



Yttrande över Styrkraft i Funktionshinderpolitiken
Betänkande av Styrutredningen för funktionshinderpolitiken
SOU 2019:23

Ert dnr: S2019/02213/FST

Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar att utredningen sett över styrningen och uppföljningen av den nya funktionshinderpolitiken och tackar för möjligheten att lämna synpunkter.

Länsstyrelsen instämmer med bedömningen att styrningen behöver effektiviseras för att öka takten i genomförandet av funktionshinderspolitiken och ser positivt på att i högre grad ha utgångspunkt i mänskliga rättigheter. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att myndigheternas ansvar enligt förordningen (2001: 526) förtydligas så att myndigheternas arbete med att nå det funktionshinderspolitiska målet även ska innebära att integrera ett människorättsperspektiv i sin verksamhet.

Betänkandets bedömning att styr- och uppföljningssystemet ska bygga på samverkan i nätverk och med tydlig ansvarsfördelning, så kallad governance, ställer sig Länsstyrelsen i Södermanlands län tveksam till. Det är en svag form av styrning som mer tjänar som en arbetsmetod för att öka samverkan mellan olika aktörer och arbeta för samma målsättning, än som effektiv styrning.

Samtliga länsstyrelser har under perioden 2018-2020 i uppdrag att i samverkan med Myndigheten för delaktighet (MFD) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), stödja kommuner och landsting i genomförandet av deras funktionshinderspolitiska strategier och planer. Detta uppdrag innebär att länsstyrelserna kan ge ett målgruppsanpassat stöd till kommuner och regioner inom funktionshinderpolitiken, varvid länsstyrelserna ställer sig frågande till att uppdraget inte lyfts tydligare i utredningen.

Utredningen föreslår utöver mål inom sju samhällsområden även att sju frågor av särskild vikt ska genomsyra funktionshinderspolitiken. Länsstyrelsen i Södermanland avstyrker förslaget om att så många frågor av särskild vikt för politiken ska prioriteras i funktionshinderspolitiken och önskar en tydlig begränsning, för att politiken ska vara konkret och genomförbar.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att betänkandet lyfter att det nya nationella målet för funktionshinderspolitiken ska bidra till ökad jämställdhet och att barnrättsperspektivet beaktas. Länsstyrelsen vill dock lyfta att både jämställdhets- och barnrättsperspektivet saknas på flera håll i utredningens inriktningar.

Länsstyrelsen bedömer att tillsättandet av en nationell samordnare inte är den bästa vägen för en långsiktig funktionshinderspolitik med tydlig politisk uppbackning.

Särskilda synpunkter

3 Erfarenheter av tidigare funktionshinderspolitik

3.5 Utredningens reflektioner

Länsstyrelsen instämmer med utredningen om att propositionen *Från patient till medborgare* har varit betydelsefull för funktionshinderspolitikens utveckling och medverkat till ett perspektivskifte. Att personer med funktionsnedsättning ses som medborgare med lika rättigheter och skyldigheter som andra, medborgarperspektivet, har även stärkt rättighetsfokuset i politiken.

Länsstyrelsens erfarenheter utifrån ett regionalt perspektiv är dock att perspektivskiftet i hög grad fortfarande pågår på kommunal nivå. Funktionshinderpolitiken ses och förs fortfarande i hög grad som en fråga om vård och omsorg. Detta märks inte minst genom den organisatoriska placeringen i kommunernas förvaltningar. Frågorna saknas också ofta på strategisk nivå i flera kommuner. Länsstyrelsen är enig med utredaren om att såväl kunskap som vilja att genomföra funktionshinderspolitiken behöver förbättras överlag.

4. Utredningens utgångspunkter

Utredningen skriver att funktionshinderpolitiken är en integrerad del av arbetet för mänskliga rättigheter, på lokal och regional nivå eftersom att det nationella målet för funktionshinderpolitiken är formulerat utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Länsstyrelsen menar dock att arbetet med mänskliga rättigheter och arbetet med funktionshinderpolitiken i stor utsträckning fortfarande bedrivs i stuprör. Länsstyrelsen bedömer därför att tidigare nämnda förslag om att öka kunskapen om FN:s konvention är viktigt och kan påverka möjligheterna att nå det övergripande målet.

5. Att göra rätt från början - universell utformning

5.1 En vägledande princip för politiken

Länsstyrelsen delar betänkandets bedömning om att principen om universell utformning bör användas som *vägledande princip* i ett framtidsinriktad och proaktivt genomförande av den nya funktionshinderpolitiken. Länsstyrelsen saknar dock en tydlig instruktion om hur den universella utformningen ska ske rent praktiskt på myndighetsnivå, mer än att det ska vara verksamhetsanpassat. Krav på att processer och utvecklingsarbeten ska baseras på

universell utformning, förutsätter att det finns erforderlig kompetens och resurser – såväl personella som ekonomiska.

6. En god grund för styrning och uppföljning

6.1 En modern styrning genom samverkan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att myndigheternas ansvar enligt förordningen (2001: 526), genomförandeförordningen, förtydligas så att myndigheternas arbete med att nå det funktionshinderspolitiska målet även ska innebära att integrera ett människorättsperspektiv i sin verksamhet. Länsstyrelsen instämmer även med utredningens förslag om att det ska finnas en god kunskap om FN-konventionen inom myndigheten, såväl som att myndigheter ska verka för att öka kunskapen om konventionen i samhället.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till betänkandets bedömning att: ”styr- och uppföljningssystemet för funktionshinderpolitiken ska bygga på samverkan i nätverk och med tydlig ansvarsfördelning (så kallad *governance* eller samhällsstyrning)”.

Länsstyrelsen uppfattning är att styrning genom samverkan är en svag form av styrning av funktionshinderspolitiken, trots de argument som utredningen lyfter för *governance* i utredningen. Ett starkt styr- och uppföljningssystem bör basera sig i tydliga uppdrag, tillhörande resurser och att kontinuerligt efterfråga resultat. För att funktionshinderspolitiken i högre grad ska genomsyra samhället och prioriteras i kommuner och regioner ser Länsstyrelsen snarare samverkan som en av många möjliga arbetsmetoder. Resurser, såväl ekonomiska som personella, kan stärka framförallt mindre eller mellanstora kommuners förutsättningar att arbeta strategiskt med frågan.

Utifrån tidigare erfarenheter gör Länsstyrelsen bedömningen att nätverk bestående av regionala aktörer kan vara ett föredömligt sätt att öka samverkan och kunskapen inom ett utpekad område, samt fungera som en arena för initiativ, men nätverk har en begränsad funktion som styrmedel.

Länsstyrelsens erfarenhet visar att tvärsektoriella frågor, så som exempelvis funktionshindersperspektivet, behöver integreras i verksamheter på ett långsiktigt och systematiskt sätt för att nå en strategisk nivå i organisationen. Med kontinuerlig uppföljning av resultat och långsiktighet i styrningen, kan fler aktörer i samhället tillsammans arbeta för att människor inkluderas och fler sektorer kan genomföra insatser så att funktionshinderspolitikens mål uppnås. Länsstyrelsen menar att länsstyrelsernas regleringsbrevsuppdrag att stödja landsting och kommuner att genomföra sina funktionshinderspolitiska strategier och planer, borde ha lyfts tydligare i betänkandet under kapitlet om en god styrning och uppföljning.

Länsstyrelsen har idag ett flertal uppdrag inom närliggande tvärsektoriella sakfrågor som jämställdhet, brottsförebyggande arbete och mänskliga rättigheter. Uppdragen handlar om att arbeta för att de av regeringen antagna nationella målen får genomslag regionalt. Detta gör länsstyrelserna genom att stödja, samordna och följa upp arbetet i kommuner, regioner och statliga myndigheter.

6. 1. 4 Ansvars- och finansieringsprincipen

Länsstyrelsen välkomnar det utredningen skriver angående att det är regeringens och riksdagens ansvar att se till att det finns tillräckliga resurser på myndighetsnivå för att faktiskt vidta de åtgärder som följer av konventionen. Ansvars- och finansieringsprincipen måste också fungera, så att myndigheter styrs att följa den och att tillräckliga resurser anslås för att förverkliga ambitionerna. Här ser Länsstyrelsen det som angeläget att anslå ytterligare resurser till mindre län och glesbygdslän, då förutsättningarna för att arbeta med funktionshinderspolitiken skiljer sig mycket åt regionalt.

6. 2. 2 Ökat inflytande och delaktighet för dem det berör

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att myndigheter ska samråda med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning i processer som rör genomförande, uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken.

6. 2. 3 Utvecklingskraft lokalt och regionalt

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att kommuner och regioners arbete inom funktionshinderspolitiken är avgörande för genomförandet av det nationella målet. Länsstyrelsen anser dock att begreppet ”involvering” som används i utredningens bedömning kan konkretiseras ytterligare och förklaras (s. 134). Utredningen skriver vidare att *”det bör ske inom den ordinarie styrningen som berör länsstyrelserna (...)”* på s. 135. Länsstyrelsen önskar se en vidareutveckling av vad förslaget innebär, utifrån ovannämnda text.

Länsstyrelserna har under 2018-2020 i uppdrag att, i samverkan med Myndigheten för delaktighet (MFD) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), stödja kommuner och landsting/regioner i genomförandet av deras funktionshinderspolitiska strategier och planer. Genom uppdraget har länsstyrelserna betydligt mer kraftfullt kunnat verka för genomslaget av funktionshinderspolitiken i länet, jämfört med tidigare förordningsstyrt arbete utan särskild finansiering.

Under 2018 genomförde länsstyrelserna i samarbete med MFD en gemensam kartläggning av nuläge, utmaningar och stödbehov hos kommuner och regioner. Genom att kartlägga behoven kan ändamålsenligt stöd utformas, samtidigt som hänsyn till den kommunala och regionala självstyrelsen tas i beaktning.

Kartläggningen visar att det funktionshinderspolitiska arbetet skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner och regioner. Detta gäller både ambitionsnivå och hur arbetet sker i praktiken. Det är också tydligt att det perspektivskifte som påbörjades i och med propositionen ”Från patient till medborgare” fortfarande i hög grad pågår hos många kommuner och regioner. Kartläggningen visar att få kommuner och regioner arbetar tvärssektoriellt inom funktionshinderspolitiken med mänskliga rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt.

I kartläggningen framkom att majoriteten av kommunerna och regionerna önskar stöd från länsstyrelserna i sitt arbete inom funktionshinderspolitiken. Främst efterfrågas stöd genom kompetensutveckling till olika målgrupper inom den egna organisationen. Länsstyrelsernas kartläggning visar även att många kommuner och regioner saknar ett långsiktigt och tvärsektoriellt strategiskt arbete inom området och är i behov av stöd i att genomföra detta.

I uppdragets genomförande finns stora fördelar med länsstyrelsernas regionala förankring och etablerade kontaktvägar och relationer till kommuner och regioner, vilka också utvecklas genom uppdraget. Den statliga närvaron inom funktionshinderspolitiken har stärkts hos kommuner och regioner vilket gynnar ett gemensamt arbete mot det nationella målet. Ytterligare en fördel med uppdraget är möjligheten till statlig samordning i länen, samt samarbete med MFD. Länsstyrelserna verkar genom samverkan i uppdraget även som en kanal in i länen för andra myndigheter vars uppdrag har bäring på funktionshinderspolitiken.¹

I och med Sveriges ratificering av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2008, det nya nationella målet och SKL:s positionspapper ”funktionshinder och delaktighet”, båda från 2017, bedömer Länsstyrelsen att det nu finns bättre förutsättningar än någonsin för nationell, regional och lokal samverkan inom funktionshinderspolitiken. Länsstyrelsen ser uppdraget att stödja kommuner och regioner som en viktig del i detta arbete.

Då länsstyrelsernas nuvarande uppdrag kan ge ett kostnadseffektivt och målgruppsanpassat stöd till kommuner och regioner ställer sig länsstyrelsen frågande till att uppdraget inte lyfts tydligare i utredningen. Länsstyrelsen hade också gärna sett att en förlängning av uppdraget behandlades i utredningen. Sedan uppdragets start har länsstyrelserna gett konkret stöd, upparbetat nya nätverk och kontaktytor, byggt upp intern kunskap samt skapat ett effektivt samarbete med MFD. Det vore därför olyckligt för utvecklingskraften lokalt och regionalt om den kunskap, arbetssätt och de relationer som byggts upp i länen går förlorade.

För att förebygga att det blir för stora åtskillnader i funktionshinderspolitiken mellan olika län och kommuner föreslår Länsstyrelsen att länsstyrelserna erhåller ett regleringsbrevsuppdrag som lägger fasta vid att arbetet med funktionshinderspolitiken ska eftersträva hög kvalité och vara av likvärdig karaktär för medborgare oavsett var i landet de bor. En sådan medvetenhet och hänsyn är nödvändig för att stöd och samordning ska bli så jämlikt och effektiv utformad som möjligt.

7. Styrning och uppföljning i praktiken

7.1. FN-konventionen och utredningens prioriteringar

Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag om att genomförandet av funktionshinderspolitiken ska styras genom mål inom sju samhällsområden av särskild

¹ Som exempelvis Myndigheten för Digital förvaltning, Arbetsförmedlingen, Specialpedagogiska Skolmyndigheten, Upphandlingsmyndigheten med flera.

betydelse för att det nationella målet ska uppnås. Förslaget om att det ska finnas en samordnande myndighet per samhällsområde som ska vara samordnande i förhållande till övriga berörda aktörer, uppfattar Länsstyrelsen som en tydlig och genomtänkt styrning inom specifika områden.

Utöver mål inom sju samhällsområden föreslår utredningen att sju frågor av särskild vikt ska genomsyra funktionshinderspolitiken. Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att så många frågor av särskild vikt för politiken ska prioriteras. Länsstyrelsen gör bedömningen att det är en alldeles för ambitiös omfattning på antalet frågor som ska genomsyra politiken och önskar en tydlig begränsning. Funktionshinderspolitiken riskerar att bli otydlig och ha ett allt för brett angreppsätt med sju prioriterade samhällsområden, fyra områden för att nå det nationella målet, att jämställdhet och barnrätt ska integreras och utöver det sju frågor av särskild vikt. Eftersom utredningen inte lämnar några skarpa förslag till hur dessa frågor ska hanteras, riskerar politiken att uppfattas som alltför visionär och svårhanterad. Att välja ut ett fåtal frågor som ska genomsyra funktionshinderspolitiken vore ett mer framkomligt vägval.

7.1.5 Ökad jämställdhet och barnrättsperspektiv

Länsstyrelsen anser att det är positivt att betänkandet lyfter att det nya nationella målet för funktionshinderspolitiken ska bidra till ökad jämställdhet och att barnrättsperspektivet beaktas. Betänkandet fastslår att dessa frågor därmed förutsätts genomsyra varje del av arbetet med funktionshinderspolitiken, inklusive de sju prioriterade samhällsområdena och de sju frågor av särskild vikt för politiken som betänkandet lyfter fram. Länsstyrelsen vill dock framhålla att både jämställdhets- och barnrättsperspektivet saknas på flera håll i utredningen, både i prioriterade samhällsområden och i frågorna av särskild vikt. Se Länsstyrelsens synpunkter i nedanstående avsnitt.

7.2.1 Arbete och försörjning

Länsstyrelsen saknar ett jämställdhetsperspektiv och barnrättsperspektiv i det övergripande målet för samhällsområdet *Arbete och försörjning*, samt i utredningens bedömning. Perspektiven saknas även i hög utsträckning i utgångspunkter, då löneskillnader mellan könen bara nämns kort.

MFD och Jämställdhetsmyndigheten gjorde år 2019 en kartläggning² som visar att den ekonomiska ojämställdheten som finns mellan kvinnor och män generellt förstärks ytterligare för kvinnor med funktionsnedsättning, i huvudsak på grund av sämre villkor på arbetsmarknaden och dålig förankring.

7.2.2 Utbildning och livslångt lärande

Länsstyrelsen saknar ett jämställdhetsperspektiv i det övergripande målet för samhällsområdet *Utbildning och livslångt lärande*, samt i utredningens bedömning och utgångspunkter. I dagsläget finns det stora skillnader mellan flickors och pojkars betyg,

² Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning. Kartläggning av utmaningar för att nå det andra jämställdhetspolitiska delmålet, Myndigheten för delaktighet, Rapport 2019:8.

olika könsnormer påverkar studieval till gymnasiet såväl som högre studier och flickor är överrepresenterade bland elever som känner stress och har psykisk ohälsa. Dessa normer och strukturer avseende kön påverkar även personer med funktionsnedsättning, varför ett jämställdhetsperspektiv är nödvändigt i arbetet. Ett barnrättsperspektiv saknas helt.

7.2.3 Transporter

Länsstyrelsen ser det som positivt att transportpolitikens jämställdhetsmål omnämns under nationella mål för politikområdet. Det saknas dock en skrivning om hur kön och funktionshinder kan påverka en persons tillgång till transporter i utredningens bedömning. Barnrättsperspektivet saknas helt.

7.2.4 Kultur

Länsstyrelsen uppskattar att jämställdhet nämns i utredningens bedömning, men ställer sig frågande till huruvida män och pojkar med funktionshinder och deras förutsättningar har beaktats som ett område att arbeta vidare med. Barnrättsperspektivet saknas.

7.2.5 Hälsa- och sjukvård

Länsstyrelsen saknar jämställdhets- och barnrättsperspektivet i beskrivningen av det prioriterade området.

7.2.6 Social välfärd och trygghet

Att trygghet och frihet från våld och övergrepp, samt mäns våld mot kvinnor, hedersvåld och förtryck omnämns i bedömningen ser Länsstyrelsen som betydelsefullt för det fortsatta arbetet inom det särskilt prioriterade området. Det skulle även vara intressant att undersöka om kön har betydelse i tillgången på stöd och service. Ett barnrättsperspektiv saknas i beskrivningen av prioriteringen.

7.2.7 Bostad, byggd miljö och samhällsplanering

Länsstyrelsen saknar ett jämställdhets- och barnrättsperspektivet i beskrivningen av det prioriterade området.

7.5 Tydligt och sammanhållet system för uppföljning och analys

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning ska inrättas som ett nytt statistikområde för officiell statistik och att regeringens ska ge SCB detta uppdrag. Länsstyrelsen ser särskilt positivt på förslaget att statistik och data som belyser betydelsen av kön, socioekonomi och ålder ska ingå i analysen utöver funktionsnedsättning. Utöver förordningen (2000: 605) om könsuppdelad statistik, så är det viktigt att kunna belysa situationen för personer med funktionsnedsättning utifrån ett intersektionellt perspektiv.

8. En nationell samordnare främjar funktionshinderspolitiken

Länsstyrelsen delar bedömningen att den nya funktionshinderspolitiken behöver stark politisk uppbackning. Detta gäller oavsett form av nationell styrning av funktionshinderspolitiken, men särskilt med den kommunala och regionala självstyrelsen som utgångspunkt.

Länsstyrelsen bedömer däremot att tillsättandet av en nationell samordnare inte är den bästa vägen för en långsiktig funktionshinderspolitik med tydlig politisk uppbackning. Länsstyrelsen ser risker i rollfördelningen inom funktionshinderspolitiken. Detta gäller en eventuell samordnares roll gentemot andra centrala aktörer inom området, så som bland annat MFD och den planerande Institutionen för mänskliga rättigheter. Enligt Länsstyrelsernas instruktion skall Länsstyrelserna även verka för genomslag av nationella mål i respektive län, däribland det nationella målet för funktionshinderspolitiken.

De utgångspunkter som utredningen motiverar tillsättandet av en nationell samordnare med, anser Länsstyrelsen kan mötas på ett mer effektivt och långsiktigt sätt. Länsstyrelserna har etablerade kontaktvägar och relationer till både tjänstepersoner och politiker i kommuner och regioner. Länsstyrelserna har även flera uppdrag som berör funktionshinderspolitiken; så som mänskliga rättigheter, barns rättigheter, jämställdhet, föräldraskapsstöd och samhällsplanering. Tillsammans med uppdrag inom funktionshinderspolitiken möjliggörs samordning gentemot kommuner och regioner och synergieffekter vilket kan motverka perspektivträngsel. Detta är särskilt angeläget då det nationella målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.

Utredningen föreslår att den nationella samordnaren ska verka under en begränsad tid. Länsstyrelsen menar dock att funktionshinderspolitiken och det nationella målet i allra högsta grad kräver ett långsiktigt och systematiskt arbete, inte minst om förtroendefulla relationer skall byggas upp gentemot kommuner och regioner. Länsstyrelsen anser därför att en fortsatt förstärkning av länsstyrelsernas funktionshinderspolitiska uppdrag är ett mer kostnadseffektivt sätt att uppnå de syften som utredningen framhåller, än genom tillsättandet av en nationell samordnare.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Liselott Hagberg, efter föredragning av Malin Stenman, sakkunnig i jämställdhet och mänskliga rättigheter. I den slutliga beredningen har också enhetschef Eva Aalbu deltagit.

Liselott Hagberg
Landshövding

Malin Stenman
Föredragande