



Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Styrkraft i funktionshinderspolitiken

(dnr S2019/02213/FST)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Socialdepartementets betänkande *Styrkraft i funktionshinderspolitiken* (SOU 2019:23).

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen i Västra Götalands län tillstyrker utredningens förslag om att styra myndigheterna genom en ändring av förordningen 2001:526. Länsstyrelsen avstyrker dock den föreslagna samhällsstyrningsmodellen, bland annat med anledning av det nuvarande kunskapsläget och politiska engagemanget ställer högre krav på tydlig styrning inom funktionshinderspolitiken. Länsstyrelsen ser en risk i att funktionshinderspolitiken i och med förslaget prioriteras bort i konkurrens med myndigheternas kärnuppdrag och andra tvärsektoriella frågor med starkare statlig styrning.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens bedömning om att kommunernas och regionernas arbete inom funktionshinderspolitiken är avgörande för att genomföra det nationella målet. Mot bakgrund av detta ser Länsstyrelsen sitt uppdrag att stödja dem som en viktig del i detta arbete och att detta inte uppmärksammas tillräckligt i utredningen. Länsstyrelsen bör därför även fortsättningsvis ha ett tydligt uppdrag att stödja kommunerna och regionerna inom funktionshinderspolitiken.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om prioriterade samhällsområden, men saknar tydligt preciserade effektmål, och i synnerhet de resultatmål som efterfrågas i kommittédirektivet (2017:133). Därtill saknar Länsstyrelsen både styrning och mål vad gäller de områden som utredningen benämner som ”frågor av särskild vikt”. Funktionshinderspolitiken är tvärsektoriell och styrningen bör utifrån det nationella målet och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning omfatta alla samhällsområden.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att tillsätta en nationell samordnare. Funktionshinderspolitiken ska präglas av långsiktighet och en tillfällig nationell samordnare gynnar inte detta. Länsstyrelsen ser dessutom risker med rollfördelningen gentemot nuvarande aktörer inom funktionshinderspolitiken, däribland länsstyrelserna vars nuvarande uppdrag svarar väl mot flertalet av de behov som används för att motivera att en nationell samordnare tillsätts.

## Synpunkter på betänkandets förslag

### 6.1 En modern styrning genom samverkan

Länsstyrelsen i Västra Götalands län är positiv till utredningens förslag om att samtliga myndigheter fortsatt ska styras genom förordningen 2001:526. Funktionshinderspolitiken är tvärsektoriell och kräver därför arbete av hela Myndighetssverige. Länsstyrelsen ser också positivt på att FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska vara utgångspunkten i arbetet. Det är också positivt att krav på aktiv involvering av funktionshindersrörelsen ställs.

Länsstyrelsen bedömer att den föreslagna styrmodellen för funktionshinderspolitiken inte skapar förutsättningar för ett tillräckligt genomslag för funktionshinderspolitiken. Den har lovvärda ambitioner om att undvika detaljstyrning och ge en större frihet för berörda aktörer att verka inom området. Länsstyrelsen bedömer dock att nuvarande förutsättningar för genomförandet av funktionshinderspolitiken inte möjliggör ett kraftfullt arbete för att nå det nationella målet med stöd av en sådan styrningsmodell. Kunskapen inom funktionshinderspolitiken är generellt låg hos såväl politisk ledning, tjänstepersonsledning och på tjänstepersonsnivå. Detta gäller både hos statliga myndigheter, regionerna och kommunerna. Länsstyrelsen delar också utredarens uppfattning om att den politiska viljan och engagemanget inom funktionshinderspolitiken behöver stärkas.

Länsstyrelsen ser ett behov av en starkare och tydligare styrning av funktionshinderspolitiken än vad utredaren föreslår. Funktionshinderspolitik är inte fritt valt arbete för någon myndighet. I dag styrs samtliga myndigheter av bland annat förordningen 2001:526 och ansvaret utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Trots detta går utvecklingen mot det nationella målet alltför långsamt och det är få myndigheter som genomför tillräckliga insatser inom området.

Länsstyrelsen ser en risk i att funktionshinderspolitiken i och med förslaget trängs undan i konkurrens med myndigheters kärnuppdrag och andra tvärsektoriella frågor med starkare statlig styrning. Genom en mer kraftfull styrning ökar möjligheten till ansvarsutkrävning, vilket skapar förutsättningar för en ökad prioritering av funktionshinderspolitiken hos respektive myndighet. En sådan styrning skulle kunna bestå av ändringar av myndighetsinstruktionerna och/eller särskilda rege- ringsuppdrag som komplement till de föreslagna ändringarna av förordningen 2001:526 och ansvar till myndigheter inom de sju föreslagna prioriterade samhälls- områdena. Detta gäller särskilt myndigheter som verkar inom de sju frågorna av särskild vikt som föreslås i kapitel 7 ”Styrning och uppföljning i praktiken”. Till dessa myndigheter ger utredningen inga förslag på mål och styrning över huvud ta- get.

### 6.2.3 Utvecklingskraft lokalt och regionalt

Länsstyrelsen i Västra Götalands län delar utredningens bedömning att kommuner- nas och regionernas arbete inom funktionshinderspolitiken är avgörande för att ge- nomföra det nationella målet.

Länsstyrelserna har under 2018–2020 i uppdrag att, i samverkan med Myndigheten för delaktighet (MFD) och Sveriges kommuner och landsting (SKL), stödja kom- munerna och regionerna i genomförandet av deras funktionshinderspolitiska strate- gier 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, tillsammans med MFD, en gemensam kartläggning av nuläge, utmaningar och stödbehov hos kommunerna och regionerna. Genom kartläggningen av behoven, utformas ett ändamålsenligt stöd samtidigt som hänsyn tas till den kommunala självstyrelsen.

Kartläggningen visar att det funktionshinderspolitiska arbetet skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner och regioner, vad gäller både ambitionsnivå och hur arbetet bedrivs 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. Framst efterfrågar de stöd genom kompetensutveckling till olika målgrupper inom den egna organisationen. Länsstyrelserna ser också att många kommuner och regioner saknar ett långsiktigt och tvärssektoriellt strategiskt arbete inom området och är i behov av stöd med det.

I uppdragets genomförande finns stora fördelar i länsstyrelsernas regionala förankring och etablerade kontaktvägar och relationer till kommuner och landsting/regioner, vilka också utvecklats genom uppdraget. Den statliga närvaron inom funktionshinderspolitiken har stärkts hos kommunerna och regionerna, vilket gynnar ett gemensamt arbete för 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 som en kanal in i länen för andra myndigheter vars uppdrag har bäring på funktionshinderspolitiken, däribland Myndigheten för digital förvaltning, Arbetsförmedlingen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Upphandlingsmyndigheten med flera.

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 ger 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 kunnat ge 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 kunskapen, arbetsätten och relationerna som byggts upp i länen går förlorade.

## 7.2 Mål och samhällsområden

Länsstyrelsen i Västra Götalands län är positiv till att utredningen har identifierat prioriterade samhällsområden för funktionshinderspolitiken. Att särskilda samordningsmyndigheter utses är en styrka som möjliggör nödvändig samverkan inom respektive samhällsområde. Genom att tydligt knyta ansvar för både genomförande och uppföljning till dessa samordningsmyndigheter skapas bättre förutsättningar, än vad som är fallet med det sektorsansvar som i dag gäller för ett antal myndigheter. Det är också positivt att utredningen föreslår att andra relevanta myndigheter inom dessa områden får särskilda uppdrag att medverka i arbetet.

Länsstyrelsen bedömer dock att utredningens förslag om effektmål för respektive samhällsområde är alltför generellt hållna. Detta försvårar den politiska styrningen inom respektive område i relation till det breda nationella målet för funktionshinderspolitiken.

Länsstyrelsen instämmer i att en detaljerad mål- och resultatstyrningsmodell ställer stora krav på den som formulerar målen. Länsstyrelsen hade därför gärna sett att utredningen, i stället för att helt överlämna ansvaret för målstyrning och indikatorer till myndigheterna själva, hade fullföljt detta arbete som en del av utredningen.

I det effektmål som fokuserar på hälso- och sjukvård samt tandvård saknar Länsstyrelsen ett jämlikhetsperspektiv. Jämlikhet nämns i övriga effektmål och är högst relevant även inom samhällsområdet hälso- och sjukvård samt tandvård. I dag pekar ett antal indikatorer på en stor ojämlikhet i tillgången till bland annat cancervård och tandvård för personer med funktionsnedsättning jämfört med den övriga befolkningen.

## 7.3 Frågor av särskild vikt

Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna prioriterade samhällsområdena inte fullt ut täcker vare sig det nationella målet eller FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I stället behandlas områden som rättssäkerhet och rättsväsende, fritid och idrott, konsumentområdet och demokratisk delaktighet i utredningen som frågor av särskild vikt, utan förslag på vare sig mål eller styrning. Länsstyrelsen är starkt negativ till denna prioritering som fundamentalt påverkar grundläggande fri- och rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Ur ett människorättsperspektiv är rättigheterna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning odelbara och ömsesidigt beroende av varandra. Det är därför nödvändigt att styrningen av funktionshinderspolitiken avser alla rättigheter i konventionen och utgår från hela samhället, tvärsektorielt. Genom att separera särskilt prioriterade områden med viss styrning och frågor av särskild vikt utan någon styrning frångås principen om odelbara och ömsesidigt beroende rättigheter.

Vi bedömer också att den föreslagna prioriteringen i sig inte underlättar arbetet inom de föreslagna prioriterade samhällsområdena. Exempelvis bedömer vi att arbetet inom samhällsområdet ”Arbete och försörjning” inte underlättas av att styrning saknas inom konsumentpolitiken. Tvärtom bedömer Länsstyrelsen att fler möjligheter till tvärsektorieell samverkan skulle möjliggöras med hjälp av arbete inom fler samhällsområden. Exempelvis skulle styrning och mål inom digitalisering och upphandling kunna bidra till ett stärkt arbete inom flertalet av de prioriterade samhällsområdena.

Länsstyrelsen bedömer att alla samhällsområden inte behöver eller bör styras på ett likformigt sätt. Inom flera av de områden som i utredningen behandlas som frågor av särskild vikt finns statliga myndigheter som skulle kunna styras i arbetet med funktionshinderspolitiken, även om det inom dessa områden inte skulle vara möjligt att utse någon samordnade myndighet.

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

Länsstyrelsen i Västra Götalands län 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 rollfördelning i funktionshinderspolitiken. Detta gäller en eventuell samordnarens roll gentemot andra centrala aktörer inom området, som bland annat Myndigheten för delaktighet och den planerande Institutionen för mänskliga rättigheter. Enligt länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelserna dessutom 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 inom kommunerna och regionerna. Länsstyrelserna har dessutom redan flera uppdrag med beröring på funktionshinderspolitiken, som mänskliga rättigheter, jämställdhet, föräldraskapsstöd, barnrätt och samhällsplanering. Tillsammans med uppdrag inom funktionshinderspolitiken möjliggörs synergieffekter och samordning gentemot kommunerna och regionerna, vilket motverkar perspektivträngsel. Detta är särskilt angeläget då det nationella målet för funktionshinderspolitiken ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.

Utredningen föreslår att den nationella samordnaren ska verka under en begränsad tid. Länsstyrelsen menar att funktionshinderspolitiken och det nationella målet i allra högsta grad kräver ett långsiktigt arbete, inte minst om förtroendefulla relationer ska byggas upp med kommunerna och regionerna.

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 att tillsätta en nationell samordnare.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze. Föredragande var utvecklaren Linnéa Björk. I den slutliga handläggningen av ärendet medverkade även enhetschef Annika Lidström och utvecklaren Erik Lindqvist.

Lisbeth Schultze

Linnéa Björk

*Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*