

Datum
2019-11-20

Ert datum
2019-08-22

Socialdepartementet

ESV dnr
2019-01044

Er beteckning
S2019/02213/FST

Handläggare
Klara Tomson

Yttrande över betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken SOU 2019:23

Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnar här sitt remissvar över betänkandet Styrkraft i funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23). ESV svarar på remissen utifrån sin uppgift att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen i staten.

Inledning

ESV anser att utredningen på ett förtjänstfullt sätt beskriver de särskilda utmaningar i styrningshänseende som finns kopplade till tvärsektoriella områden som funktionshinderspolitiken. ESV delar utredningens bedömning att funktionshinderspolitikens tvärsektoriella karaktär förutsätter ett bredare perspektiv på styrning. Inom funktionshinderspolitiken finns ett behov av en styrning som utgår från de varierande behov och förmågor som personer med funktionsnedsättning har, snarare än utgifts- och verksamhetsområdesindelningar. De synpunkter som ESV har på utredningens förslag är formulerade med utgångspunkt i denna bedömning.

Principen om universell bedömning

ESV delar utredningens bedömning att principen om universell utformning bör användas som vägledande princip i ett framtidsinriktat och proaktivt genomförande av den nya funktionshinderspolitiken.

En modern styrning genom samverkan

ESV tillstyrker att förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken ska fortsätta att vara den styrande förordningen för statliga myndigheters generella ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken. ESV stödjer utredningens förslag till ändring i förordningen om att myndigheter genom sin verksamhet ska bidra till det funktionshinderspolitiska målet. ESV anser vidare att förordningen bör hänvisa till den nya inriktningen för funktionshinderspolitiken som riksdagen har beslutat om.¹

¹ I den proposition där utformningen av en ny funktionshinderpolitik presenteras väljer regeringen att lyfta fram att genomförandet av den nya politiken ska inriktas mot fyra områden: 1) principen om universell utformning, 2) befintliga brister i tillgängligheten, 3) individuella stöd och lösningar för individens självständighet, 4) att förebygga och motverka diskriminering.

ESV avstyrker förslaget att de statliga myndigheternas generella ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken som regleras i förordningen (2001:526) förtydligas så att myndigheterna i sitt arbete med att nå det funktionshinderspolitiska målet tillämpar universell utformning. Förordningen bör istället innehålla en hänvisning till den nationella inriktningen som omfattar detta område.

ESV avstyrker att alla myndigheter ska ha god kunskap om FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och verka för att öka kunskapen om konventionen i samhället. Styrningen av myndigheter bör vara verksamhetsanpassad och ett sådant uppdrag ligger inte nödvändigtvis i linje med (alla) myndigheters uppdrag i övrigt.

Översyn av lagstiftning behövs

ESV stödjer utredningens uppfattning att en framtida MR-institution är lämpad att genomföra en aktuell genomlysning av svensk lagstiftning utifrån hur den står sig i överensstämmelse med FN-konventionen. Enligt Ds 2019:4 (sid. 134) ska emellertid ett sådant särskilt uppdrag finansieras särskilt.

Ökat inflytande och delaktighet för dem det berör

ESV stödjer utredningens förslag att myndigheter ska samråda med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning i processer som rör genomförande, uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Det är angeläget att samråden utformas med hänsyn till att det finns många olika funktionsnedsättningar. Det som är bra för en grupp med en viss funktionsnedsättning kan tvärtom vara problematiskt för en annan. Det är viktigt att eftersträva en god representation av mångfalden vad gäller funktionshinder vid samråden.

Utvecklingskraft lokalt och regionalt

ESV delar utredningens bedömning att regeringen bör uppmärksamma hur kommuner och regioner involveras och ges förutsättningar för att bidra till att FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förverkligas i offentlig verksamhet på lokal och regional nivå och att det nationella målet för funktionshinderspolitiken uppnås.

Mål och prioriterade samhällsområden

ESV stödjer utredningens förslag att prioritera ett antal samhällsområden för genomförandet av funktionshinderspolitiken. Valen motiveras väl. Samtidigt är det angeläget att öppna upp för att genomförandet av funktionshinderspolitiken kan kräva ett samspel mellan myndigheter, näringslivet och det civila samhället som skär över de utpekade samhällsområdenas gränser. Processer för framtagandet av handlingsplaner och indikatorer borde utformas med detta i beaktande (mer om det nedan).

Frågor av särskild vikt

ESV delar delvis utredningens bedömning och förslag avseende frågor av särskild vikt. Utredningen pekar ut följande frågor av särskild vikt: digitalisering, demokratisk delaktighet, rättssäkerhet och rättsväsende, fritid och idrott, folkhälsa, upphandling och konsumentfrågor. ESV delar bilden att dessa frågor är angelägna ur ett funktionshindersperspektiv. Utredningen bedömer att frågorna av olika skäl inte är lämpliga att hantera genom utredningens modell med prioriterade samhällsområden (det vill säga: arbete och försörjning, utbildning och livslångt lärande, transporter, kultur, hälso- och sjukvård samt tandvård, social välfärd och trygghet, bostad, byggd miljö och samhällsplanering). Utredningen föreslår därför att de behöver hanteras i särskild ordning. ESV betraktar de ovan nämnda frågorna som tvärfrågor som i många fall naturligt ingår i utredningens prioriterade samhällsområden med tillhörande mål. Frågorna kan inte på ett enkelt sätt separeras från de utpekade områdena/målen och bör behandlas med detta i beaktande – att de ingår i områdena – snarare än i särskild ordning.

Arbetsätt och myndigheter med särskilt ansvar

ESV stödjer förslaget att ge en myndighet inom varje område ett samordnande ansvar i förhållande till andra berörda myndigheter och aktörer. Däremot anser ESV att det arbetsätt som utredningen föreslår för myndigheterna behöver utvecklas för att skapa förutsättningar för en mer helhetsinriktad styrning.

Utredningen pekar på de problem som fanns med den tidigare styrningen där regeringen formulerade inriktningsmål för funktionshinderspolitiken och de sektorsansvariga myndigheterna formulerade delmål. Utredningen konstaterar att det gamla systemet led av att delmålen var mycket olika till sin karaktär och i flera fall ansågs harmoniera dåligt med de övergripande inriktningsmålen. Det finns en risk att det förslag på arbetsätt som utredningen för fram kan leda till liknande resultat.

Myndigheterna med samordningsansvar ska, enligt utredningens förslag, tillsammans med andra berörda parter, ansvara för att det för varje utpekat samhällsområde finns en genomförandeplan samt indikatorer för uppföljning. Enligt ESV:s bedömning skiljer sig förslagen på den typ av indikatorer som ska formuleras för varje område (strukturella indikatorer, processindikatorer, resultatindikatorer²) inte avsevärt från den tidigare styrningens delmål. Därmed blir skillnaden mellan den gamla politiken och det nya förslaget begränsad.

Utredningen föreslår vidare att ytterligare en eller flera myndigheter utöver den samordnande myndigheten ska ha ett utpekat ansvar för att bidra till genomförande och/eller uppföljning av funktionshinderspolitiken inom respektive område.

² *Strukturella indikatorer* som visar hur effektiv lagstiftningen och utfallet av lagstiftningen är för att uppnå målet, *Processindikatorer* som handlar om vad som görs för att förverkliga målet och vilka förutsättningar för jämlika villkor som skapas. Indikatorerna inkluderar verksamhet, åtgärder och program. *Resultatindikatorer* som visar på utfallet och som visar graden av förverkligandet av målet (SOU 2019:23, s. 202).

Analysmyndigheterna lyfts fram som exempel på myndigheter som skulle kunna få ett uppföljningsansvar. Här vill ESV poängtera att detta, för till exempel Myndigheten för kulturanalys, skulle bli en ny typ av uppdrag. Uppföljning är något annat än utvärdering. Inom exempelvis kulturens område följer de genomförande myndigheterna upp sin verksamhet medan Myndigheten för kulturanalys arbetar med utvärdering av politiken.

ESV vill även lyfta fram att de genomförande myndigheternas resultatredovisningar, enligt regeländringar i FÅB 3 kap. 1–2 §§, ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling. En del av den resultatinformation som utredningen efterfrågar kan således tänkas tas fram av de genomförande myndigheterna. Med utgångspunkt i de genomförande myndigheternas uppföljning skulle analysmyndigheterna eventuellt kunna ta fram kompletterande information.

Utredningen föreslår vidare att Myndigheten för delaktighet (MFD) ska få i uppdrag att genomföra en övergripande, tvärsektorieell rapport vartannat år baserad på rapporteringen från de olika samhällsområdena. Det behövs skapas förutsättningar för att denna rapport kan ha ett helhetsperspektiv och inte (enbart) blir en sammanfattning av de olika delarna. Exempelvis skulle indikatorer och handlingsplaner kunna utformas ur ett system-, eller livshändelseperspektiv, som tar hänsyn till att de hinder som finns för genomförandet av funktionshinderspolitiken kan skära över utgifts- och verksamhetsområden.³ För att åstadkomma detta krävs samverkan mellan de utpekade myndigheterna inom de prioriterade samhällsområdena när indikatorer tas fram.

Krav på indikatorer och genomförandeplan

ESV stödjer delvis utredningens förslag om hur indikatorer och genomförandeplan ska tas fram. ESV instämmer med att indikatorer och genomförandeplaner bör utgå från nulägesanalyser. I enlighet med ovan anser ESV emellertid att man i detta arbete måste ta hänsyn till att de hinder som finns kan behöva hanteras av aktörer inom olika samhällsområden. Om fokus för genomförandeplanerna riktas inom de utpekade samhällsområdena riskerar eventuella (betydelsefulla) samspel över områdesgränser att hamna i skuggan.

ESV anser vidare att de riktlinjer för hur indikatorer ska formuleras och vilken typ av indikatorer som föreslås i utredningen kan leda fel (riktlinjerna för strukturella indikatorer, processindikatorer, resultatindikatorer, sid. 202). Det finns risker med indikatorer som mäter prestationer. Sådana mätverktyg kan leda till pinnräkning och att prestationerna blir ett mål i sig. Detta kan i sin tur leda till oönskade effekter i relation till det bakomliggande målet. Indikatorer bör mäta utfall och/eller effekter kopplade till ett specifikt mål. En indikator kan exempelvis mäta i vilken utsträckning som utfallet i förhållande till målen har förändrats i målens riktning.

³ Jfr BRÅ Rapport 2018:88. *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter.*

Frågor kopplade till vilka insatser som genomförts kan vanligtvis följas upp och besvaras utan indikatorer.

Tydligt och sammanhållet system för uppföljning och analys

ESV anser att utredningens förslag att levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning ska inrättas som ett nytt statistikområde för officiell statistik motiveras väl. Att mäta skillnader i livsvillkor är emellertid förknippat med metodologiska utmaningar oavsett vilken diskrimineringsgrund som beaktas. Exempelvis måste sådana mätningar ta hänsyn till att personer med funktionsnedsättning inte är en homogen grupp. Utredningen föreslår att Statistiska centralbyråns (SCB:s) uppdrag bör vara inriktat på vad som är möjligt utifrån befintlig statistik, bland annat genom att samordna definitioner och andra kvalitetsfrågor. ESV delar denna bedömning. Upprättandet av ett nytt statistikområde är resurskrävande och det är angeläget att man i det arbetet utgår från tillgänglig statistik.

ESV stödjer förslaget att Myndigheten för delaktighet (MFD) får ett ansvar för övergripande uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. Utredningen är emellertid vag avseende hur MFD:s övergripande uppföljning ska genomföras och samordnas i relation till kommuner och regioner.

En nationell samordnare

ESV avstyrker förslaget att en nationell samordnare bör tillsättas med uppdrag att främja genomförandet av den nya funktionshinderspolitiken. ESV anser att detta riskerar leda till otydliga mandat och rollfördelning mellan å ena sidan Myndigheten för delaktighet och de samordningsansvariga myndigheterna och, å andra sidan, den nationella samordnaren. De resonemang om governance som förs av utredningen implicerar att styrningen (inklusive framtagandet av genomförandeplaner och indikatorer) utvecklas i dialog med berörda parter. I de fall genomförandet av funktionshinderspolitiken är beroende av ett samspel mellan statliga myndigheter och kommuner/landsting bör de samordnande myndigheterna således föra en dialog med företrädare för kommuner och regioner i detta arbete. Om dessutom en nationell samordnare ska föra dialog med kommuner och regioner finns en risk för otydlighet i statens kommunikation.

Som nämnt ovan föreslås MFD få ett ansvar för övergripande uppföljning och analys av funktionshinderspolitiken. I detta arbete ingår, enligt utredningen, att värdera utvecklingen utifrån det nationella målet för funktionshinderspolitiken och att utifrån ett helhetsperspektiv peka ut särskilt angelägna problem och brister samt identifiera påverkbara hinder för jämlikhet och delaktighet. Detta uppdrag riskerar att krocka med utredningens förslag att den nationella samordnaren ska skapa en gemensam mål- och problembild mellan staten och kommunsektorn (en sådan problembild ingår rimligen i MFD:s analys).

ESV opponerar sig även mot utredningens motivering för tillsättandet av en nationell samordnare med hänvisning till att uppdraget att verka för funktionshinderspolitikens genomförande genom informationsverksamhet skulle vara förenat med svårigheter för en myndighet. Enligt regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175, avsnitt 5.3.3) bör myndigheter få använda information i sin verksamhetsutövning som ett medel i syfte att påverka kunskaper, attityder och beteenden, under förutsättning att informationen är saklig och opartisk, att insatsen ligger inom ramen för myndighetens uppgifter och inte står i konflikt med någon annan uppgift eller roll som myndigheten har.

Konsekvensanalys

Utredningen ska lämna förslag som kan finansieras inom befintliga ramar. Genomförandet av funktionshinderspolitiken och de förslag som formuleras i utredningen är emellertid förknippade med kostnader. Samtidigt är utredningen oklar med vad, exempelvis, tillämpningen av principen om universell utformning skulle kosta för myndigheterna. Utredningens förslag skulle kunna innebära nya kostnader för myndigheterna och därmed behov av omprioriteringar, eller effektiviseringar. Givet detta är det viktigt att beräkna vilka kostnader som förslagen är förknippade med så att konsekvenserna för myndigheternas verksamhet i övrigt kan beaktas.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Klara Tomson har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Peter Kvist och enhetschef Martin Sparr medverkat.

Datum: 2019-11-20

Underskrift

Clas Olsson

Namnförtydligande

Föredragande

Klara Tomson

Namnförtydligande