



2009:21

Från vision till verklighet?

En utvärdering av nationell handlingsplan
för handikappolitik





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2009-10-28

ERT DATUM
2008-11-20

DIARIENR
2008/281-5

ER BETECKNING
S2008/9785/ST
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp och utvärdera den nationella handlingsplanen för handikappolitiken

Regeringen gav i november 2008 Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Statskontoret ska analysera hur regeringens styrinstrument fått genomslag i genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Från vision till verklighet? En utvärdering av nationell handlingsplan för handikappolitik. (2009:21)*

Ställföreträdande generaldirektör Folke K Larsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Arne Lund, fördragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Folke K Larsson

Arne Lund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	15
1.1	Bakgrund	15
1.2	Statskontorets uppdrag	15
1.3	Avgränsningar	16
1.4	Genomförande	17
2	”Från patient till medborgare” – en nationell handlingsplan för handikappolitiken	19
2.1	Handlingsplanen – mål och prioriteringar	19
2.2	Uppföljningar av handlingsplanen	20
3	Styrmedel inom handikappolitiken	23
3.1	Konventioner, direktiv och nationell lagstiftning	23
3.1	Regeringens styrmedel	27
4	Särskilt sektorsansvar	29
4.1	Sektorsansvaret och sektorsmyndigheterna	29
4.2	Regeringens styrning av sektorsansvaret	29
4.3	Sektorsmyndigheternas tolkning av sektorsansvaret och annan styrning inom området	31
4.4	Sektorsmyndigheternas arbete för att uppfylla målen i nationella handlingsplanen.	33
4.6	Genomslaget för regeringens styrning via nationella handlingsplanen och sektorsansvaret	49
4.7	Sammanfattande bedömning	51
5	Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam	57
5.1	Regeringens styrning av Handisam	57
5.2	Handisams stödjande och samordnande roll gentemot sektorsmyndigheterna	64
5.3	Handisams uppföljning av resultat och effekter	67

6	Statskontorets slutsatser och förslag	77
6.1	Statskontorets slutsatser	77
6.2	Statskontorets förslag	81

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	85
2	Referenser	89

Sammanfattning

Uppdraget

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79), *Från patient till medborgare*, antogs av riksdagen år 2000. Handlingsplanen, som sträcker sig fram till år 2010, markerar en tydlig förskjutning från ett vård- och omsorgsperspektiv till ett medborgarperspektiv. Samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att ta del av samma rättigheter som andra, men också ha lika möjligheter och skyldigheter att bidra till samhällets utveckling.

Regeringen beslutade i november 2008 att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Uppdragets övergripande syfte är att bedöma vilket genomslag regeringens styrinstrument fått i genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Fjorton myndigheter¹ fick ett särskilt sektorsansvar för genomförandet av de övergripande handikappolitiska målen. Det särskilda sektorsansvaret har beskrivits som en grundbult i genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitik. Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, inrättades år 2006 och gavs bl.a. uppdraget att stödja de statliga myndigheterna i genomförandet av den nationella handlingsplanen.

Statskontoret har i genomförandet av uppdraget behandlat följande frågor

- Vilken betydelse har det särskilda sektorsansvaret för möjligheterna att nå målen i den nationella handlingsplanen för handikappolitik?

¹ Arbetsmiljöverket, Arbetsmarknadsverket, Banverket; Boverket; Försäkringskassan; Konsumentverket; Luftfartsstyrelsen; Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet; Sjöfartsverket; Skolverket, Socialstyrelsen; Statens kulturråd och Vägverket.

- Styr regeringen Handisam på ett sätt som främjar ett effektivt genomförande av den nationella handlingsplanen för handikappolitik?

lakttagelser

Det särskilda sektorsansvaret

Regeringen har under den gångna 10-årsperioden inte genomfört någon omprövning av vilka myndigheter som ska vara sektorsmyndigheter inom handikappområdet. Därmed är det svårt att bedöma på vilka grunder de fjorton sektorsmyndigheterna innehar sitt sektorsansvar och på vilka grunder andra myndigheter med betydande ansvar inom sina samhällssektorer inte utsetts till sektorsmyndigheter.

Det finns en stor variation mellan olika sektorsmyndigheter när det gäller hur de tolkar och definierar sektorsansvaret. Eftersom sektorsansvaret inte har preciserats i vare sig handlingsplanen, myndigheternas instruktioner eller några andra styrdokument, har myndigheterna fått göra sina egna uttolkningar. Det har inneburit att vissa myndigheter har tolkat sitt ansvar mycket snävt, t.ex. att myndigheten är sin egen sektor. Andra myndigheter beskriver sin sektor mycket brett och nästintill omöjlig att avgränsa. Sektorsmyndigheterna har i flera fall svårt att tydligt ange vilka andra aktörer som ingår i sektorn. Aktörerna kan exempelvis vara andra statliga myndigheter, kulturinrättningar, intresseorganisationer och företag.

I sektorsansvaret ingick att sektorsmyndigheterna skulle utarbeta uppföljningsbara etappmål. Sektorsmyndigheterna har haft problem med att bryta ned handlingsplanens övergripande mål till egna etappmål för att styra sin verksamhet. Det har visat sig att etappmålen inte fungerat som styrmedel inom sektorn. De uppföljningsbara målen har därför successivt ersatts av mer allmänt hållna inriktningsmål som saknar tydlig koppling till handlingsplanen. De allmänt hållna målen är svåra att använda som grund för uppföljning och utvärdering. De uppföljningar och utvärderingar som genomförts ger därför inga tydliga svar på frågan om resultat och effekter i förhållande till de övergripande målen i handlingsplanen. Detta gör att underlaget för att bedöma handlingsplanens måluppfyllelse har stora brister.

Det särskilda sektorsansvaret är ett otydligt styrmedel. Sektorsmyndigheternas arbete med handikappfrågor styrs i flera dimensioner. Myndigheternas arbete med handikappfrågor styrs av direktiv, lagar och andra regler som avser det egna ansvarsområdet. Dessutom styrs de av målen i den nationella handlingsplanen. Den flerdimensionella styrningen gör det svårt att renodla effekter och resultat av styrningen via lagar och regler respektive styrningen genom målen i den nationella handlingsplanen.

Regeringens styrning av Handisam

Regeringens syfte med bildandet av Handisam var att skapa ett organ på central nivå med ansvar för den övergripande samordningen av genomförandet av handikappolitiken.

Följande figur sammanfattar roller och uppgifter för myndigheten (ur Skr.2004/05:86).

Roll	Uppgifter
Strategisk	Bistå regeringen med underlag för styrning, identifiera områden för insatser, analysera lämpliga åtgärder etc.
Samordnande	Samordna sektorsmyndigheternas arbete och underlätta deras samverkan, ge stöd, samordna erfarenhetsutbyte.
Utvärderande	Identifiera behov av insatser. Bedriva uppföljning och utvärderingar, särskilt övergripande tvärsektoriella. Följa och analysera utvecklingen, rapportera till regeringen.
Pådrivande	Ge riktlinjer för tillgänglighet. Formulera krav från förordning om statliga myndigheters ansvar. Främjande arbete, information och kunskapsspridning.
Stödjande	Stöd till myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer. Utbildning, rådgivning, konsultation, information, kunskapsspridning.
Genomförande	Upphandla produkter och tjänster inom tillgänglighetsområdet.

Målen i den nationella handlingsplanen är övergripande inriktningsmål. Regeringens mål- och resultatstyrning av Handisam är inte direkt

kopplade till de övergripande målen i handlingsplanen. Det är en orsak till att det inte går att från årsredovisningen samlat bedöma resultat och effekter av myndighetens verksamhet i förhållande till målet om att handlingsplanen ska vara genomförd 2010.

Styrningen av Handisam har betydande inslag av särskilda regeringsuppdrag. En alltför långtgående uppdragsstyrning kan få negativa konsekvenser för effektiviteten i Handisams verksamhet. Risken är att den leder till en kortsiktig och fragmentiserad verksamhet, som splittras på alltför många olika uppdrag. Det försvårar även för Handisam att på egen hand utveckla verksamheten genom en långsiktig och sammanhållen strategi med medvetna och tydliga prioriteringar, t.ex. att kraftsamla verksamheten på några områden under en period.

I Handisams uppdrag ingår flera och delvis svårförenliga roller. Handisam ska vara stödjande och främjande åt ansvariga myndigheter och andra aktörer och samtidigt ha rollen som utvärderare av dessa aktörer åt regeringen. Det skapar otydlighet om rollen och uppdraget som försvagar legitimiteten för myndigheten hos berörda aktörer. Dessa dubbla roller bidrar också till oklarheter om vilket ansvar som kan läggas på sektorsmyndigheten för genomförandet av handlingsplanen och målfyllelsen.

Statskontorets slutsatser

Uppdragets övergripande syfte var att bedöma vilket genomslag regeringens styrinstrument fått i genomförandet av nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Regeringen har i genomförandet av den nationella handlingsplanen använt parallella styrmedel. Detta har enligt Statskontorets bedömning gjort styrningen otydlig och påverkat genomslaget för handlingsplanen på ett negativt sätt.

Sektorsansvaret

Det särskilda sektorsansvaret har inte blivit det verkningfulla styrmedel som avsågs vid beslutet om den nationella handlingsplanen. Fortfarande, efter närmare ett decennium, finns en osäkerhet bland flertalet sektorsmyndigheter om dels den egna sektorns yttre gränser och vilka aktörer man ska samarbeta med, dels om hur man ska konkretisera och genomföra sitt arbete med sektorsansvaret. Enligt

Statskontorets mening har sektorsmyndigheterna fått för lite stöd för att kunna utveckla det särskilda sektorsansvaret.

Sektorsmyndigheterna har uppenbara problem att tillämpa mål- och resultatstyrning för genomförandet av handlingsplanen. Statskontoret har i utvärderingen konstaterat att detta bl.a. berott på att det varit mycket svårt att bryta ned de övergripande målen i handlingsplanen till konkreta mål för att styra verksamheten i den egna sektorn. Det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken är svårt att förena med den mål- och resultatstyrningsmodell som tillämpas i svensk statsförvaltning.

Det särskilda sektorsansvaret försvårar ett ansvarsutkrävande. När myndigheternas egna tolkningar styr definitionen av dels det egna ansvarsområdet och dels innehållet i ansvaret försvåras också ansvarsutkrävandet för uppfyllelsen av de nationella handikappolitiska målen. Statskontoret bedömer att detta är en allvarlig invändning mot den valda styrmodellen.

Styrningen av Handisam

Handisam har många och ibland motstridiga roller. Detta har haft en negativ inverkan på arbetet att stödja genomförandet av handlingsplanen.

Den ökande uppdragsstyrningen av Handisam försvårar en långsiktig strategi för myndighetens främjande roll. Utrymmet för att kraftsamla och bygga upp kunskap för en egeninitierad verksamhet försvåras av en utökad och resurskrävande stabsroll åt regeringen.

Handisams främjande roll att stödja och samordna sektorsmyndigheternas arbete är oklar. Det konkreta innehållet i samordningsuppdraget är inte tillräckligt utvecklat i förhållande till sektorsmyndigheternas och övriga statliga myndigheters uppgifter, ansvar och befogenheter.

Statskontoret bedömer att det finns en oklarhet kring uppdraget att svara för handikappolitisk samordning. Det är i huvudsak två frågor som behöver klaras ut. Kan en myndighet samordna och stödja arbetet med att nå mål som andra statliga myndigheter förväntas genomföra? Vad är det som Handisam förväntas samordna? Även i förhållande till

andra aktörer med genomförandeansvar på olika samhällsnivåer, exempelvis kommuner och landsting, är Handisams uppdrag, mandat och uppgift som samverkanspart oklart.

Handisam har svårförenliga roller att både vara främjande och samtidigt ett utvärderande stabsorgan åt regeringen. Handisam är delaktig och delvis ansvarig i genomförandet av den nationella handlingsplanen genom sina uppgifter att stödja och främja sektorsmyndigheternas arbete. Samtidigt har Handisam som stabsorgan åt regeringen uppgiften att granska och utvärdera arbetet. Det är svårt för både sektorsmyndigheter och andra aktörer att avgöra vilken roll Handisam har i genomförandet av de handikappolitiska målen.

Förslag

Förslagen tar sikte på perioden efter år 2010, då nuvarande handlingsplan löpt ut. Statskontorets syfte med förslagen är att förbättra förutsättningarna för de nationella målens genomslag.

Styr handikappolitiken på ett enkelt och tydligt sätt utan dubbelregleringar

Statskontoret föreslår att regeringen i sin styrning av den framtida handikappolitiken tillämpar en enkel och tydlig styrmodell och undviker dubbelregleringar. En förordning är ett tillräckligt styrmedel för att ange samtliga myndigheternas ansvar.

Avveckla det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken

Utvärderingen har visat att det finns en rad problem förknippade med tillämpningen av sektorsansvaret inom handikappolitiken. Statskontoret har övervägt möjligheterna att precisera det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken men bedömt att detta inte är möjligt. Statskontoret föreslår därför att regeringen avvecklar det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken fr.o.m. år 2011 då nuvarande handlingsplan löpt ut.

Komplettera mål- och resultatstyrningen med särskilda uppdrag

Statskontoret föreslår att regeringen utvecklar sin övergripande styrning och samordning av de handikappolitiska målen genom att komp-

lettera mål- och resultatstyrningen med riktade uppdrag gentemot myndigheter som ansvarar för områden där det förekommer problem.

Behövs Handisam efter år 2010?

Det har varit en viktig uppgift för Handisam att stödja genomförandet av den nationella handlingsplanen och tillämpningen av de handikappolitiska målen. Statskontoret förslår i denna rapport att det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken avvecklas. Dessutom föreslår Statskontoret att Regeringskansliet i högre utsträckning styr genom särskilda uppdrag som grundas på en utvecklad strategisk analys. Dessa förslag påverkar de grundläggande förutsättningarna för Handisams genomförande av de handikappolitiska målen.

Statskontoret föreslår därför att regeringen genomför en översyn av Handisams framtida roll och uppgifter. De huvudalternativ som Statskontoret kan se – givet att regeringen i övrigt följer de förslag som lämnas i denna rapport – handlar antingen om att ge Handisam en ny roll som är tydligare och mer utvecklad än den nuvarande rollen. En sådan framtida roll kan vara att Handisams uppdrag renodlas till en stabsroll med innebörden att förse regeringen med det underlag den behöver för att styra handikappolitiken. Ett annat alternativ är att avveckla Handisam fr.o.m. år 2011 och resursmässigt förstärka och utveckla den handikappolitiska samordningen inom Regeringskansliet.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79), *Från patient till medborgare*, antogs av riksdagen år 2000. Handlingsplanen, som sträcker sig fram till år 2010, markerar en tydlig förskjutning från ett vård- och omsorgsperspektiv till ett medborgarperspektiv. Samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att ta del av samma rättigheter som andra, men också ha lika möjligheter och skyldigheter att bidra till samhällets utveckling.

I syfte att bedöma resultatet av den innevarande nationella handlingsplanen för handikappolitiken samt ha ett underlag inför utformningen av den framtida handikappolitiken har regeringen för avsikt att samlat redovisa resultatet av arbetet inom ramen för den nationella handlingsplanen. Uppdraget till Statskontoret utgör ett led i denna uppföljning.

1.2 Statskontorets uppdrag

Regeringen beslutade i november 2008 att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Uppdragets övergripande syfte är att bedöma vilket genomslag regeringens styrinstrument fått i genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Det särskilda sektorsansvaret har beskrivits som en grundbult i genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitik. Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, inrättades år 2006 och gavs bl.a. uppdraget att stödja genomförandet av den nationella handlingsplanen.

Uppdraget framgår av bilaga. Statskontoret kunde inledningsvis konstatera att det fanns ett behov av att avgränsa och precisera uppdraget. Med utgångspunkt från uppdragets direktiv har Statskontoret i dialog med uppdragsgivaren uttolkat och preciserat följande utredningsfrågor:

1 Vilken betydelse har det särskilda sektorsansvaret för möjligheterna att nå målen i den nationella handlingsplanen för handikappolitik?

Statskontoret ska analysera hur det särskilda sektorsansvaret som har tilldelats till 14 myndigheter har tillämpats och bedöma vilken betydelse den har haft för att nå målen i den nationella handlingsplanen.

2 Styr regeringen Handisam på ett sätt som främjar ett effektivt genomförande av den nationella handlingsplanen för handikappolitik?

Statskontoret ska även analysera regeringens styrning av Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, med avseende på genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Särskilt fokus ska läggas på myndighetens och regeringens möjligheter att följa upp effekterna av åtgärder samt bedöma kvaliteten i den uppföljning och utvärdering som ägt rum.

Med utgångspunkt från sektorsmyndigheternas rapportering och samlade erfarenhet ska Statskontoret granska och bedöma resultatet och betydelsen av sektorsmyndigheternas särskilda ansvar samt lämna förslag på eventuella förändringar i organisering, ansvarsfördelning och styrning av den framtida handikappolitiken.

1.3 Avgränsningar

Statskontorets uppdrag ska omfatta en analys av genomslaget för regeringens styrmedel.² Fokus ligger på styrningsfrågor och har således en förvaltningspolitisk inriktning. Uppdraget omfattar därmed inte någon bedömning av handikappolitikens effekter dvs. hur den påverkat målgruppens levnadsvillkor. Uppdraget har inte heller omfattat vilken effekt de ansvariga myndigheters åtgärder har haft för personer med funktionshinder.

² Förförordningar, uppföljningar och analyser, regleringsbrev och instruktioner.

1.4 Genomförande

Utredningsarbetet har genomförts dels genom intervjuer med företrädare för samtliga 14 sektorsmyndigheter, dels genom dokumentstudier. Intervjuerna har bestått av öppna men riktade frågor. Vid intervjuerna har Statskontoret utgått från en framtagen intervjuguide. Under utredningsarbetet har Statskontoret även tagit del av Handisams enkätundersökningar och rapporter samt relevanta rapporter och uppföljningar som sektorsmyndigheterna har tagit fram.

I utredningsarbetet har också de erfarenheter som Statskontoret gjort i tidigare utredningar om styrningen av tvärsektoriella politikområden, exempelvis barnpolitik, integration, miljömålsarbete och jämställdhet tagits tillvara och använts.

Statskontoret har genom hela utredningsarbetet haft löpande kontakter med såväl Socialdepartementet som Handisam.

I augusti 2009 anordnades ett seminarium för handikappförbundens medlemsorganisationer. Företrädarna från förbunden gavs tillfälle att kommentera och lämna synpunkter på utvärderingens preliminära iakttagelser.

Utredningsarbetet har genomförts av en projektgrupp inom Statskontoret som bestått av Arne Lund, projektledare, Anita Bashar Aréen, samt Christina Olsson Bohlin och Margareta Axén Andersson (april–augusti 2009). I vissa delar av arbetet har Statskontoret använt konsultstöd.

2 ”Från patient till medborgare” – en nationell handlingsplan för handikappolitiken

2.1 Handlingsplanen – mål och prioriteringar

I maj år 2000 antog riksdagen propositionen³ ”Från patient till medborgare” en nationell handlingsplan för handikappolitiken”. Handlingsplanen gäller fram t.o.m. år 2010.

I handlingsplanen anges de övergripande målen för handikappolitiken. Dessa mål uttrycks på följande sätt:

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

Handikappolitiken omfattar insatser för att undanröja hinder för full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning, insatser för att bekämpa diskriminering samt individuella stödinsatser. Handikappolitik är ett sektorsövergripande politikområde, vilket innebär att de handikappolitiska målen ska vara integrerade i målen för andra politikområden, exempelvis i målen för trafikpolitik eller i målen för utbildningspolitik.

I handlingsplanen anges att det handikappolitiska arbetet särskilt ska inriktas på:

- att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder

³ Prop. 1999/2000:79, bet.1999/2000:SoU14

- att förebygga och bekämpa diskriminering av personer med funktionshinder
- att ge barn, ungdomar, och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande

Regeringens prioriteringar är enligt handlingsplanen att:

- se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer
- skapa ett tillgängligt samhälle
- förbättra bemötandet.

Enligt handlingsplanen är innebörden i dessa prioriteringar bl.a. att statliga myndigheter bör integrera handikapperspektivet i sin verksamhet och vara ett föredöme när det gäller att göra verksamhet, information och lokaler tillgängliga. Vidare framhölls att krav borde införas i plan- och bygglagen på att enkelt åtgärdade hinder i lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser bör vara eliminerade år 2010. I handlingsplanen angavs vidare att kollektivtrafiken borde vara tillgänglig för personer med funktionshinder år 2010 samt att gällande föreskrifter om tillgänglighet till färdmedel inom olika trafikslag borde ses över och skärpas. Vidare framhölls i handlingsplanen att särskilda medel borde avsättas för en flerårig satsning på kompetensutveckling för personal inom olika samhällsområden kring frågor som berör bemötande av personer med funktionshinder.

2.2 Uppföljningar av handlingsplanen

Det har hittills genomförts två uppföljningar av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, den första uppföljningen genomfördes år 2002 och den andra genomfördes år 2006. Nedan redogörs kortfattat för resultatet av dessa.

I december år 2002 redogjorde regeringen i en skrivelse⁴ för hur arbetet med att genomföra handlingsplanen för handikappolitiken utvecklats sedan riksdagen beslutat anta propositionen. Regeringen redovisa-

⁴ Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Skr. 2002/03:25, december 2002

de vilka åtgärder som vidtagits och vilka insatser man bedömde ha särskild betydelse de kommande åren.

I en andra uppföljning⁵ i mars år 2006 redogjorde regeringen för hur arbetet med att genomföra handlingsplanen hade utvecklats sedan den första uppföljningen genomfördes. Av skrivelsen framgår att regeringen då bedömde att arbetet gått framåt när det gällde att öka tillgängligheten i samhället, men att det återstod arbete innan tillgänglighetsmålen skulle nås. Dessutom hade skyddet mot diskriminering stärkts och det handikappolitiska arbetet knutits närmare arbetet med att främja de mänskliga rättigheterna. I skrivelsen påpekade regeringen att arbetsmarknadssituationen för personer med funktionshinder hade försämrats. Regeringen menade att det var angeläget att de kommande åren särskilt sätta fokus på förutsättningarna för att personer med funktionshinder skulle få samma möjligheter till utbildning och arbete som andra.

⁵ Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Skr.2005/06:110. Mars 2006.

3 Styrmedel inom handikappolitiken

3.1 Konventioner, direktiv och nationell lagstiftning

Det finns en omfattande reglering, både internationellt och nationellt, som på olika sätt har betydelse för att undanröja hinder för full delaktighet, insatser för att bekämpa diskriminering samt för individuella stödinsatser.

I detta avsnitt ges en beskrivning av internationell och nationell reglering inom handikappområdet. Beskrivningen utgör ingen heltäckande beskrivning av olika regler som styr olika insatser inom handikappolitiken. Syftet med beskrivningen är istället att påvisa hur omfattade och komplex regleringen är och att den finns inom många olika samhällssektorer samt att den finns både internationellt och nationellt.

FN:s standardregler och konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s standardregler för funktionshindrade

FN:s standardregler om delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning tar sikte på mänskliga rättigheter och icke-diskriminering. Det finns 22 standardregler och dessa uttrycker principiella ståndpunkter när det gäller rättigheter, möjligheter och ansvar på olika samhällsområden. Reglerna ger också konkreta förslag på hur ett land kan undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning och skapa ett tillgängligt samhälle. Standardreglerna är inte juridiskt bindande för FN:s medlemsstater, men tanken är att de ändå ska påverka hur olika länder utformar sin handikappolitik genom att vara moraliskt förpliktande.

FN:s konvention om rättigheter för personer för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning tillhör de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter, men den skapar i sig inte några nya rättigheter. Konventionens syfte är att

undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina rättigheter.

FN:s konventioner om mänskliga rättigheter är juridiskt bindande för de länder som valt att ratificera konventionen. Dessutom måste länderna med jämna mellanrum rapportera till FN hur reglerna efterlevs. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning trädde i kraft den 3 maj 2008.⁶ Riksdagen beslutade den 4 december 2008 att ratificera konventionen och för Sveriges del trädde konventionen i kraft den 14 januari 2009.⁷

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:22) har enligt tilläggsdirektiv utrett och i delbetänkandet ”Främja, Skydda, Övervaka” (SOU 2009:36) lämnat förslag på hur genomförandet av konventionen ska organiseras i Sverige. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

EU

Det finns en rad EG-rättsliga direktiv som har betydelse för frågan om diskriminering, flera av direktiven finns inom trafikområdet.

I förordningen (EG) 261/2004 fastställs minimirättigheter för flygpassagerare gentemot flygtrafikföretag vid nekad ombordstigning samt vid inställda och försenade flygningar. I några av förordningens artiklar behandlas flygtrafikföretagens skyldigheter gentemot funktionshindrade.

Direktivet 2001/16/EG behandlar tekniska standarder i fråga om järnvägssystem inom EU. I en bilaga till direktivet anges tekniska krav som järnvägssystem ska uppfylla och där hänvisas till rörelsehindrades behov i anslutning till beskrivning av infrastruktur vid stationer, bl.a. i fråga om plattformar. Det finns även ett förslag från kommissionen till en förordning om internationella järnvägstransporter inom EU som innehåller skärpta krav på tillgänglighet för funktionshindrade.

⁶ Konventionen är publicerad i publikationsserien Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26

⁷ Riksdagsbehandling: Prop. 2008/09:28; bet.2008/09SoU3, rskr. 2008/09:38

Det s.k. bussdirektivet (direktiv 2001/85/EG) anger att bussar byggda för stadstrafik ska vara tillgängliga för funktionshindrade. Medlemsländerna får själv bestämma om tillgänglighet i andra typer av bussar. Bussdirektivet innehåller detaljerade tekniska krav för teknisk utrustning som underlättar tillgänglighet för passagerare med nedsatt rörlighet.

År 2003 antogs ett direktiv om skärpta krav på säkerhet för passagerarfartyg vid inrikes sjötransporter. I direktivet sägs att medlemsstaterna ska se till att lämpliga åtgärder vidtas för att personer med funktionshinder kan stiga ombord och gå iland på ett enkelt och säkert sätt och förflytta sig mellan däcken.

Hissdirektivet antogs i syfte att öka säkerheten vad gäller nyinstallerade hissar i fastigheter och byggnader. I direktivet anges att hissar konstruerade för persontransport ska vara utformade så att funktionshindrade personer har tillgång till hissen och kan använda den, samt att det är möjligt att anpassa hissen för dessa personer.

Direktivet om samhällsomfattande tjänster (direktiv 2002/227/EG) avser tillhandahållande av elektroniska tjänster. Av direktivet framgår att medlemsstaterna vid behov ska vidta särskilda åtgärder för slutanvändare med funktionshinder för att säkerställa tillgång till och överkomliga priser på allmänt tillgängliga telefonitjänster i samma utsträckning som för andra. Särskilda åtgärder för funktionshindrade kan enligt direktivets ingress vara tillhandahållande av texttelefoner, avgiftsfria tjänster eller räkningar i alternativt format. Direktivet om samhällsomfattande tjänster är i huvudsak genomfört genom införandet av lagen (2003:89) om elektronisk kommunikation.

Nationell reglering

I regeringsformens (RF) första kapitel fastställs ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd” som mål för den offentliga verksamheten. Detta preciseras i samma kapitel. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig

eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Fram t.o.m. år 2008 har det funnits fyra lagar om förbud mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Den 1 januari 2009 trädde en ny diskrimineringslag (SFS 2008:567) i kraft. I den nya diskrimineringslagen anges sju olika diskrimineringsgrunder och funktionshinder är en av dessa. Samtidigt som den nya diskrimineringslagen trädde ikraft inrättades en ny myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, som ska utöva tillsyn över att lagen följs. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete om ”underlåtenhet att vidta åtgärder mot bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder” skulle kunna regleras som en form av diskriminering.

Förvaltningslagen (SFS 1986:223) innehåller bestämmelser bl.a. om förvaltningsmyndigheternas handläggning och myndigheternas serviceskyldighet. Myndigheterna ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till bl.a. den enskildes behov av hjälp.

Individuella insatser regleras främst av Socialtjänstlagen (SoL), (SFS 2001:453) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), (SFS 1993:387). Plan- och Bygglagen (PBL), (SFS 1987:10) tar sikte på den kommunala planering som rör användning av mark och vatten samt styrning av bebyggelseutveckling m.m. genom planläggning, tillståndsprovning och tillsyn i övrigt. Av PBL framgår det bl.a. att bebyggelsemiljö ska utformas med hänsyn till möjligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området. Tekniska krav på byggnadsverk anges närmare i Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

I lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik anges att den som har tillsyn över kollektivtrafik och den som utövar sådan trafik ska se till att trafiken anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder. De färdmedel som används ska så långt det är möjligt vara lämpade för personer med funktionshinder.

Syftet med lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation är att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster och deras kvalitet.

I bibliotekslagen (1996:1596) anges att folk- och skolbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionshinder genom att bl.a. erbjuda litteratur i former som är särskilt anpassade till funktionshindrades behov.

I skollagen (1985:100) fastslås att alla barn och ungdomar – oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden ska ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet. I utbildningen ska det tas hänsyn till elever med behov av särskilt stöd.

Enligt postlagen (1993:1684) krävs tillstånd enligt lagen för rätten att bedriva postverksamhet. Sådant tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för tillståndshavare att ta hänsyn till behov av särskilda posttjänster för personer med funktionshinder.

3.1 Regeringens styrmedel

Med Regeringens styrmedel avses förordningar, uppföljningar och analyser, regleringsbrev och instruktioner.

Myndighetsförordningen (2007:515) anger allmänna krav på ledningens ansvar och myndigheternas uppgifter. I förordningen finns bl.a. krav på myndigheters samarbete och information om sin verksamhet. Myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.

Statliga myndigheter har enligt en förordning från år 2001⁸ ett särskilt ansvar för genomförandet av handikappolitiken. I förordningen anges att myndigheter under regeringen ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de handikappolitiska målen. Av förordningen framgår vidare att myndigheter särskilt ska verka för att deras

⁸ Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken

lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionshinder. Förordningen anger också krav på planering och samråd. Det krävs i förordningen att myndigheterna i sitt arbete med att göra lokaler, verksamhet och information tillgängliga för personer med funktionshinder ska genomföra inventeringar och utarbeta handlingsplaner. Enligt förordningen ska myndigheterna när det behövs samråda med Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, om hur insatser enligt förordningen ska utformas.

De 14 myndigheter⁹ som fick ett särskilt sektorsansvar för genomförandet av handikappolitiken har genom regeringens förordning fått detta ansvar angivet i sina myndighetsinstruktioner.

I den nya länsstyrelseinstruktionen (2007:825) anges länsstyrelsens ansvar för tvärsektorieella arbetsuppgifter. Det anges bl.a. att länsstyrelsen ska vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Dessutom ska länsstyrelsen integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering.

Regeringen ger också genom regleringsbrev, eller genom särskilda regleringsbeslut, särskilda uppdrag som avser olika frågor om funktionshinder.

⁹ Arbetsmiljöverket, Arbetsmarknadsverket, Banverket, Boverket; Försäkringskassan, Konsumentverket, Luftfartsstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd och Vägverket.

4 Särskilt sektorsansvar

4.1 Sektorsansvaret och sektorsmyndigheterna

I detta kapitel analyseras frågan om vilken betydelse det särskilda sektorsansvaret har för möjligheterna att nå målen i den nationella handlingsplanen för handikappolitik.

Kapitlet inleds med en genomgång av hur regeringen i handlingsplanen och i sin styrning av sektorsmyndigheterna har formulerat sektorsansvaret. Utifrån detta analyseras hur olika sektorsmyndigheter tolkar sitt sektorsansvar. Statskontoret går därefter vidare med att undersöka sektorsmyndigheternas arbete med genomförandet av handlingsplanen inom den egna sektorn.

Iakttagelserna grundas i huvudsak på de intervjuer Statskontoret genomförde med samtliga sektorsmyndigheter samt på sektorsmyndigheternas redovisningar till regeringen. Statskontoret har även tagit del av myndigheternas årsredovisningar. Intervjuerna genomfördes i april och maj år 2009.

4.2 Regeringens styrning av sektorsansvaret

I propositionen (prop. 1999/2000:79) om en *nationell handlingsplan* för handikappolitiken slog regeringen fast att handikapperspektivet skulle genomsyra alla samhällssektorer och vara ett tvärsektorielt politikområde. Regeringen gav 14 sektorsmyndigheter,¹⁰ ett särskilt ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken skulle nås.

Regeringens riktlinjer för sektorsansvaret innebar bl.a. att:

- sektorsmyndigheterna skulle utarbeta förslag till uppföljningsbara mål som sedan skulle fastställas av regeringen,
- etappmålen skulle vara uppfyllda senast år 2010,

¹⁰ Samtliga myndigheter finns redovisade i kapitel 3.

- sektorsansvaret skulle preciseras i myndighetsinstruktionen,
- en redogörelse för handlingsplanens genomförande och etappmålen skulle lämnas till riksdagen vart tredje år.

Sektorsmyndigheternas uppgifter skulle vara att samordna, stödja och vara pådrivande i förhållande till övriga aktörer i sektorn samt att utse samrådsorgan med handikapprörelsen.

Sektormyndigheterna skulle år 2001 rapportera till regeringen om myndighetens roll, omfattning och hinder. De fick också i uppdrag att:

- i samverkan med berörda myndigheter och handikapporganisationerna formulera uppföljningsbara etappmål för att förverkliga de nationella målen,
- följa upp sina etappmål och redovisa resultaten i den årliga rapporteringen.

Regeringen framhöll att metodutveckling för analys, konsekvensbeskrivning och uppföljning var nödvändig för arbetet på central, regional och lokal nivå. En interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet skulle driva arbetet med att genomföra handlingsplanen och regeringen avsåg att lämna en redovisning till riksdagen vart tredje år.

Regeringen har därefter lagt fast sektorsmyndigheternas ansvar i myndigheternas instruktioner. Standardformuleringen är i de flesta fallen att myndigheten har "ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter". Sjöfartsverket och Banverket ska enligt sina instruktioner "verka för att hänsyn tas till funktionshindrade personers behov". Vägverket ska ansvara för "frågor om handikappanpassning av kollektivtrafik på väg". Endast Post- och telestyrelsen (PTS) har i sin instruktion en explicit hänvisning till de handikappolitiska målen. Myndigheten ska verka för att målen uppnås inom myndighetens verksamhetsområde. Transportstyrelsens instruktion har däremot ingen hänvisning till myndighetens sektorsansvar.

Flera sektorsmyndigheter har därutöver i stor utsträckning styrts av särskilda uppdrag i sina regleringsbrev. Detta gäller inte minst när regeringen styr sektorövergripande insatser med gemensamma uppdrag till flera sektorsmyndigheter. Ett exempel på detta är uppdraget till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket och Socialstyrelsen 2008 som resulterade i ett gemensamt strategidokument ”Strategi för fler personer med funktionshinder i arbete”.

Vissa sektorsmyndigheter har också särskilda uppgifter och finansiering av dessa. Exempel på detta är Post- och telestyrelsen¹¹ och Boverket.¹²

4.3 Sektorsmyndigheternas tolkning av sektorsansvaret och annan styrning inom området

Eftersom sektorsansvaret inte närmare preciserats i handlingsplanen eller i myndigheternas instruktioner har en viktig uppgift för myndigheterna varit att tolka och precisera det egna sektorsansvaret. Intervjuerna med sektorsmyndigheterna visar att myndigheterna inte i någon större utsträckning fört någon dialog med regeringen eller Handisam (och tidigare Handikappombudsmannen) om uttolkningen och innebörden i sektorsansvaret.

Statskontorets kartläggning visar på en stor spännvidd mellan olika myndigheter när det gäller hur de tolkar sektorsansvarets omfattning, inriktning och vilka befogenheter som ingår i ansvaret. Flera myndigheter uppger i intervjuerna att de fortfarande arbetar med att definiera och tolka sitt sektorsansvar, exempelvis hur långt deras sektorsansvar

¹¹ Post- och telestyrelsen disponerar under år 2009 ett ramanslag på nära 150 miljoner kronor som avser ersättning för särskilda tjänster för personer med funktionsnedsättning.

¹² Boverket disponerar under år 2009 två olika typer av anslag för ökad tillgänglighet. Det ena anslaget ligger på 10 miljoner kronor som myndigheten delar ut i form av bidrag till icke-statliga kulturlokaler, det andra anslaget handlar om ett investeringsbidrag på 23,5 miljoner kronor till allmänna samlingslokaler. Bidraget till kan ges för om- och nybyggnad, standardhöjande reparationer, inventarier och handikappanpassning för kulturlokaler respektive allmänna samlingslokaler för t.ex. föreningsmöten och studieverksamhet. Källa: intervju med sektorsansvarig på Boverket samt www.boverket.se

sträcker sig in över andra statliga myndigheter och kommunala ansvarsområden.

Boverket definierar sitt sektorsområde och ansvar mycket brett. Det omfattar hela den bebyggda miljön, den fysiska omgivningen och hela fastighets- och byggbranschen. Boverkets sektorsansvar innefattar därmed också verksamheten hos regionala och kommunala aktörer, t.ex. länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn över byggherrar och fastighetsägare. Boverkets vida definition innebär att myndighetens sektorsansvar överlappar andra sektorsmyndigheters ansvar för den fysiska miljön. Det gäller t.ex. delar av trafikverkens och Skolverkets sektorsområden.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) definierar sitt sektorsansvar genom de aktörer som ingår kulturarvssektorn. Det är, förutom RAÄ, länsstyrelser, läns museer, regionala och kommunala museer. Kulturrådet definierar sektorn genom bidragsmottagarna, dvs. de stora kulturinstitutionerna, fria kulturgrupper, bibliotek, regionala kulturinstitutioner och museer. Sektorsmyndigheterna har definierat ansvaret som i första hand omfattande den fysiska tillgängligheten och tillgången till information.

Skolverket definierar sitt sektorsansvar som omfattande samtliga myndigheter som verkar gentemot skolektorn. Socialstyrelsen har inte på ett tydligt sätt definierat sin sektor, det pågår interna diskussioner om vilka aktörer som ska ingå.

I kontrast till myndigheterna ovan definierar Försäkringskassan sitt sektorsansvar för handikappfrågor som omfattande den egna myndigheten samt Premiepensionsmyndigheten. Försäkringskassan arbetar främst myndighetsinternt inriktat på den fysiska tillgängligheten. Sektorsansvaret ligger därmed mycket nära det generella myndighetsansvaret som gäller för alla statliga myndigheter i handikappfrågor.

Myndigheter med andra styrmedel och drivkrafter

Några sektorsmyndigheter omfattas av annan lagstiftning eller gemensamma uppdrag som berör handikappfrågorna. Det gör det svårt att avgöra vad som specifikt kan härledas till myndigheternas särskilda

sektorsansvar, vilket också innebär att myndigheterna har svårigheter att tydligt definiera sektorsansvaret.

PTS har ett anslag för ersättning för särskilda tjänster och informationsinsatser till funktionshindrade. PTS ansvar styrs också av lagen om elektronisk kommunikation som innebär att funktionshindrade ska ha tillgång till elektronisk kommunikation till ett överkomligt pris. Dessa styrinstrument är starkt styrande för myndigheten när den ska definiera sitt ansvar inom området. PTS uppfattar inte att sektorn har några tydliga gränser, utan snarare att det finns en gråzon mot marknaden. PTS beskriver ansvaret som en växelverkan mellan teknikföretagen och myndigheten.

Trafikverken har utifrån de transportpolitiska målen parallella uppdrag att inom sina områden medverka till att öka tillgängligheten för personer med funktionshinder. Mycket av arbetet sker transportslagsövergripande och genom samarbete i olika projekt. Det gör det svårt att definiera vilka insatser som ingår i de enskilda myndigheternas ansvar inom transportområdet och vad som ingår i sektorsansvaret. Både Transportstyrelsen och Sjöfartsverket styrs av EG-förordningar som gäller tillgänglighetsfrågor. Sjöfartsverket har dessutom föreskriftsrätt baserad på EG-direktiv.

4.4 Sektorsmyndigheternas arbete för att uppfylla målen i nationella handlingsplanen.

I detta avsnitt redovisar Statskontoret hur sektorsmyndigheterna har arbetat med sektorsansvaret inom handikappområdet. Dels beskrivs hur myndigheterna internt organiserar och arbetar med etappmålen, dels hur myndigheterna följer upp och utvärderar sitt arbete gentemot handikapplanen.

För att beskriva vissa kopplingar mellan sektorsmyndigheterna delas myndigheterna i den följande redovisningen in i olika grupper.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket och Socialstyrelsen

Arbetsförmedlingen

På Arbetsförmedlingen är kontaktpersonen densamma som när sektorsansvaret infördes. Tidigare arbetade en till två personer med sektorsansvaret, men efter att Arbetsförmedlingen blev en myndighet år 2008 har arbetet blivit mer personoberoende och fler personer är involverade på central nivå. Ansvaret för arbetet med sektorsansvaret finns på avdelningen för rehabilitering till arbete som är kopplad till ledningsstaben. En del arbete med sektorsansvaret pågår också inom andra delar av myndigheten.

Arbetsförmedlingen är en av de sektorsmyndigheter som arbetar aktivt med etappmål. Målen är, enligt Arbetsförmedlingen, tydligt definierade och mätbara och ursprungligen formulerade i samarbete med handikapporganisationerna. Målen är även högt satta för att öka ambitionerna i arbetet, men i vissa fall svåra att nå på operativ nivå. Arbetsförmedlingen anser att det är viktigt att det finns tydligt definierade mål för att den operativa nivån ska veta vad som ska prioriteras. Man arbetar med att följa upp och mäta etappmålen varje år. För vissa av målen används enkätundersökningar.

Försäkringskassan

Försäkringskassan arbetade tidigare delvis tillsammans med Premiepensionsmyndigheten inom ramen för sektorsansvaret. Nu sker arbetet i huvudsak myndighetsinternt. Arbetet med sektorsansvaret är integrerat i Försäkringskassans arbete med MR-frågor (mänskliga rättigheter). Detta bedöms leda till ett större genomslag för frågorna ute i organisationen. På myndigheten har olika personer varit kontaktperson sedan myndigheten fick sektorsansvaret. I perioder har även kontaktmannaskapet varit vakant. Arbetet med sektorsansvaret har startat om ett par gånger och det har varit svårt att få en kontinuitet i arbetet. I dag arbetar två personer på huvudkontoret (avdelningen för försäkringsutveckling, verksamhetsområde barn och familj) med myndighetens MR-arbete där tillgänglighetsfrågor är integrerade och därmed även sektorsansvaret.

Inom Försäkringskassan är målen övergripande, även om vissa mål är nedbrutna, konkreta och mätbara. Försäkringskassan pekar på att mål kan vara svåra att följa och mäta, eftersom det saknas referensmätningar. Därtill uppger Försäkringskassan att det är svårt att definiera gruppen med funktionsnedsättning. Måluppfyllelsen inför 2010 är enligt Försäkringskassan svår att bedöma.

Skolverket

Inom Skolverket har kontaktpersonen varit densamma sedan myndigheten fick sektorsansvaret år 2003. I oktober 2008 gjordes den senaste omorganisationen av skolmyndigheterna. Då fördes ansvaret för handikappfrågorna till myndighetsledningens verksstab. Skolverket ansåg att det behövdes ett mer övergripande perspektiv kring frågor som rör funktionshinder och därför ”lyftes” ansvaret till verksstaben. Enligt Skolverket är det inte primärt sektorsansvaret som har föranlett att frågorna lyftes upp till verksstaben, utan dess relevans för hela skolområdet. Skollagens portalparagraf om alla barn och ungdomars lika tillgång till utbildning har stor betydelse i sammanhanget.¹³

Mot bakgrund av många regeringsuppdrag inrättas inga särskilda interna projekt eller uppdrag inom ramen för sektorsansvaret, utan handikappfrågorna integreras i alla uppdrag. Exempelvis publicerade Skolverket för några år sedan en studie om närvaro i skolan och en särskild studie om funktionshindrade gjordes inom ramen för detta.

Enligt Skolverket har den pådrivande rollen inom ramen för sektorsansvaret komplicerats sedan Myndigheten för Skolutveckling avvecklades. Skolverket kan endast vara pådrivande gentemot skolhuvudmännen genom utvärdering och uppföljning. Skolinspektionen granskar rätten till utbildning samt tillgängligheten i skolorna. Skolverket arbetar med dialog och samverkan med Skolinspektionen och Specialskolemyndigheten.

Skolverket uppger att det är svårt att mäta mål, eftersom det handlar om komplexa frågor som är svåra att kvantifiera. Ett skäl till detta, som

¹³ Skollag (1985:1100)

Skolverket pekar på i sin sektorsrapport till regeringen, är att avgränsa kategorin elever med funktionsnedsättning.¹⁴

Socialstyrelsen

När Socialstyrelsen fick uppdraget om sektorsansvaret fanns en utsedd kontaktperson/samordnare för arbetet. En samordnarroll har funnits både vid verksledningen och på sakenheten (enheten för funktionshinder). I dag finns det ingen samordnare, däremot en kontaktperson som är generalist i frågor som rör funktionshinder. I den interna organisationen hanteras det särskilda sektorsansvaret av enheten för funktionshinder, men arbetet pågår inom olika delar av organisationen. Ansvaret för den interna tillgängligheten ligger dock på verksledningen.

Socialstyrelsen arbetar med handikappfrågor både utifrån sin instruktion (som anger ett ansvar som förvaltningsmyndighet för stöd till funktionshindrade och ett särskilt sektorsansvar för handikappolitiken) och den särskilda förordningen om statliga myndigheters ansvar för genomförande av handikappolitiken.¹⁵ Arbetet sker parallellt. Hittills har arbetet varit fokuserat på frågorna internt på myndigheten. På senare tid har Socialstyrelsen börjat diskutera att utvidga perspektivet. En försvårande faktor är att kommuner och landsting är självständiga och myndigheten har därför begränsade möjligheter att påverka och genomdriva förändringar inom kommunsektorn. Inom Socialstyrelsen har man hittills inte fört diskussioner om hur man ska nå ut i sektorn. För närvarande planerar myndigheten att genomföra kartläggningar av sektorn och arbetar samtidigt med att ta fram en metod för att mäta levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning.

¹⁴ Skolverkets uppföljning består huvudsakligen av den regelbundna statistikinsamlingen som bygger på information från skolorna. Ytterst är det en rektor/förvaltningschef som ansvarar för att frågeformulärens uppgifter fylls i korrekt. Det kan dock vara problematiskt för en rektor att bedöma hur många elever som har en funktionsnedsättning utan att samtidigt precisera hur denna nedsättning ska fastställas. Frågorna till skolan kan dessutom uppfattas som integritetskränkande och det kan finnas elever som inte accepterar att de har en funktionsnedsättning. Skolverket (2009) Skolverkets sektorsansvar för handikappolitiken – rapport med anledning av ett regeringsuppdrag (S2008/8697/ST), Rapport, Dnr 2008:3519.

¹⁵ Förordning (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

De etappmål som ursprungligen formulerades har delvis kommit tillbaka till Socialstyrelsen i form av regeringsuppdrag. Arbetet med etappmålen har blivit en del av den ordinarie verksamheten. Socialstyrelsen uppger att de arbetar mycket med dessa frågor, en del arbete görs explicit inom ramen för sektorsansvaret men det pågår även annat arbete.

Post- och telestyrelsen, Konsumentverket, Boverket och Arbetsmiljöverket

Post- och telestyrelsen (PTS)

PTS har en särskild enhet för tillgänglighet som ligger under konsumentavdelningen. Enheten arbetar inom två huvudområden: tillgänglighet till IT-infrastruktur (bredband) respektive tillgänglighet till elektronisk kommunikation för personer med funktionsnedsättning. Till stöd för det interna arbetet har PTS interna styrdokument som t.ex. ett strategidokument för att uppnå de handikappolitiska målen till 2010 samt en framtagna rapport till regeringen som handlar om PTS vision om kommunikation på lika villkor.

Myndigheten har gått från etappmål till inriktningsmål i strategidokument från 2005. Dessa mål anger en färdriktning och åtföljs av ett antal åtgärdsområden. Enligt PTS kan etappmål ge en bild av att det går att komma i mål och därmed genomföra de handikappolitiska målen. Risken med att arbeta med etappmål, enligt PTS, är att målen blir begränsande och statiska, vilket hindrar dynamiken i genomförandet. PTS anser att teknikutvecklingen är svår eller omöjlig att förutse och då kan fastställda etappmål riskera att styra utvecklingen i oönskad riktning. PTS har därför valt att låta ett antal fastställda s.k. strävansmål styra genomförandet av den nationella handlingsplanen. Strävansmålen följs upp genom löpande utvärderingar och behovsanalyser hos olika målgrupper.

Konsumentverket

Konsumentverket arbetade med tillgänglighetsfrågor även innan handikapplanen kom år 2000. Sektoransvaret för det externa tillgänglighetsarbetet ligger under enheten Stöd och analys inom programavdelningen. Organisationen består av en samordningsansvarig för sektorsansvaret och en arbetsgrupp med representanter från flera andra avdel-

ningar och enheter. Arbetet bedrivs i projektform, men tanken är att tillgänglighetsarbetet för funktionshindrade ska vara en del i det konsumentpolitiska arbetet inom Konsumentverkets olika verksamhetsområden.

Under åren 2003–2006 utarbetade Konsumentverket utifrån myndighetens instruktion och regleringsbrev ett antal etappmål. Efter omorganisation och omlokalisering till Karlstad började arbetet om på nytt. Numera är tillgänglighetsfrågorna integrerade i verksamhetsplanen och ses som ett ständigt pågående arbete. Konsumentverket har därför inte sett behov av att justera etappmålen eller formulera nya mål. Myndigheten har inte heller satt upp direkta slutmål för 2010. Konsumentverket rapporterar i årsredovisningen vad som har gjorts inom ramen för sektorsansvaret.

Boverket

När Boverket fick sektorsansvaret låg tillgänglighetsfrågorna direkt under generaldirektören. Numera är chefen för samhällsbyggnadsdivisionen ansvarig för hela myndighetens arbete med dessa frågor. Tillgänglighetsfrågorna ska genom denna förändring bättre integreras i verksamheten.¹⁶

Under år 2002 formulerade Boverket fem etappmål. Målen har karaktären av inriktningsmål. Det var, enligt Boverket, svårt att avgränsa vilka mål som hörde till sektorsansvaret i förhållande till övriga mål som ingick i den ordinarie verksamheten. Boverket har reviderat etappmålen vid ett tillfälle – år 2005 då myndigheten slog ihop två av målen. Myndigheten har på senare tid arbetat om målen och tydliggjort frågor-

¹⁶ Det finns en särskild samordnare som leder en arbetsgrupp med representanter från sakenheterna bygg- och förvaltning, byggregler som ligger inom husbyggnadsdivisionen och från analysenheten, planenheten, stads- och regionenheten inom samhällsbyggnadsdivisionen. Arbetsgruppen träffas en gång i månaden och ska dels fungera som inspiratörer till de övriga medarbetarna när det gäller tillgänglighetsfrågorna, dels försöka se till att arbetet ute på enheterna inte kommer i konflikt med tillgänglighetsmålen. En annan viktig uppgift som arbetsgruppen har är att följa upp vad som har gjorts för att integrera de fysiska tillgänglighetsfrågorna i den övriga sakverksamheten.

na i sin strategi- och verksamhetsplan som sträcker sig fram till år 2011.

Boverket menar att det har varit svårt att hitta bra analysverktyg för att mäta insatser och hur detta påverkat måluppfyllelsen i handikappplanen och därmed bedöma resultatet av arbetet med sektorsansvaret.

Boverket samarbetar med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och sektorsmyndigheter som Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Konsumentverket. Boverket har också en representant som sitter med i Vägverkets och Banverkets gemensamma tillgänglighetsråd. Boverket pekar på att de har inget eller få formella styrmedel eller sanktionsmöjligheter gentemot andra aktörer som t.ex. kommuner och byggherrar. Boverket försöker istället påverka genom informationsspridning och genom att utforma råd och anvisningar.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket har en kontaktperson för sektorsansvaret och samordningen av tillgänglighetsfrågor. Sektorsansvaret är placerat på avdelningen Regelarbete och expertstöd och enheten Människa och omgivning.

Arbetsmiljöverket beskriver sina tidiga etappmål från 2004 som en kombination av inriktningsmål och mer konkreta mål. Mellan åren 2002–2007 handlade tillgänglighetsarbetet i huvudsak om tillgänglighet i den egna myndigheten. Neddragningar av verksamheten har inneburit att Arbetsmiljöverket inte kunnat arbeta med alla etappmål. De senaste två åren har dock myndigheten fokuserat på två av fem etappmål.¹⁷ Etappmålen och funktionshinderperspektivet har integrerats i flera centrala föreskrifter som tillsynsstöd. Arbetsmiljöverket har också startat ett nytt projekt som heter Tillsynsstöd för att informera inspektörerna om de handikappolitiska målen.

De övriga etappmålen handlar om samverkan och påverkan, kartläggning samt Arbetsmiljöverkets roll som stöd för övriga aktörer på området. Fokus har varierat de senaste tio åren. Sedan Handisam bildades

¹⁷ Etappmål 3: Kunskap om och förankring av de handikappolitiska målen. Etappmål 4: Anpassning av arbetsförhållanden till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt hänseende.

har Arbetsmiljöverket fått stöd med målbeskrivningar och kommit att betona det generella perspektivet. Arbetsmiljöverket uppger att de inte har förmått att arbeta med etappmålet som handlar om att vara pådrivande mot andra aktörer. Istället har myndigheten valt att integrera tillgänglighetsfrågorna i föreskrifter för att indirekt påverka arbetsgivare och andra sektorsmyndigheter. Arbetsmiljöverket samverkar med vissa viktiga sektorsmyndigheter såsom Skolverket, Socialstyrelsen och Boverket. Samarbetet handlar om projektinriktad samverkan som är kopplad till frågor som myndigheten redan arbetar med.

Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket och Banverket

Transportstyrelsen

När Transportstyrelsen bildades 1 januari 2009 övertog myndigheten sektorsansvaret för luftfarten vilket tidigare låg inom Luftfartsverket. Vid myndigheten finns en kontaktperson för tillgänglighetsfrågor. Det interna tillgänglighetsarbetet har f.n. avstannat mot bakgrund av att en ny myndighet, Trafikverket, ska inrättas. När det gäller det externa tillgänglighetsarbetet ligger fokus på den fysiska tillgängligheten inom flyget för alla grupper av passagerare.

Transportstyrelsen har inte arbetat med etappmål, utan det övergripande målet har varit att alla flygtransporter ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning senast år 2010. Luftfarten är internationell och det finns en EG-förordning på området. Transportstyrelsen har ingen föreskriftsrätt, däremot utövar man tillsyn enligt EG-förordningen från 2005.

Tillsammans med övriga myndigheter inom transportsektorn har Transportstyrelsen genomfört vissa gemensamma mätningar under åren, s.k. markörmätningar. Undersökningarna visar att flyget har bra resultat, men resultaten anses inte vara statistiskt säkerställda bl.a. på grund av för litet undersökningsmaterial.

Efter det att EG-förordningen trädde i kraft år 2005 har klagomålen från passagerare minskat. Inför 2010 ska myndigheten inspektera flygplatser för att se om de lever upp till kraven i EG-förordningen. Transportstyrelsen avser att lära flygplatsinspektörerna och security-inspek-

törerna, att också inspektera enligt handikappförordningen samtidigt som de inspekterar enligt säkerhetsförordningar m.m. Det finns rullande treårsplaner för inspektionerna.

Sjöfartsverket

På Sjöfartsverket finns en kontaktperson som ansvarar för tillgänglighetsfrågor och samordnar verkets sektorsansvar. Kontaktpersonen är densamme som när myndigheten fick sektorsansvaret 2001 och ägnar ca en halvtid åt detta arbete. Tillgänglighetsfrågorna är samlade inom enheten Sjöfart och samhälle, vilket är en stabsfunktion inom verket.

Sjöfartsverket har inga etappmål, utan arbetar konkret och handlingsinriktat med åtgärder. Målet är att alla transportslag ska vara tillgängliga för funktionsnedsatta år 2010. Sjöfartsverket följer upp sina insatser för bättre tillgänglighet genom inspektioner och inventeringar hos operatörerna, passagerarmätningar tillsammans med övriga trafikverk samt annan uppföljning. Sjöfartsverket har tagit fram kriterier för handikappanpassning.

Vägverket

På Vägverkets nationella enhet Samhälle och trafikant finns en kontaktperson och expertstöd inom funktionshinderområdet sedan år 2006 med uppgift att följa upp vad som görs inom funktionshinderområdet inom myndigheten och ta initiativ till olika forskningsprojekt. Därutöver arbetar ytterligare 10–15 medarbetare, dock ej på heltid, med tillgänglighetsfrågor, exempelvis inom kollektivtrafik, IT och utformning av vägar.

Enligt Vägverkets handlingsplan för tillgänglighet från år 2005 ska varje chef ansvara för att tillgänglighetsfrågorna finns med i verksamheterna. Planen ska revideras och i den nya planen kommer detta ansvar att beskrivas ännu tydligare.¹⁸

¹⁸ Därutöver finns det tre s.k. målombud under generaldirektören: en för tillgänglighet, en för miljö och en för trafiksäkerhet. Tanken är att målombudet för tillgänglighet ska sitta med i det s.k. Tillgänglighetsrådet. Tillgänglighetsrådet är ett råd som Vägverket driver tillsammans med Banverket och består av företrädare för Svensk kollektivtrafik, tågoperatörerna, SJ, bussbranschen, SKL, Boverket samt handikapporganisationerna.

Vägverket har inga etappmål, utan arbetar utifrån de transportpolitiska målen samt regleringsbrev och instruktionen. Det finns sedan fem år tillbaka en mål- och måttdatabas som omfattar alla verksamhetsområden för myndigheten. Vägverkets regioner rapporterar in mål till mål- och måttdatabasen och en målsättning är att kommunerna i framtiden också ska kunna rapportera in sina insatser. Hittills har Vägverket inte lyckats få med kommunerna.

Vägverket följer upp om myndigheten har tillgängliga lokaler, verksamhet och information enligt gällande regler. Fokus ligger framför allt på tillgängliga lokaler.

Vägverket har tillsammans med Banverket ett gemensamt regeringsuppdrag – det s.k. prioriterade nätet. Uppdraget emanerar från att målen som var satta till 2010 inte kommer att nås. I uppdraget prioriteras därför infrastrukturen kring själva järnvägsnätet. Nätet har utvidgats med flera vägar och insatserna sträcker sig till år 2021.

Banverket

Tidigare låg sektorsansvaret på generaldirektörens stab. Den 1 mars 2009 genomfördes en omorganisation och sektorsansvaret ligger i dag på enheten Omvärld och marknad inom avdelningen för Samhälle och planering. Enligt Banverket upplevs den nya organisationen som positivt för arbetet med sektorsansvaret eftersom det nu finns en fast struktur, tidigare var det mer personberoende.

Nu väntar en sammanslagning av flera trafikmyndigheter vilket kan leda till ytterligare förbättrade förutsättningar för arbetet med de handikappolitiska målen.

Banverket har inte formulerat några etappmål. De mål som formulerades för sektorsansvaret för transportsektorn har fungerat bra även för handikappolitiken. Tidigare var målen inte mätbara i samma utsträckning som i dag, där målen är formulerade som t.ex. antal stationer som ska anpassas. Tidigare mättes tillgängligheten via enkätundersökningar. Materialet från dessa undersökningar var dock behäftat med osäkerhet, vilket ledde till att insamlandet av uppgifter avbröts. I dag arbetar myndigheten med nya underökningar.

Banverket tar upp problemet att verksamheten inom sektorn är mycket trögrörig. Fordon har exempelvis mycket lång livslängd och det tar tid att bygga om stationer. Det tar också tid innan man kan mäta effekter av gjorda insatser.

Statens Kulturråd och Riksantikvarieämbetet

Statens Kulturråd

Det finns en kontaktperson för sektorsansvaret som är placerad på bidragsenheten inom Avdelningen för konst och kultur. Enligt Kulturrådet innebär sektorsansvaret att man samarbetar över avdelningsgränserna och en målsättning är att fler ska involveras i frågan. En annan ambition är att tillgänglighetsfrågorna inte ska ha ett eget spår, utan integreras i ordinarie verksamhet.

Sektorsansvaret utgörs av information och rådgivning samt kunskaps-spridning. Myndigheten kan inte villkora bidragen utifrån tillgänglighet, utan de som söker bidrag från Kulturrådet ska redogöra för bl.a. tillgänglighetsperspektivet i verksamheten i ansökan samt inkomma med redovisningar och uppföljningar.

Kulturrådet tillämpar etappmål. Etappmålen beskrivs som inriktningsmål. Målen formulerades som övergripande mål, vilket enligt myndigheten gör det svårt att uppnå dem. Etappmålen har inte reviderats utan bedömdes som fortsatt relevanta när myndigheten gjorde en översyn år 2006. Kulturrådet har dock planer på att ta fram en strategi med mer uppföljningsbara mål. Det arbetet kommer att pågå under året och vara klart under hösten 2009.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ)

Ansvaret för tillgänglighetsfrågorna och samordningen av sektorsansvaret är placerad på Programenheten, där 3–4 personer arbetar med frågorna. Tillgänglighetsfrågorna är processtyrda, vilket innebär att flera inom myndigheten har ansvar för tillgänglighetsfrågor. Själva tillämpningen av tillgänglighetsfrågorna ligger på tillsynsenheten och förvaltning av fastigheter. Tillgänglighetsfrågorna är också kopplade till ett nordiskt samarbete som bedöms ha haft stor betydelse för tillgänglighetsarbetet.

Riksantikvarieämbetet tillämpar sitt sektorsansvar avseende tillgänglighetsarbetet på flera sätt:

- överinseenderoll/sektorsansvar i enlighet med Kulturminneslagen,
- tillsyn av statliga byggnadsminnen – tillståndsprovning,
- förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken,
- förvaltning av egna fastigheter

En stor del av myndighetens verksamhet handlar om att dela ut bidrag via kulturmiljöanslaget. Bidrag kan ges till nydanande projekt som bl.a. främjar tillgänglighet. Riksantikvarieämbetet fördelar även kulturmiljöbidrag till länsstyrelserna. Genom bidraget kan myndigheten lyfta fram viktiga frågor som t.ex. tillgänglighet. Riksantikvarieämbetet har också börjat följa upp de bidrag som används för åtgärder som ska öka tillgängligheten. Ett annat styrinstrument som myndigheten också förfogar över gäller länsstyrelsernas beslut i enskilda ärenden, vilka Riksantikvarieämbetet kan överklaga och lämna synpunkter på utifrån sin myndighetsroll. När det gäller t.ex. bidragsanvändningen har myndigheten som målsättning att träffa tre länsstyrelser per år för att diskutera bl.a. tillgänglighet.

Riksantikvarieämbetet har också upprättat styrdokument som underlättar hantering av byggnadsminnen s.k. Vårdprogram för byggnadsminnen. Det är ett styrdokument som ska innehålla en kulturhistorisk värdebeskrivning (värdefullt för vem), målsättning (hur byggnaden ska användas) och tillgänglighet (hur dessa frågor hanteras).

För alla byggnadsminnen och miljöer ska det dessutom finnas handlingsplaner och tillgänglighetsplaner. Det är ett grunddokument som man använder inför åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

Etappmålen beskrivs som inriktningsmål. Etappmålen blir enligt RAÄ mer konkreta när myndigheten samarbetar med andra aktörer. RAÄ har ett uppföljningssystem med bl.a. ett måtetal som mäter tillgänglighet.¹⁹

4.5 Hur följs målen i nationella handlingsplanen upp och hur utvärderas de?

I samband med handlingsplanens införande betonade regeringen vikten av att målen i nationella handlingsplanen följdes upp och utvärderades inom alla politikområden. Varje sektorsmyndighet har ansvar för att följa upp etappmålen inom sin sektor och redovisa resultatet för regeringen i sin årliga rapportering. Regeringen pekade också på behovet av att myndigheterna utvecklade metoder och verktyg för sådan uppföljning och analys.

Sektorsmyndigheternas årliga rapportering - en del av styrningen

Sektorsmyndigheternas återredovisningar är i vissa fall knutna till de årliga åiterrapporteringskraven i regleringsbrevet i andra fall till särskilda regeringsuppdrag. Statskontoret har analyserat sektorsmyndigheternas åiterrapportering i årsredovisningen för 2008. Det samlade intrycket är att årsredovisningarnas resultatinformation är en kortfattad och heterogen beskrivning av genomförda insatser inom handikappområdet. Det gör det svårt att samlat bedöma vad enskilda sektorsmyndigheter, eller sektorsmyndigheterna som helhet, uppnått i förhållande till de nationella målen och vad som återstår att uppfylla. De myndigheter, som har särskilda uppdrag i regleringsbreven när det gäller särskilda frågor kring funktionshinder och som ingår deras kärnverksamhet, gör en avrapportering av dessa uppdrag enligt regeringens särskilda åiterrapporteringskrav.

¹⁹ Myndigheten uppskattar att ca 111 miljoner kronor f.n. går till områden som rör funktionshinder. Det går dock inte att se hur mycket av detta som går *direkt* till något tillgänglighetsarbete, dvs. det kan vara verksamheter där hinder för tillgänglighet är redan undanröjda. En miljon kronor går till *direkta* åtgärder för ökad tillgänglighet, ramper och dylikt.

I handlingsplanen för handikappolitiken anges de nationella mål som alla myndigheter ska följa. I handlingsplanen finns ett uppdrag för sektorsmyndigheterna att:

- i samverkan med berörda myndigheter och handikapporganisationerna formulera uppföljningsbara etappmål för att förverkliga de nationella målen,
- följa upp sina sektormål och redovisa resultaten till regeringen i den årliga rapporteringen.

För att undersöka hur väl styrsystemet i form av de årliga rapporteringskraven fungerar har Statskontoret översiktligt analyserat samtliga sektorsmyndigheters årsredovisningar för år 2008. Genomgången har inriktats på åiterrapporteringen som en del i styrningen, dvs. hur tydlig åiterrapporteringen är med avseende på den beskrivna verksamheten och användbarheten för regeringens återkoppling och styrning. Den avser således inte vad som utförts eller kvaliteten på de aktiviteter som genomförts.

Sektorsmyndigheterna har utformat etappmål för sin verksamhet med utgångspunkt i de handikappolitiska målen. Etappmålen syftar till att konkretisera handlingsplanens nationella mål och vara anpassade till myndigheternas olikartade verksamheter. Utöver denna anpassning till verksamheten har etappmålen dessutom fått olika karaktär i sin utformning, där några är mätbara medan andra utformats som visioner. Eftersom vissa av myndigheternas verksamheter har förändrats, har även etappmålen i några fall blivit inaktuella. Sammantaget visar detta att sektorsmyndigheternas arbete med etappmålen är heterogen.

I årsredovisningarna behandlas i flertalet fall området handikappolitik under en separat rubrik. Omfattning och kvalitet är dock av varierande art. Statskontorets genomgång av sektorsmyndigheternas årsredovisningar visar att det endast i ett fall finns etappmål angivna.

Ingen av sektorsmyndigheterna har angivet det utgångsläge som fanns när de fick sektorsansvaret. Trots att det nu utgör den grundval myndigheterna arbetar med att förbättra. Det saknas således en redovisad

utgångspunkt från vilken återrapporteringen görs och till vilken resultat ska relateras.

Det finns inte i någon av årsredovisningarna en samlad beskrivning över vad sektorsmyndigheten har uppnått och vad som återstår att göra. Beskrivningarna är mer en ögonblicksbild av de insatser och aktiviteter som utförts under det gångna året. Därmed går det inte att sätta in redovisningen i ett större sammanhang och få en uppfattning om vilket resultat och nytta som har uppnåtts i relation till de behov som finns.

Återrapporteringen i årsredovisningarna har en svag anknytning till mål och etappmål. Den verksamhet som beskrivs är många gånger svår att knyta till ett visst mål. Aktiviteterna är snarare mer allmänt inriktade mot det handikappolitiska området. En stor del av dem är av myndighetsintern karaktär för att förbättra förutsättningarna för ett fortsatt framtida arbete. Aktiviteterna avser främst policy, handlingsplaner, arbetsmetoder, standardiseringsarbete, inventeringar, utbildning, medverkan i grupper, möten och konferenser, ärendehantering och enkätundersökningar.

Återrapporteringen är sällan utformad i uppföljningsbara mätbara termer. Visserligen redovisas enskilda aktiviteter som att olika dokument tagits fram, projekt pågår etc. Men aktiviteterna kan inte mätas i form av steg mot ett mål, täckning av ett område eller dylikt. Det ger inte heller information om vad som behöver ändras i styrningen av verksamheten.

Socialstyrelsen är förvatningsmyndighet för verksamhet som bl.a. avser stöd och service till vissa funktionshindrade och är samtidigt sektorsansvarig för detta tvärvärdiska område inom sin verksamhet. Återrapporteringen för huvuduppgiften är utförlig och indelad i flera delområden. Avrapporteringen för sektorsansvaret är däremot mer rudimentär. Huvuduppgiften och sektorsansvaret kommer här att överlappa varandra och det är tydligt att myndigheten har svårt att hålla isär ansvaret som förvatningsmyndighet för stöd till funktionshindrade från ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappolitiken. Det förefaller i rapporteringen i praktiken inte finnas någon skillnad mellan dessa båda. Symptomatiskt redovisas också sektorsansvaret under rubriken "Övrig rapportering". Socialstyrelsen har inte heller

angivit vad som skiljer ordinarie verksamhetsområde från sektorsansvaret.

För "trafikmyndigheterna" sammanfaller sektorsansvaret med vissa av de transportpolitiska målen. Det innebär att de handikappolitiska målen är integrerade med de transportpolitiska målen. Det sistnämnda området är definierat i sex olika mål. Trafikmyndigheterna har trots denna "synkronisering" mellan områdena inte åstadkommit någon ökad tydlighet för återrapporteringen jämfört med övriga myndigheter.

Enligt Handisams rapport På spåret, Sektorsmyndigheternas arbete mot etappmålen 2007 har några myndigheter "konstaterat att funktionshinderperspektivet är en del av verksamheten och att särskilda etappmål inte behövs".²⁰

Sammantaget konstaterar Statskontoret att årsredovisningarna visserligen innehåller information om handikappolitiken, men att den är kortfattad och heterogen. Det gör det svårt att samlat bedöma vad såväl enskilda sektorsmyndigheter som sektorsmyndigheterna som helhet uppnått i förhållande till de nationella målen och vad som återstår att uppfylla.

Statskontorets intervjuer med sektorsmyndigheterna bekräftar bilden av att de uppvisar en stor spridning när det gäller att följa upp arbetet med handikapperspektivet m.m. Arbetsförmedlingen som arbetar med etappmål har en årlig uppföljning och mätning av sina resultat. Vägverket följer regelbundet upp och rapporterar in resultat till sin mål- och mått databas. Myndigheter med inriktningsmål har svårare att åstadkomma en systematisk uppföljning och genomföra olika mätningar. Flera myndigheter, däribland Skolverket, pekar på svårigheterna att följa upp och mäta resultatet av olika insatser eller åtgärder. Istället gör myndigheterna bedömningar av utvecklingen.

För en del av myndigheterna ingår uppföljning i myndigheternas arbete med inspektioner och tillsyn utifrån det regelverk som styr myndighetens uppdrag. Även enkät- och kundundersökningar förekommer bland de instrument som används för att följa upp resultatet av insatserna inom området.

²⁰ Handisam Serie B 2007:4.

4.6 Genomslaget för regeringens styrning via nationella handlingsplanen och sektorsansvaret

I detta avsnitt analyseras vilket genomslag regeringens styrmedel via sektorsansvaret har haft för genomförandet av den nationella handlingsplanen. Går det att bedöma vilka resultat och effekter som uppnåtts genom det särskilda sektorsansvaret?

Sektorsmyndigheternas egna bedömningar bildar en huvudsaklig grund för Statskontorets iakttagelser. Bedömningarna har framkommit i intervjuerna med Statskontoret. Det är i första hand de ansvariga för att driva sektorsansvaret inom myndigheterna som lämnat bedömningarna.

Sektorsmyndigheternas egna bedömningar av sektorsansvaret som instrument för att nå målen i handlingsplanen

Statskontoret har i sina intervjuer med sektorsmyndigheterna efterfrågat bedömningar av sektorsansvarets betydelse för myndigheternas arbete med handikapperspektivet och möjligheterna att nå målen i den nationella handlingsplanen.

Sammanfattningsvis gör sektorsmyndigheterna följande bedömningar:

Sektorsansvaret har givit sektorsmyndigheterna legitimitet och tyngd i det långsiktiga arbetet med handikapperspektivet gentemot andra myndigheter och aktörer inom den egna sektorn. Sektorsansvaret har varit ett stöd för att kunna ställa krav på andra myndigheter och aktörer och öppnat möjligheter att påpeka brister inom andra myndigheters verksamhet.

- Några sektorsmyndigheter bedömer däremot att sektorsansvaret inte utgjort något tydligt instrument för att nå målen i den nationella handlingsplanen. Flera myndigheter framhåller att det inte går att påvisa vilken betydelse som sektorsansvaret specifikt har haft.

- Sektorsmyndigheterna har lyft fram olika faktorer som varit ett hinder att använda sektorsansvaret som ett instrument för att uppfylla målen i handlingsplanen.
- Vissa sektorsmyndigheter var inledningsvis oklara över sitt sektorsansvar och hade ingen vägledande dialog med Regeringskansliet och Handikappombudsmannen om hur detta uppdrag skulle konkretiseras. Efterhand har sektorsansvaret kunnat förtydligas inom myndigheten och utgör ett komplement till den styrning som sker via instruktion och regleringsbrev m.m. Men fortfarande anser en del myndigheter att innebörden i sektorsansvaret och handikapperspektivet bör få en tydligare styrning i regleringsbrev och framtida uppdrag. Det vaga sektorsansvaret hindrar t.ex. myndigheterna från att kunna påverka aktörer att öka tillgängligheten för funktionshindrade.
- Ett flertal myndigheter, bl.a. Konsumentverket, pekar på att de saknar styrmedel att driva fram åtgärder, t.ex. genom föreskrifter mot företagen, i anslutning till sektorsansvaret. Dessa myndigheter förfogar över s.k. mjuka styrmedel som innebär att de i huvudsak bara kan arbeta stödjande och främjande med information och i viss mån uppföljning och utvärdering. Sektorsansvaret ger inte myndigheterna mandat att genomdriva åtgärder inom den egna samhällssektorn, eftersom det är andra huvudmän och aktörer som förutsätts genomföra detta och även ta finansieringsansvaret. Kommunernas självstyre gentemot statliga myndigheter visar på samma dilemma. I det sammanhanget framhåller flera myndigheter att statlig regelstyrning (förordningar) ger större möjligheter att få genomslag för nationella mål och perspektiv, där genomförandansvaret tydligare pekas ut på berörda aktörer.
- Även andra styrmedel och drivkrafter kan vara viktigare för att få effekter inom handikappområdet. Några sektorsmyndigheter fördelar statliga bidrag som ger stöd åt det utåtriktade arbetet inom myndighetens sektor. Inom trafiksektorn framhålls att operatörerna har egna kommersiella drivkrafter att kundanpassa sina tjänster.
- Myndigheterna har svårt att följa upp och utvärdera sina insatser utifrån sektorsansvaret. Uppföljning och utvärdering är en förut-

sättning för att myndigheterna och regeringen ska kunna bedöma effekterna av arbetet. Detta gäller såväl de normerande myndigheterna, som de myndigheter som arbetar via s.k. mjuka styrmedel och påverkar och stödjer aktörerna inom sin samhällssektor. Flera myndigheter pekar på svårigheterna att utveckla och tillämpa uppföljningar och utvärderingar som är kopplade till effekterna av sektorsansvaret, där bl.a. svårigheter med att arbeta med mätbara mål och indikatorer har framhållits. Detta gäller främst myndigheter som arbetar med information. Vid övergången till inriktningsmål får uppföljningen mer karaktären av bedömningar av insatser.

4.7 Sammanfattande bedömning

Regeringens styrning

Statskontoret kan konstatera att regeringen under den gångna 10-årsperioden inte genomfört någon omprövning av vilka myndigheter som ska vara sektorsmyndigheter inom handikappområdet. Därmed är det svårt att bedöma på vilka grunder de fjorton sektorsmyndigheterna innehar sitt sektorsansvar och på vilka grunder andra myndigheter med betydande ansvar inom sina samhällssektorer inte utsetts till sektorsmyndigheter.

Sektorsansvaret var ursprungligen inte närmare definierat i regeringens riktlinjer. Sektorsmyndigheterna skulle samordna, stödja och vara pådrivande i förhållande till övriga aktörer i sektorn. Vidare förutsattes det att myndigheterna själva utvecklade sin roll och preciserade målen och uppföljningen av sitt sektorsansvar. Dialogen mellan regeringen, Handisam (och tidigare Handikappombudsmannen) och sektorsmyndigheterna förefaller i dessa avseenden ha varit alltför begränsad för att komma fram till en tolkning och en strategi.

Svårigheter med uttolkningen av sektorsansvaret

Statskontorets kartläggning visar på en stor variation mellan olika sektorsmyndigheter när det gäller hur de tolkar och definierar sektorsansvaret. Eftersom sektorsansvaret inte har preciserats i vare sig handlingsplanen, myndigheternas instruktioner eller några andra styrdokument, har myndigheterna fått göra sina egna uttolkningar. Det har inneburit att vissa myndigheter har tolkat sitt ansvar mycket snävt, t.ex. att myndigheten är sin egen sektor. I dessa fall bör frågan ställas vad

det särskilt utpekade sektorsansvaret betyder i förhållande till det generella ansvar som gäller för alla statliga myndigheter i tillgänglighetsfrågor?

Andra myndigheter beskriver sin sektor mycket brett och nästintill omöjlig att avgränsa. Frågan som uppkommer i dessa fall är ofta vilka befogenheter och maktmedel som myndigheten förfogar över. Hur styrs en verksamhet i en sektor som näst intill saknar gränser? Vem tar ansvar för resultatet?

Även de sektorsmyndigheter som definierar ett långtgående sektorsansvar, som innefattar både regionala och lokala aktörer, kan i många fall bara utöva ett begränsat inflytande över resultatet för handikappfrågorna inom sitt sektorsområde. Den centrala statliga sektorsmyndigheten har inga tvingande eller finansiella medel för att effektivt kunna driva fram ett resultat på t.ex. kommunal nivå. Det hindrar möjligheterna att utkräva ett tydligt ansvar av sektorsmyndigheterna för måluppfyllelsen av handikapplanen. I sektorsansvaret ligger även ett samordningsansvar i förhållande till övriga aktörer inom sektorn, som i många fall har en oklar innebörd i den praktiska verksamheten.

En del myndigheter påtalar andra nationella lagar och förordningar, EU-direktiv, särskilda regeringsuppdrag som starkt styrande för myndigheternas möjligheter att tillämpa sitt sektorsansvar. Sett i ljuset av dessa drivkrafter förefaller sektorsansvaret som otydligt.

Genomgripande organisationsförändringar

Statskontoret kan konstatera att en majoritet av sektorsmyndigheterna under de senaste åren, genomgått stora organisationsförändringar som bl.a. har inneburit neddragningar, omlokaliseringar eller en förändrad myndighetsroll. Det har givetvis satt sina spår och påverkat sektorsmyndigheternas förutsättningar att arbeta med de handikappolitiska målen. Det kan inte uteslutas att de sektorsmyndigheter som har omfattats av dessa genomgripande förändringar prioriterat ner sina insatser i varierande utsträckning.

Sektorsmyndigheternas interna organisation

Den interna organisationen av sektorsmyndigheternas arbete bygger på att det finns en enhet, samordnare eller arbetsgrupp inom organisatio-

nen med uppgift att leda och driva arbetet med tillgänglighetsfrågorna. Placeringen i organisationen och kontinuiteten i arbetet varierar, liksom argumenten för den valda organisationen. Vid vissa myndigheter är arbetet med tillgänglighetsfrågorna centralt placerad för att markera frågornas relevans för hela myndigheten. Andra myndigheter har valt en placering i linjeorganisationen för att lättare kunna integrera frågorna i verksamheten. Statskontoret har inte analyserat vilken betydelse placeringen har för myndigheternas insatser, men kan konstatera att vid omfattande omorganisationer har tillgänglighetsfrågorna "flyttat runt" eller blivit nedprioriterade när det inte funnits en fast struktur som följer med ansvaret.

De som är särskilt ansvariga inom sektorsmyndigheterna försöker att föra ut handikapperspektivet i hela organisationen och integrera det i kärnverksamheten. Arbetet präglas fortfarande i flera fall av myndighetsinternt arbete som ännu inte nått fullt ut inom sektorn. Myndigheternas arbete domineras av frågor som rör tillgänglighet i den fysiska miljön. Frågor som handlar om att förebygga och förhindra diskriminering har mindre plats i arbetet. Även frågor om bemötande, information och kommunikation har hittills haft en mindre plats i arbetet med frågor om funktionshinder.

I den interna styrningen använder sektorsmyndigheterna olika typer av interna styrdokument för att arbeta med handikapperspektivet i myndigheten. Några myndigheter har upprättat särskilda strategier, riktlinjer, handlingsplaner och styrkort som avser handikappfrågorna. Andra myndigheter framhåller att sektorsansvaret finns med i arbetsordningen och den årliga verksamhetsplanen. Ytterligare andra myndigheter har inga särskilda styrdokument för arbetet inom handikappområdet.

Bland trafikverken kan Sjöfartsverket utfärda föreskrifter eller göra inspektioner och tillsyn som beaktar handikapperspektivet. Andra trafikverk som Banverket och Vägverket arbetar med s.k. mjuka metoder som dialog och kunskapsuppbyggnad för att stödja nya idéer. Även Skolverket arbetar stödjande och pådrivande mot andra aktörer genom bl.a. uppföljningar och utvärderingar.

Sektormyndigheternas arbete med etappmålen

Regeringens intentioner med uppföljningsbara etappmål har ersatts av att myndigheterna istället utvecklat mer allmänt hållna inriktningsmål där kopplingen till handlingsplanen inte är lika tydlig.

Vid Statskontorets intervjuer har ett flertal myndigheter beskrivit svårigheterna att följa upp och mäta mål. De svårigheter som myndigheterna lyfter fram handlar framför allt om att identifiera målgruppen personer med funktionsnedsättning. Till skillnad från t.ex. jämställdhetsområdet där det är möjligt att kategorisera personer som man eller kvinna, är det inte lika enkelt att kategorisera personer med funktionsnedsättning då vissa funktionshinder kan vara osynliga. Datainsamling är därutöver förenat med en mängd tolkningsproblem.

Ett annat problem som flera sektorsmyndigheter framhåller är att de arbetar med s.k. mjuka styrmedel som t.ex. informationsspridning/rådgivning och samverkan, vilket är svårt att mäta och kvantifiera.

Sektorsansvaret som styrmedel

Med utgångspunkt från våra intervjuer gör Statskontoret bedömningen att sektorsansvaret har lyft upp handikapperspektivet både inom de samhällssektorer som berörs och inom de sektorsansvariga myndigheterna. Sektorsansvaret förefaller ha givit legitimitet åt arbetet med handikappfrågorna. Så långt har sektorsansvaret främjat intentionerna i den nationella handlingsplanen.

Statskontoret bedömer dock att det inte går att påvisa i vilken utsträckning det särskilda sektorsansvaret bidragit till genomförandet av målen i den nationella handlingsplanen. De uppföljningar och utvärderingar som genomförts ger inga tydliga svar på frågan om resultat och effekter i förhållande till de övergripande målen i handlingsplanen. Enligt Statskontorets mening har det särskilda sektorsansvaret inte blivit det kraftfulla styrmedel som det avsågs bli.

Det finns uppenbara svårigheter med att bryta ned de övergripande målen inom handikappolitiken till uppföljningsbara etappmål som styr genomförandet inom en sektor. Utan mål blir det också svårt att bedöma resultat. Detta visar enligt Statskontorets mening att det är svårt

att förena det särskilda sektorsansvaret med mål- och resultatstyrningens grundläggande principer.

Sektorsmyndigheternas arbete med handikappfrågor styrs i flera dimensioner. Myndigheternas arbete med handikappfrågor styrs av direktiv, lagar och andra regler (jfr. kap 3) som avser det egna ansvarsområdet. Dessutom styrs de av målen i den nationella handlingsplanen. Den flerdimensionella styrningen gör det svårt att renodla effekter och resultat av styrningen via lagar och regler respektive styrningen genom målen i den nationella handlingsplanen.

5 Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam

Statskontoret har med utgångspunkt i utvärderingsuppdraget preciserat följande undersökningsfråga.

- Styr regeringen Handisam på ett sätt som främjar ett effektivt genomförande av den nationella handlingsplanen?

Statskontoret inriktar också sin utvärdering på frågan om *regeringens och Handisams möjligheter till uppföljning av effekter av åtgärderna*. I Statskontorets uppdrag ingår även att bedöma kvaliteten i den uppföljning och utvärdering som genomförts av Handisam.

5.1 Regeringens styrning av Handisam

Regeringens uppdrag till Handisam

Handisam framhåller regeringens skrivelse (Skr.2004/05:86) ”Statlig handikappolitisk samordning” som ett av sina viktigaste styrdokument. I denna skrivelse redogjorde regeringen för sina intentioner med en förändrad organisation för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området.

Regeringens syfte med bildandet av Handisam var att skapa ett organ på central nivå med ansvar för den övergripande samordningen av genomförandet av handikappolitiken. Regeringen såg ett behov av att samla ansvaret hos en aktör med ett tydligt och uttalat uppdrag, dvs. en stödfunktion med ansvar att stödja och samordna arbetet. Myndigheten skulle också fylla regeringens behov av att ha en organisation med samlad överblick över utvecklingen inom handikappolitiken.

Sektoransvariga myndigheter, andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt andra aktörer skulle i första hand genomföra insatser inom handikappolitiken, men Handisam skulle vara en kompetensresurs som kunde bistå med vägledning och agera pådrivande. Denna roll skulle effektivisera arbetet för att uppnå målen i den nationella handlingsplanen.

Regeringen ville med inrättandet av Handisam också åstadkomma ett starkare stöd för Regeringskansliets interdepartementala arbete med handikappprågorna och handlingsplanens genomförande i ett samlat statligt agerande. Detta arbete skulle underlättas med stöd från en nationell resurs. Myndighetens roll skulle vara strategisk med uppgift att bistå regeringen med underlag om utvecklingen av arbetet med att genomföra de handikappolitiska målen.

Följande figur sammanfattar roller och uppgifter för myndigheten (ur Skr.2004/05:86).

Roll	Uppgifter
Strategisk	Bistå regeringen med underlag för styrning, identifiera områden för insatser, analysera lämpliga åtgärder etc.
Samordnande	Samordna sektorsmyndigheternas arbete och underlätta deras samverkan, ge stöd, samordna erfarenhetsutbyte.
Utvärderande	Identifiera behov av insatser. Bedriva uppföljning och utvärderingar, särskilt övergripande tvärsektorieella. Följa och analysera utvecklingen, rapportera till regeringen.
Pådrivande	Ge riktlinjer för tillgänglighet. Formulera krav från förordning om statliga myndigheters ansvar. Främjande arbete, information och kunskapsspridning.
Stödjande	Stöd till myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer. Utbildning, rådgivning, konsultation, information, kunskapsspridning.
Genomförande	Upphandla produkter och tjänster inom tillgänglighetsområdet.

Rollerna innebär olika förhållningssätt till aktörerna i omgivningen beroende på i vilken roll Handisam uppträder. Handisam kan t.ex. vara både mottagare och avsändare av information till sektorsmyndigheterna och till Regeringskansliet. Dessutom har Handisam både en stödjande och utvärderande roll gentemot sektorsmyndigheterna. I Statskontorets intervjuer med företrädare för sektorsmyndigheterna lyfter de intervjuade fram problemet med att flera roller är diffusa och svåra att särskilja. Handisams roll och ansvar blir därmed oklart. Detta gör att

det blir svårt för sektorsmyndigheter att veta vilka förväntningar de ska ha på Handisam agerande. Detta innebär i sin förlängning att det blir svårt att avgöra vilket ansvar Handisam har för de handikappolitiska målens genomförande.

Vissa av Handisams roller kan också vara svåra att förena och därmed också hantera. Handisam har en roll som stabsorgan åt regeringen och ska bl.a. lyfta upp problem i genomförandet av handlingsplanen till regeringen. Samtidigt är Handisam en samarbetspartner till sektorsmyndigheterna i deras arbete med genomförandet av handlingsplanen. Handisam måste därför kunna förena en främjande roll med en kontrollerande roll i form av uppföljning och utvärdering av samma aktörer.

Komplexiteten i Handisams uppdrag belyses också av att myndigheten, enligt sin instruktion, i alla dessa roller och uppgifter dessutom ska inkludera ett barn- respektive genusperspektiv.

I avsnittet 5.2 behandlar Statskontoret särskilt den stödjande och samordnande rollen gentemot sektorsmyndigheterna. I avsnittet 5.3 analyseras Handisams utvärderande roll och uppgifter.

Regeringens styrning av Handisam

Regeringens styrning av Handisams verksamhet grundas i huvudsak på följande styrdokument.

Styrdokument	
Nationella handlingsplanen	Nationella mål och strategier för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79).
Regeringens skrivelse	Ställig organisation för handikappolitisk samordning (skr. 2004/05:86).
Myndighetens instruktionen	Regeringens förordning med instruktion för Handisam (SFS 2007:1134).
Regleringsbrevet	Mål och återrapporteringskrav för verksamheten under budgetåret. Särskilda uppdrag.
Regeringsuppdrag	Regeringsuppdrag enligt särskilda regeringsbeslut och avrapportering.

Riksdagens mål och strategier för handikappolitiken återfinns i propositionen med den nationella handlingsplanen. Det är grunden för Handisams verksamhet. Dessutom finns en rad internationella konventioner o.d. samt nationella lagar och förordningar som styr arbetet med ett funktionshinderperspektiv inom olika samhällssektorer. FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har ratificerats av Sveriges riksdag och trädde för Sveriges del i kraft från januari år 2009 . Denna konvention utgör därmed ett nytt grundläggande styrdokument för svensk handikappolitik.

I förordningen med myndighetens *instruktion* regleras Handisams uppgifter formellt. Den bygger i stort på regeringens skrivelse, men det finns vissa skillnader i betoningen på de olika rollerna. I instruktionen är t.ex. inte den utvärderande rollen lika tydligt uttalad som i regeringsskrivelsen. Å andra sidan betonas en del andra uppgifter starkare i instruktionen. Handisam ska t.ex. bidra till kunskapsutveckling genom att bl.a. initiera forskning, samarbeta med andra myndigheter som ansvarar för central samordning av andra tvärsektoriella områden.

Resultatstyrningen genom mål i det årliga *regleringsbrevet* har minskat i betydelse för styrningen av verksamheten under senare år. Verksamhetsdelen i 2009 års regleringsbrev innehåller inga mål för verksamheten och återrapporteringskraven är i övrigt begränsade till en redo-

visning av Handisams internationella engagemang respektive myndighetens samverkan med DO kring strategier för antidiskriminering.

Regeringen har istället i betydande utsträckning styrt Handisams verksamhet genom särskilda *regeringsuppdrag* till myndigheten. I 2009 års regleringsbrev finns ett nytt *regeringsuppdrag* till Handisam. Därutöver återges sex *regeringsuppdrag* från år 2008 som ska del- eller slutredovisas under år 2009. I årsredovisningen för 2008 tillämpas en redovisning av myndighetens aktiviteter och uppdrag i en särskild ”insatslista”.

Regleringsbrevet anger ramarna för den finansiella styrningen av Handisam. Myndighetens verksamhet finansieras i huvudsak av ett årligt ramanslag som uppgår till ca 20 mkr. Myndigheten kan också få vissa ersättningar för utförda uppdrag. Under år 2009 har myndigheten en omfattande uppdragsverksamhet som ges särskild finansiering vid sidan av det ordinarie ramanslaget.

Handisams målgrupper

Målgrupperna för Handisams insatser är olika aktörer med genomförandeansvar. Dessa målgrupper kan definieras i tre kategorier

- statliga myndigheter,
- kommuner och landsting,
- andra aktörer som intresseorganisationer och företag.

De statliga myndigheterna är den främsta målgruppen. De statliga myndigheternas tillgänglighetsarbete är ett internt statligt arbete som styrs av en förordning (SFS 2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av handikappolitiken. Myndigheterna ska, enligt förordningen, samråda med Handisam när det finns anledning. Inför bildandet av Handisam utgick regeringen ifrån att myndigheten skulle ha en normerande roll för tillgänglighet och verkställighet av förordningen. Handisam har inte någon formell föreskriftsrätt och tillsynsfunktion, men har däremot utarbetat riktlinjer²¹ som stöd för myndigheternas arbete. Handisams formulering av krav och riktlinjer kan ses som en del i myndighetens pådrivande roll.

²¹ Riktlinjer för tillgänglighet ”Riv hindren”. Handisam år 2009.

Sektorsmyndigheterna är en delmängd av målgruppen statliga myndigheter. Handisams arbete med att stödja och samordna sektorsmyndigheternas arbete för att nå målen i handlingsplanen bygger också i huvudsak på frivillig medverkan från dessa myndigheter (se vidare kapitel 4). I vissa fall kan insatserna få stöd av särskilda regeringsuppdrag till Handisam, ibland i samverkan med myndigheterna. Sektorsuppdragen är till skillnad från tillgänglighetsarbetet inte internt, utan externt riktat.

En andra målgrupp för Handisam är kommuner och landsting. Handisam har inga tvingande styrmedel gentemot kommuner och landsting. Handisams möjligheter att direkt främja de handikappolitiska målen i kommuner och landsting bygger till stora delar på att etablera ett frivilligt samarbete och skapa legitimitet via Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Ett par exempel på regeringsuppdrag till Handisam i samarbete med SKL gäller utvecklingen av ett indikatorsystem för öppna jämförelser mellan kommuner respektive kartläggning av tillgänglighetsdatabaser i kommuner och landsting.

En tredje målgrupp för främjandeinsatserna utgörs andra aktörer i samhället som företag och organisationer. Instrumenten för att främja handikapperspektivet hos dessa aktörer är i huvudsak genom den information som Handisam kan förmedla.

Statskontorets bedömningar

Statskontorets bedömningar utgår ifrån dokumentstudier och genomförda intervjuer. Nedan följer Statskontorets bedömningar av regeringens styrning av Handisam när det gäller arbetet att främja ett effektivt genomförande av den nationella handlingsplanen.

Målen i den nationella handlingsplanen är övergripande inriktningsmål. Regeringens mål- och resultatstyrning av Handisam är inte direkt kopplade till de övergripande målen i handlingsplanen. Det är en orsak till att det inte går att från årsredovisningen samlat bedöma resultat och effekter av myndighetens verksamhet i förhållande till målet om att handlingsplanen ska vara genomförd 2010.

Styrningen av Handisam har betydande inslag av särskilda regeringsuppdrag. Till grund för styrningen ligger en dialog mellan Regerings-

kansliet och myndigheten. Från regeringens utgångspunkter kan det vara en fördel om den genom uppdrag kan styra stabsmyndighetens insatser. Därmed kan stabsstödet anpassas bättre till pågående och kommande beredningsprocesser i Regeringskansliet. Regeringsuppdragen kan också i vissa fall underlätta för Handisam att genomföra angelägna tvärssektoriella insatser som bygger på samverkan med andra aktörer. Samtidigt kan alltför långtgående uppdragsstyrning få negativa konsekvenser för effektiviteten i Handisams verksamhet. Risken är att den leder till en kortsiktig och fragmentiserad verksamhet, som splittas på alltför många olika uppdrag. Tendensen är att antalet särskilda uppdrag ökar. Det försvårar även för Handisam att på egen hand utveckla verksamheten genom en långsiktig och sammanhållen strategi med medvetna och tydliga prioriteringar, t.ex. att kraftsamla verksamheten på några områden under en period. Detta gäller exempelvis i den egeninitierade verksamheten i rollen att stödja och samordna sektorsmyndigheternas arbete.

I Handisams uppdrag ingår flera och delvis svärförenliga roller. Handisam ska vara stödjande och främjande åt ansvariga myndigheter och andra aktörer och samtidigt ha rollen som utvärderare av dessa aktörer åt regeringen. Det skapar otydlighet om rollen och uppdraget som försvagar legitimiteten för myndigheten hos berörda aktörer. Dessa dubbla roller bidrar också till oklarheter om vilket ansvar som kan läggas på sektorsmyndigheten för genomförandet av handlingsplanen och målfyllelsen.

Handisam ska arbeta för att genomförandet av den nationella handikappolitiken sker strategiskt och effektivt. Samtidigt ligger genomförande- och finansieringsansvaret på andra statliga aktörer samt kommuner och landsting. Handisam är i hög grad hänvisad till de s.k. mjuka styrinstrumenten information och kunskapsspridning för att påverka och driva fram ett genomförande av handlingsplanen.

Statskontoret bedömning är att rollen som stabsmyndighet rymmer oklarheter. Handisams utvärderingsroll är otillräckligt utvecklad både i styrdokument och i myndighetens egen verksamhet. Handisams utvärderarroll är svag, eftersom det inte finns någon lagstiftning att utvärdera emot. I dagsläget är det den nationella handlingsplanen som kan sägas utgöra norm för utvärderingen.

Handisams många och oklara roller samt begränsade mandat och befogenheter aktualiserar frågan om vilket ansvar som kan utkrävas av Handisam för måluppfyllelsen i den nationella handlingsplanen.

5.2 Handisams stödande och samordnande roll gentemot sektorsmyndigheterna

I detta avsnitt analyseras hur Handisam tolkat sin roll och genomfört sitt uppdrag att stödja och samordna sektorsmyndigheternas arbete och ansvar inom handikappområdet.

Underlaget för Statskontorets iakttagelser bygger i huvudsak på intervjuer med Handisam och sektorsmyndigheterna. Intervjuerna med sektorsmyndigheterna har företrädesvis skett med deras kontaktpersoner för sektorsansvaret inom handikappområdet.

Regeringens intentioner med Handisams stöd och samordning av sektorsmyndigheterna

I regeringens skrivelse ”Statlig organisation för handikappolitisk samordning” (skr.2004/05:86) uttrycker regeringen sina intentioner med Handisams stöd och samordning av sektorsmyndigheterna.

Handisam ska stödja och samordna insatserna för att sektorsmyndigheterna ska kunna utveckla sitt arbete med att genomföra handikappolitiken. Handisam ska ha en aktiv roll som samarbets- och samtalspartner och genom att samordna sektorsmyndigheternas uppdrag, utan att ta över något av sektorsmyndigheternas ansvar.

Regeringen framhöll att den nya myndigheten skulle svara för handikappolitisk samordning och där uppmärksamma samarbetsmöjligheter eller samordningsvinster. Genom sin överblick skulle myndigheten vara den länk mellan regeringen och sektorsmyndigheterna som ger regeringen möjligheter att strukturera det handikappolitiska arbetet inom samtliga sektorer. Regeringen instämde också i behovet av gemensamma normer, statistik m.m. och stöd för att hitta modeller och verktyg för sektorsmyndigheternas handikappolitiska arbete.

I instruktionen för Handisam betonas vissa insatser. Det handlar bl.a. om kunskapsutveckling, informationsinsatser, utbildning, erfarenhetsförmedling, metodutveckling.

Hur har Handisam genomfört sitt stödjande och samordnade arbete – synpunkter från sektorsmyndigheterna

Flera av sektorsmyndigheterna har betonat att Handisam är en ny myndighet som behöver utvecklas i sin stödjande, samordnande och pådrivande roll gentemot sektorsmyndigheterna.

Handisam uppfattas samtidigt som en relativt anonym myndighet. Myndighetens uppdrag är komplext och samordningsansvaret är svårt att uttolka i förhållande till det ansvar som sektorsmyndigheter, andra statliga myndigheter och kommuner och landsting har.

Den stödjande rollen

Den stödjande rollen gentemot sektorsmyndigheterna är en viktig uppgift. Det bygger på att Handisam utvecklar sin dialog och skapar ett förtroende hos sektorsmyndigheterna. Handisam arbetar framförallt genom de ansvariga kontaktpersoner som utsetts för de olika sektorsmyndigheterna.

Handisam har efterhand utvecklats. Styrkor som framhålls är att Handisam har hög kompetens om vissa funktionshinder och ett brett kontaktnät. Svagheter är att Handisam inte skaffat sig tillräcklig kunskap om sektorsmyndigheternas verksamhet, vilket påverkar möjligheterna att ge stöd. Det begränsar Handisams stödjande roll och påverkar sektorsmyndigheternas benägenhet att vända sig till Handisam. Vissa sektorsmyndigheter anser att Handisam inte svarat upp mot förväntningarna när de gällt att mer utförligt kunna diskutera sektorsansvarets innebörd och uttolkning.

Sektorsmyndigheterna efterfrågar, generellt sett, ett mer riktat stöd eftersom frågorna varierar mellan olika samhällssektorer. Under senare år har Handisam utvecklat ett mer efterfrågestyrt stöd och blivit mer lyhört för myndigheternas varierande behov. Handisam arbetar i ökad utsträckning mer specifikt med olika kluster och nätverk. Sektorsmyndigheterna uppfattar att exempelvis temamöten riktade till vissa sektorer har ett högre värde än mer generellt inriktade aktiviteter. Sektors-

myndigheterna samarbetar dessutom med Handisam i olika regeringsuppdrag och liknande insatser. Exempel på detta är utveckling och mätning av indikatorer på den handikappolitiska utvecklingen och seminarium om kommunikationens betydelse.

En sektorsmyndighet har framhållit att Handisams stöd bidrar till att stärka sektorsmyndighetens ställning inom den egna sektorn. Däremot är det svårare för sektorsmyndigheterna att kunna peka på något konkret resultat av Handisams stöd i förhållande till myndighetens hantering av målen i den nationella handlingsplanen.

Trafikverken pekar också på behovet av en mer utvecklad dialog om myndigheternas sektorsansvar och återkoppling på detta från Handisam. Sektorsmyndigheterna efterfrågar generellt sett en bättre återkoppling från Handisam på lämnad information om myndigheternas verksamhet. Den återkoppling som förekommer gäller främst särskilda uppdrag.

Den samordnande rollen

I intervjuerna beskrivs Handisam av vissa myndighetsföreträdare som en samlande kraft för sektorsmyndigheterna. Handisam har skapat en arena för dialog och utbyte mellan myndigheterna i olika frågor, exempelvis tillgänglighetsfrågor. Förutom detta samordningsarbete framhåller några myndigheter att samarbetet med de enskilda myndigheterna är positivt. Samtidigt bedömer myndigheterna att Handisam inte arbetar tillräckligt aktivt och pådrivande när det gäller samordning mellan myndigheter. Det bästa utbytet har man med företrädare som verkar inom samma samhällssektor, exempelvis trafik- och transportmyndigheterna. Generella möten med alla sektorsmyndigheter upplevs inte som lika meningsfulla.

I intervjuerna med företrädare för sektorsmyndigheterna har bl.a. problemet lyfts fram med en samordnande myndighet på samma organisatoriska nivå som de själva. Handisam har inte någon särställning som gör att myndigheten kan ge uppdrag till andra myndigheter. En myndighet anser att Handisams verksamhet bör lyftas in i Regeringskansliet. En funktion inom Regeringskansliet skulle ha bättre formella möjligheter att samordna arbetet mellan departement och myndigheter.

Detta har, enligt de intervjuade, ansetts viktigt för att öka tyngden i, och genomslaget för, arbetet inom det handikappolitiska området.

Statskontorets bedömningar

Statskontorets bedömningar om Handisams stöd och samordning av sektorsmyndigheterna är följande:

Handisams stödjande och samordnande uppdrag är mycket brett och otydligt. Handisam har många olika roller och uppgifter. Det leder till att Handisams verksamhet och kärnområde blir svår att uttolka för sektorsmyndigheterna. Från sektorsmyndigheternas sida finns en betydande osäkerhet om innebörden av Handisams stödjande och samordnande roll.

Det finns även en annan rollkonflikt. Handisam är stabsorgan åt regeringen samtidigt som man har en roll att arbeta utåtriktat mot myndigheterna. Myndigheten ska också stödja regeringen i uppföljningen av genomförandet, samtidigt som myndigheten ska främja och driva på myndigheterna i genomförandet.

Även den stödjande rollen är otydlig för sektorsmyndigheterna. Flera intervjuade företrädare för sektorsmyndigheterna har påtalat att de inte fått de stöd de behövt för att utveckla och avgränsa sitt sektorsansvar.

5.3 Handisams uppföljning av resultat och effekter

I detta avsnitt analyserar Statskontoret Handisams roll när det gäller uppföljning av resultat och effekter. En fråga som fokuseras är vilka möjligheter regeringen och Handisam har att genom sin uppföljning och utvärdering bedöma resultat och effekter av det handikappolitiska arbetet i förhållande till målen i den nationella handlingsplanen.

Statskontoret har också analyserat kvalitet och ändamålsenlighet m.m. i några av de återkommande utvärderingsinsatser och återrapporteringar som sker från Handisam och sektorsmyndigheterna.

Handisams roll och insatser för uppföljning och utvärdering

I regeringens skrivelse (skr. 2004/05:86) framhålls att myndigheten ska identifiera behov av utvärderingsinsatser och bedriva eget utvärderingsarbete. Dessa insatser kan vara egeninitierade eller utföras på uppdrag av regeringen. I sina analysinsatser ska myndigheten anlägga ett genus- respektive barnperspektiv. Myndigheten bör särskilt ansvara för övergripande tvärsektoriell utvärdering men bör vid behov även genomföra sektorsvisa utvärderingar. Vidare ingår det i rollen att rapportera till regeringen och analysera lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med problem utifrån uppsatta mål. Dessutom finns det ett viktigt inslag av omvärldsbevakning i uppdraget. Myndigheten ska kontinuerligt följa och analysera utvecklingen i perspektivet av de handikappolitiska målen och bl.a. följa och rapportera om den internationella utvecklingen till regeringen.

Regeringen preciserade senare Handisams uppföljnings- och utvärderingsuppdrag på några punkter. Det skulle bl.a. innefatta hur statliga myndigheter lever upp till deras ansvar för genomförandet av handikappolitiken (SFS 2001:526). Vidare skulle myndigheten följa upp hur funktionshindrade personers levnadsförhållanden och delaktighet i samhällslivet utvecklas över tiden m.m. Myndigheten skulle också med jämna mellanrum lämna en lägesrapport till regeringen om hur samhället utvecklas i relation till de handikappolitiska målen. Vid behov skulle myndigheten även kunna göra djupare utvärderingar som underlag för beslut om åtgärder och styrmedel.

Regeringen har i förordningen med instruktionen för Handisam (2007:1134) tonat ned den uppföljande- och utvärderande rollen. Handisams uppföljningsroll är tydligast uttalad när det gäller att följa de statliga myndigheterna ansvar för genomförande av handikappolitiken enligt förordningen (2001:526). Vidare anges i instruktionen att Handisam ska analysera lämpliga åtgärder för att komma till rätta med problem inom området och bedöma vilka åtgärder som är mest effektiva utifrån de mål som ska uppnås. Någon i övrigt mer preciserad utvärderingsroll framgår inte av instruktionen.

Handisams uppföljning och utvärdering av det handikappolitiska arbetet är i hög grad styrt av regeringen genom uppdrag i regleringsbrev eller särskilda regeringsuppdrag. Det kan gälla olika former av uppfölj-

nings- och analysuppdrag, men även utvecklingsprojekt för att utveckla analysinstrument för uppföljning och utvärdering. Dessa projekt är normalt av engångskaraktär, men kan också ha en annan periodicitet för avrapporteringen. Det förekommer också att Handisam får uppdrag som förväntas genomföras i samarbete med andra aktörer, t.ex. uppdraget att i samarbete med SKL kartlägga hur kommuner och landsting arbetar med tillgänglighetsdatabaser.

Handisam redovisar i årsredovisningen sina uppföljnings- och utvärderingsinsatser som en del under verksamhetsgrenen *analys och samordning*. Verksamhetsgrenen svarar för nära 50 procent av myndighetens totala kostnader. Insatserna har tvärsektoriell räckvidd och är i flera fall av utvecklingskaraktär. I årsredovisningen för 2008 redovisar Handisam bl.a. följande insatser och aktiviteter ur ”insatslistan”:

- Analys av sektorsmyndigheternas arbete för att uppnå de handikappolitiska målen.
- En första mätning utifrån systemet med indikatorer. Handisam har sammanställt statistik från sektorsmyndigheter m.fl. och utifrån den redovisat indikatorer på den handikappolitiska utvecklingen.
- Utveckling av ett indikatorsystem för handikappolitisk utveckling. Handisam har i samarbete med myndigheter utvecklat fler indikatorer i systemet för att stödja myndigheternas generella uppföljningsstrukturer.
- Öppna jämförelser mellan myndigheter. På uppdrag av regeringen ska Handisam i samarbete med Boverket och Statens fastighetsverk redovisa öppna jämförelser av tillgänglighetsarbetet mellan de statliga myndigheterna.
- Tillgänglighetsarbetet vid statliga myndigheter. Årlig uppföljning (se nedan).
- Öppna jämförelser mellan kommuner. Regeringsuppdrag att ta fram indikatorer för att jämföra tillgängligheten i landets kommuner. Arbetet ska bedrivas i samarbete med SKL och Boverket.

Statskontoret har närmare analyserat två återkommande uppföljnings- och utvärderingsinsatser av det handikappolitiska arbetet. Det gäller

Handisams uppföljningsrapport över sektorsmyndigheternas resultat och Handisams uppföljning av de statliga myndigheternas tillgänglighetsarbete

Statskontorets iakttagelser redovisas nedan.

Handisams samordnade rapportering över sektormyndigheternas arbete

Bakgrund

I ett regeringsuppdrag från oktober 2008 fick samtliga sektorsmyndigheter i uppdrag att redovisa sitt arbete inom handikappområdet. I uppdraget ingick att:

- lämna en redovisning av de insatser som genomförts inom den sektor som myndigheterna omfattar,
- beskriva utvecklingen inom respektive myndighets sektorsansvar och särskilt beakta resultatet av uppsatt mål och etappmål, samt
- göra en bedömning av fortsatt behov och prioriteringar av insatser på området.

Handisam har i enlighet med uppdraget gjort en samlad analys av de redovisade resultaten i förhållande till de handikappolitiska målen. Uppdraget redovisades i juli 2009 i rapporten *Från särintressen till ett allmänt intresse*.²² Statskontoret har granskat rapporten utifrån dess informationsvärde för regeringens uppföljning och styrning.

Statskontoret konstaterar inledningsvis att utgångspunkten för den samlade redovisningen av sektorsmyndigheternas rapportering saknar en granskande ansats och redan titeln på Handisams rapport ger vid handen att Handisams analys kommer att visa övervägande positiva resultat av insatserna. Myndigheterna ska redogöra för vad de genomfört. De ska beskriva utvecklingen inom sitt område som påverkats av egna åtgärder och jämföra dem med mål som endast undantagsvis är uppföljnings- eller mätbara. Därtill kommer att myndigheterna ska bedöma behov och prioritera insatser.

²² Handisam dnr. 2008/0187

En sammanfattning av sektorsmyndigheternas redovisning

Handisams rapport är framförallt en redovisning av aktiviteter som genomförts och bygger på sektorsmyndigheternas egna redovisningar. Dessa är av olika omfattning och kvalitet. Sammandragen av myndigheternas redogörelser beskriver vad de utfört och några av dem relaterar resultatet till målen. Det flesta redogörelserna avser vad myndigheten producerat i form av undersökningar, identifiering av arbetsområden, information, rapporter, deltagande i utbildningar etc. Det är färre myndigheter som redogjort för insatser som lett till konkreta resultat och effekter för de funktionshindrade.

Det är betecknande att såväl redogörelserna som sammandragen saknar beskrivningar med jämförelser av vilka behov som fanns i utgångsläget, vad som nu är åtgärdat och vad som återstår att göra.

Sammantaget ger sammandragen i rapporten av myndigheternas redogörelser en bild av att detta är ett mycket aktivt område där stora insatser görs på myndigheterna. Det finns emellertid ingen motbild till detta eller någon beskrivning av vad som kunde ha gjorts eller vad som är alternativen.

Under rubriken *framtida inriktning/konkreta förslag* finns många förslag på åtgärder för att vidareutveckla och bredda området. Några restriktioner i form av tid, kompetens eller resurser finns i flertalet fall inte angivna. Däremot tycks behoven fortfarande vara stora trots de omfattande aktiviteter som tidigare beskrivits.

Handisams analys begränsad

I rapporten finns, utöver sammandragen av myndigheternas beskrivningar, också Handisams samlade analys med ställningstaganden och bedömningar av samtliga rapporter. Den självständiga analysen är dock begränsad och ställer inte några kritiska frågor om verksamhetens inriktning och hur den har utförts. Det finns heller ingen problematisering kring vilka områden som bör prioriteras och vilka som bör ges mindre uppmärksamhet. Det förs ingen diskussion om vilka alternativ som skulle kunna stärka verksamheten och leda till ett bättre resultat. Grundfrågan om handikappolitikens måluppfyllelse ställs inte.

Analysen innehåller ingen problematisering kring sektoransvarets för- och nackdelar. Där finns ingen genomgång av framgångsfaktorer alternativt hinder för sektormyndigheterna eller varför de valt vissa aktiviteter och inte andra. Det hade även varit intressant att få belyst vilka insatser och använda metoder som lett till framgångsrikt resultat i arbetet och varför. En analys av sådana frågor hade kunnat visa på mer effektiva vägar att nå resultat. Sektormyndigheterna skulle därigenom ha kunnat dra nytta av varandras erfarenheter och regeringen skulle ha kunnat använda informationen för att ge styrsignaler.

Handisams analys utmynnar i fyra rekommendationer. De stöder i princip en direkt förlängning av redan pågående verksamhet med endast mindre justeringar. De viktigaste rekommendationerna är att sektorsansvaret bör kvarstå, och att Handisam bör få i uppdrag att förbereda den nya strategin, i vilken kan ingå att utöka antalet sektorsmyndigheter.

Handisams uppföljning av myndigheternas tillgänglighetsarbete

Handisam ska enligt sin instruktion följa de statliga myndigheternas tillgänglighetsarbete (SFS 2001:526). Handisam har följt upp detta arbete via en enkät under åren 2006–2008 och redovisat det i årliga rapporter. Före Handisams bildande gjordes liknande uppföljning av Handikappombudsmannen (HO).

Uppföljningarna som gjorts under åren har varierat en del i utförande och omfattning, medan några grundfrågor har varit desamma och används för att beskriva förändringar över tiden. Enkäten 2008 har förenklats avsevärt och koncentrerats på i huvudsak sju frågor av övergripande karaktär. Frågorna gällde förekomsten av handlingsplan, policy, ansvarig för tillgänglighetsfrågor samt inventering av tillgänglighet, etablerade kontakter med handikapprörelsen etc.

Trehundra myndigheter gavs möjlighet att lämna svar och svarsfrekvensen var så hög som 90 procent. Myndigheterna som helhet redovisar över tiden allt högre positiva resultat i enkäten.

Handisam slår fast att arbetet inom staten går för långsamt trots en successiv förbättring inom flertalet områden. Ett av de huvudsakliga skälen är att endast drygt två tredjedelar av myndigheterna har en

handlingsplan för sitt tillgänglighetsarbete. Ett annat är att allt färre myndigheter har kontakt med handikapprörelsen. Handisam anser att regeringen måste driva på arbetet med tillgänglighetsarbetet inom staten ytterligare. Förslaget är att regeringen i myndigheternas regleringsbrev ska skriva in att de ska ta fram en handlingsplan och vidta de åtgärder som där anges.

Statskontorets bedömning av Handisams rapport över sektorsmyndigheternas arbete

Handisams rapport till regeringen ger en god beskrivning av vad som utförts inom myndigheterna. Sektorsmyndigheterna har tagit till sig av de signaler som regeringen gett via handlingsplan, instruktion, uppdrag, m.m. De rekommendationer som lämnas är följsamma mot dessa signaler. Däremot innehåller redogörelsen inte någon genomarbetad analys utifrån vilken regeringen kan värdera verksamhetens resultat och pröva framtida inriktning.

Statskontoret efterlyser en närmare analys av vilka konkreta effekter som uppnåtts för de funktionshindrade. Möjligen är dessa effekter större än vad som framkommer i rapporten, eftersom de kan vara svåra att särskilja från effekter av andra åtgärder. Rapporten, liksom sektorsmyndigheternas redovisningar, har ett fokus på myndigheternas genomförda aktiviteter snarare än på vilka resultat och effekter som åstadkommits.

Rapportens syfte är att utgöra ett av underlagen för regeringens ställningstaganden kring den framtida handikappolitiken. I detta ligger också frågor om styrningen genom den nationella handlingsplanen, sektorsmyndigheternas uppgifter och ansvar samt Handisams roll. Denna vida ansats hade i sig motiverat överväganden om alternativa handlingsvägar. Sektorsmyndigheterna förfogar också över olika verktyg med varierande genomslag. Även en analys av vilka verktyg som är effektiva i olika situationer och behovet av kompletterande instrument för myndigheterna hade kunnat vara ett värdefullt underlag för regeringen.

Behovet av närmare analys gäller inte minst den strategiska frågan om sektorsansvaret som ett effektivt sätt att genomföra den nationella handlingsplanen. Här borde sektorsmyndigheternas erfarenheter och

uppfattning om framtiden givits en djupare beskrivning. Det finns i materialet vissa problemindikationer som är knutna till sektorsansvaret som styrform. Några myndigheter definierar inte etappmål, andra uppger att de endast har liten möjlighet att genomföra insatser utanför regeringsuppdraget. Ytterligare någon pekar på svårigheterna att finna en röd tråd när det gäller insatser för det särskilda sektoransvaret.

Den konkreta effekten av Handisams roll som samordnare av handikappolitiska frågor för sektorsmyndigheterna hade varit angelägen att utvärdera och samtidigt även diskutera behovet av förändringar. Överhuvudtaget hade sektorsmyndigheternas erfarenheter av genomförandet av handikappolitiken behövt analyseras mer ingående som grund för förändringar.

Statskontorets samlade bedömning är att den samordnade rapporteringen från sektorsmyndigheternas arbete ger ett mycket begränsat underlag som utvärdering av genomförandet av den nationella handlingsplanen och underlag för beslut om framtida inriktning.

Statskontorets bedömning av den årliga uppföljningen av myndigheternas tillgänglighetsarbete

Statskontoret konstaterar att uppföljningen relativt strikt följer Handisams instruktion och den särskilda förordningen (SFS 2001:526). Det gör att förekomsten av handlingsplaner och inventeringar får ett stort utrymme i uppföljningen. Uppföljningen visar på hur sådana övergripande aktiviteter har genomförts av myndigheterna och ger en uppfattning i kvantitativa termer om utvecklingen och förändringarna inom staten.

Statskontoret konstaterar att uppföljning i ett vidare perspektiv inte har getts något nämnvärt utrymme i enkäten, även om det hade varit möjligt enligt förordningen. Detsamma gäller vilka reella effekter som myndigheterna har uppnått för att öka tillgängligheten för funktionshindrade.

Statskontoret ser inte självklart hur regeringen kan använda återkopplingen av information i uppföljningen för att aktivt styra handikappolitiken utöver att följa utvecklingen och ytterligare förstärka kraven på myndigheterna att utarbeta handlingsplaner.

Den årliga uppföljningen kan i sig utgöra en signal till myndigheterna om deras åtagande och att regeringen följer utvecklingen av deras arbete med ökad tillgänglighet. Den positiva effekten skulle kunna vara att myndigheterna eftersträvar att förbättra sitt arbete på de punkter som aktivt följs upp varje år. Myndigheterna som helhet redovisar över tiden allt högre positiva resultat i enkäten.

Statskontorets sammanfattande bedömningar av Handisams uppföljningar och utvärderingar

Statskontorets sammanfattande bedömning av Handisams uppdrag att följa upp och utvärdera det handikappolitiska arbetet är följande:

Handisams verksamhet för uppföljning och utvärdering omfattar ett stort antal aktiviteter och insatser. Det är svårt att få en samlad bild av Handisams uppdrag i denna del samt bedöma resultatet av insatserna i förhållande till det övergripande uppdraget och målen. Handisams egen redovisning är till stora delar projektinriktad vilket återspeglar regeringens styrning av verksamheten.

Det är också en sammansatt verksamhet som utöver uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete även omfattar omvärldsanalyser och att följa utvecklingen inom handikappområdet. Därmed finns en risk för att verksamheten blir splittrad på alltför många uppgifter, istället för kraftsamling och koncentration kring några få avgörande insatser. Denna tendens förstärks också av att flera av projekten inom analysområdet snarast kan betecknas som metodutveckling för att utveckla instrumenten för uppföljning och utvärdering (ex. indikatorsystemen).

Statskontorets intervjuer med sektorsmyndigheterna visar att myndigheterna efterfrågar en bättre återkoppling på deras arbete och resultatet som sektorsmyndighet och genomförandet av handlingsplanen. Det gäller bl.a. återkoppling på den information som begärts in om genomförandet av handlingsplanen. Handisam som stabsmyndighet åt regeringen riktar sin rapportering till regeringen som är beställaren av utvärderingen. Statskontoret anser att Handisam även bör kunna ge specifik återkoppling till de olika sektorsmyndigheterna och andra aktörer med genomförandeansvar. Det ligger väl i linje med dess stödjande

och främjande roll. Det ökar också sektorsmyndigheternas intresse att förbättra sitt arbete och sin redovisning.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att regeringens möjligheter att få en samlad bedömning av resultat och effekter av sektorsmyndigheternas arbete är begränsad. Det är svårt att relatera en resultatanalys av genomförandet av handlingsplanen till de instrument för uppföljning och utvärdering som används i dag och därmed kunna avgöra om handikappolitiken fått genomslag. Det finns ännu ingen ändamålsenlig uppföljningsmodell eller uppföljningssystem för detta.

6 Statskontorets slutsatser och förslag

I avsnitt 6.1 redovisar Statskontoret sina slutsatser om nuvarande styrning av genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. I avsnitt 6.2 lämnar Statskontoret förslag på förändringar i organisering, ansvarsfördelning och styrning av den framtida handikappolitiken.

6.1 Statskontorets slutsatser

Slutsatserna redovisas med utgångspunkt från uppdragets övergripande syfte och de två utredningsfrågor som uttolkats och preciserats i samråd med uppdragsgivaren dvs. sektoransvarets betydelse för att nå målen i handlingsplanen och regeringens styrning av Handisam.

Genomslaget för regeringens styrmedel

Uppdragets övergripande syfte var att bedöma vilket genomslag regeringens styrinstrument fått i genomförandet av nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Regeringen har i genomförandet av den nationella handlingsplanen använt parallella styrmedel. Detta har enligt Statskontorets bedömning gjort styrningen otydlig och påverkat genomslaget för handlingsplanen på ett negativt sätt.

Sektorsansvarets betydelse för att nå målen i handlingsplanen

Det särskilda sektorsansvaret har inte blivit det verkningsfulla styrmedel som avsågs vid beslutet om den nationella handlingsplanen.

- *Sektorsmyndigheterna har fått för lite stöd för att kunna utveckla det särskilda sektorsansvaret*

I en uppföljning av den nationella handlingsplanen (skr. 2005/06:110) beskrev regeringen det särskilda sektorsansvaret som en grundbult i den svenska handikappolitiken.

Det särskilda sektorsansvaret innebar att 14 utpekade myndigheter fick i uppdrag att definiera sina egna sektorer och att definiera ansvarets innebörd i den egna sektorn. Sektorsansvaret innebar vidare att de utpekade myndigheterna fick i uppdrag att konkretisera den nationella handlingsplanens övergripande mål till etappmål för genomförande av handlingsplanen i den egna verksamheten.

Dåvarande Handikappombudsmannen och senare Handisam skulle ge sektorsmyndigheterna stöd för att utveckla sitt sektorsansvar. Statskontorets bedömning är att sektorsmyndigheterna har fått för lite stöd för att utveckla det särskilda sektorsansvaret. Fortfarande, efter närmare ett decennium, finns en osäkerhet bland flertalet sektorsmyndigheter om dels den egna sektorns yttre gränser och vilka aktörer man ska samarbeta med, dels om hur man ska konkretisera och genomföra sitt arbete med sektorsansvaret.

Det särskilda sektorsansvaret för genomförandet har lett till svårigheter och det har därför tagit mycket lång tid att omsätta intentionerna i handlingsplanen till konkreta åtgärder. Strategin att överlåta till myndigheterna att på egen hand utveckla sin roll som sektorsansvarig myndighet har inte fungerat. Samtidigt som sektorsmyndigheterna på egen hand har fått konkretisera sitt ansvar har också uppföljningen av resultat och effektivitet i styrmodellen varit bristfällig. Statskontoret har inte kunnat finna att det genomförts någon egentlig analys eller djupare prövning av om rätt myndigheter utpekats som sektorsmyndigheter varken vid periodens början eller under den gångna 10-årsperioden. En annan komplicerande omständighet kring det särskilda sektorsansvaret är att regeringen under den period handlingsplanen verkat genomfört genomgripande förändringar av ansvar, organisation och indelning eller omlokaliseringar i flertalet sektorsmyndigheter. Dessa förändringar har påverkat förutsättningarna för att utveckla sektorsansvaret i negativ riktning. Organisatoriska eller andra förändringar i förutsättningar kommer alltid att uppstå, men styrmodellen måste vara så pass tydlig och robust att utvecklingen av sektorsansvaret endast i mycket liten utsträckning påverkas av sådana förändringar.

- *Sektorsmyndigheterna har uppenbara problem att tillämpa mål- och resultatstyrning för genomförandet av handlingsplanen*

Styrmodellen med sektorsansvar innebär att regeringen delegerat ansvaret för att utveckla rollen som sektoransvarig till sektorsmyndigheterna. Sektorsmyndigheterna har självständigt fått tolka innehållet i sektorsansvaret och, med utgångspunkt från de övergripande målen, utforma sina egna mål för handikappolitikens genomförande inom sin sektor som i regel omfattar flera olika aktörer. Målen har hos flertalet sektorsmyndigheter förändrat utformning och innebörd sedan de fick ansvaret. Statskontoret har i utvärderingen konstaterat att detta bl.a. berott på att det varit mycket svårt att bryta ned de övergripande målen i handlingsplanen till konkreta mål för att styra verksamheten i den egna sektorn.

Behoven är föränderliga över tid och målgruppen heterogen. Det finns därutöver en mätproblematik. I den statistik som finns tillgänglig är det svårt och ibland omöjligt att identifiera målgruppen personer med funktionsnedsättning. Avsaknaden av konkreta mål gör det svårt att följa förändringar och relatera dessa till de övergripande handikappolitiska målen. Därmed blir det också svårt att bedöma måluppfyllelsen på övergripande nivå.

Statskontoret konstaterar att den valda styrmodellen för att genomföra handlingsplanen har uppenbara problem. Det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken är svårt att förena med den mål- och resultatstyrningsmodell som tillämpas i svensk statsförvaltning.

- *Det särskilda sektorsansvaret försvårar ett ansvarsutkrävande*

Sektorsansvaret är ett diffust styrmedel som försvårar ett ansvarsutkrävande. När myndigheternas egna tolkningar styr definitionen av dels det egna ansvarsområdet och dels innehållet i ansvaret försvåras också ansvarsutkrävandet för uppfyllelsen av de nationella handikappolitiska målen. Statskontoret bedömer att detta är en allvarlig invändning mot den valda styrmodellen.

- *Sektorsmyndigheterna saknar överlag tillräckligt kraftfulla styrmedel för att genomföra handikappolitiken och uppnå målen*

Sektorsmyndigheterna saknar överlag tillräckligt kraftfulla styrmedel och sanktionsmöjligheter gentemot andra aktörer inom sin sektor för att kunna genomföra handikappolitiken och uppnå målen. Sektorsmyndigheternas uttalade ansvar åtföljs inte av motsvarande befogenheter att förmå andra aktörer inom den egna samhällssektorn att genomföra åtgärder i enlighet med de nationella målen. Sektorsmyndigheterna är istället hänvisade till att använda s.k. mjuka styrmedel i form av stöd-
jande, främjande, samordnande insatser, vilket begränsar möjligheterna till påverkan och inflytande och därmed möjligheterna att kunna ta sektorsansvaret. Resultatet inom samhällssektorn bygger i hög grad på andra aktörers vilja till medverkan.

Regeringens styrning av Handisam

Handisam har många och ibland motstridiga roller. Detta har haft en negativ inverkan på arbetet att stödja genomförandet av handlingsplanen.

- *Den ökande uppdragsstyrningen av Handisam försvårar en långsiktig strategi för myndighetens främjande roll*

I egenskap av stabsmyndighet är Handisams verksamhet i stor utsträckning styrd av särskilda uppdrag från regeringen. Regeringen styr myndighetens arbete med olika uppgifter inom handikappolitiken. Detta kräver en betydande flexibilitet och anpassning till Regeringskansliets arbete. För en liten myndighet medför det en splittrad verksamhet och kortsiktig styrning på många olika uppgifter och projekt, istället för en sammanhållen verksamhet. Detta förhållande tenderar att försvåra utvecklingen av en långsiktig strategi för myndighetens främjande roller och uppgifter. Utrymmet för att kraftsamla och bygga upp kunskap för en egeninitierad verksamhet försvåras av en resurskrävande och utökad stabsroll åt regeringen.

- *Handisams främjande roll att stödja och samordna sektorsmyndigheternas arbete är oklar*

Statskontoret bedömer att det finns en oklarhet kring uppdraget att svara för handikappolitisk samordning. Det är i huvudsak två frågor som behöver klaras ut. Kan en myndighet samordna och stödja arbetet med att nå mål som andra statliga myndigheter förväntas genomföra? Vad är det som Handisam förväntas samordna? Det konkreta innehållet i samordningsuppdraget är inte tillräckligt utvecklat i förhållande till sektorsmyndigheternas och övriga statliga myndigheters uppgifter, ansvar och befogenheter. Även i förhållande till andra aktörer med genomförandeansvar på olika samhällsnivåer, exempelvis kommuner och landsting, är Handisams uppdrag, mandat och uppgift som samverkanspart oklart.

- *Handisam har svårförenliga roller att både vara främjande och samtidigt ett utvärderande stabsorgan åt regeringen*

Handisam har ett komplext uppdrag. I formell mening betonas samordningsuppdraget starkt i myndighetens instruktion, men myndigheten har även andra roller. De olika rollerna skapar i sin tur en splittrad verksamhet med en lång rad uppgifter. Det leder till en svag identitet. Handisam är delaktig och delvis ansvarig i genomförandet av den nationella handlingsplanen genom sina uppgifter att stödja och främja sektorsmyndigheternas arbete. Samtidigt har Handisam som stabsorgan åt regeringen uppgiften att granska och utvärdera arbetet. Det är svårt att identifiera och bedöma kärnområdet i Handisams verksamhet. Det är svårt för både sektorsmyndigheter och andra aktörer att avgöra vilken roll Handisam har i genomförandet av de handikappolitiska målen.

6.2 Statskontorets förslag

I Statskontorets uppdrag ingår att lämna förslag på eventuella förändringar i organisering, ansvarsfördelning och styrning av den framtida handikappolitiken.

I detta avsnitt lämnar Statskontoret förslag kring styrningen av den framtida handikappolitiken. Förslagen tar sikte på perioden efter år

2010, då nuvarande handlingsplan löpt ut. Statskontorets syfte med förslagen är att förbättra förutsättningarna för de nationella målens genomslag.

Styr handikappolitiken på ett enkelt och tydligt sätt utan dubbelregleringar

Statskontoret föreslår att regeringen i sin styrning av den framtida handikappolitiken tillämpar en enkel och tydlig styrmodell och undviker dubbelregleringar. Det finns en generell förordning från år 2001 som bl.a. anger att statliga myndigheter har ett ansvar för tillämpning av de handikappolitiska målen. En förordningen är enligt Statskontorets bedömning ett tillräckligt styrmedel för att ange samtliga myndigheternas ansvar.

Avveckla det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken

Utvärderingen har visat att det finns en rad problem förknippade med tillämpningen av sektorsansvaret inom handikappolitiken.

Statskontoret har övervägt möjligheterna att precisera det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken men bedömt att detta inte är möjligt. En precisering kräver att sektorn och vilka aktörer som ska ingå i den definieras. Dessutom kräver en precisering att det finns förutsättningar för att utarbeta mätbara mål och följa upp dessa. Utvärderingen har dock visat att det inte finns förutsättningar för att precisera det särskilda sektorsansvaret. Statskontoret föreslår därför att regeringen avvecklar det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken fr.o.m. år 2011 då nuvarande handlingsplan löpt ut.

Komplettera mål- och resultatstyrningen med särskilda uppdrag

Statskontoret föreslår att regeringen utvecklar sin övergripande styrning och samordning av de handikappolitiska målen genom att komplettera mål- och resultatstyrningen med riktade uppdrag gentemot myndigheter som ansvarar för områden där det förekommer problem.

I utvärderingen har Statskontoret iakttagit att det finns särskilda problem kring tillämpningen av mål- och resultatstyrning inom handikappolitiken. Det är svårt att bryta ned visionära mål till konkreta mål som är hanterbara, mätbara, och uppföljningsbara. Därför bör mål- och resultatstyrningen kompletteras med en utvecklad strategisk styrning

som är mer situationsanpassad och inriktad mot problemområden inom handikappolitiken. Detta förutsätter att det inom Regeringskansliet utvecklas en funktion med hög strategisk kompetens som successivt bygger upp kunskap om tillämpningen av de handikappolitiska målen inom olika samhällssektorer samt identifierar problem och riktar rapporterings- och analysuppdrag gentemot närmast ansvariga myndigheter.

Behövs Handisam efter år 2010?

Det har varit en viktig uppgift för Handisam att stödja genomförandet av den nationella handlingsplanen och tillämpningen av de handikappolitiska målen. Statskontoret förslår i denna rapport att det särskilda sektorsansvaret inom handikappolitiken avvecklas. Dessutom föreslår Statskontoret att Regeringskansliet i högre utsträckning styr genom särskilda uppdrag som grundas på en utvecklad strategisk analys. Dessa förslag påverkar de grundläggande förutsättningarna för Handisams genomförande av de handikappolitiska målen.

Statskontoret föreslår därför att regeringen genomför en översyn av Handisams framtida roll och uppgifter. De huvudalternativ som Statskontoret kan se – givet att regeringen i övrigt följer de förslag som lämnas i denna rapport – handlar antingen om att ge Handisam en ny roll som är tydligare och mer utvecklad än den nuvarande rollen. En sådan framtida roll kan vara att Handisams uppdrag renodlas till en stabsroll med innebörden att förse regeringen med det underlag den behöver för att styra handikappolitiken. Ett annat alternativ är att avveckla Handisam fr.o.m. år 2011 och resursmässigt förstärka och utveckla den handikappolitiska samordningen inom Regeringskansliet.

Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Regeringsbeslut III:1
2008-11-20 S2008/9785/ST
(delvis)

Socialdepartementet

STATSKONTORET	
Dnr	2008/281-5
Ink.	2008-12-08
Avd.	
Resultat	
Sign	

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag att följa upp och utvärdera den nationella handlingsplanen för handikappolitiken

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera hur regeringens styrinstrument har fått genomslag i genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Med styrinstrument avses förordningar, regleringsbrev eller annan form av reglering och särskilda uppdrag till myndigheterna. I analysen ska också förmågan hos sektorsmyndigheterna att effektivt utnyttja de processer samt de övriga instrument som står till buds i genomförandet av regeringens handlingsplan analyseras. Statskontoret ska även analysera regeringens styrning av Myndigheten för handikappolitisk samverkan, Handisam med avseende på genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Särskild fokus ska läggas på myndighetens och regeringens möjligheter att följa upp effekterna av åtgärder samt bedöma kvaliteten i den uppföljning och utvärdering som ägt rum. Vidare ska Statskontoret i samverkan med Handisam och med utgångspunkt från sektorsmyndigheternas rapportering och samlade erfarenhet, granska och bedöma resultatet och betydelsen av sektorsmyndigheternas särskilda ansvar samt lämna förslag på eventuella förändringar i organisering, ansvarsfördelning och styrning av den framtida handikappolitiken. Uppdraget ska omfatta samtliga mål i den nationella handlingsplanen och särskilt också utvärdera arbetet inom ramen för det särskilda ansvar som lagts på 14 myndigheter att vara så kallade sektorsmyndigheter.

Uppdraget bör genomföras i nära samråd med Handisam. Igenomförandet av uppdraget kan finnas behov att tillföra extern expertkompetens i form av forskare/expertter med tidigare erfarenhet av att utvärdera effekten av politik på detta område.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@social.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-723 11 91

Uppdraget bör genomföras i dialog med dem som är målgrupp för handikappolitiken. Framst rör det handikapporganisationerna.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 november 2009. Dess resultat och slutsatser bör också redovisas i form av minst ett externt möte i syfte att bjuda in en bredare krets till dialog.

Bakgrund

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, Från patient till medborgare, antogs av riksdagen år 2000. Titeln på handlingsplanen markerar en viktig förskjutning i handikappolitiken. I syfte att bedöma resultatet av den innevarande nationella handlingsplanen för handikappolitiken samt ha en stabil grund att stå på inför den framtida handikappolitiken, så har regeringen för avsikt att nu samlat redovisa resultatet av arbetet inom ramen för den nationella handlingsplanen.

I och med 1989 års handikapputredning och den nationella handlingsplanen för handikappolitiken som antogs av riksdagen 2000, så har handikappolitiken tydligt förskjutits från ett vård- och omsorgsperspektiv till ett medborgarperspektiv. Samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att ta del av samma rättigheter som andra men också ha lika möjligheter och skyldigheter att bidra till samhällets utveckling.

Ansvar för att genomföra de mål som finns formulerade i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken vilar på alla politiska sakområden. För att underlätta samordningen av arbetet inom Regeringskansliet finns en särskild samordningsfunktion. I syfte att effektivisera genomförandet av handlingsplanen tillsattes också en interdepartemental arbetsgrupp med representation från flertalet departement som stöd i samordningsarbetet. Viktiga styrinstrument i genomförandet av handikappolitiken är olika föreskrifter, regleringsbrev, instruktioner och särskilda uppdrag till statliga myndigheter. Däribland ligger det särskilda ansvaret på 14 myndigheter att utgöra så kallade sektorsmyndigheter och i den rollen ta ansvar för att stimulera och samordna det handikappolitiska arbetet inom "sin" sektor. Detta ansvar innebär bland annat att främja arbetet för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Handisam, som bildades 2006, har en central funktion i genomförandet och uppföljningen av handikappolitiken.

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken framgår att regeringen ska lämna en skrivelse till riksdagen vart tredje år. Den senaste skrivelsen lämnades i mars 2006.

På regeringens vägnar



Maria Larsson



Malin Ekman Aldén

Kopia till

Handisam
Martin Sparr
Ulf Andersson
Malena Swanson
Esbjörn Åkesson
Kerstin Molander
Anders Widholm
Anders Wilhelmsson
Inger Eriksson
Maria Häll
Malin Bohlin
Stina Emanuelsson
Helena Hagelroth

Referenser

- Regeringen, Prop. 1999/2000:79 *Från patient till medborgare*, bet. SoU14
- Regeringen, Prop. 2008/09:28 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*
- Regeringen, Skrivelse 2002/03:25 *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken*
- Regeringen, Skrivelse 2004/05 *Statlig samordning för handikappolitisk samordning*
- Regeringen, Skrivelse 2005/06:110 *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.*
- Statskontoret (2006), *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor* 2006:13
- SOU 2009:36, *Främja; Skydda, Övervaka* – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- Regeringen, Prop. 2009/10 vol 6, *Budgetproposition för 2010*
- SOU 2004:54 *Handikappolitisk samordning* – organisation för strategi och genomförande
- Handisam, *Från särintresse till ett allmänt intresse*, Handisam Serie A 2009:7
- Handisam. *Riv Hindren - Riktlinjer för tillgänglighet*
- SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagsstiftning*
- Handisam. *Årsredovisning 2008*

