



DATUM  
2016-12-19  
ERT DATUM  
2016-10-06

DIARIENR  
2016/187-4  
ER BETECKNING  
S2016/04598/FST

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## **En funktionshinderspolitik för ett jämlikt och hållbart samhälle – Myndigheten för delaktighets förslag på struktur och genomförande, uppföljning och inriktning inom funktionshinderspolitiken**

Statskontoret instämmer i Myndigheten för delaktighets analys att styrningen och uppföljningen av funktionshinderspolitiken behöver förenklas och förbättras. Vi instämmer också i att styrningen av de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra politiken fortsatt bör utgå från resultatstyrningens principer och att ansvaret bör regleras i förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. Statskontoret är dock tveksamt till om myndighetens föreslagna mål för politiken kommer att göra den sektorsövergripande styrningen effektivare och uppföljningen enklare.

Statskontoret konstaterar att Myndigheten för delaktighet inte har genomfört sitt uppdrag enligt regeringens direktiv. Myndigheten redovisar på eget initiativ ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken. Samtidigt har myndigheten inte genomfört ekonomiska konsekvensanalyser av sina förslag. Många av förslagen är till följd av detta inte tillräckligt underbyggda till stöd för politiska avvägningar och prioriteringar. Statskontoret anser därför att förslagen kräver vidare analys och beredning innan de kan ligga till grund för regeringens och riksdagens beslut om funktionshinderspolitiken för de kommande åren.

### **Ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken**

Myndigheten för delaktighet lämnar förslag på ett nytt nationellt mål för funktionshinderspolitiken och en ny inriktning för arbetet. Regeringen har i uppdraget till myndigheten inte efterfrågat ett nytt nationellt mål. Snarare har regeringen angett att uppdraget ska genomföras utifrån de övergripande (nuvarande) målen och inriktningen för funktionshinderspolitiken och utgå från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Myndigheten föreslår att det nya nationella målet tar utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna snarare än för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Det som är specifikt för funktionshinderspolitiken behandlas i de generella principerna och den underliggande målstrukturen.



Det nya nationella målet sätter också fokus på den ytterst önskade effekten av politiken genom att den ska *säkerställa* delaktighet för alla personer med funktionsnedsättning. Det kan jämföras med målet för folkhälsopolitiken som är att skapa *samhälleliga förutsättningar* för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Politikområdena har likheter genom att de båda är sektorsövergripande och att ett framgångsrikt genomförande kräver insatser av många aktörer. Statskontoret menar att perspektivvalet har stor betydelse för inriktningen på arbetet och för vilka resurser som regeringen och riksdagen kan behöva avsätta för att nå målet.

### **Underlag för prioritering av angelägna behov och insatser**

Statskontoret har svårt att utläsa vilka behov och utvecklingsinsatser som Myndigheten för delaktighet har identifierat som de mest angelägna för funktionshinderspolitiken framöver. Myndigheten anger visserligen elva prioriterade samhällsområden med ett stort antal tillhörande mål, men utgångspunkten för valet har snarast varit att de ska vara heltäckande utifrån det föreslagna nationella målet samt artiklarna i FN-konventionen. Under respektive samhällsområde anger myndigheten därefter utvecklingsområden av olika karaktär. Statskontoret menar att regeringen på ett övergripande plan inte har fått ett tillräckligt tydligt underlag till stöd för vilka behov och offentliga insatser som bör prioriteras.

### **Målen och målstrukturen för den kommande strategin**

Statskontorets tidigare analyser av verksamheter som är av sektorsövergripande karaktär visar att det finns utmaningar med att styra verksamheten på ett effektivt sätt. Det krävs att mål, uppgifter och ansvarsgränser är tydliga, samtidigt som de berörda aktörerna behöver samverka. Statskontoret befarar att de mål och den relativt komplexa målstruktur för funktionshinderspolitiken som myndigheten föreslår kommer att ge begränsade förutsättningar för en effektiv resultatstyrning och relevant uppföljning. Vi har bland annat svårt att se en tydlig linje från det nationella målet till de effektmål och resultatmål som myndigheten föreslår för varje samhällsområde samt hur de generella principerna för och inriktningen på det funktionshinderspolitiska arbetet tas om hand i styrmodellen.

Konkreta, realistiska och mätbara mål brukar anses vara en förutsättning för både ett effektivt genomförande och en relevant uppföljning och utvärdering. Myndighetens föreslagna effektmål och resultatmål uppfyller inte sådana kriterier. Exempelvis innehåller varje resultatmål ibland flera mål, perspektiv och aktörer, ofta angivna i vaga termer. Det skulle behövas mer konkreta angivelser av vilka resultat som förväntas för att det ska bli möjligt att bedöma utfallet i förhållande till målen.

De föreslagna målen kommer sannolikt att ge litet stöd för myndigheterna när de i nästa steg ska planera och prioritera konkreta insatser och aktiviteter. Å ena sidan är detta bra eftersom det är de som ytterst måste avgöra vilka insatser som är möjliga och ekonomisk försvarbara att genomföra inom ramen för de medel som regeringen och riksdagen har tilldelat dem. Å andra sidan ger oprecisa mål begränsad styreffekt.

Statskontoret anser också att det kvarstår strategiska överväganden om hur regeringen kan få kommunerna, landstingen och regionerna att genomföra de åtgärder som krävs för att de politiska målen ska kunna nås. Myndigheten för delaktighet hänskjuter avgörandet i denna fråga till regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting som förväntas ta fram en gemensam vision för funktionshinderspolitiken. Denna vision kommer sedan att behöva införlivas i styrmodellen som riskerar att göra den ännu mer komplex.

### **De ekonomiska konsekvenserna av förslagen**

Regeringen klargör i uppdraget till Myndigheten för delaktighet att de förslag som myndigheten lämnar ska vara samhällsekonomiskt effektiva, kostnadseffektiva och rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Eftersom myndigheten inte har redovisat några ekonomiska konsekvensanalyser går det inte att bedöma om så skulle bli fallet. Därmed är förslagen inte heller tillräckligt underbyggda och avvägda, varken i sin helhet eller i sina olika delar.

Mot bakgrund av de ambitiösa effektmål och resultatmål som myndigheten föreslår för funktionshinderspolitiken framöver bedömer Statskontoret att förslagen inte kommer att rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Rimligen uppstår stora kostnader till följd av att de funktionsnedsatta rättigheter ska säkerställas, även om de ökade kostnaderna på lång sikt kan komma att kompenseras av minskade kostnader till följd av ökad inkludering i samhället och arbetslivet. Myndigheten konkretiserar eller analyserar dock inte vad rättighetsperspektivet innebär och skulle kunna komma att få för ekonomiska konsekvenser för dem som ska genomföra politiken. Även i denna del hade en konsekvensanalys kunnat bidra på ett bra sätt.

En annan fråga som myndigheten inte analyserar närmare är vilket utrymme statliga och kommunala myndigheter i praktiken har att styra om sin verksamhet på det sätt som de funktionshinderspolitiska målen förutsätter, utan att befintliga verksamheter påverkas. Ett närmare resonemang om sådana, många gånger svåra, avvägningar hade varit motiverat till stöd för en samlad analys av de risker förslagen medför och hur de skulle kunna hanteras på bästa sätt.

## **Ansvars- och finansieringsprincipen**

Statskontoret tolkar att Myndigheten för delaktighet hänvisar till ansvars- och finansieringsprincipen som ett sätt att svara upp mot regeringens krav om att förslagen ska rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Principen sägs innebära att varje samhällssektor ska anpassa sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare och att kostnaderna för detta ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. Utan närmare motivering föreslår myndigheten att denna princip ska gälla för de offentliga aktörernas insatser. Myndigheten analyserar exempelvis inte hur principen förhåller sig till den kommunala finansieringsprincipen som innebär att kommunerna ska kompenseras för kostnader för tillkommande uppgifter som staten beslutar om.

## **Styrningen av ansvaret genom förordning 2001:526**

Myndigheten för delaktighet föreslår att de statliga myndigheternas ansvar för genomförande och uppföljning av politiken enbart ska regleras i förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. Statskontoret föreslog i myndighetsanalysen av Myndigheten för delaktighet (2016:18) att myndighetens uppföljning av de statliga myndigheternas insatser bör utgå från denna förordning. Myndighetens förslag ligger därmed i linje med vårt. Statskontoret vill dock inte utesluta att regeringen vid behov kan behöva använda sig av kompletterande styrmedel som exempelvis särskilda regeringsuppdrag.

Vi är tveksamma till om det av kostnadsskäl är motiverat att de statliga myndigheterna ska följa upp och återrapportera utfallet av sina aktiviteter varje år. Periodiciteten i återrapporteringen bör i första hand styras av regeringens och Regeringskansliets informationsbehov.

## **Rollen för Myndigheten för delaktighet**

Myndigheten för delaktighet har i förordning 2001:526 inte behandlat sin egen roll i uppföljningen av funktionshinderspolitiken. Liksom tidigare framgår enbart att de statliga myndigheterna vid behov ska samråda med Myndigheten för delaktighet om hur de kan utforma sina insatser. I rapporten beskriver myndigheten att den kommer att koncentrera sig på kunskap, stöd och uppföljning.

För att Myndigheten för delaktighet ska kunna leva upp till sådana förväntningar behöver myndigheten internt nå konsensus om sitt uppdrag och med framgång genomföra det omfattande utvecklingsarbete som den har framför sig. Statskontoret bedömde i myndighetsanalysen våren 2016 att myndigheten under sina två första år inte hade bedrivit en effektiv verksamhet, att



myndigheten fortfarande sökte sin roll i funktionshinderspolitiken och att den ännu inte hade hittat lämpliga former för sitt kunskapsbaserade arbete och för stödet till dem som ska genomföra politiken.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Annika Gustafsson samt utredare Henrik Elmefur, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Henrik Elmefur