

En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle

MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet

Myndigheten
för delaktighet

Myndigheten för delaktighet 2016

En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle - MFD:s förslag på struktur för genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshindersområdet

Myndigheten för delaktighet
serie A 2016:13 (diarienummer 2016/0115)
ISBN: 978-91-87883-20-0 (pdf)

Utredare: Magnus Lagercrantz, Josefine Gustavsson och Karl-Oskar Öhman.

Rapporten finns att ladda ner från myndighetens webbplats www.mfd.se.
Alternativa format kan beställas från Myndigheten för delaktighet.

Postadress:
Myndigheten för delaktighet,
Box 1210
172 24 Sundbyberg

E-post: info@mfd.se
Fax: 08-600 84 99
Telefon: 08-600 84 00

Förord

I denna rapport lämnar Myndigheten för delaktighet förslag på hur framtidens funktionshinderspolitik kan bli mer effektiv och systematisk. Rapporten är svaret på det regeringsuppdrag som vi fick i maj 2015. Vår förhoppning är att förslagen ska bidra till en politik för ett jämlikt och hållbart samhälle där mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning respekteras och säkerställs.

Det är viktigt med parlamentarisk förankring av funktionshinderspolitiken. Därför föreslår vi att riksdagen beslutar om ett nytt mål för politikområdet baserad på Sveriges åtaganden i enlighet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Vi föreslår också en tydligare styrning av funktionshinderspolitiken genom en utveckling av förordning 2001:526 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken samt genom framtagande av en ny strategi som ska stärka integreringen av ett funktionshindersperspektiv.

MFD har en viktig roll i genomförandet av funktionshinderspolitiken och vi avser därför att utveckla vår verksamhet vad gäller kunskap, stöd och uppföljning. Myndigheten kommer också att fortsätta utveckla sitt arbete med att ge olika samhällsaktörer stöd i genomförandet av politiken samt med att synliggöra levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning.

Rapporten är framtagen i nära dialog med funktionshindersorganisationerna, de strategiska myndigheterna och andra viktiga aktörer. Jag vill rikta ett stort tack till alla som har bidragit med inspel, kunskap och underlag till vårt arbete.



Malin Ekman Aldén

vikarierande generaldirektör

Myndigheten för delaktighet
Sundbyberg i juni 2016

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle.....	7
Bakgrund.....	7
Reviderat nationellt mål och inriktning	8
Ny strategi för genomförandet.....	8
Förenklad styrning av myndigheterna	9
Prioriterade samhällsområden	10
Effekt- och resultatmål	10
Uppföljning av funktionshinderspolitiken.....	11
Verktyg och arbetssätt	11
1. Inledning.....	12
Uppdraget.....	14
Rapportens disposition.....	14
Utgångspunkter för uppdraget	15
2. En funktionshinderspolitik med parlamentarisk förankring	20
Nytt nationellt mål.....	20
Generella principer	22
Ny inriktning på arbetet.....	24
Ansvars- och finansieringsprincipen.....	30
3. En effektiv styrning för ökad integrering.....	31
Reviderad förordning 2001:526	31
En ny strategi för funktionshinderspolitiken	40
Elva prioriterade samhällsområden	41
En förtydligad målstyrning.....	42
Uppföljning.....	46
Tidsupplägg för strategiperioden	55
Verktyg och arbetssätt	57
Många aktörer bär ett ansvar	61

Myndigheten för delaktighet	68
4. Arbete och försörjning	71
Förslag 20: Mål för arbetsmarknad och försörjning	72
Viktiga aktörer inom området	73
Utvecklingsområden	74
5. Utbildning	79
Förslag 21: Mål för utbildning.....	80
Viktiga aktörer inom området	81
Utvecklingsområden	81
6. Transport	88
Förslag 22: Mål för transport.....	88
Viktiga aktörer inom området	90
Utvecklingsområden	91
7. Byggd miljö och samhällsplanering	95
Förslag 23: Mål för byggd miljö och samhällsplanering	96
Viktiga aktörer inom området	97
Utvecklingsområden	98
8. It, innovation och teknikutveckling	101
Förslag 24: Mål för it, innovation och teknikutveckling	102
Viktiga aktörer inom området	103
Utvecklingsområden	104
9. Hälsa	107
Förslag 25: Mål för hälsa	108
Viktiga aktörer inom området	110
Utvecklingsområden	110
10. Social välfärd	118
Förslag 26: Mål för social välfärd	119
Viktiga aktörer inom området	120
Utvecklingsområden	121
11. Kultur, idrott och fritid	130

Förslag 27: Mål för kultur, idrott och fritid	131
Viktiga aktörer inom området	131
Utvecklingsområden	132
12. Konsument	137
Förslag 28: Mål för konsumentområdet.....	138
Viktiga aktörer för att nå målen	139
Utvecklingsområden	139
13. Demokrati.....	141
Förslag 29: Mål för demokrati	142
Viktiga aktörer inom området	143
Utvecklingsområden	144
14. Rättsväsende	149
Förslag 30: Mål för rättsväsendet.....	150
Viktiga aktörer inom området	151
Utvecklingsområden	152
Bilaga 1 - Tillvägagångssätt	159
Kunskapsinhämtning och omvärldsanalys	159
Andra underlag	161
Analysram.....	162
Organisationer som deltog på workshops	163
Organisationer/personer som lämnat skriftliga underlag	166
Referenser	169

Sammanfattning

En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle

I denna rapport lämnar Myndigheten för delaktighet (MFD) förslag som ska göra funktionshinderspolitiken mer effektiv, skapa långsiktighet och innebära högre grad av tydlighet än tidigare. Den funktionshinderspolitiska utvecklingen är beroende av många aktörer på olika nivåer, såsom statliga myndigheter, landsting/regioner, kommuner, privata aktörer och det civila samhället. Funktionshinderspolitiken ska därför ses som en politik som riktar sig mot hela samhället. MFD ser också vikten av sin egen roll i arbetet med att utveckla och sprida kunskap, stödja samhällsaktörerna och vara samlande för funktionshinderspolitikens genomförande.

De förslag som lämnas i denna rapport avser att skapa en enklare utformning av genomförandet av politiken och styrningen av densamma. Riksdag och regering behöver tydligt signalera att funktionshinderspolitiken är viktig för samhällets hållbara utveckling och för att Sverige ska kunna leva upp till sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och i arbetet med FN:s globala utvecklingsmål i Agenda 2030.

Förslagen om en funktionshinderspolitik för samhället omfattar två huvuddelar. Den första delen innehåller förslag som MFD föreslår att regeringen lägger fram till riksdagen att besluta om. Den andra delen är förslag som myndigheten föreslår ligger till grund för en ny regeringsbeslutad strategi.

Bakgrund

Dagens funktionshinderspolitik har sin grund i den av riksdagen beslutade handlingsplanen Från patient till medborgare från år 2000 (prop. 1999/2000:79). Rättighetsperspektivet i funktionshinderspolitiken stärktes år 2008 genom att Sverige ratificerade FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. När handlingsplanen löpte ut beslutade regeringen i juni 2011 om en strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken för åren 2011–2016.

Myndigheten för delaktighet har gjort en samlad utvärdering och analys av utvecklingen av funktionshinderspolitiken i förhållande till inriktningsmålen och de nationella målen för funktionshinderspolitiken, vilken redovisas i en särskild rapport. Resultatet av denna utvärdering ligger till grund för övervägandena och förslagen i denna rapport. Utvärderingen visar att utvecklingen inom funktionshinderspolitiken visserligen har gått långsamt framåt de senaste åren, men att strategin inte fått den effekt som avsågs. Tillgängligheten ökar något för varje år och ojämlikheten i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning har minskat i vissa avseenden. Ändå kvarstår många och stora hinder för delaktighet. Det finns fortfarande stor ojämlikhet i levnadsvillkoren och personer med funktionsnedsättning kan inte delta på jämlika villkor i samhället. Funktionshinderspolitiken behöver därför bli mer effektiv och systematisk.

Reviderat nationellt mål och inriktning

De nuvarande nationella målen och inriktningen för funktionshinderspolitiken antogs av riksdagen år 2000. Då funktionshinderspolitiken berör många olika samhällsområden och aktörer på alla nivåer är förankring i den högsta beslutande församlingen central för att funktionshinderspolitiken ska genomsyra samhället. Det är riksdagen som beslutar om nationella mål och inriktning för funktionshinderspolitiken. MFD föreslår (i den första delen av rapporten) att de nationella målen revideras mot ett mål som tydligare knyter an funktionshinderspolitiken till mänskliga rättigheter och som innehåller dagens terminologi. Förslaget på reviderad inriktning beskriver fyra olika sätt att arbeta för att förebygga och undanröja funktionshinder i samhället, och syftar till att tydliggöra för ansvariga aktörer vad det innebär att arbeta med ett funktionshindersperspektiv:

- att med universell utformning göra rätt från början,
- att identifiera och åtgärda brister i efterhand,
- att med stöd och lösningar kopplat till individen stärka delaktigheten, samt
- att motverka all form av diskriminering.

Ny strategi för genomförandet

MFD föreslår vidare att regeringen beslutar en ny strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken. En avgörande utgångspunkt i politiken ska fortsatt vara integrering. Ökad integrering

av funktionshinderspolitiken inom alla samhällets områden är den enda långsiktiga vägen framåt.

Funktionshinderspolitiken behöver också vara både stabil och flexibel. Det tar lång tid både att åstadkomma samhällsförändringar och att utläsa effekter. Samtidigt förändras politiken och samhället hela tiden, genom regeringsskiften, konjunkturförändringar, teknik- och innovationsutveckling och förändrade myndighetsuppgifter. Detta innebär att det krävs en högre grad av flexibilitet och anpassningsbarhet utifrån yttre förändringar än vad som varit fallet hittills. Den nya strategin föreslås löpa över en period av nio år – en period som ska präglas av reviderbarhet och återkommande milstolpar för att ge kontinuitet i arbetet.

Funktionshinderspolitiken måste dessutom vara både stabil och systematisk i vad som ska uppnås. För att vara stabil och långsiktig ska den fortsatt styras med mål- och resultatstyrning. Dock kommer det krävas mer tydliga och enhetligt formulerade mål och förbättrad uppföljning än tidigare.

Förenklad styrning av myndigheterna

Den nuvarande styrningen inom funktionshinderspolitiken har varit otydlig och flera olika styrformer har använts för samma ändamål på området. MFD föreslår därför en ny form av styrning av myndigheterna inom funktionshinderspolitiken.

Förslaget är att de statliga myndigheternas arbete uteslutande styrs genom förordning 2001:526 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. För att åstadkomma detta behöver förordningen revideras. Detta innebär samtidigt att sektorsansvaret i vissa myndigheters instruktioner tas bort och att inga särskilda uppdrag ges. Idag har förordningen tolkats av många myndigheter som att den endast rör myndighetens interna tillgänglighetsarbete.

Revideringen innebär ett förtydligande av att förordningen syftar till integrering av funktionshinderperspektiv hos alla statliga myndigheter samt att 30 myndigheter ska ha ett särskilt ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken. I detta ingår att ta fram en plan för aktiviteter som avses genomföras för att bidra till de

funktionshinderspolitiska målen och att årligen rapportera arbetet till regeringen.

Vidare föreslås ett fåtal myndigheter att utöver sitt särskilda ansvar enligt förordningen även inom sitt verksamhetsområde ansvara för att bidra till samlad kunskap som kan ligga till grund för strategisk styrning och insatser. Dessa myndigheter ska ha en övergripande bild av utvecklingen inom området och vara samlande och stödjande mot andra aktörer inom området.

MFD har identifierat tre samhällsområden där behovet av ökad kunskap och en ansvarig myndighet är extra stort. Dessa är arbetsmarknad och försörjning, utbildning och transport. Samma behov har identifierats inom tillgänglighetsarbetet, både i det digitala och det byggda samhället.

Prioriterade samhällsområden

MFD föreslår elva prioriterade samhällsområden som grund för strategin. Områdena är mer heltäckande än tidigare utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Samhällsområdena som föreslås är:

- Arbete och försörjning
- Utbildning
- Transport
- Byggd miljö och samhällsplanering
- It, innovation och teknikutveckling
- Hälsa
- Social välfärd
- Kultur, idrott och fritid
- Konsument
- Demokrati
- Rättsväsende

Effekt- och resultatmål

Ett av problemen i den tidigare strategin har varit otydligheter i målnivåer och formuleringar. MFD föreslår därför för varje samhällsområde effekt- och resultatmål. Effektmålen handlar om utfallet av funktionshinderspolitiken i termer av jämlikhet och delaktighet och resultatmålen handlar om förutsättningarna för jämlikhet och

delaktighet. Genom att föreslå effekt- och resultatmål tydliggör också MFD vad som är viktigt att utveckla på respektive område. De aktiviteter som myndigheterna planerar och genomför ska syfta till att nå dessa mål.

Uppföljning av funktionshinderspolitiken

MFD ansvarar för den samlade uppföljningen av funktionshinderspolitiken och avser att utveckla uppföljningen framöver för att täcka upp behovet av mer heltäckande uppföljning och djupare analyser.

Idag finns utmaningar med uppföljningen, eftersom mätningar på tillgänglighet saknas på många områden. Möjligheterna att följa levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning är dessutom begränsade och befintliga undersökningsmetoder begränsar möjligheten att synliggöra skillnader i statistiken. För att kunna följa upp de effekt- och resultatmål som MFD föreslår kommer det krävas utveckling. Myndigheten ansvarar inte för alla källor och undersökningar som är nödvändiga för att kunna göra en heltäckande uppföljning, vilket innebär att det kommer krävas utveckling från flera aktörer på området.

Verktyg och arbetssätt

Om funktionshinderspolitiken ska bli mer effektiv och systematisk måste även verktygen och arbetssätten utvecklas. Det är identifierat att ökad kunskap i detta sammanhang blir mycket bärande. Utan kunskap om tillgänglighet, funktionshindersperspektiv och hur arbetet kan genomföras är andra olika typer av verktyg svåra att använda.

Krav i upphandling går inte att ställa såvida inte kunskapen om vilka krav och hur de ska ställas finns på plats. På samma sätt är lagar och andra författningar svåra att följa upp om det inte är definierat vad de avser. Genom ökad samverkan, utveckling av kunskap, forskning och ett ökat användande av krav i upphandling, kravställning i befintliga bidrag och allmänt ökande integrering av funktionshindersperspektiv kommer utvecklingen gå framåt och behoven av åtgärder i efterhand minska.