

Handläggare
Pia Ehnhage
Telefon: 08-50829441

Till
Kommunstyrelsen

Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning

Uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2016

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. ”Ett Stockholm för alla – Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023” godkänns enligt bilaga.
2. Stockholm Stadshus AB uppmanas att ge stadens alla bolagsstyrelser i uppdrag att genomföra ”Ett Stockholm för alla – Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023” enligt bilaga.

Ingela Lindh
Stadsdirektör

Annika Hjelm
Direktör för mänskliga
rättigheter

Sammanfattning

I stadens budget för 2016 angavs att kommunstyrelsen i samråd med kommunstyrelsens funktionshindersråd ska revidera stadens program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2011-2016.

Stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till reviderat program i samarbete med funktionshindersorganisationer, förvaltningar och bolag i staden. Det bygger på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, barnkonventionen, Europakonventionen och andra internationella konventioner samt svensk funktionshinderspolitik och lagstiftning. Därutöver har en utvärdering av det tidigare programmet beaktats.

Programmet knyter an till den nya inriktningen för svensk funktionshinderspolitik som Myndigheten för delaktighet och regeringen föreslår.^{1 2} En ändring av programmets nuvarande benämning föreslås till ”Ett Stockholm för alla – Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023”.

Det reviderade programmet ska användas av stadens nämnder och bolagsstyrelser i arbetet med att identifiera, förebygga och undanröja de hinder för delaktighet i omgivningen som bristande tillgänglighet och ojämlika levnadsvillkor medför för personer med funktionsnedsättning. Arbetet ska bedrivas med ett funktionshindersperspektiv. Det innebär att med universell utformning skapa lösningar som redan från början är tillgängliga för alla, att åtgärda befintliga brister i tillgänglighet, att använda individuella stöd och lösningar till de som behöver det samt att förhindra alla former av diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Arbetet ska också bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.

Åtta fokusområden för stadens nämnder och bolagsstyrelser preciseras. Arbetet inom varje fokusområde ska, med hjälp av funktionshindersperspektivet, ta sikte på att förverkliga stadens vision och mål om att Stockholm ska vara tillgängligt för alla, oavsett funktionsförmåga, och att personer med funktionsnedsättning ska kunna vara fullt delaktiga i samhället på jämlika villkor som alla andra, utan diskriminering.

Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att genomföra och förverkliga programmet. Detta görs inom ramen för ordinarie planering och uppföljning av verksamheten samt i samråd med funktionshindersråden. Under varje fokusområde lämnas förslag på indikatorer som nämnder och bolagsstyrelser kan använda som stöd. Programmet utgör också en grund för samverkan inom staden. Det föreslås gälla åren 2018-2023.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2011 om Program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2011-2016 (dnr 326-2538/2010, KF den 13 juni 2011). Programmet är ett styrdokument för stadens nämnder och bolagsstyrelser i arbetet med att skapa förutsättningar för personer med funktionsnedsättning att vara delaktiga i samhället. I stadens budget för 2016 angavs att

¹ En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle, MFD juni 2016.

² Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken (prop. 2016/17:188)

kommunstyrelsen i samråd med kommunstyrelsens funktionshindersråd ska revidera programmet.

Ärendet

Stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning som baseras på den nationella strategin för funktionshinderspolitiken 2011-2016. Strategin anger politikens inriktning samt målen för samhällets insatser.

Myndigheten för delaktighet (MFD) har haft regeringens uppdrag att utvärdera och analysera den förda funktionshinderspolitiken³ samt att lämna förslag på utformning av den kommande funktionshinderspolitiken.⁴ Den pågående översynen av den nationella funktionshinderspolitiken har varit en viktig utgångspunkt i arbetet med att revidera stadens program för delaktighet.

Förslag till ny nationell funktionshinderspolitik

I slutet på maj 2017 presenterade regeringen sitt förslag till nytt nationellt mål och ny inriktning för funktionshinderspolitiken (prop. 2016/17:188). Målet innebär 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. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.

Funktionshinderspolitiken ska enligt propositionen ses som en del av arbetet för ett mer jämlikt samhälle, där människors olika bakgrund eller förutsättningar inte ska avgöra möjligheter till delaktighet i samhället.

Enligt MFD:s utvärdering krävs mer effektiva insatser inom framför allt utbildning och arbetsmarknad men också inom hälsa, kultur, idrott och fritid. Utvärderingen uppmärksammar även att personer med funktionsnedsättning, särskilt kvinnor och barn, löper en ökad risk att utsättas för våld, brott och övergrepp. Insatser behövs också för att öka deltagandet i demokratiska processer.

Utvärderingen av det nuvarande programmet

I arbetet med att revidera programmet har dessutom en utvärdering som stadsledningskontoret låtit utföra av det nuvarande programmets relevans, måluppfyllelse och genomförande beaktats.⁵

³ Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011-2016, MFD 2016

⁴ En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle, MFD juni 2016.

⁵ Utvärdering av Program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning, Ramböll, mars 2016 (bilaga 2)

Det har bland annat ingått att undersöka om det nuvarande programmets sju delmål samt dess indikatorer är relevanta för att öka delaktigheten hos personer med funktionsnedsättning. Dessutom har kravet på att samtliga nämnder och bolagsstyrelser ska besluta om tre aktiviteter per delmål är effektivt för att nå målen utvärderats.

En slutsats från utvärderingen är att programmet har hög relevans men att det hade varit önskvärt att tydliggöra ett flertal aspekter som enligt studier påverkar möjligheten för personer med funktionsnedsättning att ta del av samhället på lika villkor, såsom ekonomi, hälsa och genus samt en ökad risk att utsättas för våld. Det konstateras vidare att programmets indikatorer inte har införts i stadens budget vilket medfört att de inte följs upp i stadens interna ledningssystem (ILS) och att de används i liten utsträckning av stadens nämnder och bolagsstyrelser. Uppföljningen av hur arbetet med programmet fortskrider tenderar därför att utebli. Det framkommer att kravet att samtliga nämnder och bolagsstyrelser i sin verksamhetsplanering ska fastställa tre aktiviteter för varje delmål inte uppfylls. Bristen på uppföljning gör det svårt att bedöma programmets reella avtryck i verksamheten.

För att säkerställa uppföljningen av programmet behöver det enligt utvärderingen finnas relevanta indikatorer i stadens budget. Vidare rekommenderas staden att anpassa uppföljningen mer efter nämnders och bolagsstyrelsers mandat och ansvarsområden samt att stryka kravet på tre aktiviteter per delmål och låta uppföljningen ske mer på resultatnivå.

Utvärderingen förespråkar slutligen en mer enhetlig redovisning av programmets resultat för att dels underlätta jämförelser mellan nämnder och bolagsstyrelser, dels underlätta för lokala funktionshindersråd och allmänhet att följa hur arbetet enligt programmet fortskrider.

Förslaget till reviderat program

Förslaget till reviderat program (bilaga 1) knyter an till den nya inriktningen för svensk funktionshinderspolitik som MFD och regeringen föreslår. Det bygger på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, barnkonventionen, Europakonventionen och andra internationella konventioner samt på svensk funktionshinderspolitik och lagstiftning.

I arbetet med att revidera stadens program för delaktighet har ovanstående utvärdering av stadens program beaktats. Detta har sammantaget med föreslagna förändringar på nationell nivå haft

betydelse för det förslag till reviderat program som lämnas, både vad gäller struktur, prioriterade områden, önskade resultat och effekter samt genomförande och uppföljning.

En ändring av programmets nuvarande benämning föreslås till ”Ett Stockholm för alla – Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023”.

Ett funktionshindersperspektiv i arbetet

I arbetet med det reviderade programmet ska stadens nämnder och bolagsstyrelser använda ett funktionshindersperspektiv. Det består av fyra delar som innebär att:

- med universell utformning skapa lösningar som är tillgängliga för alla redan från början
- åtgärda befintliga brister i tillgänglighet
- använda individuella stöd och lösningar
- förhindra alla former av diskriminering av personer med funktionsnedsättning

Funktionshindersperspektivet kan liknas vid en tankemodell för arbetet med att identifiera, förebygga och undanröja hinder för delaktighet i samhället. Det ska också bidra till att stärka jämställdheten och barnrättsperspektivet.

Åtta fokusområden

Programmet omfattar åtta olika fokusområden som stadens nämnder och bolagsstyrelser ska arbeta med. Samtliga fokusområden tar sikte på målen i stadens budget och vad som krävs för att förverkliga dem. De åtta fokusområdena är:

1. Rätten till arbete och försörjning
2. Rätten till utbildning och att få det stöd som behövs för att nå kunskapsmålen
3. Rätten att kunna förflytta sig, vistas i och använda Stockholms inne- och utemiljö samt att ha en fungerande bostad och garanteras säkerhet i kris
4. Rätten till information och kommunikation samt att få tillgång till ny teknik
5. Rätten till bästa möjliga hälsa
6. Rätten till individuellt stöd
7. Rätten till en meningsfull fritid
8. Rätten att delta i demokratin

olika samhällsområden samt stadens ambitioner inom dessa områden.

Funktionshindersperspektivet ska användas i arbetet inom vart och ett av dessa fokusområden. Arbetet behöver utformas med hänsyn till varje nämnds och bolagsstyrelses uppdrag.

Genomförande och uppföljning

Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att genomföra och förverkliga programmet. Detta görs inom ramen för ordinarie planering och uppföljning av verksamheten. Programmet utgör vidare en grund för samverkan inom staden.

Under varje fokusområde lämnas förslag på indikatorer som kan användas och anpassas utifrån vad som är ändamålsenligt för den egna verksamheten. Aktiviteter tas fram och följs upp i samråd med nämndernas eller bolagsstyrelsernas funktionshindersråd.

Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att det finns tillräcklig kunskap i organisationen för arbetet med programmet.

I avsnittet ”Arbetsätt och verktyg” beskrivs några metoder som visat sig vara användbara i funktionshinderspolitiskt arbete. Det betonas att kunskap är en förutsättning i arbetet med programmet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter.

Förslaget till reviderat program är framtaget i samarbete med representanter från funktionshindersorganisationer verksamma i Stockholm samt stadens bolag, fack- och stadsdelsförvaltningar. Arbetet har bedrivits i projektform med en styrgrupp, en arbetsgrupp och en referensgrupp. Funktionshindersombudsmannen har lett arbetet.

Arbetsgruppen har bestått av representanter från två stadsdelsförvaltningar (Rinkeby-Kista och Norrmalm), arbetsmarknadsförvaltningen, kulturförvaltningen, socialförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, utbildningsförvaltningen och stadsledningskontorets kommunikationsenhet samt Micasa AB och Familjebostäder.

Referensgruppen har bestått av representanter från HSO Stockholms stad (Handikappföreningarnas samarbetsorganisation),

DHR Stockholm (Delaktighet, Handlingskraft Rörelsefrihet) och SRF Stockholm (Synskadades Riksförbund).

En styrgrupp bestående av direktörer från stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter, arbetsmarknadsförvaltningen, trafikkontoret, Skärholmens och Östermalms stadsdelsförvaltningar samt Micasa AB har godkänt förslaget.

En inledande workshop med kommunstyrelsens funktionshindersråd genomfördes i september 2016. Arbetsgruppen har träffats vid fyra tillfällen och referensgruppen vid tre tillfällen. Vidare har HSO, DHR och SRF Stockholm anordnat två kvällsseminarier som funktionshindersombudsmannen medverkat vid. Vid dessa seminarier har alla ordföranden och vice ordföranden i stadens funktionshindersråd inbjudits att diskutera programarbetet. Funktionshindersombudsmannen har haft avstämningsmöten med HSO:s kansli och funktionshindersorganisationerna har även haft egna medlemsmöten om programarbetet.

Funktionshindersombudsmannen har därutöver deltagit i ett dialogkafé med elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan som Stockholms stad genom Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning och kulturförvaltningen anordnade i Fryshuset Husby våren 2016.

I arbetet med programmet har även en controller från stadsledningskontorets avdelning för välfärdsstyrning bistått med synpunkter, liksom kommunstyrelsens funktionshindersråd och rådet för mänskliga rättigheter.

Synpunkter har under arbetets gång även inhämtats från MFD.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Staden arbetar sedan länge med att skapa förutsättningar för att personer med funktionsnedsättning ska kunna vara fullt delaktiga i samhällslivet. Under tillgänglighetsprojektet (1999-2011) genomförde stadens nämnder och bolagsstyrelser ett mycket omfattande arbete för att göra Stockholms gator, torg och parker samt stadens egna lokaler tillgängliga och användbara för alla. Projektet har tillsammans med andra åtgärder, till exempel inom information och kommunikation samt kultur, idrott och fritid, bidragit till förbättrade möjligheter för personer med funktionsnedsättning att kunna vara delaktiga inom olika samhällsområden. I och med det nya programmet går arbetet in i en ny fas.

I utvärderingen och analysen av den nationella funktionshinderspolitiken 2011-2016 konstaterar MFD att utvecklingen har gått framåt inom flera samhällsområden i Sverige, men för långsamt. Det kvarstår skillnader i levnadsvillkor mellan personer med funktionsnedsättning och övriga befolkningen som behöver åtgärdas för att skapa mer jämlika möjligheter för personer med funktionsnedsättning att kunna delta i samhällslivet som alla andra. Arbetet med det nya programmet ska bidra till att utjämna dessa skillnader.

Fokus på tillgänglighet och funktionshindersperspektivet

Att kunna delta i samhället på jämlika villkor som andra, oavsett funktionsförmåga, är en grundläggande mänsklig rättighet. Tillgänglighet är en förutsättning för den möjligheten. Funktionshinderspolitiken fokuserar därför på att identifiera, förebygga och undanröja funktionshinder i omgivningen så att den blir tillgänglig och användbar för alla. Individuella stöd och lösningar ska användas till de som ändå behöver det för kunna delta i samhällslivet på jämlika villkor som andra. I programmet tydliggörs denna inriktning genom funktionshindersperspektivet, vars fyra beståndsdelar ger arbetet en struktur och underlättar förståelsen för vad som behöver göras och för vilka metoder som är lämpliga att använda.

Stadens tillgänglighetsarbete behöver omfatta den fysiska miljön inomhus och utomhus, byggd miljö och allmänna platser, verksamheter, produkter, service, tjänster, information och kommunikation samt bemötande. Stor vikt bör läggas vid att säkerställa tillgängligheten i de digitala tjänster som staden utvecklar så att de är användbara för alla och gynnar personer med funktionsnedsättning. Tillgänglighetsarbetet är viktigt också för staden som arbetsgivare.

Ny lagstiftning ökar kraven på tillgänglighet

Förslaget till reviderat program har beaktat diskrimineringslagen och annan svensk lagstiftning. I diskrimineringslagen (2008:567) infördes den 1 januari 2015 en bestämmelse om att bristande tillgänglighet kan vara grund för diskriminering. Här avses även information och kommunikation. Den 1 januari 2017 kompletterades lagen med krav på arbetsgivare och utbildningsanordnare att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och motverka diskriminering på grund av samtliga diskrimineringsgrunder, därmed även funktionsnedsättning.

Lagen om offentlig upphandling, LOU, innehåller sedan den 1 januari 2017 en ny bestämmelse om att ställa krav på tillgänglighet vid upphandling (19 kap 2 § LOU).

Ovanstående bestämmelser kan ses som åtgärder för att säkerställa att FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning efterlevs och manar till ökad målmedvetet i tillgänglighetsarbetet.

Nämnders och bolagsstyrelseras fortsatta arbete med programmet

Det reviderade programmet ger stadens nämnder och bolagsstyrelser ett förbättrat stöd i arbetet med att förverkliga stadens vision och mål för det funktionshinderspolitiska arbetet. Funktionshindersperspektivet underlättar att bedriva arbetet systematiskt och effektivt.

Uppföljningen av programmet

Programmet innehåller inga egna mål utan fokusområden. Samtliga fokusområden tar sikte på de övergripande målen i kommunfullmäktiges budget och vad som krävs för att förverkliga dem. Syftet är att arbetet med programmet ska integreras i ordinarie verksamhetsplanering och uppföljning.

Särskilt uppmärksamhet har ägnats åt hur programmet ska följas upp med hänsyn till nämnders och bolagsstyrelseras olika ansvarsområden. Under varje fokusområde lämnas förslag på indikatorer. Flera nämnder har varit med och utformat dessa med hänsyn till vad som är önskvärt och möjligt att mäta. De föreslagna indikatorerna är inte obligatoriska utan kan användas och anpassas för att fungera så ändamålsenligt som möjligt. Några indikatorer är svåra att mäta idag men föreslås utifrån avsikten att det på sikt ska vara möjligt.

För att staden ska få en samlad bild av nämndernas och bolagsstyrelsernas arbete med programmet kan det vara nödvändigt att komplettera uppföljningar i stadens interna ledningssystem med andra metoder.

Konsekvenser för jämställdhet och för barn

På nationell nivå ska funktionshinderspolitiken bidra till jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas, vilket nu återspeglas i programmet.

Jämställdhetsperspektivet ska understödja arbetet med att utjämna de skillnader i levnadsvillkor som finns mellan flickor och pojkar,

kvinnor och män med funktionsnedsättning. Även anhörigas situation behöver uppmärksammas i detta hänseende.

Barn med funktionsnedsättning har samma rättigheter enligt FN:s barnkonvention som alla andra barn, men är som grupp mer utsatta för diskriminering och olika former av våld och övergrepp. Programmet ska understödja att stadens nämnder och bolagsstyrelser beaktar barnrättsperspektivet och vidtar alla åtgärder som behövs för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning ges förutsättningar till jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället och får sina rättigheter tillgodosedda.

Konsekvenser för verksamhetsutveckling

Programmet innebär verksamhetsutveckling på olika nivåer i stadens nämnder och bolagsstyrelsers organisation.

Kunskapsutveckling om levnadsvillkor och rättigheter för personer med funktionsnedsättning behöver ske löpande. Samtliga nämnder och bolagsstyrelser behöver säkerställa att grundläggande och tillräckliga kunskaper finns för att programmet ska kunna förverkligas. Det krävs kunskap om tillgänglighet och funktionshindersperspektiv samt om olika arbetsätt och verktyg. Det måste finnas kunskap om lagstiftning, om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt om hur funktionshinder kan undanröjas och förebyggas. Vidare behövs kunskap om vilka krav som kan ställas i upphandling och hur de kan ställas samt hur krav i bidragsgivning kan formuleras.

Samverkan och samordning

Nämnder och bolagsstyrelser behöver fördela ansvar för att säkerställa utvecklingen och samordningen av arbetet med funktionshindersfrågor. Samordningsbehovet inom framför allt tillgänglighetsarbetet är betydande och kräver särskild uppmärksamhet. Frågor om tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning berör alla samhällsområden och många aktörer delar på ansvaret, såväl inom staden som externt.

Förankring

Representationen i styrgruppen och arbetsgruppen samt i referensgruppen bidrar till att programmet är väl förankrat och underlättar genomförandet av programmet.

Stöd i genomförandet

I samband med att det reviderade programmet införs kommer stadsledningskontoret att genomföra seminarier för ledningsgrupper och nyckelpersoner.

Stadens funktionshindersonsambudsman samverkar med stadens nämnder och bolagsstyrelser för att stödja arbetet med programmet och öka kunskapen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inom stadens alla verksamheter.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande:

1. ”Ett Stockholm för alla – Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023” godkänns enligt bilaga.
2. Stockholm Stadshus AB uppmanas att ge stadens alla bolagsstyrelser i uppdrag att genomföra ”Ett Stockholm för alla – Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023” enligt bilaga.

Bilagor

1. Förslag till ”Ett Stockholm för alla – Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023”
2. Utvärdering Stockholms stads Program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning, Ramböll, mars 2016