



2008:8

# Verksamheter för funktionshindrade

– förslag till ny bidragsprocess för anslaget  
16:4





MISSIV

DATUM  
2008-05-27  
ERT DATUM  
2007-08-23

DIARIENR  
2007/166-5  
ER BETECKNING  
S2007/7116/ST  
(delvis)

Regeringen  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att granska bidraget till viss verksamhet för personer med funktionshinder

Statskontoret har på uppdrag av regeringen granskat bidragsgivningen från anslaget 16:4, *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder*. I uppdraget har bl.a. ingått att kartlägga och analysera den nuvarande styrningen och uppföljningen av bidragen, att undersöka om bidrag till nuvarande verksamheter kan ingå i annan samhällsfinansierad verksamhet samt att föreslå hur mål ska sättas och vilka kriterier som ska gälla för fördelning av bidrag.

Uppdraget redovisas härmed i rapporten *Verksamheter för funktionshindrade – förslag till ny bidragsprocess för anslaget 16:4* (2008:8)

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, avdelningsdirektör Rickard Broddvall, föredragande, avdelningsdirektör Jan Möller, avdelningsdirektör Ola Norr, och Claudia Polo Valderrama (praktikant) var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Rickard Broddvall

# Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>15</b>
1.1	Uppdraget till Statskontoret	15
1.2	Bidragsmottagare	16
1.3	Uppläggning av arbetet	18
1.4	Tolkning av uppdraget	18
1.5	Rapportens disposition	19
<b>2</b>	<b>Den nationella handikappolitiken</b>	<b>21</b>
2.1	Mål, ansvar, styrning och organisation i handikappolitiken	21
2.2	Aktuella utredningar och aktiviteter	26
<b>3</b>	<b>Statsbidragsgivningen från anslaget 16:4</b>	<b>29</b>
3.1	Tidigare utredningar	29
3.2	Anslagets utveckling och utformning sedan 1953	31
3.2	Synpunkter från nuvarande bidragsmottagare	44
<b>4</b>	<b>Normer och bidragsgivning</b>	<b>47</b>
4.1	Olika bidragsformer	47
4.2	Hur borde ett system för verksamhetsbidrag vara utformat?	48
4.3	Idealbilden och anslaget 16:4	52
4.4	Idealbilden och andra system för statsbidrag	53
4.5	Problem med den nuvarande styrningen	56
<b>5</b>	<b>Den nya bidragsprocessen</b>	<b>59</b>
5.1	Inledning	59
5.2	Formulering av mål för anslaget	61
5.3	Vilka organisationsformer bör få bidrag?	63
5.4	Det nya ansökningsförfarandet	65
5.5	Omprövning av anslag och bidrag	69
5.6	Författningsstöd	69
5.7	Förslag till tidplan	70

<b>6</b>	<b>Överväganden om verksamheterna</b>	<b>73</b>
6.1	Utgångspunkter för analysen	73
6.2	Överväganden om verksamheterna	75
6.3	Summering	98
<b>7</b>	<b>Konsekvenser av våra förslag</b>	<b>101</b>

## **Bilaga**

Bilaga	Regeringsuppdrag	105
--------	------------------	-----

# Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag granskat bidraget till viss verksamhet för personer med funktionshinder. I uppdraget ingår att kartlägga och analysera styrningen och uppföljningen av bidraget samt undersöka om bidrag som ges till nuvarande verksamheter kan ingå i annan samhällsfinansierad verksamhet. Statskontoret ska också lämna förslag på hur mål kan sättas och vilka kriterier som ska gälla för hur bidragen ska fördelas. Statskontoret ska dock inte granska de enskilda verksamheterna som får bidrag.

Regeringen beslutar om bidraget och anger både mottagare och belopp i Socialstyrelsens regleringsbrev under anslag 16:4. Under år 2008 får nio organisationer bidrag för olika verksamheter som bedömts vara av betydelse för personer med funktionshinder.<sup>1</sup> Från anslaget utgår ca 80 mkr i bidrag under 2008 (exkl. bidrag till Hjälpmedelsinstitutet).

## **Kartlägga och analysera styrningen och uppföljningen av verksamhetsbidragen**

Statskontoret konstaterar att styrningen och uppföljningen av anslaget 16:4 avviker markant såväl från andra liknande statsbidrag som från Regeringskansliets riktlinjer för statsbidrag som beslutas av regeringen eller Regeringskansliet.

Statskontorets slutsats är att bidragsgivningen från anslaget 16:4 inte sker på ett transparent sätt och inte heller på grunder som är kända för andra än regeringen. Den nuvarande bidragsprocessen behöver därför förändras i grunden.

Staten ger statsbidrag till ett mycket stort antal ideella organisationer, stiftelser och andra aktörer från många anslag. Anslaget 16:4 avviker från i princip alla andra anslag för statsbidrag till ideella organisationer. Det saknas t.ex. författningsstöd för hela anslaget och explicita grunder för vad bidraget syftar till, motiv varför vissa aktörer beviljas bidrag men inte andra och kriterier som ansökan prövas mot. Bidraget beslutas inte av en statlig myndighet utan direkt av regeringen och

---

<sup>1</sup> Hjälpmedelsinstitutet får också bidrag via anslag 16:4, men enligt Statskontorets uppdrag ska detta bidrag inte granskas.

endast befintliga bidragsmottagare kan ansöka om statsbidrag. Vidare saknas återrapportering av resultat och former för regelbunden omprövning.

Den nuvarande styrningen består i huvudsak av de övergripande nationella handikappolitiska målen, målet för anslaget 16:4 och anslagsvillkoren i Socialstyrelsens regleringsbrev. Syftet med denna ordning verkar ha varit att åstadkomma ett ”flexibelt anslag för statsbidrag”.

Två bidrag i anslaget regleras separat i en lag respektive en förordning. Det gäller bidragen till SRF:s verksamhet med ledarhundar och till vissa handikapporganisationers rekreationsanläggningar.

### **Bedöma om Socialstyrelsens nuvarande uppdrag att följa upp verksamhetsbidragen är ändamålsenligt**

Statskontoret konstaterar att Socialstyrelsen nu inte har ett uttalat uppdrag från regeringen att kontinuerligt följa upp bidragen och deras användning.
--

Socialstyrelsen har idag inget uttalat uppdrag från regeringen att löpande följa upp bidragen och deras användning. Det enda som nu sägs i Socialstyrelsens regleringsbrev är att organisationer som fått statsbidrag är skyldiga att på begäran lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning. Fram till år 2004 har Socialstyrelsen haft i uppdrag i regleringsbreven att följa upp och utvärdera bidraget.

### **Bedöma om nuvarande beslutsordning för utbetalning av statsbidrag är ändamålsenlig**

Statskontoret anser att nuvarande beslutsordning inte är ändamålsenlig.
---

Enligt den nuvarande beslutsordningen anger regeringen i regleringsbrevet till Socialstyrelsen vilka organisationer och verksamheter som ska få bidrag samt bidragsbeloppens storlek. Statskontoret anser, i enlighet med Regeringskansliets egna riktlinjer för bidragsgivning, att beslut om bidrag bör fattas av statliga myndigheter och inte direkt av regeringen.

Den nuvarande ansökningsprocessen är statisk eftersom det finns små möjligheter att påverka bidragsbeloppen. Nya mottagare har inte heller någon möjlighet att ansöka. Vidare är kommunikationen mellan Socialstyrelsen och bidragsmottagarna mycket begränsad.

### **Undersöka om bidragen till nuvarande verksamheter kan ingå i annan samhällsfinansierad verksamhet**

Statskontoret har bedömt om nuvarande bidragsmottagare kan ingå i annan samhällsfinansierad verksamhet. Utifrån denna bedömning har vi delat in verksamheterna i tre kategorier:

- verksamheter som bör finansieras via andra anslag,
- verksamheter som bör utredas med inriktning att finansieras via andra anslag och
- verksamheter som kan söka bidrag i en ny bidragsprocess.

Frågan handlar om att klargöra om ansvar och/eller finansiering för verksamheten kan föras över till en offentlig huvudman. Utgångspunkten är ansvars- och finansieringsprincipen, dvs. att varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den även blir tillgänglig för personer med funktionshinder. Särskilda åtgärder ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. I vår bedömning ingår även om förutsättningarna för kvaliteten i verksamheten förbättras med en sådan förändring. Statskontoret föreslår följande.

### **Bidrag som bör överföras**

- Synskadades Riksförbund för verksamheten med ledarhundar, som enligt riksdagen ska utvärderas och i avvaktan på den utvärderingen bör finansieras via en ny anslagspost i anslaget 16:4.
- Naturhistoriska riksmuseet/Palynologiska Laboratoriet för verksamheten med prognostisering av pollen och sporallergener, som i avvaktan på utredning bör överföras till Naturhistoriska riksmuseet och finansieras via anslaget 28:27, *Centrala museer: Myndigheter*, förslagsvis från en ny delpost i anslagspost 3 som museet disponerar.
- Neurologiskt Handikappades Riksförbund/HjälpmiddelsCenter Väst AB för verksamheten med nationellt kunskapscenter om förflytt-

ningslösningar, som bör överföras till Hjälpmedelsinstitutet och ingå i institutets delpost i anslaget 16:4.

- Ågrenska stiftelsen för verksamheten för familjer med barn som har sällsynta diagnoser, som bör finansieras från anslagspost 5 i anslaget 16:3, *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd*.
- Vissa handikapporganisationers rekreationsanläggningar, som bör kategoriseras som anläggningsbidrag och finansieras från något annat anslag, förslagsvis via en ny anslagspost 2 i anslaget 16:5, *Bidrag till handikapporganisationer*.

### **Bidrag som bör utredas närmare**

- Iris Hantverk AB för borstbindarverksamheten, med inriktning att finansieringen överförs till Arbetsförmedlingen.
- Synskadades Riksförbund för arbetsmarknadsprogrammet för synskadade, med inriktning att ansvar och finansiering överförs till Arbetsförmedlingen.
- Synskadades Riksförbund för utgivning av tidningar på tal och i punktskrift samt Punktskriftsprogrammet och Föreningen Sveriges Dövblinda för produktion av nyhetstidningen NUET, med inriktning att ansvaret och finansieringen överförs till någon av de statliga myndigheterna på kulturområdet (Taltidningsnämnden, Tal- och Punktskriftsbiblioteket eller Statens kulturråd).
- Synskadades Riksförbund för telefaxprogrammet (lästjänst), med inriktning att ansvar och finansiering för lästjänster bör ligga på en offentlig huvudman.
- Sveriges Dövas Riksförbund, där regeringen mot bakgrund av förslaget till ny språklag bör låta utreda vilken statlig myndighet som bör ansvara nationellt för teckenspråksfrågor.

### **Bidrag som bör inordnas i den nya bidragsprocessen**

- Synskadades Riksförbund för programmet för synskadade med ytterligare funktionshinder.
- Föreningen Sveriges Dövblinda för produktion av informationskällor och administration av kommunikationstjänster via databaser för dövblinda och synskadade.

- Föreningen Rekryteringsgruppen för lägerverksamhet och uppsökande verksamhet för ryggmärgsskadade.
- Stiftelsen Rikstolktjänst för tolktjänst för förtroendevalda i vissa handikapporganisationer.

När vi föreslår att vissa av verksamheterna ska finansieras via andra anslag innebär detta inte att de ska ses som mer ”skyddade” än de som föreslås ingå i den nya bidragsprocessen. Verksamheterna prövas då på samma sätt som all annan statligt finansierad verksamhet.

### **Hur ska mål sättas för verksamheterna och hur kan uppföljningen av bidragen förbättras?**

Statskontoret föreslår en ny bidragsprocess, som innebär att regeringen i en förordning formulerar ett tydligt mål för vad bidragen syftar till. Vidare föreslår Statskontoret att Socialstyrelsen årligen gör en samlad redovisning av bidraget till regeringen.

Den nya bidragsprocess vi föreslår bygger till stor del på den process som gäller för de statsbidrag Socialstyrelsen fördelar enligt förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området.

Det nya målet bör anges i en förordning och syfta till att tydligt peka ut vilka typer av verksamheter som kan beviljas bidrag. Målet ska också kunna utgöra en grund för prövning av ansökningar och för bidragsgivarens uppföljning. Det krävs ett politiskt ställningstagande från regeringen om hur målet ska formuleras.

Vi anser att bidrag från det framtida 16:4 bör vara avsedda för att stödja verksamheter som kompletterar och/eller förstärker statens, landstingens och kommunernas insatser. Personer med funktionshinder kan t.ex. ha behov som kräver stöd av personer med en särskild kompetens som kan vara svår att upprätthålla inom alla landsting och kommuner. Den verksamhet man söker medel för bör därför vända sig till personer med funktionshinder i hela landet.

I den framtida bidragsprocessen ligger fokus på de funktionshindrade och verksamheter som är till störst nytta för dem. De kriterier för

beslut om bidrag som Socialstyrelsen föreslås ta fram bör bl.a. utgå från behovet hos den aktuella målgruppen för verksamheten. Det är samtidigt viktigt att den nya bidragsprocessen vänder sig till olika grupper av personer med funktionshinder.

Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att årligen göra en samlad redovisning till regeringen. Efter som längst fem år bör regeringen låta en oberoende part göra en övergripande utvärdering av hela bidraget och processen.

### **Vilka kriterier ska gälla för fördelning av statsbidrag?**

Statskontoret föreslår att bidragsprocessen ska vara öppen, med en tydlig ansvarsfördelning där Socialstyrelsen fattar beslut om bidrag utifrån en av regeringen beslutad förordning. Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att utarbeta kriterier för hur ansökningarna ska bedömas. Statskontoret föreslår att ideella föreningar och stiftelser utan vinstintresse ska kunna söka bidraget.

Statskontorets utgångspunkt är att skapa en ny bidragsprocess som är tydligare än idag och som har ett öppet ansökningsförfarande. Med vårt förslag är det Socialstyrelsen som, utifrån mål i en förordning, prövar ansökningar och fattar beslut om vem som får bidrag och hur mycket.

*Ideella föreningar och stiftelser utan vinstintresse* bör kunna söka bidrag från det framtida anslaget 16:4, men inte statliga myndigheter, aktiebolag eller andra organisationsformer som syftar till att främja ägarnas/medlemmarnas ekonomiska intressen. Organisationerna bör ha varit verksamma under viss tid, exempelvis minst två år.

Kriterier för bedömning av ansökningar behöver tas fram efter att regeringen fattat beslut om en förordning. Statskontoret har därför inte lagt ett heltäckande förslag med sådana kriterier. Regeringen bör därför ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram kriterier för hur ansökningar ska bedömas när förordningen har fastställts. Vidare bör regeringen överväga möjligheten att beslut om bidrag avser såväl det närmaste året som ett preliminärt beslut för de två efterföljande åren.

Socialstyrelsen bör ha en fortlöpande kommunikation med bidragsmottagarna och bl.a. arrangera konferenser med intresserade organisationer inför varje bidragsår.

### **Den fortsatta vägen mot en ny bidragsprocess**

Statskontoret anser att en ny bidragsprocess tidigast kan införas år 2010. Skulle de förberedelser som krävs före ett införande inte hinnas med bör detta istället ske år 2011.

Regeringens ambition bör vara att den nya bidragsprocessen tillämpas fr.o.m. år 2010. Innan en ny bidragsprocess införs krävs vissa förberedelser. Utredningar måste göras kring vissa nuvarande bidragsmottagares verksamheter, en förordning ska utarbetas liksom riktlinjer för prövning av ansökan. Om förberedelserna skulle ta så lång tid att införandet inte kan ske till år 2010, bör det istället ske år 2011.

### **Konsekvenser av förslagen**

Statskontoret ser flera konsekvenser av att införa en ny bidragsprocess.

- Fler ansökningar kan komma att lämnas in.
- Riktlinjer behövs för hur ansökningar ska hanteras om de sökta beloppen totalt är större än anslaget.
- Statens kostnader kan öka om ansvar för verksamheter förs över från ideella organisationer till en offentlig huvudman.
- Anslaget bör justeras utifrån vilken typ av verksamheter som överförs till den nya bidragsprocessen, att nya mottagare kan ansöka och den politiska ambitionsnivån för kompletterande/förstärkande insatser.
- Resurser krävs på Socialstyrelsen för att hantera den nya bidragsprocessen.



# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret fick den 23 augusti 2007 i uppdrag av regeringen (Socialdepartementet) att granska anslaget 16:4, *Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder*. Som en följd av Statskontorets dåvarande resurssläge inledde Statskontoret, i samråd med Socialdepartementet, arbetet först i december 2007. Enligt direktiven ska Statskontoret

- kartlägga och analysera styrningen och uppföljningen av verksamhetsbidragen,
- bedöma om Socialstyrelsens nuvarande uppdrag att följa upp verksamhetsbidragen är ändamålsenliga,
- undersöka om bidragen som ges till nuvarande verksamheter kan ingå i annan samhällsfinansierad verksamhet,
- undersöka om den nuvarande beslutsordningen för utbetalning av statsbidrag är ändamålsenlig,
- lämna förslag på hur mål ska sättas för verksamheterna i förhållande till de bidrag som beviljas och hur uppföljningen av bidragen kan förbättras, samt
- lämna förslag på vilka kriterier som ska gälla för hur statsbidragen ska fördelas.

Bidraget till Hjälpmedelsinstitutet, som nyligen överförs till anslaget 16:4, ska inte granskas inom ramen för detta uppdrag. Socialstyrelsen ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 juni 2008. Uppdraget redovisas i sin helhet i bilaga 1.

## 1.2 Bidragsmottagare

Anslaget 16:4 har sitt ursprung i början av 1950-talet, då statsbidrag fördelades till De blindas förening (nuvarande Synskadades Riksförbund). Eftersom systemen för statens styrning och uppföljning av statsbidragen har vuxit fram över tid har vi valt att följa anslagets utveckling från år 1953 och fram till idag. Därigenom kan vi se när nya bidragsmottagare har tillkommit och för vilka verksamheter som de beviljats statsbidrag. Statsbidragen fördelas som verksamhetsbidrag. Följande aktörer får bidrag från anslaget 16:4 under år 2008.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Enligt uppdraget ska vi inte granska bidraget till Hjälpmedelsinstitutet och av det skälet saknas detta bidrag i figur 1.1.

**Figur 1.1 Bidragsmottagare, verksamheter och bidragsbelopp**

Mottagare	Verksamhet	Utbetalda belopp (mkr)
SRF 1	Sysselsättningsfrämjande verksamhet för synskadade hantverkare.	8,03
SRF 2	Anskaffning och placering av ledarhundar för synskadade, m.m.	23,90
SRF 3	Arbetsmarknadsstöd för synskadade, verksamhet för synskadade med ytterligare funktionshinder, utgivning av tidningar på tal och i punktskrift, lästjänst via fax samt produktion av material i punktskrift.	10,07
FSDB	Produktion av informationskällor för dövblinda personer, elektronisk nyhetservice och utveckling av databaser	6,86
SDR	Verksamhet för att stärka teckenspråkets ställning.	2,80
Rikstolk.	Tillhandahålla tolkservice till förtroendevalda i vissa organisationer.	8,89
NRM	Prognostisering och rapportering av pollenhalter m.m.	0,67
RG	Lägerverksamhet och uppsökande verksamhet främst för personer med ryggmärgsskada.	2,39
NHR/HjV	Kunskapscenter för förflyttningslösningar.	1,12
Ågrenska	Riksverksamhet för små och mindre kända handikappgrupper.	2,79
Rekr.anl.	Driva riksomfattande rekreationsanläggningar för personer med funktionshinder.	12,92

SRF 1 = Iris Hantverk AB, SRF 2 = ledarhundar, SRF 3 = Viss övrig verksamhet, FSDB = Föreningen Sveriges Dövblinda, SDR = Sveriges Dövas Riksförbund, Rikstolk. = Stiftelsen Rikstolktjänst, NRM = Naturhistoriska riksmuseet (palynologiska laboratoriet), RG = Föreningen Rekryteringsgruppen Aktiv Rehabilitering, NHR/HjV = Neurologiskt Handikappades Riksförbund/HjälpmiddelsCenter Väst AB, Rekr.anl. = handikapporganisationers rekreationsanläggningar som får stöd enligt förordning (1994:950).

## 1.3 Uppläggning av arbetet

En projektgrupp bestående av Rickard Broddvall (projektledare), Jan Möller och Ola Norr bildades vid Statskontoret. Claudia Polo Valderrama, praktikant från Stockholms universitet, har ingått i projektgruppen under två praktikperioder.

Den kartläggande delen av uppdraget har genomförts i form av litteratur- och dokumentstudier. Vi har också intervjuat företrädare för samtliga berörda organisationer, men också företrädare för andra organisationer och myndigheter.

Projektgruppens arbete har kvalitetssäkrats genom att interna referenspersoner har läst och lämnat synpunkter på utkast till rapporttext. Vi har även ordnat en träff med samtliga nuvarande bidragsmottagare (inklusive Hjälpmedelsinstitutet) i slutet av projektarbetet samt gjort förlöpande redovisningar av arbetsläget med uppdragsgivaren (Socialdepartementet). Preliminära slutsatser och förslag har också presenterats och diskuterats vid ett gemensamt möte med Socialdepartementet och Socialstyrelsen.

## 1.4 Tolkning av uppdraget

Statskontorets uppdrag är att, utifrån frågorna i direktivet, lämna förslag till system för fördelning av verksamhetsbidrag till verksamheter för funktionshindrade. Statskontorets uppdrag är däremot *inte* att utvärdera och bedöma kvaliteten i de verksamheter som regeringen för närvarande ger statsbidrag till. Vårt uppdrag är *inte* heller att bedöma vilka mottagare som bör eller inte bör få statsbidrag.

Som ett led i arbetet har vi ansett det vara viktigt att ta del av hur nuvarande bidragsmottagare ser på det nu gällande systemet för fördelning av statsbidrag. Därför har vi intervjuat företrädare för samtliga aktörer som får statsbidrag, för att höra deras uppfattning om anslaget, bidragsgivningen och hur de ser på behoven av förändringar.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Eftersom vi inte ska granska bidraget till Hjälpmedelsinstitutet har vi inte ställt frågor om bidragsprocessen till dem. Däremot har vi samtalat med dem i andra frågor. Vi har inte heller ställt frågor till mottagare av bidraget till rekreationsanläggningar.

Vi har bedömt att bidragsgivningen från anslaget 16:4 måste sättas in i ett större sammanhang. Av det skälet har vi valt att även beskriva den nationella handikappolitiken och ett antal andra statliga system för fördelning av statsbidrag (främst verksamhetsbidrag) till ideella organisationer. Dessa beskrivningar har gett oss underlag för analys och förslag. Vi har dock tolkat uppdraget så att frågan om omfattningen av det offentliga åtagandet för att uppfylla de handikappolitiska målen inte ligger i uppdraget till Statskontoret.

## 1.5 Rapportens disposition

I *kapitel 2* beskriver vi den nationella handikappolitiken och de nationella handikappolitiska målen. Därefter, i *kapitel 3*, beskriver vi utvecklingen av anslaget 16:4 och den nuvarande bidragsprocessen samt bidragsmottagarnas synpunkter på denna process.

I *kapitel 4* presenterar vi en idealbild av hur ett system för fördelning av verksamhetsbidrag bör vara utformat. Därefter jämför vi bidragen från anslaget 16:4 och andra bidragssystem med denna idealbild, samt drar slutsatser om vad som behöver förändras i anslaget 16:4.

*Kapitel 5* innehåller förslag till en ny bidragsprocess med ett ansökningsförfarande. I *kapitel 6* analyserar vi varje bidragsmottagares verksamhet för att bedöma om någon verksamhet istället borde finansieras via något annat anslag. I det avslutande *kapitel 7* redogör vi för olika konsekvenser av våra förslag.

Uppdraget redovisas i *bilaga 1*. Till rapporten hör även annat underlagsmaterial, bl.a. underlag om andra bidragssystem som vi har undersökt. Detta material är sammanställt i ett separat dokument som finns tillgängligt på Statskontorets hemsida, [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).



## **2 Den nationella handikappolitiken**

De bidrag till verksamheter för funktionshindrade som idag ges via anslaget 16:4 har sitt ursprung i beslut som fattades i början av 1950-talet, även om de flesta verksamheter kommit till senare som bidragsmottagare. De beslut som då fattades speglar den tiden och de värderingar som då omfattades. Synen på funktionshinder och handikappolitik har utvecklats sedan dess. I detta kapitel beskriver vi därför den nuvarande handikappolitiken och vissa aktuella utredningar med anknytning till den politiken.

### **2.1 Mål, ansvar, styrning och organisation i handikappolitiken**

#### **Nationella mål i handikappolitiken**

De nationella målen för handikappolitiken som riksdagen beslutat om (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14) är

- en samhällsgemenskap med mångfald som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet, samt
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

Det handikappolitiska arbetet ska inriktas särskilt på att

- identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder,
- förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder, samt att
- ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

Målen beslutades av riksdagen i samband med att den nationella handlingsplanen för handikappolitiken antogs av riksdagen år 2000. Planen sträcker sig fram till år 2010. Handlingsplanen har följts upp vid två tillfällen, år 2002 och år 2006.

I statsbudgeten är Handikappolitik ett eget politikområde under utgiftsområde 9, *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*. Regeringen beskriver handikappolitikens inriktning på följande sätt i budgetpropositionen för år 2008 (prop. 2007/08:1).

”Sverige ska vara ett öppet samhälle där olikheter och mångfald bejakas, där människor själva får fatta de avgörande besluten om det som rör deras liv. Regeringen vill förnya handikappolitiken. Det behövs ett kvalitetsförbättrande nytänkande, en mångfald av aktörer och en stor frihet för den enskilde att välja. Människor med omfattande funktionshinder ska kunna vara trygga i att välfärden finns när man behöver den.

För människor med omfattande funktionshinder förutsätter en ökad valfrihet att samhället blir tillgängligare, att människor inte diskrimineras, att de som behöver rehabilitering och habilitering erbjuds sådan samt att det finns ett varierat och flexibelt utbud av stöd- och serviceinsatser liksom av moderna tekniska hjälpmedel. Inriktningen för det handikappolitiska arbetet ska därför vara att identifiera och undanröja hinder för tillgänglighet, stärka arbetet med att förebygga och bekämpa diskriminering och att genom olika individuellt anpassade stödinsatser ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande. Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken *Från patient till medborgare* utgör grunden för detta arbete.”

## **Ansvar och styrning**

Handikappolitiken är sektorsövergripande. De handikappolitiska målen ska därför vara integrerade i alla politikområden. En av de grundläggande principerna inom handikappolitiken är den s.k. *ansvars- och finansieringsprincipen*. Den innebär att varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla med-

borgare, inklusive personer med funktionshinder. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningsåtgärderna ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. Denna grundläggande tanke om s.k. mainstreaming har funnits i handikappolitiken sedan 1960-talet.

Ansvars- och finansieringsprincipen har varit viktig, men vi noterar att den aldrig har varit rättsligt reglerad. I den praktiska tillämpningen har det ofta gjorts en avvägning mellan att slå fast huvudmannens ansvar att finansiera åtgärderna och att pröva andra lösningar. Tillämpningen har även varierat mellan olika samhällsområden.

Avsteg från ansvars- och finansieringsprincipen sker när en annan huvudman går in och bekostar särskilda insatser. Det kan finnas flera skäl till att så sker. Huvudanledningen är oftast att säkerställa att insatser som anses särskilt viktiga kommer till stånd. Det kan också vara motiverat ur effektivitetssynpunkt att göra avsteg från principen, t.ex. om en mindre kommun har ett för litet befolkningsunderlag för att en verksamhet ska kunna drivas med kvalitet och till rimliga kostnader.

## **Organisation**

### **Statliga myndigheter**

Alla statliga myndigheter har ett ansvar för genomförande av handikappolitiken enligt förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av handikappolitiken. Myndigheterna ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de handikappolitiska målen. De ska vidare verka för att personer med funktionshinder ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionshinder.

Myndighetsstrukturen på handikappområdet ändrades fr.o.m. år 2006. Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) bildades då med ett särskilt uppdrag kopplat till den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Handisam ska bl.a. ansvara för att övergripande samordna genomförandet av handikappolitiken samt stödja och aktivt stimulera och förmå aktörer på olika nivåer i samhället att beakta de handikappolitiska målen i sin verksamhet. Som vi nämnt finns ett ansvar för alla myndigheter att bidra till genomförandet av handikappoli-

tiken. Bland myndigheterna har vissa utpekats som sektorsmyndigheter med ett särskilt ansvar att driva på arbetet inom sin sektor.

*Socialstyrelsen* är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedelsförsörjning, hälsoskydd, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda samt frågor om alkohol och missbruksmedel, om inte någon annan statlig myndighet är ålagd att handlägga sådana ärenden.

Socialstyrelsen ska svara för tillsyn över de ovan angivna verksamhetsgrenarna. Tillsynen ska ske med beaktande av huvudmännens självständighet och behov av att anpassa sin verksamhet efter lokala förhållanden.

Socialstyrelsen har också ett sektorsansvar för att förverkliga målen för handikappolitiken. Det innebär bl.a. att samordna, stödja och vara pådrivande gentemot övriga myndigheter inom sektorn. Inom handikappolitiken har Socialstyrelsen verksamhet inom två verksamhetsområden, Stöd och service respektive Delaktighet och jämlikhet. Fördelning av bidrag till handikapporganisationer och verksamheter för funktionshindrade räknas till verksamhetsområdet Stöd och service.

En annan myndighet med betydelse för funktionshindrade är *Handikappombudsmannen* (HO). HO:s mål är att människor med funktionshinder ska bli fullt delaktiga i samhället. Främsta uppgiften är att bekämpa diskriminering och verka för mänskliga rättigheter.

*Post- och telestyrelsen* (PTS) ska verka för att de handikappolitiska målen uppnås inom sitt ansvarsområde. Myndigheten ska i det sammanhanget vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. PTS upphandlar bl.a. tjänster för personer med funktionshinder, exempelvis förmedlingstjänster för bild- och texttelefoni och kostnadsfri nummerupplysning. PTS genomför också utvecklings- och försöksverksamhet för att ta fram nya tjänster för funktionshindrade.

*Verva* tar fram en vägledning för utveckling av webb och e-tjänster i offentlig sektor, där frågor om tillgänglighet för funktionshindrade tas upp.

Statens insatser för ökad tillgänglighet till kultursektorn för funktionshindrade personer sker t.ex. genom *Statens kulturråd*, *Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB)* samt *Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur (LL-stiftelsen – Centrum för lättläst)*.

*Arbetsförmedlingen* har sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken. Myndighetens ansvar utgår från dess instruktion. Uppdrag för funktionshindrade ges i myndighetens regleringsbrev. Insatser för funktionshindrade är till viss del reglerade i författningar. Se vidare i kapitel 6.

### **Landsting**

Landstinget ska enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där

1. habilitering och rehabilitering,
2. hjälpmedel för funktionshindrade, och
3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Landstingets ansvar omfattar dock inte habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 b §. Landstingets ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag. Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel ska planeras i samverkan med den enskilde. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.

### **Kommuner**

Kommunen ska enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) i samband med sådan hälso- och sjukvård som avses i 18 § 1–3 st. erbjuda även habilitering, rehabilitering och hjälpmedel för funktionshindrade. Landstinget får även utan samband med överlåtelse av ansvar för hälso- och sjukvård enligt 18 § träffa överenskommelse med en kommun inom landstinget om att kommunen ska ha ansvar för hjälpmedel för funktionshindrade.

## **Andra aktörer**

*Hjälpmedelinstitutet* (HI) är en ideell förening med staten och Sveriges Kommuner och Landsting som enda medlemmar. HI är ett nationellt kunskapscentrum inom området hjälpmedel och tillgänglighet för människor med funktionsnedsättning. HI arbetar för full delaktighet och jämlikhet genom att medverka till bra och säkra hjälpmedel, en effektiv hjälpmedelsverksamhet och ett tillgängligt samhälle. HI:s verksamhet omfattar

- provning och stöd vid upphandling av hjälpmedel,
- forskning och utveckling,
- utredningsverksamhet,
- utbildning och kompetensutveckling,
- internationell verksamhet, samt
- information och kommunikation.

*Handikapprörelsen* är självfallet också en viktig aktör inom handikappolitiken. De olika organisationernas främsta uppgift är att bilda opinion och vara pådrivande så att samhället blir mer anpassat utifrån deras medlemmars olika behov. Inom organisationerna finns även olika verksamheter till stöd för medlemmarna och andra funktionshindrade. Till vissa av dessa verksamheter får föreningarna bidrag.

## **2.2 Aktuella utredningar och aktiviteter**

### **Teckenspråkets ställning**

Utredningen *Teckenspråk och teckenspråkiga* (SOU 2006:54) har genomfört en översyn av rätten och möjligheterna för personer som är teckenspråkiga att använda sitt språk i olika sammanhang och lämnat förslag till åtgärder. Förslagen berör ett flertal politikområden och merparten av förslagen har beretts vidare genom ytterligare utredningar.

I ett förslag till ny språklag (SOU 2008:26) föreslås att teckenspråket ska ges motsvarande ställning som de nationella minoritetsspråken. Andra utredningar som på olika sätt berör teckenspråksutredningens förslag gäller översynen av myndighetsstrukturen inom skolväsendet

(SOU 2007:79) och förutsättningar och ansvarsfördelning för statliga specialskolor (SOU 2007:87).

## **Fritt Val av hjälpmedel**

Regeringen anser i budgetpropositionen för år 2008 (prop. 2007/08:1) att möjligheten för personer med funktionshinder att välja hjälpmedel ska öka och att den sakkunskap och det engagemang som funktionshindrade har i sina hjälpmedel ska tas tillvara. Regeringen har därför inlett en försöksverksamhet för att pröva om och i så fall på vilket sätt ett Fritt Val-system kan införas.

Ett sådant valfrihetssystem innebär ökat inflytande för den enskilde och kan dessutom bidra till ökad konkurrens mellan olika företag som har möjlighet att prova ut och erbjuda lämpliga hjälpmedel utifrån givna önskemål. Den som väljer ett annat hjälpmedel än det som tillhandahålls av sjukvårdshuvudmannen ska erbjudas en rekvisition som kan användas för köp av hjälpmedel.

Regeringen har gett Hjälpmedelsinstitutet i uppdrag att samordna verksamheten som ska pågå i tre år med start hösten 2007. I utredningen om Fritt val ingår också att överväga om det finns behov av att närmare reglera kontrollen och uppföljningen av verksamheten i ett valfrihetssystem.

## **Strategi för fler personer med funktionshinder i arbete**

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket och Socialstyrelsen har redovisat ett gemensamt regeringsuppdrag den 29 februari 2008. Uppdraget avser en gemensam strategi för hur fler personer med funktionshinder ska kunna försörja sig genom eget arbete. En utgångspunkt för uppdraget var att myndigheternas insatser ska koordineras bättre och att befintliga resurser ska användas på ett effektivare sätt.

I rapporten *Strategi för fler personer med funktionshinder i arbete* ges ett antal förslag till hur man kan öka funktionshindrades möjligheter att få och behålla ett arbete. Förslagen handlar om att utveckla samverkan mellan myndigheterna, stärka svaga länkar i rehabiliteringen och undanröja hinder i regelverken.



### **3 Statsbidragsgivningen från anslaget 16:4**

I det här kapitlet ger vi en bild av hur statsbidragsgivningen från anslaget 16:4 har utvecklats sedan början av 1950-talet. Vi beskriver också hur den nuvarande processen för att fördela bidrag går till samt återger hur nuvarande bidragsmottagare uppfattar processen.

#### **3.1 Tidigare utredningar**

Statsbidragen från anslaget 16:4 har varit föremål för utredningar och utvärderingar vid några tillfällen sedan anslaget inrättades år 1953.

Ett sådant tillfälle var när regeringen inför bidragsåret 1998 aviserade att anslaget skulle ses över för att pröva om tillgängliga medel kunde nyttjas på ett mer överblickbart och effektivt sätt genom att delar av det förs samman med verksamheter av liknande karaktär och inriktning i andra departement. Detta var, menade regeringen, i enlighet med den ansvars- och finansieringsprincip som är grundläggande för regeringens handikappolitik och som redovisats till riksdagen i regeringens skrivelse (skr. 1996/97:120).

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 1997 i uppdrag att i ökad utsträckning följa upp och utvärdera bidraget till viss verksamhet för personer med funktionshinder (Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 1997). Vi har inte kunnat hitta motsvarande formulering i regleringsbrevet för 1998.

På uppdrag av Socialstyrelsen gjorde under år 1998 Arthur Andersen KB en granskning av bidragen till ledarhundar (Synskadades Riksförbund), utgivningen av tidningen NUET (Föreningen Sveriges Dövblinda) och rehabiliteringsverksamheten vid Föreningen Rekryteringsgruppen. I granskningsrapporten pekade konsulterna på ett antal brister och problem i kommunikationen mellan Socialdepartementet och Socialstyrelsen samt avseende ansökan, redovisning, återrapportering och uppföljning/analys av statsbidragen.

För de två därpå följande bidragsåren, 1999 och 2000, angav regeringen i anslagsvillkoren i Socialstyrelsens regleringsbrev att Socialstyrelsen skulle följa upp och utvärdera anslaget (Statsliggaren 1999 och 2000). Regeringen betonade också inför bidragsåret 2000 att det var angeläget att i ökad utsträckning följa upp och utvärdera de verksamheter som bedrivs med bidrag (prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 9).

Socialstyrelsen fick i regleringsbrev för åren 2001 och 2002 i uppdrag att följa upp och utvärdera användningen av medlen inom anslaget 16:4. År 2002 tillkom att även en bedömning av kvaliteten på de ansökningar som lämnas år 2002 skulle redovisas (Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2002). Uppdraget redovisades 2003 i en separat promemoria (dnr. 64-2780/03).

De uppföljnings- och utvärderingsuppdrag som regeringen har gett Socialstyrelsen i huvudsak verkar ha återrapporterats i de årliga sammanställningarna av det underlag som bidragsmottagarna lämnat in. Någon utvärdering har inte redovisats i detta underlag.

Året därpå, 2004, fick Socialstyrelsen åter i uppdrag att följa upp och utvärdera användningen av medlen inom anslaget, men nu i syfte att bedöma om resurserna användes ändamålsenligt utifrån de mål som hade utarbetats av Socialstyrelsen och organisationerna (Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2004). Socialstyrelsen redovisade detta uppdrag 2004 i *Regeringsrapport om statsbidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder*. I rapporten konstaterar Socialstyrelsen bl.a. att det övergripande målet och syftet med bidraget behöver klargöras samt att det inte finns några principer som styr fördelningen av bidrag inom anslaget eller krav på motprestation för beviljade bidrag eftersom målen inte är kvantifierade. Därtill skriver Socialstyrelsen att det behövs en översyn av hur bidraget kan bli mer flexibelt och att det måste gå att värdera verksamheterna. Socialstyrelsen ställer också frågor, t.ex. om det är självklart att en verksamhet som en gång fått bidrag ska få detta för all framtid eller om omprioriteringar kan göras inom anslaget.

Sedan år 2005 har Socialstyrelsen inte haft något uppdrag i regleringsbrev att följa upp och utvärdera användningen av medlen från anslaget 16:4.

## 3.2 Anslagets utveckling och utformning sedan 1953

### En historisk tillbakablick

I början av 1950-talet tog staten och De blindas förening ett gemensamt ansvar för stöd till synskadade hantverkare. Statens blinddepånämnd svarade för inköp och distribution av material till hantverkare som tillverkade borstar och korgar. De blindas förening svarade med statens stöd för försäljning av de manliga hantverkarnas produkter.<sup>4</sup>

Grunden till det nuvarande anslaget 16:4 lades år 1953, då Kungl. Maj:t i en proposition (prop. 115) till riksdagen föreslog att De blindas förening skulle överta hela verksamheten. Anledningen var att blinddepånämnden dels menade att den dåvarande lösningen var administrativt olämplig, dels ansågs det vara svårt att driva affärsverksamhet inom ramen för ett statligt ansvar.

Lösningen blev att statens insatta kapital skulle lånas ut till föreningen och att staten därutöver skulle lämna ett årligt bidrag avsett att täcka administrationskostnaderna. I propositionen betonade departementschefen att de synskadades verksamhet inte enbart skulle bedömas ur ekonomisk synpunkt, eftersom det var av stort värde att arbetsmöjligheter stod öppna även för synskadade.

Statskontoret var en instans som ombads yttra sig över blinddepånämndens förslag. Statskontoret hade inget att invända mot förslaget i sig, men påtalade att avtalet mellan blinddepånämnden och föreningen var alltför oförmånligt för staten. Av det skälet ansåg Statskontoret att förslaget förutsatte en mycket ingående och fortlöpande statlig kontroll av verksamhetens bedrivande.

---

<sup>4</sup> De blindas förening blev senare Synskadades Riksförbund (SRF), som fick sin nuvarande struktur år 1976.

## **Bidragsmottagare och belopp – utvecklingen sedan 1950-talet**

Sedan bidragsåret 1994 finns ett övergripande mål för anslaget 16:4. Inför bidragsåret 1994 var målet med bidragen att ”[...] öka organisationernas möjligheter att själva driva vissa verksamheter som är av stor betydelse för personer med funktionshinder”. Samma mål återkom åren 1995 och 1996 men inför bidragsåret 1997 försvann ordet ”stor”. Det nuvarande målet är att anslaget ska ”finansiera statsbidrag till Hjälpmedelsinstitutet och till verksamheter av betydelse för personer med funktionshinder”.

I figur 3.1 visar vi vilka bidragsmottagare som har tillkommit och när sedan anslaget inrättades år 1953.

**Figur 3.1 Tillkommande bidragsmottagare efter år 1953**

Första bidragsår	Mottagare	Dåvarande syfte
1965	De blindas förening (nuvarande Synskadades Riksförbund, SRF)	Utbildning av ledarhundar
1978	Föreningen Sveriges Dövblinda	Viss tidsningsutgivning
1982	SRF	Viss verksamhet för flerhandikappade
1984	Sveriges Dövas Riksförbund (SDR)	Teckenspråksavdelning och mottagarutrustningar för radio-tidningar
1987	Stiftelsen Rikstolkjänst	Tolkjänst för förtroendevalda i vissa riksorganisationer
1987–88	Palynologiska laboratoriet vid Naturhistoriska riksmuseet	Mätning och rapportering om pollenhalter
	Bidrag till vissa handikapporganisationers rekreationsanläggningar <sup>5</sup>	
	Bidrag till hörselteknisk forskning och handikappforskning <sup>6</sup>	
1989	Föreningen Rekryteringsgruppen Aktiv Rehabilitering	Tränings- och rehabiliteringsverksamhet för nyhandikappade
1993	Neurologiskt Handikappades Riksförbund	Permanent utställning om hjälpmedel för människor med funktionsnedsättningar
1997	Riksverksamhet för små och mindre kända handikappgrupper (genom Mo Gård AB <sup>7</sup> och Ågrenska Stiftelsen)	
2005	Föreningen Nationella Hjälpplinjen <sup>8</sup>	Jourtelefon för människor i akut psykisk kris.

Vår kartläggning visar att de verksamheter som beviljas statsbidrag från anslaget 16:4 är sinsemellan väldigt olika. Det är inte konstigt

<sup>5</sup> Detta statsbidrag var från början avsett som engångsbidrag till De Handikappades Riksförbund (DHR) och SRF. Sedan dess har antalet anläggningar som får bidrag vuxit och under bidragsåret 2008 fördelas statsbidrag till sju anläggningar. Denna delpost regleras i en förordning.

<sup>6</sup> Dessa statsbidrag överfördes till Utbildningsdepartementets huvudtitel fr.o.m. bidragsåret 1990.

<sup>7</sup> Statsbidraget till Mo Gård AB överfördes till anslaget 16:3, *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd* fr.o.m. bidragsåret 2004.

<sup>8</sup> Statsbidraget till Föreningen Nationella Hjälpplinjen utgick under 2005 men har nu överfört till anslaget 13:9, *Bidrag till psykiatri*, som en del av den nationella psykiatrisatsningen.

eftersom varje verksamhet har sin historia, sin särskilda målgrupp med olika behov och sin organisation som företrädare.

De huvudsakliga syftena med de verksamheter som nuvarande mottagare får bidrag för kan beskrivas på många sätt. Vi har valt att dela in dem i kategorier, som i figur 3.2.

**Figur 3.2 Syften med de verksamheter som mottagarna får bidrag för**

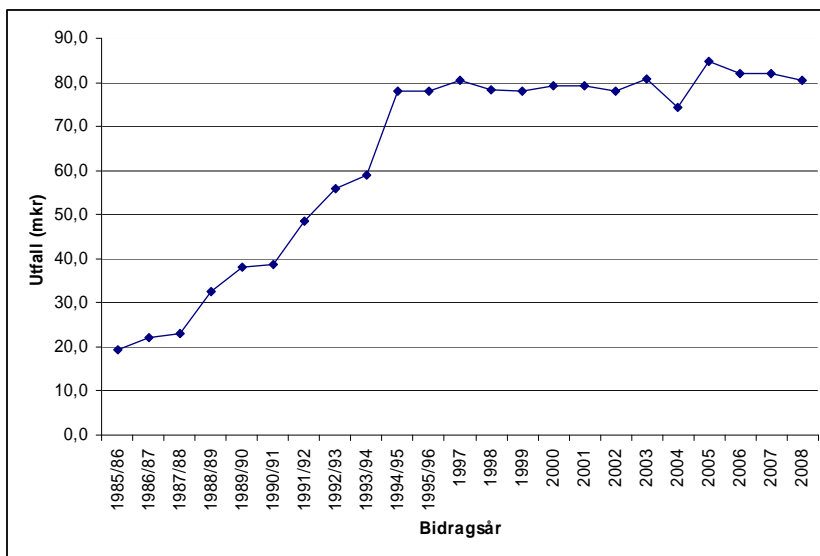
	Sysselsättning	Utbildning	Info./ råd	Vård/ hab/ rehab	Stöd/ Hjälpmedel	Rekreation
SRF 1	X				X	
SRF 2		X			X	
SRF 3	X	X	X		X	
FSDB			X		X	
SDR			X		X	
Rikstolk.					X	
NRM			X			
RG		X		X		
NHR/HjV			X		X	
Ågrenska				X		
Rekr.anl.						X

SRF 1 = Iris Hantverk AB, SRF 2 = ledarhundar, SRF 3 = Viss övrig verksamhet, FSDB = Föreningen Sveriges Dövblinda, SDR = Sveriges Dövas Riksförbund, Rikstolk. = Stiftelsen Rikstolktjänst, NRM = Naturhistoriska riksmuseet (palynologiska laboratoriet), RG = Föreningen Rekryteringsgruppen Aktiv Rehabilitering, NHR = Neurologiskt Handikappades Riksförbund (HjV = HjälpmedelsCenter Väst AB), Rekr.anl. = handikapporganisationers rekreatiönsanläggningar som får stöd enligt förordning (1994:950).

Enligt figur 3.2 är huvuddelen av de verksamheter som idag får bidrag från anslaget 16:4 inriktade mot produktion och/eller tillhandahållande av olika former av hjälpmedel samt mot information/rådgivning och (i viss mån) utbildning. Trots att verksamheterna är så olika har de således ändå flera gemensamma nämnare. Bara en bidragsmottagare (SRF) får bidrag för sysselsättningsstödande verksamhet, som var anslagets ursprungliga syfte år 1953.

Figur 3.3 visar den ekonomiska utvecklingen av anslaget mellan åren 1985 och 2007, dvs. under den period då huvuddelen av nuvarande mottagare fått bidrag från anslaget.

**Figur 3.3 Anslagsutveckling åren 1985–2007 (löpande priser)**



Vår kartläggning visar att anslaget 16:4 aldrig haft en på förhand given ram. I stället har anslaget vanligen utökats när nya mottagare beviljats statsbidrag. Synskadades Riksförbund (SRF) har av tradition varit den största bidragsmottagaren och synskadade den huvudsakliga målgruppen. SRF får ca 43 miljoner kronor i bidrag år 2008, dvs. drygt hälften av anslaget (exklusive bidraget till Hjälpmedelsinstitutet). Först i slutet av 1980-talet beviljades bidrag till organisationer för andra funktionshindrade, som t.ex. döva och dövblinda.

Sedan år 1985 har anslagets omfattning ökat från ca 20 miljoner kronor till ca 80 miljoner kronor.<sup>9</sup> Mellan åren 1993 och 1995 utökades anslaget relativt kraftigt, bl.a. beroende på att nya bidragsmottagare

<sup>9</sup> Exklusive bidraget till Hjälpmedelsinstitutet (49,8 mkr). I figur 3.3 har utfallet för budgetåret 1995/96, som var 18 månader, räknats om till ettårsbelopp.

tillkom och att bidraget till rekreationsanläggningar fick en bredare inriktning.

Under perioden 1997–2007, då samtliga nuvarande bidragsmottagare har funnits med, har dock anslaget omfattning varit i stort sett densamma. Bidragen från anslaget har inte pris- och löneomräknats sedan år 1995. Under år 2005 infördes också en generell utgiftsbegränsning på anslag för förvaltnings- och investeringsändamål. Denna utgiftsbegränsning permanentades sedan år 2006 med motsvarande minskning av alla anslag, dvs. även anslaget 16:4.<sup>10</sup>

Om vi bryter ut den senaste femårsperioden (budgetåren 2003–2008) ur figur 3.3 ovan så kan vi se hur bidragsbeloppen för de enskilda mottagarna har utvecklats.

---

<sup>10</sup> Utgiftsbegränsningen var på 0,6 procent. En följd av detta var att bidragsbeloppen i anslaget 16:4 i vissa fall blev ojämna.

**Figur 3.4 Mottagare, verksamhet och belopp åren 2003–2008**

Organi- sationer	Utbetalda bidrag (mkr)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
SRF 1	9,29	9,29	9,23	9,23	9,23	8,03
SRF 2	24,40	20,40	26,35 <sup>11</sup>	23,90	23,90	23,90
SRF 3	10,23 <sup>12</sup>	10,23	10,07	10,07	10,07	10,07
FSDB	7,20 <sup>13</sup>	6,66 <sup>14</sup>	6,66 <sup>15</sup>	6,66	6,66	6,86
SDR	2,82	2,82	2,83	2,80	2,80	2,80
Rikstolk.	6,93	6,93	6,89	8,89 <sup>16</sup>	8,89	8,89 <sup>17</sup>
NRM	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67
RG	2,41	2,41	2,39	2,39	2,39	2,39
NHR/HjV	1,13	1,13	1,12	1,12	1,12	1,12
Ågrenska	2,80 <sup>18</sup>	0,80	1,79 <sup>19</sup>	2,79	2,79	2,79
Rekr.anl.	13,00	13,00	12,92	12,92	12,92	12,92
HI	-	-	-	0,45 <sup>20</sup>	0,45	49,8 <sup>21</sup>
Nat. hjälp.	-	-	3,98 <sup>22</sup>	-	-	-
<b>Summa</b>	<b>80,9</b>	<b>74,3</b>	<b>84,9</b>	<b>81,9</b>	<b>81,9</b>	<b>130,2</b>

SRF 1 = Iris Hantverk AB, SRF 2 = ledarhundar, SRF 3 = Viss övrig verksamhet, FSDB = Föreningen Sveriges Dövsblinda, SDR = Sveriges Dövas Riksförbund, Rikstolk. = Stiftelsen Rikstolktjänst, NRM = Naturhistoriska riksmuseet (palynologiska laboratoriet), RG = Föreningen Rekryteringsgruppen Aktiv Rehabilitering, NHR/HjV = Neurologiskt Handikappades Riksförbund/HjälpmiddelsCenter Väst AB, Rekr.anl. = handikapporganisationers rekreationsanläggningar som får stöd enligt förordning (1994:950), HI = Hjälpmedelsinstitutet, Nat. hjälp. = Föreningen Nationella Hjälpelinjen.

<sup>11</sup> SRF:s ledarhundsverksamhet tillfördes 2 miljoner kronor i tilläggsbudget år 2005.

<sup>12</sup> Under åren 2003 och 2004 fick SRF 200 000 kronor för visst internationellt åtagande.

<sup>13</sup> FSDB fick 500 000 kronor i tilläggsbudget år 2003 för visst internationellt åtagande.

<sup>14</sup> De extra medlen (500 000 kronor) försvann år 2004.

<sup>15</sup> FSDB:s internationella åtagande upphörde år 2004 men skrivningen om de extra medlen fanns kvar i anslagsvillkoren i Socialstyrelsens regleringsbrev.

<sup>16</sup> Stiftelsen Rikstolktjänst fick 2 miljoner kronor i tilläggsbudget åren 2006 och 2007.

<sup>17</sup> Från och med år 2008 har bidraget till Stiftelsen Rikstolktjänst höjts, istället för att justeras via tilläggsbudget.

<sup>18</sup> 2 miljoner kronor av bidraget till Ågrenska stiftelsen gick till Mo Gård AB. Från och med år 2004 flyttades bidraget till Mo Gård AB till anslaget 16:3, *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd*.

<sup>19</sup> Ågrenska stiftelsen fick 1 miljon kronor i tilläggsbudget år 2005.

<sup>20</sup> En ny delpost (nr. 3) infördes år 2006 för bidraget till Hjälpmedelsinstitutet för administration av upphandling av ledarhundar.

<sup>21</sup> Från och med år 2008 har finansieringen av Hjälpmedelsinstitutets verksamhet förts över från anslaget 13:3, *Bidrag till hälso- och sjukvård* till anslaget 16:4.

<sup>22</sup> En ny delpost (nr. 12) infördes under år 2005 för att finansiera bidrag till Föreningen Nationella Hjälpelinjen. Detta bidrag utgick endast bidragsåret 2005.

Som figur 3.4 visar har det under den senaste femårsperioden skett mycket små eller inga förändringar av de utbetalda beloppen. Vi ska kort kommentera de viktigaste förändringarna.

I samband med den ekonomiska vårpropositionen år 2003 tillfördes anslaget 500 000 kronor i tilläggsbudget. Motivet var, enligt regeringen, att organisationerna genom sina verksamheter bedömdes svara för insatser som var av stor betydelse för personer med funktionshinder. Bidraget till Mo gård överfördes inför bidragsåret 2004 till anslaget 16:3 *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd* eftersom regeringen tidigare beslutat inrätta ett nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor. Bidraget till NHR övergick vid bidragsåret 2004 till NHR/Hjälpmiddels-Center Väst.

Det framgår inte av vårpropositionen år 2003 hur de extra medlen fördelades inom anslaget, men enligt uppgift från Socialdepartementet och enligt Socialstyrelsens regleringsbrev var de 500 000 kronor som tillfördes anslaget avsedda för FSDB som bidrag till ett internationellt åtagande.

Vårt intryck är att när bidraget till Mo Gård försvann från anslaget 16:4 under våren 2004 fick Ågrenska inför bidragsåret 2006 sitt bidrag utökat med motsvarande summa (två miljoner kronor). Denna utveckling kan tyda på att det utökade bidraget till Ågrenska finansierades via en ny tillfällig anslagspost som regeringen disponerade. Under bidragsåret 2006 försvann också denna tillfälliga anslagspost.

I övrigt har endast mindre förändringar skett. Vissa aktörer, som Ågrenska stiftelsen och Stiftelsen Rikstolktjänst, har fått extramedel i tilläggsbudgetar och därefter höjningar av sina bidrag. Bidraget till Iris Hantverk AB minskades för budgetåret 2008.

Två organisationer, Neurologiskt Handikappades Riksförbund och Synskadades Riksförbund, får bidrag både för verksamheter och för en rekreationsanläggning från anslaget 16:4.

## **Så fungerar den nuvarande bidragsprocessen**

En central del av vårt uppdrag är att beskriva hur den nuvarande processen för att fördela bidrag från anslaget 16:4 är utformad. En sådan beskrivning ger samtidigt en bild av hur statens styrning och uppföljning av bidragen är utformad.

### **Ansökan och återrapportering**

Sedan år 1999 ansvarar Socialstyrelsen för att ta emot ansökningar och redovisningar samt att göra en sammanställning till regeringen. Före år 1999 hanterades hela bidragsprocessen av regeringen och Regeringskansliet.

Den nuvarande bidragsprocessen inleds med att Socialstyrelsen skickar ett brev till bidragsmottagarna och påminner dem om att skicka in ansökan. Bidragsmottagarna lämnar sedan in ett skriftligt underlag till Socialstyrelsen i april/maj. Detta är vanligtvis bidragsmottagarnas enda kontakt med Socialstyrelsen under hela året.

I det skriftliga underlaget återrapporterar bidragsmottagarna föregående års verksamhet och ansöker samtidigt om medel för kommande år. Tidigare var, enligt Socialstyrelsen, organisationernas ansökningar och redovisningar av skiftande kvalitet. Därför utarbetade Socialstyrelsen år 2001 tillsammans med bidragsmottagarna, mål och uppföljningspunkter för varje verksamhet (Socialstyrelsen (2004), *Regeringsrapport om statsbidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder*).

Målen och uppföljningspunkterna, som har tillämpats sedan ansökan inför bidragsåret 2002, redovisas i figur 3.5.

**Figur 3.5 Gällande mål och uppföljningspunkter**

Organisationer	Mål år 2008	Uppföljningspunkter år 2006
SRF 1	Stöd för att erbjuda sysselsättningsmöjligheter inom hantverksområdet för synskadade. I Iris Hantverk AB:s verksamhet ingår att hålla lager för råvaror och produkter, försäljning samt att ge utbildning	Antal anställda (synskadade hantverkare) Utbildning (innehåll, antal kurser, längd, antal deltagare) Råvarulager (bokfört värde)
SRF 2	Finansiering avser SRF:s verksamhet att tillhandahålla ledarhundar av god kvalitet till synskadade. Verksamheten omfattar inköp och tilldelning av ledarhundar, utbildning samt stöd och service	Inköp och tilldelning (antal köpta och tilldelade hundar) Utbildning (innehåll, antal kurser, längd, antal deltagare) Stöd och service Information
SRF 3	Stärka synskadades ställning på arbetsmarknaden. Verksamheten omfattar individuellt stöd genom mentorsverksamhet, kurser och information	Arbetsmarknadsprogrammet: Stöd, kurser (innehåll, antal, längd), övrigt.
	Stärka synskadade med ytterligare funktionshinder i samhället och inom handikapprörelsen. Verksamheten omfattar huvudsakligen information och utbildning till SRF:s distrikt och lokalföreningar i frågor som rör flerhandikapp, ekonomiskt stöd till föreningarnas rekreationsverksamhet, lägerverksamhet för barn samt samarbete med andra organisationer	Programmet för synskadade med ytterligare funktionshinder: Lokala aktiviteter som fått stöd (antal och typ av stöd), verksamhet direkt anpassad till målgruppen, samarbete med andra handikapporganisationer.
	Öka synskadades tillgång till tidningar och ge ut riktad s.k. tilläggsinformation till synskadade. Verksamheten omfattar produktion av tidningar på tal och i punktskrift.	Utgivning av tidningar: Typ av tidning och antal prenumeranter avseende ersättningstidningar på tal samt i punktskrift.

	Ge synskadade tillgång till lästjänst via telefax. Verksamheten omfattar tillhandahållande av faxapparater samt uppläsningcentral	Lästjänst för synskadade: Antal faxapparater, antal anslutna personer, utnyttjandegrad.
	Hävda punktskriften som synskadades skriftspråk. Verksamheten omfattar produktion av punktskrift samt utbildningsinsatser	Punktskriftsverksamhet: Typ och mängd av producerat material på punktskrift, kurser (innehåll, antal kurser, längd, antal deltagare).
FSDB	Finansiering av FSDB:s och Fruktträdets produktion av informationskällor som målgruppen dövblinda kan använda oberoende av hjälp av andra. Produktionen är beroende av kontinuerlig teknisk utveckling och anpassning samt att utbildning kan tillhandahållas	Tidningen NUET: Antal nr. per vecka, per media, antal ex. Elektronisk nyhetsservice: Antal mottagare, support och rådgivning, längre individuell utbildning, kurser.
SDR	Finansiering av arbetet med att stärka teckenspråkets ställning i samhället. Arbetet omfattar dokumentation och beskrivning av tecken, information och upplysning till döva och hörande personer, produktion samt inhämtning av ny kunskap inom området	Antal tecken som dokumenterats och beskrivits, antal grupper och vilka grupper som givits information, antal institutioner som fått stöd och typ av stöd, antal egenutvecklade produkter och typ av produkt, antal samprodukter, antal kunskapsinhämtningstillfällen och vad.
Rikstolk.	Finansiering av tillhandahållande av tolkservice för förtroendevalda i organisation som stiftelsen beslutar om. Tolkstjänsten avser även person som fått delegation.	Antal tolkningar och procentuell fördelning av tolkmetoderna.
NRM	Stöd för att arbeta med prognostisering av pollen och sporallergener (pollenallergier). Arbetet omfattar framtagning och spridning av prognoser samt samordnande av den aeropalynologiska verksamheten	Frekvens av pollenanalyser och prognoser, omfattning av rapportering till allmänhet, omfattning och typ av direkt service till allergiker, samordnad utbildning (antal kurser, kursdagar, antal deltagare).

RG	Stöd för att bedriva lägerverksamhet och uppsökande verksamhet för, i första hand, personer med förvärvat eller medfödd ryggmärgsskada	Typ av läger och kurser som genomförts, antal deltagare, antal deltagare som inte fick plats, genomförda aktiviteter och deras syften, kostnad för lägerverksamheten.
NHR/HjV	Stöd för att bedriva ett nationellt kunskapscenter omkring förflyttningslösningar (med eller utan tekniska hjälpmedel) för personer med funktionshinder. I verksamheten bedrivs utbildning av personal som arbetar med förflyttning inom vård och assistans, provning och utvärdering av förflyttningshjälpmedel, information för olika målgrupper, rådgivning till och bedömning för enskilda brukare. Kontinuerlig kunskapsutveckling sker i form av fördjupningsarbeten, litteraturstudier och genom kontakt med brukare	Utbildning, provning och utvärdering av förflyttningshjälpmedel, information, rådgivning, kunskapsutveckling.
Ågrenska	Stöd för att bedriva nationell verksamhet för familjer med barn som har sällsynta diagnoser. Verksamheten omfattar familjevistelser med särskilt anpassat habiliteringsprogram för varje enskild diagnos	Diagnosgrupper, antal familjevistelser, antal besökande familjer, antal barn med funktionshinder.
Rekr.anl.	Stöd för att driva rekreationsanläggning för funktionshindrade.	Driftbidrag: Antal gästnätter för funktionshindrade, antal gästnätter för anhöriga och assistenter, antal gästnätter för övriga gäster, totalt antal gästnätter.

SRF 1 = Iris Hantverk AB, SRF 2 = ledarhundar, SRF 3 = Viss övrig verksamhet, FSDB = Föreningen Sveriges Dövblinda, SDR = Sveriges Dövas Riksförbund, Rikstolk. = Stiftelsen Rikstolktjänst, NRM = Naturhistoriska riksmuseet (palynologiska laboratoriet), RG = Föreningen Rekryteringsgruppen Aktiv Rehabilitering, NHR/HjV = Neurologiskt Handikappades Riksförbund/HjälpmedelsCenter Väst AB, Rekr.anl. = handikapporganisationers rekreationsanläggningar som får stöd enligt förordning (1994:950).

Målen är kortfattade beskrivningar av varje mottagares verksamhet. Varje organisation formulerade sina egna uppföljningspunkter, i kontakt med Socialstyrelsen. Målen och uppföljningspunkterna har inte förändrats sedan de infördes. Det finns ingen uttalad mall för hur återrapportering och ansökan ska ställas upp, men sedan år 2002 följer bidragsmottagarna i stort de överenskomna uppföljningspunkterna.

Socialstyrelsen sammanställer organisationernas åiterrapportering och ansökan och skickar underlaget till Socialdepartementet, vanligen i månadsskiftet juni/juli. I september redovisar departementet i budgetpropositionen vilka organisationer och aktörer som fått bidrag under innevarande budgetår. Därefter, i mitten av december, beslutar Socialdepartementet om regleringsbrevet till Socialstyrelsen och anger där vilka mottagare som ska få vilket belopp för kommande budgetår.

Det finns således inget sätt för nya verksamheter eller organisationer att ansöka om detta bidrag. Den bild vi fått genom intervjuer är att nya verksamheter har tillkommit genom att organisationen uppvaktat politiker och departementstjänstemän.

### **Utbetalning, uppföljning och utvärdering**

Mellan åren 1997 och 2004 har Socialstyrelsen i regel fått i uppdrag i regleringsbrev att följa upp och utvärdera anslaget.<sup>23</sup>

Sedan (åtminstone) år 1997 och t.o.m. bidragsåret 2004 utbetalades statsbidragen till bidragsmottagarna i förskott efter rekvisition och i mån av behov. Sedan bidragsåret 2005 betalas bidragen ut i förskott *utan* särskild rekvisition till de angivna verksamheterna. Uttrycket ”i mån av behov” försvann i samband med detta. Enligt de nu gällande anslagsvillkoren i regleringsbrevet för år 2008 betalar Socialstyrelsen ut bidraget med högst en fjärdedel av beloppet per kvartal. Bidragen betalas ut i förskott utan särskild rekvisition till de mottagare som anges i regleringsbrevet.

Flera andra bestämmelser infördes i Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2005. Det angavs i anslagsvillkoren att medel som inte förbrukats under budgetåret skulle regleras vid följande års utbetalning samt att en organisation som fått statsbidrag är skyldig att på Social-

---

<sup>23</sup> Vi har inte hittat motsvarande formulering i regleringsbrevet för år 1998.

styrelsens begäran lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning. Slutligen anges i anslagsvillkoren att ansökan om medel ska göras till Socialstyrelsen.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan kan vi konstatera att regeringen inte har gett Socialstyrelsen något uttalat uppdrag att kontinuerligt följa upp och/eller utvärdera de utbetalda bidragen.

Det finns inte heller någon övrig generell reglering av bidrag från anslaget, t.ex. i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Två delposter i anslaget regleras dock i särskild ordning. Det gäller ledarhundar respektive rekreationsanläggningar, som vi återkommer till i kapitel 5.

## **3.2 Synpunkter från nuvarande bidragsmottagare**

Statskontorets uppdrag är *inte* att utvärdera och bedöma kvaliteten i de verksamheter som regeringen ger statsbidrag till. Vårt uppdrag är *inte* heller att bedöma vilka mottagare som bör eller inte bör få statsbidrag.

Statskontorets uppdrag är istället att, utifrån frågorna i direktivet, lämna förslag till system för fördelning av dessa verksamhetsbidrag. Som ett led i det arbetet har vi ansett det vara viktigt att ta del av hur nuvarande bidragsmottagare ser på det nu gällande systemet för fördelning av statsbidrag. Därför har vi intervjuat företrädare för samtliga aktörer som får verksamhetsbidrag, för att höra deras uppfattning om anslaget, bidragsgivningen och hur behoven av förändringar ser ut.<sup>24</sup>

### **Vad tycker bidragsmottagarna?**

Trots att bidragsmottagarna sinsemellan är väldigt olika, t.ex. när det gäller storlek, typ av verksamhet och verksamheternas målgrupper, så har de i mycket stor utsträckning samma syn på och uppfattning om den nuvarande bidragsprocessen.

---

<sup>24</sup> Eftersom vi inte ska granska bidraget till Hjälpmedelsinstitutet har vi inte ställt frågor om bidragsprocessen till dem. Däremot har vi samtalat med dem i andra frågor.

En fråga som återkommit i samtliga våra intervjuer är hur kontakterna med Socialstyrelsen sker. Bidragsmottagarna upplever att de lägger ner tid och resurser på att återrapportera och ansöka varje år, men att de inte får någon återkoppling från Socialstyrelsen. Kontakterna mellan myndigheten och bidragsmottagarna är mycket begränsade. Det upplevs som att staten inte är intresserad av verksamheterna eller efterfrågar de insatser som görs.

Ett annat problem som alla bidragsmottagare lyft fram är att besked om kommande års bidrag kommer mycket sent. Även om bidragen från anslaget 16:4 har utbetalats med i stort sett samma belopp till samma mottagare från år till år, så vet bidragsmottagarna inte om de får några pengar för kommande år förrän (i bästa fall) sent i december när regeringen beslutat om regleringsbrevet till Socialstyrelsen för nästa år. Bidragsmottagarna uppger att detta skapar oro och motverkar långsiktigt tänkande samtidigt som det är svårt att t.ex. ingå avtal eller att anställa personer (kanslipersonal, ledare, instruktörer m.m.) längre än ett år i taget.

De flesta bidragsmottagare uttrycker också oro över att bidragen utgår med i stort sett samma belopp varje år men utan att pris- och löneomräknas. Eftersom kostnaderna för alla verksamheter stiger blir statsbidragen mindre värda för varje år. Bidragsmottagarna uppfattar inte anslaget som flexibelt utan tvärtom som mycket statiskt, bl.a. eftersom det inte finns utrymme för någon dialog med bidragsgivaren och inte heller någon möjlighet att påverka hur stort bidrag man får.

## **Bidragsmottagarnas syn på behovet av förändring**

Vad säger då bidragsmottagarna om behovet av förändring? Ja, här går uppfattningarna mer isär.

Flera bidragsmottagare efterlyser en verklig dialog med bidragsgivaren om bidragens omfattning och användning, istället för som nu en begäran om medel och därefter en sen utbetalning på samma belopp som föregående år. En del av dialogen kan också gärna innebära att bidragsgivaren besöker mottagarnas verksamheter. Några bidragsmottagare ser gärna att bidragen betalas ut enligt ett treårsprogram, för att öka långsiktigheten. Efter varje treårscykel kan staten sedan göra en för-

djupad prövning av verksamheten, bidragets syfte och om den berörda mottagaren ska fortsätta att få statsbidrag.

Vissa mottagare menar att målen och uppföljningspunkterna fungerar väl, men att de borde ses över med viss regelbundenhet t.ex. vart femte år. Andra anser att uppföljningspunkterna inte är relevanta eftersom de inte förändrats alls sedan de infördes. För en mottagare mäter uppföljningspunkterna inte det som bidraget avser. Någon mottagare efterlyser mer detaljerade och effektorienterade mål. En annan mottagare menar att det viktigaste är att staten mäter både kvantitet och kvalitet.

Några mottagare poängterar också att staten skulle kunna använda sig mer av organisationerna som resurser, t.ex. när det gäller deras kompetens och erfarenheter, istället för att i huvudsak se dem som bidragsmottagare.

## 4 Normer och bidragsgivning

I det här kapitlet beskriver vi olika former av bidrag som staten fördelar till olika aktörer. Därefter skisserar vi en idealbild av hur ett system för att fördela verksamhetsbidrag bör vara utformat. Slutligen prövar vi bidragsprocessen i anslaget 16:4 och i andra bidragssystem som vi har undersökt mot denna idealbild. Mer information om de övriga bidragssystemen finns i ett separat underlagsmaterial på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).

### 4.1 Olika bidragsformer

Vi kan konstatera att staten ger statsbidrag till ett mycket stort antal ideella organisationer, stiftelser och andra aktörer. Bidragsgivningen sker enligt flera olika system, med bl.a. olika regelverk, kriterier och ansvariga aktörer. De statsbidrag som staten fördelar till ideella organisationer kan, enligt Statskontorets bedömning i en tidigare rapport (2004:17), kategoriseras som någon av följande bidragsformer:

- *organisationsbidrag* som generellt bidrag till en organisation,
- *verksamhetsbidrag* för utpekade verksamheter,
- *projektbidrag* för tidsbegränsade verksamheter,
- *uppdragsersättning* för verksamhet enligt avtal, samt
- *anläggningsbidrag* för lokaler.

Det är viktigt att komma ihåg att vi här främst undersöker *verksamhetsbidrag*, dvs. statsbidrag avsedda för en viss utpekad verksamhet och/eller vissa typer av insatser. Med *verksamhetsbidrag* följer oftast mål och olika resultatorienterade krav. Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ger också författningsstöd för att statens mål- och resultatstyrning även gäller bidrag till ideella organisationer m.fl., särskilt när det handlar om verksamhetsbidrag. Det är något helt annat än *organisationsbidrag* som staten ger på ett ofta schablonartat sätt för att stödja en viss organisation.

De flesta av bidragen från anslaget 16:4 utgår i form av verksamhetsbidrag. Vi menar dock att bidraget till vissa handikapporganisationers rekreationsanläggningar kan ses som ett *anläggningsbidrag*.

Det bör också sägas att gränserna mellan vad som ska betraktas som verksamhetsbidrag respektive uppdragsersättning är flytande. Det kan t.ex. diskuteras om inte vissa av de bidrag som nu ges från anslaget 16:4 snarare ska betraktas som uppdragsersättningar.

*Uppdragsersättning* innebär full ersättning för en verksamhet som staten och uppdragstagande organisation kommer överens om att organisationen ska bedriva. Uppdragsersättningen kan därför i högre grad än verksamhetsbidraget sägas innebära att det offentliga köper en specifik tjänst.

Verksamhetsbidrag ger ofta inte full ersättning till den ideella organisationen för den verksamhet som ges stöd. Uppdragsersättning kan ges såväl till ideella organisationer som till andra typer av organisationer. I dessa fall definieras vanligen mer ingående vad ersättningen ska täcka.

## **4.2 Hur borde ett system för verksamhetsbidrag vara utformat?**

När vi besvarar frågan i rubriken är det nödvändigt att säga något om de riktlinjer och andra dokument som på olika sätt slår fast hur statens bidragsgivning till ideella organisationer m.fl. bör vara utformad. Vi tar även upp aktuella utredningar som kan ha betydelse för denna fråga.

### **Riktlinjer för bidragsgivning**

Det finns två olika statliga riktlinjer för fördelning av statsbidrag till ideella organisationer. Dels finns riktlinjer för bidrag som beslutas av *regeringen eller Regeringskansliet*, dels riktlinjer för bidrag som beslutas av *myndigheter*.

Riktlinjerna för bidrag som beslutas av *regeringen eller Regeringskansliet*<sup>25</sup> gäller bidrag till verksamhet eller aktivitet som bedrivs av föreningar, stiftelser eller andra enskilda. Allmänt gäller att regeringen bara ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Konstitutionsutskottet har ansett att regeringens roll i förhållande till förvaltningen främst gäller ledning, styrning och samordning. Enskilda bidragssystem bör endast undantagsvis hanteras av regeringen eller Regeringskansliet.

I Regeringskansliets handledning för regleringsbrev för år 2008 ges riktlinjer för bidrag som beslutas av *myndigheter*. Där sägs att mottagarna av bidragen är privaträttsliga organisationer, ofta ideella föreningar. Vidare konstateras att många av de organisationer som tar emot dessa bidrag kan och ska inte styras av statsmakterna när det gäller dessa organisationers egna mål och verksamheter.

Detta förhållande hindrar emellertid inte att statsmakterna har möjlighet att påverka vad just de statliga bidragen ska användas till samt vad dessa bör ge upphov till i effektermer. Den bidragsfinansierade verksamheten kan med andra ord styras i resultatetermer precis som verksamhet som bedrivs av en myndighet.

Statskontoret kan vid en jämförelse mellan de två olika riktlinjerna för statliga bidrag till ideella organisationer konstatera att riktlinjerna för när regeringen/Regeringskansliet beslutar är betydligt mer detaljerade, trots att den helt övervägande delen av statliga bidrag beslutas av myndigheter.

## **Utredning om den framtida folkrörelsepolitiken**

En utredare har nyligen sett över folkrörelsepolitikens framtida inriktning, omfattning och utformning. Utredaren har också haft i uppdrag att föreslå åtgärder rörande bidragsgivning och annan finansiering av folkrörelsernas och det övriga föreningslivets verksamhet.

---

<sup>25</sup> Regeringskansliet, Regeringskansliets riktlinjer för bidrag till föreningar, stiftelser m.fl. (RKFC 2006:1). Dessa riktlinjer ses för närvarande över.

Utredaren föreslår i betänkandet (SOU 2007:66) *Rörelser i tiden* att följande principer bör gälla för den statliga styrningen av bidrag till ideella organisationer:

- övergripande mål/syften ska finnas för alla bidragsformer,
- mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag,
- god ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav,
- det ska vara olika återrapporteringskrav för olika bidragsformer,
- bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer, samt att
- oberoende utvärderingar ska göras.

Vi noterar att dessa principer i mycket hög grad överensstämmer med vad Statskontoret föreslog i rapporten *Bidrag till ideella organisationer* (2004:17).

Utredaren menar vidare att förordningar normalt bör ligga till grund för de större bidragen. Utredaren delar även Statskontorets tidigare bedömningar när det gäller val av bidragsform. Organisationsbidrag är lämpligt när det gäller att stödja en organisation i rollen som röst eller intresseorganisation. Dessa bidrag går inte att resultatstyra i någon egentlig mening. Är det istället rollen att ge service till såväl medlemmar som icke-medlemmar är verksamhets-/projektbidrag en lämplig form. Här kan resultatstyrning tillämpas och staten bör kunna ställa tydliga krav på motprestation. Utredaren föreslår också att vissa generella villkor bör gälla för statsbidrag.

- De syften/mål som gäller för statsbidraget ska i någon form utgöra villkor för rätten att uppbära statsbidrag.
- Organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad.
- Föreningens syfte ska också vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och verksamheten får inte strida mot demokratins idéer.

- Krav på ett visst minsta antal medlemmar bör kunna ställas när det gäller organisationsbidrag.
- Organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse.
- Kravet på att en organisation ska ha funnits en viss tid kan modifieras genom möjligheten att ge ett etableringsstöd under några år.

Vidare föreslår utredaren att regeringen bör ta initiativ till att se över, dvs. utvärdera, granska och vid behov ompröva de förordningar som reglerar bidragsgivningen till ideella organisationer.

När det gäller återrapportering bedömer utredaren att bestämmelserna om återrapportering m.m. i förordningen (2005:1089) om stöd för kvinnors organisering bör kunna fungera som modell för vad sådana bestämmelser kan innehålla.

## **Överenskommelse med ideell sektor**

Ett 80-tal organisationer, däribland flera paraplyorganisationer, har bjudits in till samtal med staten samt Sveriges Kommuner och Landsting. I mars 2008 presenterades en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.

Överenskommelsen ska ses som en avsiktsförklaring om att stärka de idéburna organisationernas roll samt om att underlätta en större mångfald av utförare inom hälso- och sjukvården samt omsorgen. Dessutom betonas vikten av att ideella aktörer samtidigt kan fungera som utförare av tjänster och som röst och opinionsbildare, inte minst för människor i utanförskap. Ett regeringsbeslut om överenskommelsen väntas i september 2008 (mer information finns på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)).

## **Komponenter i det ideala statsbidragssystemet**

Vår kartläggning av andra bidragssystem visar att, trots att staten generellt ger statsbidrag till vitt skilda verksamheter och bidragsmottagare, det finns ett antal gemensamma komponenter i de bidragssystem som vi har undersökt (se avsnitt 4.4.). Dessa komponenter återfinns också i

de ovan nämnda riktlinjerna, liksom i förslagen från den nyligen avslutade utredningen om folkrörelsepolitiken (SOU 2007:66).

Alla komponenter finns inte överallt, men om vi ska beskriva hur ett system för fördelning av verksamhetsbidrag *borde* vara utformat skulle följande komponenter finnas.

- Författningsstöd, dvs. bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift, som fungerar som utgångspunkt för fördelning av statsbidrag.
- Ett tydligt övergripande mål som beskriver syftet med statsbidragen.
- Mätbara mål som speglar kvantitet och kvalitet inom den verksamhet som bidraget avser.
- En process för ansökan, där både befintliga bidragsmottagare och andra kan ansöka om bidrag och få sin ansökan prövad mot kriterierna i regelverket.
- Tydliga former för redovisning/återrapportering utifrån de satta målen, från bidragsmottagarna till den ansvariga myndigheten.
- Tydliga former för redovisning/återrapportering från den ansvariga myndigheten till regeringen.
- Tydliga former för redovisning/återrapportering från regeringen till riksdagen.
- System för att regelbundet (t.ex. vart tredje eller femte år) utvärdera och ompröva verksamhetsbidragen.

### **4.3 Idealbilden och anslaget 16:4**

Vi kan konstatera att de allra flesta av de ovan nämnda komponenterna redan finns i de övriga bidragssystem som vi har undersökt. Däremot saknas nästan alla dessa komponenter när staten fördelar bidrag från anslaget 16:4. Den bidragsprocess som vi beskriver i kapitel 3 ligger således mycket långt från hur den borde vara utformad.

Visserligen finns det sedan snart femton år ett övergripande mål för bidragen, men det kan inte sägas vara ett tydligt mål för fördelning av statsbidrag. Målen för de enskilda verksamheterna är beskrivande, men säger inget om vilka effekter som eftersträvas.

Därtill kommer att det saknas regelverk och kriterier för när bidrag ska ges respektive inte ges. Processen för bidragsgivning är inte transparent, det finns inga möjligheter för andra än befintliga bidragsmottagare att ansöka om statsbidrag och det saknas tydliga former för återrapportering och regelbunden omprövning.

Sedan bidragsåret 1997 har samma bidragsmottagare fått statsbidrag för i stort sett samma verksamheter varje år.

Flera av de brister och problem i statens styrning och uppföljning samt i bidragsprocessen i stort som vi beskriver här har varit kända länge. Socialstyrelsen tar upp flera av dem i sin rapport om anslaget 16:4. En konsultrapport från Arthur Andersen, som på Socialstyrelsens uppdrag granskat bidragsprocessen och några av nuvarande bidragsmottagares verksamheter, beskriver också oklarheter i styrningen och bidragsprocessen.<sup>26</sup>

#### **4.4 Idealbilden och andra system för statsbidrag**

Efter att vi ovan har jämfört idealbilden av ett system för fördelning av verksamhetsbidrag med hur bidragsprocessen i anslaget 16:4 är utformad, är nästa steg att relatera idealbilden till andra system för fördelning av statsbidrag. Vi har undersökt statsbidrag som fördelas

- till handikapporganisationer (organisationsbidrag)
- till vissa organisationer inom det sociala området (verksamhetsbidrag),
- från Allmänna arvsfonden (projektbidrag),

---

<sup>26</sup> Socialstyrelsen (2004), *Regeringsrapport om statsbidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder*, Arthur Andersen KB (1998), *Granskning av vissa verksamheter för personer med funktionshinder*.

- till ungdomsorganisationer (organisationsbidrag),
- för kvinnors organisering (organisationsbidrag och verksamhetsbidrag), samt
- till frivilliga försvarsorganisationer (organisationsbidrag och verksamhetsbidrag).

Figur 4.1 visar i vilken utsträckning de komponenter som vi anser bör ingå i det ideala systemet för verksamhetsbidrag förekommer i de ovan nämnda sex bidragssystemen. Vi har också lagt in anslaget 16:4 som jämförelse.

**Figur 4.1 Jämförelse mellan anslaget 16:4 och andra statsbidrag**

	16:4	OH	VSO	AA	UO	KO	FF
Författningsstöd	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tydligt mål med bidraget	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Mätbara mål	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej/Ja	Nej/Ja
Ansökan och prövning	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tydliga former för återrapportering	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Former för omprövning	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

OH = organisationsbidrag till handikapporganisationer, VSO = vissa organisationer inom det sociala området, AA = Allmänna arvsfonden, UO = ungdomsorganisationer, KO = kvinnors organisering, FF = frivilliga försvarsorganisationer.

Som framgår av figur 4.1 har samtliga bidragssystem som vi har undersökt författningsstöd, vanligen i form av en förordning. I dessa förordningar finns mer eller mindre tydligt angivna mål, dvs. vad bidrag som lämnas med stöd av förordningen syftar till.

I dessa bidragssystem finns också mer konkreta mätbara mål, men de anges inte i förordningen utan fastställs vanligen av den statliga myndighet som prövar ansökningar när den beslutar om statsbidrag till enskilda mottagare. Mätbara mål finns dock inte för alla bidrags-

former. När det t.ex. gäller organisationsbidrag så anges inte mätbara mål, men däremot anges förutsättningar som måste vara uppfyllda för att organisationsbidrag ska beviljas.

Samtliga förordningar innehåller också bestämmelser om hur beviljade statsbidrag ska redovisas och vad bidragsmottagaren ska återrapporera till den statliga myndigheten. I några fall finns också bestämmelser om vad den statliga myndigheten i sin tur ska återrapporera till regering och riksdag.

Bestämmelser om omprövning finns inte i de undersökta regelverken. Däremot har regeringen i några fall valt att tillsätta statliga utredningar för att t.ex. utvärdera befintliga förordningar och bidrag samt föreslå nya regelverk och bidragssystem. Så har t.ex. skett eller sker när det gäller statsbidrag till ungdomsorganisationer och frivilliga försvarsorganisationer.

## **4.5 Problem med den nuvarande styrningen**

Statskontoret konstaterar att konsekvensen av att de ovan nämnda komponenterna (regelverk, ansökan m.m.) saknas blir en statlig styrning som lämnar stort utrymme för tillfälliga politiska prioriteringar.

Den egentliga statliga styrningen består idag av de nationella handikappolitiska målen, det övergripande anslagsmålet och anslagsvillkoren i Socialstyrelsens regleringsbrev (där bidragsmottagare och belopp anges). Syftet med denna ordning verkar ha varit att åstadkomma ett ”flexibelt anslag för statsbidrag”.

Är det då ett problem att bidragssystemet ser ut som det gör? Det behöver det naturligtvis inte vara om man utgår från regeringens perspektiv och om regeringen tydligt motiverar sina ställningstaganden. Det kan vara en fördel för regeringen att ha tillgång till ett anslag som inrymmer en stor politisk flexibilitet, dvs. som regeringen kan använda för att efter egna prioriteringar och beslut fördela statsbidrag till vissa typer av verksamheter.

Lite förenklat kan vi beskriva det som att i de flesta andra bidragssystem har regeringen uttryckt vad den vill på ett sätt som gäller över tid (i ett regelverk), men när det gäller bidrag från anslaget 16:4 har regeringen uttryckt vad den vill vid många separata tillfällen (i årliga beslut om bidragsmottagare och belopp i Socialstyrelsens regleringsbrev).

Vi kan också konstatera att regeringen har utnyttjat den politiska flexibiliteten i mycket begränsad utsträckning. Sedan anslaget inrättades 1953 har sex bidragsmottagare tillkommit utöver Synskadades Riksförbund. I övrigt har det varit små eller mycket små förändringar avseende mottagare och bidragsbelopp.

Regeringen har inte heller redovisat några tydliga motiv till varför just vissa verksamheter och inte andra ska stödjas med statsbidrag. Som en följd av det saknas explicita grunder för vad bidragen från anslaget syftar till, varför vissa aktörer beviljas bidrag men inte andra och hur ansökningar prövas. Inte heller finns något system för regelbunden omprövning av bidragen. Detta leder till att bidragsgivningen sker på ett icke transparent sätt och på grunder som inte är kända för andra än regeringen.

Statskontoret konstaterar mot bakgrund av vad som sagts ovan att styrningen av anslaget 16:4 och den nuvarande bidragsprocessen bör förändras. Vi kan inte se några skäl till att just anslaget 16:4 ska särbehandlas jämfört med andra liknande anslag. Tvärtom bör bidrag från anslaget 16:4 omfattas av samma typ av statlig styrning som andra verksamhetsbidrag.



## 5 Den nya bidragsprocessen

I det här kapitlet föreslår Statskontoret en ny process för den framtida fördelningen av statsbidrag från anslaget 16:4 och en tidplan för införandet av det nya systemet.

### 5.1 Huvuddragen i Statskontorets förslag

Statskontorets slutsats är att den nuvarande processen för fördelning av bidrag från anslaget 16:4 bör förändras. Syftet med en ny bidragsprocess är att denna ska, utifrån ett tydligt mål med bidraget, ske med öppenhet och tydlighet, innebära en tydligare ansvarsfördelning och underlätta den statliga styrningen. Huvuddragen i vårt förslag är att

- den politiska styrningen bör avse övergripande frågor som mål och regelverk (författningsstöd), men inte beslut om bidrag till enskilda mottagare,
- bidragsprocessen bör vara öppen och hanteras av en statlig myndighet,
- ett öppet ansökningsförfarande innebär att såväl nuvarande bidragsmottagare som andra får ansöka om bidrag och att de får tydliga motiv när bidrag ges respektive avslås,
- myndigheten prövar verksamheterna mot regelverket, samt att
- anslagets syfte och bidragsprocessen omprövas med viss regelbundenhet.

Det framtida systemet för fördelning av bidrag från anslaget 16:4 utgår således från ett klart mål och ett tydligt regelverk som beslutas av regeringen. En statlig myndighet ska, med tillämpning av regelverket, fördela bidrag till verksamheter av betydelse för personer med funktionshinder. Statskontoret föreslår att Socialstyrelsen får ansvaret för denna uppgift.

Våra förslag bygger till stor del på hur andra verksamhetsbidrag regleras och hanteras. Vi har huvudsakligen utgått från statsbidraget till

vissa organisationer inom det sociala området, som regleras i förordningen (1998:1414) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. Detta bidrag kan definieras som ett verksamhetsbidrag och hanteras av Socialstyrelsen. Nuvarande process för prövning av ansökningar har funnits i knappt tio år.

Vår allmänna bedömning är att processen för detta bidrag är väl strukturerad och transparent samt att bidraget utgår från såväl ett tydligt mål som ett klart regelverk (förordning). De verksamheter och organisationer som får bidrag har dessutom vissa likheter med flertalet av dem som idag får bidrag från anslaget 16:4.

Den nya process vi föreslår innebär ett annat synsätt med nya arbetsformer för det bidrag som utgår från anslaget 16:4 än vad som är fallet idag. Följaktligen kommer det att ta en viss tid innan processen fungerar som avsett. Vissa förberedelser behövs innan den nya processen kan införas.

En ny bidragsprocess innebär att bidrag till verksamheter för funktionshindrade får sökas i en öppen process där även andra organisationer än de som idag får bidrag kan delta. Det innebär i sin tur att de verksamheter som bidrag söks för kommer att prövas mot de villkor som ställts upp för bidraget och mot andra ansökningar. En sådan ordning stämmer överens med de krav som gäller för beslut om statliga medel, och som innebär att sådana medel ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt.

## **5.2 Bidragets roll i den nationella handikappolitiken**

*Ansvars- och finansieringsprincipen* i den nationella handikappolitiken innebär att det stora flertalet av insatser som görs av samhället för att uppfylla de handikappolitiska målen sker inom verksamheter som även vänder sig till personer som inte är funktionshindrade. Arbetsförmedlingen gör särskilda insatser för att öka sysselsättningen för funktionshindrade. Landstingen har vård för funktionshindrade samt tillhanda-

håller hjälpmedel och tolktjänster. Kommunerna ger stöd genom hemtjänsten.

Personer med funktionshinder får del av samhällets stöd utifrån de mål som sätts upp för och resurser som tilldelas de verksamheter som vänder sig till funktionshindrade. Någon prövning sker inte mot andra verksamheter, förutom i de ordinarie budgetprocesserna för respektive huvudman.

Vi vill samtidigt påpeka att bidraget till verksamheter för funktionshindrade från anslaget 16:4 är en mycket begränsad del i de offentliga insatserna för att nå de handikappolitiska målen. Trots detta kan en motsättning uppstå i förhållande till de handikappolitiska målen, som vi beskrivit i kapitel 2. Hur bidragsprocessen och därmed prövningen av ansökningarna utformas påverkar hur stor denna motsättning blir.

I samband med att en ny bidragsprocess införs är det nödvändigt att, utifrån den nationella handikappolitiken och *ansvars- och finansieringsprincipen*, pröva om några av nuvarande bidragsmottagares verksamheter egentligen är eller borde vara en del av någon annan huvudmans ansvar och/eller finansieras via något annat anslag. En sådan prövning gör vi i kapitel 6.

### **5.3 Hur mål bör sättas för anslaget**

Enligt vårt uppdrag ska vi lämna förslag på *hur* mål ska sättas för verksamheterna i förhållande till de bidrag som beviljas. Vår bedömning är att ett tydligare mål för anslaget 16:4 blir snävare formulerat än idag. En konsekvens av detta är att de verksamheter som kommer att beviljas bidrag från det framtida anslaget 16:4 behöver ha mer gemensamt än idag.

En utgångspunkt för våra förslag om hur mål ska formuleras har varit de nuvarande bidragsmottagarna (exklusive dem som vi föreslår ska överföras till andra anslag). Samtidigt är det viktigt att ett mål inte enbart fokuserar på nuvarande verksamheter. Syftet med det nya anslaget bör ju vara att bidrag fördelas till *verksamheter* som är av störst värde

för funktionshindrade, oavsett tidigare beslut eller vem som söker bidraget.

En transparent bidragsprocess förutsätter, enligt vår bedömning, att det övergripande målet för bidraget är tydligt formulerat. Ett sådant mål bör beslutas av regeringen och fastslås i en förordning.

Målet bör formuleras på ett sådant sätt att det är tydligt avgränsat. Dagens formulering ”viss verksamhet av betydelse för personer med funktionshinder” anser vi är alldeles för bred. Med detta mål kan i stort sett vilken insats som helst få bidrag. Ett syfte med mål för verksamhetsbidrag är, menar vi, tvärtom att tydligt peka ut vilka typer av verksamheter/insatser som kan beviljas statliga bidrag. Ett annat syfte är att målen ska kunna utgöra en grund för prövning av ansökningar och för bidragsgivarens uppföljning.

En precisering av målet för bidraget bör utgå från att bidraget ska vara avsett för verksamheter som kompletterar och/eller förstärker statens, landstingens och kommunernas insatser. Här kan och bör ideell sektor spela en viktig roll. Ideella organisationer för funktionshindrade har ofta värdefulla erfarenheter och stor kompetens om sina respektive medlemmars eller målgruppers funktionshinder och behov.

Detta leder till att sådana organisationer kan erbjuda verksamheter av annat slag än offentliga huvudmän. Det kan vara insatser i form av hjälpmedel, habilitering, information, utbildning eller stöd som syftar till att stärka den enskilde i dess vardag.

Ett annat motiv för att staten bör fördela särskilda medel (verksamhetsbidrag) till olika verksamheter kan t.ex. vara att vissa personer med funktionshinder har sådana behov som kräver stöd av personer med en särskild kompetens som kan vara svår att upprätthålla inom exempelvis alla landsting och kommuner. Den verksamhet man söker medel för bör därför vända sig till personer med funktionshinder i hela landet.

En följd av denna föreslagna inriktning är att bidragen från det framtida anslaget 16:4 inte bör användas för sysselsättningsstödande åt-

gärder, eftersom Arbetsförmedlingen redan har ett särskilt ansvar för att med olika insatser stödja funktionshindrade på arbetsmarknaden.

De grupper av funktionshindrade som fått bidrag från anslaget 16:4 har efter hand utökats. Vi kan konstatera att detta bidrag hittills enbart har gått till verksamheter för personer med fysiska funktionshinder. Vid formulering av ett nytt mål för anslaget bör regeringen överväga om även verksamheter för personer med psykiska funktionshinder ska kunna söka och få bidrag.

I den framtida bidragsprocessen ligger fokus på de funktionshindrade och verksamheter som är till störst nytta för dem. De kriterier för beslut om bidrag som Socialstyrelsen föreslås ta fram bör bl.a. utgå från behovet hos den aktuella målgruppen för verksamheten. Det är samtidigt viktigt att den nya bidragsprocessen vänder sig till olika grupper av personer med funktionshinder.

## **5.4 Vilka organisationsformer bör få bidrag?**

Statskontoret föreslår att *ideella föreningar* och *stiftelser utan vinstintresse* ska kunna söka bidrag från det framtida anslaget 16:4. Dessa behöver inte ha en rikstäckande organisation i form av regionala och lokala föreningar, men den verksamhet som man söker medel för bör vända sig till personer med funktionshinder i hela landet.

Organisationerna bör också ha varit verksamma under viss tid, exempelvis minst två år. Det är ett krav som ställs i andra bidragssystem (bl.a. när det gäller bidrag till vissa organisationer inom det sociala området) och som syftar till att ge den statliga myndighet som ansvarar för bidraget ökade möjligheter att bedöma förutsättningar för kontinuitet och stabilitet i verksamheten samt att det finns lämplig kompetens uppbyggd inom organisationen. Villkor om att organisationen ska ha verkat under viss tid bör anges i den föreslagna förordningen.

Nuvarande bidragsmottagare från anslag 16:4 är ideella föreningar, stiftelser, aktiebolag (även om bidragen till aktiebolagen förmedlas via ideella organisationer) och en myndighet. Ur samhällets synvinkel är det främsta målet att verksamheten som ska få bidrag i så hög utsträck-

ning som möjligt bidrar till syftet till en så låg kostnad som möjligt. Ur detta perspektiv är det underordnat vilken organisationsform bidragsmottagaren har. Vi menar dock att det finns andra skäl som talar för att avgränsa vilka organisationer som ska kunna få bidrag.

## **Statliga myndigheter**

Vi anser att verksamhet som bedrivs av myndigheter och som beslutas av regeringen/riksdagen bör finansieras via myndighetens ordinarie anslag eller avgifter. Därför bör det inte vara möjligt för statliga myndigheter att få del av detta bidrag.

## **Aktiebolag m.fl.**

Staten fördelar normalt inte verksamhetsbidrag direkt till aktiebolag. De verksamhetsbidrag som utgår till aktiebolag från anslaget 16:4 förmedlas via ideella organisationer. Vår bedömning är att aktiebolag inte bör kunna få verksamhetsbidrag i den nya bidragsprocess som vi föreslår. Motsvarande bör även gälla för andra verksamhetsformer som handelsbolag och ekonomiska föreningar. Gemensamt för dessa är att de ska främja ägarnas/medlemmarnas ekonomiska intressen.

Att bolag/ekonomiska föreningar inte ska kunna söka verksamhetsbidrag från anslaget 16:4 hindrar dock inte att dessa organisationer kan bedriva verksamheter för funktionshindrade. En statlig finansiering bör då ske genom uppdragsersättning som regleras i avtal mellan staten och det berörda aktiebolaget.

## **Stiftelser**

Stiftelsers ändamål och verksamhet kan ligga väl i linje med syftet med ett nytt bidrag till stöd för funktionshindrade. Skillnaden mot ideella föreningar är att stiftelser inte har en demokratisk uppbyggnad. Frågan är om detta ska innebära att stiftelser inte ska kunna få del av bidrag från det framtida anslaget 16:4.

När det gäller bidraget till vissa organisationer inom det sociala området kan bara ideella föreningar få bidrag. Det huvudsakliga argumentet i förarbetena är de ideella föreningarnas funktion som demokrati-

fostrare. Detta anses vara viktigt även framöver och ska därför uttryckas som ett krav för bidrag.<sup>27</sup>

Även om de ideella föreningarna har en betydelsefull roll som demokratifostrare anser vi att det inte är ett tillräckligt skäl för att utesluta stiftelser som bidragsmottagare. Huvudskälet till vår bedömning är att en stiftelse kan bedriva en verksamhet som är riktad till personer med funktionshinder i hela landet.

Stiftelser kan vara av olika karaktär. I detta sammanhang vill vi skilja på stiftelser som drivs med respektive utan vinstsyfte. Stiftelser som drivs *med* vinstsyfte bör här betraktas på samma sätt som aktiebolag och därför inte kunna få verksamhetsbidrag. Däremot menar vi att stiftelser *utan* vinstsyfte ska ha möjlighet att söka bidrag från anslaget 16:4.

Det finns ytterligare en nackdel som stiftelser har jämfört med ideella föreningar. Ideella föreningar har genom sina stadgar ett medlemsinflytande som också innebär en form av kontroll av föreningens verksamhet. Motsvarande funktion finns inte inom stiftelser, åtminstone om man inte av eget initiativ inrättar någon motsvarande funktion. Ska stiftelser kunna få bidrag bör regeringen därför överväga hur kontrollen av den verksamhet som får bidrag bör ske. Samtidigt kan vi konstatera att beslut om bidrag fattas för ett år i taget och om det finns anledning att minska eller upphöra med bidraget finns möjlighet till det vid nästa beslutstillfälle.

Vi kan här nämna att verksamhetsbidrag som ges till kvinnors organisation och till verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering bl.a. kan gå till stiftelser.<sup>28</sup>

## 5.5 Det nya ansökningsförfarandet

Enligt vårt uppdrag ska vi lämna förslag på vilka kriterier som ska gälla för hur statsbidragen ska fördelas. Vårt förslag till ny bidragsprocess kan beskrivas som en något modifierad version av den process

---

<sup>27</sup> SOU 1998:38, *Vad får vi för pengarna?*

<sup>28</sup> Dessa bidrag ges enligt förordningarna 2005:1089 respektive 2002:989.

som för närvarande används för att fördela verksamhetsbidrag till organisationer inom det sociala området.

För att uppnå målet att skapa en öppen och tydlig bidragsprocess bedömer vi att en rad olika komponenter bör ingå i den nya processen.

## **Ansökningsförfarande**

Regeringen bör ge ansvarig statlig myndighet, Socialstyrelsen, i uppdrag att utveckla formerna för ansökningsförfarandet. Erfarenheter från bidraget till vissa sociala organisationer, liksom riktlinjerna för bidrag som beslutas av regeringen eller Regeringskansliet, bör ligga till grund för hur förfarandet utformas.

## **Bedömning av ansökningar**

Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att, utifrån en av regeringen beslutad förordning, utarbeta kriterier för hur ansökningar ska bedömas. Eftersom det nu inte finns beslutade mål för bidraget, har Statskontoret valt att inte lämna ett heltäckande förslag med kriterier. Exempel på faktorer som kan vara aktuella som kriterier är om motsvarande verksamhet utförs av annan, behov hos den grupp som insatsen riktas till, om andra ansökningar/beslut gäller denna grupp av funktionshindrade, utveckling av ny kunskap, kompetensnivå såväl organisatoriskt som verksamhetsmässigt etc.

## **Beslut om beviljade och avslagna ansökningar**

Ansvarig statlig myndighet ska i sina beslut ange tydliga motiv för såväl beviljade som avslagna ansökningar. Det är angeläget för att skapa en tydlig och transparent bidragsprocess.

I besluten bör också mätbara mål anges för den verksamhet som beviljas bidrag. Målen bör utformas så att de bidrar till att det övergripande syftet med bidraget nås.

Vi anser att regeringen bör överväga möjligheten att besluten avser dels bidraget för det närmaste året, dels ett preliminärt beslut för de två efterföljande åren. Villkoren för ett sådant treårsbeslut bör då vara att

bidragsmottagaren har samma inriktning såväl i sin organisation som i sin verksamhet under hela treårsperioden samt att inget oförutsett inträffar i statsfinanserna.

Samtidigt är det viktigt att påtala att staten inte kan fatta bindande beslut för tre år. Det betyder att beslutet när det gäller år två och tre inte är bindande för staten, men att bidragsmottagarna ändå, om förutsättningarna ovan är uppfyllda, får en signal om att de bör kunna räkna med bidrag även under dessa år.

Ett annat alternativ för att ge en viss kontinuitet för bidragsmottagarna är att göra en bedömning motsvarande den som sker för bidrag till vissa sociala organisationer. Där fattas beslut för ett år i taget, men tidigare fattade beslut är en viktig del i bedömningen som görs av den nya ansökan. Beslutet påverkas dock av om verksamhet och organisation ändras eller inte följt tidigare beslut. Organisationerna ska även lämna in treårsplaner, vilket ska ge en bild av organisationens mål på något längre sikt.

Ändamålen med bidraget från 16:4 har likheter med ändamålen för de bidrag som Allmänna arvsfonden fördelar. En skillnad är dock, som vi ser det, att den framtida bidragsprocessen för anslaget 16:4 bör ha ett mer långsiktigt perspektiv.

## **Vad göra om sökta medel överstiger anslaget storlek?**

Riksdagen fattar beslut om en anslagsram för bidraget till verksamheter för funktionshindrade. Med en ansökningsprocess kan man anta att sökta medel kommer att överstiga det tillgängliga anslaget storlek. Hur ska då den beslutande myndigheten hantera en sådan situation?

Även här föreslår vi att processen tar sin utgångspunkt i hur motsvarande situation hanteras när det gäller bidraget till vissa sociala organisationer. Efter att först ha tagit ställning till om en ansökan över huvud taget uppfyller villkoren för att få bidrag bedöms de kvarvarande ansökningarna utifrån kriterier som formulerats i förordningen och utvecklats av Socialstyrelsen.

I de flesta fall får den sökande organisationen ett lägre belopp än vad man sökt, eftersom ansökningarna omfattar ungefär dubbelt så högt belopp som anslaget utgör. Socialstyrelsen ger därför möjlighet för organisationen att ange vad beslutet innebär för den verksamhet man sökt bidrag för. Det kan t.ex. innebära att viss verksamhet inte kan genomföras, ambitionsnivån sänks, finansieringen kompletteras från annat håll eller att verksamheten inte kan genomföras över huvud taget. Om organisationen inte lämnar en revidering av sin verksamhetsplan kommer en ansökan nästa år att bedömas utifrån den ursprungliga verksamhetsplanen.

## **Utbetalning av beviljade statsbidrag**

Formerna för när och hur beviljade statsbidrag betalas ut måste vara tydliga. Utbetalning kan förslagsvis ske i förskott kvartalsvis. Beslut om medel måste göras per kalenderår, eftersom den statliga budgetprocessen förhindrar beslut om period längre än ett år.

## **Information och kommunikation**

Ansvarig statlig myndighet bör ha en fortlöpande kommunikation med bidragsmottagarna. Vi menar att det bör finnas grundläggande information lättillgänglig om de krav och villkor som ställs för att få bidrag. Den ansvariga myndigheten bör också arrangera konferenser med intresserade organisationer inför varje år för att redogöra mera ingående om bidragets syfte, villkor, prövning m.m. och ge möjligheter att ställa frågor och till en fördjupad diskussion.

## **Åtterrapporering**

Det bör ställas krav på att respektive bidragsmottagare årligen rapporterar till den ansvariga myndigheten. Denna åtterrapporering bör bl.a. innehålla en bedömning av hur väl målen har uppfyllts samt, om målen inte uppnåtts, en analys av varför.

Det bör också framgå av åtterrapporeringen om bidragsmottagaren har gjort någon förändring i inriktningen av verksamheten och i så fall varför så har skett. Bidragsmottagaren bör omedelbart rapportera om det sker större förändringar i såväl organisationen som verksamheten.

Större förändringar kan t.ex. vara en förändrad organisationsform eller att verksamheten som man har fått bidrag för riktar sig till annan målgrupp.

Den ansvariga myndigheten bör ges i uppdrag att årligen göra en samlad redovisning till regeringen. Redovisningen bör i huvudsak vara fokuserad på statsbidragets användning i förhållande till bidragets syfte och mål. Redovisningen bör också innehålla en bedömning av bidragsmottagarnas verksamhet i förhållande till vad det offentliga gör.

## **5.6 Omprövning av anslag och bidrag**

En viktig del i vårt förslag till ny bidragsprocess är att bidragen som beviljas till olika verksamheter kontinuerligt ska omprövas utifrån den verksamhet som bedrivs för de erhållna bidragen.

Inriktningen bör vara att verksamheter av stor betydelse för funktionshindrade och som uppfyller villkoren för dessa bidrag ses ur ett långsiktigt perspektiv. Det innebär att i princip bör bidrag fortsatt beviljas för de verksamheter där förutsättningarna är de samma som året innan. Det är dock väsentligt att beslutsunderlaget, dvs. bidragsmottagarens redovisning och vad som framkommer i dialogen mellan denne och myndigheten, är av god kvalitet. Ansvarig myndighet behöver också årligen göra en analys av verksamheten i förhållande till vad som sker i övriga omvärlden, dvs. om någon annan utför en liknande verksamhet.

En övergripande utvärdering av hela bidraget och processen bör genomföras efter att det nya systemet varit i bruk en tid, förslagsvis efter som längst fem år. En sådan granskning bör genomföras av en oberoende part.

## **5.7 Författningsstöd**

Det framtida bidraget från anslaget 16:4 och processen för att fördela det bör, som tidigare nämnts, regleras i en författning, förslagsvis i en

förordning. I de tidigare avsnitten har vi angett vad som bör anges i en sådan. Sammanfattningsvis bör bl.a. följande framgå av förordningen:

- övergripande syfte med bidraget,
- vilka organisationsformer som kan få bidrag,
- beslutande myndighet,
- myndighetens rätt och uppgift att granska de verksamheter som har fått bidrag,
- former för återrapportering från myndigheten till regeringen, samt
- om myndighetens beslut kan överklagas eller inte.

## 5.8 Förslag till tidplan

Vår bedömning är att det är mer angeläget med en realistisk och genomarbetad tidplan än att förändringarna sker snabbt. Som tidigast kan en ny bidragsprocess införas fr.o.m. år 2010. För att det ska vara möjligt krävs dock att en rad åtgärder vidtas och beslut fattas i så god tid att förutsättningarna är klara när den nya bidragsprocessen införs.

Om dessa förberedelser inte hinner genomföras i tid bör införandet istället ske år 2011. Följande åtgärder bör vidtas om den nya bidragsprocessen ska kunna införas fr.o.m. bidragsåret 2010.

- I budgetpropositionen för år 2009 bör regeringen föreslå att en ny process för hantering av anslaget 16:4 införs med inriktning att den nya processen ska gälla från år 2010. Socialstyrelsen bör föreslås som ansvarig myndighet för att hantera bidragsprocessen.

Om regeringen anser att verksamheter som idag får bidrag från anslaget 16:4 bör finansieras på annat sätt, och det inte finns oklarheter som behöver utredas ytterligare, kan dessa verksamheter föras över fr.o.m. år 2009 efter förslag i budgetpropositionen.

- För verksamheter som eventuellt bör finansieras på annat sätt än via anslaget 16:4, men där det finns skäl att överväga detta ytterligare, bör regeringen tillsätta utredningar som klarlägger den framtida finansieringen.

- Förslag till förordning behöver tas fram och beredas.
- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att förbereda den nya bidragsprocessen, t.ex. genom att ta fram riktlinjer m.m. för ansökningar och bedömningar av dem. Detta uppdrag bör ges senast i och med regleringsbrevet för år 2009.



## 6 Överväganden om verksamheterna

### 6.1 Utgångspunkter för analysen

Vi ska enligt vårt uppdrag besvara frågan om ”bidragen som ges till nuvarande verksamheter kan ingå i annan samhällsfinansierad verksamhet”. Det bör då påtalas att vi inte tar ställning till det offentliga åtagandet i sig, dvs. om och i så fall i vilken utsträckning staten ska ge bidrag till den här typen av verksamheter.

Vad innebär då frågan om annan samhällsfinansierad verksamhet? Vi har tolkat frågan som att vi ska klargöra gränsen mellan bidragsmottagarnas verksamheter och andra liknande verksamheter som bedrivs av statliga myndigheter, kommuner eller landsting. Det är därför rimligt att pröva om det är någon av dessa verksamheter som utifrån *ansvars- och finansieringsprincipen* bör få sin framtida finansiering från något annat håll. Verksamheter som vid en prövning mot *ansvars- och finansieringsprincipen* inte kan finansieras på annat sätt bör då ingå i den förändrade bidragsprocessen som vi föreslår.

#### **Ansvars- och finansieringsprincipen är utgångspunkten**

Handikappolitiken är sektorsövergripande, vilket innebär att de nationella handikappolitiska målen ska vara integrerade i alla politikområden. Enligt *ansvars- och finansieringsprincipen* ska varje sektor utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionshinder.

Ansvars- och finansieringsprincipen anger att personer med funktionshinder ska få det stöd och den hjälp som de behöver inom respektive sektor. Principen syftar till att åstadkomma en tydlig och logisk ansvarsfördelning i samhället, men den anger inte hur omfattande stöd och hjälp som personer med funktionshinder kan få.

Vi anser att ansvars- och finansieringsprincipen bör gälla och följas så långt som möjligt, om det inte finns särskilda skäl för att avvika från den.

## Bättre förutsättningar för långsiktighet och kvalitet

Statskontoret ser det som angeläget att statens styrning av verksamheter för personer med funktionshinder utgår från ett långsiktigt perspektiv och att det finns förutsättningar att behålla och hela tiden utveckla verksamheternas kvalitet. Ibland kan detta ske samtidigt som ansvars- och finansieringsprincipen beaktas.

Samtidigt kan det också finnas verksamheter där långsiktigheten och kvaliteten kan bedömas få sämre förutsättningar om ansvars- och finansieringsprincipen följs strikt. Förutsättningarna att upprätthålla en viss kompetens inom en viss verksamhet kan bli sämre om ansvaret för verksamheten ligger på många huvudmän (t.ex. på landstingen eller kommunerna).

Kravet på bättre förutsättningar för långsiktighet och kvalitet i verksamheterna är, som vi ser det, ett skäl till att avvika från ansvars- och finansieringsprincipen. Ett syfte med vårt uppdrag är skapa bättre förutsättningar för staten att styra och följa upp de verksamheter man ger statsbidrag till. Denna fråga bör därför också beaktas när man överväger vem som ska ansvara för en viss verksamhet.

### Två frågor i analysen

Vi ser inget egenvärde i att överföra verksamheter från anslaget 16:4 till andra anslag. Det centrala för oss är att försöka belysa om någon annan aktör egentligen borde finansiera verksamheter som idag får bidrag från anslaget 16:4. Detta gör vi alltså genom att utgå från de ovan nämnda två frågorna:

1. Talar *ansvars- och finansieringsprincipen* för att ansvaret för verksamheten ifråga bör ingå i någon offentlig huvudmans ansvar?
2. Förbättras förutsättningarna för att *långsiktigt behålla och utveckla verksamhetens kvalitet* om verksamheten överförs till någon annan samhällsfinansierad verksamhet?

Därtill kommer att man i sammanhanget bör beakta frågan om statens förutsättningar att styra och följa upp verksamheterna.

Om svaret på fråga 1 är ja så går vi vidare till fråga 2 och gör en bedömning. Om svaret är ja på båda frågorna föreslår vi att verksamheten ifråga överförs till något annat anslag. Om vi däremot upptäcker att en viss verksamhet inte är en del av någon annan huvudmans ansvar, dvs. att ansvars- och finansieringsprincipen inte är aktuell, prövar vi inte fråga 2. Då förordar vi istället att verksamheten ifråga inordnas i den nya bidragsprocess som vi föreslår.

## 6.2 Överväganden om verksamheterna

Med hjälp av de två frågorna prövar vi i nedanstående avsnitt varje bidragsmottagares verksamhet mot annan liknande samhällsfinansierad verksamhet.

### **Synskadades Riksförbund: Iris Hantverk AB**

Bidraget till Synskadades Riksförbund (SRF) och till Iris Hantverk AB syftar till att erbjuda synskadade möjligheter till sysselsättning inom hantverksområdet. Bidraget är det äldsta av de bidrag som utdelas genom anslaget 16:4 och kan sägas vara grunden till anslaget.

Utifrån *ansvars- och finansieringsprincipen* kan vi se likheter mellan den verksamhet som Iris Hantverk AB bedriver och Arbetsförmedlingens ansvar för funktionshindrade på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen har en rad uppdrag som syftar till att underlätta för personer med funktionshinder att få sysselsättning. I Arbetsförmedlingens instruktion anges att Arbetsförmedlingen ska prioritera de som befinner sig långt från arbetsmarknaden och att myndigheten har sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken. I myndighetens regleringsbrev anges under ”övriga återrapporteringskrav” att Arbetsförmedlingen ska redogöra för vilka insatser som har gjorts inom ramen för sektorsansvaret för handikappolitiken under 2008. Myndigheten ska redovisa, analysera och kommentera sitt arbete för att uppnå de etappmål för handikappolitiken som myndigheten tagit fram. Arbetsförmedlingen ska även lämna förslag till eventuella ytterligare insatser som är nödvändiga för att nå målen.

Arbetsförmedlingen ska ta fram en särskild strategi för hur myndigheten kan uppnå målet om att väsentligt öka andelen arbetsgivare som är beredda att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionshinder. Ett av Arbetsförmedlingens fyra mål år 2007 var att antalet arbetstillfällen för kvinnor och män med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga skulle uppgå till minst 54 220 stycken.

Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga reglerar en mängd insatser för funktionshindrade som har nedsatt arbetsförmåga. Det handlar bl.a. om reglering av lönebidrag och olika anställningsformer för funktionshindrade, som t.ex. skyddat arbete, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. Förordningen reglerar också stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen samt särskilda insatser för syn- och hörsel-skadade. De olika åtgärderna är dock individbaserade och således inte kopplade till en bransch eller ett specifikt företag.

Statskontoret ifrågasätter inte syftet med bidraget till Iris Hantverk AB och inte heller verksamheten i sig. Enligt vår bedömning är det dock ovanligt, om inte unikt, att ett aktiebolag (via en ideell organisation) får bidrag i syfte att erbjuda sysselsättning för enskilda individer. Bidraget kan med nuvarande utformning ifrågasättas ur ett företags-ekonomiskt perspektiv.

Statskontoret bedömer att *ansvars- och finansieringsprincipen* talar för att bidraget till Iris Hantverk AB istället bör utgå via Arbetsförmedlingen, eftersom myndigheten redan har ett tydligt utpekat sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken.

Vårt förslag förutsätter att bidraget till Iris Hantverk AB får en ny inriktning, från att idag vara i stora delar avsett för lagerhållning hos ett företag, till att vara direkt individkopplat på samma sätt som Arbetsförmedlingens insatser är. Synskadade hantverkare anställda i Iris Hantverk AB får redan idag ett individkopplat stöd från Arbetsförmedlingen, i form av lönebidrag och (i några fall) finansiering av utbildning av enskilda hantverkare.

Om bidraget istället skulle gå via Arbetsförmedlingen bör regeringen ge tydliga direktiv till myndigheten om såväl utformning som återrapportering av stödet.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan föreslår Statskontoret att regeringen ger Arbetsförmedlingen i uppdrag att, innan den nya bidragsprocessen införs, utreda förutsättningarna att individkoppla bidraget till Iris Hantverk AB samt hur det kan utformas så att såväl styrning som uppföljning av bidraget blir mer ändamålsenligt. Vår bedömning är att bidraget till Iris Hantverk AB i framtiden inte bör ingå i en ny bidragsprocess för anslaget 16:4 utan istället kanaliseras via Arbetsförmedlingen.

## **Synskadades Riksförbund: Ledarhundar**

Statskontoret påpekar inledningsvis att riksdagen beslutat att genomföra en utvärdering av lagen (2005:340) om tilldelning m.m. av ledarhundar. När lagen beslutades betonade Socialutskottet (bet. 2004/05: SoU 17) att regeringen noga skulle följa verksamheten och efter två år utvärdera den samt återkomma till riksdagen med en redovisning. Enligt utskottet borde regeringen vid utvärderingen överväga om myndighetsutövningen ska vara kvar hos Synskadades Riksförbund (SRF) eller om det finns skäl att flytta den till någon myndighet.

Sedan januari 2006 ansvarar Hjälpmedelsinstitutet (HI) för upphandlingen av hundleverantörer, medan SRF enligt lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund får pröva frågor om tilldelning och återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt tilldelning och återtagande av ledarhund.

I lagen anges ett antal kriterier som måste vara uppfyllda för att en sökande ska kunna tilldelas dispositionsrätt till en ledarhund. SRF:s beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Socialstyrelsen har tillsyn över SRF:s verksamhet och har rätt att på begäran få de upplysningar som behövs för tillsynen. Denna begäran får förenas med vite.

Mot bakgrund av att ledarhundar kan betraktas som ett hjälpmedel är det värt att nämna att landstingen enligt hälso- och sjukvårdslagen

(1982:763) är ansvariga för att erbjuda sina invånare hjälpmedel för funktionshindrade.

Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att tilldelning m.m. av ledarhundar bör vara en del av landstingens eller HI:s ansvar?

Statskontorets bedömning är att det är en mycket speciell ordning att en ideell organisation anförtros myndighetsutövande uppgifter på det sätt som skett här. Samtidigt inser vi att SRF har en unik och avgörande kompetens i de aktuella frågorna och att det därför är svårt att peka ut någon annan naturlig huvudman.

Statskontoret anser att *ansvars- och finansieringsprincipen* talar för att SRF:s uppgift att tilldela ledarhundar borde definieras som en del av landstingens ansvar för hjälpmedel. Vi ser dock motiv för att göra avsteg från den principen. Förutsättningarna för *långsiktighet* och *utveckling av kvalitet* blir sannolikt inte bättre om landstingen skulle ansvara för ledarhundarna, främst eftersom landstingen inte kan förväntas bygga upp den kompetens som SRF har idag. Staten får troligen inte heller bättre förutsättningar att styra och följa upp verksamheten eftersom landstingen delvis kan välja olika sätt att redovisa statsbidrag och hur de har använts.

När det gäller det andra alternativet, HI, så kan vi se två skäl till att *ansvars- och finansieringsprincipen* inte talar för att HI övertar SRF:s ansvar för ledarhundar.

För det första handlar det, enligt vår bedömning, om olika ansvarsområden och typer av uppgifter. De myndighetsutövande uppgifter som SRF idag ansvarar för vänder sig direkt till enskilda individer. HI har idag inga direkt individrelaterade uppgifter, utan arbetar på en övergripande nivå med bl.a. utveckling, kunskapsspridning, stöd, påverkan och samordning. För det andra är HI inte en offentlig huvudman utan en ideell förening, även om föreningen har staten och Sveriges Kommuner och Landsting som enda medlemmar.

Utifrån vår analysmodell vore det rimligt att föreslå att SRF:s uppgift att tilldela ledarhundar inordnas i den nya bidragsprocessen. Vi bedömer dock att detta inte är lämpligt, eftersom verksamheten styrs av en

särskild lag där SRF getts uppgifter som innebär myndighetsutövning. I den nya bidragsprocessen bör inga verksamheter vara utpekade i förväg som bidragsmottagare. Detta gäller även om utpekandet sker i annan författning. Lagen om tilldelning av ledarhundar m.m. och SRF:s myndighetsutövande uppgifter ska utvärderas inom kort.

I avvaktan på resultatet av denna utvärdering menar vi att SRF:s verksamhet med tilldelning av ledarhundar bör finansieras via en ny separat anslagspost i anslaget 16:4.

## **Synskadades Riksförbund: Vissa övriga verksamheter**

Det här statsbidraget till Synskadades Riksförbund (SRF) är avsett för fem olika delverksamheter:

- utgivning av tidningar i tal och punktskrift,
- punktskriftsprogrammet,
- arbetsmarknadsprogrammet för synskadade,
- programmet för synskadade med ytterligare funktionshinder, samt
- telefaxprogrammet.

### **Utgivning av tidningar på tal och i punktskrift samt Punktskriftsprogrammet**

SRF ger ut ett antal tal- och punktskriftstidningar för olika målgrupper: barn, kvinnor, schackspelare, konstnärer m.fl. Tidningarna är antingen ihopklipp från andra tidningar eller sammanställda av SRF själva. En del av tidningarna innehåller s.k. tilläggsinformation, vilket består av beskrivningar av olika synintryck av byggnader, varor, modetrender och liknande. Dessa tidningar är de som enligt SRF efterfrågas mest.

Den andra delverksamheten, Punktskriftsprogrammet, syftar till att SRF ska sprida kunskap och information om punktskriften som synskadades skriftspråk. Detta sker bl.a. genom medverkan i Punktskriftsnämnden, spridning av information om punktskrift till allmänheten och utbudet av punktskrift till användare av punktskriften.

Tidningar och tidskrifter kan ses som en kulturfråga, oavsett om tidningarna m.m. vänder sig till personer med funktionshinder eller andra grupper. Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att ansvaret

och finansieringen av frågor som rör taltidningar och punktskrift bör överföras till någon aktör på kulturområdet?

Den statliga kulturpolitiken omfattar frågor om bl.a. bibliotek, litteratur, läsande och språket, enligt det kulturpolitiska beslut som riksdagen fattade 1996 (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1). Även insatser inom andra politikområden bidrar till att uppnå målen för den nationella kulturpolitiken, liksom insatser inom det kulturpolitiska området bidrar till att uppnå mål inom andra politikområden. Inom politikområdet finns bland annat myndigheterna Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB), Taltidningsnämnden och Statens kulturråd.

*TPB:s* uppdrag är att se till att personer med läshandikapp får tillgång till litteratur på de medier som passar dem: talböcker, punktskriftsböcker och e-text. Verksamheten består bl.a. av produktion av talböcker och punktskriftsböcker. TPB är de svenska bibliotekens lånecentral för talböcker, där TPB-katalogen och det digitala biblioteket är basen. En stor och viktig del av verksamheten utgörs av forskning och utveckling kring ny teknik för produktion och läsning.

*Taltidningsnämnden* är en statlig myndighet som har i uppdrag att förbättra tillgången till innehållet i dagstidningar för synskadade, afatiker, dyslektiker samt funktionshindrade som inte kan hålla i eller bläddra i en tidning. Nämnden lämnar ersättning (för närvarande totalt 127 miljoner kronor) till dagstidningar som ger ut en talad version av den tryckta tidningen.

Statens kulturråd fördelar statligt stöd till taltidningar/taltidskrifter som inte räknas som dagstidningar enligt presstödsförordningen. Bidrag till litteratur och kulturtidskrifter uppgår till drygt 124 miljoner kronor under år 2008 (anslag 28:9, ap.1). Som kulturtidskrift räknas tidskrifter som med sitt huvudsakliga innehåll vänder sig till en allmän publik

- med samhällsinformation,
- med ekonomisk, social eller kulturell debatt, eller
- som huvudsakligen ger utrymme för analys och presentation inom de skilda konstarternas områden.

Statskontorets bedömning är att SRF:s verksamhet täcker in ett område som ingen offentlig huvudman har ansvaret för idag. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att de tidningar som SRF producerar i dagsläget inte är berättigade till något av de offentliga stöden. SRF:s verksamhet syftar till att öka tillgängligheten för de synskadade genom att översätta det skrivna språket (eller synintryck) till talspråk eller punktskrift samt på olika sätt sprida information om punktskrift. Verksamheten finansieras också redan idag av staten genom anslaget 16:4.

Statskontoret anser att regeringen, innan den nya bidragsprocessen införs, i första hand bör utreda möjligheterna att en offentlig huvudman övertar ansvaret att finansiera det som SRF ansvarar för idag när det gäller taltidningar och punktskrift. Även FSDB:s produktion av nyhetstidningen NUET bör ingå i någon myndighets ansvarsområde. En sådan lösning stämmer, enligt vår bedömning, bättre överens med *ansvars- och finansieringsprincipen*. Därtill kommer att såväl förutsättningarna för verksamhetens *kvalitet* och *långsiktighet* som statens möjligheter att styra och följa upp verksamheterna bör bli bättre om statliga myndigheter ansvarar för dem.

Det bör nämnas att regeringen i januari 2008 gav Taltidningsnämnden i uppdrag att utreda möjligheterna till effektivisering och ökad samverkan med TPB. Taltidningsnämnden ska bl.a. i samarbete med TPB identifiera möjligheterna för ökad samverkan på kort och lång sikt mellan de två myndigheterna samt med andra aktörer vad gäller produktion, distribution och mottagning av ljudbaserad information i form av tidningar och litteratur. Uppdraget ska utföras i syfte att dels öka brukarvänligheten vad gäller utbudet av tidningar och litteratur i ljudbaserad form, dels uppnå ökad effektivitet i användningen av statliga medel. En förutsättningslös prövning av olika teknikers för- och nackdelar ska göras. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2008.<sup>29</sup>

Statskontoret anser att regeringen bör låta denna översyn även omfatta en analys av hur Taltidningsnämndens, TPB:s och Statens kulturråds ansvar kan utvidgas för att även finansiera SRF:s verksamhet avseende taltidningar och punktskrift samt FSDB:s produktion av nyhetstidningen NUET och frågan om vilken myndighet på kulturområdet som kan

---

<sup>29</sup> Mer information finns på Taltidningsnämndens hemsida, [www.taltidningsnamnden.se](http://www.taltidningsnamnden.se).

ansvara för finansieringen av NUET. Dessa frågor bör utredas i god tid innan den nya bidragsprocessen införs, så att det är klargjort hur ansvar och finansiering ska ordnas.

En enligt vår mening tänkbar lösning är att Taltidningsnämnden och Statens kulturråd får ett vidgat uppdrag, där begränsningarna (mot kulturtidskrifter och nyhetstidningar) tas bort så att fler typer av publikationer görs tillgängliga för funktionshindrade under en offentlig huvudman.

I andra hand menar vi att om regeringen bedömer att ansvaret för att finansiera de ovan nämnda verksamheterna inte bör läggas på någon myndighet så bör dessa verksamheter inordnas i den nya bidragsprocessen.

### **Arbetsmarknadsprogrammet för synskadade**

Målet med arbetsmarknadsprogrammet är att stärka synskadades ställning på arbetsmarknaden. Programmet är individkopplat och omfattar individuellt stöd genom mentorsverksamhet, kurser och information.

Liksom för bidraget till Iris Hantverk AB ligger det närmast till hands att pröva *ansvars- och finansieringsprincipen* i förhållande till Arbetsförmedlingen. I Arbetsförmedlingens instruktion anges att Arbetsförmedlingen ska prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och att myndigheten har sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken. I motsats till bidraget till Iris Hantverk AB är Arbetsmarknadsprogrammet för synskadade dessutom inriktat mot enskilda individer.

Statskontorets bedömning är att *ansvars- och finansieringsprincipen* talar för att Arbetsförmedlingen övertar ansvaret för och finansieringen av Arbetsmarknadsprogrammet för synskadade. Regeringen bör därför inkludera även arbetsmarknadsprogrammet för synskadade i det föreslagna utredningsuppdraget till Arbetsförmedlingen som gäller Iris Hantverk AB.

### **Programmet för synskadade med ytterligare funktionshinder**

Målet med verksamheten är att ge synskadade personer med ytterligare funktionshinder möjlighet att delta i SRF:s verksamhet. Detta sker bl.a.

genom att ge anpassad verksamhet till målgruppen, samverkan med andra handikappföreningar, stöd till lokala SRF-föreningar samt stöd till enskilda individer vid rekreationsresor.

Statskontorets bedömning är att verksamheten är av sådan karaktär att den knappast kan utföras av det offentliga eller finansieras på annat sätt än genom ett särskilt statsbidrag. Vi bedömer också att verksamheten kan betraktas som ett komplement till vad offentliga huvudmän ansvarar för.

Vår slutsats är således att *ansvars- och finansieringsprincipen* inte är aktuell, främst eftersom verksamheten inte tydligt går att klassificera som en del av någon annan offentlig huvudmans ansvarsområde. Därför menar vi att denna del av statsbidraget till SRF bör inordnas i en ny bidragsprocess.

### **Telefaxprogrammet**

Programmet syftar till att synskadade ges tillgång till syntolknings- och lästjänst via telefax. Tjänsten innebär att personer kan faxa personlig post till en läscentral som ringer tillbaka och läser upp det som har faxats. Läscentralen sköts av Iris intermedia AB som ägs av SRF.

Det som ligger närmast till hands att diskutera är om *ansvars- och finansieringsprincipen* talar för att denna verksamhet ska ses som komplement till landstingets hjälpmedelsverksamhet eller om det finns risk för att verksamheterna överlappar och därmed resulterar i ett ineffektivt nyttjande av offentliga medel.

Landstinget kan erbjuda hjälpmedel i form av en skanner. I våra kontakter med SRF har vi dock fått indikationer på att det inte går att skanna all post, att det är omständligt, blir mycket fel och att alla synskadade inte klarar av att skanna. Även kommunen kan erbjuda den synskadade hjälp med postläsning av som del av hemtjänsten (eller av ledsagare/personlig assistans).

De problem som SRF framför är att inte all personal är tillräckligt läskunniga eller kan svenska. Den synskadade får också ta tid från hemtjänsten eller assistent som man skulle kunna ha använt till annat, t ex att vara ute och handla eller promenera. SRF menar dock att de flesta

som inte har någon fax får sin post uppläst av någon anhörig eller vän, vilket inte är bra ur integritetssynpunkt.

Enligt SRF är lästjänsten ett komplement till vad det offentliga idag kan göra för den synskadade. Lästjänsten har den synskadade bara som en möjlighet och kan läsa sin post när man själv vill under dagen. De som läser upp breven m.m. har självklart tystnadsplikt och känner inte brukarna.

Statskontoret kan konstatera att *ansvars- och finansieringsprincipen* talar för att lästjänster av den typ telefaxprogrammet utgör är en del av landstingens ansvar att tillhandahålla hjälpmedel. Samtidigt ser vi att det finns ett antal frågor som behöver utredas innan regeringen kan ta slutlig ställning till var ansvaret för denna verksamhet bör ligga. Vi anser att ansvaret för lästjänster bör ligga på en offentlig huvudman.

Regeringen bör därför, innan den nya bidragsprocessen införs, bör låta utreda om verksamheten bör ses som ett komplement eller överlappande verksamhet i förhållande till vad landsting och kommuner idag erbjuder synskadade. Vidare bör det klarläggas hur stort behovet av och de synskadades efterfrågan på denna tjänst är och om det finns risk för att dubbelarbete mellan SRF:s lästjänst och vad landstingen och kommunerna erbjuder. Slutligen bör det göras en bedömning av kvaliteten på den utrustning som landstingen erbjuder vad gäller liknande lästjänst. Hjälpmedelsinstitutet är tänkbart som utredare av dessa frågor.

## **Föreningen Sveriges Dövblinda**

Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB) får statsbidrag från anslaget 16:4 för produktion av informationskällor för dövblinda personer. FSDB ansvarar också för databaser för dövblinda och synskadade personer. Via två databaser, Träffpunkt 44 och Träffpunkt Nova, kan användarna t.ex. delta i diskussionsgrupper, hämta information samt skicka och ta emot e-post. Förutom den sociala kontakten är ett stort inslag i tjänsten spridandet av information som annars inte når användarna, som t.ex. nyheter, väder och lokal köpinformation. Förutom dövblinda kan även synskadade använda dessa tjänster.

FSDB producerar en nyhetstidning NUET. Bidraget till den har behandlats tidigare under Synskadades Riksförbund: Vissa övriga verksamheter.

Landstingen får statsbidrag från anslaget 16:6, *Bidrag till utrustning för elektronisk kommunikation*. Bidragen ska gå till inköp av kommunikationsutrustning till både användare och (vid behov) deras närstående. Utrustningen ska ge personer som är döva, har en grav hörselskada, talskada eller språkstörning möjlighet att kommunicera via ett kommunikationsnät.

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att se över och ta fram förslag till förändringar i statens bidrag till utrustning för elektronisk kommunikation. Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport (dnr. 00-1/2007) att nuvarande system för utbetalning har brister, bl.a. att det skapar onödig administration och fokus på bidraget istället för på brukarnas behov. Socialstyrelsen föreslår att statsbidraget inordnas i hälso- och sjukvårdsmodellen i det kommunala utjämnningssystemet. Hjälpmedelinstitutet föreslås genomföra en informationssatsning medan Socialstyrelsen bör följa upp och utvärdera utfallet hos landstingen. En första utvärdering bör sedan göras två efter införandet av denna nyordning. Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att den verksamhet som FSDB bedriver bör inordnas i landstingens ansvar för att köpa in utrustning för elektronisk kommunikation?

Statskontorets bedömning är att *ansvars- och finansieringsprincipen* inte är aktuell eftersom det handlar om två olika verksamheter. Även om det kan tyckas som att staten ger bidrag från två håll till elektronisk kommunikationsutrustning, så finns det nämligen en väsentlig skillnad mellan de två statsbidragens syften.

Medlen till landstingen är avsedda för elektroniska hjälpmedel som förskrivs av en offentlig aktör (hjälpmedelscentralerna) till enskilda individer. Bidraget till FSDB går inte direkt till individer utan till organisationen för att den ska kunna erbjuda tjänster till sina medlemmar och sin målgrupp. Av det skälet menar vi att statsbidraget till FSDB bör inordnas i det nya bidragssystemet.

## Sveriges Dövas Riksförbund

Bidraget till Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) är avsett för att stärka teckenspråkets ställning i samhället. Bidraget används till information om teckenspråk till olika grupper, t.ex. myndigheter, landsting, föreningar, universitet, utländska besökare och i form av utställningar.

SDR ger också stöd till olika institutioner t.ex. i samband med utredningar och för utformning av hemsidor. SDR tar även fram information om teckenspråk som läggs ut på Internet. SDR har inlett arbetet med teckenspråkslexikon. Ansvar för detta ligger nu på Institutionen för lingvistik vid Stockholms universitet, men SDR samarbetar med institutionen kring detta.

Flera utredningar har på senare tid behandlat teckenspråket. Utredningen *Teckenspråk och teckenspråkig – Översyn av teckenspråkets ställning* (SOU 2006:54) lämnades år 2006. Under 2008 har Språklagsutredningen redovisat betänkandet *Värna språken – förslag till språklag* (SOU 2008:26). I den senare utredningen föreslås att det allmänna i lag bör få ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Teckenspråket föreslås få ett skydd som motsvarar det för minoritetsspråk. Någon närmare precisering av det offentliga ansvar ges inte (med visst undantag för utbildning), utan hänvisning sker till att reglering av detta får ske i särskild lagstiftning.

Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att bidraget till SDR bör ingå i någon annan offentlig huvudmans ansvar?

Statskontorets bedömning är att den verksamhet SDR bedriver med stöd av bidraget ligger mycket väl i linje med syftena med förslaget till ny språklag. *Ansvars- och finansieringsprincipen* talar således för att den verksamhet som SDR bedriver för det aktuella bidraget i huvudsak bör ses som en del av ett offentligt ansvar.

I första hand bör regeringen därför, innan den nya bidragsprocessen införs, utreda vilken offentlig huvudman som bör ansvara för finansieringen av de verksamheter som SDR bedriver idag. Det bör i det sammanhanget även klaras ut hur ansvaret för informationsverksamheten

kring teckenspråk fördelas och finansieras då den är av en annan karaktär än övrig verksamhet som SDR får bidrag för.

Teckenspråk bör ses som en nationell fråga, vilket innebär att ansvaret för och kompetensen inom teckenspråksfrågor bör hanteras samlat på nationell nivå. Den eller de statliga myndigheter som får ett sådant ansvar kan sedan välja om de själva ska utföra verksamheten eller om de vill ge SDR och/eller andra organisationer i uppdrag att genomföra sådant som staten ansvarar för. I sådana fall bör SDR eller andra organisationer skriva avtal med uppdragsgivaren för att reglera verksamhet och finansiering.

I andra hand menar vi att om regeringen bedömer att ansvaret för att finansiera de ovan nämnda verksamheterna inte bör läggas på någon myndighet så bör dessa verksamheter inordnas i den nya bidragsprocessen.

En annan fråga som vi menar att regeringen bör ta ställning till är vilket departement som har ansvar för teckenspråksfrågor. Ser man det som en språkfråga hör den hemma på Kulturdepartementet, medan den hör hemma på Socialdepartementet om man ser det som i första hand en fråga om funktionshinder. Om beslut fattas enligt Språklagsutredningens förslag, och teckenspråket får en ställning motsvarande den för de nationella minoritetsspråken, bedömer vi att frågor som har med teckenspråket och dess utveckling att göra bör ses som språkfrågor. Detta betyder att dessa frågor i så fall bör hanteras av Kulturdepartementet.

## **Föreningen Rekryteringsgruppen**

Föreningen Rekryteringsgruppen (RG) bedriver verksamhet som är inriktad mot fysisk och mental träning för rörelsehindrade, främst ryggmärgsskadade. RG har som mål med sin verksamhet att stimulera till maximal utveckling fysiskt och psykiskt utifrån individens egna förutsättningar. Såväl landstingen som Försäkringskassan har också ansvar för olika former av rehabilitering.

Försäkringskassans ansvar för rehabilitering är begränsat till att sjukförsäkrade personer ska återfå sin arbetsförmåga och kunna försörja sig

själv genom förvärvsarbete. RG:s praktiska arbete innebär i huvudsak att man söker upp och agerar i egenskap av förebilder för de nyskadade samt anordnar läger. RG:s arbete syftar således till att stödja nyskadade mentalt och socialt ur ett mer övergripande perspektiv än Försäkringskassans ansvar och är inte avgränsat till individens arbetsförmåga och möjligheter till egen försörjning.

Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård, som enligt hälso- och sjukvårdslagen är åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Vårt intryck är att RG:s arbete i viss mån handlar om hälso- och sjukvård, eftersom RG lär nyskadade personer förebyggande metoder och arbetssätt. Samtidigt uppfattar vi att RG:s arbete handlar om att stimulera individens utveckling ur ett bredare perspektiv än enbart ett medicinskt hälso- och sjukvårdsperspektiv. Dessutom utförs insatserna i regel av ryggskadade rullstolsburna och inte av vårdpersonal. Liknande resonemang kan tillämpas vad gäller RG:s arbete i förhållande till kommunal socialtjänst. RG:s arbete kan således inte heller hänföras till att vara en socialtjänstinsats.

Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att RG:s verksamhet bör överföras till antingen landstingen eller Försäkringskassan?

Statskontorets slutsats är att *ansvars- och finansieringsprincipen* inte är aktuell, främst eftersom RG:s verksamhet inte tydligt går att klassificera som en del av någon annan offentlig huvudmans ansvarsområde. Därför menar vi att statsbidraget till RG bör inordnas i en ny bidragsprocess.

## **Stiftelsen Rikstolktjänst**

Såväl landstingen som Stiftelsen Rikstolktjänst ansvarar för tolktjänst och verksamheterna finansieras med två olika statsbidrag. Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att rikstolktjänsten bör inordnas i landstingens ansvar för tolktjänst?

Sedan år 1987 ger staten särskilda statsbidrag från anslaget 16:4 till sådan tolktjänst som förtroendevalda i vissa riksorganisationer behöver för att kunna utföra sina uppdrag i Sverige och internationellt. Stiftel-

sen Rikstolk tjänst, där (för närvarande) fem organisationer ingår, administrerar via Mo Gård AB dessa tolktjänster.

Landstingen är sedan år 1993 skyldiga enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att organisera, finansiera och tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning till döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. För detta ger staten bidrag till landstingen från anslaget 16:2, *Vissa statsbidrag inom handikappområdet*. Dessa statsbidrag fördelas utifrån invånarantalet i respektive landsting och betalas ut per kvartal i efterskott utan rekvisition.

Statskontorets bedömning är att *ansvars- och finansieringsprincipen* tydligt talar för att landstingen rent principiellt bör ansvara för både tolktjänst (vardagstolkning) och det som idag kallas rikstolk tjänst. Sett i ett snävt ansvarsperspektiv finns det inga skäl att ha två olika statsbidrag och två olika huvudmän för tolktjänst.

Utifrån en rapport från Socialstyrelsen<sup>30</sup> och våra intervjuer drar vi dock slutsatsen att det finns stora variationer i dels hur landstingen hanterar sitt ansvar för tolktjänst, dels vilken kompetens som landstingen har och vilka prioriteringar de gör. Detta skapar problem för dem som behöver tolktjänst.

Vi kan därför inte se att rikstolk tjänsten skulle få bättre förutsättningar att *långsiktigt behålla och utveckla sin kvalitet* om landstingen övertar ansvaret. Staten får sannolikt inte heller bättre förutsättningar att *styra* och följa upp rikstolk tjänsten om den vore en del av landstingens ansvar, eftersom det nuvarande systemet för ekonomisk uppföljning inte möjliggör identifiering av enskilda statsbidrag i landstingens ekonomiska redovisning. Statsbidraget till rikstolk tjänst har därtill justerats upp när behoven har ökat, medan statsbidragen till landstingens tolktjänst fördelats per invånare utan direkt hänsyn till de faktiska behoven.

Statskontoret anser således att bidraget till rikstolk tjänsten bör inordnas i en ny bidragsprocess.

---

<sup>30</sup> Socialstyrelsen (2001), Uppföljning av landstingens tolktjänstverksamhet för barnomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade år 2001.

## Naturhistoriska riksmuseet/Palynologiska laboratoriet

Sedan år 1987 får Naturhistoriska riksmuseet statsbidrag från anslaget 16:4 som stöd till museets palynologiska laboratorium (PL) för prognostisering av pollen och sporallergener. I verksamheten ingår framtagning och spridning av prognoser för allergiker och samordning av den aeropalynologiska verksamheten. Laboratoriet håller även kurser för pollenanalytiker, som ska ta hand om remsorna från mätstationerna.

Pollenprognoser rapporteras dagligen till SMHI som distribuerar dem vidare till Text-TV, tidningar, radio, företag, webbportaler etc. PL samordnar pollenprognoserna från de 14 mätstationerna i landet, men museet har inget formellt ansvar att göra det. Tre centra ansvarar för mätstationerna i varsin del av landet. Förutom PL (för mellersta Sverige) ansvarar ett bolag knutet till universitetet i Göteborg för södra Sverige och ett privat bolag i Umeå för norra Sverige.

Sedan åren 2003–2004 är SMHI agent för pollenprognoserna, vilket betyder att SMHI säljer prognoserna till media och att PL och SMHI delar på intäkterna. Samtidigt får PL tillgång till data från SMHI som man behöver för att göra prognoserna bättre.

Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att pollenmätningar bör ses som en del av Naturhistoriska riksmuseets ansvar?

Statskontoret konstaterar att den verksamhet som PL bedriver skiljer sig från alla andra verksamheter som får bidrag från anslaget 16:4, främst genom att det handlar om analyser som förmedlas både till allmänheten och till en stor grupp av allergiker. Det är också fråga om en statlig myndighet som får bidraget. Vi anser att myndigheters uppgifter, om de ingår i uppdraget från staten, i första hand bör finansieras genom myndighetens ordinarie anslag eller genom avgifter.

Vi kan också konstatera att det nu inte finns någon aktör som enligt *ansvars- och finansieringsprincipen* har ansvaret för att samordna analyserna av pollen och att tillhandahålla pollenprognoser. Statskontoret delar PL:s bedömning att det borde finnas *en* aktör som har ett sådant tydligt nationellt ansvar. En sådan ordning skulle dessutom skapa bättre förutsättningar för att *långsiktigt utveckla verksamhetens kvalitet*

och för *staten* att *styra och följa upp* hur pollenprognosarbetet fungerar.

Vidare kan vi se problem med att verksamheten inte utgår från ett tydligt nationellt uppdrag. Samarbetet mellan de inblandade aktörerna kan t.ex. hämmas av att de har olika organisationsformer samt att de kan ha olika intressen av att samarbeta och om vad. Ett annat problem är att det i dagsläget är godtyckligt var det finns mätstationer och i hur hög grad de finansieras t.ex. av landstingen. Nuvarande ansvarsfördelning kan innebära att det inte går att etablera sig med pollenfällor på vissa håll, trots att det vore motiverat med en fälla på en viss plats.

Statskontoret menar att regeringen bör tillsätta en utredning om det framtida offentliga åtagandet för pollenmätningar och produktion av pollenprognoser för att långsiktigt klara ut vad som bör gälla för denna verksamhet. De nuvarande oklara ansvarsförhållandena, blandningen av offentliga och privata aktörer och varierande former för finansiering kan inte sägas vara hållbart i längden. Enligt vår bedömning bör en sådan utredning bl.a. ta ställning till hur omfattande det offentliga åtagandet bör vara, vad som bör finansieras via anslag respektive avgifter och vem som bör vara huvudman. Eftersom ansvaret idag är splittrat bör olika huvudmän, som SMHI, Naturhistoriska riksmuseet eller andra tänkbara huvudmän, övervägas.

På kort sikt och i avvaktan på resultatet av en sådan utredning anser vi att regeringen formellt bör ge Naturhistoriska riksmuseet det nationella ansvar som museet i praktiken redan har för pollenmätning och produktion av prognoser. Museet bör då tilldelas den uppgiften i sin instruktion. Uppgiften skulle kunna utgöra ett nytt verksamhetsområde i museets regleringsbrev.

En sådan lösning innebär att pollenprognosverksamheten inte längre finansieras via anslaget 16:4 utan via Naturhistoriska riksmuseets myndighetsanslag, förslagsvis från en ny separat delpost i anslagspost 3 som museet för närvarande disponerar i anslaget 28:27, *Centrala museer: Myndigheter*.

## Neurologiskt Handikappades Riksförbund: HjälpmedelsCenter Väst AB

Neurologiskt Handikappades Riksförbund (NHR) får statsbidrag från anslaget 16:4 som fördelas vidare till HjälpmedelsCenter Väst AB i Göteborg (HjV). Bidraget är ett stöd för att HjV ska kunna bedriva ett nationellt kunskapscenter om förflyttningslösningar för personer med funktionshinder. Verksamheten består av utbildning för personal, provning och utvärdering av förflyttningshjälpmedel, informationsspridning till olika grupper, rådgivning till enskilda brukare och kunskapsutveckling.

Bidraget går till de verksamheter som inte helt eller delvis finansieras via avgifter/ersättningar. Det gäller t.ex. provningsverksamheten, rådgivning och information samt kunskapsutveckling. Däremot är den utbildning som sker via HjV helt finansierad av avgifter.

Hjälpmedelsinstitutet (HI) är en ideell förening med staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som enda medlemmar. HI:s verksamhetsidé är att ”arbeta för full delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning genom att medverka till utveckling och användning av bra och säkra hjälpmedel och en effektiv hjälpmedelsförsörjning”.

Utifrån denna idé sysslar HI med bl.a. forskning och utveckling, provning och stöd vid upphandling, utredningar samt utbildning och kompetensutveckling. HI har, enligt uppgift, en övergripande roll när det gäller påverkan, samordning, utveckling och liknande gentemot många aktörer, däribland landstingen, kommunerna och statliga myndigheter. Däremot är inga av HI:s verksamheter direkt riktade till enskilda individer. Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att HjV:s ansvar överförs till HI?

Statskontorets bedömning är att det finns stora likheter mellan den verksamhet som HjV får statsbidrag för från anslaget 16:4 och delar av den verksamhet som HI bedriver. Det gäller framför allt ansvaret att fungera som nationellt kunskapscentrum och att syssla med kunskapsutveckling och informationsspridning. HI anlitar även HjV som utförare av olika uppdrag, eftersom HjV har en närmast unik kompetens

inom hjälpmedelsområdet. Vi ser det dock som en tveksam ordning att staten ger ekonomiskt stöd till ett privat aktiebolag.

*Ansvars- och finansieringsprincipen* talar således för att HI övertar ansvaret för att tillhandahålla den verksamhet med utställning och provning av hjälpmedel som NHR får bidrag för nu. De nuvarande statsbidragen skulle då överföras till HI:s delpost i anslaget 16:4. Vi kan sedan tänka oss flera alternativa sätt att lösa hur verksamheten ska utföras.

Om verksamheten utförs av HI kan det ske antingen i ny verksamhet eller genom att HjV:s verksamhet överförs till HI. Det senare alternativet förutsätter givetvis att det finns intresse från nuvarande ägare till HjV för en sådan lösning. En annan möjlighet är att HI väljer att genomföra sin nya uppgift genom att låta en utomstående aktör få detta i uppdrag. HjV torde, åtminstone till en början, ha goda möjligheter att få ett sådant uppdrag, eftersom HjV enligt vad vi kan bedöma har byggt upp en unik kompetens kring hjälpmedel för förflyttning av rörelsehindrade. Vilket sätt HI:s uppdrag ska utföras på blir en fråga för HI att ta ställning till.

Om finansieringen sker via en offentlig aktör eller en aktör med offentliga huvudmän, bedömer vi att förutsättningarna att *långsiktigt utveckla verksamheternas kvalitet*. Om HI väljer att ge ett uppdrag till en annan utförare bör uppdragets omfattning och finansiering regleras i ett avtal mellan HI och uppdragstagaren. Detta skulle också ge en tydligare statlig styrning än idag.

## **Ågrenska stiftelsen**

Ågrenska stiftelsens verksamhet (den del som får bidrag från anslaget 16:4) är riktad till familjer med barn som har sällsynta diagnoser. Verksamheten består av familjevistelser med anpassade habiliteringsprogram för respektive diagnos. Staten står idag för ungefär en tredjedel av finansieringen medan landstingen betalar återstoden.

Statskontoret kan se stora likheter med den hälso- och sjukvård som landstingen ansvarar för. Talar då *ansvars- och finansieringsprincipen* för att Ågrenskas verksamhet bör överföras till landstingen?

Statskontorets bedömning är att *ansvars- och finansieringsprincipen* inte är aktuell, främst eftersom Ågrenskas verksamhet bara delvis handlar om medicinska eller andra direkt vårdrelaterade insatser. Målet under familjevistelsen är att öka familjernas förmåga att hantera vardagen bättre genom att öka kompetensen hos familjen i den nya situationen med ett barn som har en sällsynt diagnos. Även om verksamheten har en tonvikt på vård och rehabilitering är innehållet tvärfackligt och berör såväl landstingets, kommunens och Försäkringskassans ansvarsområden.

Vi bedömer också att det inte kan förväntas att varje landsting har den kompetens som behövs för att bedriva den specifika verksamhet som Ågrenska gör. Inom respektive landstings upptagningsområde finns det i regel för få barn med samma sällsynta diagnos (sällsynt diagnos  $\leq 1$  på 10 000), vilket skulle leda till ett ineffektivt resursutnyttjande om varje landsting skulle bygga upp den kompetens som finns på Ågrenska.

Numera är Ågrenska känt för sin verksamhet och oftast är det enligt Ågrenska inga problem att landstingen betalar den avgift som man nu satt för deltagande familjer. Samtidigt tror man att det skulle bli problem om man tog ut hela kostnaden för vistelsen från landstingen. Det är dock fortfarande problem med finansieringen för en del familjer, i synnerhet då ett barn med sällsynt diagnos föds för första gången på många år inom något landsting.

Skulle det vara möjligt att ett utpekad landsting får ansvaret för att bedriva verksamheten och att övriga landsting betalar vistelsen för "sina" familjer som deltar? Det skulle förutsätta att Ågrenskas verksamhet klassas som rikssjukvård.

Nyligen har regeringen tagit initiativ till ökad styrning av rikssjukvården bl.a. genom att kvalitativa och ekonomiska variabler ska definieras och tas fram för verksamhetsområden som borde vara gemensamma för landets behov. Vidare har en rikssjukvårdsnämnd med företrädare för staten och de sex sjukvårdsregionerna inrättats.

Nämnden fattar beslut i Socialstyrelsens namn om vem som får bedriva rikssjukvård. Tillståndet från nämnden är tidsbegränsat och förenat

med villkor. Socialstyrelsen beslutar, efter ansökan från det landsting som avser att bedriva rikssjukvård, om tillstånd och villkor. I beslutsunderlaget till nämndens första beslut om rikssjukvård (*Hjärtkirurgi på barn och ungdomar som rikssjukvård Underlag till Rikssjukvårdsnämndens möte den 12 december 2007*) angavs att regionsjukvård kan definieras som vård av det fåtal patienter som har problem som är speciellt svåra att bemästra, och som kräver samverkan mellan ett antal specialister samt eventuellt också särskild utrustning som är dyrbar eller svårskött.

Denna definition kan även användas om rikssjukvård – som är ännu mer specialiserad än regionsjukvård. Till region- och rikssjukvården räknas behandling av sjukdomstillstånd som uppträder så sällan att man på länsnivå inte får tillräcklig erfarenhet av och kunskap om hur de bör behandlas.

Statskontoret bedömer dock att denna alternativa lösning inte är möjlig eftersom Ågrenskas verksamhet knappast kan klassas som rikssjukvård och få tillstånd av Rikssjukvårdsnämnden. Det huvudsakliga skälet är att Ågrenska är en stiftelse och inte en del av en offentlig huvudman (landsting). Dessutom är verksamheten, som tidigare nämnts, tvärfackligt inriktad och syftet med familjevistelsen är att öka familjernas förmåga att hantera vardagen bättre genom att öka kompetensen hos familjen.

Ett annat och mer intressant alternativ är att bidraget till Ågrenskas familjeverksamhet istället utgår via anslaget 16:3, *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd*. Ändamålet för anslaget är att genom riktade satsningar förbättra hälso- och sjukvårdens kvalitet och tillgänglighet m.m.

Från det anslaget utbetalas dessutom redan statsbidrag till två nationella kunskapscentra. I enlighet med Dagmaröverenskommelsen, som träffas varje år mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting får Rett Center bidrag med 7 miljoner kronor från anslaget (anslagspost 4). Rett Center har en verksamhet som har vissa likheter med Ågrenska. Rett Center är ett nationellt svenskt center för Rett syndrom, en sällsynt men svår neurologisk störning som drabbar företrädesvis flickor i spädbarnsåldern. Rett Center drivs dock till skillnad från

Ågrenska av ett landsting (Jämtlands) och fungerar delvis som en specialistklinik med legitimerad vårdpersonal.

Det andra nationella kunskapscentret avser dövblindverksamhet vid Mo gård AB. Detta center, som tidigare finansierades via anslaget 16:4, får nu ca 6,5 miljoner kronor via Socialstyrelsen enligt avtal med staten från anslaget 16:3 (anslagspost 5).

I den andra uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken konstaterar regeringen att det statliga stödet till barnhabiliteringen vid Ågrenska har permanentats (skr. 2005/06:110). Vi anser därför att finansieringen av Ågrenska bör ske på samma sätt som det nationella kunskapscentret för dövblindfrågor, dvs. från anslagspost 5 i anslaget 16:3, *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd*. Denna lösning innebär också att ett avtal bör slutas mellan staten och Ågrenska stiftelsen som reglerar vad statens finansiering ska täcka.

Genom denna ändring bedömer vi att verksamheten ges en mer *långsiktig* lösning, även om de avtal som tecknas måste vara begränsade i tiden. Det finns också bättre förutsättningar för staten att kunna styra och följa upp verksamheten just genom att staten skriver avtal med Ågrenska stiftelsen.

## **Bidrag till rekreationsanläggningar**

Förutom bidraget till ledarhundar finns ett annat bidrag med en separat reglering. Det gäller bidrag till vissa handikapporganisationers rekreationsanläggningar, där villkoren regleras i en särskild förordning. Ett krav för att få bidrag är att både anläggningen och verksamheten vid anläggningen ska vara tillgänglig för personer med omfattande funktionshinder och deras familjer eller anhöriga. Dessa personer ska ha företräde till anläggningen.

Statsbidrag kan utgå som *grundbidrag*, *driftbidrag* och *investeringsbidrag*. Enligt Socialstyrelsen finns sedan år 2000 en överenskommelse med organisationerna om att investeringsbidrag inte ska utgå. Vi kan dock konstatera att investeringsbidrag ännu åtta år senare står kvar som ett bidragssyfte i förordningen.

Statsbidragen fördelas efter ansökan, som ska göras till Socialstyrelsen på en särskild blankett i december varje år. Socialstyrelsen prövar ansökningarna, som även ska innehålla verksamhetsberättelse och godkänt bokslut för varje anläggning som fått bidrag två år dessförinnan. I övrigt finns ingen reglering av statsbidragen, eftersom Socialstyrelsen inte har utnyttjat sin befogenhet att meddela föreskrifter med stöd av förordningen.

De organisationer som för närvarande får stöd för sina anläggningar är Astma- och Allergiförbundet, De Handikappades Riksförbund (DHR), Neurologiskt Handikappades Riksförbund (NHR), Riksförbundet Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU) och Synskadades Riksförbund (SRF). Under år 2008 tillkom Föreningen för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB) som ny mottagare. Enligt uppgift från Socialstyrelsen har bidragen till övriga anläggningar minskats för att finansiera det tillkomna bidraget.

Statskontorets bedömning är att statsbidraget till rekreationsanläggningar inte primärt är avsett för vissa verksamheter, utan för anpassning av vissa anläggningar där verksamheter för funktionshindrade bedrivs. Dessutom är bidraget till rekreationsanläggningar reglerat i en separat förordning och fördelas genom en särskild ansökningsprocess.

Vi anser att detta bidrag bör benämnas *anläggningsbidrag* istället för verksamhetsbidrag. Eftersom det inte handlar om bidrag till en verksamhet är *ansvars- och finansieringsprincipen* inte heller aktuell. Det framtida anslaget 16:4 bör enbart vara avsett för verksamhetsbidrag.

Mot denna bakgrund anser Statskontoret att bidraget till rekreationsanläggningar bör överföras från anslaget 16:4 till något annat anslag, förslagsvis till en ny anslagspost 2 i anslaget 16:5, *Bidrag till handikapporganisationer*.

Regeringen bör också klara ut vad som gäller avseende investeringsbidraget, dvs. om det är Socialstyrelsens åtta år gamla överenskommelse med mottagarna eller den befintliga förordningstexten som ska gälla framöver. I detta sammanhang bör det också klaras ut i vilken utsträckning som staten ska ge bidrag till kommande investeringar.

## 6.3 Summering

### Bidrag som bör överföras

Det finns enligt Statskontorets bedömning några exempel på att *ansvars- och finansieringsprincipen* är aktuell, dvs. att verksamheterna ifråga kan sägas ingå i någon annan huvudmans ansvar. När vi samtidigt bedömt att förutsättningarna blir bättre både när det gäller *långsiktighet* och att *utveckla kvaliteten* samt när det gäller *statens styrning och uppföljning* så har vi föreslagit att de berörda bidragen överförs till andra anslag. Detta gäller bidragen till

- Synskadades Riksförbund för verksamheten med ledarhundar, som enligt riksdagen ska utvärderas och i avvaktan på den utvärderingen finansieras via en ny anslagspost i anslaget 16:4,
- Naturhistoriska riksmuseet/Palynologiska Laboratoriet för verksamheten med prognostisering av pollen och sporallergener, som i avvaktan på utredning bör överföras till Naturhistoriska riksmuseet och finansieras via anslaget 28:27, *Centrala museer: Myndigheter*, förslagsvis från en ny delpost i anslagspost 3 som museet disponerar
- Neurologiskt Handikappades Riksförbund/HjälpmiddelsCenter Väst AB för verksamheten med nationellt kunskapscenter om förflyttningslösningar, som bör överföras till Hjälpmedelsinstitutet och finansieras via institutets delpost i anslaget 16:4.
- Ågrenska stiftelsen för verksamheten för familjer med barn som har sällsynta diagnoser. Verksamheten bör finansieras som det nationella kunskapscentret för dövblindfrågor från anslagspost 5 i anslaget 16:3, *Statsbidrag till särskilt utbildningsstöd*.
- vissa handikapporganisationers rekreationsanläggningar, som bör kategoriseras som anläggningsbidrag och finansieras från något annat anslag, förslagsvis via en ny anslagspost 2 i anslaget 16:5, *Bidrag till handikapporganisationer*.

## Bidrag som bör utredas närmare

Statskontoret har också identifierat vissa verksamheter där *ansvars- och finansieringsprincipen* inte är aktuell i dagsläget, men där vi anser att offentliga huvudmän bör ansvara för verksamheterna ifråga. Vår bedömning är således att dessa verksamheter inte bör inordnas i den nya bidragsprocessen och att det krävs ytterligare utredningar för att ta reda på om det är möjligt att följa våra förslag.

Det är viktigt att påtala att ett sådant offentligt ansvar som vi föreslår inte med nödvändighet innebär att offentliga huvudmän också *bedriver* verksamheterna. Offentliga huvudmän kan lägga ut uppdrag på t.ex. ideella organisationer för att utföra olika verksamheter.

Vi har föreslagit att regeringen bör låta utreda möjligheterna att överföra vissa bidrag till andra anslag. Detta gäller bidragen till

- Iris Hantverk AB för borstbindarverksamheten, med inriktning att finansieringen överförs till Arbetsförmedlingen,
- Synskadades Riksförbund för arbetsmarknadsprogrammet för synskadade, med inriktning att ansvar och finansiering överförs till Arbetsförmedlingen.
- Synskadades Riksförbund för utgivning av tidningar på tal och i punktskrift samt Punktskriftsprogrammet och Föreningen Sveriges Dövblinda för produktion av nyhetstidningen NUET, med inriktning att ansvaret och finansieringen överförs till någon av de statliga myndigheterna på kulturområdet har (Taltidningsnämnden, Tal- och Punktskriftsbiblioteket eller Statens kulturråd),
- Synskadades Riksförbund för telefaxprogrammet (lästjänst), med inriktning att ansvar och finansiering för lästjänster bör ligga på en offentlig huvudman,
- Sveriges Dövas Riksförbund, där regeringen mot bakgrund av förslaget till ny språklag bör låta utreda vilken statlig myndighet som bör ansvara nationellt för teckenspråksfrågor.

Om regeringen väljer att följa våra förslag och överför alla ovan nämnda bidrag till andra anslag så innebär det att dessa bidrag inte kommer

att ingå i en sådan ansökningsprocess som vi föreslår för det framtida anslaget 16:4. Det är då viktigt att påtala att detta inte betyder att de överförda bidragen aldrig kommer att prövas mot andra verksamheter eller omprövas i sig själva.

Tvärtom menar vi att eftersom de överförda verksamheterna inordnas i befintliga system för styrning, uppföljning och omprövning, så kommer bidragen att prövas och omprövas kontinuerligt men det sker inte genom ansökan utan via den statliga budgetprocessen.

## **Bidrag som bör inordnas i den nya bidragsprocessen**

Slutligen har vi bedömt att när det gäller några av nuvarande bidragsmottagares verksamheter är *ansvars- och finansieringsprincipen* inte aktuell, eftersom verksamheterna ifråga inte kan sägas ingå i någon annan huvudmans ansvar. Det finns också ett par exempel där *ansvars- och finansieringsprincipen* visserligen är aktuell, men där vi bedömer att en överföring av bidraget till något annat anslag inte leder till bättre förutsättningar för *långsiktighet och kvalitet* eller för statens styrning och uppföljning. Detta gäller bidragen till

- Synskadades Riksförbund för programmet för synskadade med ytterligare funktionshinder,
- Föreningen Sveriges Dövblinda för produktion av informationskällor och administration av kommunikationstjänster via databaser för dövblinda och synskadade,
- Föreningen Rekryteringsgruppen för lägerverksamhet och uppsökande verksamhet för ryggmärgsskadade, samt till
- Stiftelsen Rikstolktjänst för tolktjänst för förtroendevalda i vissa handikapporganisationer.

Dessa bidrag bör inordnas i den nya bidragsprocess som vi föreslår.

## **7 Konsekvenser av våra förslag**

### **Flera bidragsmottagare kan tillkomma**

Vi har tidigare i rapporten konstaterat att samhället och synen på funktionshinder har förändrats sedan det som idag är anslaget 16:4 inrättades i början av 1950-talet. Det nya bidragssystemet gör också att andra organisationer än de befintliga kan ansöka om statsbidrag.

De nuvarande verksamheter som föreslås ingå i en ny bidragsprocess har, som tidigare nämnts, vissa gemensamma nämnare. Dels finns verksamheter som på olika sätt syftar till att öka tillgängligheten för funktionshindrade i samhället, dels verksamheter som kräver en speciell kompetens som är svår att ha och upprätthålla överallt i landet, t.ex. i alla landsting eller kommuner.

Eftersom tillgänglighet gäller många olika aktiviteter i en funktionshindrads vardag, kan också verksamheter för att öka funktionshindrades tillgänglighet ha många olika inriktningar och målgrupper. Det är därför viktigt att riksdag och regering tar ställning till hur brett målet för anslaget ska formuleras. Om målet formuleras brett kan följden bli att betydligt fler verksamheter söker bidrag. Detta kan ses som positivt då fler funktionshindrade kan få stöd, kanske också på fler sätt än idag, men det kan då förutsätta ett ökat anslag.

### **Konsekvenser av fler ansökningar**

Om fler ansökningar kommer in finns, som vi ser det, tre alternativa lösningar.

Ges fler mottagare bidrag innebär det att bidragen per verksamhet blir lägre om anslaget ligger fast. Fler verksamheter får alltså bidrag, men bidraget kan i många fall bli lägre än det sökta beloppet. Med bibehållet anslag är annars alternativet att begränsa antalet verksamheter som får bidrag. Då kan fler verksamheter få det sökta beloppet helt eller till stor del, men flera andra verksamheter får å andra sidan inget bidrag.

Om fler ansökningar kommer in med ett totalt sett avsevärt högre sökt belopp än tilldelat anslag kan regeringen kommande år behöva ta ställning till den totala anslagsramen utifrån hur bidraget kan förväntas bidra till de handikappolitiska målen.

Statskontoret vill i sammanhanget påtala att de behov för vilka statsbidrag beviljas oftast är permanenta, vilket ställer krav på regeringen att fortlöpande bedöma om anslagets omfattning är tillräckligt stor.

En annan följd av de förslag som vi lämnat ovan är att statens kostnader för de verksamheter som förs över från en ideell organisation till en offentlig huvudman kan öka. Detta sker t.ex. om bidrag till verksamheter i ideella organisationer idag inte fullt ut täcker de verkliga kostnaderna för att genomföra dessa verksamheter. Det har dock inte varit möjligt för oss att uppskatta hur stora dessa eventuella kostnadsökningar kan bli.

Ett öppet ansökningsförfarande innebär också att ansökningar jämförs med varandra och att vissa ansökningar inte kommer att beviljas eller få bidrag med ett lägre belopp än vad man sökt. Detta kan hända även om dessa ansökningar avser verksamheter av värde för funktionshindrade.

I den utsträckning man kan säga att de verksamheter som inte genomförs p.g.a. avslag eller sänkta belopp är till för att uppfylla de handikappolitiska målen, kan det diskuteras om det föreslagna ansökningsförfarandet står i motsättning till dessa mål.

Vår bedömning är att det nya förfarandet bör leda till att uppfyllelsen av de handikappolitiska målen blir bättre än med nuvarande ordning. En öppen prövning av ansökningar från de organisationer som vill bedriva verksamheter som riktar sig till funktionshindrade införs, där Socialstyrelsen bedömer i hur hög grad de ansökande verksamheterna uppfyller syftet med bidraget. Värdet för de funktionshindrade kan på så vis öka. I nuvarande process sker ingen tydlig prövning av befintliga bidragsmottagares verksamhet mot tydliga mål.

## **Den framtida omfattningen av anslaget 16:4**

Den klart övervägande delen av offentliga insatser för att genomföra de handikappolitiska målen sker inte via anslaget 16:4, utan ingår i statens, landstingens och kommunernas ordinarie verksamhet.

Vårt förslag till mål för det framtida anslaget 16:4 innebär att de verksamheter som beviljas bidrag ska komplettera de offentliga huvudmännens insatser. Hur väl de handikappolitiska målen nås beror främst på de offentliga huvudmännens insatser inom sina ordinarie verksamheter, storleken på det framtida anslaget 16:4 och de villkor som ställs upp vid prövning av ansökningar från anslaget 16:4.

De förändringar vi föreslår innebär att finansieringen av vissa av de nuvarande bidragsmottagarnas verksamheter förs över till andra anslag. Det betyder att anslaget 16:4 minskas med motsvarande belopp och att andra anslag utökas. Regeringen behöver därför bedöma och ta ställning till vad som är en lämplig nivå på anslaget 16:4 dels med tanke på att vissa av nuvarande verksamheter som får bidrag ingår i den nya bidragsprocessen, dels att nya verksamheter kan ansöka om bidrag.

Vi konstaterar att ytterst handlar den framtida anslagsnivån om ett politiskt ställningstagande till vilken ambitionsnivå som ska gälla för det kompletterande stödet till funktionshindrade.

## **Utökade resurser krävs för ansvarig myndighet**

Det ansökningsförfarande och den fördjupade fortlöpande omprövning som vi föreslår kräver utökade resurser för handläggning. Vi kan inte fastställa exakt hur omfattande resursbehovet är, men uppskattningsvis rör det sig om motsvarande en handläggare på heltid som behövs för att administrera processen. Det bör dock beaktas att kunskap om ansökningsprocessen bör finnas hos flera handläggare.

Därtill kommer kostnader för medverkan från övriga experter och andra sakkunniga samt beslutande. En mycket grov uppskattning är att det handlar om ca 1,5 heltidstjänst, vilket inklusive omkostnader för konferenser, trycksaker och övrigt torde uppgå till ca 2 miljoner kronor.



# Regeringsuppdrag

## Bilaga



Socialdepartementet

Till avd.....	1
Kontakt med.....	
Beslut.....	Ed
Datum.....	070910
Sign.....	PT

Regeringsbeslut 2

2007-08-23

S2007/7116/ST  
(delvis)

Statskontoret  
Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Ink. 2007-09-04
Dnr. 2007/166-S

**Uppdrag att granska bidraget till viss verksamhet för personer med funktionshinder**

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska anslaget 16:4 utgiftsområde 9 till viss verksamhet för personer med funktionshinder. I uppdraget ingår inte att granska bidraget till Hjälpmedelsinstitutet under anslaget 16:4.

Statskontoret skall:

- kartlägga och analysera styrningen och uppföljningen av verksamhetsbidragen,
- bedöma om Socialstyrelsens nuvarande uppdrag att följa upp verksamhetsbidragen är ändamålsenliga,
- undersöka om bidragen som ges till nuvarande verksamheter kan ingå i annan samhällsfinansierad verksamhet,
- undersöka om den nuvarande beslutsordningen för utbetalning av statsbidrag är ändamålsenlig,
- lämna förslag på hur mål skall sättas för verksamheterna i förhållande till de bidrag som beviljas och ur uppföljningen av bidragen kan förbättras,
- lämna förslag på vilka kriterier som ska gälla för hur statsbidragen ska fördelas.

Socialstyrelsen skall bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: [registrator@social.ministry.se](mailto:registrator@social.ministry.se)

Besöksadress  
Fredsgatan 8

Telefax  
08-723 11 91

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 juni 2008.

### Bakgrund

Statsbidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder har funnits sedan år 1953. Regeringen fastställer varje år fördelningen av bidraget och Socialstyrelsen ansvarar för administration och uppföljning. År 2006 beviljades 11 verksamheter bidrag vilka huvudsakligen bedrivs av handikapporganisationer. Anslaget storlek är cirka 79 miljoner kronor och har inte förändrats de senaste åren. På uppdrag av regeringen lämnade Socialstyrelsen i juli 2004 en skrivelse om statsbidraget till viss verksamhet för personer med funktionshinder. I skrivelsen menade Socialstyrelsen att det finns skäl att göra en översyn av bidraget och bland annat utarbeta principer för vad som ska styra fördelningen av bidraget och om det går att föreslå motprestationer från bidragsgivaren i förhållande till de bidrag som beviljas.

På regeringens vägnar



Maria Larsson



Carina Cronstoe

Kopia till

Socialstyrelsen