

## **Myndigheten för vård- och omsorgsanalys remissyttrande över betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23,S2019/02213/FST)**

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har enligt sin instruktion till uppgift att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård, och omsorg. Det är från detta perspektiv som myndighetens yttrande tar sin utgångspunkt. Det innebär att myndigheten avstår från att lämna synpunkter på de förslag och bedömningar som rör andra områden än hälso- och sjukvården och omsorgen eller myndighetens verksamhet i övrigt.

### **Sammanfattning**

Myndigheten har gjort följande ställningstaganden:

- Vi avstyrker förslaget om ett tillägg i 1a § förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. Vi anser att förslaget är för långtgående i den del som avser att alla myndigheter ska verka för att öka kunskapen i samhället om Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Vi avstyrker förslaget till ändring av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys instruktion. Vi anser i likhet med utredningen att det finns skäl att stärka uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Det är helt centralt att uppföljningen kännetecknas av ett stort inslag av delaktighet och inflytande från personer med funktionsnedsättning och företrädare från funktionshindersrörelsen. Vi ser också att Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har en naturlig roll i att bidra med underlag och analyser kring hälso- och sjukvårdens, omsorgens, och tandvårdens funktionssätt för personer med funktionsnedsättning. Vi menar dock att detta redan idag är inkluderat i myndighetens uppdrag i och med vår nuvarande instruktion (förordningen (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys). Vi anser också att det finns principiella problem med att ge särställning till ett av flera tvärssektoriella politikområden i myndighetens instruktion.
- Vi avstyrker förslaget att Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska ingå i den föreslagna myndighetsstrukturen. Att ingå i ett samordningsuppdrag till Socialstyrelsen stämmer inte överens med vårt uppdrag att vara en oberoende granskningsmyndighet eftersom det medför att ingå i en uppföljningsstruktur som samordnas av en aktör som vi också har mandat att granska.
- Överlag ser vi att det finns fördelar med den tvärssektoriella karaktär som förslaget till den nya myndighetsstrukturen medför, men har valt att inte ta ställning till förslagen kring de

övriga myndigheter som föreslås ingå i strukturen. Vi anser dock att det inte är helt klarlagt varför en sådan struktur behövs när det redan finns en särskild myndighet för politikområdet som kan bedriva tvärssektoriell uppföljning, analys och utvärdering av funktionshinderspolitiken (Myndigheten för delaktighet).

- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ser positivt på att i högre utsträckning än idag samverka med andra myndigheter i uppföljning och analyser.
- Vi avstår från att ta ställning till vilka samhällsområden och frågor av särskild betydelse som utredningen föreslår i 7.1 samt de konkreta som mål som föreslås för de olika områdena.
- Vi avstår från att ta ställning till förslaget om att tillsätta en nationell samordnare, men konstaterar att det är en styrform som används allt oftare utan att den har utvärderats med hänsyn till uppnådda resultat. Huruvida en nationell samordnare är ett effektivt sätt att uppnå styrkraft i funktionshinderspolitiken är därmed svårt att bedöma.
- Vi tillstyrker förslaget som lämnas i 7.5 om att inrätta levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning som ett nytt statistikområde hos SCB och att regeringen ger SCB i uppdrag att följa upp levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning.
- Angående det som framförs i betänkandet om inflytande och delaktighet för de som det berör menar vi att det är viktigt att myndigheter som samråder med funktionshindersrörelsen hittar gemensamma lösningar för samrådet, ger funktionshinderrörelsens organisationer goda förutsättningar för att delta och så långt som möjligt bygger vidare på och nyttjar befintliga råd och strukturer. Vi vill också betona vikten av att inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning inte begränsas till samråd med funktionshindersrörelsen. Myndigheterna behöver också ha metoder för att inhämta erfarenheter direkt från personer med funktionsnedsättning.
- Om oberoende granskningsmyndigheter trots de invändningar som lämnats ovan bedöms lämpliga att ingå en sådan uppföljningsstruktur som föreslås så bör det också övervägas om inte Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ska ges ett utpekat ansvar inom området social välfärd och trygghet.

Vi lämnar utöver dessa ställningstaganden också ett antal synpunkter och medskick. Myndighetens ställningstaganden och övriga synpunkter utvecklas nedan.

## **Synpunkter på specifika förslag och avsnitt**

### **6 En god grund för styrning och uppföljning**

Utredningen konstaterar att det finns behov av att stärka kunskapen om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning hos myndigheter och andra berörda. Förslaget som lämnas avser att stärka de statliga myndigheternas ansvar för att öka kunskapen, vilket i sig är en god intention. Alla myndigheter bör rimligtvis ha god kunskap om FN-konventionen, men vi tror däremot inte att det är effektivt att alla myndigheter ska *verka* för att öka kunskapen om konventionen i samhället. Med tanke på att det år 2019 fanns omkring 340 statliga myndigheter med stor variation i verksamhetsområde och funktion framstår det inte som en effektiv användning av de offentliga resurserna att uppnå målet om ökad kunskap genom generella krav på myndigheterna. Vi avstyrker därför förslaget till den föreslagna lydelsen i 1 a § förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. Istället kan det övervägas om de myndigheter som föreslås få ett samordnande ansvar för uppföljningen inom respektive prioriterat

samhällsområde skulle kunna ges ett utökat ansvar för att verka för ökad kunskap om konventionen i samhället.

### **6.2.2 Utökat inflytande och delaktighet för dem det berör**

Samråd med organisationer som företräder personer med funktionshinder är en mycket viktig komponent i uppföljningen och analysen av den förda funktionshinderspolitiken. Samtidigt kan det ifrågasättas om det är realistiskt att funktionshinderrörelsen ska förväntas samråda med ett så stort antal myndigheter, inte minst mot bakgrund av att utredningen föreslår att drygt 20 myndigheter genom tillägg i sin instruktion ska få i uppdrag att inom sitt verksamhetsområde särskilt ansvara för genomförande av och uppföljning av funktionshinderpolitiken och därmed också blir skyldiga att samråda. Utifrån myndighetens erfarenhet och kunskaper om samråd med patientorganisationer ser vi en risk med att ett så stort antal olika myndigheter enskilt ska utforma processer och former för att på ett systematiskt sätt samråda med funktionshinderrörelsen. Det skulle sannolikt utgöra ett stort tryck på rörelsens organisationer och deras företrädare. Vi anser därför att det är viktigt att myndigheterna samverkar kring en gemensam lösning för att samråda med funktionshinderrörelsen, till exempel ett gemensamt funktionshinderråd som olika myndigheter genom en ordnad gemensam process kan vända sig till. Det finns redan idag befintliga strukturer att bygga vidare på, dessa bör tas tillvara. Av särskild vikt är att representanter för organisationens rörelser ges goda förutsättningar för att delta. I den fortsatta beredningen av förslagen kan en sådan gemensam lösning med fördel övervägas.

I fråga om samråd med rörelsen vill vi också framhålla vikten av att myndigheterna i sin uppföljning inte begränsar sig till att samråda med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning utan också utvecklar metoder för att vända sig direkt till individer. För det första är det bara en liten del av alla med en sjukdom eller en funktionsnedsättning som är medlemmar i en organisation. För det andra är vissa sjukdoms- och patientgrupper svagt representerade i förhållande till hur vanlig sjukdomen är och hur omfattande resurser den kostar hälso- och sjukvården och samhället. Många av de stora befintliga patient- och funktionshinderorganisationerna har också svårt att värva nya medlemmar.<sup>1</sup> För att säkra att den stora bredden av erfarenheter från personer med funktionsnedsättning framgår i analyser och uppföljningar behöver myndigheter i den mån det är möjligt utforma sina analyser och uppföljningar på ett sådant sätt att såväl enskilda personer med funktionsnedsättning som organisationer som företräder en del av dessa blir representerade. Detta kan till exempel nås genom att arbeta med paneler och traditionella utredningsmetoder som enkäter, intervjuer och fokusgrupper. Även i detta bör befintliga strukturer i så stor utsträckning som möjligt tas till vara och samverkan mellan myndigheter prioriteras högt.

## **7 Styrning och uppföljning i praktiken**

Vi bedömer liksom utredningen att ett nätverksbaserat och interaktivt uppföljningssystem med stort inslag av inflytande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning och organisationer som företräder en del av dessa kan bidra till stärkt statlig uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Vi anser också att Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, utifrån sitt

---

<sup>1</sup> Vårdanalys (2015) *Sjukt engagerad – en kartläggning av patient- och funktionshinderrörelsen*. Rapport 2015:4

uppdrag att utvärdera hälso- och sjukvården, socialtjänsten och tandvården ur ett patient-, brukar och medborgarperspektiv, har en självklar roll i uppföljningen av funktionshinderspolitiken.

Det finns en stor utvecklingspotential i att i högre grad än idag följa upp resultaten för medborgarna tvärs organisatoriska stuprör som inte är meningsfulla ur medborgarens perspektiv. Bristande samordning mellan olika delar av vård-, omsorgs- och trygghetssystem konstateras ofta vara ett problem för patienter och brukare med behov av insatser och stöd från flera olika aktörer. En större helhetssyn kring det offentliga åtaganden bör därför eftersträvas även vad gäller uppföljning och analys. Mot bakgrund av det anser vi att det är en god intention att sammanföra det kommunala och det statliga ansvaret för social välfärd och trygghet i ett samhällsområde på det sätt som utredaren föreslår, det skapar möjligheter att i samverkan mellan myndigheter bidra med underlag som analyserar systemen som en helhet ur medborgarens perspektiv. Med ett sådant synsätt kan man dock argumentera för ett ännu bredare uppföljningsområde än det som utredaren föreslår. Det kan övervägas om hälso- och sjukvård, tandvård samt social välfärd och trygghet skulle kunna slås ihop till ett samhällsområde, särskilt eftersom myndigheterna som föreslås bistå med underlag till uppföljningen inom dessa områden i huvudsak är desamma.

Sammantaget är Vårdanalys alltså positivt inställda både till att i högre grad bidra till uppföljningen av funktionshinderspolitiken och att i högre grad samverka tvärssektoriellt med andra myndigheter i den uppföljningen. Vi ser dock ett antal principiella problem med de förslag som utredningen lämnar angående Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Vi har gjort följande ställningstaganden till förslagen som presenteras i kapitel 7:

- Vi avstyrker förslaget att ändra vår instruktion på ett sådant sätt att uppföljning av funktionshinderpolitiken anges särskilt. Funktionshinderområdet ingår redan i myndighetens uppdrag utifrån de formuleringar som finns i nuvarande instruktion. Det får anses vara en mycket olycklig författningsteknisk modell att börja ange särskilda grupper eller politikområden i förordningstexten. Det är många politikområden som aktualiseras på olika sätt inom hälso- och sjukvården, omsorgen och tandvården och alla rör grupper vars perspektiv behöver belysas i uppföljning. Att i instruktionen reglera att Vårdanalys ska bidra i uppföljningen till samtliga dessa områden skulle i förlängningen inte göra någon skillnad från idag – om alla områden och grupper lyfts fram så lyfts ingen fram. Om ambitionen är att just funktionshinderpolitiken ska ges en särställning gentemot andra tvärssektoriella politikområden i myndighetens instruktion anser Vårdanalys att det behöver motiveras tydligare än vad som gjorts i betänkandet.
- Vi tolkar utredningen som att förslagen till förändrat myndighetsansvar har två mål: 1) att öka underlaget till regeringen i fråga om uppföljning av funktionshinderspolitiken och 2) att signalera till myndigheterna att arbetet är prioriterat. I Vårdanalys fall ser vi inte att dessa mål kräver en förändrad instruktion. Om regeringen vill se en särskild satsning på uppföljning av funktionshinderpolitiken kan det uppnås genom till exempel regeringsuppdrag inom ramen för befintlig instruktion. Vi har dock inte tagit ställning till vad som gäller för andra myndigheter som berörs av förslagen.
- Vi avstyrker förslaget till att Myndigheten för vård- och omsorgsanalys ska ingå i myndighetsstrukturen för uppföljning av funktionshinderfrågor. De oberoende analys- och granskningsmyndigheterna, tillsynsmyndigheterna och förvaltningsmyndigheterna skiljer sig åt i sin grundläggande logik och verksamhet. För vår del ser vi en problematik i att ingå i en

uppföljningsstruktur som ska samordnas av Socialstyrelsen. Detta eftersom det följer av myndighetens roll som oberoende granskningsmyndighet att kunna granska den uppföljning och styrning som andra myndigheter inom sektorn ansvarar för.

- Vi tillstyrker förslagen som lämnas i 7.5 om att inrätta levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning som ett nytt statistikområde hos SCB och att regeringen ger SCB i uppdrag att följa upp levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning.
- Vi avstår från att ta ställning till de samhällsområden och frågor av särskild betydelse som utredningen föreslår i 7.1 samt de konkreta som mål som föreslås för de olika områdena.

Vi bedömer överlag att den föreslagna strukturen sannolikt kommer leverera värdefullt underlag till uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Samtidigt anser vi att det inte helt klarlagt varför en sådan struktur behövs när det redan finns en myndighet med ansvar för att bland annat bedriva uppföljning, analys och utvärdering av funktionshinderspolitiken (Myndigheten för delaktighet).

*Om förslaget ändå tas vidare behövs vissa förtydliganden*

Som det framgick ovan avstyrker vi förslaget för Myndighetens för vård- och omsorgsanalys del. Om förslaget ändå tas vidare så menar vi att det föreslagna tillägget till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys instruktion kan behöva förtydligas. Det gäller i synnerhet i fråga om myndighetsansvaret inom det föreslagna samhällsområdet social välfärd och trygghet, som omfattar såväl delar av trygghetssystemen som faller under socialtjänstens verksamhet som delar som hör till socialförsäkringsområdet. Vi bedömer att myndigheten har goda möjligheter att genomföra uppföljningar inom den del av området social välfärd och trygghet som omfattar socialtjänstens område, men anser att uppföljning inom socialförsäkringsområdet inte är lämpligt utifrån vårt övriga uppdrag och verksamhet. Vi noterar också att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) inte nämnts som en myndighet ett utpekat ansvar inom området social välfärd och trygghet. Om oberoende granskningsmyndigheter trots de invändningar som lämnats ovan bedöms lämpliga att ingå en sådan struktur som föreslås så bör det också övervägas om ISF ska en roll i den.

## **8 En nationell samordnare främjar funktionshinderspolitiken**

Vi avstår från att ta ställning till förslaget om att tillsätta en nationell samordnare. Vi noterar dock att denna styrform har använts allt oftare under senare år utan att det utvärderats vad som uppnåtts med hjälp av en nationell samordnare kring en viss fråga. Det är därför svårt att ta ställning till ändamålsenligheten i förslaget.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jean-Luc Af Geijerstam. I den slutliga handläggningen har chefsjuristen Karin Nylén, analyschefen Cecilia Stenbjörn och projektdirektörerna Hanna Sjöberg och Marianne Svensson deltagit. Utredaren Isabelle Carnlöf har varit föredragande.