

Avsedd för

Stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling

Dokumenttyp

Rapport

Datum

Mars 2016

UTVÄRDERING

**STOCKHOLMS STADS PROGRAM FÖR DELAKTIGHET FÖR
PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING**



**UTVÄRDERING
STOCKHOLMS STADS PROGRAM FÖR DELAKTIGHET
FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING**

Datum **2016/03/22**

Ramboll
92, Avenue d'Auderghem
1040 Bruxelles
T +32 02 737 96 80
F +32 02 737 9699
www.ramboll-management.be

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING	1
1.1	Programmet för delaktighet utgår från FN:s konvention om rättigheter	1
1.2	Rambölls utvärdering ska utgöra kunskapsunderlag inför en revidering av programmet	1
1.3	Rambölls utvärdering bygger på intervjuer och dokumentstudier	2
2.	RESULTAT	4
2.1	Programmets relevans är hög men saknar ett vålds, hälso- och genusperspektiv	4
2.2	Målen korrelerar inte alltid med förvaltningarnas och bolagens verksamhetsområden	4
2.3	Programmets indikatorer är svåra att följa upp och används i liten utsträckning	5
2.4	Aktiviteternas avtryck varierar i verksamhetsplanerna	6
2.5	Aktivitetssuppföljningen riskerar att ta fokus från helheten	6
2.6	Rådets involvering och avtryck i samarbetet med förvaltningarna varierar	7
2.7	Bristande uppföljning av programmet skapar svårigheter att bedöma programmets avtryck och påverkan på målgruppen	8
3.	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	9

BILAGOR

Bilaga 1

Redovisning av enkätsresultat

1. INLEDNING

Ramböll har fått i uppdrag av stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling att utvärdera Stockholms stads funktionshinderprogram: Program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2011-2016. I detta inledningskapitel presenterar vi programmet, vårt uppdrag samt utvärderingens genomförande.

1.1 Programmet för delaktighet utgår från FN:s konvention om rättigheter

Stockholms stads program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2011-2016 antogs av kommunfullmäktige i juni 2011 som var då en del av Stockholms stads dåvarande vision om ett "Stockholm i världsklass år 2030".¹

Stockholms stads program för delaktighet är ett styrande dokument som berör samtliga av Stockholms stads nämnder och bolagsstyrelser. Programmet bygger till stor del på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och har som övergripande mål att alla människor ska kunna delta i samhället på lika villkor. Programmets övergripande mål är uppdelat i sju delmål som berör fysisk respektive kommunikativ tillgänglighet, bemötande, utbildning, arbete, bostad och fritid;

1. Alla ska kunna förflytta sig, vistas i och använda Stockholms stads inne- och utemiljö
2. Alla ska kunna få information och kommunicera utifrån sina förutsättningar
3. Alla ska bemötas med kunskap och respekt och själva vara med och bestämma i frågor som gäller honom eller henne
4. Alla barn, ungdomar och vuxna ska kunna delta i utbildning och få det stöd som behövs för att nå målen
5. Allas arbetsförmåga ska tas tillvara
6. Alla ska ha en bostad som är anpassad efter individens behov
7. Alla ska ges förutsättningar att delta i och tillgodogöra sig fritidsverksamhet

I oktober 2015 beslutade kommunfullmäktige om en ny vision för staden och med anledning av att funktionshinderprogrammet upphör under 2016 ska programmet revideras.

1.2 Rambölls utvärdering ska utgöra kunskapsunderlag inför en revidering av programmet

Ramböll har av Stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling fått i uppdrag att genomföra en utvärdering av stadens program för delaktighet. Syftet med utvärderingen är att undersöka programmets relevans, måluppfyllelse och genomförande. Utvärderingen ska användas som kunskapsunderlag till den kommande revideringen av programmet. I tabell 1 framgår utvärderingens frågeställningar.

Tabell 1. Utvärderingens frågeställningar

Utvärderingskriterier	Fråga
Relevans	Är mål, indikatorer och aktiviteter relevanta för att öka delaktigheten för personer med funktionsnedsättning?
	Saknas något viktigt område i programmet för att personer med funktionsnedsättning ska kunna bli delaktiga i samhället?
	Är indikatorerna relevanta för att mäta måluppfyllelse, mäter de rätt saker?

¹Stockholms stads nuvarande vision, Vision 2040 – Ett Stockholm för alla, beslutades av kommunfullmäktige i oktober 2015.
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Vision/>

Effektivitet/måluppfyllelse	<p>Är indikatorerna som anges i nämndernas verksamhetsplaner för 2015 relevanta? Är metoden med tre aktiviteter/per mål effektiv för att nå målen?</p> <p>Hur har programmets mål fått genomslag i nämndernas och styrelsernas verksamhetsplanering?</p> <p>Hur har programmet bidragit till att personer med funktionsnedsättning får ett bättre bemötande av stadens medarbetare?</p>
Process	<p>Hur har de lokala funktionshinderråden medverkat i framtagandet av aktiviteter till verksamhetsplanen 2015?</p> <p>Hur har de lokala funktionshinderråden medverkat i uppföljningen av verksamhetsplaner?</p>

1.3 Rambölls utvärdering bygger på intervjuer och dokumentstudier

Rambölls utvärdering av funktionshinderprogrammet bygger på intervjuer och dokumentstudier. Ramböll har genomfört intervjuer med representanter från utvalda stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar, kommunala bolag, intresseorganisationer samt lokala råd för funktionshinderfrågor.

Sammantaget har sju förvaltningar och två bolag valts ut. I urvalet av stadsdelsförvaltningar har vi sökt uppnå en geografisk spridning mellan innerstad och ytterstad. Vi har också valt ut stadsdelsförvaltningar som har en relativt hög andel ärenden som rör funktionshinderfrågor och omsorg. I urvalet av fackförvaltningar och bolag har vi sökt få en spridning gällande förvaltningar och bolag som ansvarar för tekniskt inriktade frågor och de som ansvarar för sociala frågor.

Intervjuerna syftar till att fånga in olika perspektiv och synpunkter på programmets relevans samt hur nämnder och styrelser arbetar med programmet. Sammantaget har 21 personer intervjuats inom ramen för vårt uppdrag. I tabell 2 återfinns en sammanställning över intervjupersonerna.

Tabell 2. Antalet intervjupersoner/ funktion

Funktion	Antal personer
Avdelningschef i utvalda stadsdelsförvaltningar	4
Avdelningschef utvalda fackförvaltningar	3
Avdelningschef i utvalda kommunala bolag	2
Ledamöter i råd för funktionshinderfrågor	2
Projektledare i utvalda kommunala bolag	2
Controller SLK	1
Kanslichef/ordförande i utvalda intresseorganisationer	7
Totalt	21

Ramböll har därtill genomfört en dokumentstudie av de sju utvalda förvaltningarnas verksamhetsplaner från 2015.² Syftet med dokumentstudien har varit att undersöka hur väl stadens förvaltningar har följt programmets anvisning om att utforma tre aktiviteter per mål, samt vilken typ av aktiviteter som presenteras inom ramen för verksamhetsplanerna.

Rambölls dokumentstudie bygger på iakttagelser från ett verksamhetsår. Vi har därmed inte möjlighet att inom ramen för vår utvärdering, säga något om programmets avtryck under hela programperioden. Vi ser dock att ett stickprov för ett utvalt år kan ge en trovärdig indikation på hur programmet har fungerat i sin helhet, detta då intervjuerna visar att förvaltningarnas arbete med programmet inte förändrats nämnvärt under programperioden.

² Utvalda stadsdelsförvaltningar är Södermalm, Skarpnäck och Rinkeby-Kista samt Skärholmen. Utvalda fackförvaltningar är Trafikkontoret, idrottsförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Utvalda bolage är Stockholm Vatten och Sisab.

2. RESULTAT

I förestående kapitel presenterar vi utvärderingens resultat i relation till de utvärderingsfrågor som beskrivits i rapportens inledningskapitel.

2.1 Programmens relevans är hög men saknar ett vålds, hälso- och genusperspektiv

Inom ramen för denna utvärdering ingår att göra en bedömning av programmets övergripande relevans. Det vill säga i vilken utsträckning som det finns ett behov av programmet. Ramböll ser att programmet med dess syfte och mål, utgör ett viktigt dokument för stadens arbete med att säkerställa att alla medborgare ska kunna delta på lika villkor i samhället. Majoriteten av intervjupersonerna beskriver att programmet ger en tydlig signal om att tillgänglighetsperspektivet bör vara en integrerad del av samtliga nämnders och styrelserns arbete. Ansvar för att leva upp till programmets målsättningar åligger inte enbart stadsdelsförvaltningarna utan även bolag och fackförvaltningar.

Programmet tar därtill sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter och de nationella funktionshinderspolitiska målen.³ Om staden lever upp till programmets målsättningar efterföljs nationella såväl som internationella riktlinjer. Programmet täcker därmed in viktiga aspekter av funktionshinderpolitiken och möjliggör att funktionshinderfrågor belyses ur ett rättighetsperspektiv.

Det finns dock relevanta aspekter som programmet i nuläget inte fångar in. Det handlar framförallt om att programmet inte synliggör de olika förutsättningar som personer med funktionsnedsättning har att ta del av samhället. Av intervjuer med berörda intresseorganisationer framkommer att programmet på ett tydligare sätt behöver belysa att personer med funktionsnedsättning är en särskilt utsatt grupp i samhället, i synnerhet när det gäller hälsa, ekonomi, psykiska ohälsa samt utsatthet för våld. I nuvarande program saknas också ett genusperspektiv.

Vikten av att belysa funktionshinderfrågor genom ett socioekonomiskt perspektiv såväl som genom ett genusperspektiv är också något som lyfts fram av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionshinder. I rapporten "Sammanfattande slutsatser avseende Sveriges första rapport" från 2014, framgår att människor med funktionsnedsättning i större utsträckning än andra, lider av psykisk ohälsa samt utsätts för våld. FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionshinder framhåller framförallt att kvinnor, barn och ungdomar är speciellt drabbade. Myndigheten för delaktighet har också lyft fram att personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning än andra, lider av sämre hälsa och psykiska besvär. Samma myndighet har också påpekat att det finns en skillnad i vilket individuellt stöd som ges till personer med funktionsnedsättning, beroende på om man är kvinna eller man.⁴

2.2 Målen korrelerar inte alltid med förvaltningarnas och bolagens verksamhetsområden

Stockholms stads program för delaktighet bygger på sju funktionshinderspolitiska mål inom områdena fysisk respektive kommunikativ tillgänglighet, bemötande, utbildning, arbete, bostad och fritid. Programmet specificerar vilka program mål som respektive nämnd och styrelse berörs av. Inom ramen för programmet ska varje nämnd och styrelse utforma tre aktiviteter per program mål som slutligen ska redovisas i verksamhetsplanen.

Inom ramen för utvärderingen har Ramböll fått i uppdrag att undersöka målen relevans för nämnders och bolagsstyrelserns arbete. Utvärderingen visar att programmets fokus på specifika sakområden såsom fritid, bostad och utbildning blir problematisk för vissa nämnder och styrelser då dessa inte korrelerar med berörd nämnds eller styrelses primära verksamhetsområde. Pro-

³ De tre funktionshinderspolitiska målen är:

- En samhällsgemenskap med mångfald som grund
- Att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet
- Jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder

⁴ Samlad uppföljning av funktionshinderpolitiken – Hur är läget? (2015)

grammet tar heller inte hänsyn till hur ansvarsfördelning ser ut mellan fack- och stadsdelsnämnder.

Av Rambölls intervjuer med förvaltningar och kommunala bolag, uttrycks en gemensam frustration över att deras arbetsområden i vissa fall, inte överensstämmer med alla programmålen. Representanter för de kommunala bolag som Ramböll har intervjuat beskriver att de i många fall inte har mandat att påverka de mål som programmet anger att de ska arbeta med. Ett bolag har som en konsekvens skapat egna indikatorer. Ett annat bolag avstår från att utforma aktiviteter. Ett annat exempel är Trafikkontoret som reserverar sig mot att förvaltningen inte har ansvar att påverka enkelt avhjälpna hinder i innemiljöer då det är fastighetsägarnas ansvar.

Ramböll ser att nämnders och styrelsers uppfattning om att vissa utav programmålen skiftar i relevans i relation till deras verksamhetsområde får konsekvenser för utformningen av aktiviteter. Av intervjuer med representanter för förvaltningar och bolag framkommer att det är vanligt förekommande att förvaltningen/ bolaget antingen väljer att inte utforma tre aktiviteter per mål eller att vissa aktiviteter redovisas för redovisningens skull. Programmet blir i det fallet en pappersprodukt som i liten utsträckning styr berörda nämnders eller styrelsers prioriteringar.

2.3 Programmets indikatorer är svåra att följa upp och används i liten utsträckning

Programmet omfattas av de sju delmålen. Till varje mål finns indikatorer kopplade vars syfte är att fungera som mått för programmets måluppfyllelse samt utgöra ett stöd för uppföljningen av programmet. Genom konstruerandet av indikatorer fanns en tanke om att programmets avtryck hos stadens medborgare skulle kunna mätas. Av utvärderingen framkommer dock att programmets indikatorer inte fungerar som tänkt. Detta beror främst på tre faktorer, vilka utvecklas nedan.

För det första är indikatorernas utformning problematisk då de är vagt formulerade och i stor utsträckning utgår från medborgarens upplevelse av x eller y. De breda formuleringarna medför att det blir otydligt vilka aspekter som respektive indikator avser att mäta. Ett exempel är indikatorn "Andel personer som upplever att stadens inne- och utemiljö är tillgänglig och användbar" som är kopplad till målet om att *Alla ska kunna förflytta sig, vistas i och använda Stockholms inne- och utemiljö*. I denna indikator inryms flera aspekter såsom inne- och utemiljö samt tillgänglighet och användbarhet, vilket gör att det blir svårt att avgöra vilken utav dessa aspekter som följs upp. Att indikatorerna bygger på medborgarens utsagor medför också att det behöver finnas en nollbas att utgå ifrån- vilket i dagsläget saknas.

För det andra är uppföljningen av indikatorerna bristfällig då indikatorerna inte finns med i Stockholms stads budget och därmed inte ingår i stadens övergripande ledningssystem (ILS). Programmet för delaktighet löper således parallellt med uppföljningen av stadens övriga verksamhetsmål. Det får primärt två konsekvenser. För det första skickar det ett signalvärde om programmets vikt i relation till stadens övriga prioriteringar. För det andra medför det att uppföljningen av nämnders och styrelsers arbete inom funktionshinderområdet blir svåröverblickbart då vissa utav programmets indikatorer antingen överlappar med andra verksamhetsområdets indikatorer eller inte följs upp alls.

För det tredje saknas enhetliga och tillförlitliga instrument för att mäta programmets angivna indikatorer. I stadens program för delaktighet framgår att stadens verksamheter kan använda sig av enkäter för att mäta programmets avtryck hos medborgarna. Till det ändamålet är det möjligt att till exempelvis använda de årliga brukarundersökningarna som riktar sig till personer som omfattas av stadens LSS-verksamhet, vilket exempelvis täcker in personer som bor på korttidsboende, gruppboende eller har daglig verksamhet. Personer som omfattas av LSS utgör dock bara en liten grupp av de personer som har en funktionsnedsättning. Svarsfrekvensen är därtill i regel låg, runt cirka 50 procent. Av intervjuer med brukarorganisationer och avdelningschefer framkommer att enkätfrågorna i många fall inte heller besvaras av brukaren själv utan görs av

en släkting eller en assistent. Enkätresultaten blir därmed ett trubbigt verktyg för att söka fånga in programmets avtryck och eventuella progression.

Utifrån Rambölls intervjustudie framkommer att nämnder och styrelser i liten utsträckning använder sig av indikatorerna. I ett fall har ett kommunalt bolag som Ramböll varit i kontakt med tagit fram egna indikatorer för att följa upp sitt arbete med programmet.

2.4 Aktiviteternas avtryck varierar i verksamhetsplanerna

Utifrån programmets sju mål ska Stockholms stads nämnder och styrelser utforma tre relevanta aktiviteter som ska prioriteras under året och bidra till att programmets mål uppfylls. Aktiviteterna ska utformas i samråd med de lokala råden för funktionshinderfrågor och ska redovisas i verksamhetsplanerna. Aktiviteterna ska sedan följas upp i stadens ledningssystem (ILS). För att få en indikation på efterlevnaden av programmet har Ramböll granskat ett urval av nämndernas verksamhetsplaner för 2015.

Rambölls dokumentstudie visar att nämnderna på ett övergripande plan inte uppnår programmets krav på tre aktiviteter per mål. Endast en av sju nämnder redovisar tre aktiviteter per mål. För målen 1-3 och 7 har samtliga nämnder förutom en utformat tre aktiviteter per mål. För resterande mål finns en mer spridd fördelning av antalet aktiviteter. För mål 3 " *Alla ska bemötas med kunskap och respekt och själva vara med och bestämma i frågor som gäller honom eller henne*" har exempelvis en nämnd utformat fem aktiviteter, medan en annan nämnd saknar aktiviteter. Det finns inget mål där samtliga nämnder har uppgett tre aktiviteter.

En ytterligare iakttagelse från Rambölls dokumentstudie är att de olika nämnderna redovisar aktiviteterna på olika sätt i verksamhetsplanerna. En nämnd redovisar aktiviteterna i en enskild bilaga medan andra förvaltningar redovisar aktiviteterna som en integrerad del i dokumentet. Det är många gånger också otydligt i flera av verksamhetsplanerna om aktiviteterna specifikt är knutna till programmet för delaktighet eller om de ingår i nämndernas övergripande arbete. I några av verksamhetsplanerna är det enkelt att spåra vilka aktiviteter i verksamhetsplanen som hör till programmet för delaktighet. I de fallen finns det ofta en referens till programmet vid tillhörande aktivitet. I andra verksamhetsplaner anser Ramböll att det är betydligt svårare att urskilja vilket mål som aktiviteterna är knutna till. Det gör att det samlade avtrycket av programmets aktiviteter blir svåröverblickbart och inte heller går att summera. Inte heller i stadens ledningssystem går det att summera och kategorisera stadens samtliga nämnders och styrelsernas aktiviteter per delmål.

Vid en granskning av verksamhetsberättelser från 2015 som utförts av SLK framkommer att nämnderna redovisar sitt arbete på olika sätt. En del förvaltningar väljer att redovisa i listform. Andra förvaltningar har registrerat aktiviteter direkt i stadens ledningssystem. Det finns också exempel där förvaltningar valt att enbart beskriva i text att de arbetar med programmet. Hos andra förvaltningar saknas redogörelse. Det framgår inte heller i anvisningarna för verksamhetsberättelserna hur aktiviteterna ska redovisas, vilket kan vara en orsak till de stora skillnaderna.

En slutsats är således att det är svårt att få en övergripande bild av hela Stockholms stads arbete inom ramens för programmet. Av vår intervjustudie framkommer att det saknas påföljder om nämnd eller styrelse inte följer programmets krav på antalet aktiviteter per mål. Det saknas således incitament för nämnder och styrelser att prioritera programmet.

2.5 Aktivitetsuppföljningen riskerar att ta fokus från helheten

Ramböll kan konstatera att det finns en spridning gällande omfattning och tyngd i de aktiviteter som redovisas per programmål. Aktiviteternas avtryck varierar därmed i de olika förvaltningarna. I tabellen nedan redovisar vi några exempel på aktiviteter som återfinns i de studerade verksamhetsplanerna.

Tabell 3. Exempel på aktiviteter från verksamhetsplanerna

Mål	Exempel på aktiviteter
Alla ska kunna få information och kommunicera utifrån sina förutsättningar	Ex. 1 Insiktsutbildningar genomförs för beslutsfattare och personal. Ex. 2 Tillgänglighetsvandringar ska genomföras vid tre tillfällen i samråd med rådet för funktionshinderfrågor.
Alla ska ha en bostad som är anpassad efter individens behov	Ex 1. Ta fram genom fokusgrupper/intervjuer viktiga faktorer för att den enskilde ska uppleva bostaden som ett egen hem till exempel genom utveckling av arbetssätt. Ex. 2 Förvaltningen verkar för att personer med funktionsnedsättning ställer sig i bostadskö
Allas arbetsförmåga ska tas tillvara	Ex. 1 Erbjud sommarjobb för barn/ungdomar med funktionsnedsättningar. Ex. 2 Ta fram praktikplatser för personer med funktionsnedsättning

I uppföljningen av programmet saknas ett fokus på aktiviteternas utfall eller resultat. Nämnder och styrelser ombeds därmed enbart redogöra för om den angivna aktiviteten är genomförd eller inte. Av intervjustudien framkommer att vissa nämnder och styrelser därmed tenderar att ange aktiviteter som skulle genomföras även utan programmets existens. Programmets fokus på aktiviteter medför också att andra aspekter som påverkar målgruppens möjlighet att delta på lika villkor i samhället, såsom tillgången till ledsagarservice, inte innefattas av programmet. En konsekvens blir därmed att en nämnd kan säga sig leva upp till samtliga av programmets mål, samtidigt som samma nämnd minskat antalet beviljade ledsagartimmar. Statistik från Stockholms stad visar exempelvis att antalet beviljade ledsagartimmar har minskat mellan 2007-2014, från 20 timmar per månad till 15 timmar per månad.⁵ På samma sätt kan en förvaltnings uteblivna krav på tillgänglighet vid upphandling av en viss tjänst eller aktör få konsekvenser för målgruppens möjligheter att ta del av samhället på lika villkor. Denna typ av utfall tas dock inte i beaktande vid redovisningen av programmets måloppfyllelse i stadens ledningssystem. Exempelen visar att aktivitetsuppföljningen riskerar att förbise fundamentala aspekter som påverkar målgruppens levnadsstandard.

2.6 Rådets involvering och avtryck i samarbetet med förvaltningarna varierar

I programmet fastställs att målens aktiviteter ska tas fram i samråd med de lokala råden för funktionshinderfrågor. Alla stadens nämnder och bolag ska ha ett råd för funktionshinderfrågor knutet till sig. Rådets syfte är bland annat att utgöra en rådgivande funktion i frågor som rör funktionshinderområdet och delta under beredningar av ärenden som berör frågor personer med funktionshinder⁶. HSO Stockholms stad har ansvaret att samordna funktionshinderföreningarnas nomineringar till råden för funktionshinderfrågor.

Av utvärderingen framkommer att programmets angivna arbetssätt upplevs ha stor potential som i dagsläget inte utnyttjas fullt ut. När samarbetet fungerar väl mellan förvaltningens tjänstemän och rådets ledamöter finns en konstruktiv dialog där råden kan fungera som expertstöd i berörda frågor. I en stadsdelsförvaltning arbetas exempelvis programmets aktiviteter fram genom en årlig workshop där rådets ledamöter och personer från olika funktioner inom stadsdelsförvalt-

⁵ Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2014, dnr 3.1.107/2015 s. 17

⁶ <http://www.stockholm.se/FamiljOmsorg/Funktionsnedsattning/Mojligheter-att-paverka/Rad-for-funktionshinderfragor/>

ningen medverkar. Råden får under årets lopp skriftlig återkoppling kring hur förvaltningens arbete fortgår.

Intervjuer med intresseorganisationerna, rådsledamöter och representanter från förvaltningar och bolag vittnar dock om att samarbetet mellan råd och förvaltning fungerar mindre tillfredsställande i andra nämnder.

HSO Stockholms stad har genomfört en enkätundersökning med ledamöter från råden under mandatperioden 2011-2014.⁷ Enkätundersökningen visar bland annat att drygt hälften av respondenterna har angett att de varit med att formulera aktiviteter inom ramen för programmet. Därmed visar enkätundersökningen att råden endast i viss utsträckning deltar i framtagandet av aktiviteter. Denna bild stärks också genom Rambölls intervjustudie där rådsledamöter och intresseorganisationer vittnar om att förvaltningarna i vissa fall försvårar deras arbete då handlingar exempelvis delges för sent inför möten och att de kommer in sent i processen.

Nästintill samtliga representanter från förvaltning och bolag vittnar också om att rådsledamöterna många gånger brister i kompetens gällande förvaltningens arbetsprocess, samt vilka verksamhetsområden som den enskilda förvaltningen eller bolaget har mandat över. Hur råden fungerar beskrivs också i stor utsträckning vara personberoende. Tilltron till råden är således svag inom vissa förvaltningar vilket kan vara en förklaring till varför de i många fall inte involveras i framtagandet av aktiviteter.

2.7 Bristande uppföljning av programmet skapar svårigheter att bedöma programmets avtryck och påverkan på målgruppen

I Rambölls uppdrag ingår att värdera programmets avtryck gällande bemötande. I ett av programmets mål stipuleras att *Alla ska bemötas med kunskap och respekt och själva vara med och bestämma i frågor som rör honom eller henne*. Som framgått av tidigare avsnitt är uppföljningen av programmet bristfällig, dels vad gäller de indikatorer som angetts inom ramen för programmet, dels vad gäller det samlade avtrycket av nämnders och styrelsers aktiviteter. Det går således inte att bedöma huruvida programmet har lett till det önskade resultat.

För att ändå få en indikation på huruvida det skett någon förändring gällande personer med funktionsnedsättnings upplevelse av stadens bemötande under nuvarande programperiod har vi studerat svarsvariationen för en specifik fråga i de årliga brukarundersökningarna. Som påtalats tidigare är brukarundersökningarna ett trubbigt verktyg för att mäta målgruppens upplevelse, vilket gör att resultatet behöver beaktas med viss försiktighet. En genomgång av svarsvariationen på påståendet *Biståndshandläggaren bemöter mig på ett bra sätt* mellan 2012-2015 visar inte någon tydlig förändring i hur respondenter kopplat till gruppboende eller dagligverksamhet har upplevt bemötandet. I genomsnitt är omkring 65 procent av respondenterna nöjda med biståndshandläggarnas bemötande mellan åren 2012-2015. Andelen nöjda personer som bor på korttidsboende under den studerade perioden har dock ökat med 15 procent.⁸ Om den angivna förändringen är en konsekvens av programmet går dock inte att fastställa.

⁷ Ledamöternas erfarenheter från funktionshinderråden i Stockholms Stad – en enkätundersökning från mandatperioden 2011-2014 (HSO Stockholms stad)

⁸ Sammanställningen av brukarundersökningarna återges i bilaga 1

3. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I detta kapitel görs en sammanfattning av utvärderingens resultat. Sammanfattningen besvarar följande frågor:

Relevans:

- Är mål, indikatorer och aktiviteter relevanta för att öka delaktigheten för personer med funktionsnedsättning?
- Saknas något viktigt område i programmet för att personer med funktionsnedsättning ska kunna bli delaktiga i samhället?
- Är indikatorerna relevanta för att mäta måloppfyllelse, mäter de rätt saker?

Effektivitet:

- Är metoden med tre aktiviteter/per mål effektiv för att nå målen?
- Hur har programmets mål fått genomslag i nämndernas och styrelsers verksamhetsplanering?
- Hur har programmet bidragit till att personer med funktionsnedsättning får ett bättre bemötande av stadens medarbetare?

Process:

- Hur har de lokala funktionshinderråden medverkat i framtagandet av aktiviteter till verksamhetsplanen 2015?
- Hur har de lokala funktionshinderråden medverkat i uppföljningen av verksamhetsplaner?

Programmets relevans

Programmets relevans är hög men programmet saknar aspekter som synliggör målgruppens olika förutsättningar att ta del av samhället på lika villkor. I utvärderingen har framkommit att hälsa, ekonomi och risken att bli utsatt för våld är sådana aspekter. Programmet saknar också ett genusperspektiv.

Programmets indikatorer ingår inte i Stockholms stads budget vilket gör att de inte följs upp i stadens ledningssystem (ILS). Uppföljningen av programmets progression tenderar därmed att utebli. Programmets indikatorer är i dagsläget svåra att mäta då de brukarundersökningar som genomförs endast fångar in en liten del av programmets målgrupper. Indikatorerna används i liten utsträckning av stadens nämnder och bolag. Indikatorernas relevans är därmed låg.

De aktiviteter som redovisas i nämndernas verksamhetsplaner varierar brett i inriktning och omfattning, varför det inte har varit möjligt att värdera dess övergripande relevans. Utvärderingen visar dock att programmets konstruktion där nämnder och styrelser behöver redovisa aktiviteter inom områden som i liten utsträckning upplevs relevanta för verksamheten riskerar att urholka programmets legitimitet och övergripande relevans. Konsekvensen blir att nämnder och styrelser tenderar att 1) avstå från att redovisa aktiviteter 2) redogör för aktiviteter som skulle genomföras även utan programmets existens 3) redovisa aktiviteter för redovisningens skull. Det vill säga programmet blir i de fallen en pappersprodukt som i liten utsträckning har betydelse för nämnders och styrelsers prioriteringar.

Programmets effektivitet

Utvärderingen visar att antalet aktiviteter har liten betydelse för att uppnå målen om att personer med funktionsnedsättning ska delta på lika villkor i samhället. För att så ska ske behöver nämnder och styrelser göra en övergripande analys över vilka faktorer som påverkar målgruppens möjligheter att delta i samhället och utforma åtgärder i relation till en sådan analys. Att följa upp på antalet aktiviteter riskerar att premiera kvantitet istället för kvalitet.

Av vår genomgång av ett urval verksamhetsplaner framgår att endast en av sju nämnder uppnår målet om att redovisa tre aktiviteter per mål. Mot bakgrund av att uppföljningen är fragmenterad och genomförs på aktivitetsnivå går inte att fastställa huruvida programmet har bidragit till ett bättre bemötande av målgruppen.

Programmets process

Programmets definierade arbetssätt där de lokala funktionshinderråden tillsammans med förvaltningar och bolag arbetar fram aktiviteter fungerar olika väl inom staden. Det finns exempel där framtagande och uppföljning av aktiviteter sker genom en konstruktiv dialog mellan råd och förvaltning. De goda exemplen är dock få. Utvärderingen visar att avdelningschefer, representanter för råden liksom brukarorganisationerna upplever att processen med att ta fram och följa upp aktiviteter många gånger fungerar mindre tillfredställande.

Rekommendationer:

Mot bakgrund av de slutsatser som redovisas ger Ramböll följande rekommendationer inför en revidering av programmet:

- Låt programmet i större utsträckning återspegla de perspektiv som studier visar påverkar målgruppens möjligheter att ta del av samhället på lika villkor såsom ekonomi, hälsa och genus. Programmet behöver också synliggöra att målgruppen i större utsträckning är utsatta för olika typer av våld.
- Relevanta indikatorer utifrån programmets målsättningar behöver anges i Stockholms stads budget. Detta för att säkerställa att programmet följs upp.
- Överväg att i större utsträckning anpassa uppföljningen av programmet efter nämnders och styrelser mandat och ansvarsområden.
- Överväg att stryka kravet på tre aktiviteter per mål och låt uppföljningen av programmet ske på resultatnivå istället för på aktivitetsnivå.
- Överväg att skapa tydliga anvisningar för hur programmets resultat ska redovisas. Redovisning av programmets resultat behöver vara enhetlig för att dels underlätta jämförelser mellan nämnder och styrelser, dels underlätta för lokala funktionshinderråd och allmänhet att följa programmets progression.

BILAGA 1 REDOVISNING AV ENKÄTSRESULTAT

Tabell 4. Svar på frågan "Biståndshandläggaren bemöter mig på ett bra sätt"

Daglig verksamhet	Stämmer ej	Varken eller	Stämmer väl
2012	14 %	19%	67%
2013	18%	19%	63%
2014	17%	16%	67%
2015	13%	15%	71%
Genomsnitt 2012-2015	16%	17%	67%

Korttidsboende	Stämmer ej	Varken eller	Stämmer väl
2012	15%	22%	63%
2013	19%	17%	64%
2014	17%	14%	69%
2015	10%	12%	78%
Genomsnitt 2012-2015	15%	16%	69%

Gruppboende	Stämmer ej	Varken eller	Stämmer väl
2012	12%	19%	69%
2013	19%	21%	61%
2014	14%	17%	69%
2015	16%	18%	66%
Genomsnitt 2012-2015	15%	19%	66%

9

	2012	2013	2014	2015
Genomsnittlig svarsfrekvens för hela staden (Gruppboende, korttidshem, dagligverksamhet)	60 %	X	47 %	54 %

10

⁹ Ramböll har utifrån resultaten av brukarundersökningarna, själva utformat de tre svarskategorierna. (Skriv hur)

¹⁰ Ramböll har räknat ut den genomsnittliga svarsfrekvensen för enkäter gällande gruppboende, korttidshem samt dagligverksamhet genom att addera samtliga resultat per verksamhet för respektive år. 2013 lämnas blankt då ingen procentsats för svarsfrekvensen det året finns tillgänglig.