystem genom att samordna utveckling, produktion och tillgängliggörande av statistik. Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) ska ta fram nyckeltal för att underlätta genomförandet av Agenda 2030 i kommuner och regioner.

SCB har tagit fram förslag på nationell indikatorslista för uppföljning av Agenda 2030. I sin kartläggning av tillgänglig statistik har SCB uppmärksammat att det saknas data för flera av målen i agendan som berör personer med funktionsnedsättning. Det är inte heller möjligt att bryta ut personer med funktionsnedsättning som en bak-

grundsvariabel i individstatistiken. SCB pekar dock på utvecklingsmöjligheter, inte minst utifrån att använda mer av befintliga registeruppgifter.¹²⁵

Uppföljning av strategi för mänskliga rättigheter

I slutet av 2016 beslutade regeringen om en strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Det saknas i dagsläget särskilt framtagna resultatindikatorer. Regeringen gav nyligen SCB i uppdrag att ta fram sådana indikatorer.¹²⁶

Miljömålsuppföljningen

Miljömålsuppföljningen i Sverige är ett system med indikatorer utifrån Sveriges 17 miljökvalitetsmål. Uppföljningen görs av ett antal miljömålsansvariga myndigheter. Systemet har riksdagsbundna nationella målnivåer.

MUCF:s uppföljning av ungdomspolitiken

MUCF har i uppdrag att följa upp ungas levnadsvillkor. I MUCF:s ungdomspolitiska uppföljningssystem ingår ungdomsenkäten (Lupp), samlad statistik på webbportalen *ungidag.se*, en fokusserie med djupare analys av olika områden samt attityd- och värderingsstudier som ger ökad kunskap om ungdomars syn på sina levnadsvillkor.

Folkhälsomyndighetens uppföljning av folkhälsopolitiken

Folkhälsomyndigheten har i enlighet med sin instruktion ansvar för uppföljning av befolkningens hälsa, sektorsövergripande uppföljning av utvecklingen av folkhälsans bestämningsfaktorer med utgångspunkt i folkhälsopolitikens målområden, samt att utvärdera insatser och metoder inom folkhälsoarbetet. Folkhälsopolitiken

¹²⁵ Statistiska centralbyrån (2017).

¹²⁶ Ku2018/01727/DISK, 2018-08-30.

utgår från ett övergripande mål och en målstruktur med sju sektorsövergripande målområden och ett sektorsspecifikt målområde som berör hälso- och sjukvården.

7.5.9 Begränsningar och svårigheter avseende statistik och undersökningar

Det finns flera kända begränsningar hos den statistik och de data som beskriver levnadsförhållandena för personer med funktionsnedsättning i Sverige. Inom ramen för sitt sektorsansvar har Socialstyrelsen undersökt och analyserat tillgången till information om levnadsförhållandena för personer med funktionsnedsättning.¹²⁷

I urvals- och intervjuundersökningar blir undersökningsgruppen så avgränsad att man inte kan redovisa uppgifter för olika funktionsnedsättningar och belysa heterogeniteten inom gruppen. Det går inte att bryta ned statistiken för att visa på skillnader mellan grupper, trots att det är känt genom andra studier att skillnaderna är stora exempelvis när det gäller arbete. Det finns också begränsade möjligheter att göra analyser utifrån ett intersektionellt perspektiv där fokus inte enbart ligger på funktionsnedsättning utan också uppmärksammar skillnader utifrån exempelvis ålder, kön, utländsk bakgrund, socioekonomi, sexuell läggning och religion.¹²⁸

Tillgången till relevanta data när det gäller barn med funktionsnedsättningar eller personer med intellektuella funktionsnedsättningar är mycket begränsad.¹²⁹ Problemet handlar då i första hand om att det är svårt att göra tillförlitliga enkät- och intervjustudier med personer som kan behöva hjälp att svara på frågor.

Ytterligare en svårighet är att man i olika undersökningar använder olika definitioner av personer med funktionsnedsättning och att det därmed är svårt att jämföra över tid och med andra länder. I Italien uppgår exempelvis 8 procent av befolkningen att de har en funktionsnedsättning medan motsvarande andel i Finland är 30 procent. I Sverige varierar andelen i olika studier mellan cirka 15–35 procent. EU-snittet ligger på omkring en sjättedel av befolkningen.

¹²⁷ Socialstyrelsen (2009).

¹²⁸ Artikel 5, 6, 7 samt preamble (p).

¹²⁹ Artikel 1 (4), 31.

Jämfört med andra länder har Sverige både mycket och lite statistik. Vi har folkbokföringsregister och personnummer vilket ger goda förutsättningar för registerstudier. Ändå har såväl Storbritannien som Nederländerna mer statistik när det gäller att specifikt belysa situationen för personer med funktionsnedsättning. Socialstyrelsen har även uppmärksammat detta ur ett internationellt forskningsperspektiv.

Att Sverige har goda förutsättningar för registerstudier har, som nämnts ovan, emellertid inte tillvaratagits inom funktionshindersfältet på ett förväntat sätt. Detta har rönt viss internationell förvåning och Sverige har uppmuntrats att bättre tillvarata sina möjligheter till registerstudier kring levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. I den internationella utvärdering av svensk forskning om funktionshinder som genomfördes på uppdrag av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap konstaterade utvärderarna att "Sweden has a competitive advantage over the rest of the world in its population registries, data sets and social welfare oriented social policies. Build on these strengths to design new disability cohort and population based studies."¹³⁰

Systemet för den officiella statistiken i Sverige är decentraliserat med 28 statistikansvariga myndigheter. Det nuvarande systemet för officiell statistik kom till i mitten av 1990-talet. Tidigare hade ansvaret för det mesta av den officiella statistiken legat på SCB. Numera ansvarar SCB för sektorsövergripande statistik och för att samordna den officiella statistiken och statistiksystemet. SCB har dock inget utpekad ansvar för statistik på det funktionshinderspolitiska området. Det finns inte heller någon annan myndighet med samlat statistikansvar för statistik om personer med funktionsnedsättning.

Olika definitioner av personer med funktionsnedsättning

Hur man kommer fram till hur många personer som har en funktionsnedsättning varierar. Olika metoder ger olika resultat och det finns inte ett enkelt svar på hur många personer som har en funktionsnedsättning i Sverige.

Traditionellt har "handikapp" eller funktionshinder definierats som en egenskap hos individen. Definitionen av målgruppen för funktionshinderspolitiken har varit kopplad till en medicinsk diagnos, som en följd av en sjukdom, skada eller av biologiska förklaringar. Definitionen numera utgår i stället i samspelet mellan omgivning och konkreta

¹³⁰ Socialstyrelsen (2009).

situationer och individuella egenskaper. Det innebär också att ett funktionshinder uppstår som en följd av brister i samhället.¹³¹

I befolkningsbaserade urvals- och enkätundersökningar får ett representativt urval av befolkningen frågor om de har nedsatt funktionsförmåga. Svaren från undersökningen generaliseras till befolkningen. Själva måttet kan antingen utformas som ett objektiva eller subjektiva mått. Med ett objektiva mått menas att uppgiftslämnaren tillfrågas om hen har svårigheter att utföra vissa aktiviteter, t.ex. se eller höra vilket sedan summeras till ett samlat mått på personer med funktionsnedsättning. Detta är det mått som förespråkas av Washingtongruppen vid FN:s statistikkommission.¹³² Det används av SCB i undersökningarna av levnadsförhållanden och även i den nationella folkhälsoenkäten som Folkhälsomyndigheten genomför.

Det andra sättet är mer subjektivt, där begreppet funktionsnedsättning definieras och intervjupersonen själv får uppges om man har en funktionsnedsättning. Denna typ av fråga finns i undersökningen om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning¹³³, arbetsmiljöundersökningen¹³⁴, och undersökningen om befolkningens it-användning¹³⁵.

I andra mer riktade studier är det vanligt med en *administrativ avgränsning* som innebär att den som får någon form av insats eller ekonomisk ersättning på grund av en funktionsnedsättning ingår i undersökningsgruppen. Administrativa avgränsningar är ofta snävare genom att de inte fångar inte in personer med funktionsnedsättning som av någon anledning inte tar del av eller får del av olika insatser eller förmåner.

¹³¹ Se Socialstyrelsens termbank; funktionshinder respektive funktionsnedsättning samt FN-konventionen artikel 1 och inledning e).

¹³² The Washington Group on Disability Statistics (WG) is a UN city group established under the United Nations Statistical Commission. The WG was constituted to address the urgent need for cross-nationally comparable population based measures of disability. Its mandate is the promotion and co-ordination of international co-operation in the area of health statistics focusing on disability data collection tools suitable for censuses and national surveys. www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/, hämtad 2019-04-02.

¹³³ Tilläggsundersökning till Arbetskraftsundersökningen (AKU).

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Tidigare it-användning bland individer.

7.5.10 SCB:s uppdrag och undersökningar om levnadsförhållanden

För att utveckla och ta fram statistik har SCB i flera omgångar fått i uppgift att redovisa befintlig befolkningsstatistik nedbruten på personer med funktionsnedsättning. Under hela perioden för den senaste funktionshinderspolitiska strategin hade i SCB uppdrag att redovisa statistik om levnadsförhållanden bland personer med funktionsnedsättning. Under 2018 hade SCB ett särskilt uppdrag att redovisa data för att möjliggöra uppföljning av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning, vilket vi redan har nämnt ovan.

Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC)

SCB:s undersökning av levnadsförhållanden (ULF/SILC) genomförs varje år sedan 1975 på uppdrag av riksdagen. Den vänder sig till ett slumpmässigt urval av ungefär 10 000 personer som är folkbokförda i Sverige och är 16 år eller äldre.

Undersökningen syftar till att belysa välfärd och levnadsförhållanden ur ett brett perspektiv för olika grupper i befolkningen med avseende på boende, ekonomi, fritid, hälsa, medborgerliga aktiviteter, sociala relationer, sysselsättning och trygghet. Den här typen av social rapportering har funnits i Norden sedan 1960-talet för att identifiera problem som politikerna kan vidta åtgärder emot.

Under den första strategiperioden för funktionshinderspolitiken (2001–2010) hade Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram metoder för att följa levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. I slutrapporten föreslog Socialstyrelsen att SCB skulle få ansvaret för att förbättra tillgången till information, bland annat genom en tilläggsundersökning vart fjärde år till SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden (ULF/SILC). Tilläggsundersökningen skulle beskriva levnadsförhållanden för vuxna med funktionsnedsättning, barn med funktionsnedsättning och föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Socialstyrelsen menade också att tillgängliga data om levnadsförhållanden bör användas i större utsträckning, främst olika myndigheters registeruppgifter.¹³⁶

¹³⁶ Socialstyrelsen (2009).

Undersökning av barns levnadsförhållanden (Barn-ULF)

I samband med levnadsnivåundersökningen år 2000 genomfördes för första gången en undersökning om barns levnadsförhållanden i Sverige som innehåller direkta frågor till barn, i åldrarna 10–18 år (12–18 år från 2015). Undersökningarna av barns levnadsförhållanden (Barn-ULF) omfattar frågeområden som skola, hälsa, ekonomi, hushållssysslor, relationer till föräldrar och kompisar, fritid och trygghet.

SCB har uppgett till utredningen att de är missnöjda med hur undersökningen fungerar i dag, främst utifrån stora bortfall i svarsfrekvens. I en analys av Barn-ULF menar MFD att det trots undersökningen saknats tillförlitliga data för att beskriva utvecklingen av levnadsförhållanden för barn med funktionsnedsättning eftersom Barn-ULF inte visar signifikanta skillnader mellan barn med funktionsnedsättning och övriga barn. Detta är ett tecken på att undersökningsgruppen varit för liten enligt MFD.¹³⁷ Även Socialstyrelsen har konstaterat att Barn-ULF i nuvarande form inte kan användas för att beskriva levnadsförhållanden för barn med funktionsnedsättning. Urvalet är inte tillräckligt stort för att barn med funktionsnedsättning ska kunna identifieras och särredovisas på ett meningsfullt sätt.¹³⁸

7.5.11 Indikatorer på lokal och regional nivå

För att uppfylla statens förpliktelse att säkerställa rättigheter enligt FN-konventionen krävs både genomförande och uppföljning av konventionens rättigheter i kommunal verksamhet.¹³⁹ Det finns alltså inga undantag som gäller för verksamheter i kommuner eller regioner när det gäller krav på genomförande eller uppföljning.

Kommuner och landsting har enligt kommunallagen ansvar för att följa upp verksamhet, oavsett om den utförs i egen regi eller av annan utförare. Sedan början på 2000-talet har Öppna jämförelser utvecklats som ett format för att analysera verksamheter, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera resursanvändningen. SKL tar fram Öppna jämförelser på flera områden i kommuner och

¹³⁷ MFD (2016c).

¹³⁸ Socialstyrelsen (2009).

¹³⁹ FN-konventionen artikel 4 (1d, 5).

regioner. De behandlar olika teman såsom företagsklimat, samhällsplanering och jämställdhet, dock utan indikatorer som speglar tillgänglighet eller något särskilt som avser personer med funktionsnedsättning.

Socialstyrelsen ger ut Öppna jämförelser inom socialtjänst och hälso- och sjukvård i samverkan med SKL. I denna serie ingår Öppna jämförelser av stöd till personer med funktionsnedsättning.

Som tidigare nämnts har MFD utvecklat en kommunuppföljning med fokus på kommuners arbete med tillgänglighet och delaktighet.

Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada) innehåller cirka 5 000 nyckeltal som kan ge underlag för analyser och jämförelser av verksamheter i kommuner och regioner. Nyckeltalen bygger ofta på nationell statistik från de statistikansvariga myndigheterna, men också på uppgifter från andra källor. Exempelvis deltar de flesta kommuner och regioner i en frivillig redovisning av kvalitet i olika verksamheter i Koladas inmatningsfunktion.

Kommun- och landstingsdatabasen ägs av den ideella föreningen RKA. Svenska staten och SKL är föreningens medlemmar. I mars 2019 redovisade RKA frivilliga nyckeltal som ska stödja kommunernas och regionernas lokala arbete med Agenda 2030. Arbetet med att ta fram nyckeltalen utgjorde en del av regeringens handlingsplan för Agenda 2030 för åren 2018–2020 och skedde i samråd med SCB, Agenda 2030-delegationen och ett antal kommuner och landsting.¹⁴⁰

¹⁴⁰ RKA, Agenda 2030 – Nyckeltal, rka.nu/agenda2030.2868.html, hämtad 2019-04-02.

8 En nationell samordnare främjar funktionshinderspolitiken

Utredningens förslag:

- En nationell samordnare bör tillsättas med uppdrag att främja genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken. Samordnaren ska verka som ambassadör för den nya politiken i dialog med politiska företrädare i kommuner och regioner liksom med andra relevanta aktörer.
- En rådgivande expertgrupp knyts till den nationella samordnaren. Gruppen bör bestå av representanter för funktionshindersrörelsen, kommunal och statlig sektor samt akademien.

8.1 En nationell samordnare främjar genomförandet

Utredningens bedömning

Utredningen har tidigare konstaterat att det återstår ett omfattande och långsiktigt arbete för att det nationella målet för funktionshinderspolitiken ska kunna uppnås. De moderna former för styrning och uppföljning som utredningen föreslagit kan ge viktiga bidrag till ett effektivt genomförande av politiken. Styrning och uppföljning är dock inte tillräckligt för att leda till ett effektivt genomförande av riksdagens och regeringens ambitioner på området.

Den nya politiken behöver, enligt vår uppfattning, dessutom en stark politisk uppbackning för att bli framgångsrik. En aktiv dialog inom och mellan olika politiska nivåer är därför av avgörande betydelse för att skapa ett ökat engagemang och en utvecklad kunskap om den nya politiken, dess nationella mål och FN-konventionen.

Som tidigare lyfts fram har kommuner och regioner en central roll när det gäller genomförandet av den nya politiken. Kommunsektorn ansvarar för en stor del av de verksamheter som påverkar människors vardag och har därför en avgörande betydelse för på vilka vägar samhället kan uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för alla.

För de aktörer som nu verkar inom funktionshinderspolitiken finns inte de möjligheter som krävs för att arbeta med ett uttalat uppdrag att främja den nya politiken i direkt dialog med framför allt politiska företrädare på olika nivåer i samhället. Det behövs därför en aktör som kan arbeta under friare former med att bygga upp en förtroendefull dialog med inte minst kommunsektorn, men också med andra intressenter liksom med en bredare allmänhet.

Den formella styrning som regeringen kan rikta mot statliga myndigheter har inte heller sin motsvarighet när det gäller kommuner och regioner vilka utför sina uppdrag med utgångspunkt i den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen.¹ Detta gör också att det krävs andra former för att främja den nya funktionshinderspolitikens mål i kommunsektorn.

Utredningen föreslår därför att en nationell samordnare tillsätts under en begränsad tid för att företräda och verka som ambassadör för regeringens funktionshinderspolitik och därigenom aktivt främja ett effektivt genomförande av den nya politiken med särskilt fokus på kommuner och regioner.

En ambassadör för den nya funktionshinderspolitiken

Uppdraget till den nationella samordnaren syftar till att stärka arbetet med att uppnå det nationella målet och till att FN-konventionens rättigheter förverkligas, inte minst i kommuners och regioners verksamheter. Arbetet med att främja kunskap om principen om universell utformning bör här ges särskilt fokus.

Den nationella samordnarens främsta uppdrag bör vara att fungera som en främjande kraft och ambassadör för den nya politiken. Samordnarens uppdrag bör riktas särskilt mot målgrupper som en myndighet under regeringen inte lika lätt kommer i kontakt med.

¹ RF 1:1.

Det handlar främst om kommunsektorns ledningar och andra förtroendevalda på lokal, regional och nationell nivå. Det kan också inbegripa andra samhällsaktörer och allmänheten.

Arbetet bör ha ett tydligt fokus i att intensifiera och utveckla dialogen mellan förtroendevalda på olika nivåer i syfte att stärka engagemang för samt utbyte och kunskap om den nya funktionshinderspolitiken. Ett viktigt fokus bör vara att arbeta för att skapa en gemensam mål- och problembild mellan staten och kommunsektorn. En bild av vad som bör prioriteras i arbetet med genomförandet av politiken och hur detta arbete ska kunna ske i effektiv samverkan mellan kommuner, regioner och staten.

Den nationella samordnaren ska även kunna fungera som samsalspartner till funktionshindersrörelsen och andra ideella organisationer liksom andra samhällsaktörer av betydelse för politikens genomförande. Samordnaren bör dessutom ha en nära samverkan med forskarsamhället. Genom sitt friare arbetssätt ska samordnaren kunna säkra att genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken bygger på ett tvärssektoriellt perspektiv där berörda sektorer och aktörer har god kännedom om politiken och dess mål.

8.2 Samordnarens uppdrag

Ett tydligt uppdrag är en förutsättning för att lyckas

Den nationella samordnaren bör ha ett tydligt uppdrag från regeringen. Erfarenheter från tidigare samordnaruppdrag, vilka bland andra Riksrevisionen² och Statskontoret³ granskat, understryker behovet av tydlighet i uppdrag och roll om samordnaren ska bli lyckosam i sitt arbete.

Uppdraget bör formuleras som att samordnaren på olika sätt ska vara främjande i genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken och dess nationella mål. En central utgångspunkt bör vara att aktivt verka för att det nationella målet och FN-konventionen får ett praktiskt genomslag i kommuners, regioners och andra relevanta samhällsaktörers verksamheter.

² Riksrevisionen (2016).

³ Statskontoret (2014).

Den nationella samordnaren bör vidare fokusera på att bidra till att öka takten i genomförandet av funktionshinderspolitiken. Regeringen har som framgått konstaterat att takten i arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden och det nationella målet för funktionshinderspolitiken måste öka.⁴ Samordnaren bör därför aktivt sträva efter att hitta sätt att öka reformtakten. Ett viktigt arbetssätt för att öka hastigheten i genomförandet av politiken är att utveckla och intensifiera kommunernas och regionernas aktiva medverkan i arbetet.

Nationell samordnare eller myndighet?

Utredningen har även övervägt alternativet att föreslå att Myndigheten för delaktighet (MFD) skulle ges det uppdrag vi nu förslår för den nationella samordnaren. MFD har, liksom andra myndigheter, en pådrivande roll som en del av sitt uppdrag och arbetar brett med externa kontakter över landet.

Riksrevisionens slutsatser om potentialen hos ett väl genomtänkt uppdrag till en nationell samordnare ger dock stöd för bedömningen att en främjande roll av denna typ inom ett tvärsektoriellt område som funktionshinderpolitiken är ett uppdrag som bättre lämpar sig för en samordnare.⁵ Den friare position och de särskilda möjligheter att direkt kommunicera med politiska företrädare, allmänhet och andra målgrupper som en nationell samordnare har, gör att vi förordar en nationell samordnare för detta strategiska uppdrag.

Vi menar att eftersom det huvudsakliga uppdraget bör vara att företräda och verka som ambassadör för regeringens politik, inte minst i förhållande till kommunsektorns företrädare, talar för samordnaren och dennes friare roll. Riksrevisionen beskriver det som att samordnaren "blir ett sätt för regeringen att kommunicera direkt med den politiska ledningen i kommunerna."⁶ En roll som en myndighet under regeringen rimligen inte kan ha.

En nationell samordnare kan dessutom arbeta betydligt friare i sitt uppdrag och anpassa det efter de krav som ställs från de aktörer

⁴ Dir. 2017:133.

⁵ Riksrevisionen (2016).

⁶ Ibid. s. 46.

dialogen förs med.⁷ En nationell samordnare har också andra möjligheter att ta kontakter, göra utspel, använda alternativa kanaler för kommunikation och samråd, ta initiativ och lägga förslag på förbättringar och effektiviseringar efter direkt dialog med såväl uppdragsgivaren som externa aktörer på ett sätt som myndigheter inte kan, eller i alla fall inte kan förväntas göra.

Mot bakgrund av den diskussion som återkommande förs mot att myndigheter ska ha olika opinionsbildande uppdrag finns det skäl att renodla ansvar genom att ge denna typ av uppdrag till andra aktörer än till myndigheter under regeringen.

Här kan man ta utgångspunkt i det arbete som gjordes i 2006 års förvaltningskommitté.⁸ Kommittén konstaterade att myndigheters opinionsbildande verksamhet varit omdiskuterad under hela efterkrigstiden och att den organisatoriska formen för opinionsbildande verksamhet i statlig regi därför bör övervägas med hänsyn till verksamhetens karaktär. Ett alternativ till att placera denna typ av verksamhet i en myndighet bör i stället vara att välja att inrätta en tillfällig myndighet inom ramen för kommittéväsendet.

En utmaning som kräver olika angreppssätt

Genomförandet av funktionshinderspolitiken möter en hel del utmaningar. Regeringen lyfter, som sagt, inte minst fram behovet av att öka takten i genomförandet av politiken.⁹

Utredningen ser därför goda skäl för att pröva olika metoder för att driva på genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken. I ett läge där det finns skäl att på bred front manifesteras det nya nationella målet för politiken menar vi att regeringen inte bör begränsa sina insatser till redan givna och traditionella verktyg. I stället bör man överväga andra former för främjandet av politiken, som till exempel den nationella samordnare vi föreslår.

⁷ Ibid. s. 48.

⁸ SOU 2007:107. Se t.ex. s. 83 f.

⁹ Prop. 2016/17:188.

Vad ska samordnaren inte göra?

Lika viktigt som det är att klargöra den nationella samordnarens uppdrag är det centralt att klargöra vad samordnaren inte ska ägna sig åt. Generellt sett gäller att samordnaren inte ska medverka i det operativa arbetet med genomförandet av funktionshinderspolitiken.

Den nationella samordnaren ska till exempel inte involveras i det löpande arbete som vi föreslår ska ligga på samordnande och utpekade myndigheter och de aktörer som samverkar med dessa. I samordnarens uppdrag ligger inte heller att delta i arbetet med uppföljningen av politiken. Samordnarens arbete ska alltså inriktas på kommunikation och dialog i stället för operativ verksamhet.

8.3 Former för arbetet

Framgångsfaktorer för en nationell samordnare

En nationell samordnare är inte en förvaltningsmyndighet. Uppdraget är tidsbegränsat och en samordnare förfogar inte över några tvingande styrmedel. Det ger såväl möjligheter som begränsningar.

Riksrevisionen har visat att nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel.¹⁰ Resultatet beror dock på hur de används och vilka förutsättningar samordnarna ges. Den främsta styrkan med att använda nationella samordnare är den flexibilitet som uppdraget ger. Ett vanligt skäl för att tillsätta nationella samordnare är att regeringen behöver hantera frågor som involverar många aktörer. Ytterligare skäl för regeringen att tillsätta en nationell samordnare är att det finns behov att agera i akuta situationer eller att det finns en tydlig efterfrågan på statlig styrning.

Riksrevisionen nämner, utöver det flexibla mandatet, fyra faktorer som man bedömer vara av stor betydelse för att styrningen ska bli framgångsrik:

1. Samordnarnas kompetens och legitimitet
2. Etablerandet av en ömsesidig dialog
3. Prioritering av målgrupper
4. Frågornas karaktär.

¹⁰ Riksrevisionen (2016).

När det gäller frågornas karaktär menar Riksrevisionen att nationella samordnare har lättare att uppnå resultat om frågorna de ansvarar för kan avpolitiserats och inte framstår som partiskiljande. Det gör det möjligt att skapa en ökad samsyn om problemets orsaker och lösningar samt att få olika aktörer att arbeta mer enhetligt och välkoordinerat, vilket merparten av samordningsuppdragen syftar till. Det samstämmiga stöd för den nya politiken som uppvisades i samband med riksdagens beslut 2017 ger därmed också argument för bedömningen att uppdraget lämpar sig väl för en samordnare.

Bred dialog i fokus

Arbetet bör bygga på en väl upparbetad dialog med relevanta aktörer. Det är därför viktigt att samordnaren redan från början har, eller annars snabbt arbetar upp, en förtroendefull relation till inte minst kommunsektorns representanter liksom till företrädare för funktionshindersorganisationerna, men också med andra relevanta aktörer.

Nationella samordnare tillsätts ofta för att främja frågor där staten och kommunsektorn har ett delat ansvar. En aktiv samverkan med kommunsektorns företrädare är därför i många samordnares fokus. Inom detta uppdrag kommer vikten av en sådan samverkan att vara avgörande för resultatet av uppdraget. Resor och dialoger runt om i "Kommunsverige" blir därför sannolikt en av de viktigaste arbetsformerna för samordnaren.

Samordnaren bör också vinnlägga sig om att arbeta i nära dialog med uppdragsgivaren. Vi tror att, förutom direkt dialog med olika statsråd, bör statssekreterarnivån och den samordning mellan olika berörda departement som sker på denna nivå, vara en viktig samtalspart för samordnaren.

Statliga myndigheter blir också viktiga dialogparter för samordnaren. Inte minst de myndigheter som utredningen nu föreslagit ska få samordnande uppdrag inom prioriterade samhällsområden liksom de myndigheter som pekats ut att särskilt bidra i genomförandet. Samverkan ska dock, som sagt, ske utan att samordnaren därför involveras i myndigheternas operativa arbete.

MFD bör också vara en central samverkanspart för den nationella samordnaren. Myndigheten kan ge värdefulla bidrag till samordnarens uppdrag genom att stötta med kunskap, erfarenheter, kontaktnät och tillgång till samverkansarenor.

I många uppdrag av det slag vi här diskuterar har landets länsstyrelser haft en central roll. Den regionala och lokala förankring som länsstyrelserna har bör vara en viktig tillgång i samordnarens arbete.

Stimulansmedel eller inte?

Under diskussionen om en nationell samordnare för att främja genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken har frågan om behovet av särskilda stimulansmedel kommit upp. Skulle samordnarens uppdrag underlättas och effektiviseras om hon eller han hade tillgång till ekonomiska styrmedel i någon form?

Trots att ekonomiska styrmedel antagligen skulle kunna ha vissa positiva effekter på politikgenomförandet avstår utredningen från att föreslå en sådan lösning. Som vi uppfattar det är det främst ett underskott på dialog och kunskap som lägger hinder i vägen för ett effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken på bred front. Inte en brist på särskilda stimulansmedel.

Stimulansmedel, vilka knappast på allvar skulle kunna påverka de egentliga ekonomiska förutsättningarna för olika verksamheters förmåga att implementera den nya politiken, medför i stället risker och problem. Inte minst i förhållande till kommuner och regioner.

Sveriges Kommuner och Landsting har återkommande lyft de problem som följer av en rik flora av specialdestinerade bidrag från staten. Många olika styrsignaler från statens sida fragmentiserar och riskerar att leda till suboptimering. Ansökningsförfaranden ger också administrativa kostnader som inte minst riskerar att medföra problem för mindre kommuner. Detta kan i sin tur innebära att olika kommuner ges olika förutsättningar att ta del av extra resurser från staten. Statskontoret bekräftar och understryker denna bild i en aktuell rapport.¹¹

Kommunsektorn föredrar därför mer av långsiktiga spelregler som utgår från att regeringen och kommunsektorn arbetar för att få

¹¹ Statskontoret (2019).

en gemensam bild av utmaningarna för att nå de långsiktiga målen för välfärden.¹²

Utredningen avstår således från att föreslå särskilda stimulansmedel knutna till samordnarens uppdrag. I stället betonar vi den viktiga roll en samordnare bör ha i att skapa en gemensam målbild för staten och kommunsektorn när det gäller genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken och den potential som ligger däri.

Organisation och hemvist

Av de erfarenheter som gjorts verkar det inte vara avgörande för resultatet om den nationella samordnaren organiseras inom kommittéväsendet eller som en funktion i Regeringskansliet. Båda formerna används och har visat sig fungera. Det förefaller vara av mer avgörande betydelse att uppdraget är tydligt än i vilken organisatorisk form samordnaren verkar.

Likaså är det centralt att rollfördelningen mellan den nationella samordnaren och regeringen, det statsråd som ger uppdraget och Regeringskansliet är tydliggjord om uppdraget ska få goda förutsättningar att lyckas.¹³ Förenklat skulle man kunna säga att den nationella samordnaren bör ha en roll som gör att hon eller han såväl upplevs som en företrädare för regeringens politik på området som en flexibel samtalspart med ett förtroendekapital hos relevanta aktörer. I det här fallet särskilt ledningar i kommuner och regioner. Utredningen menar därför att det är viktigt att samordnaren har möjlighet att agera utan att begränsas av eller komma i konflikt med Regeringskansliets tjänstemannaorganisation.

Mot bakgrund av detta förordar vi att den nationella samordnaren tillsätts i form av en särskild utredare. Kommittéformen ger administrativ stadga och utarbetade arbetsformer. Rollen för den nationella samordnaren gentemot Regeringskansliet blir tydlig.

En rådgivande expertgrupp bör också knytas till samordnaren. Gruppen ska bestå av representanter för funktionshindersrörelsen, av aktiva forskare på området liksom representanter för kommunal och statlig och sektor. Även i fallet med den rådgivande gruppen

¹² Se t.ex. SKL (2018), s. 54 f.

¹³ Riksrevisionen (2016) s. 50 f.

finns det fördelar med att samordnaren organiseras inom kommittéväsendet. Gruppen kan då organiseras som en formell expertgrupp med den tydlighet detta innebär.

Den nationella samordnaren föreslås dessutom biträdas av ett sekretariat med lämplig bemanning, kompetens och resurser.

Tidshorisont och avrapportering

Olika samordningsuppdrag kräver olika lång tid och erfarenheten visar att samordnare arbetat i allt från några månader till flera år.

Vår bedömning är att detta komplexa och utmanande uppdrag bör få rimligt med tid för att hinna med att såväl bygga upp kontakter och effektiva arbetsformer som att föra en bred dialog i samhället och även dra slutsatser av uppdraget vilka kan bidra till fortsatt lärande. Uppdraget bör därför ges åtminstone två års tid.

Förutom att föra dialog och främja samverkan bör samordnaren ges möjlighet att lämna förslag till det fortsatta genomförandet av politiken. För kunskapsöverföring och lärande är det viktigt att samordnarens arbete dokumenteras.¹⁴ I avrapporteringen till regeringen bör samordnaren kunna välja att ge förslag till framtida ansvars- och uppgiftsfördelning, arbetsformer, behov av normering, hantering av resurser m.m.

Efter uppdragstiden bör arbetet utvärderas.

Samordnarens bakgrund

En nationell samordnare har, som tidigare framhållits, en friare och mer flexibel roll än en myndighet under regeringen. För att kunna utnyttja denna fria roll är det dock av avgörande betydelse att till nationell samordnare utse en person med betydande integritet och förankring. Riksrevisionen visar att det är av stor vikt att rekrytera rätt person för uppdraget.¹⁵ Den egna personen är uppenbarligen en nationell samordnarens främsta verktyg. Utredningen menar därför att några faktorer bör ha betydelse för att samordnaren ska ha goda förutsättningar att lyckas med detta komplexa uppdrag.

¹⁴ Ibid. s. 49 f.

¹⁵ Ibid. s. 43 f.

Vi menar för det första att det är en betydande styrka att i detta uppdrag ha god kunskap om funktionshinderspolitiken och de utgångspunkter den vilar på. En god kännedom om området och dess aktörer är också viktigt för att nå legitimitet och förtroende. På motsvarande sätt är det av avgörande betydelse att samordnaren har god kännedom om och upparbetade nätverk inom kommuner och regioner och den politiska sfären i övrigt.

Det breda samordningsuppdraget fordrar för det andra förmåga att samtala med och förstå olika aktörers bakgrund, verklighet och vilja. Det behövs därför erfarenhet från, kännedom om och förståelse för olika samhällsområden för att föra den breda dialog som blir uppdragets huvudsakliga verktyg.

För det tredje bör personen ha en utpräglad kommunikativ och inlyssnande förmåga. En utvecklad förmåga att kommunicera på olika arenor och i olika forum torde därför ge stora fördelar i genomförandet av uppdraget. Riksrevisionen framhåller att när opinionsbildning och dialog med media ingår som vitala delar i uppdraget väljer regeringen ofta en profilerad person med lämpliga erfarenheter inom området.¹⁶

¹⁶ Ibid.

9 Konsekvensanalyser

I detta kapitel redovisar vi konsekvenserna av utredningens förslag.

Enligt 14–15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser av förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda beräknas och redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting¹, ska kommittén föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller förslagens eventuella betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

9.1 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Som framgår av direktiven till utredningen ska de förslag som lämnas kunna finansieras inom befintliga ramar. Utredningen har inte heller sett som sin uppgift att tillföra myndigheterna något ansvar som de inte redan har.

¹ I betänkandet använder utredningen "regioner" i stället för "landsting". Formellt sett finns fortfarande landsting, men då samtliga landsting numera kallar sig "regioner" har utredningen valt denna namnform.

9.1.1 Regeringens bedömning

Av propositionen 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* framgår att den fastslagna inriktningen för den nya funktionshinderspolitiken inte beräknades innebära en kostnadsökning.

Mot bakgrund av att det nya nationella målet innebär ett förtydligande och uppdatering av begrepp gjorde regeringen bedömningen att detta inte borde leda till ökade kostnader för vare sig stat, kommuner eller privata företag. Regelrådet har i sitt remissvar konstaterat att förslaget inte får sådan betydelse för företag att rådet yttrar sig.

Att det nationella målet tydliggjordes innebär enligt regeringen i stället ett förbättrat stöd till olika aktörer i deras överväganden för att öka delaktigheten för personer med funktionsnedsättning. Detta kunde i sin tur skapa bättre förutsättningar för samhällsekoniskt effektiva lösningar med behov av lägre utnyttjande av offentligt finansierade individuella stöd. En ytterligare orsak till att det nya målet inte bedöms leda till ökade kostnader var enligt regeringen att det nya målet är mer renodlat än nuvarande mål och tydligare inriktas mot funktionshinderspolitik.

Målet är heller inte inriktat mot enskilda diskrimineringsgrunder utan är mer allmängiltigt. Den nya inriktningen innebär dock ett förtydligande jämfört med nuvarande inriktning och är en vägledning för på vilket sätt funktionshinder kan förebyggas och undanröjas för att det nationella målet ska kunna nås.

Regeringen bedömde därför att förslagen i propositionen inte leder till ökade kostnader för berörda aktörer.

Genom att inriktningen av funktionshinderspolitiken blir tydligare skapas också förutsättningar för att fler beslut ska kunna fattas utifrån principen om universell utformning. Principen om universell utformning innebär inte tvingande regler eller någon formell styrning. Principen handlar inte heller om att lägga på nya kostnader i övrigt. På detta sätt kan onödiga funktionshinder undvikas och ökad tillgänglighet och delaktighet skapas. Det innebär även i detta fall att samhällsekonomiska aspekter i högre utsträckning kan beaktas.

9.1.2 Utredningens bedömning

Utredningen gör analogt med regeringens resonemang i proposition 2016/17:188 bedömningen att utredningens förslag inte innebär några tillkommande kostnader. Undantaget är förslagen om att ge SCB ett statistikansvar för att följa upp levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning och förslaget att tillsätta en nationell samordnare för att främja genomförandet av funktionshinderspolitiken. De förslag som utredningen lägger i stort ligger dock helt inom det ansvar som slagits fast av riksdagen och vars konsekvenser analyserats av regeringen inför detta beslut enligt ovan.

Funktionshinderspolitiken är till sin natur ett tvärsektoriellt område som skär över flera samhällsområden, genomförandet för att nå det nationella målet och att rättigheter enligt FN-konventionen förverkligas kan därför inte vara ett sidoordnat projekt. Förverkligandet av funktionshinderspolitiken måste därför integreras i myndigheternas ordinarie processer så att kraften i myndigheternas hela ordinarie verksamhet används för att förverkliga målet. Eftersom förslagen riktar sig till att förändra arbetet inom ordinarie processer medför de inte några konsekvenser för de ekonomiska ramar som statsförvaltningen har att verka inom.

Principiellt har utredningen resonerat på följande sätt:

Sverige har ratificerat *FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning* med vilket följer skyldigheter för samhällets aktörer. Riksdagen har också slagit fast ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken med FN-konventionen som utgångspunkt. Utredningens förslag innebär således inget utvidgande av det offentliga åtagandet jämfört med vad som redan tidigare beslutats.

Regeringen gör bedömningen att hastigheten i genomförandet av politiken måste öka.² En uttalad vilja att myndigheter och andra samhälleliga aktörer ska utföra redan givna uppdrag och uppgifter på ett bättre och effektivare sätt innebär dock inte ett argument att kräva extra resurser till myndigheterna.

Vidare bygger utredningens förslag på en ny styr- och uppföljningsmodell för funktionshinderspolitiken på ansvars- och finansieringsprincipen. Principen som slagits fast ett flertal gånger innebär i sina huvuddrag att varje sektor i samhället har ansvar för att funktionshinderspolitiken genomförs. Man ska utforma och bedriva sin

² Prop. 2016/17:188, Dir 2017:133.

verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionsnedsättning. En viktig del av principen är just att kostnaderna för nödvändiga anpassningsåtgärder, ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Vi vill också lyfta fram att förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken redan i dag – alldeles oaktat de ytterligare förtydliganden utredningen föreslår – innebär att alla myndigheter ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen och verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.

Utredningen har dessutom gjort ett mycket medvetet val genom att inte lägga förslag som innebär ytterligare detaljstyrning av myndigheterna. Utredningen utgår från grundtanken att det är myndigheterna som är experter och bäst lämpade att i samverkan med andra och utifrån sina mandat veta vad som kan och bör göras inom respektive samhälls-/verksamhetsområde för att på mest effektiva sätt nå de funktionshinderspolitiska målen och de åtaganden som följer av FN-konventionen.

Utredningen har också funnit det nödvändigt att påminna om att den modell för styrning av de statliga myndigheterna som sedan lång tid tillämpas utgår ifrån att myndigheterna själva är mest lämpade att avgöra vilken kompetens, tekniska lösningar och andra resurser som krävs för att lösa sina uppgifter och nå målen för verksamheten.

Med tanke på att myndigheterna sedan länge har viktiga uppgifter inom funktionshinderspolitiken har utredningen utgått från att man hörsammat styrsignalerna och sett till att man har den kompetens och andra resurser som krävs.

Det är samtidigt viktigt att påminna om att det är regeringens och riksdagens ansvar att se till att det finns tillräckliga medel på myndighetsnivå för att faktiskt vidta de åtgärder som följer av FN-konventionen och det nya nationella målet. I det fall en myndighet gör bedömningen att de resurser som man tilldelats inte är tillräckliga för att man ska kunna fullgöra sina uppgifter är detta något som det får förutsättas att man lyfter inom ramen för den sedvanliga budgetdialogen med regeringen/ansvarigt departement.

Om man vill öka hastigheten och snabbare göra verklighet av det nationella målet kan riksdag och regering välja att ge myndigheter

och andra aktörer utökade ekonomiska ramar för detta. Detta ligger dock utanför denna utrednings mandat att föreslå.

Ansvariga myndigheter får alltså enligt de ramar som gäller för funktionshinderspolitiken utgå från befintliga resurser när de bestämmer takten i arbetet.

9.1.3 Uppdrag till SCB

Utredningen föreslår att levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning ska inrättas som ett nytt statistikområde för officiell statistik och att regeringen ska ge Statistiska centralbyrån (SCB) statistikansvar för att följa upp levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. Ansvaret bör regleras i förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Utredningen föreslår också att SCB, inom ramen för detta uppdrag ska utveckla statistik och metoder i samarbete med forskare, andra myndigheter, Rådet för främjande av kommunala analyser liksom i internationellt utbyte.

SCB har i ett regeringsuppdrag som redovisades i november 2018 föreslagit att myndigheten ges ett långsiktigt uppdrag, inklusive en samordnande roll, avseende statistik om levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. I sin redovisning beräknar SCB att detta uppdrag till 5 miljoner kronor per år.³ Till utredningen uppger SCB att denna summa bygger på en överslagsräkning fördelat på följande poster per år:⁴

- *Ämneshandläggare* (utveckla och producera statistik, samråd med användare och andra producenter) 4 100 tkr
- *Kommunikation* (redaktionellt arbete, publiceringsspecialister, webb) 300 tkr
- *Annat* (metodfrågor, mätteknik, insamlingsfrågor samt extern kompetens, t.ex. från forskarsamhället) 600 tkr.

SCB:s beräkningar har karaktären av en överslagsräkning. Vid ett genomförande av utredningens förslag måste en ny och mer genomgripande ekonomisk konsekvensbedömning göras. Utredningen gör

³ Statistiska centralbyrån (2018).

⁴ E-post från SCB till utredningen 2019-03-25.

dock bedömningen att den årliga kostnaden kan finansieras inom en lägre kostnadsram om man anpassar ambitionsnivån när det gäller utveckling av analyser inom SCB m.m. till en något lägre resursnivå. Det torde dessutom finnas möjligheter till samordningsvinster inom SCB. Utredningen uppskattar mot bakgrund av detta att kostnaden inte ska behöva överskrida 4 miljoner kronor årligen.

I fråga om hur detta uppdrag ska finansieras vill vi framhålla att man skulle kunna argumentera för att MFD som expertmyndighet borde ha rollen att ansvara för statistikområdet. Vi har dock uppfattat det så att MFD inte har förutsättningarna för ett sådant ansvar i dag. SCB har däremot visat i sin rapportering av ovan nämnda regeringsuppdrag att man både kan och har ett intresse av att ta ansvar för utvecklingen av detta statistikområde. Eftersom det nya statistikområde vi föreslår får anses vara knutet direkt till funktionshinderspolitiken så bör finansieringen ske från detta ansvarsområde.

Då utredningen enligt direktiven ska redovisa förslag till finansiering av sina förslag föreslår vi att resurser motsvarande 4 miljoner kronor årligen överförs från Myndigheten för delaktighet till SCB för detta uppdrag. Då vi anser att inrättandet av statistikområdet i syfte att få en väl fungerande statistikhantering är högt prioriterat anser utredningen att neddragningen av MFD:s resurser bör hantearas genom omprioriteringar i myndighetens verksamhet.

9.1.4 Uppdrag till nationell samordnare

Utredningen föreslår att en nationell samordnare tillsätts med uppdrag att främja genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken och därigenom verka som ambassadör för riksdagens och regeringens politiska inriktning.

Utredningen beräknar att den nationella samordnaren behöver en årlig budget i storleksordningen 3 miljoner kronor under två år. Detta avses rymmas inom ordinarie ekonomisk ram för kommittéväsendet genom att den nationella samordnaren prioriteras vid tillsättandet av nya utredningar.

9.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

FN-konventionen och det av riksdagen fastslagna nationella målet innebär att förutsättningarna ska öka för att fler beslut ska kunna fattas utifrån principen om universell utformning. Utredningen anser att universell utformning bör användas som vägledande princip i ett framtidsinriktat och proaktivt genomförande av den nya funktionshinderspolitiken. Regeringen bör därför slå fast att myndigheterna utöver att verka för att deras lokaler, information och verksamhet i övrigt är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning också i största möjliga utsträckning ska genomföra och utveckla verksamheten utan behov av anpassning eller specialutformning (universell utformning).

Principen om universell utformning innebär i sig inte tvingande regler eller någon formell styrning. Principen handlar heller inte om att lägga på nya kostnader i övrigt. Genom att utgå från principen kan dock onödiga hinder undvikas och ökad tillgänglighet och delaktighet skapas. Rätt tillämpad ger principen snarare möjligheter till samhällsekonomiska vinster genom att delaktigheten ökar och onödiga kostnader för till exempel anpassning i efterhand och individuella stöd undviks.

9.3 Konsekvenser för kommuner och regioner och den kommunala självstyrelsen

De åtaganden som följer av FN-konventionen är vida och gäller inte enbart staten utan omfattar hela samhället. Kommuner och regioner är viktiga aktörer i arbetet med att göra samhället tillgängligt för alla. Utredningens förslag om ansvar för styrning och uppföljning riktar sig dock i enlighet med direktiven enbart till den statliga sektorn och innebär därför i dessa avseenden inte några tillkommande kostnader för kommuner och regioner utöver de som redan följer av att Sverige ratificerat FN-konventionen. Även kommuner och regioner kommer att vara viktiga aktörer i arbetet med att förbättra styrningen och uppföljning av funktionshinderspolitiken. Utredningens förslag till styrning och uppföljning syftar även till att underlätta bland annat kommuners och regioners arbete med FN-konventionen.

9.4 Övriga konsekvenser

9.4.1 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

I det nationella mål som riksdagen slagit fast beaktas jämställdhet genom de allmänna principer som gäller för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Av målet framgår också att det ska bidra till ökad jämställdhet. Det är också något som utredningen tagit som utgångspunkt vid våra förslag om hur funktionshinderspolitiken ska styras och följas upp. Genom att ta tillvara detta perspektiv bör förslagen leda till positiva konsekvenser och förutsättningarna för jämställdhet bedöms därför bli bättre än i dagsläget.

9.4.2 Konsekvenser för barn och unga

Av det nya nationella målet framgår att det ska bidra till att barnrättsperspektivet beaktas. Det är också något som utredningen tagit som utgångspunkt i våra förslag om hur funktionshinderspolitiken ska styras och följas upp. Förslagen bedöms leda till att barn med funktionsnedsättning ges ökade förutsättningar till jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället.

9.4.3 Konsekvenser för små företags förutsättningar

Regelrådet konstaterade i sitt remissvar angående propositionen *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* att förslaget inte får sådan betydelse för företag att rådet yttrar sig.⁵ Eftersom utredningens förslag inte innebär några nya åtaganden i förhållande till den av riksdagen antagna propositionen gör utredningen ingen annan bedömning än Regelrådet.

⁵ Prop. 2016/17:188, s. 85.

9.4.4 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag beräknas inte ge några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet samt för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Ett mer effektivt genomförande av det nationella målet för funktionshinderspolitiken och FN-konventionen bör dock enligt utredningens ge positiva effekter när det gäller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen samt för hbtq-personer.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Amanda Lindberg, Lika Unika och Elisabeth Wallenius, Funktionsrätt Sverige

Vi som företräder alla i samhället som direkt eller indirekt berörs av utredningens förslag lämnar här ett särskilt yttrande.

Vi menar att kommittédirektiven och den korta tiden har begränsat förutsättningarna för att utredningens förslag ska bli tillräckligt offensiva. Styrsystemet som utredningen fick i uppdrag att ta fram måste skapa bästa förutsättningar att implementera FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i Sverige med utgångspunkt från det nationella målet för funktionshinderpolitiken.

Vi anser att förslaget till styrning och uppföljning är alltför svagt för att rättighetsperspektiv, ökad jämlikhet och full delaktighet ska göra skillnad i människors vardag. En jämförelse kan göras med politiken för jämställdhetsintegrering, miljöstyrning och barnrätt som har fått betydligt större genomslag i samhället.

Vi delar utredningens bedömning att politiken på olika nivåer måste ta ett större ansvar för ett genomslag av funktionshinderpolitiken. Vi vill särskilt lyfta fram att åtgärder som involverar politiska ledningar i arbetet, samt ökar kunskaper om konventionen, behövs för att stärka politiska verktyg för att arbeta med FN-konventionen på ett aktivt sätt i planering, beslutsfattande, budgetarbete och uppföljning.

Vi delar även riksdagens tillkännagivande om att regeringen ska ta ett samlat helhetsgrepp om funktionshinderpolitiken (betänkande 2017/18:SoU5). Vi anser att det krävs en sammanhållen plan med mål och prioriteringar, förutom en utveckling av sakpolitiska områden. Bara då kan politiken på allvar leda till ett förverkligande av FN-konventionen så att mänskliga rättigheter tillkommer personer med

funktionsnedsättning på lika villkor som gäller andra i det svenska samhället. Det gäller såväl omedelbara medborgerliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella.

Mål och indikatorer för prioriterade sakområden behöver styras utanför förordningen 2001:526, integreras och samordnas med ett förstärkt genomförande av Agenda 2030 och funktionsrättskonventionen. Erfarenheter från sektorsmyndigheter under nationella handlingsplanen för funktionshinderpolitiken och den funktionshinderpolitiska strategin 2011–2016 visar på nackdelarna med att myndigheterna själva i sina stuprör fått utveckla mål.

I betänkandet finns förslag till hur arbetet utifrån det nationella målet och den inriktning som riksdagen har lagt fast inom fyra områden. Vi har föreslagit att förordningen som riktar sig till alla statliga myndigheter ska lyfta fram tvärpolitiska verktyg för att integrera mål och inriktning i remissyttranden, förslag till föreskrifter, upphandling och digitalisering. Detta skulle bidra till att offentliga medel används till inkludering samt att det skulle finnas bättre förutsättningar för transformering av rättigheter. Vi hade velat se skarpa förslag för att koppla krav på tillgänglighet för statliga eller kommunala bidrag med inspiration från kultursektorn.

Utredningen lämnar förslag till prioriterade områden med ett antal mycket övergripande mål för funktionshinderpolitiken. Förslag om hur olika sakpolitiska områden ska utvecklas för att göra att FN-konventionens artiklar uppnås saknas däremot och har inte varit utredningens uppdrag. Det arbetet måste initieras av regeringen och kräver ett aktivt deltagande av funktionshinderrörelsen.

Från funktionshinderrörelsens sida har vi upprepade gånger fört fram behovet av fördelning av resurser som stärker förutsättningarna att förverkliga FN-konventionen, men direktiven har uttryckligen begränsat möjligheten att lyfta fram förslag för dessa nödvändiga förutsättningar för reformer.

Styrning och uppföljning på regional och kommunal nivå

FN-konventionen måste implementeras med kraft i hela Sverige. Det får inte avgöras av att Sverige har valt att organisera samhället med ett långtgående kommunalt självstyre. Det är något som såväl vi som FN-kommittén har påpekat.

Idag är det stora skillnader över landet med ökad ojämlikhet och försämringar för möjligheter till individuella stöd som följd. Svårigheterna att få del av sina rättigheter har dessutom förstärkts av att det är svårt för individen att få sina rättigheter och fastslagna beslut prövade. Det blir extra tydligt på kommunal nivå. Den klyfta som finns mellan staten och kommunerna måste överbryggas för att fullt ut genomföra konventionen.

Vi delar inte utredningens bild av att den kommunala uppföljningen har utvecklats eller förbättrats. Den har försämrats och omfattar nu enbart en uppföljning på strategisk nivå. I tidigare system har fler verksamheter involverats. Utöver uppgiften att följa upp politiken har det också varit ett sätt att direkt till verksamheter påminna om konventionen. Vi menar, precis som FN-kommittén, att uppföljningen måste vara en del av kommunernas uppdrag i att bidra till övervakningen av hur FN-konventionen implementeras, inte en frivillig uppgift.

Vi föreslår ett förtydligande av länsstyrelsernas uppdrag om arbetet i kommuner och regioner med konventionen genom att tydligt slå fast att det är det nationella målet för funktionshinderpolitiken som ska styra politiken också i kommuner och regioner.

Förstärkt nationell styrning och samordning

Utredningen har inget uppdrag från regeringen att lägga förslag om regeringens organisation. Men det är i regering och riksdag som det "paradigmskifte" som markerar att funktionshinderpolitik handlar om mänskliga rättigheter måste ske. En rekommendation från FN är att ansvaret för konventionen flyttas från Socialdepartementet till det departement som ansvarar för frågor om mänskliga rättigheter. Vi uppmanar därför regeringen att i det fortsatta beredningsarbetet ta fasta på detta angelägna "paradigmskifte" och säkerställa att alla departement äger frågorna på samma sätt som jämställdhetsintegrering har genomförts.

Förstärkt nationell styrning kan utvecklas och formaliseras i en funktion inom regeringen där interdepartementala samarbeten sker för att förstärka samordning av politiken. En sådan funktion skulle kunna stärka genomförande av politiken med utgångspunkt från

artikel 33.1 i konventionen och aktiv involvering av funktionshinderrelsen. I samma artikel beskrivs möjligheten att ha flera kontaktpunkter i regeringen. Det bör övervägas för att bidra till en tydligare styrning och uppföljning. En kontaktpunkt kan mot bakgrund av behovet av likvärdighet över landet ha en specifik uppgift som rör genomförande i kommuner och regioner.

Om regeringen tillsätter den nationella samordnaren som utredningen föreslår är det viktigt med ett oberoende och tydligt mandat utifrån FN-konventionen och det nationella målet över hela landet. Resultaten av samordnarens arbete behöver tas till vara i politiken och utvärderas gemensamt med berörda parter, särskilt funktionshinderorganisationer.

Vi vill också framhålla att det är absolut nödvändigt att Sverige aktivt integrerar arbetet med funktionshinderpolitiken i genomförandet av Agenda 2030. För att lyckas med uppdrag och aktiviteter till de mål och delmål i Agenda 2030 som direkt berör funktionshinderperspektivet måste framtagande av indikatorer, samordnas med funktionshinderpolitiken och indikatorer för mänskliga rättigheter.

Tillämpning av universell utformning

Utredningen har haft uppdraget att ta fram förslag till tillämpning av universell utformning. Vi menar att tiden inte har medgett en samskapande process, med FN-konventionen och den allmänna kommentaren 2 som utgångspunkt för att ta fram förslag. En sådan process behövs snarast för att förtydliga en samordnad och effektiv tillämpning av universell utformning.

Vi delar utredningens bedömning om behovet av att ett skifte i samhället genom att göra rätt från början. Universell utformning skulle kunna bli en offensiv motor för politiken. Om den tillämpas som en del av fyra i inriktningen som riksdagen har beslutat. Universell utformning är framför allt en process för samskapande av allt nytt som tas fram. Processen kan användas som metod i genomförandet av Agenda 2030 för att ”ingen ska lämnas utanför”. Lagar och standarder för tillgänglighet utvecklas parallellt internationellt och inom EU.

Det andra området av inriktningen som handlar om borttagande av befintliga hinder för tillgänglighet behöver samordnas över hela

landet och kopplas till sanktioner enligt konventionen. Det tredje området som handlar om individuellt stöd, till exempel hjälpmedel, assistans osv, är en rättighet. Det fjärde området, om icke-diskriminering, är också en individuell rättighet som handlar om skäliga anpassningsåtgärder i en specifik situation.

Statens åtaganden och oberoende övervakning

Vi välkomnar att utredningen lyfter behov av utredning kring lagstiftning. Det är ett av statens allmänna åtaganden och handlar om hur befintliga regelverk efterlevs, förutsättningar för att utkräva rättigheter och om transformering av rättigheter i nya lagar och regler. En oberoende institution för mänskliga rättighet är nödvändig för att övervaka konventionen, men ska inte ta på sig statens uppgift.

Referenser

Offentligt tryck

Bet. 1982/83: SoU27 *om handlingsprogram i handikappfrågor.*

Bet. 1997/98: SoU24 *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken.*

Bet. 2008/09: SfU1 *Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet.*

Bet. 2008/09: SoU1 *Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg m.m.*

Bet. 2008/09: SoU3 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Bet. 2008/09: TU14 *Mål för framtidens resor och transporter.*

Bet. 2009/10: KrU5 *Tid för kultur.*

Bet. 2011/12: AU2 *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Bet. 2012/13: TU1 *Utgiftsområde 22 Kommunikationer.*

Bet. 2015/16: SfU3 *Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.*

Bet. 2017/18: SoU5 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Dir. 2017:133 *Översyn av styrningen inom funktionshinderspolitiken.*

Dir. 2018:115 *Tilläggsdirektiv till Styrutredningen för funktionshinderspolitiken (S 2017:09).*

Ds 2008:23 *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Ds 2019:4 *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige.*

- Europeiska unionens råd (97/C 12/01) *Resolution utfärdad av rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 20 december 1996 om lika möjligheter för människor med funktionshinder.*
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 *om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.*
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 *om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.*
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 261/2004 av den 11 februari 2004 *om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91.*
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1371/2007 av den 23 oktober 2007 *om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.*
- Förenta Nationerna (FN) (1989), A/C.3/44/SR.16. *Summary record of the 20th meeting: 3rd Committee, held on Thursday, 26 October 1989, New York, General Assembly, 44th session.*
- Förenta Nationerna (FN) (1994), A/RES/48/96. *Resolution adopted by the general assembly [on the report of the Third Committee (A/48/627) Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. 1994.*
- Förenta Nationerna (FN) (2009), A/HRC/13/29. *General Assembly Human Rights Council. Thirteenth session. Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. 2009.*
- Förenta Nationerna. Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) (2014), CRPD/C/SWE/CO/1. *Sammanfattande slutsatser avseende Sveriges första rapport. 12 Maj 2014.*
- Förenta Nationerna. Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) (2016), CRPD/C/1/Rev.1. *Rules of procedure. 10 October 2016.*

Förenta Nationerna. Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) (2018a) CRPD/C/GC/7. *General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention.*

Förenta Nationerna. Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) (2018b) CRPD/C/SWE/QPR/2-3. *List of issues prior to submission of the combined second and third periodic reports of Sweden.* 21 September 2018.

Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. New York den 13 december 2006. Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 2008:26).

Proposition 1997/98: 113 *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken.*

Proposition 1999/2000:79 *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.*

Proposition 2008/09:28 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter.*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:3 *Tid för kultur.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.*

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016.*

Proposition 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017.*

Proposition 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*

Proposition 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019.*

SOU 1964:43 *Social omvårdnad av handikappade.*

- SOU 1976:20 *Kultur åt alla.*
- SOU 1992:52 *Ett samhälle för alla.*
- SOU 2004:54 *Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande.*
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande av Styrtredningen.*
- SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.*
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*
- SOU 2008:128 *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar.*
- SOU 2010:70 *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.*
- SOU 2016:5 *Om delaktighet och jämlikt inflytande.*
- SOU 2017:47 *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.*
- SOU 2018:42 *Tryggad tillgång till kontanter. Delbetänkande av Riksbankskommittén.*
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*
- SOU 2018:79 *Analys och utvärderingar för effektiv styrning.*
- SOU 2019:13 *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Betänkande av Agenda 2030-delegationen.*
- Skrivelse 1982/83:131 *om handlingsprogram i handikappfrågor.*
- Skrivelse 2004/05:86 *Statlig organisation för handikappolitisk samordning.*
- Skrivelse 2009/10:166 *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt.*
- Svensk standard, SS-EN 17161:2019, *Design för alla – Tillgänglighet enligt ett Design för alla- förhållningssätt för produkter, varor och tjänster – Utöka spektrat av användare.*

Rapporter m.m.

- Boverket (2018) *Analys av reglerna om enkelt avhjälptra hinder (rapport 2018:31, dnr 7391/2017)*.
- Handikappförbundens Centralkommitté (1972) *Ett samhälle för alla. Princip- och Handlingsprogram för Handikappförbundens Centralkommitté*.
- Handikappförbundens samarbetsorgan (2000) *Agenda 22. Handikapprörelsen och agenda 22: handledning till bruksanvisningarna för kommuner, landsting och företag (redaktör: Maryanne Rönnersten)*.
- Handikappförbunden (2014) *Känd och erkänd. Perspektiv på funktionshinderrörelsens samhällsroller*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Norge (2018) *Høring – ny forskrift om råd for eldre, for personer med funksjonsnedsettelse og for ungdom*.
- Mental Disability Advocacy Center (2011) *Building the Architecture for Change: Guidelines on Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2012) *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget 2012?*
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2013) *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget 2013?*
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2014) *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget 2014?*
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2015) *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget 2015?*
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2016a) *En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle. MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet*.
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2016b), *Myndigheten för delaktighets analys av delmålen. Bilaga 1 till Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016. Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken*.

- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2016c) *Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016. Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken.*
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2016d) *Demokratisk delaktighet hos personer med psykisk funktionsnedsättning.*
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2018) *Kommunikationssatsning om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Slutrapportering av regeringsuppdrag.*
- Myndigheten för delaktighet (MFD) (2019) *Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2018.*
- Riksförsäkringsverket (2002) *Socialförsäkringsboken.*
- Riksrevisionen (2016) *Nationella samordnare som statligt styrmedel (RiR 2016:5).*
- Socialstyrelsen (2009) *Att följa levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning.*
- Socialstyrelsen (2016) *Yttrande över ”En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – Myndigheten för delaktighets förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet” (dnr S2016/O4598/FST).*
- Statistiska centralbyrån (2017) *Om statistikbaserad uppföljning av Agenda 2030.*
- Statistiska centralbyrån (2018). *Förbättrade möjligheter till statistik och analys om levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning (Dnr. U-2018/0349).*
- Statistiska centralbyrån (2019) *Indikatorer för regeringens nationella arbete för mänskliga rättigheter.*
- Statskontoret (2009) *Från vision till verklighet? En utvärdering av nationell handlingsplan för handikappolitik (2009:21).*
- Statskontoret (2014) *Nationella samordnare – Statlig styrning i otraditionella former?*
- Statskontoret (2016) *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet (2016:18).*
- Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys (2019:2).*

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2017) *Funktionshinder och delaktighet – positionspapper*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2018) *Ekonomirapporten december 2018*.
- Trafikanalys (2019) *Kollektivtrafikens barriärer – kartläggning av hinder i kollektivtrafikens tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning (Rapport 2019:3)*.
- Vårdanalys (2015) *Sjukt engagerad – en kartläggning av patient- och funktionshinderrörelsen, Vårdanalys rapport 2015:4*.

Artiklar, avhandlingar m.m.

- Bengtsson, Steen (2005) *Princip og virkelighed. Om sektoransvar i handicappolitikken*. Köpenhamn: Socialforskningsinstituttet.
- Bruce, A., Quinn, G., Degener, T., Burke, C., Quinlivan, S., Castellino, J., Kilkelly, U. (2002). *Human rights and disability: the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the Context of Disability*. Geneva: United Nations Press.
- Bruce, Anna (2014) *Which Entitlements and for Whom? The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Ideological Antecedents*, Lund University.
- Johansson, Håkan, Johansson, Linn & Scaramuzzino, Roberto *Mellan deltagande och inflytande: En kartläggning av brukarråd i Skånes kommuner*. Meddelande från Socialhögskolan, Lunds universitet, 2011:3.
- Keast, Robyn & Mandell, Myrna P. (2014) "A Composite Theory of Leadership and Management Process Catalyst and Strategic Leveraging – Theory of Deliberate Action in Collaborative Networks" i Agranoff, Robert, Mandell, Myrna P. & Keast, Robyn (red) *Network Theory in the Public Sector :Building New Theoretical Frameworks*, Routledge.
- Kjearum, Morten & Lind, Anna-Sara (2017) "Att skydda mänskliga rättigheter i normgivning och praktik", i Anna-Sara Lind & Elena Namli (red), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, Lund: Studentlitteratur.

- Koliba, Christopher (2014) "Governance Network Performance. A Complex Adaptive Systems Approach" i Agranoff, Robert, Mandell & Myrna P., Keast, Robyn (red.) *Network Theory in the Public Sector. Building New Theoretical Frameworks*. Routledge.
- Larsson, Magnus (2018) *Nationella miljöutvärderingssystem – vägledning mot hållbarhet?* Umeå universitet.
- Montin, Stig & Hedlund, Gun (2009) "Governance som interaktiv samhällsstyrning: gammalt eller nytt i forskning och politik?" i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) *Governance på svenska*, Stockholm: Santérus Academic Press.
- Pierre, Jon & Sundström, Göran (2009) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Qvist, Martin (2012) *Styrning av lokala integrationsprogram. Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet*, Linköpings Universitet, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköping 2012
- Qvist, Martin (2017), "Trafikverket som samhällsutvecklare", i Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (red.) *En modern myndighet: Trafikverket som förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Lund: Studentlitteratur.
- Sørensen, Eva (2006), "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance" i *The American Review of Public Administration* 2006 36: 98.
- Tössebro, Jan (2018) "Mät smart istället för brett", i *Kan vi mäta bättre? Statistik och uppföljning av funktionsrättskonventionen och Agenda 2030*, Funktionsrätt Sverige.
- Van Dooren, Wouter, et al. (2015) *Performance Management in the Public Sector*, Routledge.

Kommittédirektiv 2017:133

Översyn av styrningen inom Dir. funktionshinderspolitiken 2017:133

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över styrningen inom funktionshinderspolitiken. Utgångspunkten ska vara det nya nationella målet och den nya inriktningen för funktionshinderspolitiken som utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska också närmare beskriva tillämpningen av principen om universell utformning. Vidare ska utredaren lämna förslag till utformningen av ett stabilt och långsiktigt styr- och uppföljningssystem som grundas på det nya nationella målet och den nya inriktningen.

Syftet med översynen är att den ska resultera i konkreta förslag till utformningen av ett stabilt och långsiktigt styr- och uppföljningssystem som är väl förankrat hos berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva tillämpningen av principen om universell utformning,
- föreslå effekt- och resultatmål för samhällsområden,
- se över de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken, och
- föreslå hur långsiktig uppföljning för målen inom funktionshinderspolitiken bör utformas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 11 maj 2017 om propositionen Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken (2016/17:188). I propositionen redovisas regeringens funktionshinderspolitik som utgår från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Funktionshinderspolitiken är en del i arbetet för ett mer jämlikt samhälle, där människors olika bakgrund eller förutsättningar inte ska avgöra möjligheten till delaktighet i samhället. I propositionen lämnas förslag till ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt. Det nya nationella målet ska ersätta de tidigare nationella målen. Det föreslås vidare en ny inriktning för genomförandet av funktionshinderspolitiken som ska ersätta nuvarande inriktning (prop. 2016/17:188).

Genom den tidigare nämnda propositionen beslutades den 30 november 2017 ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken och en ny inriktning för genomförandet av funktionshinderspolitiken (prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86). Beslutet innebär bl.a. att målformuleringen även i fortsättningen bör innehålla en koppling till mänsklig mångfald som grund eftersom det tydligare belyser att människors skiftande funktionalitet omfattas. Det nya målet lyder:

”Det nya målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas”.

Regeringen aviserar i propositionen en kommande utredning som bör ges i uppdrag att se över styrningen av funktionshinderspolitiken. I propositionen framhålls att viktiga utgångspunkter för den nya funktionshinderspolitiken är följande:

Konventionen, inklusive de allmänna principerna, liksom de rekommendationer som kommittén har lämnat, är en utgångspunkt i regeringens funktionshinderspolitik.

Jämställdhet behöver bli en tydligare del av politiken. Att utjämna skillnader i levnadsvillkor mellan flickor och pojkar respektive kvinnor och män med funktionsnedsättning är prioriterat. Likaså är det angeläget att tydliggöra hur barnets rättigheter tillgodoses i alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Vikten av insatser för att stärka kunskapen om barnkonventionen betonas i den av riksdagen antagna strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232).

Funktionshinderspolitiken är en del i arbetet för ett mer jämlikt samhälle. Människors socioekonomiska bakgrund eller utbildningsnivå ska inte avgöra vilken möjlighet de har att få rätt stöd. Åtgärder som syftar till att förebygga och motverka diskriminering är grundläggande om människors lika värde ska respekteras. Att förebygga uppkomsten av all form av diskriminering är därför en viktig del i arbetet för full delaktighet och jämlikhet.

Individuella förutsättningar och behov är också en grundläggande utgångspunkt i arbetet för hållbar utveckling. FN:s Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling är en viktig del i det arbetet. När vi bygger samhället smart och hållbart ska hela befolkningens behov och förutsättningar beaktas. Vidare måste ansvars- och finansieringsprincipen tydligt gälla (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 9).

Beslut har fattats om ett tillkännagivande till regeringen om att det behöver tas ett samlat helhetsgrepp om funktionshinderspolitiken. Det är av stor vikt att det finns en helhetssyn på de olika delsystem som omfattar den enskilda människan oavsett funktionsnedsättning. Samtidigt konstateras att det pågår flera utredningar och uppdrag inom viktiga delar av den samlade funktionshinderspolitiken. För att regeringens proposition ska kunna fungera fullt ut i praktiken krävs att alla delar av funktionshinderspolitiken bildar en samlad helhet, vilket ännu inte är fallet. Ett helhetsgrepp kan svårligen tas innan utredningar, remisshantering och analyser är färdigställda (prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86).

Uppdraget att beskriva tillämpningen av principen om universell utformning

I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning anges i artikel 2 en definition av begreppet universell utformning. Definitionen innebär ”sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. Universellt utformade enligt artikel 2 ska inte utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs.”

Principen om universell utformning kan innebära att när samhället utformas och planeras så är det grundläggande att göra rätt från början genom att redan initialt säkerställa tillgänglighet så att det inte finns behov av att åtgärda i efterhand. Exempel på principen eller inriktningen kan, enligt rapporten från Myndigheten för delaktighet (MFD) En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – MFD:s förslag på struktur och genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet (dnr 2016:0115), vara att säkerställa kompetensen hos personal eller de digitala systemens tillgänglighet eller att det finns tillräckligt breda dörrar. Det kan beröra allt från lekparken till en tågstation och omfatta allt från den byggda miljön till information och kommunikation. Alla fysiska produkter t.ex. mobiltelefoner, biljettautomater, hus och fordon bör utformas så att fler kan använda dem. I de system som binder samman olika tjänster och produkter måste det säkerställas att inte funktionshinder uppstår i överlappningarna mellan olika delar av systemen. Rätt tillämpning av principen om universell utformning kan bidra till att förverkliga konventionens intentioner samt målet om tillgänglighet och delaktighet. Universell utformning kan vidare bidra till att personer med funktionsnedsättning ska kunna ges möjlighet att verka i vardagen på samma villkor som människor utan funktionsnedsättning.

Principen innebär i detta sammanhang inte tvingande regler eller någon formell styrning. Principen handlar heller inte om att lägga på nya kostnader utan ska betraktas som en vägledning som möjliggör överväganden så att onödiga hinder för användningen kan undvikas. Det innebär bl.a. att de förslag som ska lämnas på hur principen om universell utformning i högre utsträckning ska kunna tillämpas av

aktörer inom såväl offentlig som privat sektor, ska utgå ifrån att åtagandet och kostnaderna för offentlig och privat sektor inte ska öka. Principen syftar i stället till att ge incitament och vägledning att göra rätt från början och därigenom bidra till förbättrad effektivitet genom åtgärder som inte skapar behov av dyra sÄrlösningar.

Utredaren ska dÄrför

- beskriva tillämpningen av principen om universell utformning och lämna förslag på hur principen i högre utsträckning ska kunna tillämpas av aktörer inom såväl offentlig som privat sektor.

Uppdraget att föreslå effekt- och resultatmål samt uppföljning av målen inom funktionshinderspolitiken

Det behöver vidtas åtgärder för att öka takten i arbetet med att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden och det nationella målet för funktionshinderspolitiken. En grundläggande del i arbetet är ett styr- och uppföljningssystem, dvs. effekt- och resultatmål samt uppföljning, som är långsiktigt och stabilt och som innebär att funktionshindersperspektivet bättre kan integreras i verksamheter inom olika samhällsområden. För att ge t.ex. statliga myndigheter samt kommuner och landsting stabila planeringsförutsättningar behöver de effekt- och resultatmål samt förslag på uppföljning som tas fram, grundas på väl genomarbetade analyser, konsekvensbedömningar och andra underlag för att kunna ligga fast under längre tid. De mål som föreslås ska grundas på det nya nationella målet och den nya inriktningen för funktionshinderspolitiken. De mål för olika samhällsområden samt förslag på uppföljning som föreslås i MFD:s rapport behöver ses över och vidareutvecklas. Vidare behöver målens förhållande till mål inom andra samhällsområden och påverkan på möjligheten att uppnå dessa beskrivas.

Detta ställer höga krav på att berörda aktörer bereds möjlighet till samråd i beredningsarbetet. Det kommande arbetet med att se över och vidareutveckla dessa mål bör utgå från de perspektiv som redovisas tidigare i detta direktiv samt det beslutade nationella målet för funktionshinderspolitiken och den nya inriktningen av genomförandet av funktionshinderspolitiken (prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86).

MFD pekar i sin rapport på vikten av att beslutade mål följs upp för att kunna följa resultaten av funktionshinderspolitiken i sin helhet. Rapporten visar samtidigt på svårigheter och brister med uppföljningen av funktionshinderspolitiken i dag. Bland annat saknas statistik som möjliggör en fullgod uppföljning. MFD har en central roll och ett centralt ansvar när det gäller uppföljningen av funktionshinderspolitiken, men samtidigt är myndigheten beroende av ett flertal aktörer som ansvarar för statistik, uppföljning och analys inom prioriterade områden. För genomförandet av funktionshinderspolitiken och möjligheten att följa utvecklingen mot nationellt uppsatta mål är det nödvändigt att relevant statistik, uppföljning och analys samordnas och finns att tillgå inom prioriterade områden.

Arbetet bör resultera i att konkreta förslag ska kunna lämnas till utformning av ett stabilt och långsiktigt styr- och uppföljningssystem. De förslag som lämnas ska kunna finansieras inom befintliga ramar.

Utredaren ska därför

- föreslå effekt- och resultatmål för samhällsområden som är väl förankrade hos berörda myndigheter och organisationer, och
- föreslå hur långsiktig uppföljning av målen inom funktionshinderspolitiken kan utformas. Även denna del ska vara väl förankrad hos berörda myndigheter.

Uppdraget att se över de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken

De statliga myndigheternas ansvar och insatser är en viktig del av arbetet för att uppnå de funktionshinderspolitiska målen. Den statliga sektorns ansvar regleras i bl.a. förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken samt genom ett uttalat ansvar i ett antal myndighetsinstruktioner. MFD har i sin rapport gjort bedömningen att nuvarande styrformer som förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar inom funktionshinderspolitiken, sektorsansvar samt särskilda uppdrag till utpekade strategiska myndigheter innebär otydlighet i ansvarshänseende. MFD har mot denna bakgrund lämnat förslag som gäller föreskrifter med förändrade uppgifter för ett stort antal myndigheter som t.ex. genomförande av funktionshinderspolitiken och ansvar för ökad kunskap och kunskapsutveckling.

Det är bl.a. mot denna bakgrund angeläget att styrningen av myndigheter när det gäller genomförande av funktionshinderspolitiken ses över. Förändringar i myndigheternas styrning ställer dock höga krav på att berörda myndigheter kan beredas möjligheter till samråd i beredningsarbetet.

Utredaren ska därför

- se över de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken och efter samråd med berörda myndigheter lämna förslag till hur genomförandet och uppföljningen kan effektiviseras.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). De förslag som lämnas ska kunna finansieras inom befintliga ramar.

Konsekvenserna av förslag ska bedömas, särskilt i de fall överväganden eller förslag kan påverka den kommunala självstyrelsen och de kommunala huvudmännens ekonomi. Om förslagen påverkar det kommunala självstyret ska, utöver deras konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Vidare behöver förslagets påverkan på mål inom andra samhällsområden och påverkan på möjligheten att uppnå dessa beskrivas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), funktionshindersorganisationer samt andra organisationer och aktörer som berörs av förslaget. Utredaren ska vidare föra en dialog med arbetsmarknadens parter.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat om arbetet.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 31 januari 2019.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:115

Tilläggsdirektiv till Styrutredningen för funktionshinderspolitiken (S 2017:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 21 december 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över styrningen inom funktionshinderspolitiken (dir. 2017:133). Utredningen har tagit namnet Styrutredningen för funktionshinderspolitiken. Enligt utredningens direktiv skulle utredaren redovisa uppdraget senast den 31 januari 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2019.

(Socialdepartementet)

Universell utformning

Ett diskussionsunderlag



Per-Olof Hedvall 2019

Inledning

Efter många år av arbete med tillgänglighet till produkter, tjänster, program och miljöer för personer med funktionsnedsättningar pågår nationellt och internationellt ett skifte i synsätt från arbete med tillgänglighet för särskilda grupper till inkluderande design som har alla människor som målgrupp, så kallad *Universell utformning* (UU) eller *Universal Design* (UD) som det heter på engelska. En viktig anledning till UU:s genombrott är FN:s ”Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar (CRPD)”¹, där UU förs fram som huvudstrategi för det fortsatta bygget av ett hållbart och inkluderande samhälle.

UU växte fram i USA under 80-talet, med arkitekten Ron Mace² som en av förgrundsfigurerna³. Eftersom Ron Mace satt i rullstol kom UU redan från början att förknippas med frågor som rör funktionshinder i samhället. UU förstås än idag som att det i första hand handlar om människor med funktionsnedsättningar. I definitionen av UU, så som den skrivs i CRPD blir det dock tydligt att UU handlar om alla människor:

UU innebär ”sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. ’Universellt utformade’ ska inte utesluta hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs.”⁴

Det som gör UU extra kittlande är att det handlar om *alla* människor, inte enbart personer med funktionsnedsättningar. Det står för ett mångfaldstänkande, där designen och designprocesserna handlar lika mycket om den som är vänsterhänt eller högerhänt, introvert eller extrovert som hur mycket en person råkar se eller kan röra sig. En fråga som uppstår när en nation, likt Sverige, bestämmer sig för att satsa på UU är:

Hur går det att skapa ett samhälle som inte skyler över olikheter utan istället bejakar och systematiskt strävar efter att bli bättre på att tåla och ta tillvara på mångfald?

Denna text är avsedd att fungera som ett diskussionsunderlag i arbetet med utredningen ”Styrtutredningen för funktionshinderspolitiken, Dir 2017:133”. I utredningens uppdrag ingår att ”beskriva tillämpningen av principen om universell utformning och lämna förslag på hur principen i högre utsträckning ska kunna tillämpas av aktörer inom såväl offentlig som privat sektor.” Syftet med diskussionsunderlaget är att försöka att ge stöd och tankar angående hur och vad som är viktigt att tänka på vid utveckling och konkretisering av UU. Fokus ligger i första hand på hur UU kan göras till en del av styrning inom den svenska funktionshinderpolitiken. Dokumentet skrevs i första hand för att användas internt inom utredningen, därav den resonerande stilen, och presenterades vid ett möte inom utredningens expertgrupp 2018-09-13.

¹ Förenta Nationerna. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

² Mace, R. L. (1998). *Universal design in housing. Assistive Technology*.

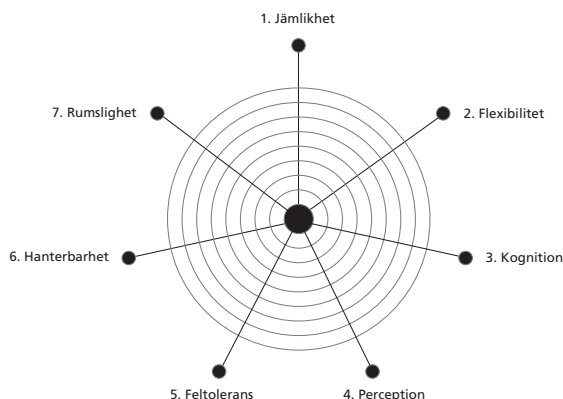
³ Steinfeld, E., & Maisel, J. L. (2012). *Universal design: Creating inclusive environments*.

⁴ Nations, U. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Artikel 2.

Universell utformning - Introduktion

Universell utformning är ett begrepp med flera innebörder. Det är en vision, en strategi, en metodik, en fackterm och ett område⁵. Liksom engelskans "design" är Universell utformning både verb ("to design") och substantiv ("a design"). I Sverige finns det en tendens att verbformen, och därmed en anseelig del av potentialen, försvinner. Under de senaste åren har process-perspektiven betonats allt starkare^{6, 7}, men de har funnits med redan från de ursprungliga formuleringarna av UU⁸. I denna text betraktas Universell utformning därför i första hand som en process och strategi för att uppnå ett inkluderande samhälle^{9, 10}.

Tidigt i framväxten av Universell utformning formulerades sju principer i ett första gemensamt ramverk¹¹. Dessa kallas ibland för de sju principerna för universell utformning. Det är i detta sammanhang inte viktigt att beskriva var och en av principerna på djupet. För styrning inom funktionshinderpolitiken är det den helhet de olika principerna tillsammans bildar som är det mest intressanta (se Figur 1).



Figur 1. Översiktligt diagram av de sju perspektiv på inkludering som principerna för Universell utformning bygger på: jämlikhet, flexibilitet, kognition, perception, feltolerans, hanterbarhet och rumslighet. Illustration: Per-Olof Hedvall.

⁵ För fördjupning, se Lid, I. M. (2013). *Universell utformning: verdigrund, kunnskap og praksis*.

⁶ "Universal Design is a process that enables and empowers a diverse population by improving human performance, health and wellness, and social participation" Steinfeld, E., & Maisel, J. L. (2012). *Universal design: Creating inclusive environments*, sid 29.

⁷ "Universal Design is a process, not an outcome.", NDA Web Site, <http://universaldesign.ie/What-is-Universal-Design/The-10-things-to-know-about-UD/>.

⁸ https://projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about_ud/udprinciplestext.htm.

⁹ Se även kapitlet 2.1 "Universal Designing" i Christophersen, J. (2002). *Universal Design - 17 Ways of Thinking and Teaching*.

¹⁰ Danford, S. & Tauke, B. (2001). *Universal Design New York*, sid 2, <http://idea.ap.buffalo.edu/Publications/pdfs/udny1.pdf>.

¹¹ https://projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about_ud/udprinciplestext.htm.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

Det bör också noteras att principerna utvecklades för mer än tjuugo år sedan. Principerna och deras praktik bör därför ses som en dörr in i att tänka och arbeta med universell utformning. De behöver utvecklas över tid¹² och bland annat kompletteras med mer utvecklade socioekonomiska och sociokulturella perspektiv samt stärkas när det gäller system och tjänster¹³.

De två första principerna handlar om likvärdighet och flexibilitet och är särskilt viktiga för förståelsen av UU. Principerna bör läsas som att *en mångfald av människor förutsätter en mångfald av sätt att nå likvärdiga resultat*¹⁴. Ett annat sätt att uttrycka detta är att "Flexibilitet öppnar upp för olikhet".

Det finns tre missförstånd som är särskilt vanliga när det gäller UU:

- 1) att UU handlar om "one-size-fits-all"-lösningar,
- 2) att UU bara handlar om slutresultaten och utvärdering av färdig design samt
- 3) att UU har personer med funktionsnedsättningar som huvudsaklig målgrupp.

UU:s fokus på processer som bygger på flexibilitet och likvärdighet visar på att så inte är fallet. Denna tolkning ligger i linje med den som görs av UU i Allmän kommentar nr 2 (2014) om Tillgänglighet (artikel 9): "Tillämpningen av universell utformning gör samhället tillgängligt för alla människor, inte bara personer med funktionsnedsättning."¹⁵.



Figur 2. Maj 2018. #utanförskap, case 1. Jag står utanför ett stadshotell i en medelstor svensk stad. Röda mattan är utrullad och jag funderar på hur jag som använder rullstol ska ta mig in. Genom att be en förbipasserande person gå in och fråga får jag reda på att det finns en separat, tillgänglig ingång ett kvarts kvarter bort som personalen kan låsa upp och släppa in mig genom. Foto: Per-Olof Hedvall

¹² Se kapitel 44 i Preiser, W., & Smith, K. H. (2010). *Universal Design Handbook*, 2E.

¹³ Maisel, J. L., Steinfeld, E., Basnak, M., Smith, K., & Tauke, M. B. (2017). *Inclusive Design - Implementation and Evaluation*.

¹⁴ Den som har formulerat utredningstexten om att "Universell utformning kan vidare bidra till att personer med funktionsnedsättning ska kunna ges möjlighet att verka i vardagen på samma villkor som människor utan funktionsnedsättning." gör en feltolkning av Universell utformning. Ingen har samma villkor. Universell utformning handlar om *likvärdiga* villkor, inte *samma* villkor. Ordet "equal" betyder i detta sammanhang inte "samma" utan "lika" eller "likvärdiga", som även ligger nära "jämlika".

¹⁵ <http://www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2016/2016-16-allman-kommentar-nr-2-2014-om-artikel-9-tillganglighet.pdf>.

Universell utformning – Arbetssätt

UU handlar om att göra *huvudlösningen* tillgänglig för alla och att så långt det är möjligt insistera på att undvika stigmatiserande särlösningar. Det bör dock inte tolkas som en motsättning till att det också finns situationer när individuella lösningar behövs som komplement till det generella. Jag som skriver detta använder själv en rullstol efter en olycka för mer än 30 år sedan. Även i det mest öppna, inkluderande och tillgängliga samhälle jag kan föreställa mig kommer jag fortfarande att behöva någon form av individuellt hjälpmedel för att ta mig runt i samhället. UU innebär att huvudlösningen tillåter att jag kan göra det.

Under många år har arbete med tillgänglighet skett med ett starkt fokus på människor med funktionsnedsättningar, och inte sällan har dessa tillgängliga lösningar skett genom särlösningar. Ett av de exempel som ofta förs fram är separata entréer för den som använder rullstol. En sådan exkluderande tillgänglighet är alltför ofta standardlösningen idag i Sverige. Detta gäller både anpassning av redan existerande design och vid nyutveckling.

Tillgänglighetsarbete som sker med UU som tankebas är proaktivt och fokuserar på att huvudlösningen *redan från början* ska kunna användas av alla. I ett sådant perspektiv blir ordet "anpassa" en markör för något som inte var tillgängligt, detsamma gäller för ordet "tillgängliggöra"¹⁶.



*Figur 3. Juni 2018. #utanförskap, case 2. Särtänkande leder inte sällan till utpekande särlösningar. I entrén till Lunds kommuns nybyggda stadshus Kristallen finns det en snurrdörr och bredvid den en separat slagdörr utmärkt med symboler för vem som får använda den, i detta fall personer i rullstol och bebisar. Var föräldrarna ska gå framgår inte. Om skylten togs bort blev det en flexibel entré där var och en kan använda den ingång de vill. Personligen föredrar jag snurrdörrar eftersom att jag slipper att stanna upp och vänta på dörren men det finns samtidigt andra personer som tycker att snurrdörrar är obehagliga att gå igenom eller av andra anledningar föredrar vanliga slagdörrar.
Foto: Bitte Rydeman.*

¹⁶ Debattartikel: <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/sluta-tillgaengliggoer-samhaellet-22446>.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

Vid arbete med UU är det viktigt att förstå och dra lärdom av de informativa ytterligheterna (se Figur 4). Arbetet sker med ytterändarna som utgångspunkt snarare än att arbeta sig från mitten och utåt, från något slags föreställning om ”breddad normalitet”. Dan Formosa har uttryckt detta som att ”If we understand what the extremes are, the middle will take care of itself.”¹⁷.

Ett annat sätt att beskriva detta är att utgå från vad Lena Lorentzen kallar ”de strängaste kravställarnas behov”¹⁸. Därför är användarmedverkan en central komponent i arbete med UU. UU har ingen generell mall som kan tryckas in i en designprocess, utan arbetet måste ske underifrån med en stor grad av känslighet för extremerna. ”Extrem” bör här förstås som något positivt och extremt informativt och lärorikt. När det gäller att förstå ytterändarna finns det inget som slår samskapandeprocesser, ofta kallat människocentrerad design.

Vem får vara med i samskapandet av samhället? Hur kan medborgarna vara med och bidra i kunskapandet kring UU? Här har funktionsrättsrörelsen och andra rättighetsrörelser viktiga roller att fylla, som en del av lösningen¹⁹. Aimi Hamraie, som ligger långt framme när det gäller kritiska perspektiv och UU, skriver: ”Knowing what defines a more accessible world depends, in one sense, on how *much* we know, and in another, on the *politics* of knowing-making”²⁰.

Universell utformning – Nuläget

Universell utformning är idag en global företeelse. En av huvudanledningarna till att just UU fått så stor spridning är begreppets centrala roll i konventionen CRPD. Jag skiljer i denna text inte på begreppen Universal Design, Design för Alla och Inclusive Design, i linje med CRPD. Här är sex exempel från olika delar av världen:

1. Australien: Introducerade 2015 ”Accessibility Design Guide – Principles for Universal Design Australia’s aid program”²¹, som understödjer strategin ”Development for All 2015-2020”²².
2. Dubai: Lanserade 2017 den omfattande ”Dubai Universal Design Code”²³ med målsättningen att publika byggnader och faciliteter ska vara tillgängliga år 2020.
3. Irland: Införde ”The Disability Act” år 2005²⁴. Se mer på nästa sida.

¹⁷ Från dokumentären ”Objectified”, <https://documentaryheaven.com/objectified/>.

¹⁸ Lorentzen, L. and Hedvall, P.-O. (2018). *Bringing human diversity into design processes through empathic modelling*.

¹⁹ Hedvall et al. (2018). *Co-constructing Universal Design in Citizen Science Workshops*.

²⁰ Hamraie, A. (2016). *Building Access: Universal Design and the Politics of Disability*, sid 223.

²¹ <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/accessibility-design-guide-brochure.pdf>.

²² <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/development-for-all-2015-2020.pdf>.

²³ <https://www.dha.gov.ae/Documents/HRD/RegulationsandStandards/Polocies/Dubai%20Universal%20Design%20Code%20Final%20Feb%202017.pdf>.

²⁴ <http://universaldesign.ie/About-Us/>.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

4. Japan: Introducerade 2005 "General Principles of Universal Design Policy"²⁵.
5. Kanada lanserade under sommaren 2018 "Accessible Canada Act", Bill C-81^{26,27}, där Inclusive Design ingår som en del.
6. Norge: Är ett av få länder som har UU inskrivet som en del av sin lagstiftning. Första gången som UU användes som begrepp i en offentlig text i Norge var redan år 1997. Norge har under de senaste 10-15 åren haft två handlingsplaner för införande av UU i Norge. År 2009 introducerades "Norge Universellt Utformet 2025 - Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013"²⁸, och därefter "Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-2019"²⁹.

En genomgång av de olika ländernas sätt att implementera UU visar på en del skillnader i konceptualisering och tolkning av begreppet³⁰. Exempelvis avgränsar Australien UU till att bara handla om fysisk infrastruktur medan Norge har med bland annat informations- och kommunikationsteknologi i sitt arbete med UU. Samtliga sex länder fokuserar i första hand på UU i samband med sitt arbete kopplat till personer med funktionsnedsättningar, dvs. som en del av sin funktionshinderpolitik. Samtidigt betonar de att UU medför vinster för många grupper av medborgare, t.ex. gravida kvinnor, äldre personer och barn. På Irland finns ett av Europas ledande kunskapscentra för UU³¹, som drivs av National Disability Authority (NDA). I sin nuvarande funktionshinderpolitiska strategi betonar NDA att deras motiv för att arbeta med UU inte är begränsat till personer med funktionsnedsättningar: "Our role in universal design is relevant not only to people with disabilities but also to the wider community, including older people, the very young, and people across the full range of human diversity."³².

Med detta som bakgrund är det intressant att konstatera att litteraturen är knapp när det gäller UU "för alla" eller som kanske till och med fokuserar på helt andra målgrupper än personer med funktionsnedsättningar, t.ex. nyblivna föräldrar som återbekantar sig med och upplever sin stad med barnvagn eller människor som nyligen kommit till Sverige och hur de möter Sverige genom den design de möter. Allt har en design. Försäkringkassan lika mycket som Stockholms centralstation. Jag skulle gärna se fler studier som försöker att ringa

²⁵ <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010711/04.pdf>.

²⁶ Accessible Canada Act, summary, <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/accessible-people-disabilities/act-plain-language-summary.html>

²⁷ Accessible Canada Act, bill, http://www.parl.ca/Content/Bills/421/Government/C-81/C-81_1/C-81_1.PDF

²⁸ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/planer/2009/norge-universelt-utformet-2025-web-endelig.pdf>

²⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/48ed7783842b410881a7da36ab530c72/no/pdfs/regjeringens-handlingsplan-uu.pdf>

³⁰ För ytterligare perspektiv från olika länder, se Preiser, W., & Smith, K. H. (2010). *Universal Design Handbook*, 2E. I kapitel 10-16 beskrivs arbete med UU i Norge, Japan, Frankrike, Tyskland, Brasilien, Italien och Israel.

³¹ <http://universaldesign.ie>.

³² <http://nda.ie/About-Us/Corporate-Publications/Strategic-Plans/Strategic-Plan-2016-20181.pdf>.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

in UU:s betydelse för *andra målgrupper* än just personer med funktionsnedsättningar. Det är en sak att beräkna merkostnaderna, som i t.ex. Australiens fall beräknas till 0,01%-2%³³, men var finns *mervinsterna* över tid för ett land som bestämmer sig för att satsa på UU?

Det behövs aktörer överallt i samhället och på arbetsplatser som förstår och har gjort mångfaldstänkandet bakom universell utformning till sitt eget. På standardiseringssidan sker det en intressant utveckling just nu. I ett arbete lett från Sverige har det vuxit fram en standard för Design för Alla³⁴, som fastställdes under i mars 2019. Det som särskiljer denna standard från många andra är att den har ett starkt process-fokus och handlar om hur Design för Alla kan göras till en del av ledning och styrning av organisationer.

UU betraktas idag som en del av arbetet med hållbar utveckling. Detta framgår bland annat genom att inkludering explicit förs fram som en del i arbetet med flera av FN:s 17 mål för social hållbarhet i Agenda 2030. UU utgör idag en central strategi för att över tid skapa ett mer öppet och inkluderande samhälle, vilket syns i flera standarder inom hållbar utveckling³⁵, ³⁶. De långa tidsperspektiven är särskilt intressanta i samband med hållbar utveckling. Anne-Marie Willis har skrivit att "We design our world, while our world acts back on us and designs us"³⁷. Så går det även att tänka när det gäller inkluderingsfrågor. Hur mycket otillgänglighet är vi beredda att lämna efter oss till kommande generationer?³⁸

UU - En jämförelse mellan Sverige och Norge

Norge betraktas av många som ett föregångsland när det gäller UU och är ett av få länder som har infört UU som en del av sin lagstiftning. Med tanke på Norges närhet både geografiskt och kulturellt är det intressant att se lite extra på hur de har gjort.

I norsk lagstiftning är Universell utformning en viktig strategi för att uppnå allmänt inkluderande lösningar³⁹. UU används både som strategi och process, och som krav- och gränsvärden för "det universellt utformade". Det senare ligger nära det vi i Sverige menar med tillgänglighet, men med betoning på *likvärdig/jämlik* tillgänglighet. Nedan är en jämförelse mellan Boverkets föreskrifter för gångytor och den norska Forskriften för gångåtkomst. De är slående lika men där Sverige använder "tillgänglighet och användbarhet" använder Norge "Universell utformning".

³³ <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/accessibility-design-guide.pdf>, Sektion 3.5

³⁴ EN 17161:2019 Design for All - Accessibility following a Design for All approach in products, goods and services - Extending the range of users. <https://sis.se/produkter/miljo-och-halsoskydd-sakerhet/ergonomi/ss-en-171612019/>.

³⁵ ISO 20400:2017, <https://www.iso.org/standard/63026.html>.

³⁶ ISO 26000:2010, <https://www.iso.org/standard/42546.html>.

³⁷ Willis, A.-M. (2006). *Ontological Designing — laying the ground*.

³⁸ Inspirerat av ett samtal med Pär Lannerö, <https://www.pts.se/sv/bloggen/pts-bloggen/vad-ar-en-hallbar-digital-miljo/>

³⁹ Lid, I. M. (2013). *Universell utformning: verdigrunnlag, kunnskap og praksis*, sid 173.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

Tabell 1. Jämförelse mellan Boverkets föreskrifter för gångytor och den norska Forskriften för gångåtkomst.

Sverige: Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader, BFS 2014:15 ALM 1⁴⁰	Norge: Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)⁴¹
Gångytor 7 §⁴² En gångyta bör 1. vara så horisontell som möjligt – eftersom en längslutning brantare än 1:50 kan vara svår att använda för personer med nedsatt rörelseförmåga, 2. inte luta mer än 1:50 i sidled, 3. vara 2,00 meter bred eller vara minst 1,80 meter bred och ha vändzoner med jämna mellanrum, 4. vid öppningar i t.ex. staket, häckar och dylikt vara minst 0,90 meter bred, 5. vara fri från hinder, 6. vara väl åtskild från cykelbana och körbana samt 7. särskiljas från möbleringszon med exempelvis avvikande markbeläggning.	§ 8-6. Gangatkomst til byggverk med krav om universell utforming (1) Gangatkomster til byggverk med krav om universell utforming skal a) være trinnfrie b) ha stigning som ikke er brattere enn 1:15, unntatt for strekninger inntil 5,0 m som kan ha stigning som ikke er brattere enn 1:12 c) ha hvileplan på minimum 1,6 m x 1,6 m for hver 1,0 m høydeforskjell d) ha fri bredde minimum 1,8 m, unntatt for strekninger inntil 5,0 m som kan ha fri bredde minimum 1,4 m e) ha tverrfall på maksimum 1:50 f) ha fast og sklisikkert dekke g) ha visuell og taktil avgrensing h) ha nødvendig belysning. (2) Der terrenget er for bratt til at kravet om stigningsforhold i første ledd bokstav b kan oppnås, skal stigningen være maksimum 1:10.

⁴⁰ <https://rinfo.boverket.se/ALM%5CPDF%5CBFS2004-15ALM1.pdf>

⁴¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840?q=universell%20bygg>

⁴² Inledningen och avslutningen är bortklippt för att minska textmängden.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

Jämförelsen mellan Sverige och Norge är visserligen mellan föreskrifter och inte lagar men de visar på mångtydigheten i UU. UU kan ses både som en process och som ett slutresultat. Vilka är för- och nackdelarna med att olika aspekter av UU införs i lagstiftning?

I november 2018 släpptes en rapport där utvecklingen av kunskap och inställningar till UU inom den norska byggbranschen och i norska kommuner kartläggs⁴³. Den bygger på tidigare kartläggningar från 2014 och 2016 och visar bland annat på: att kunskapen om UU är stabil, att inställningen till UU som sådant går fortsatt i en positiv riktning, att det finns ett klart samband mellan kunskap och inställning till UU samt att behovet av kompetens inom UU är stabilt men hur man önskar tillägna sig kompetensen har ändrats. Ett särskilt intressant resultat är att samtidigt som det finns en bred uppslutning visar kartläggningen också på en nedgång i andelen som upplever att UU är integrerat i byggprocesser. Nästan samtliga deltagare, 97% av de tillfrågade, menar att UU är viktigt för att skapa ett inkluderande samhälle medan andelen som svarar att UU är naturligt och integrerat i hela byggprocessen har gått ned med 8 procentenheter, från 60% till 52%. De flesta (59%) av dem som har svarat positivt finns i de norska kommunerna. En personlig reflektion här är att kartläggningen visar på vikten av och samtidigt utmaningarna med att få UU att bli naturligt integrerat i byggprocesser.

Universell utformning – En kulturomdaning

Min uppfattning, mot bakgrund av det ovanstående och efter att ha arbetat med och undervisat i UU i många år, är att Sverige bör fokusera på UU ur ett process-perspektiv som bygger på ett inkluderande mindset och har fokus på samhällsbyggande i dess vidaste mening. Det innebär att implementeringen av UU kommer att och per definition måste få lov att ta tid och fortsätta över tid.

Att införa UU kommer att kräva en kulturomdaning, med en policyförskjutning i riktning mot att sträva efter likvärdig och jämlik tillgänglighet för alla, däribland personer med funktionsnedsättningar. Inger-Marie Lid pekar på vikten av att skapa en "kultur för tillgänglighet"⁴⁴. Tillgänglighetsbegreppet, så som det förstås idag, handlar om åtkomst för utsatta grupper till det existerande samhället, det som är byggt efter normal-mallar. Det samhälle som är byggt på en kultur för jämlik tillgänglighet känner vi inte. Det är ett samhälle som hedrar att det finns oändligt många sätt att vara i världen. Ett samhälle som inte skyler över olikheter utan bejakar och tar tillvara på dem snarare än försöker eliminera dem⁴⁵.

⁴³ https://dibk.no/globalassets/02.-om-oss/rapporter-og-publikasjoner/universell-utforming/ipsos_universell-utforming-2018.pdf.

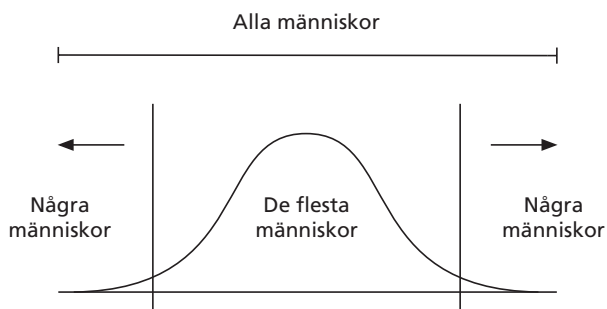
⁴⁴ Lid, I. M. (2013). *Universell utforming: verdigrunnlag, kunnskap og praksis*, sid 175.

⁴⁵ Hamraie, A. (2016). *Universal Design and the Problem of "Post-Disability" Ideology*.

Här har begreppet "delaktighet" en stor betydelse, eftersom det reder ut att tillgänglighet handlar om *förutsättningar för delaktighet*⁴⁶, det som i CRPD benämns "tillträde och tillgång" ("access to" i den engelska versionen). Att betrakta UU som en process bör inte utnyttjas som ett sätt att tona ner allvaret eller nivån på åtagandet. UU:s fokus på flexibilitet är varken vagt eller till intet förpliktigande. Det finns inget vagt i den upplevelse av förtryck som till exempel presentatörspodiet i Regeringskansliets lokaler ger upphov till genom att det inte går att höja och sänka utan är fast på en hög manshöjd. Det är ett uttryck för att 1) till Regeringskansliet kommer inte människor som är olika långa/korta eller som råkar använda rullstol för att presentera något och för att 2) dessa människor inte heller arbetar på Regeringskansliet.

Tillämpning av Universell utformning i Sverige

Att införa UU i Sverige ger begreppet tillgänglighet en ny laddning. Det existerar redan idag en stark kunskapsbas kring olika lösningar för tillgänglighet baserat på tröskelvärden och mått. Även framgent kommer det att behövas en vändradie på 130 cm inne i ett badrum och en kontrastskillnad på åtminstone 0,4 på webbsidor, men dessa får en ny resonansbotten om de ingår i en inkluderande agenda med alla som målgrupp (Figur 4). Och även om UU i första hand gäller processer för allt nytt som skapas i samhället så blir även anpassningar och ombyggnationer ofta mer inkluderande och mindre stigmatiserande om de sker med utgångspunkt i ett UU-tankesätt.



Figur 4. Översiktsbild som lyfter fram de informativa ytterändarna och som också ställer frågan "Vilka ryms i alla?". Bilden visar en normalfördelningskurva med inritade gränsvärden där de flesta människor ryms innanför gränserna men där samtidigt några människor befinner sig utanför. Över kurvan i sin helhet svävar begreppet "alla människor". Illustration: Per-Olof Hedvall.

⁴⁶ Hedvall, P.-O. (2017). *Delaktighetsforskning och funktionshinder - Kartläggning av kunskapsläge och forskningsbehov med särskilt fokus på teknik- och designperspektiv*.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

Det finns en spänning mellan "alla" som vision och "så många som möjligt" i konkret arbete med utformning av produkter, tjänster, miljöer, med mera. Arbete med tillgänglighet som bygger på tröskelvärden och mått baseras i regel på ett slags innanför och utanför. En kritik som har framförts angående UU är att det är ett utopiskt begrepp och att det alltid kommer att vara någon som faller utanför gränsen för hur långt tillgängligheten har nått. Även i definitionen av UU, se ovan, finns det ett "i största möjliga utsträckning" med.

Spänningen blir synlig i formuleringarna av den framväxande europeiska standarden för Design för Alla. Den heter "Design for All - Accessibility following a Design for All approach in products, goods and services - Extending the range of users"⁴⁷. I standarden definieras tillgänglighet som: "The extent to which products, systems, services, environments and facilities can be used by people from a population with the *widest range* of user needs, characteristics and capabilities to achieve identified goals in identified contexts of use." (min kursivering). Genom sin utformning placerar standarden tillgänglighetsbegreppet i en Design för Alla/UU-tradition, där ständig förbättring och systematiskt arbete över tid med/för icke-stigmatisering och likvärdighet utgör bärande delar. På så vis hanterar den relationen mellan "alla" och "nästan alla", om än på ett implicit sätt.

I texten har jag använt mig av mitt eget perspektiv för att ge exempel på betydelsen av UU. Förhoppningsvis har det tillfört något, men jag vill samtidigt betona att det har nackdelen att det framhäver fysiska aspekter eftersom jag använder rullstol. Som jag hoppas framgår av det ovanstående är det ytterst viktigt att se UU i dess fulla potential och inte, som i en del länder, fokusera på fysisk tillgänglighet.

Nedan är några tankar och idéer för diskussion:

- Ta fram en nationell handlingsplan för den kulturomdaning som skapar förutsättningar för utbrett och systematiskt arbete med UU som en ständigt pågående process i Sverige, där alla människors inneboende värden hedras.
- I denna handlingsplan bör även finnas en sektion som handlar om en översyn och genomgång av styrdokument, riktlinjer och föreskrifter så att de ligger i linje med en kultur för inkluderande och jämlik tillgänglighet. Utgångspunkten bör vara CRPD och särskilt den allmänna kommentaren nummer två kring tillgänglighet och Universell utformning⁴⁸.
- För att realisera en UU-agenda behövs nya sätt att få in de strängaste kravställarna i design- och utvecklingsprocesser. Det bör vara en central del av Sveriges UU-strategi. Det bör också skapas incitament (och sanktioner) som ger förutsättningar för denna bransch att växa fram.

⁴⁷ prEN 17161 - Design for All - Accessibility following a Design for All approach in products, goods and services - Extending the range of users, sidan 8.

⁴⁸ <http://www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2016/2016-16-allman-kommentar-nr-2-2014-om-artikel-9-tillganglighet.pdf>.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

- För att bereda vägen för UU:s genombrott i Sverige bör varje beslutfattare och politiker gå en halvdagskurs i designtänkande. Det skulle många andra områden också vinna på.
- Likvärdighet och flexibilitet är UU:s bärande principer. De är underutnyttjade som drivande av innovation. Vid UU bör optimering snarare än kompromisser vara ledordet. Hur kan till exempel flexibilitet utnyttjas när det gäller boenden så att dessa kan optimeras på olika sätt i olika skeden av livet, så kallad livsspansdesign?
- Var redan från början beredd på att det finns en skevhet som gör att många insatser och en stor del av budgetar vigs åt fysiska aspekter av tillgänglighet. Det syns helt enkelt mer om någon installerar en ny hiss än en smart, inkluderande lösning för ökad kognitiv tillgänglighet. Det signalerar tydligt till kunder, besökare, chefer och politiker att man bryr sig om och arbetar med tillgänglighetsfrågor⁴⁹.
- Samtänk olika inkluderingsperspektiv, som kön, ålder, kulturell bakgrund och funktionsnedsättning, istället för att behandla dem som separata angelägenheter.
- Ta fram ett sätt att följa framväxten av UU i Sverige, redan från början.
- Skapa en kunskapsbas för UU, som börjar fylla det kunskapsgap som finns när det gäller UU-processer.

UU bör tillämpas som vision, strategi och tanke sätt för skapandet över tid av ett öppet och inkluderande samhälle. Däremot bör inte begreppet UU användas för att beteckna det vi i Sverige idag kallar tillgänglighet och användbarhet, för att undvika begreppsförvirring. Låt UU handla om alla människor, "all potential consumers"⁵⁰, så som det uttrycks av FN.



Figur 5. UU är en process som går bortom de miniminivåer som definieras i standarder kring tillgänglighet och för olika människor och perspektiv samman. Här illustrerat i form av ett UU-moln som svävar över åtminstone det/baslinjen "tillgänglighet".

Illustration: Per-Olof Hedvall.

Det finns många krafter i världen just nu som skapar murar mellan människor och ställer grupper mot varandra. Här kan UU utgöra en motkraft. Jag tror på design som för människor samman snarare än håller dem isär. Just därför blir det viktigt att fokusera på de mjuka men

⁴⁹ Hedvall et al. (2018). *Co-constructing Universal Design in Citizen Science Workshops*.

⁵⁰ <http://www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2016/2016-16-allman-kommentar-nr-2-2014-om-artikel-9-tillganglighet.pdf>. För det engelska originalet, se <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>.

Universell utformning – Ett diskussionsunderlag / Hedvall

kraftfulla värden som UU står för. Och därför blir det viktigt att förstå UU som att det handlar om alla människor. Denna bredare förståelse är nödvändig för att få syn på hur olika människor kan dra nytta av och bidra till UU, som ett led i att skapa inkluderande publika miljöer för barn och deras familjer, att stimulera inkluderande arbetsplatser och utbildningsverksamheter, att stödja resande och migration, eller bara för att göra livet lite lättare för den som nyligen brutit benet och plötsligt befinner sig i en ovan situation, med nya beroenden.

Att designa något är på inga sätt en oskyldig handling. All design är bärare av inbyggda värden, attityder och normer. De är kulturbärare, barn av sin tid. Eller som Bruno Latour har uttryckt det: "Technology is society made durable"⁵¹. Nu finns det en möjlighet för Sverige att skapa en kultur för inkluderande och jämlik tillgänglighet, med Universell utformning som vägledande vision, strategi och tankebas (mindset). Jag vill avsluta med några ord som jag brukar säga till våra designstudenter i samband med att de går kurser i UU och därmed får en möjlighet att börja fundera kring kopplingarna mellan mångfald och design:

Vid design och med design går det

- att visa kärlek och omsorg,
- att respektera rättigheter och
- att bejaka, högakta och tillvarata att alla har något av värde att bidra med till samhället⁵².

/ Per-Olof Hedvall, 2019-03-20

Illustration på framsidan: Johanna Rydeman.

⁵¹ In J. Law (editor) A Sociology of Monsters Essays on Power, Technology and Domination, Sociological Review Monograph N°38 pp. 103-132, 1991

⁵² Bygger på Axel Honneths *erkännandeteori*, där han utvecklar en rättighetsteori baserad på *Love recognition*, *Respect recognition* och *Esteem recognition*.

Kontakter under utredningsarbetet

Styretredningen för funktionshinderspolitiken har haft ambitionen att bedriva sitt utredningsarbete öppet. Vi har därför inriktat oss på att ta del av viktiga kunskaper och erfarenheter från många håll. Bland annat har vi haft kontakter med enskilda personer, funktionshindersrörelsen och andra delar av civilsamhället, kommuner, regioner, statliga myndigheter, forskare, arbetsmarknadens parter och andra med erfarenhet och kunskap av relevans för utredningens uppdrag. Med funktionshindersrörelsen har vi haft ett betydande antal träffar i grupper och med enskilda företrädare för olika organisationer. Utredningen har också bjudit in till tre träffar med en referensgrupp för ett urval av funktionshindersrörelsens organisationer.

Sveriges Kommuner och Landsting har inbjudit utredningen till möten med styrelsens arbetsutskott, politiska beredningar och delegationer samt till olika möten med tjänstemän med koppling till utredningens arbete. Detta har gett värdefulla möjligheter till dialog och kunskapsutbyte med kommun- och regionföreträdare från hela Sverige. Vi har dessutom haft bilaterala träffar med enskilda kommun- och regionföreträdare.

Kontakter med statliga myndigheter har varit en viktig del av kunskapsinhämtning och förankringsarbete. En referensgrupp för ett urval av statliga myndigheter som utredningen bjudit in till har utgjort en viktig källa till dialog och kunskap. Utredningen har därutöver haft återkommande överläggningar med enskilda statliga myndigheter,

Främst har vi mött människor i Sverige, men vi har också besökt Norge för att ta del av erfarenheter från ett land som allmänt sett genomför ett ambitiöst arbete inom funktionshinderspolitiken. Nedan redogör vi för de organisationer vi haft planerade möten, samtal och andra kontakter med under arbetets gång.

Statliga myndigheter

Arbetsförmedlingen
Arbetsmiljöverket
Barnombudsmannen
Boverket
Diskrimineringsombudsmannen
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Inspektionen för vård och omsorg
Jämställdhetsmyndigheten
Kammarkollegiet
Konsumentverket
Kungliga Biblioteket
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för digital förvaltning
Myndigheten för kulturanalys
Myndigheten för tillgängliga medier
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
Myndigheten för yrkeshögskolan
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksrevisionen
Statens Kulturråd
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Statskontoret
Socialstyrelsen
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statistiska Centralbyrån
Statskontoret
Riksantikvarieämbetet
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

Trafikanalys
Trafikverket
Upphandlingsmyndigheten
Universitets- och högskolerådet

Kommunsektorn

Alvesta kommun
Bräcke kommun
Emmaboda kommun
Göteborgs stad
Hudiksvalls kommun
Landstinget i Kalmar län
Mönsterås kommun
Mörbylånga kommun
Norrköpings kommun
Nybro kommun
Oskarshamns kommun
Region Skåne
Region Västerbotten
Stockholms läns landsting
Västtrafik
Västra götalandregionen
Växjö kommun
Älmhults kommun
Östersunds kommun

Organisationer

Astma- och Allergiförbundet
Autism- och Aspergerförbundet
DHR, Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet
FUB, För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning
Funktionsrätt Sverige
Förbundet Unga Rörelsehindrade
Föreningen Kognitivt Stöd
Föreningen Sveriges Socialchefer
Huvudvärksförbundet

Hörselskadades Riksförbund
Landsorganisationen i Sverige
Lika Unika
Mun- och halscancerförbundet
Nordens välfärdscenter
Reumatikerförbundet
Riksförbundet HjärtLung
Riksförbundet för Social och Mental Hälsa
Riksidrottsförbundet
Svenskt Näringsliv
Sveriges Dövas Riksförbund
Sveriges Kommuner och Landsting
Synskadades Riksförbund
Unga med Synnedsättning

Statliga utredningar och delegationer

Agenda 2030-delegationen (Fi 2016:01)
Analys- och utvärderingsutredningen (Fi 2017:06)
Kommunutredningen (Fi 2017:02)
Hjälpmedelsutredningen (S 2015:08)
LSS-utredningen (S 2016:03)
Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)
Utreda inrättande av en nationell institution för mänskliga rättigheter (Ku 2018:A)

Internationellt besök

Ammerud Gård, Oslo, Norge
Barne- og likestillingsdepartementet, Oslo, Norge
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Oslo, Norge

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplanläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Effektivt, tydligt och träffsäkert
 - det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]
- Tid för trygghet. [5]
- Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
 - behovet av utökat författningsstöd. [19]

Finansdepartementet

- Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. [10]
- Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. [12]
- Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. [13]

Justitiedepartementet

- Skogsbränderna sommaren 2018. [7]
- Kamerabevakning i kollektivtrafiken
 - ett enklare förfarande. [8]
- Ett säkert statligt ID-kort
 - med e-legitimation. [14]

Miljö- och energidepartementet

- Biojet för flyget. [11]
- Ny kärntekniklag
 - med förtydligat ansvar. [16]
- Sveriges miljöövervakning
 - dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

- Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplanläggning. [9]
- Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]

Socialdepartementet

- Santiagokonventionen mot organhandel. [1]
- Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]
- Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]
- Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Utbildningsdepartementet

- Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]
- En långsiktig, samordnad och dialog-baserad styrning av högskolan. [6]
- För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering.
 - Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Utrikesdepartementet

- Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]