



2016:18

Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet





MISSIV

DATUM
2016-06-15
ERT DATUM
2015-12-03

DIARIENR
2015/230-5
ER BETECKNING
S2015/07798/FST
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet

Regeringen gav den 3 december 2015 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet* (2016:18).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Annika Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Annika Gustafsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Analysen av Myndigheten för delaktighet	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalys	11
1.3	Genomförande av analysen	12
1.4	Några centrala definitioner	13
1.5	Rapportens disposition	14
2	Uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Funktionshinderspolitiken i korthet	17
2.2	Organisationsförändringen och dess motiv	20
2.3	Handisam ansvarade för sammanslagningen	22
2.4	Myndighetens uppgifter och målgrupper	24
2.5	Resultatförväntningar och särskilda uppdrag	30
2.6	Finansiering och ekonomiska resurser	32
2.7	Statskontorets sammanfattande analys	35
3	Organisation och intern styrning	37
3.1	Organisation och ansvarsfördelning	37
3.2	Styrmodellen och tolkningen av uppdraget	41
3.3	Interna rutiner och arbetsätt	46
3.4	Kompetens och samarbete	53
3.5	Statskontorets sammanfattande analys	56
4	Verksamhetens resultat	59
4.1	Verksamhetens ekonomiska utfall	59
4.2	Uppföljning och redovisning av resultat	60
4.3	Personalens syn på resultaten	63
4.4	Departementets syn på resultaten	65
4.5	SKL:s syn på verksamheten	67
4.6	Funktionshindersrörelsens syn på verksamheten	68
4.7	Myndigheternas syn på stöd och uppföljning	70
4.8	Uppföljningen ger inte en helt rättvisande bild	73
4.9	Statskontorets sammanfattande analys	74
5	Myndigheten i sin omvärld	77
5.1	En ram för att analysera intressekonflikter	77
5.2	Myndighetens position och svårigheten i denna	79
5.3	Intressekonflikter i relation till andra myndigheter	82
5.4	Flera myndigheter arbetar med välfärdsteknologi	84

5.5	Delat ansvar för tillgänglighet i byggd miljö	87
5.6	Vissa överlappningar inom standardisering	88
5.7	Handlingsutrymmet begränsas av andras ansvar	90
5.8	Statskontorets sammanfattande analys	92
6	Viktiga åtgärder för att nå resultat framöver	95
6.1	Ingen sammanhållen och effektiv verksamhet	95
6.2	Bli en effektiv sektorsövergripande kunskapsmyndighet	97
6.3	Lämpliga åtgärder av regeringen	98
6.4	Lämpliga åtgärder av myndigheten	102
	Referenser	105
	Bilaga	
	Regeringsuppdraget	109

Sammanfattning

Myndigheten för delaktighet startade sin verksamhet den 1 maj 2014 när myndigheten Handisam slogs ihop med delar av den ideella föreningen Hjälpmedelsinstitutet. Regeringen ville skapa en samlad organisation för ett effektivare och mer kunskapsbaserat arbete inom funktionshinderspolitiken. Statskontorets analys av Myndigheten för delaktighet visar att det är långt kvar innan regeringens mål är uppnått.

Främja ett effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken

Myndigheten för delaktighet ska på olika sätt främja ett effektivt genomförande av regeringens tvärsektoriella funktionshinderspolitik. En av myndighetens uppgifter är att följa upp och analysera hur statliga myndigheter och kommuner genomför politiken. Andra uppgifter är att sprida information och kunskap till stöd för genomförandet. Till följd av organisationsförändringen tillkom uppgifter såsom välfärdsteknologi och upphandling av ledarhundar.

Myndighetens verksamhet bedrivs inte effektivt

Statskontoret bedömer att Myndigheten för delaktighet inte bedriver en effektiv verksamhet. De två första åren har myndigheten uppvisat låg produktivitet och svaga resultat i förhållande till både de egna och intressenternas förväntningar. En del av den externa kritiken mot myndigheten handlar om att produkterna inte håller förväntad kvalitet eller är tillräckligt analytiska. Myndigheten har inte använt sina tilldelade anslagsmedel. Av anslagna 85 miljoner kronor 2015 lämnade myndigheten tillbaka 12.

Många interna rutiner som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna bedriva en effektiv verksamhet av hög kvalitet är inte på plats. Det gäller rutiner för bland annat beredning och beslut, kvalitetssäkring, projektstyrning och publicering. Myndighetens informations- och kunskapsspridning har påverkats negativt till följd av att myndighetens kommunikationsfunktion inte har fungerat tillfredsställande under två års tid.

Andra uttryck för att verksamheten inte bedrivs effektivt är att delar av myndighetens verksamhet inte är tydligt avgränsad mot den som andra myndigheter bedriver. Statskontoret bedömer att överlappningarna är störst inom välfärdsteknologi, tillgänglighet i byggd miljö och standardisering.

Myndigheten söker fortfarande sin roll

Myndigheten för delaktighet söker fortfarande sin roll i funktionshinderspolitiken och hur den ska väga av olika intressen. Som statlig myndighet måste den avväga allmänintresset mot funktionshinderspolitikens särintressen. Om myndigheten lutar för mycket åt särintresset kan dess trovärdighet ifrågasättas. Om myndigheten enbart utgår från allmänintresset kan dess relevans för funktionshinderspolitiken minska. Myndigheten måste också balansera mellan att å ena sidan vara sektorsövergripande, bland annat i uppgiften att följa upp funktionshinderspolitikens utfall, och å andra sidan sektorsspecifik, bland annat genom att kunna arbeta med välfärdsteknologi inom vissa sektorer, som exempelvis inom social omsorg. Om myndigheten arbetar alltför sektorsspecifikt riskerar den att ta över andra myndigheters uppgifter.

Internt har myndigheten inte kunnat nå samsyn om hur uppdraget i instruktionen ska tolkas och därmed inte heller hur verksamheten ska inriktas och utföras så att resurserna används på bästa sätt. Bristen på samsyn har inneburit att personalen på myndigheten har dragit åt olika håll. Myndigheten har därmed arbetat både för särintresset och allmänintresset samt både sektorsövergripande och sektorsspecifikt. Detta har avspeglat sig i svaga resultat, arbetsmiljöproblem och ett lågt förtroende för myndighetens ledning.

Tolkningsutrymmet i uppdraget har bidragit till den tröga starten

Statskontoret bedömer att myndighetens tröga start och problem att hitta sin roll till stor del har sin grund i att regeringens uppdrag till myndigheten inte är tillräckligt tydligt och avgränsat. Utöver att instruktionen medger stort utrymme för tolkning har regeringen genom vissa sektorsspecifika och operativa uppdrag till myndigheten bidragit till att göra både myndigheten och dess intressenter osäkra på verksamhetens inriktning. Uppdrag av sådan karaktär överensstämmer inte heller med regeringens tidigare uttalanden om att myndigheten ska arbeta sektorsövergripande. Regeringsuppdragen har också krävt resurser och minskat myndighetens utrymme att på egen hand forma sin verksamhet utifrån de instruktionsenliga uppgifterna.

Trögheterna beror också på luckor i förarbetet

Förklaringar till den tröga starten beror också på luckor i förarbetet till organisationsförändringen. När myndigheten startade sin verksamhet var det till exempel inte klart vad det nya uppdraget inom välfärdsteknologi innebar eller vilken kompetens ett mer kunskapsbaserat arbete skulle kräva. Myndighetens samlade kompetensbas matchar inte det förändrade uppdraget. Än så länge har myndigheten ingen strategi för sin kompetensförsörjning, men ser behov av fler med analytisk och strategisk kompetens.

Bli en effektiv sektorsövergripande kunskapsmyndighet

Om Myndigheten för delaktighet ska kunna infria regeringens förväntningar på resultat, effektivitet och kvalitet så behöver myndigheten arbeta på en mer sektorsövergripande nivå framöver. Det innebär bland annat att myndighetens uppgifter och verksamhet till en del behöver renodlas och att överlappningar mot andra myndigheter behöver minska. Myndigheten behöver också arbeta mer kunskapsbaserat och analytiskt.

För att åstadkomma denna förändring krävs lämpliga åtgärder av både regeringen och Myndigheten för delaktighet. Regeringen behöver förändra sin styrning för att ge myndigheten bättre förutsättningar. Myndigheten för delaktighet behöver fortsätta sitt utvecklingsarbete, vilket kräver beslutskraft och uthållighet.

Förtydliga instruktionen och minska antalet särskilda uppdrag

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar myndighetens instruktion och anger tydligare resultatförväntningar på verksamheten när så behövs. I instruktionen är uppgifter och målgrupper vagt angivna. Instruktionen innehåller också överlappningar som bland annat gör det svårt att utläsa vad regeringen vill att myndigheten ska prioritera. Statskontoret bedömer att regeringen behöver förtydliga instruktionen med innebörden att Myndigheten för delaktighet är en sektorsövergripande kunskapsmyndighet på det funktionshinderspolitiska området. Instruktionen bör också kunna struktureras på ett sätt som gör det tydligare vad myndigheten ska åstadkomma.

Statskontoret föreslår också att regeringen minskar antalet särskilda uppdrag till myndigheten. Myndigheten för delaktighet behöver utrymme att förändra och stärka sin verksamhet i linje med regeringens förväntningar. Om myndigheten ska arbeta sektorsövergripande bedömer Statskontoret att regeringen inte bör ge myndigheten uppdrag som är sektorsspecifika eller av operativ karaktär.

Pröva om vissa uppgifter kan överföras till Socialstyrelsen

Statskontoret föreslår att regeringen ger Hjälpmedelsutredningen i uppdrag att pröva om vissa uppgifter som Myndigheten för delaktighet har kan överföras till Socialstyrelsen. Det gäller de uppgifter som myndigheten har inom välfärdsteknologi, upphandling av ledarhundar och en stödfunktion om assistanshundar.

Myndigheten för delaktighet har inte funnit formerna för sina uppgifter inom välfärdsteknologi. Myndigheten och Socialstyrelsen har fått flera liknande uppdrag på området, och det har skapat en otydlighet för många. Vad Statskontoret kan bedöma är välfärdsteknologi inte någon nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna genomföra sina sektorsövergripande uppgifter. Det verkar därför mer ändamålsenligt att Socialstyrelsen, som har kompetens

på hjälpmedelsområdet, får ta ett samlat ansvar för frågor om hjälpmedel och välfärdsteknologi. Socialstyrelsen har också genom sin instruktion en naturligare koppling till dem som förskriver hjälpmedel inom vård och omsorg. Ledarhundar och assistanshundar kan också hänföras till hjälpmedel.

Nå enighet om uppdraget och besluta om de interna rutinerna

Statskontoret föreslår att Myndigheten för delaktighet prioriterar att nå enighet om uppdraget och verksamhetens inriktning. Det krävs samsyn men också en sammanhållen ledningsgrupp som visar vägen i förändringsarbetet. Myndigheten bör ta tillvara lärdomarna från förändringsresan under de två gångna åren. Regeringens åtgärder för att förtydliga och avgränsa uppdraget är andra viktiga förutsättningar för ledningens framgång.

Statskontoret föreslår också att Myndigheten för delaktighet snarast beslutar om de grundläggande interna rutiner och processer som ska gälla för myndighetens arbete. Rutinerna är viktiga för att myndigheten ska uppvisa resultat och i övrigt kunna bedriva ett effektivt arbete med hög kvalitet.

Ta fram en handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet

Statskontoret föreslår att Myndigheten för delaktighet tar fram en handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet för att bli en effektiv kunskapsmyndighet. Myndigheten har i dag inget samlat grepp om sitt utvecklingsarbete. Problem och förseningar i arbetet visar att ledningen har underskattat vikten av att prioritera och genomföra förändringar etappvis.

Om myndigheten ska arbeta effektivare och mer kunskapsbaserat krävs också ett ökat samarbete mellan avdelningarna. Myndigheten behöver också arbeta mer strategiskt i sin kunskapsspridning för att den ska komma så många som möjligt till del.

Ett led i att stärka myndigheten i rollen som kunskapsmyndighet är att inrätta det kunskapsråd som instruktionen föreskriver. Kunskapsrådet bör kunna ersätta det funktionshindersråd som myndigheten har fram till utgången av 2016.

1 Analysen av Myndigheten för delaktighet

Regeringen inordnade den 1 maj 2014 vissa av Hjälpmedelsinstitutets uppgifter i Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam). Samtidigt bytte Handisam namn till Myndigheten för delaktighet. Regeringen ville med organisationsförändringen förbättra förutsättningarna för ett effektivare och mer kunskapsbaserat arbete inom det funktionshinderspolitiska området.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat Myndigheten för delaktighet enligt den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret tidigare har redovisat (2008:17). I uppdraget har ingått att

- analysera hur Myndigheten för delaktighet fullgör sitt uppdrag
- analysera hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten
- analysera om regeringens styrning är ändamålsenlig
- peka ut områden som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Myndighetsanalysen ska ge regeringen fördjupad information för att de ska kunna bedöma hur den organisatoriska förändringen har utfallit. Regeringen vill ge myndigheten goda förutsättningar att leva upp till förväntningarna på resultat inom det funktionshinderspolitiska området.¹ Uppdraget finns i bilaga 1.

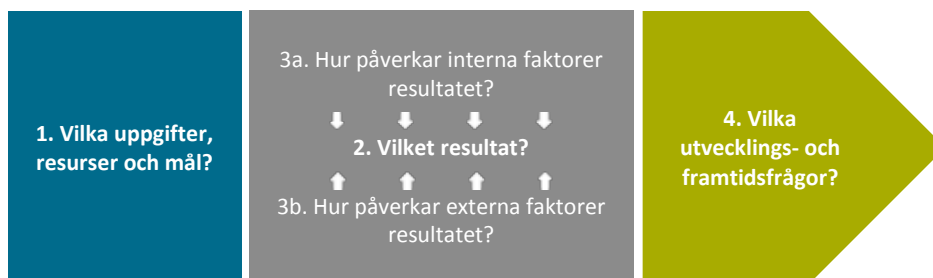
1.2 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysens syfte är att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad för att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

¹ Regeringsbeslut 2015-12-03 (S2015/07798/FST).

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar.

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser

I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som är vägledande för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat den uppnår. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

1.3 Genomförande av analysen

Statskontorets analys av Myndigheten för delaktighet bygger på offentliga och myndighetsinterna dokument, uppgifter om ekonomin och verksamheten, intervjuer samt svar på skriftliga frågor. Regeringens styrdokument och förarbete till organisationsförändringen har också varit viktiga för analysen.

1.3.1 Intervjuer med myndighetens personal

Vi har intervjuat myndighetens generaldirektör och chefer, fackliga företrädare samt ett urval av medarbetare från främst kärnverksamheten. Totalt har vi samtalat med 25 personer, eller närmare hälften av de anställda, i Myndigheten för delaktighet. Därutöver har vi intervjuat en tidigare anställd och den konsult som myndigheten anlätade under våren 2016 för att analysera ledningsgruppens funktion. Vi genomförde intervjuerna huvudsakligen under februari och mars 2016. Den 31 mars avgick generaldirektören som chef för myndigheten. I början av maj intervjuade vi den vikarierande generaldirektören.

1.3.2 Synpunkter från externa intressenter

För att få externa synpunkter på myndighetens verksamhet och resultat har vi intervjuat eller via e-post ställt frågor till företrädare för ett antal myndigheter

och organisationer. De 22 myndigheter som omfattas av regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016 har bidragit med synpunkter på myndighetens uppföljning och stöd. Utöver svar på våra skriftliga frågor har vi intervjuat företrädare för Socialstyrelsen, Post- och telestyrelsen och Arbetsförmedlingen.

Vi har intervjuat tjänstemän i Regeringskansliet (Socialdepartementet) samt företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting och Handikappförbundens kansli. Ungefär hälften av ledamöterna i myndighetens funktionshindersråd har besvarat våra skriftliga frågor om myndighetens verksamhet.² Därutöver har vi samrått med den särskilda utredare som har i uppdrag att se över ett antal frågor som rör hjälpmedel.³

1.3.3 Inriktningen på analysen

Vi har valt inriktning för vår analys mot bakgrund av att Myndigheten för delaktighet kan betraktas som en ny myndighet. Vi har analyserat sammanslagningen av de två tidigare verksamheterna, de förutsättningar som regeringen gav myndigheten genom denna och hur myndigheten har hanterat sitt uppdrag. En del av analysen handlar därför om myndighetens förändringsarbete och utmaningarna i detta. Eftersom Myndigheten för delaktighet ingår i ett större funktionshinderspolitiskt system har vi översiktligt analyserat myndighetens gränssytor mot andra myndigheters verksamhet.

1.3.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten

Annika Gustafsson (projektledare), Michael Kramers och Johanna Nyström (praktikant) har genomfört analysen. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Vi har även gett Myndigheten för delaktighet och Socialdepartementet möjlighet att kontrollera fakta i ett utkast till rapporten. Några av de övriga organisationer som har bidragit med underlag eller synpunkter har fått möjlighet att kontrollera fakta i avgränsade delar.

1.4 Några centrala definitioner

I rapporten förekommer många begrepp som är relevanta för verksamheten vid Myndigheten för delaktighet. För definitionen av några av de mest centrala begreppen inom funktionshinderspolitiken har vi utgått från Socialstyrelsens rekommendationer om terminologi inom området vård och omsorg. Definitionerna finns i myndighetens termbank.⁴

² Svar har inte inkommit från de ledamöter som företräder Nätverket Unga För Tillgänglighet (NUFT) och Lika Unika.

³ Dir. 2015:134 *Hjälpmedel, teknik och metoder för delaktighet och självbestämmande*.

⁴ Definitionerna är beslutade av Socialstyrelsens terminologiråd och publiceras i Socialstyrelsens termbank (<http://socialstyrelsen.termbank.se/>).

Funktionsnedsättning är en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Funktionsnedsättningen kan vara bestående eller övergående.

Funktionshinder är den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Det kan handla om svårigheter att klara sig själv i det dagliga livet och om bristande delaktighet i arbetslivet, sociala relationer, fritids- och kulturaktiviteter, utbildning och demokratiska processer. En funktionsnedsättning är därmed kopplad till en person och behöver inte innebära ett hinder för delaktighet. Funktionshinder uppstår först om miljö och omgivningen inte är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

Hjälpmedel för det dagliga livet är en individuellt utprovad produkt som syftar till att bibehålla eller öka aktivitet, delaktighet eller självständighet genom att kompensera en funktionsnedsättning. Exempel på hjälpmedel är rollatorer och hörapparater. Hjälpmedel förskrivs av behörig hälso- och sjukvårdspersonal.

Välfärdsteknik är digital teknik som syftar till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för personer som har eller löper förhöjd risk att få en funktionsnedsättning. Exempel på välfärdsteknik är digitala trygghetslarm, tillsyn via kamera och sensorer för påminnelser. Tekniken kan användas av personen själv, en närstående, personal eller någon annan i personens närhet. Välfärdsteknik kan således också vara ett hjälpmedel.

Välfärdsteknologi är kunskapen om välfärdsteknik.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 analyserar Statskontoret hur regeringen styr Myndigheten för delaktighet i form av uppgifter, mål och resurser. Vi beskriver här även myndighetens roll i funktionshinderspolitiken samt motiven och processen för att inordna delar av Hjälpmedelsinstitutet i Handisam.

I kapitel 3 analyserar vi hur Myndigheten för delaktighet tolkar sitt uppdrag och hur myndigheten organiserar och styr verksamheten. Vi behandlar även myndighetens kompetensförsörjning och arbetsmiljö.

I kapitel 4 analyserar vi resultaten av verksamheten och hur Myndigheten för delaktighet följer upp och redovisar sina resultat och kostnader. Vi analyserar också hur intressenterna uppfattar verksamheten och resultaten.

I kapitel 5 behandlar vi myndighetens omvärld. Här koncentrerar vi oss främst på hur myndighetens uppgifter och verksamhet förhåller sig till den verksamhet som andra statliga myndigheter bedriver inom det funktionshinderspolitiska området.

Vi avslutar kapitel 2 till 5 med Statskontorets sammanfattande analys.

I kapitel 6 bedömer vi hur organisationsförändringen har utfallit och hur Myndigheten för delaktighet utför sitt uppdrag. Vi lyfter fram förhållanden och ger förslag på åtgärder som vi bedömer är särskilt viktiga för att myndigheten framöver ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bedriva en effektiv verksamhet.

2 Uppgifter, mål och resurser

Myndigheten för delaktighet ska enligt sin instruktion främja ett systematiskt och effektivt genomförande av regeringens funktionshinderspolitik på alla nivåer i samhället. Myndigheten ska också främja respekten för och medvetenheten om de rättigheter som personer med funktionsnedsättning har och verka för att de blir fullt delaktiga i samhällslivet.⁵ Ansvar för att genomföra funktionshinderspolitiken vilar dock på andra myndigheter och på kommuner och landsting med flera. Myndigheten för delaktighet har därigenom ett svårt uppdrag på ett tvärsektoriellt politikområde. Myndigheten förväntas bedriva en verksamhet på sektorsövergripande nivå samtidigt som den ska vara relevant för dem som genomför politiken.

2.1 Funktionshinderspolitiken i korthet

Grunden för Sveriges funktionshinderspolitik lades i den nationella handlingsplanen *Från patient till medborgare* från år 2000.⁶ Med handlingsplanen beslutade riksdagen dels om målen för funktionshinderspolitiken, dels om inriktningen på arbetet. De nationella målen och den övergripande inriktningen har inte ändrats sedan dess.⁷ För närvarande styr regeringen politikens närmare inriktning genom en strategi som gäller för perioden 2011–2016.⁸

2.1.1 Tvärsektoriell politik med nationella mål

Funktionshinderspolitiken är tvärsektoriell till sin karaktär. Det innebär att den spänner över de flesta samhällsområden där många aktörer kan anses ha ett ansvar för att bidra till att målen uppnås. Kostnaderna för detta ska finansieras inom ramen för aktörernas ordinarie verksamhet.

De nationella målen för funktionshinderspolitiken är

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

⁵ Förordningen (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.

⁶ Prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240.

⁷ Skr. 2009/10:166.

⁸ Regeringskansliet (2011) *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.

För att nå målen ska arbetet särskilt inriktas på att

- identifiera och undanröja hinder för full delaktighet
- förebygga och bekämpa diskriminering
- ge förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

På vissa politikområden kompletteras de nationella funktionshinderspolitiska målen med sektorsspecifika mål. Det gäller exempelvis inom transportpolitiken, socialpolitiken och arbetsmarknadspolitiken.

De formella kraven på de ansvariga aktörerna formuleras i politiska beslut om bland annat lagar och förordningar. Relevanta lagar är exempelvis plan- och bygglagen (2010:900), diskrimineringslagen (2008:567) och lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade.

2.1.2 Sverige har förbundit sig att uppfylla FN:s konvention

Sverige har varit en av de pådrivande nationerna för tillkomsten av Förenta Nationernas (FN) konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Efter riksdagens godkännande skrev Sverige under konventionen i januari 2009. Därmed har Sverige förbundit sig att utnyttja alla tillgängliga resurser för att gradvis uppfylla konventionens mål och krav.⁹

Konventionens syfte är att undanröja hinder för människor med funktionsnedsättning så att de kan åtnjuta mänskliga rättigheter. Den utgår från grundläggande principer om jämlikhet och icke-diskriminering och bygger på förståelsen om att funktionshinder går att förebygga och ta bort genom förändringar i miljö och omgivning.

Inför riksdagens behandling av konventionen bedömde regeringen att Sverige redan uppfyller konventionens krav om att i lag garantera personer med funktionsnedsättning samma mänskliga rättigheter som andra. Däremot bedömde regeringen att det finns områden där det återstår en del arbete innan de mål och krav som följer av dagens lagstiftning kan anses uppfyllda. Regeringen nämnde särskilt åtagandena om medvetandegörande och tillgänglighet (artikel 8 och 9) samt arbete och sysselsättning (artikel 27). Regeringen framhöll att konventionens mål ligger i linje med den nationella politiken, men att de frågor som berörs av konventionen kommer att stå på dagordningen under lång tid framöver.

2.1.3 Statliga myndigheter har ett särskilt ansvar

Statliga myndigheter har ett särskilt ansvar för att beakta målen för funktionshinderspolitiken när de bedriver sin verksamhet. Enligt förordningen

⁹ Prop. 2008/09:28, bet. 2008/09:SoU3, rskr. 2008/09:38. Riksdagen godkände i oktober 2008 både FN:s konvention och konventionens fakultativa protokoll. Tillträdet till konventionen och protokollet föranledde inga lagändringar.

(2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken ska alla myndigheter verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. De ska särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. FN:s konvention ska vara vägledande i deras arbete.

Utöver detta generella ansvar har regeringen i instruktionen för tio myndigheter angett att de har ett så kallat sektorsansvar. Det innebär att ha ett samlat ansvar för att genomföra insatser för att nå de funktionshinderspolitiska mål som har anknytning till myndighetens verksamhetsområde. En sektorsansvarig myndighet ska samla, stödja och driva på övriga berörda parter inom sektorn.

2.1.4 Tio prioriterade områden 2011–2016

Regeringen anger tio prioriterade områden i strategin för funktionshinderspolitiken 2011–2016. Några av dessa är arbetsmarknad, utbildning och transporter. För varje prioriterat område anger regeringen mål som utgår från de nationella målen. Ett av målen för exempelvis området arbetsmarknad är att sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning ska öka. Utöver målen anger regeringen ett antal åtgärder. Till exempel bör den offentliga sektorn ta ett större ansvar för att anställa personer med funktionsnedsättning.

2.1.5 22 myndigheter är utpekade som strategiskt viktiga

Utöver det förordningsstyrda ansvaret har regeringen i särskilda regeringsbeslut pekat ut 22 myndigheter som särskilt viktiga för att genomföra politiken under innevarande strategiperiod.¹⁰ De benämns strategiska myndigheter. Av dessa 22 har 10 även ett sektorsansvar. Myndigheter med sektorsansvar är markerade med fetstil i listan.

Arbetsförmedlingen

Arbetsmiljöverket

Boverket

Brottsoffermyndigheten

Domstolsverket

Folkhälsomyndigheten

Försäkringskassan

Kammarkollegiet

Konsumentverket

Kulturrådet

Migrationsverket

Myndigheten för yrkeshögskolan

Polisen

Post- och telestyrelsen

Riksantikvarieämbetet

Sjöfartsverket

Skolinspektionen

Skolverket

Socialstyrelsen

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Trafikverket

Transportstyrelsen

¹⁰ Regeringsbeslut 2011-10-06, *Uppdrag om delmål, uppföljning och redovisning inom ramen för En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016* (S2011/8810/FST). Beslutet omfattar bara 19 av de nu totalt 22 myndigheterna.

Inom ramen för regeringens tio prioriterade områden har de 22 myndigheterna föreslagit delmål för sina respektive ansvarsområden som regeringen sedan har beslutat om. Varje år sedan 2012 har de redovisat sitt arbete och genomförda insatser i förhållande till delmålen. I mars 2016 lämnade myndigheterna en slutlig resultatredovisning för strategiperioden. Myndigheterna har redovisat alla rapporter till regeringen, men även till Handisam och från 2015 till Myndigheten för delaktighet.

2.2 Organisationsförändringen och dess motiv

Regeringens beslut att inordna delar av Hjälpmedelsinstitutet i Handisam den 1 maj 2014 baserades på en översyn av institutet. Översynen presenterades i en departementspromemoria i juni 2013.¹¹ Genom beslutet kom två organisationer med olika associationsform att bilda Myndigheten för delaktighet.

Hjälpmedelsinstitutet är formellt sett fortfarande under avveckling. För att underlätta beskrivningen betecknar vi dock institutet som avvecklat.¹²

2.2.1 Hjälpmedelsinstitutet var en förening med lång historia

Hjälpmedelsinstitutet var en ideell förening som finansierades av staten och Sveriges Kommuner och Landsting som enda medlemmar. Institutet hade sina rötter i Handikappinstitutet som bildades 1968. Verksamheten vid Hjälpmedelsinstitutet avsåg huvudsakligen sådana hjälpmedel som sjukvårdshuvudmännen ska tillhandahålla enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:783). Huvuduppgiften var att arbeta med forskning, metod- och verksamhetsutveckling, provning och standardisering av hjälpmedel samt information, utbildning och erfarenhetsutbyte.¹³ Institutet samarbetade i projekt eller nätverk med bland andra företag, statliga myndigheter och landsting.

Sedan 2010 hade den tidigare omfattande verksamheten med att prova och centralt upphandla hjälpmedel åt framför allt landstingen minskat kraftigt. Med tiden hade tyngdpunkten i verksamheten förskjutits alltmer mot teknik- och kunskapsutveckling. År 2013 hade institutet cirka 55 anställda.

¹¹ Ds 2013:40, *En samlad organisation på det funktionshinderspolitiska området*.

¹² Enligt avvecklingsplanen beräknas Hjälpmedelsinstitutets sista ekonomiska transaktion äga rum vid utgången av 2016. Därefter kan stämman besluta om att upphäva föreningen.

¹³ Stadgar för Hjälpmedelsinstitutet, antagna vid ordinarie föreningsstämma 9 maj 2007.

Före organisationsförändringen var Hjälpmedelsinstitutets huvuduppgifter i stora drag att

- driva processer för att utveckla hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning
- bidra med kunskap om hjälpmedel gentemot framför allt vården och omsorgen
- följa upp användningen av hjälpmedel.

Sveriges Kommuner och Landsting upphörde med att finansiera Hjälpmedelsinstitutet 2011. Under de sista verksamhetsåren finansierades institutet till stor del med medel från regeringsuppdrag. Statens finansiering uppgick till 51 miljoner kronor. Upphandlingsreglerna gjorde det dock svårt för staten att lägga uppdrag på en ideell förening, vilket också var ett av motiven för översynen.

2.2.2 Handisam var en relativt ny myndighet

Handisam bildades 2006 genom att delar av Statens institut för särskilt utbildningsstöd slogs ihop med Handikappombudsmannens tillgänglighetscenter. Handisams uppgifter var i stora drag att

- bistå regeringen med underlag för att styra funktionshinderspolitiken
- samordna genomförandet av funktionshinderspolitiken samt stödja, aktivt stimulera och förmå myndigheter och andra aktörer att beakta målen i sin verksamhet
- följa upp och analysera funktionshinderspolitiken och de statliga myndigheternas arbete samt analysera lämpliga åtgärder för att nå målen
- bidra till kunskapsutveckling bland annat genom information, goda exempel och utbildningar samt att initiera forskning
- upphandla vissa varor och tjänster på tillgänglighetsområdet.¹⁴

Handisams verksamhet med att bidra till kunskapsutveckling var dock mycket begränsad och upphandling inom tillgänglighetsområdet blev aldrig aktuellt. I slutet av 2013 hade Handisam 23 anställda. Myndighetens totala intäkter uppgick samma år till 48 miljoner kronor.¹⁵

¹⁴ Förordningen (2007:1134) med instruktion för Myndigheten för handikappolitisk samordning. Regeringsbeslut 2011-12-15, *Uppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken*.

¹⁵ Enligt Handisams årsredovisning för 2013 uppgick myndighetsanslaget till drygt 19 miljoner kronor. Intäkter av bidrag var drygt 28 miljoner kronor varav ersättningen för kampanjen Hjärnkoll uppgick till 18,4 miljoner.

2.2.3 Önskemål om ett effektivare arbete byggt på kunskap

Med beslutet att slå samman Handisam med delar av Hjälpmedelsinstitutet ville regeringen skapa en samlad organisation på det funktionshinderspolitiska området. Därigenom ville regeringen skapa bättre förutsättningar för ett effektivare och mer kunskapsbaserat arbete för ökad delaktighet och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Regeringen förväntade sig även vissa administrativa effektiviseringar. Namnbytet till Myndigheten för delaktighet skulle bättre spegla Handisams utökade uppdrag, det tvärsektorielle perspektivet och uppgiften att stimulera och utveckla kunskapsbildningen på området.¹⁶

2.2.4 Vikten av kunskapsbaserat arbete har framförts tidigare

Regeringen har tidigare i olika sammanhang betonat att Handisam borde bedriva en mer kunskapsbaserad verksamhet vad gäller bland annat metoder och lösningar för en bättre tillgänglighet. Uttalandena har även handlat om att Handisam borde göra mer fördjupade undersökningar och analyser och följa relevant forskning.¹⁷ Tjänstemän i Socialdepartementet uppger att Handisams underlag ofta inte höll tillräckligt hög kvalitet för att kunna ligga till grund för politiska beslut. Även kvaliteten i Hjälpmedelsinstitutets arbete var ojämn.

Regeringen omsatte inte de uttryckta önskemålen i sin styrning av Handisam. Enligt Socialdepartementet låg önskemålen om en mer kunskapsbaserad verksamhet av hög kvalitet däremot till grund för organisationsförändringen. Departementet och regeringen såg behov av en samlande och vägledande kunskaps- eller expertmyndighet på funktionshindersområdet, till nytta för både regeringen och andra.

2.3 Handisam ansvarade för sammanslagningen

Av framför allt effektivitets- och kostnadsmässiga skäl valde regeringen att inte lägga ned Handisam och bilda en ny myndighet. Därför fick Handisam i november 2013 i uppdrag att förbereda hur de uppgifter i Hjälpmedelsinstitutets verksamhet, som bedömdes vara ett statligt åtagande, kunde inordnas i myndighetens verksamhet.¹⁸ Vid ombildningen var det dock inte klarlagt vem som skulle ta hand om de uppgifter på hjälpmedelsområdet som inte fördes över till Handisam.

¹⁶ Regeringsbeslut 2013-11-14, *Uppdrag att förbereda inordnande av vissa uppgifter från Hjälpmedelsinstitutet* och prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*.

¹⁷ Budgetpropositionerna för 2012 och 2013 samt regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.

¹⁸ Regeringsbeslut 2013-11-14.

2.3.1 Verksamhetsövergång beslutades före nya instruktionen

Handisam påbörjade förberedelserna redan i oktober 2013 utifrån regeringens avisering i budgetpropositionen för 2014. Där aviserade de om den kommande organisationsförändringen och de ekonomiska ramarna för den nya myndigheten. Vid denna tidpunkt fanns det inget förslag till instruktion för Myndigheten för delaktighet. Socialdepartementet inhämtade under februari 2014 synpunkter på ett utkast till instruktion från Handisam och Hjälpmedelsinstitutet och deras brukar- eller funktionshindersråd. Regeringen beslutade sedan om instruktionen den 20 mars 2014. Då hade Handisam redan beslutat om verksamhetsövergång och myndighetens organisation.¹⁹

2.3.2 Det statliga åtagandet för hjälpmedel var inte preciserat

Det var inte tydligt uttalat vilka verksamheter vid Hjälpmedelsinstitutet som utgjorde ett statligt åtagande och som därmed skulle inordnas i Handisam. I departementspromemorian var beskrivningen av detta både fragmentarisk och inkonsekvent, vilket Statskontoret påpekade i sitt remissvar. Vi rekommenderade därför regeringen att precisera och samlat redovisa det statliga åtagandet i Hjälpmedelsinstitutets verksamhet för att göra det tydligt vad Handisam skulle inordna.²⁰ I inordnandeuppdraget till Handisam hade regeringen dock inte förtydligat åtagandet.

2.3.3 Handisam avgjorde vad som skulle föras över

Handisam beslutade om vilka delar från Hjälpmedelsinstitutet som skulle inordnas och vilken personal som skulle omfattas av verksamhetsövergången. I slutet av oktober 2013 hade Handisams generaldirektör med ledning av departementspromemorian formulerat en beslutsintention och en tidplan för processen för inordnandet.²¹

En av generaldirektörens utgångspunkter var att Handisams uppgifter skulle bestå och utökas. Den nya myndighetens uppdrag skulle ta sin utgångspunkt i Handisams uppdrag att arbeta tvärsektoriellt, ha en expertroll i förhållande till andra myndigheter och att främja tillgänglighet. Det utökade uppdraget skulle inte vara operativt, utan vara på en övergripande och strategisk nivå.

2.3.4 Välfärdsteknologi var ledordet vid överföringen

Verksamhet som handlade om välfärdsteknologi utgjorde ledord för Handisam när det gällde att ringa in det statliga åtagandet i Hjälpmedelsinstitutets verksamhet. Det innebar att de delar av Hjälpmedelsinstitutet som inte

¹⁹ Handisam fattade beslut om verksamhetsövergång 2014-01-13.

²⁰ Statskontoret 2013-08-13, dnr. 2013/145-4.

²¹ Carl Älfvåg 28 oktober 2013, Beslutsintention Inordnande av delar av Hjälpmedelsinstitutet i Myndigheten för delaktighet.

uttryckligen hade undantagits i departementspromemorian utgjorde utgångspunkt för vad som skulle inordnas. I promemorian nämndes tre exempel på sådant som undantagits och som ansågs vara landstingens och kommunernas ansvar: upphandling av ledarhundar, databasen Hinfo och HjälpmedelsCenter Väst i Göteborg.²² Lokala och regionala nätverk med kommuner och landsting som huvudsakliga mottagare ansågs heller inte vara ett statligt åtagande. Varken i ledningens beslutsintention eller myndighetens skriftliga återrapportering till regeringen i oktober 2014 framgår vad verksamheten och kompetensen inom välfärdsteknologi mer konkret inbegrep.²³

Handisam fattade i januari 2014 beslut om hur verksamhetsövergången skulle hanteras. Det som skulle föras över var de kärnverksamheter vid Hjälpmedelsinstitutet som Handisam hade identifierat som ett statligt och strategiskt åtagande samt den stödverksamhet som var knuten till dessa. De som hade arbetat minst 50 procent med den verksamhet som avsågs skulle omfattas av verksamhetsövergången. Det innebar att totalt 22 personer från Hjälpmedelsinstitutet gick över till Handisam som då hade nästan lika många anställda. Enligt våra intervjuer arbetade många av dem som gick över från Hjälpmedelsinstitutet med stödverksamhet såsom it och kommunikation.

2.3.5 En process i dialog med andra

Av återrapporteringen till regeringen framgår att Handisam förde en dialog med framför allt Hjälpmedelsinstitutets ledning och de fackliga organisationerna under processen att bestämma vilken verksamhet och personal som skulle föras över. Företrädare för tidigare Hjälpmedelsinstitutet menar dock att Handisam snarare informerade än förde dialog med institutet. Handisam höll även Socialdepartementet underrättat om förberedelserna.

2.4 Myndighetens uppgifter och målgrupper

Som tidigare har framgått ska Myndigheten för delaktighet verka främjande inom ett tvärsektoriellt politikområde som omfattar många myndigheter, kommuner och landsting med flera aktörer. Därutöver har funktionshindersorganisationerna starka intressen i de frågor som politikområdet rymmer. Instruktionen blir i en sådan kontext ett särskilt viktigt styrinstrument för regeringen. När det är tydligt vilka uppgifter och vilken roll myndigheten ska ha i relation till andra blir det också tydligt vilka förväntningar andra kan ha på myndigheten.

²² Hinfo var en databas för produkt-, artikel- och avtalsinformation om hjälpmedel och hjälpmedelscentralerna i alla landsting och regioner.

²³ Myndigheten för delaktighet 2014-10-31, *Redovisning av förberedelser att inordna verksamhet vid Hjälpmedelsinstitutet i Handisam*, dnr. 2013/0125.

2.4.1 Förändrade uppgifter och flera perspektiv att beakta

Instruktionen för Myndigheten för delaktighet har flera likheter med Handisams. Till följd av inordnandet av Hjälpmedelsinstitutet och regeringens ambitioner om en mer kunskapsbaserad verksamhet har dock nya uppgifter eller kunskapsområden lagts till i instruktionen. Det gäller exempelvis tillgänglighet, välfärdsteknologi och universell utformning.²⁴ Vissa av begreppen är definierade i instruktionen.

Myndigheten för delaktighet ska jämfört med Handisam beakta fler perspektiv i sin verksamhet. Handisam skulle inkludera ett barn- och genusperspektiv i verksamhetens alla delar. Myndigheten för delaktighet ska beakta ett rättighets-, mångfalds-, jämställdhets- och medborgarperspektiv.

Handisams uppgift att samordna och förmå övriga myndigheter med flera aktörer att beakta de funktionshinderspolitiska målen fördes inte över till instruktionen för Myndigheten för delaktighet.

2.4.2 Uppgifter och målgrupper är ofta vagt angivna

Instruktionen anger i flera fall olika typer av främjande uppgifter som till sin karaktär är relativt övergripande och vaga vad gäller innehåll, målgrupper och gränsdragning mot andra myndigheters ansvarsområden. Det gäller exempelvis uppgifterna som rör välfärdsteknologi. Regeringen har i många fall inte pekat ut vilken målgrupp som är den primära eller på annat sätt avgränsat den. Även om myndighetens verksamhet ytterst syftar till att förbättra förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning är de inte målgrupp för myndighetens främjande insatser.

2.4.3 Uppgifterna i instruktionen överlappar varandra

De två paragrafer i instruktionen (§ 3 och § 4) som beskriver myndighetens uppgifter överlappar varandra. Sammantaget är det svårt att få en tydlig bild av vilka uppgifter regeringen vill att myndigheten ska prioritera.

I instruktionen anger § 3 vad myndigheten ska ha kunskap om, men också med vilka verktyg denna kunskap ska spridas till omvärlden. Myndigheten ska bidra till kunskapsutveckling i frågor som handlar om

- delaktighet
- tillgänglighet
- universell utformning
- välfärdsteknologi

²⁴ Handisam hade dock tidigare arbetat med tillgänglighet och universell utformning även om det inte fanns angivet i instruktionen. Universell utformning är sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster så att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning.

- miljö
- levnadsvillkor och rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Dessa kunskaper ska spridas bland annat genom att myndigheten arbetar tvärs-sektoriellt, visar på goda exempel, utbildar och främjar innovationer.

I § 4 finns delvis samma uppgifter som i § 3. Medan § 3 handlar om både *vad* myndigheten ska göra och *hur* den ska utföra uppgifterna handlar § 4 mer om *vad* myndigheten ska göra.

Av § 4 framgår bland annat att myndigheten ska

- främja ett effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken
- följa upp funktionshinderspolitiken
- ta fram metoder och riktlinjer för tillgänglighet och delaktighet
- bevaka och analysera den internationella utvecklingen
- föreslå åtgärder för styrning av funktionshinderspolitiken
- följa och vid behov medverka i standardisering
- utveckla kunskap om välfärdsteknologilösningar
- upphandla ledarhundar.

I § 3 finns några uppgifter som inte finns inräknade i § 4. Det handlar om att främja forskning och innovationer, sprida information och att utbilda.

2.4.4 Vår tolkning av instruktionen

Myndighetens instruktion innehåller således många och delvis överlappande uppgifter. För att underlätta vår beskrivning och tolkning av myndighetens uppgifter och målgrupper har vi sökt stöd i förarbetet, regeringens tidigare uttalanden samt intervjuer med tjänstemän i Socialdepartementet.²⁵ Vi har i det följande sorterat in myndighetens uppgifter i de tre grupperna

- följa upp och analysera funktionshinderspolitiken (avsnitt 2.4.5)
- ha, utveckla och sprida kunskap (avsnitt 2.4.6)
- stödja statliga myndigheter med flera (avsnitt 2.4.7).

2.4.5 Följa upp och analysera funktionshinderspolitiken

Myndighetens uppföljande och analyserande roll är den som är tydligast utpekad i regeringens uttalanden de senaste åren. Rollen är också kopplad till den instruktionsenliga uppgiften att föreslå vilka lämpliga åtgärder regeringen kan vidta för att kunna styra och samordna det funktionshinderspolitiska arbetet på ett effektivare sätt.

²⁵ Ds 2013:40, budgetpropositionerna för åren 2012–2016 och regeringens strategi för funktionshinderspolitiken 2011–2016.

I instruktionen är uppgiften formulerad som att följa upp, utvärdera och analysera de insatser som statliga myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer genomför i förhållande till de funktionshinderspolitiska målen. Myndigheten ska därutöver ha samlad kunskap om arbetet för ökad tillgänglighet liksom hur levnadsvillkoren utvecklas för personer med funktionsnedsättning. Som ett led i detta följer myndigheten upp framför allt de statliga myndigheternas arbete för ökad tillgänglighet enligt förordningen 2001:526. De följer även regelbundet upp levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning.

Uppgifterna härstammar bland annat från det regeringsuppdrag som Handisam fick 2011 att utveckla ett sammanhållet system för att beskriva, följa upp och analysera utvecklingen och genomslaget av funktionshinderspolitiken.²⁶ I regleringsbrevet för 2011 och 2013 fick Handisam även i uppdrag att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting utveckla ett frivilligt uppföljningssystem riktat till kommuner och landsting som baseras på de funktionshinderspolitiska målen.

Som vi tidigare har nämnt har regeringen framfört önskemål om att myndigheten ska göra både djupare och mer välgrundade analyser. Den löpande uppföljningen av funktionshinderspolitiken och tillgängligheten samt levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning utgör en viktig grund för sådana analyser men också för myndighetens övriga uppgifter. Utan denna bas får myndigheten svårt att ha, utveckla och sprida kunskap samt ge olika typer av stöd i syfte att främja ett effektivt genomförande av politiken.

2.4.6 Ha, utveckla och sprida kunskap

Myndigheten för delaktighet ska bidra till kunskapsutveckling i en rad frågor (se avsnitt 2.4.3). Vi tolkar att detta innebär att myndigheten själv måste ha, skaffa sig eller bidra till att andra tar fram kunskap för att i nästa steg också kunna förmedla den till målgrupperna. Myndighetens kunskapsspridande uppgift handlar om att ansvara för informationsinsatser, utbildningar eller på annat sätt förmedla erfarenheter och goda exempel.

Instruktionen ger ingen vägledning om varken bredd eller djup på den kunskap som myndigheten själv bör ha på respektive område. Av departementspromemorian framgår endast att myndigheten bör ha kunskap och sprida information på en övergripande och strategisk nivå, inte på en operativ nivå.

På andra ställen i instruktionen har regeringen dock angett att myndigheten ska ha samlad kunskap om arbetet för ökad tillgänglighet och dess resultat

²⁶ Regeringsbeslut 2011-12-15, *Uppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken*. Handisam började redan 2007 att kartlägga tillgänglig statistik och indikatorer i olika sektorer.

samt om utveckling och skillnader i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Sådan kunskap ska myndigheten tillägna sig genom att kartlägga, följa upp, utvärdera och analysera. I det arbetet ingår även att göra samhällsekonomiska analyser. I departementspromemorian lyfte man emellertid enbart fram vikten av att analysera samhällsekonomiska effekter av hjälpmedel och välfärdsteknologi. Men oavsett vad som ska analyseras så ställer sådana komplexa analyser krav på hög kompetens.

Ett sätt att tillägna sig kunskap eller bidra till att ny kunskap tas fram är genom den angivna uppgiften att följa och initiera forskning och annat utvecklingsarbete. Myndigheten har dock inte i uppgift att själv bedriva forskning. Vi tolkar det som att det främst handlar om forskning om funktionshinder och tillgänglighet av sektorsövergripande slag samt generella tekniska lösningar, och inte funktionsnedsättningar. Vi baserar vår tolkning på att myndigheten även har till uppgift att få bättre kunskap om hur samspelet mellan generella välfärdsteknologilösningar och personligt utformade hjälpmedel fungerar för den enskilde. Sådan kunskap måste sannolikt tas fram genom forskning.

Regeringen anger också att myndigheten ska främja innovationer i nationella och internationella sammanhang, dock utan närmare precisering. Vi tolkar det som att detta främst syftar på att främja att ny teknik eller nya lösningar tas fram för att öka tillgänglighet och delaktighet. Myndigheten har inte heller några ekonomiska medel att fördela eller andra verktyg att tillgå för att främja forskning och innovationer mer än att försöka påverka genom dialog.

En annan uppgift för myndigheten är att följa och vid behov medverka i strategiskt viktig nationell och internationell standardisering inom välfärdsteknologi och tillgänglighet. I dessa sammanhang ska myndigheten verka för att tillgänglighet och universell utformning inkluderas i relevanta standarder. Därutöver ska myndigheten bevaka och analysera den internationella utvecklingen och EU:s insatser inom myndighetens verksamhetsområde.

2.4.7 Stödja statliga myndigheter med flera

Myndigheten för delaktighet ska ta fram metoder, riktlinjer och vägledningar till stöd för arbetet med tillgänglighet och delaktighet. Av förordningen 2001:526 framgår att de statliga myndigheterna vid behov ska samråda med Myndigheten för delaktighet om hur de ska utforma sina insatser enligt förordningen. Förordningen rör funktionshinderspolitiken i stort, men tillgänglighetsaspekten är tydligast utpekad.²⁷ Myndigheten har övertagit Handisams arbete med att ge ut riktlinjer för tillgänglighet, men har likt Handisam ingen föreskriftsrätt.

²⁷ Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

Enligt departementspromemorian ska Myndigheten för delaktighet fortsätta med Handisams uppgift att stödja övriga myndigheter att beakta de funktionshinderspolitiska målen i sin verksamhet, utan att överta deras ansvar. Regeringen har tidigare i olika sammanhang uttalat att myndighetens stöd även kan riktas till andra aktörer, utan att närmare ange vilka.

Vi kan varken av instruktionen eller förarbetet utläsa hur myndigheten förväntas utföra sin stödjande roll när det gäller det nya ansvarsområdet välfärdsteknologi. Hjälpmedelsinstitutet hade en stödjande roll på hjälpmedelsområdet i förhållande till landstingen och kommunerna. Stödet var då på en mer operativ nivå än på den nivå Myndigheten för delaktighet förväntas arbeta. Institutet arbetade ofta i projektform med enskilda kommuner eller gav stöd till enskilda landsting.

En annan typ av stödjande uppgift är att myndigheten enligt sin instruktion ska upphandla ledarhundar för synskadade. Upphandlingen utförs på uppdrag av Synskadades Riksförbund. Detta var en uppgift som Hjälpmedelsinstitutet tidigare hanterade, men som i departementspromemorian och av Handisam inte ansågs vara ett statligt åtagande. Tjänstemän i Socialdepartementet uppger dock att regeringen, i samband med beredningen av organisationsförändringen, bedömde att upphandling av ledarhundar bör vara ett åtagande för staten. Ledarhundar anses vara en viktig förutsättning för delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Utöver uppgiften att upphandla ledarhundar har myndigheten genom särskilda regeringsuppdrag också till uppgift att upphandla, följa upp och finansiera en stödfunktion om assistanshundar.

2.4.8 Benämningen expertmyndighet har tillkommit senare

I budgetpropositionerna för 2015 och 2016 benämner regeringen Myndigheten för delaktighet som expertmyndighet inom det funktionshinderspolitiska området. Den ska vara expertmyndighet i frågor som rör tillgänglighet, levnadsvillkor, välfärdsteknologi och miljö. Departementspromemorian ger en snävare beskrivning av rollen som expertmyndighet. Den kopplas främst till uppgiften att ge regeringen förslag på lämpliga åtgärder för att kunna styra och samordna det funktionshinderspolitiska arbetet.

Regeringen använder inte benämningen expertmyndighet i sin formella styrning av myndigheten. Myndigheten för delaktighet har ändå tagit fasta på detta i sin verksamhetsidé. Vad rollen som expertmyndighet på funktionshindersområdet innebär har varit föremål för många interna diskussioner, vilket vi återkommer till i avsnitt 3.2.

2.5 Resultatförväntningar och särskilda uppdrag

Regeringen anger i regleringsbrevet för Myndigheten för delaktighet dels nya uppdrag för året, dels uppdrag som myndigheten har fått vid tidigare tillfällen och som ännu inte är avrapporterade. Regleringsbrevet används dock inte för specifik resultatstyrning av verksamheten.

2.5.1 Inga specifika resultatförväntningar på myndigheten

I likhet med andra myndigheters regleringsbrev innehåller regleringsbrevet för Myndigheten för delaktighet inga verksamhetsmål. Utöver de förväntningar som regeringen har på myndigheten, att bedriva en verksamhet utifrån instruktionen och särskilda uppdrag, har regeringen inte angett några tydliga resultatförväntningar på myndigheten. Som framgår av avsnitt 2.1 är FN:s konvention och de funktionshinderspolitiska målen på en alltför övergripande nivå för att fungera som myndighetsspecifik resultatstyrning.

Regeringen har inte ställt några krav på myndigheten att redovisa framsteg i förhållande till de förväntningar på verksamhetens effektivitet som angavs inför organisationsförändringen. Myndighetens ledning har dock muntligt hållit Socialdepartementet underrättat om förändringsarbetet.

2.5.2 Myndigheten får flera särskilda uppdrag varje år

Regeringen ger varje år flera uppdrag till myndigheten, både i regleringsbrevet och i särskilda beslut löpande under året. För vissa regeringsuppdrag får myndigheten särskilda medel som ska täcka uppdragets kostnader. Regeringen styrde även Handisam och Hjälpmedelsinstitutet genom uppdrag. Under Handisams sista fyra år utgjorde bidrag för olika regeringsuppdrag minst hälften av myndighetens totala intäkter.

Flera av de uppdrag som regeringen tidigare hade gett till Handisam fortsatte att löpa per automatik efter organisationsförändringen. Efter sammanslagningen har Myndigheten för delaktighet dessutom fått flera nya uppdrag, bland annat inom området välfärdsteknologi.

I regleringsbrevet för 2016 fick myndigheten sju nya uppdrag varav fyra har en tydlig koppling till välfärdsteknologi. Därutöver pågick fyra uppdrag enligt tidigare beslut. Ett av dessa är att årligen genomföra en resultatkonferens för berörda aktörer med utgångspunkt i strategin för funktionshinderspolitiken 2011–2016 och att anordna minst en tematisk dialog tillsammans med funktionshindersrörelsen med flera.

2.5.3 Flera uppdrag har anknytning till regeringens strategi

Myndigheten har under 2016 ytterligare två uppdrag som har anknytning till regeringens innevarande respektive kommande strategiperiod. Senast den 30 juni 2016 ska myndigheten redovisa en samlad utvärdering och analys av

funktionshinderspolitiken för strategiperioden 2011–2016. Redovisningen ska också utgöra underlag för regeringens rapportering till FN om hur Sverige efterlever konventionen. Till samma datum ska myndigheten föreslå hur funktionshinderspolitiken kan bli mer effektiv och systematisk vad gäller både genomförande och uppföljning. Myndigheten ska också föreslå hur det funktionshinderspolitiska arbetet ska inriktas framöver.

2.5.4 Uppdragen är ett sätt att styra in mot det nya

Att regeringen lägger uppdrag på Myndigheten för delaktighet kan till en del förklaras av att myndigheten ännu inte har tagit så många egna initiativ utifrån sitt vidgade uppdrag. Socialdepartementet har ansett sig behöva styra in myndigheten på vissa uppgifter som rör såväl välfärdsteknologi som fördjupade analyser. Ett exempel på det senare är uppdraget om att göra en fördjupad jämställdhetsanalys för personer med funktionsnedsättning.

2.5.5 Uppdragen kan också ha andra motiv

Uppdragen till myndigheten kan också ha andra motiv. Med anledning av den granskning som FN:s kommitté har gjort av Sveriges insatser i förhållande till konventionen fick Myndigheten för delaktighet ett omfattande uppdrag 2015. Uppdraget handlar om att i samarbete med Diskrimineringsombudsmannen och Barnombudsmannen öka kunskapen och medvetenheten om de rättigheter som personer med funktionsnedsättning har enligt konventionen.

Myndigheten för delaktighet kan också sägas ha ärvt uppdrag från Hjälpmedelsinstitutet. Det gäller till exempel uppdraget om att ta fram och sprida information till kommunerna om hur de kan använda och implementera digital teknik och digitala trygghetslarm inom socialtjänst och hemsjukvård. I detta projekt samverkar myndigheten med bland andra Socialstyrelsen.

Regeringen ger även uppdrag till myndigheten som rör specifika funktionsnedsättningar eller som har ett vård- och omsorgsperspektiv. Socialdepartementet bedömer dock att de rör delaktighet eller välfärdsteknologi. Ett sådant uppdrag är att skapa en nationell digital plattform som rör kommunikation för döva och hörselskadade personer med dövblindhet. Det uppdrag om teknik och innovationer som handlar om stöd för personer med kognitiv nedsättning, bland annat demens, anknyter till och finansieras inom ramen för regeringens politik för äldre. Regeringen gör under 2016 en särskild kunskapssatsning för äldre- och funktionshindersomsorgen, och de har bedömt att Myndigheten för delaktighet har en uppgift inom den.

2.5.6 Myndigheten önskar sig en ökad tydlighet i styrningen

Flera av myndighetens chefer och medarbetare framhåller att instruktionen och regeringsuppdragen sammantaget gör verksamheten plöttrig och svårplanerad. Man har också svårt att se någon tydlig linje i vad regeringen vill

ha ut av myndigheten. Å ena sidan förväntas myndigheten inte arbeta operativt, å andra sidan får den regeringsuppdrag som innehåller operativa inslag. Ledningen anser sig inte ha fått så mycket vägledning från Socialdepartementet i dessa frågor. Departementet förväntar sig dock att myndigheten själv tar ansvar för att definiera sina uppgifter och sin roll. Man medger dock att vissa uppdrag och brister i återkopplingen kan ha gjort det svårare för myndigheten att tolka sitt uppdrag.

Myndigheten uppger att regeringsuppdragen tar tid och kraft från ansträngningarna att få verksamheten på plats efter sammanslagningen. Det beror på att uppdragen ges högre prioritet än de instruktionsenliga uppgifterna. När regeringen lägger uppdrag löpande under året blir det också svårare att planera. Detsamma gäller när regeringen lägger uppdrag i regleringsbrevet utan förvarning, vilket inträffade inför 2016. För att kunna genomföra uppdragen, särskilt de som finansieras med särskilda medel, behöver myndigheten ibland projektanställa personal eller anlita konsulter. Myndigheten ser gärna en bättre framförhållning från regeringens sida och en dialog om förväntningarna på myndigheten.

Socialdepartementet och Myndigheten för delaktighet har minst tre dialoger varje år utöver den årliga myndighetsdialogen. Under våren har man bland annat diskuterat de nya uppdragen i regleringsbrevet för 2016.

2.6 Finansiering och ekonomiska resurser

År 2015 var det första hela verksamhetsåret för Myndigheten för delaktighet. Verksamhetens totala intäkter och kostnader uppgick detta år till drygt 59 miljoner kronor.

2.6.1 Finansiering genom anslag på statens budget

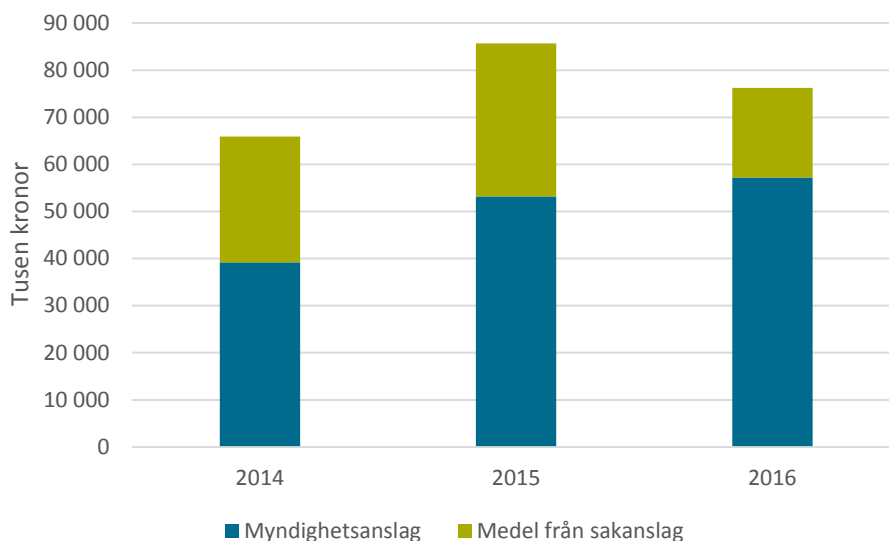
Verksamheten vid Myndigheten för delaktighet finansieras i huvudsak genom anslag på statens budget inom utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Intäkterna består främst av ett myndighetsanslag (3:1) och medel från sakanslag.²⁸ Medlen från sakanslagen ska täcka myndighetens kostnader för att utföra vissa regeringsuppdrag och ibland även bidrag till andra aktörer (transfereringar). De medel från sakanslagen som används för att täcka kostnader för myndighetens verksamhet redovisas i resultaträkningen som intäkter av bidrag. Myndighetens avgiftsintäkter och finansiella intäkter är marginella.

²⁸ Under 2016 rör det sig om medel från anslag 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken och anslag 4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet.

2.6.2 Myndighetsanslaget utgör merparten av finansieringen

Sedan Myndigheten för delaktighet startade sin verksamhet i maj 2014 står myndighetsanslaget för merparten av finansieringen. Anslaget uppgick till 39 miljoner kronor år 2014 och till 53 miljoner år 2015.²⁹ För år 2016 uppgår det till 57 miljoner kronor. Det är 3,5 miljoner kronor mer än vad myndigheten hade begärt i sitt budgetunderlag.³⁰

Diagram 1 Medel från myndighetsanslag och sakanslag 2014–2016, tusen kronor



Källa: Myndighetens regleringsbrev och uppgifter från myndigheten, Statskontorets bearbetning.

Utöver myndighetsanslaget tilldelades myndigheten under år 2014 totalt 27 miljoner kronor från sakanslag, vilket framgår av diagram 1. Motsvarande belopp år 2015 var 32 miljoner kronor. Utifrån kända beslut i april 2016 kommer det totala beloppet att uppgå till 19 miljoner kronor innevarande år. Av dessa avser runt 13 miljoner kronor uppdrag som kan relateras till välfärdsteknologi. Myndighetsanslaget beräknas stå för drygt 70 procent av den totala finansieringen under år 2016.

En del av medlen från sakanslagen ska användas för transfereringar. Både år 2014 och 2015 har myndigheten lämnat bidrag till kommuner, landsting och organisationer. Beloppen har för de två åren uppgått till sammanlagt 23 miljoner kronor. Cirka 90 procent av de utbetalade bidragen har avsett uppdraget Hjärnkoll som avslutades under år 2015. Detta förklarar till stor del minskningen av sakanslagen under år 2016.

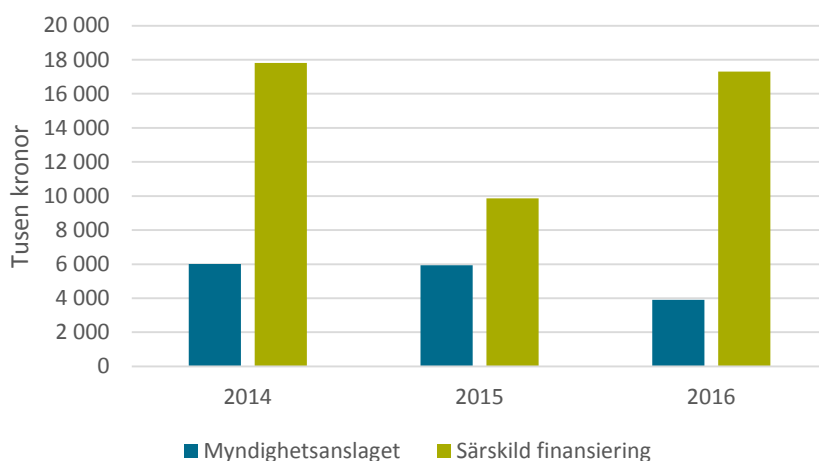
²⁹ För 2014 tog regeringen hänsyn till att ökade kostnader uppstod först efter den 1 maj 2014.

³⁰ Enligt Socialdepartementet är ökningen en PLO-uppräknning, främst för att täcka myndighetens ökade hyreskostnader när hyresavtalet löper ut vid årsskiftet 2016/17.

2.6.3 Regeringsuppdragen tar resurser i anspråk

De regeringsuppdrag som Myndigheten för delaktighet har arbetat med under år 2014 och 2015 har tagit 42 respektive 26 procent av myndighetens totala resurser i anspråk när tillförda medel för transfereringar har räknats bort. Baserat på kända förhållanden i april visar våra beräkningar att andelen kommer att uppgå till 28 procent år 2016.

Diagram 2 Finansieringen av myndighetens kostnader för särskilda regeringsuppdrag 2014–2016 (exkl. transfereringar och inkl. OH), tusen kronor



Källa: Statskontorets bearbetning av ekonomiska data från myndigheten.

Som framgår av diagram 2 har myndigheten både år 2014 och 2015 finansierat merparten av kostnaderna för uppdragen med särskilt tilldelade medel. Ungefär 6 miljoner kronor av myndighetsanslaget har använts för regeringsuppdrag båda åren. Myndigheten beräknade i april att knappt 4 miljoner kronor av anslaget kommer att användas för uppdrag år 2016.

2.6.4 Samlat beslut om uppdrag förbättrar planeringen

Vi noterar att regeringen tidigare oftast beslutade om uppdrag med särskild finansiering löpande under året. Från 2016 förefaller detta mönster ha ändrats genom att flera uppdrag med särskild finansiering nu finns beslutade i regleringsbrevet. I pengar rör det sig om ungefär tre fjärdedelar av de totalt 19 miljoner kronor som den särskilda finansieringen för uppdrag uppgår till (enligt uppgifter från april). Myndigheten uppger att ett mer samlat beslut om uppdragen för året och hur de ska finansieras ger myndigheten bättre förutsättningar att både planera och genomföra uppdragen. Verksamhetsåret blir då mer överblickbart.

2.7 Statskontorets sammanfattande analys

Förutsättningarna gav myndigheten en dålig start

Vissa ingångsvärden för Myndigheten för delaktighet var oklara vid sammanslagningen. Därför fick myndigheten en sämre start än nödvändigt. Inriktningen och omfattningen på det nya ansvarsområdet välfärdsteknologi var en av de saker som var otillräckligt utredda.

Regeringen överlät åt Handisam att fatta flera beslut som var viktiga för den nya verksamheten. Den snabba processen medförde bland annat att Handisam beslutade om verksamhetsövergången från Hjälpmedelsinstitutet innan regeringen hade beslutat om den nya myndighetens instruktion. Myndighetens behov av kompetens för att utföra det förändrade uppdraget blev en underordnad fråga, till följd av den omvända ordningen på besluten.

Myndigheten ska påverka andra med mjuka styrmedel

Den tvärsektoriella funktionshinderspolitiken präglas av att många aktörer ansvarar för att genomföra regeringens politik inom sina respektive områden. De statliga myndigheterna har ett särskilt ansvar för genomförandet. Samtidigt som ansvaret vilar på andra förväntas Myndigheten för delaktighet främja ett effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken. Myndigheten har i detta arbete endast mjuka styrmedel såsom information och kunskap att tillgå.

Myndighetens uppdrag är både brett och vagt

Regeringen anger i myndighetens instruktion ett brett spektrum av uppgifter. Dessa rör allt från att följa den tvärsektoriella funktionshinderspolitikens utfall till att upphandla ledarhundar. Innehållet i och målgrupperna för flera uppgifter är vagt angivna. Varken förarbetet eller instruktionen ger någon tydlig vägledning om hur myndighetens uppgifter ska avgränsas i förhållande till andra myndigheters. Regeringen har heller inte uttryckt några tydliga förväntningar om vad myndigheten ska åstadkomma för resultat inom ramen för det som myndigheten själv kan påverka. Detta öppnar för att myndighetens intressenter har olika förväntningar på verksamheten.

Vi tolkar förarbetet och regeringens uttalanden som att myndigheten i huvudsak ska arbeta på sektorsövergripande nivå gentemot andra myndigheter, kommuner med flera. Uppföljningen av funktionshinderspolitikens utfall utgör en viktig bas för myndighetens övriga uppgifter.

Regeringen är inte konsekvent i sin styrning

Samtidigt som regeringen förväntar sig att Myndigheten för delaktighet själv ska definiera sin roll och forma sina uppgifter styr man i hög grad verksamheten med särskilda regeringsuppdrag. Myndigheten har använt mellan

30 och 40 procent av sina totala medel för dessa uppdrag. I de fall myndigheten får särskilda medel för uppdragen uppstår en otydlighet om huruvida de är en del av eller ligger vid sidan av de instruktionsenliga uppgifterna.

Uppdragen ligger inte alltid i linje med regeringens tidigare uttryckta inriktning. Samtidigt som det finns en förväntan om att myndigheten ska arbeta sektorsövergripande är en del av uppdragen både sektorsspecifika och operativa, exempelvis inom välfärdsteknologi.

3 Organisation och intern styrning

Myndigheten för delaktighet har under sina två första år haft flera utmaningar att hantera. För ledningen har utmaningarna handlat om att föra samman två organisationer med olika typ av verksamhet, kultur och arbetsformer till en sammanhållen myndighet. Utmaningarna har även handlat om att tolka och operationalisera det delvis förändrade uppdraget, förankra det hos personalen samt hitta lämpliga former för att styra, utföra och kvalitetssäkra verksamheten. För medarbetarna har utmaningarna bland annat handlat om att hitta sin roll i organisationen och få tillräcklig vägledning för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på rätt sätt. Myndigheten har gjort framsteg i vissa avseenden, men det är många grundpelare som ännu inte är på plats.

3.1 Organisation och ansvarsfördelning

Myndigheten för delaktighet har cirka 55 anställda och bedriver sin verksamhet i Hjälpmedelsinstitutets tidigare lokaler i Sundbyberg. Myndigheten är en enrådighetsmyndighet. Den generaldirektör som har varit chef för myndigheten sedan starten avgick den 31 mars 2016. En vikarierande generaldirektör leder verksamheten fram till dess att regeringen har utnämnt en ny. När vi i det följande talar om generaldirektören eller ledningen avser vi den tidigare om vi inte anger något annat.

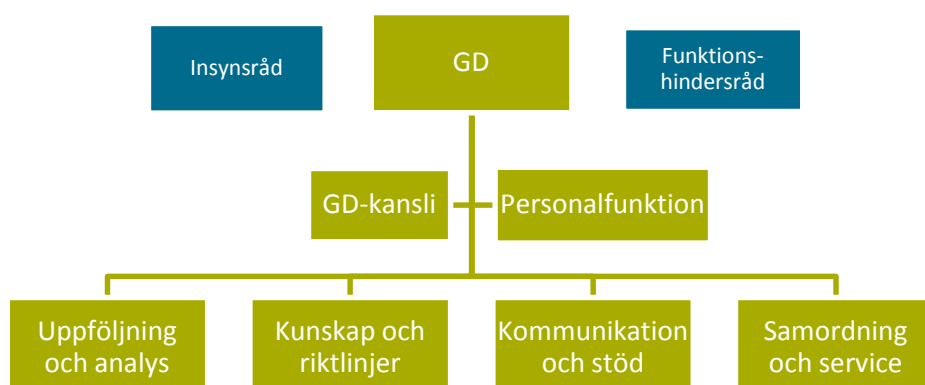
3.1.1 Verksamheten bedrivs i fyra avdelningar

Ledningen har gjort vissa justeringar av den organisation som Handisam beslutade om. Den 1 januari 2015 blev de tidigare fem avdelningarna fyra till antalet. Tre av avdelningarna svarar för kärnverksamheten och en för internt verksamhetsstöd. Generaldirektören har ett kansli med två personer som ger stöd till ledningen och svarar för internationell samordning. Därutöver finns en personalfunktion.

Personalchefen och cheferna för de fyra avdelningarna ingår i generaldirektörens rådgivande ledningsgrupp. Ledningsgruppen är en funktion för information, samordning, planering och ledning av myndighetens verksamhet och utveckling.³¹

³¹ Myndigheten för delaktighet 2015-06-24, *Arbetsordning för Myndigheten för delaktighet*. Ändringar införda till och med 2015-11-23.

Figur 2 Myndighetens organisation 2016



3.1.2 Myndigheten ska ha två rådgivande organ

Myndigheten för delaktighet ska enligt sin instruktion ha två rådgivande organ: ett insynsråd och ett kunskapsråd. Regeringen utsåg insynsrådets fem ledamöter ungefär ett år efter myndighetens start. Insynsrådet består av två parlamentariker samt en ledamot från vardera Socialstyrelsen, Synskadades Riksförbund och företaget Sodexo.

Myndighetens kunskapsråd ska ha högst tolv ledamöter vilka generaldirektören får utse enligt vissa kriterier. Utöver personer med vetenskaplig erfarenhet ska rådet ha företrädare för intresseorganisationer och näringslivet. Rådet ska lämna förslag på lämpliga områden för uppföljning och analys. Rådet ska också bistå myndigheten med kunskap och erfarenhet i frågor som avser rättigheter för personer med funktionsnedsättning och genomförandet av funktionshinderspolitiken.

Kriterierna för vilka ledamöter som ska vara representerade i kunskapsrådet medför vissa överlappningar i förhållande till de ledamöter som finns företrädade i insynsrådet.

3.1.3 Funktionshindersråd istället för kunskapsråd

Myndigheten har ännu inte inrättat ett kunskapsråd. Istället har myndigheten valt att fortsätta med det funktionshindersråd som Handisam inrättade 2013. Ledningen bedömde att tre rådgivande organ var för mycket att hantera under uppbyggnadsskedet. Funktionshindersrådet är myndighetens organ för infor-

mation, samråd och dialog med funktionshindersrörelsen. Överenskommelsen omfattar tre paraplyorganisationer och sträcker sig fram till strategiperiodens slut.³² Rörelsen har 12 ordinarie representanter i rådet.

3.1.4 Arbetsordningen var bland det första som sågs över

Myndighetens arbetsordning var bland det första som ledningen såg över.³³ Arbetsordningen anger vilka uppgifter varje avdelning ansvarar för och vilket ansvar som vilar på såväl chefer som medarbetare. Vi noterar att arbetsordningen är tydligare än den som gällde för Handisam. Den innehöll exempelvis ingen information om vilken verksamhet som myndighetens gruppchefer ansvarade för.³⁴

Myndighetens generaldirektör beslutar enligt arbetsordningen bland annat om

- årsredovisning och budgetunderlag
- styrmodell
- verksamhetsplan och budget
- yttranden och redovisningar till regeringen med flera.

Generaldirektören beslutar även i andra ärenden som bedöms vara av principiell karaktär eller av större betydelse. Sedan 2015 ingår generaldirektören i Rådet för statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst (Kunskapsstyrningsrådet).

Avdelningscheferna ansvarar för verksamheten, ekonomin och personalen inom sin avdelning. En av 20 utpekade uppgifter är att kvalitetssäkra verksamheten inom det egna ansvarsområdet. En annan är att säkerställa att medarbetarna är förtrogna med de mål och regler som gäller för verksamheten. Medarbetarna ska å sin sida vara förtrogna med värdegrunden för statsanställda och medverka till att målen nås. De ska också planera arbetet så att kvalitets- och beredningskrav kan tillgodoses. Myndighetens medarbetarundersökning från december 2015 visar att arbetsordningen inte är tillräckligt känd bland medarbetarna.

³² Handisam 2013-04-11, *Överenskommelse om funktionshindersråd*. Gäller till och med 2016-12-31. De tre paraplyorganisationerna är Handikappförbunden, Lika Unika och Nätverket Unga För Tillgänglighet. Av de 12 ordinarie representanterna är 8 från organisationer som ingår i Handikappförbunden.

³³ Myndigheten för delaktighet 2015-06-24, *Arbetsordning för Myndigheten för delaktighet*. Ändringar införda till och med 2015-11-23.

³⁴ Handisam 2012-02-24, *Arbetsordning för Handisam*.

3.1.5 Fördelningen av verksamhetsansvaret i organisationen

Arbetsordningen anger hur verksamhetsansvaret är fördelat på avdelningarna och personalfunktionen. Myndighetens fyra avdelningar har mellan 10 och 17 anställda. Avdelningen för kunskap och riktlinjer är störst medan avdelningen för samordning och service är minst.

Avdelningen för uppföljning och analys

Avdelningen för uppföljning och analys ansvarar för att följa upp och analysera levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning samt samhällsaktörernas insatser inom ramen för funktionshinderspolitiken. Avdelningen ansvarar även för myndighetens funktionshindersråd och panelen av personer med funktionsnedsättning. Andra uppgifter för avdelningen är att ansvara för myndighetens systematiska omvärldsbevakning och omvärldsanalys samt att ge stöd i uppföljningsfrågor.

Avdelningen för kunskap och riktlinjer

Avdelningen för kunskap och riktlinjer ansvarar för att utveckla och ta fram riktlinjer, metodstöd och verktyg. Avdelningen ansvarar också för uppgifterna att främja forskning och innovation inom myndighetens ansvarsområde. Andra uppgifter är att medverka i och att följa upp relevant standardisering samt beställa kunskapsöversikter och kunskapsunderlag.

Avdelningen för kommunikation och stöd

Avdelningen för kommunikation och stöd ansvarar för att samordna och utveckla myndighetens interna och externa information och kommunikation samt stödet till samhällets aktörer. Därutöver ansvarar avdelningen för produktionen av trycksaker, myndighetens digitala kanaler, press och media samt aktiviteter i sociala medier. Andra uppgifter är att följa upp och utvärdera myndighetens insatser inom kommunikation och stöd och svara för att myndighetens externa kommunikation är kvalitetssäkrad.

Avdelningen för samordning och service

Avdelningen för samordning och service ansvarar för myndighetens system för verksamhetsplanering, budget och uppföljning samt struktur för intern styrning och kontroll. Ansvaret omfattar även ekonomi och årsredovisning, juridiskt stöd, upphandling, lokaler, it och telefoni med mera.

Personalfunktionen

Personalfunktionen ansvarar för att samordna och utveckla myndighetens personalarbete och stödja cheferna i arbetsgivarrollen. Funktionen ansvarar på en övergripande nivå för myndighetens kompetensförsörjning, systematiska arbetsmiljöarbete, lönebildning samt samverkan och förhandlingar.

3.1.6 Valfärdsteknologi låg länge som ett projekt vid sidan om

Av arbetsordningen framgår inte vilken avdelning som ansvarar för frågor om valfärdsteknologi. Den projektgrupp som arbetar med regeringsuppdraget om valfärdsteknologi inom socialtjänsten låg länge som ett separat projekt vid sidan av linjeorganisationen. Sedan början av 2016 tillhör medarbetarna i projektet avdelningen för kunskap och riktlinjer.³⁵

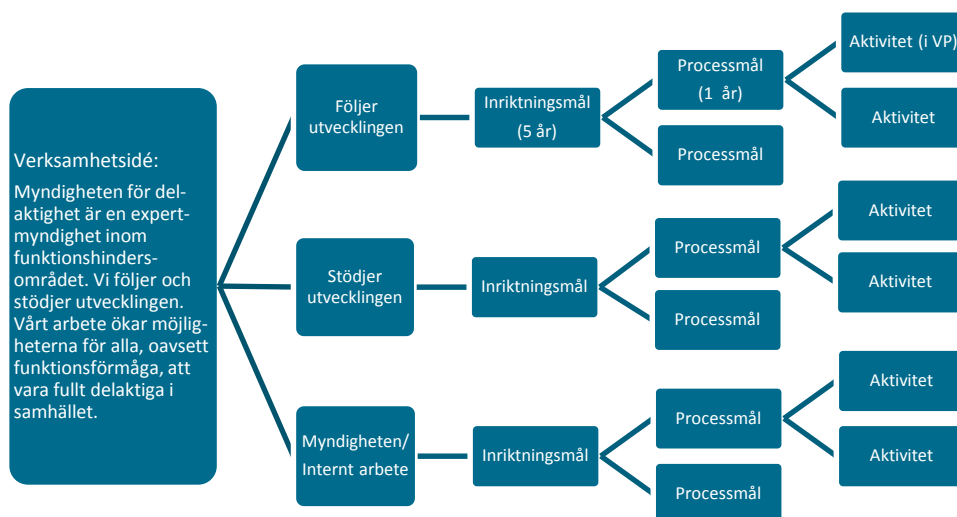
3.2 Styrmodellen och tolkningen av uppdraget

Ledningen för Myndigheten för delaktighet har sedan sammanslagningen av de två verksamheterna haft en ambition att bygga en ny expertmyndighet som kännetecknas av effektivitet, kvalitet, trivsel samt ordning och reda. Som framgår av kapitel 2 har regeringen genom sin styrning lagt ett stort ansvar på ledningen att tolka, avgränsa och konkretisera uppdraget. Som ett led i detta tog myndigheten under 2014 fram en styrmodell som tillämpas sedan 2015.

3.2.1 Verksamhetsidé kompletteras med mål på olika lång sikt

Styrmodellen innehåller en verksamhetsidé med tre inriktningsmål på fem års sikt och ett antal processmål som gäller för det närmsta året. Modellen omfattar även myndighetens arbetsordning och verksamhetsplan, samt en vision som ännu inte är formulerad. Processmålen är kopplade till aktiviteter i verksamhetsplanen. I figur 3 har vi gjort en skiss av modellen.

Figur 3 Myndighetens styrmodell



³⁵ Information på <http://mfd.se/om-mfd/kontakta-oss/medarbetare/> 2016-02-12. Flera anställda var då placerade under projektledaren, inte under någon avdelningschef.

3.2.2 Tre verksamhetsområden som bas för styrningen

Styrmodellen innehåller tre verksamhetsområden. Kärnverksamheten är indelad i områdena Följer utvecklingen respektive Stödjer utvecklingen. Ett tredje verksamhetsområde avser myndighetens interna arbete. Verksamhetsområdet Stödjer utvecklingen är det största och omfattar verksamheten vid avdelningen för kunskap och riktlinjer, avdelningen för kommunikation och stöd och vissa regeringsuppdrag inom avdelningen för uppföljning och analys. Området står för cirka 70 procent av myndighetens kostnader 2015 när alla gemensamma kostnader (overhead) har fördelats. Verksamhetsområdet Följer utvecklingen omfattar stora delar av verksamheten vid avdelningen för uppföljning och analys. Övriga 30 procent av myndighetens kostnader kan hänföras hit.

3.2.3 Målen har ofta fokus på internt utvecklingsarbete

Många av de mål som myndigheten har formulerat på både ett och fem års sikt avser internt utvecklingsarbete av olika slag. De ettåriga målen speglar ofta ambitioner om ordning och reda, ökad produktkvalitet och att få en viss verksamhet på plats. Målen avspeglar sällan önskvärda effekter av verksamheten, till exempel ett önskat tillstånd i omvärlden eller en förändring för en specifik målgrupp som går att mäta eller följa upp på annat sätt.

Aktivitetserna i verksamhetsplanen visar att myndigheten har ett stort behov av att hitta sin roll och att utveckla både kärnverksamheten och sina interna rutiner. Vi uppskattar att drygt hälften av de totalt 64 aktiviteterna i verksamhetsplanen för 2016 avser olika typer av utvecklingsinriktade aktiviteter.

3.2.4 Målen speglar höga ambitioner med verksamheten

Myndighetens inriktningsmål som tar sikte på 2020 är ambitiösa. Eftersom de inte är särskilt konkreta blir de samtidigt svåra att följa upp och bedöma ett utfall mot. I exempelvis inriktningsmålet för Stödjer utvecklingen preciserar myndigheten varken vilken kunskap, vilka verktyg eller samhällsaktörer som avses.

De ettåriga processmålen har hittills varit ett sätt att konkretisera inriktningsmålen. Av figur 4 framgår inriktningsmålen och ett urval av processmålen för 2015. Processmålen omfattar i regel inte regeringsuppdragen. Uppdragen ligger samlade sist i verksamhetsplanen och är därmed inte heller tydligt kopplade till något inriktningsmål. Myndigheten planerar att komplettera modellen med avdelningsspecifika inriktningsmål för att underlätta operationaliseringen av de övergripande inriktningsmålen.

Figur 4 Myndighetens inriktningsmål till 2020 för de tre verksamhetsgrenarna och ett urval av processmål som skulle nås under 2015

Mål att nå till 2020	Mål att nå under 2015
<p>Följer</p> <p>Vi kan på ett tillförlitligt sätt beskriva situationen och utvecklingen vad gäller möjligheter för alla människor, oavsett funktionsförmåga, att vara delaktiga i samhället.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunuppföljningen 2015 har genomförts med högre svarsfrekvens. Uppföljningssystemet har konsoliderats och validerats. En plan för fortsatt utvecklingsarbete har beslutats. • De strategiska myndigheternas insatser och mätningar 2015 har redovisats och följts upp. • Förutsättningarna för uppföljning inom områdena utbildning, tillgänglighet och delaktighet för barn med funktionsnedsättning har utretts. • En modell för systematisk omvärldsbevakning är beslutad och har börjat användas.
<p>Stödjer</p> <p>Vår kunskap och våra verktyg bidrar till samhällsaktörernas utvecklingsarbete och en ökad medvetenhet i samhället så att alla, oavsett funktionsförmåga, kan vara delaktiga.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formerna för arbete med forskning och innovation är beslutade och arbete i strukturerade former har inletts. • Standardiseringsarbetet bedrivs och följs upp i planlagda former och är kvalitetssäkrat utifrån resurseffektivitet och integrering med övriga processer. • Vilket stöd som erbjuds till myndigheter och kommuner har tydliggjorts och kvalitetssäkrats samt organiserats på ett ändamålsenligt sätt. • Kännedomen om myndighetens uppdrag och roll har ökat hos myndighetens intressegrupper.
<p>Myndigheten</p> <p>Vårt arbete präglas av effektivitet, kvalitet, helhetssyn och tillgänglighet. Vi är en attraktiv arbetsgivare och trovärdig aktör.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Myndigheten har tillfredsställande system för intern styrning och kontroll, kompetensförsörjning, personalarbete och kvalitetsarbete. • Systemen för dokumenthantering och interninformation är tydliggjorda, effektiva, kvalitetssäkrade och präglade av mottagarperspektiv. • Deltagandet i nätverk och liknande är analyserat, beslutat och följs upp utifrån resurseffektivitet, förenlighet med verksamhetens inriktning och myndighetens prioriteringar.

3.2.5 Tiden för förändringsarbetet har underskattats

Myndigheten har underskattat den tid som förändringsarbetet kräver. Detta yttrar sig bland annat i bristande måluppfyllelse och att målen därför skjuts framåt i tiden. För 2016 har elva processmål sitt ursprung i de mål som skulle nås under 2015. Vi uppskattar att det motsvarar närmare två tredjedelar av målen.

Några chefer menar att myndigheten har en tendens att planera in för mycket i verksamhetsplanen i förhållande till vad man klarar av att genomföra. Vi tolkar detta som att myndigheten även har svårt att prioritera. Våren 2016 har myndigheten ingen konkret plan för hur den avser att prioritera bland utvecklingsbehoven på kort respektive lång sikt. Myndigheten har inte heller gjort

någon riskanalys som omfattar myndighetens utvecklingsarbete. Redan 2014 konstaterade myndigheten att den generella riskmedvetenheten var låg. Därutöver var myndighetens samlade arbete med riskanalys och riskhantering relativt outvecklat.³⁶

3.2.6 Ingen tydlig uttolkning av uppdraget i styrdokumentet

Myndigheten har ännu inte förmått tolka sitt samlade uppdrag och sin roll i funktionshinderspolitiken. Ingångsvärdena för och utfallet av de interna diskussioner som myndigheten har fört är knapphändigt dokumenterade i form av presentationer i Powerpoint. Varken styrmodellen eller verksamhetsplanerna innehåller någon kompletterande text där myndigheten mer utförligt diskuterar tolkningar, vägval eller verksamhetens inriktning och prioriteringar. Myndighetens budgetunderlag innehåller i vissa delar resonemang om uppdraget, men främst vad gäller utvecklingsbehov.

3.2.7 Diskussion om uppdraget men för lite om sakfrågorna

Ledningsgruppen har sedan i maj 2014 återkommande diskuterat uppdraget och dess inriktning. Vår genomgång av generaldirektörens presentationsmaterial för personalen visar att medarbetarna involverades i diskussionen främst under det första året. Under denna tid hade myndigheten personalmöten och dialogdagar. De presentationer som har utgjort underlag för diskussionerna är dock inte så utförliga att vi kan utläsa de närmare tankarna om verksamheten.

De medarbetare som vi har samtalat med menar att verksamhetens sakinnehåll har ägnats för lite uppmärksamhet. Medarbetarna tycker inte heller att de har fått tillräcklig återkoppling om hur ledningen har tagit hand om de idéer och förslag som personalen har fört fram. De har därför inte känt sig tillräckligt delaktiga i förändringsarbetet. En del andra har dock framfört att personalen har jobbat mer mot än med ledningen. Vissa har inte velat acceptera ledningens inriktning utan driver sin egen linje.

3.2.8 Många tolkningar av vad myndigheten ska göra

Flera av dem vi har intervjuat menar att instruktionen ger utrymme för många tolkningar av uppdraget och att de flesta i organisationen därför kan finna stöd för just sin tolkning. Av medarbetarna menar flera att myndigheten tydligare borde ta utgångspunkt i instruktionens portalparagraf och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. På sin webbplats beskriver myndigheten att den arbetar utifrån ett rättighetsperspektiv. Vi har

³⁶ Myndigheten för delaktighet 2015-02-19, *Risk- och sårbarhetsanalys 2014*. Bristerna gällde dock inte it-verksamheten.

svårt att utläsa av myndighetens styrmodell och aktiviteter hur rättighetsperspektivet, och de tre andra perspektiven som anges i instruktionens portalparagraf, tolkas och hur det påverkar verksamhetens utformning.

3.2.9 Myndighetsnamnet bidrar inte till tydlighet om uppdraget

Flera i personalen är kritiska till myndighetens namn. Både personalen och några av myndighetens intressenter menar att namnvalet inte har bidragit till att göra myndighetens uppdrag tydligare och enklare att kommunicera. Någon av intressenterna framför att begreppet delaktighet är för vagt och riskerar att ta bort fokus från frågor om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Företrädare för en av de strategiska myndigheterna menar att namnet signalerar att det är en enda myndighet som arbetar för delaktighet, trots att ansvaret vilar på många.

Myndighetsnamnet är enligt flera inte inarbetat och allmänt känt. Att det förhåller sig så beror till en del på problemen i myndighetens kommunikationsfunktion (se avsnitt 3.3.14). Ett lite udda exempel på bristande kommunikation, men ändå talande, är att myndighetens personal och besökare under två års tid har passerat skyltar i tunnelbaneuppgången som visar vägen till Hjälpmedelsinstitutet istället för till Myndigheten för delaktighet.

3.2.10 Rollen som expertmyndighet är omstridd

Rollen som expertmyndighet på funktionshindersområdet har varit omdiskuterad internt. Medarbetarundersökningen från december 2015 visar att ungefär hälften kan identifiera sig med rollen medan en fjärdedel inte kan det. Våra intervjuer visar att de flesta inte har en klar bild av vad rollen innebär. Medan vissa tolkar att myndigheten ska bestå av experter på olika områden menar andra att det är myndigheten som helhet som ska vara expert. Det senare skulle därmed handla om att myndigheten har god kunskap om systemet och politiken samt frågor om funktionshinder och tillgänglighet på ett generellt plan. Några beskriver det som att myndigheten bör fungera som en hängränna i ett system med stuprör. En av de externa intressenter vi har talat med anser att myndighetens roll bör vara att ha ett helikopterperspektiv på frågor om funktionshinder.

Generaldirektören har känt sig osäker på vad regeringen har för förväntningar på expertrollen, men har drivit en inriktning mot att producera och sprida kunskap av god kvalitet till nytta för regeringen med flera. I budgetunderlaget för 2017–2019 beskriver myndigheten att ett viktigt utvecklingsområde framöver är att skapa en expertmyndighet med hög trovärdighet. Myndigheten betonar behovet av att skapa väl fungerande system och rutiner. Den vikarierande generaldirektören överväger att ta bort begreppet expertmyndighet ur verksamhetsidén. Vi tolkar dock att den tidigare generaldirektörens övergripande inriktning i övrigt ligger fast.

3.2.11 Målgruppernas behov är ännu inte analyserade

Myndigheten för delaktighet har ännu inte identifierat sina olika målgrupper för att sedan analysera hur den bäst ska bistå dem med underlag, kunskap och stöd. Ett sådant ställningstagande kräver att myndigheten även klargör målgruppernas inbördes prioritering och analyserar deras behov. Flera menar att målgruppsanalysen och myndighetens identitet hänger samman med myndighetens kommunikationsplattform. Den handlar bland annat om på vilket sätt och genom vilka kanaler myndigheten ska kommunicera med och stödja målgrupperna.

Myndigheten bygger under 2016 upp sin kommunikation från grunden. Arbetet med en kommunikationsplattform och en målgruppsanalys samt en policy och plan för kommunikation beräknas vara klart i slutet av 2016. En ny webbplats ska också lanseras under året. Den främsta förklaringen till att arbetet är försenat är att myndighetens kommunikationsfunktion inte har fungerat tillfredsställande under två års tid (se avsnitt 3.3.14).

3.2.12 Olika tolkning av de primära målgrupperna

Målgruppsanalysen och kommunikationsplattformen verkar angelägna. Vi noterar att det i myndigheten finns olika bilder av mot vilka målgrupper myndigheten ska arbeta, men också på vilken organisatorisk nivå man ska arbeta mot målgrupperna. Medan vissa talar om regeringen, statliga myndigheter och kommuner i allmänna ordalag talar andra mer specifikt om till exempel skolor och gestaltungsprofessionen. Med det senare avses ingenjörer, konsulter och samhällsplanerare som på exempelvis en kommuns uppdrag arbetar med tillgänglighet.

Flera anser att funktionshindersrörelsen är en viktig målgrupp eller till och med den viktigaste målgruppen för myndigheten. Genom myndighetens rapportering om politikens utfall får förbunden underlag för politiska påtryckningar.

3.3 Interna rutiner och arbetssätt

När myndigheten blev större medförde det andra krav på styrningen och uppföljningen av verksamheten och även krav på mer formaliserade arbets- och beslutsrutiner. Sammanslagningen innebar samtidigt att myndigheten övertog Handisams interna styrdokument, rutiner och it-lösningar med mera. Detta har medfört att tidigare dokument och rutiner gäller till dess att myndigheten har beslutat något annat.

3.3.1 Bättre ekonomiadministration och planeringsrutiner

Myndigheten för delaktighet prioriterade inledningsvis att få ordning på de ekonomiadministrativa rutinerna. Handisams ekonomisystem och löpande ekonomiska kontroll hade inte fungerat tillfredsställande, och myndigheten

ägnade därför tid åt att styra upp verksamhetsplaneringen, budgetarbetet och den tertialvisa uppföljningen.

Många av dem vi har intervjuat uppger att dessa processer nu börjar hitta sina former. Avdelningen för samordning och service vill dock gärna se att uppföljningen mot verksamhetsplanen blir effektivare.

3.3.2 Andra administrativa rutiner fungerar i huvudsak bra

Myndigheten för delaktighet har även utvecklat sina övriga administrativa rutiner. En konsult granskade flera rutiner under våren 2016 och har bedömt att de är lämpliga i förhållande till de regler som en statlig myndighet ska följa. Rutinerna avser bland annat hanteringen av fakturor, löner och resor, post och diarium samt anläggningstillgångar. Konsulten menar dock att myndigheten behöver förbättra sina rutiner för arkivering, upphandling och projektadministration. Även den praktiska tillämpningen av de rutiner som myndigheten har infört kan bli bättre. Konsulten pekar bland annat på att underlagen för myndighetens upphandling ibland är bristfälliga och att arbetet ofta utförs under tidspress.³⁷

3.3.3 Enighet om att myndighetens övriga rutiner inte fungerar

De chefer och medarbetare som vi har intervjuat är överens om att många av myndighetens övriga interna rutiner och processer inte fungerar tillfredsställande eller att rutiner helt saknas. Myndighetens medarbetarundersökning visar liknande resultat. Chefer och medarbetare har dock olika syn på dels behovet av rutiner, dels hur utförliga eller omfattande de bör vara.

Ledningen har sett behov av rutiner för att kunna leva upp till det statliga administrativa regelverket och ambitionerna om en effektiv verksamhet som levererar med kvalitet. Det finns dock medarbetare som inte ser något behov av beredningsprocesser, kvalitetssäkringsrutiner och av att myndigheten blir mer förvaltningsmässig. Andra menar att de rutiner som myndigheten har skapat eller vill skapa är för byråkratiska för en myndighet med drygt 50 anställda. Flera chefer menar dock att många medarbetare inte har varit vana vid att bli styrda och arbeta systematiskt. De framhåller också att när det saknas rutiner för arbetet skapar det extra jobb som stjälar tid från uppgiften att leda verksamheten.

3.3.4 Berednings- och beslutsrutinerna är inte effektiva

Myndigheten har haft svårt att hitta bra former för sin beredning. Vårt samlade intryck av intervjuerna är att varken ledningsgruppens möten eller generaldirektörens tidigare beredningsmöten har varit effektiva. Detta har medfört

³⁷ Calona Ekonomikonsult 2016-04-18, *Granskning av administrativa rutiner Myndigheten för delaktighet*.

att beslut har skjutits på framtiden eller inte blivit fattade. Därmed har viktiga processer i verksamheten avstannat.

Beredningsmöten med generaldirektören infördes i september 2015 som ett sätt att avlasta ledningsgruppen så att den kunde lägga tid på rätt saker. Ett halvår senare återgick myndigheten till de tidigare rutinerna med att ledningsgruppen hanterar alla ärenden utan föregående beredning. Den vikarierande generaldirektören har inte fattat några beslut i frågan, men hanterar tills vidare vissa ärenden direkt med berörd avdelning.

3.3.5 Flera förklaringar till problemen i beslutsfattandet

I våra intervjuer har vi hört flera förklaringar till varför beredning och beslutsfattande inte fungerar tillfredsställande. En sådan förklaring är att olösta frågor om uppdraget och andra problem i verksamheten tenderar att styra diskussionen i en riktning som ligger utanför det ärende som ledningsgruppen ska behandla. Ledningsgruppen har inte heller varit enig om hur verksamheten bör bedrivas, vilket kan ha bidragit till ofokuserade diskussioner. Dessutom har det skett flera chefsbyten under de två första åren som har gjort det svårt för ledningsgruppen att bli sammansvetsad.

En annan förklaring är att det inte är tydligt uttalat vilken typ av ärenden som ledningsgruppen ska bereda och generaldirektören besluta om. Ledningsgruppen hanterar stora och strategiskt viktiga frågor, men även små och verksamhetsnära frågor. Det har också hänt att vissa strategiskt viktiga frågor inte har kommit upp på ledningsgruppens bord, eller kommit upp så sent att inriktningen har varit svår att påverka. Generaldirektörens ambition att få överblick och kontroll över verksamheten och förändringsarbetet har medfört att många ärenden har behövt hanteras av ledningsgruppen och generaldirektören. Det finns samtidigt både chefer och medarbetare som anser att fler ärenden borde delegeras till avdelningscheferna att besluta om. Arbetsordningen verkar därför inte tillräckligt tydlig med i vilka principiella eller större ärenden som generaldirektören ska besluta.

Ytterligare en förklaring är att rapporter, remissvar och andra underlag som ska upp för beredning och beslut ofta har inkommit sent. Ibland har underlagen också varit dåligt förberedda av den ansvariga avdelningen. Med det menas att det till exempel har varit oklart vilken fråga som ska stämmas av och vilket förslag eller vilka handlingsalternativ ledningsgruppen ska diskutera och generaldirektören ta ställning till. Ledningen har sedan hösten 2015 försökt att styra upp dels hur underlagen ska vara utformade, dels ange tidpunkten för när de ska vara inlämnade. Rutinen har lett till förbättringar i båda avseendena, men alla följer inte rutinerna. Detta leder till merarbete för både ledningen och ledningsstödet.

3.3.6 Ledningen har velat införa rutiner för bättre kvalitet

Ledningen har med olika metoder försökt att få bättre kvalitet i det som myndigheten producerar och levererar, bland annat genom beredningsrutinerna. Vad kvalitetskraven inbegriper är inte uttalat. Vi har genom intervjuerna uppfattat att myndigheten strävar efter att rapporter och remissvar ska ha ett innehåll och en analys som är

- saklig
- väl underbyggd
- ligger på rätt nivå i förhållande till myndighetens uppdrag
- pedagogiskt framställd
- lättläst och språkligt korrekt.

I saklighet inryms att myndigheten inte ska bedriva opinion eller företräda särintressen. Myndigheten har även som ambition att framstå som en tydlig avsändare som talar med en röst, och det ska kvalitetssäkringen bidra till att uppfylla.

Under ett halvår 2014–2015 anställde myndigheten tillfälligt en person för att få hjälp med att skapa rutiner för projektarbete, kvalitetssäkring och remiss-hantering. Insatserna kom i hög grad att handla om att mer operativt stödja ledningen i kvalitetssäkringen. Det var inte så uppskattat av personalen. Flera av dem vi har intervjuat förklarar det med att många medarbetare sedan tidigare var ovana vid att få synpunkter och andras perspektiv på sitt arbete. Vi noterar att det finns medarbetare som tolkar kvalitetssäkring och synpunkter från cheferna och generaldirektören som detaljstyrning eller misstro.

3.3.7 Ännu ingen fastställd rutin för kvalitetssäkring

Avdelningscheferna ansvarar för kvalitetssäkringen enligt arbetsordningen. Myndigheten har, med undantag för remisser, ingen fastställd rutin för hur myndighetens produkter ska kvalitetssäkras internt och externt. I dag omfattar chefernas kvalitetssäkring främst planeringsfasen och slutfasen, när text och slutsatser ska bearbetas.

Genom att det saknas fastställda rutiner är det upp till varje avdelningschef och projektledare att avgöra i vilken mån man har en intern referensgrupp och bjuder in externa personer att lämna synpunkter. Avdelningen för uppföljning och analys uppger att de ibland arbetar med avdelningsinterna referensgrupper. När avdelningen ska bedöma de 22 strategiska myndigheternas rapporter ingår enligt uppgift även personal från de två övriga kärnavdelningarna i bedömningsgruppen.

3.3.8 Cheferna behöver stöd i sin kvalitetssäkring

Cheferna är eniga om att kvalitetssäkringen tar mycket tid och att de skulle behöva stöd och avlastning i detta arbete. Sedan något år tillbaka svarar generaldirektörens ledningsstöd för viss kvalitetssamordning av remisser, rapporter och regeringsuppdrag. Arbetet handlar även om att göra mer operativa insatser som att redigera texter, oftast när det är kort tid kvar för publicering eller avrapportering. Ledningen har föreslagit att myndigheten ska anställa en kvalitetssamordnare, men det har mött motstånd från de fackliga organisationerna. Myndighetens vikarierande generaldirektör har dock för avsikt att förstärka ledningsstödet med en tjänst för att utveckla de interna processerna och stärka myndighetens kvalitetsarbete. Parallellt med detta finns planer på att satsa på utbildning för personalen.

3.3.9 En rutin för remisshantering är på plats

Myndigheten för delaktighet svarar på 20–25 remisser per år. Sedan i oktober 2015 har myndigheten en beslutad rutin för hur man ska hantera remisser. Den uppdaterades i januari 2016. Rutinen klargör att avdelningschefen ansvarar för att yttrandet bereds av en lämplig handläggare och att förslaget som lämnas till generaldirektören är kvalitetssäkrat till både innehåll och form. Generaldirektören kan dock delegera beslutanderätten. Synpunkterna i yttrandet ska uttrycka myndighetens samlade bedömning. I beredningen ska därför ansvarig avdelning som regel samråda med andra avdelningar. Om generaldirektören ska besluta så ska yttrandet alltid granskas både juridiskt och språkligt.³⁸

Generaldirektörens ledningsstöd är involverat i kvalitetssäkringen av de remisser som generaldirektören beslutar om. Insatserna handlar bland annat om att lyfta yttrandet till en principiell och övergripande nivå så att myndigheten inte lämnar synpunkter på detaljer som andra bättre kan svara för. Insatserna handlar även om att få en mer saklig prägel på svaren.

3.3.10 Inga enhetliga rutiner för projektarbete

Både chefer och flera medarbetare som vi har intervjuat menar att myndighetens projektarbete och rutinerna för detta behöver förbättras. Myndigheten har än så länge inga enhetliga rutiner för hur man startar, styr och genomför projekt eller aktiviteter som följer av regeringsuppdrag och verksamhetsplan. I mars 2015 tog myndigheten fram ett förslag till projektstyrningsprocess med tillhörande mallar för projektdirektiv och projektplan. Dokumenten är inte beslutade, men de tillämpas ändå i valda delar. Myndigheten har till exempel mallar för projektplaner och aktivitetsplaner. Enligt dessa ska målgrupper samt tydliga, mätbara och realistiska mål för arbetet framgå av planen. Planen

³⁸ Myndigheten för delaktighet 2016-01-11, *Rutin för hantering av remisser*.

ska även innehålla en riskanalys och beskriva hur kvalitetssäkringen ska gå till.

3.3.11 Projektstyrning tillämpas för vissa regeringsuppdrag

För ett par av myndighetens större regeringsuppdrag tillämpas förslaget till projektstyrningsmodell i stora drag. Det gäller uppdragen om digitala tjänster och att sprida kunskap om FN-konventionen.³⁹ Dessa båda projekt leds av en projektledare och har en styrgrupp med generaldirektören som ordförande. Projektgrupperna har upprättat en projektplan där man bland annat anger mål och intresser för projektet samt beskriver genomförande och tidplan.

Projektplanerna följer i flera avseenden inte det som framgår av mallen. De uppsatta målen i de två projektplanerna är i huvudsak antingen relativt övergripande eller handlar om konkreta insatser. Hur myndigheten ska följa upp och bedöma utfallet i förhållande till projektets syfte och mål behandlas översiktligt eller inte alls. Båda projektplanerna saknar en riskanalys. Kvalitetssäkringen i båda projekten handlar i huvudsak om att knyta en intern eller extern referensgrupp till projektet. Vad referensgrupperna ska bidra med eller hur kvalitetssäkringen ska gå till framgår inte. Till projektet om digitala tjänster har man dock knutit en forskare som ska följa arbetet för att ge förutsättningar för ökat lärande.

3.3.12 Planer finns för vissa av verksamhetsplanens aktiviteter

Myndigheten uppger att en aktivitetsplan bör tas fram för övriga aktiviteter i verksamhetsplanen, det vill säga de aktiviteter som inte bör ha en projektplan. Det finns också en mall för detta. Vi har tittat på ett urval av aktiviteter för 2015 och konstaterar att det inte finns aktivitetsplaner för alla. Däremot finns det en arbetsplan, handlingsplan, projektbeställning eller ett direktiv för aktiviteten. De planer vi har tittat på är utformade på olika sätt.

Regeringsuppdraget om att föreslå en struktur för den framtida funktionshinderspolitiken styrs inte på samma sätt som de två uppdrag som vi nämnde i avsnitt 3.3.11. För detta uppdrag har projektgruppen istället tagit fram en arbetsplan.⁴⁰ Den innehåller ett syfte och en detaljerad tidplan där det framgår vilka externa intresser som ska involveras i arbetet. Ledningsgruppen fungerar som styrgrupp. Utöver att rapporten ska språkgranskas framgår det inte hur kvalitetssäkringen ska gå till och av vem. Förslagen ska dock förankras hos berörda aktörer.

³⁹ Projektplan för Digitala tjänster och teknik inom socialtjänst och hemsjukvård, 2015-09-09. Projektplan för Konventionsuppdraget, 2016-03-06.

⁴⁰ Arbetsplan för Post-strategin, 2015-09-04.

3.3.13 Ingen välfungerande dokumenthantering

Enligt myndighetens medarbetarundersökning anser lite drygt hälften av personalen att myndighetens internkommunikation och dokumenthantering inte fungerar väl. Detta har delvis sin förklaring i att myndighetens intranät har en uppbyggnad som gör det svårt att hitta dokument och att bedöma vilken version som är den senaste. Det finns heller ingen central styrning av vad som läggs ut på intranätet. Flera beskriver det som att dokumenten ”finns i sjön” och att det är en slump om man hittar rätt. Styrdokument och rutiner som inte går att hitta och som inte heller har kommunicerats tillräckligt till personalen existerar i praktiken inte. Myndigheten har inte tagit ställning till hur intranätet ska utvecklas.

3.3.14 Rutinerna för kommunikation är under uppbyggnad

Rutinerna för myndighetens interna och externa kommunikation har inte fungerat sedan sammanslagningen och är nu under uppbyggnad. Problemen ligger på flera plan. De handlar bland annat om oklarheter över vad myndigheten ska kommunicera, chefsproblem under en längre tid, kompetensbrist och en ovilja eller ovana vid att arbeta med kommunikation på en mer strategisk nivå.

Avdelningen för kommunikation och stöd har till följd av detta haft stora arbetsmiljöproblem. Detta har bidragit till att myndigheten ännu inte har gjort en målgruppsanalys och att det saknas rutiner för att ta fram och publicera en rapport eller annat kommunikationsmaterial. Andra konsekvenser är bland annat förseningar i utvecklingen av kommunikationsplattformen och webbplatsen samt att de andra avdelningarna ibland har fått ta in kommunikationskonsulter för sina projekt. Problemen på avdelningen är en starkt bidragande orsak till att myndigheten ännu inte har hittat formerna för hur den ska utföra sitt kunskapspridande och stödjande uppdrag.

Den konsult som myndigheten anlidade i slutet av 2015 för att analysera verksamheten och ta fram en handlingsplan för avdelningen har sedan årsskiftet en tillfällig anställning som avdelningschef under den period som myndigheten rekryterar en ordinarie chef. Myndigheten beräknar att en ordinarie chef kan tillträda i augusti 2016.

3.3.15 Omvärldsbevakningen behöver systematiseras

Myndighetens omvärldsbevakning baseras i dag främst på enskilda medarbetares iakttagelser och intresseområden. Avsikten är att ta fram och införa en modell för att mer systematiskt bevaka och analysera omvärlden. En sådan modell är viktig av flera skäl. Tjänstemän i Socialdepartementet har framfört till oss att omvärldsanalysen är viktig för att myndigheten ska kunna lämna mer träffsäkra förslag på hur funktionshinderspolitiken kan förbättras. En av myndighetens intressenter menar att den behövs för att myndigheten ska kunna identifiera större trender och välja insatser för en djupare analys. Vi

uppfattar att ledningens ambition är att införa en bevakning som ger underlag för fördjupningar och prioriteringar.

I slutet av 2015 lät myndigheten en konsult göra en förstudie av hur omvärldsbevakningen och omvärldsanalysen skulle kunna utformas. Konsultens förslag innebär en omfattande bevakning eftersom den behöver täcka både nationella och internationella frågor inom funktionshindersonrådet. Konsulten bedömer att mellan fem och tio medarbetare behöver arbeta med bevakningen vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter. Arbetet bör ledas av en intern eller extern processledare.⁴¹

Myndigheten har konsultens förslag att utgå ifrån men behöver bestämma bland annat ambitionsnivå, organisation och resursåtgång för uppgiften. En sådan aktivitet ligger i verksamhetsplanen för 2016. Aktiviteten har dock prioriterats ned och ska provas vid nästa tertialuppföljning.

3.4 Kompetens och samarbete

Personalens kompetens och samarbetet inom organisationen är viktiga förutsättningar för myndighetens möjlighet att kunna åstadkomma resultat. Myndigheten för delaktighet har ännu inte gjort en samlad analys av vilken kompetens den behöver för att klara det förändrade uppdraget. Inte heller Handisam eller Socialdepartementets utredare gjorde en sådan analys innan sammanslagningen. Utöver så kallade lärandeluncher har myndigheten inte gjort några större insatser för att utveckla personalens kompetens. Ett exempel på mindre insatser från 2015 är utbildning om statstjänstemannarollen och arbete i statsförvaltningen för en handfull medarbetare.

3.4.1 En mix av personal vid samtliga avdelningar

Alla avdelningar har en mix av personal från Hjälpmedelsinstitutet och Handisam. Myndigheten har också nyanställt, dels för att ersätta dem som har slutat eller är tjänstlediga, dels för att bemanna nya funktioner. Bland annat har man rekryterat personal till funktioner som personalchef, controller, jurist och ledningsstöd.

Av de anställda vid avdelningen för kunskap och riktlinjer är flertalet från Hjälpmedelsinstitutet. Avdelningen har även ett antal projektanställda för regeringsuppdrag inom välfärdsteknologi. Bland personalen finns kompetenser som exempelvis arbetsterapeut och arkitekt. Vid avdelningen för uppföljning och analys är samtidigt mer än hälften av personalen ny sedan sammanslagningen. De nya kompletterar personal från främst Handisam. Personalen på den här avdelningen är framför allt samhällsvetare.

⁴¹ Nobicon Nordic, *Myndigheten för delaktighet: Förstudie omvärldsbevakning och omvärldsanalys*.

Några av dem vi har intervjuat menar att sammanslagningen har medfört att Myndigheten för delaktighet har fått en kunskapsbas som spretar. Både Handisam och Hjälpmedelsinstitutet hade experter, men de var experter på olika saker och kunskapen var olika djup.

3.4.2 Kompetensbehovet ska analyseras hösten 2016

Myndigheten ska inventera och analysera organisationens samlade kompetensbehov under hösten 2016. Det främsta skälet till att behovet inte har analyserats tidigare är att den nuvarande visstidsanställda personalchefen var på plats först våren 2016. Ett annat framfört skäl är att myndigheten innan dess behöver bestämma inriktningsmål för avdelningarna.

För att kunna utföra regeringsuppdragen och få stöd i utvecklingsarbetet har myndigheten både anlitat konsulter och projektanställt personal. Av myndighetens totala lönekostnader år 2014 och 2015 utgjorde cirka 7 procent kostnader för visstidsanställd personal. För 2016 beräknar myndigheten att andelen kommer att uppgå till 11 procent.

3.4.3 Ett underskott på strategisk kompetens

Cheferna uppger i samtalen med oss att myndigheten har många kompetenta medarbetare, men att man generellt sett har ett underskott på strategisk kompetens och ett överskott på operativ kompetens. Det finns många som har djup kunskap på vissa områden och som också är vana att föra ut den i direkta kontakter med olika intressenter.

För att myndigheten dels ska kunna bli mer systematisk i sitt kunskapsfrämjande uppdrag, dels nå ut med kunskap till fler behöver myndigheten arbeta på ett annat sätt. Därför bedömer cheferna att myndigheten behöver satsa på både kompetensförstärkning och kompetensutveckling. De ser bland annat behov av fler erfarna utredare eller analytiker samt kommunikatörer som kan arbeta strategiskt och med moderna medier.

3.4.4 Lite samarbete över avdelningsgränserna

Myndigheten har generellt sett lite samarbete över avdelningsgränserna. Det framgår både av våra intervjuer med chefer och medarbetare och av medarbetarundersökningen. Bristen på samarbete kan bland annat förklaras av att varje avdelning har haft fullt upp med att få fart på sitt eget ansvarsområde och komma fram till hur man ska ta sig an uppgifterna.

Det samarbete som förekommer i organisationen baseras främst på personliga kontakter, eftersom det inte finns några rutiner för gemensam beredning och projektarbete. Det tillhör undantagen att projekt har bemannats med personal från flera avdelningar. Ett par av dem vi har intervjuat pekar dock på att den

nya remissrutinen bidrar till beredning över avdelningsgränserna. Sammantaget innebär bristen på samarbete att avdelningarna än så länge arbetar i sina egna stuprör.

Den vikarierande generaldirektören överväger att införa ett projektorienterat arbetssätt i hela organisationen. Utöver att arbetssättet ger bättre möjlighet att sätta samman olika kompetenser förväntas det kunna leda till bättre styrning och resultat.

3.4.5 Medarbetarna är engagerade men känner frustration

Myndighetens medarbetarundersökning visar att merparten, 83 procent, av medarbetarna överlag är engagerade i sitt arbete. Våra intervjuer visar också att många känner starkt för personer med funktionsnedsättning och vill värna deras rättigheter. Samtidigt visar medarbetarundersökningen att mer än hälften upplever en frustration i arbetet. Denna kan förklaras av medarbetarnas låga förtroende för den tidigare ledningen och missnöjet med arbetsförutsättningarna i stort. Många är kritiska till myndighetens personalarbete och upplever att den interna kompetensen inte tas till vara. I intervjuerna med oss pekar de även på att ledningen inte tillräckligt snabbt hanterade chefs- och arbetsmiljöproblem på avdelningen för kommunikation och stöd.

3.4.6 Oklara förväntningar bidrar till frustrationen

Flera av de medarbetare som vi har talat med är osäkra på vad som förväntas av dem och känner sig därför understimulerade. Detta bidrar sannolikt till frustrationen. Även om myndighetens förändrade uppdrag ställer krav på ett annat arbetssätt har de inte fått klart för sig vad det innebär för det egna arbetet. I detta ingår att veta vad och hur de ska prioritera, till exempel när det kommer förfrågningar utifrån. När styrningen och återkopplingen från närmaste chef brister arbetar de därför på som tidigare, kanske även med sådant som ledningen anser att myndigheten inte borde göra. I våra intervjuer beskriver medarbetare detta som att man "jobbar under radarn".

3.4.7 Problem i både ledarskap och medarbetarskap

Vårt samlade intryck är att det interna missnöjet och bristerna i myndighetens arbetsmiljö handlar om problem med både ledarskap och medarbetarskap. Cheferna har haft svårt att ta tag i problem som till exempel handlar om att medarbetare inte vill förändra sitt arbetssätt eller foga sig i ledningens beslut.

Mot bakgrund av de interna problemen och resultaten i medarbetarundersökningen hade den tidigare ledningen som ambition att ta fram en handlingsplan. Den vikarierande generaldirektören avser att, i stället för medarbetarundersökningen, ta utgångspunkt i de iakttagelser som en ledarskapskonsult gjorde under våren. Myndigheten ska med hjälp av en processledare ordna workshops där medarbetarna som ett första steg får diskutera vilka spelregler

som ska gälla på myndigheten. Med spelregler avses bland annat hur man ska förhålla sig på jobbet, mot sina chefer och kollegor.

3.5 Statskontorets sammanfattande analys

Interna motsättningar om hur uppdraget ska tolkas och utföras

Myndigheten för delaktighet har ingen samstämmig uppfattning om hur uppdraget ska tolkas och hur verksamheten ska utföras. De interna styrdokumenten innehåller heller ingen heltäckande tolkning av uppdraget och är otydliga när det gäller vad man genom verksamheten ska uppnå för konkreta resultat. Myndigheten har ännu inte tagit ställning till vilka målgrupper som ska prioriteras och på vilket sätt myndigheten ska arbeta gentemot dessa, vilket bland annat är en följd av att myndighetens kommunikationsfunktion inte har fungerat sedan starten. Ledningen anser sig heller inte ha fått tillräckligt stöd av Socialdepartementet för att tolka och avgränsa uppdraget.

Myndighetens ledning har tagit fasta på regeringens önskemål om att producera och sprida kunskap av god kvalitet och har haft som ambition att bygga en expertmyndighet. Trots sådana ambitioner har ledningen valt att avvakta med att inrätta ett kunskapsråd. Ledningen har också underskattat vikten av att förankra sina ambitioner hos medarbetarna och vara tydlig med vart myndigheten är på väg. Även vikten av att diskutera verksamhetens sakinhåll har underskattats. Samtidigt har medarbetare motarbetat ledningens inriktning. Detta har sammantaget lett till interna motsättningar och arbetsmiljöproblem som har avspeglat sig i ett lågt förtroende för ledningen. Generaldirektören avgick i slutet av mars 2016.

Rutiner som är viktiga för resultatet är ännu inte på plats

Sedan bildandet har myndigheten inte haft sitt främsta fokus på resultat för målgrupperna. Myndigheten har koncentrerat sig på att få ordning på de interna processerna i både kärn- och stödverksamheterna. De ekonomiadministrativa rutinerna har förbättrats, men flera andra rutiner som är av stor vikt för att kunna bedriva en effektiv verksamhet med hög kvalitet saknas eller fungerar inte tillfredsställande. Det gäller rutiner för myndighetens

- beredning och beslutsfattande
- kvalitetssäkring
- projektstyrning
- omvärldsbevakning
- publicering
- kommunikation med målgrupperna
- stöd till målgrupperna.

Ofullständiga beslutsunderlag och oklarheter om vilka ärenden som ledningsgruppen och generaldirektören ska hantera har bidragit till en otydlig styrning och att beslut har skjutits på framtiden.

Ambitionerna i verksamheten och förändringsarbetet har varit höga. Bristen på beslutsförmåga och prioritering har dock bidragit till att en stor del av de mål som skulle vara nådda 2015 har skjutits framåt i tiden. Det har i sin tur inneburit sämre förutsättningar för att nå goda resultat.

Kompetensen matchar inte det förändrade uppdraget

Myndigheten har många engagerade medarbetare av vilka vissa även har specifika expertkunskaper. Kompetens handlar också om förmågan att kunna arbeta på ett nytt sätt eller att kunna angripa nya kunskapsområden utifrån de krav som uppdraget ställer.

Myndighetens samlade kompetensbas matchar inte det förändrade uppdraget. Även om myndigheten ännu inte på ett samlat sätt har analyserat sitt kompetensbehov menar cheferna att det finns ett underskott på bland annat strategisk och analytisk kompetens. Sådan kompetens krävs för att myndigheten ska kunna arbeta mer strategiskt med sin kunskap till exempel genom förmåga att väga olika problemområden mot varandra och nå ut till fler. Bristen på samarbete över avdelningsgränserna bidrar också till att personalens kompetens och kunskap inte utnyttjas optimalt.

4 Verksamhetens resultat

Myndigheten för delaktighet har synt för lite utåt och har inte haft en tillräckligt hög produktion i verksamheten i relation till vad både myndigheten själv och några av dess viktigare intressenter har förväntat sig. Detta förklaras av att det interna förändringsarbetet har gått trögt och att myndigheten har haft svårt att hitta sin nya roll och lämpliga arbetsformer. Mot denna bakgrund är det svårt att ställa myndighetens resultat mot vad som kan förväntas av en etablerad och i allt väsentligt välfungerande myndighet.

4.1 Verksamhetens ekonomiska utfall

Verksamhetens utfall eller resultat kan bedömas ur både ett ekonomiskt och ett verksamhetsmässigt perspektiv. Det ekonomiska utfallet visar att Myndigheten för delaktighet har bedrivit mindre verksamhet än vad regeringen har förväntat sig för de medel som har tilldelats.

4.1.1 Alla tilldelade medel har inte kunnat användas

Myndigheten har under 2014 och 2015 inte använt alla tilldelade medel och har därför betalat tillbaka medel från både myndighetsanslaget och sakanlagen. Det senare gäller nästan samtliga regeringsuppdrag som myndigheten har fått särskild finansiering för. De återbetalade beloppen var högre 2015 än 2014 för båda anslagstyperna.

På myndighetsanslaget har myndigheten fått mer pengar över än vad den får ha som anslagssparande (3 procent). Myndigheten betalade tillbaka 517 000 kronor år 2014 och 2,7 miljoner kronor år 2015. För sakanlagen betalade myndigheten tillbaka sammanlagt 2,4 miljoner år 2014 och 9,4 miljoner kronor år 2015. Av de totalt tilldelade medlen om 85 miljoner kronor år 2015 betalade myndigheten alltså tillbaka 12,1 miljoner kronor, eller 14 procent.

4.1.2 Flera förklaringar till att medel har betalats tillbaka

Myndigheten har flera förklaringar till varför den har betalat tillbaka medel. Förklaringarna kan hänföras till interna problem, men även till att regeringen har lagt sina uppdrag med kort varsel.

Återbetalningen på myndighetsanslaget 2015 förklaras främst av att myndigheten inte har genomfört vissa planerade utvecklingsinsatser, i sin helhet eller delvis. De medel som myndigheten avsatte för konsulter har antingen inte använts eller blivit lägre än budgeterat.

Återbetalningen på sakanslagen 2015 avsåg i huvudsak uppdraget om att ta fram och sprida information om digitala trygghets- och servicetjänster samt digital teknik inom socialtjänsten och den kommunala hemsjukvården.⁴² Myndigheten betalade tillbaka 9,1 miljoner kronor eller 60 procent av det tilldelade beloppet. Det finns många förklaringar till detta. En av de främsta är att myndigheten inte hade bemannat projektet förrän hösten 2015. Detta bidrog till att övriga insatser blev försenade, bland annat upphandlingen av konsulter och en teknisk plattform.

Myndigheten betalade samma år tillbaka 2,7 miljoner kronor eller 5 procent av de tilldelade medlen för uppdraget om att göra en kommunikationsinsats för att öka kunskapen om FN-konventionen. Den främsta förklaringen är att den kommunikationsplan som skulle vara utgångspunkt för satsningen inte kom till stånd. Utan en analys av målgrupper, budskap och prioriteringar kunde myndigheten inte upphandla kommunikationstjänster och planera konferenser.

4.2 Uppföljning och redovisning av resultat

Som vi tidigare har redovisat har regeringen inte uttryckt några tydliga förväntningar om vad Myndigheten för delaktighet ska åstadkomma för resultat. Myndigheten har genom sina interna mål och aktiviteter inte heller styrt och följt upp verksamheten mot någon typ av förväntad effekt eller nytta för målgrupperna. Detta påverkar vad myndigheten kan redovisa för typ av resultat i sin årsredovisning.

4.2.1 Resultaten presenteras som prestationer och aktiviteter

I årsredovisningen för 2015 presenterar Myndigheten för delaktighet 23 prestationer och ett stort antal aktiviteter som är kopplade till dessa. Av skäl som vi nämnde i inledningen till det här avsnittet (4.2) redovisar myndigheten inga effekter av verksamheten, det vill säga vad den har lett till.

De redovisade aktiviteterna och prestationerna är av olika karaktär. Det handlar om allt ifrån interna aktiviteter och deltagande i nätverk och internationella arbetsgrupper till produkter och tjänster från myndigheten. Det senare handlar exempelvis om rapporter eller riktlinjer, konferenser, webbverktyg, utbildningar eller svar på frågor.

⁴² Regeringsuppdraget från 2014 utförs i samverkan med Socialstyrelsen, Post- och telestyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

4.2.2 Riksrevisionen har inte haft några invändningar

Riksrevisionen har vid sin årliga granskning av verksamheten de två senaste åren inte haft något att invända mot myndighetens årsredovisning och förvaltning. Revisorerna uppger dock att de har framfört synpunkter muntligt till både Socialdepartementet och myndigheten.

I linje med kraven i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag redovisar myndigheten sina viktigare prestationer och kostnaderna för dessa. För vissa prestationer redovisar myndigheten även volymmått. För exempelvis prestationen Ett samlat uppföljningssystem framgår bland annat kostnader, antalet rapporter, konferenser och konferensdeltagare samt antalet återkopplingsrapporter till de strategiska myndigheterna.

De formella kraven i förordningen är dock inte särskilt långtgående. Resultatredovisningens informationsvärde avgörs av om redovisningen kan ligga till grund för regeringens bedömning av resultaten och styrningen av verksamheten. I intervjuer med oss har tjänstemän i Socialdepartementet uppgett att resultatredovisningen inte ger tillräckligt underlag för detta.

4.2.3 Otydlig struktur för resultatredovisningen

Vi har svårt att se någon tydlig bakomliggande struktur för myndighetens resultatredovisning. Myndighetens två verksamhetsområden Följer utvecklingen respektive Stödjer utvecklingen utgör dock en övergripande indelningsgrund. Till följd av indelningen hamnar tre fjärdedelar av de redovisade prestationerna inom området Stödjer utvecklingen.

Det verkar också oklart var vissa prestationer bäst hör hemma. Exempelvis redovisas webbutbildning för e-hälsa under två prestationer. Återkopplingsrapporterna till de 22 strategiska myndigheterna redovisas som en prestation under Följer utvecklingen, medan den konferens där myndigheten ger en samlad återkoppling till samma myndigheter presenteras under Stödjer utvecklingen. Det är också svårt att tolka vad som inryms i prestationen ett samlat uppföljningssystem eftersom flera av dess ingående delar även redovisas som separata prestationer.

För varje prestation anger myndigheten vilken av paragraferna i instruktionen (3 § eller 4 §) den svarar mot, men oftast utan att hänvisa till den specifika uppgiften.

4.2.4 Många prestationer avser regeringsuppdrag

Många av myndighetens prestationer speglar sådant som regeringen har beställt genom uppdrag, även längre tillbaka i tiden såsom uppdraget om ett samlat uppföljningssystem. Detta kan förklaras av att myndigheten dels styrs genom uppdrag i hög grad, dels inte har kommit igång på allvar med flera av sina instruktionsenliga uppgifter.

Prestationerna avser ibland genomförda uppdrag, även sådana som myndigheten har redovisat i särskilt ordning. Ett exempel är uppdraget om att redovisa kunskapsbehov och kunskapsluckor som underlag för regeringens forskningsproposition. Prestationerna avser ibland även pågående regeringsuppdrag där några resultat av förklarliga skäl ännu inte kan redovisas. Ett exempel är uppdraget att fram till 2018 öka kunskapen om FN-konventionen. Myndigheten beskriver här främst ett antal inledande aktiviteter.

4.2.5 Tydligare resultat av den uppföljande verksamheten

Resultaten eller prestationerna inom området Följer utvecklingen framstår som tydligare än inom Stödjer utvecklingen. Detta kan till en del förklaras av att uppgifterna är tydligare formulerade i instruktionen och genom tidigare regeringsuppdrag, men också att delar av verksamheten har pågått under flera år. Uppföljningen är inriktad på att löpande samla in och publicera uppgifter om hur funktionshinderspolitiken och tillgängligheten i myndigheter och kommuner utvecklas. Arbetet publiceras oftast i rapporter men också på myndighetens webbplats.

Myndigheten redovisar fler volymuppgifter för den uppföljande än för den stödjande verksamheten och gör också vissa jämförelser mellan åren. Exempelvis har antalet beställda rapporter halverats, antalet besökare på webbsidan ökat och antalet deltagande kommuner i kommunuppföljningen ökat. Myndigheten har dock inte kommenterat eller analyserat volymutvecklingen. Sammantaget är det svårt att bedöma om 2015 resultatmässigt sett var ett bättre eller sämre år än tidigare.

4.2.6 Svårt utläsa resultat av den stödjande verksamheten

Det är svårt att få en samlad bild av vad myndigheten har åstadkommit inom den stödjande verksamheten, men också hur de olika delarna bidrar till verksamhetsområdet som helhet. Som vi tidigare har nämnt i avsnitt 3.2.2. omfattar området Stödjer utvecklingen en stor del av myndighetens instruktionsenliga uppgifter och flera regeringsuppdrag.

I förhållande till prestationens kostnad förefaller de redovisade resultaten av projektet Digitala tjänster och teknik vara relativt begränsade. Projektet kostade närmare 6 miljoner kronor under 2015. En nämnd prestation är webb-utbildningen för e-hälsa och välfärdsteknologi inom socialtjänsten. I övrigt rör redovisningen främst det pågående arbetet och vad myndigheten kan erbjuda för stöd till kommunerna.

Myndighetens arbete inom standardisering kostade närmare 3 miljoner kronor under 2015. De redovisade prestationerna avser myndighetens deltagande i olika arbetsgrupper. Vad arbetsgrupperna åstadkommer framgår inte tydligt av redovisningen och myndigheten menar att det är svårt att mäta resultat av

deltagande i olika standardiseringsgrupper. Arbetet är långsiktigt och beslutsprocesserna vid internationell standardisering tar tid.⁴³ Våra intervjuer ger sammantaget ett intryck av att myndighetens standardiseringsarbete spretar åt många håll. Detta kan påverka verksamhetens resultat. Vi återkommer till standardiseringen i avsnitt 5.6.

4.2.7 Resultat och kostnader analyseras inte närmare

Myndigheten analyserar inte sina resultat i förhållande till redovisade volymmått och kostnader eller deras förändring över tid. Resultaten analyseras inte heller i relation till de mål som myndigheten själv har satt upp. Därmed blir det svårt att utläsa om myndigheten är nöjd med sina prestationer och i vilken mån man har lyckats med sina föresatser. En myndighet behöver inte redovisa hur den har bidragit till måluppfyllelse eller samhällsnytta i övrigt. Ekonomistyrningsverket anser dock att både måluppfyllelse och kvalitet kan redovisas om det är relevant.⁴⁴

4.2.8 En resultatanalys kräver att insatserna följs upp

För att kunna analysera sina resultat krävs att Myndigheten för delaktighet följer upp och utvärderar åtminstone viktigare insatser. Den enda externa uppföljning som myndigheten i nuläget gör återkommande är att fråga deltagarna vid Delaktighetsdagen hur de har uppfattat konferensens innehåll. Det förekommer även att andra avgränsade insatser följs upp. Exempelvis framgår det av årsredovisningen att myndigheten har följt upp och utvärderat den tidigare kampanjen Hjärnkoll. I uppdraget om digitala tjänster följer myndigheten tillsammans med Socialstyrelsen upp de regionala konferenserna.

4.3 Personalens syn på resultaten

Chefer och medarbetare i Myndigheten för delaktighet är enligt våra intervjuer inte nöjda med det som myndigheten i sin helhet hittills har presterat och levererat. Flera medarbetare uttrycker det till och med som att skattebetalarna inte har fått valuta för pengarna. Denna sammantagna uppfattning hindrar dock inte att personalen är nöjd med vissa insatser, projekt eller rapporter. Flera chefer och medarbetare anser också att myndigheten behöver bli bättre på att påvisa nyttan av sin verksamhet.

4.3.1 Många projekt är försenade och skjuts framåt i tiden

En vanlig uppfattning bland cheferna är att ett bra resultat för deras avdelning är att de aktiviteter som har beslutats i verksamhetsplanen blir genomförda.

⁴³ Myndigheten för delaktighet 2014-10-31, *Handlingsplan för standardisering – slutrapport*.

⁴⁴ Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

En lika vanlig uppfattning är att allt i verksamhetsplanen inte har blivit genomfört. Med andra ord är resultatet inte lika bra som det skulle kunna vara. Det finns många skäl till detta. Framför allt handlar det om problemen i den interna styrningen som vi har beskrivit i kapitel 3.

Problemen med att åstadkomma resultat framgår också tydligt när vi har studerat myndighetens verksamhetsplaner. Vi uppskattar att en fjärdedel av de aktiviteter som skulle ha genomförts 2015 inte blev genomförda och därför har skjutits fram till 2016. Att verksamheten har dragits med förseningar framgår också av myndighetens tertialuppföljningar under 2015. Förseningarna har varit vanligast inom avdelningen för samordning och service samt avdelningen för kommunikation och stöd.

4.3.2 Uppföljningen löper på utan större problem

De flesta av dem vi har samtalat med anser att den uppföljande verksamheten vid avdelningen för uppföljning och analys har löpt på utan större problem sedan myndighetens start. Förklaringen som ges till detta är främst att uppgifterna i stort är desamma som Handisams. Avdelningen har inte påverkats nämnvärt av sammanslagningen även om regeringens krav på ökad kvalitet samt mer och djupare analys medför andra krav på verksamheten.

I sitt budgetunderlag för 2017–2019 beskriver myndigheten sitt uppföljningssystem som viktigt, men resurskrävande. I intervjuer med oss pekar några på att resursförstärkningen till avdelningen har bidragit till att verksamheten har blivit mindre sårbar och att förutsättningarna har ökat för att förbättra kvaliteten i verksamheten. I budgetunderlaget uttrycker myndigheten också en ambition att varje år göra några fördjupade studier.

Av våra intervjuer framgår det att myndigheten har flera utmaningar i uppföljningen framöver, särskilt när det gäller att skapa ett samlat uppföljningssystem. En sådan utmaning är till exempel att uppföljningen i hög grad hängs upp på regeringens strategiperiod, vilken innehåller specifika delmål för en begränsad tid. En annan utmaning gäller uppgiften att följa levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning. Statistiska centralbyråns undersökningar av levnadsförhållanden har flera begränsningar, inte minst för att de bygger på urval. En begränsning är att antalet personer som uppger att de har en funktionsnedsättning är för få för att göra det möjligt att bryta ned resultaten på kön, ålder och typ av funktionsnedsättning. Myndighetens panel med personer med funktionsnedsättning (Rivkraft) är därför ett viktigt komplement.

4.3.3 Den stödjande verksamheten söker sina former

Myndigheten har ännu inte hittat formerna för den stödjande verksamheten, vilket också omfattar verksamhetens kunskapsbaserade arbete. Många menar att myndigheten i dag inte kan erbjuda ett stöd värt namnet. Att verksamheten söker sina former återspeglas i årsredovisningen och inte minst i de frågor

som både chefer och medarbetare ställer sig i samtalen med oss; Hur ska vi stödja? Vilka ska vi stödja i första hand? Vad innebär det att stödja på strategisk nivå? Vilken kunskap ska vi bygga?

4.3.4 Myndigheten är än så länge främst reaktiv i sitt stöd

Våra intervjuer med personalen visar att myndighetens stödjande verksamhet för närvarande främst är reaktiv. Under 2015 inkom cirka 600 förfrågningar till avdelningen för kunskap och riktlinjer. Frågorna har främst rört tillgänglighet i byggd miljö och myndighetens riktlinjer, men även FN-konventionen och funktionshinderspolitiken. I våra intervjuer kommer det också fram att medarbetare på förfrågan utifrån föreläser i kommuner och skolor om bland annat kognition.

Myndigheten har flera utvecklingsaktiviteter i verksamhetsplanen för 2016 som rör stöd. Det gäller exempelvis att utveckla stöd till kommuner och myndigheter, ta fram handlingsplaner för både forskning och innovation samt ta fram en kommunikationsplattform. I intervjuerna med cheferna kommer det också fram att myndigheten behöver stärka sin förmåga att följa kunskapsutvecklingen och systematisera arbetet. Andra ambitioner är att se över myndighetens arbete med riktlinjer och standardisering.

4.3.5 Trög start för välfärdsteknologin

I våra intervjuer med myndighetens personal växer bilden fram av att det har varit trögt att få igång arbetet med myndighetens uppgifter inom välfärdsteknologi. Verksamheten bygger än så länge i stor utsträckning på de regeringsuppdrag som myndigheten har fått.

I sitt budgetunderlag för 2017–2019 redovisar myndigheten att den under kommande treårsperiod har för avsikt att ha området välfärdsteknologi som ett fokusområde och ta fram och implementera lösningar för offentliga aktörer. Myndigheten framhåller också att stödet till kommunerna är särskilt viktigt. Därför ska myndigheten göra en stor och långsiktig satsning på att bygga upp stöd till kommunerna, bland annat för implementering av välfärdsteknologi.

4.4 Departementets syn på resultaten

Regeringen har i budgetpropositionerna för 2015 och 2016 inte uttryckt någon uppfattning om myndighetens verksamhet och resultat. Vi har därför intervjuat tjänstemän i Socialdepartementet för att höra deras syn på resultaten och hur de använder myndighetens produkter. I samband med att den vikarierande generaldirektören tillträdde den 31 mars 2016 framförde Socialdepartementets politiska ledning sina förväntningar på verksamheten framöver. Vår tolkning av dessa är att regeringen inte har varit nöjd med myndighetens framsteg och verksamhetens resultat hittills.

4.4.1 Vissa delar av verksamheten fungerar bra

Socialdepartementets tjänstemän är i stort nöjda med myndighetens förbättrade ekonomiadministration. De uppfattar också att myndighetens samråd med funktionshindersrörelsen fungerar väl och att myndigheten har bra kompetens när det gäller välfärdsteknologi och standardisering. Möjligen sitter myndigheten med i för många standardiseringssammanhang och på för detaljerad nivå, och borde istället arbeta på en mer strategisk nivå.

4.4.2 Departementet vill få ut mer av verksamheten

En gemensam uppfattning som har framförts av tjänstemännen är att Socialdepartementet hade förväntat sig mer av verksamheten och resultaten med tanke på att två år har gått sedan sammanslagningen. Myndigheten har också syntts för lite utåt. Socialdepartementet väntar fortfarande på att myndigheten ska ta sig an den nya uppgiften om välfärdsteknologi. Att regleringsbrevet för 2016 innehåller flera uppdrag inom välfärdsteknologi kan ses som ett uttryck för att regeringen vill att det ska hända något på området.

De underlag och rapporter som myndigheten levererar uppfattas inte hålla tillräckligt hög kvalitet för att vara användbara som underlag för regeringens styrning av funktionshinderspolitiken. Underlagen innehåller för lite analys och inga tydliga förslag. Ett annat uttryckt önskemål är att myndigheten i sina analyser och förslag bör identifiera områden där det finns skillnader i levnadsvillkor mellan personer med olika typer av funktionsnedsättningar. Detta är dock svårt av skäl som vi nämnde i avsnitt 4.3.2.

Myndighetens årliga uppföljningsrapport *Hur är läget?* är viktig för Regeringskansliet för att få en samlad bild och analys av funktionshinderspolitikens utfall. Rapporten har dock inget större mervärde för Regeringskansliet eftersom den främst är en sammanställning av andra myndigheters uppgifter och saknar en djupare analys. Tjänstemännen i Socialdepartementet går därför oftare till ursprungskällorna, det vill säga de strategiska myndigheternas uppföljningar.

4.4.3 De nya förväntningarna från den politiska ledningen

Socialdepartementets politiska ledning har uttryckt vissa förväntningar på myndigheten. Det gjorde de vid ett möte med den vikarierande generaldirektören och myndighetens personal. Ledningsgruppen har tolkat dessa styrsignaler som att myndigheten måste sikta in sig på att producera och leverera med god kvalitet. Myndighetens arbete behöver få större genomslagskraft externt och utgöra stöd för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

Styrsignalerna uppfattas också handla om att mänskliga rättigheter ska vara utgångspunkt för myndighetens arbete. Ålder och jämställdhet är två perspektiv som särskilt ska genomsyra verksamheten. Signalerna handlar också om

att välfärdsteknologi är ett viktigt verktyg för delaktighet och att myndigheten behöver använda alla sina övriga verktyg, som till exempel standardisering, innovation och forskning, på bästa sätt.⁴⁵ Vi tolkar att de politiska förväntningarna inte skiljer sig nämnvärt från de som har uttalats tidigare.

4.5 SKL:s syn på verksamheten

Tjänstemän på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har framfört synpunkter på myndighetens arbete med att följa upp kommunernas insatser på funktionshindersområdet. Synpunkterna rör även myndighetens prioriteringar och stöd till kommunerna.

4.5.1 Myndigheten skiljer inte på staten och kommunerna

Tjänstemän på SKL menar att Myndigheten för delaktighet inte kan driva funktionshindersfrågor mot kommunerna lika framgångsrikt som mot de statliga myndigheterna. I dagsläget uppfattas verksamheten i hög grad handla om att skapa opinion om kommunernas brister. Myndigheten skulle göra störst nytta genom ett mer konsultativt förhållningssätt gentemot kommunerna, menar de.

SKL anser att det finns stora brister i den enkät som myndigheten skickar ut till kommunerna. Sättet att presentera resultaten från enkäten uppfattas också som styrande. Förbundet har framfört sina synpunkter på enkäten skriftligt till Myndigheten för delaktighet.⁴⁶ Bland annat är förbundet kritiskt till att myndigheten rangordnar kommunerna mot bakgrund av att frågorna är av generell karaktär samtidigt som kommunerna är olika. Frågor som rör regelefterlevnad kan uppfattas som tillsyn. SKL anser att enkäten är för omfattande och att mätningarna görs för ofta. Förbundet menar att det är en tung uppgiftslämnarböroda för kommunerna till begränsad nytta och att det skulle räcka med en enkät vart tredje år.

Synpunkter om att Myndigheten för delaktighet agerar alltför styrande i relation till kommunerna framförs också i ett annat skriftligt underlag till myndigheten.⁴⁷ SKL framför här att kommunerna ofta har beslutat om egna strategier som kan skilja sig från det som myndigheten mäter med sina enkäter. Denna form av konkurrerande styrning leder enligt förbundet till att kommunernas förutsättningar för att planera påverkas negativt.

⁴⁵ Ledningens sammanfattning av de politiska styrsignalerna, framförda vid ett personalmöte 2016-04-05.

⁴⁶ Sveriges Kommuner och Landsting 2015-06-08, *SKL:s synpunkter på Myndigheten för delaktighets kommunuppföljning Kolla läget*.

⁴⁷ SKL:s svar på frågor i Myndigheten för delaktighets uppföljning av funktionshinderspolitiken.

Myndigheten för delaktighet har bjudit in SKL till samråd. Förbundets tjänstemän menar dock att myndigheten inte har tagit till sig de framförda synpunkterna i tillräcklig grad.

4.5.2 Myndigheten bör prioritera problemområden

Enligt tjänstemän på SKL borde Myndigheten för delaktighet prioritera mera. Eftersom myndigheten inte har resurser att engagera sig i alla politikområden menar de att myndigheten borde rikta sin uppmärksamhet mot områden där personer med funktionsnedsättning möter störst hinder, exempelvis på arbetsmarknaden.

Det finns verksamheter vid myndigheten som förbundets tjänstemän anser fungerar bra. Samarbetet mellan förbundet och myndigheten har fungerat bra i vissa digitaliseringsfrågor. SKL uppfattar dock att ansvarsfördelningen mellan Socialstyrelsen och Myndigheten för delaktighet är otydlig när det gäller vem som gör vad på hjälpmedels- och välfärdsteknologiområdet.

4.6 Funktionshindersrörelsens syn på verksamheten

Funktionshindersorganisationerna, eller funktionshindersrörelsen, företräder personer med funktionsnedsättning. Organisationerna är ganska kritiska till vad Myndigheten för delaktighet hittills har åstadkommit, även om enskilda förbund också har lämnat positiva omdömen om verksamheten.

4.6.1 Myndigheten uppfattas åstadkomma för lite

Funktionshindersrörelsen menar att myndigheten har åstadkommit för lite. Myndigheten prioriterar regeringsuppdragen och tar för få egna initiativ till projekt. Två av förbunden anser att myndigheten inte arbetar tillräckligt mycket med vissa funktionsnedsättningar, till exempel kognitiv funktionsnedsättning. Vidare framför rörelsen att kvaliteten på det som myndigheten levererar varierar och att myndigheten inte har kommunicerat tillräckligt utåt. Man anser också att den tidigare ledningen i stort sett inte har synts i externa sammanhang.

4.6.2 Myndighetens uppföljning är användbar för rörelsen

Funktionshindersrörelsen anser att Myndigheten för delaktighet är bra på att samla in och analysera information. Den årliga rapporten *Hur är läget?* och kommunuppföljningen är viktiga underlag för rörelsens verksamhet. Dock anser flera förbund att kommunerna och de strategiska myndigheternas rapporter till Myndigheten för delaktighet inte alltid stämmer överens med hur förbundens medlemmar upplever läget. De ser därför att myndigheten borde göra egna mätningar för att komplettera kommunernas och myndigheternas rapportering. Ett förbund ser också positivt på att Myndigheten

för delaktighet har ökat medvetenheten hos övriga statliga myndigheter om vikten av att arbeta med tillgänglighet.

Funktionshindersrörelsen vill använda kontakterna med myndigheten för att kunna driva de frågor som rörelsen representerar. Detta framgår bland annat genom att rörelsen anser att myndigheten tydligare bör driva på de 22 strategiska myndigheterna.

4.6.3 Myndigheten förväntas ha ett rättighetsperspektiv

Funktionshindersrörelsen är missnöjd med att Myndigheten för delaktighet inte tydligare arbetar utifrån konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Detta grundar sig i att rörelsen anser att myndighetens uppdrag är splittrat. Förbunden anser att myndigheten får för många uppdrag kopplade till hjälpmedel och välfärdsteknologi och att främjande av rättigheter och universell utformning borde utgöra kärnan i myndighetens arbete.

4.6.4 Funktionshindersrådet är en av flera former för samråd

Myndigheten för delaktighet har flera former för samråd med funktionshindersrörelsen där funktionshindersrådet är en. Förbunden deltar även i samråd som rör myndighetens större projekt. Enligt överenskommelsen mellan Myndigheten för delaktighet och funktionshindersrörelsen ska funktionshindersrådet hantera frågor av övergripande, strategisk och principiell karaktär. Rörelsen menar att det är oklart vilka frågor som är av sådan karaktär. Myndigheten och rörelsen uppfattas göra olika tolkning av vilka frågor som rådet ska hantera.

Ett av förbunden menar att funktionshindersrådet har för lite tid för att kunna gräva djupare i vissa frågor. Ett annat förbund menar att det ofta blir småfrågor som behandlas på rådet, snarare än strategiska frågor. Flera anser att myndigheten för ofta använder rådet för att förmedla information. För att minska den tid som går åt till information och öka utrymmet för dialog har myndigheten sedan oktober 2015 skickat ut ett informationsbrev inför rådets sammanträden. Trots det uppfattar vissa att en stor del av mötestiden ägnas åt information.

4.6.5 Rörelsen anser att synpunkterna inte tas tillvara

Funktionshindersrörelsen anser att Myndigheten för delaktighet inte tar tillvara deras synpunkter i tillräckligt hög grad. Men flera förbund ger ändå exempel på synpunkter som Myndigheten för delaktighet har tagit till sig. De är dock få i jämförelse med de synpunkter som myndigheten inte har beaktat. Enligt rörelsen inhämtar myndigheten synpunkter från funktionshindersrörelsen för sent för att synpunkterna ska kunna tas tillvara. Myndigheten ger dessutom sällan någon återkoppling på framförda synpunkter.

4.7 Myndigheternas syn på stöd och uppföljning

De 22 strategiska myndigheterna lämnar sin åiterrapportering både till Myndigheten för delaktighet och till det departement som myndigheten sorterar under. Myndigheterna är i huvudsak nöjda med stödet från Myndigheten för delaktighet. De anser dock att uppföljningen går att förbättra.⁴⁸

4.7.1 Underlaget används till en del i myndighetens årsrapport

Drygt hälften av myndigheterna anser att Myndigheten för delaktighet i sin årliga uppföljningsrapport *Hur är läget?* använder sig av det som myndigheten har rapporterat. Ett fåtal har en motsatt uppfattning. Till exempel menar Polisen att uppföljningsrapporten har inriktats på att skildra utfallet för de övergripande inriktningsmål som gäller hela rättsväsendet, istället för de tre delmål som Polisen arbetar utifrån.

Övriga myndigheter anser att Myndigheten för delaktighet i sin uppföljningsrapport delvis återger det som myndigheten har rapporterat. Bland andra Riksantikvarieämbetet, Transportstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att rapporten i stor utsträckning bygger på inhämtad statistik och visar utvecklingen för hela politikområden. Myndigheternas egna återrapporteringar redogör främst för genomförda aktiviteter för att nå delmålen. Här vill vi dock nämna att Myndigheten för delaktighet kompletterar sin årliga rapport med en bilaga där myndigheternas åiterrapportering återges i sammandrag.

4.7.2 Dialogen med myndigheten fungerar bra

Myndigheten för delaktighet ger de strategiska myndigheterna en skriftlig återkoppling med utgångspunkt i deras rapportering. Myndigheten erbjuder dem också en muntlig sådan. Så gott som samtliga myndigheter är nöjda med återkopplingen. En vanlig uppfattning är att dialogen är konstruktiv och att myndigheterna får stöd och vägledning i sitt arbete med delmålen.

Några myndigheter har vissa invändningar mot återkopplingen eller dialogerna. Folkhälsomyndigheten menar att vissa delar i den skriftliga återkopplingen är otydliga. Det gäller till exempel hur Myndigheten för delaktighet har bedömt myndighetens tillgänglighet när det gäller kommunikation. Ett par myndigheter lyfter fram att det vore bra om Myndigheten för delaktighet i sin återkoppling framöver bättre skiljer på myndighetens tillgänglighet

⁴⁸ Samtliga 22 myndigheter har svarat på våra frågor via e-post. Sjöfartsverket och Kammarkollegiet omfattas dock inte av vår sammanställning. Sjöfartsverket anser sig inte längre ha ett ansvar som strategisk myndighet, eftersom myndighetens sektorsansvar togs bort 2015. Kammarkollegiet hänvisar till att uppgifterna som strategisk myndighet inte längre är aktuella, eftersom myndigheten har fått ett förändrat uppdrag.

enligt förordningen 2001:526 och uppföljningen av myndighetens delmål enligt regeringens strategi.

Polisen upplever den muntliga återkopplingen som mer föreskrivande, utifrån myndighetens riktlinjer för tillgänglighet, än som stödjande. Socialstyrelsen är delvis inne på samma linje och menar att vissa delar av den skriftliga återkopplingen har upplevts som för styrande. Brottsoffermyndigheten menar att det inte bör vara en uppgift för Myndigheten för delaktighet att tolka myndighetens delmål och att denna tolkning inte heller ska ha företräde framför den som myndigheten själv gör.

4.7.3 En tendens till att myndigheten vill styra för mycket

Myndigheten för delaktighet lämnar i de flesta fall förslag till de strategiska myndigheterna i sin skriftliga återkoppling. Förslagen rör bland annat hur myndigheterna kan förbättra sin uppföljning av delmålen, men kan också gälla hur de ska förbättra sin tillgänglighet eller tillgängligheten generellt inom sitt ansvarsområde. Flertalet strategiska myndigheter anser att förslagen är relevanta och att de har gått att omsätta i verksamheten.

Myndigheten för delaktighet ska ha både en stödjande och en uppföljande roll i förhållande till myndigheterna, medan regeringen ska svara för styrningen mot de funktionshinderspolitiska målen. Därför uppfattar de strategiska myndigheterna att det ibland blir problematiskt när Myndigheten för delaktighet lämnar förslag direkt till dem. Två av myndigheterna anser att Myndigheten för delaktighet har gått för långt i sina förslag mot bakgrund av det mandat och de förutsättningar som myndigheterna själva har att genomföra förslagen. De anser att myndigheten i vissa fall snarare borde ha riktat sina förslag till regeringen.

En myndighet anser att Myndigheten för delaktighet fungerar som bäst när den arbetar med frågor som spänner över flera sektorer. På så sätt undviker myndigheten också att arbeta med sådant som andra myndigheter ska svara för.

4.7.4 Myndighetens uppföljande roll kan utvecklas

De strategiska myndigheterna anser överlag att Myndigheten för delaktighet klarar av sin roll att ha det samlade ansvaret för att följa upp funktionshinderspolitiken. Men ungefär en tredjedel av myndigheterna framför ändå synpunkter på hur den uppföljande rollen kan utvecklas.

Flera framför att myndigheternas delmål är av så olika karaktär att det blir missvisande att jämföra myndigheterna på det sätt som Myndigheten för delaktighet gör in sin årliga rapport. Detta är särskilt viktigt, eftersom den skriftliga åiterrapporteringen ska utgöra ett underlag för regeringen att bedöma politikens utfall (se även avsnitt 4.8).

Enstaka uppfattningar som förs fram är bland annat att Myndigheten för delaktighet baserar för mycket av sina uppföljningar om tillgänglighet på självskattningar och på vad andra säger. Det vore bra om myndigheten också gjorde egna undersökningar för att bedöma läget. Det finns också kritik mot att myndigheten baserar sina slutsatser på undersökningar i panelen Rivkraft. Eftersom deltagandet i panelen är frivilligt och deltagarna själva får uppge om de har någon funktionsnedsättning finns en risk för att resultaten blir vinklade.

4.7.5 Myndigheterna är i huvudsak nöjda med stödet

Flertalet av de strategiska myndigheterna är nöjda med stödet från Myndigheten för delaktighet. Många uppger att de har fått stöd på olika sätt och att stödet har varit relevant och tillräckligt. Exempel på stöd är

- svar via e-post eller telefon på frågor om tillgänglighet
- föreläsningar om tillgänglighet för myndighetens personal
- hjälp med att komma in i nätverk för tillgänglighetsfrågor
- utbildning i tillgänglighet.

Några av myndigheterna menar att myndighetens stöd kan förbättras. Två myndigheter har synpunkter på vägledningen för tillgänglighet, *Riv hindren*. Den ena anser att riktlinjerna för tillgänglig kommunikation och tillgängliga lokaler kan bli tydligare. Den andra anser att riktlinjerna inte speglar den fokusförskjutning mot tillgänglig verksamhet som man har iakttagit det senaste året. Riktlinjerna är istället till övervägande del inriktade på tillgänglighet i lokaler. Att verksamheten som helhet ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning behöver därför ägnas större uppmärksamhet.

4.7.6 Myndigheten anser själv att stödet har minskat

Flera medarbetare i Myndigheten för delaktighet uppger i våra intervjuer att Handisam gav myndigheterna stöd och råd i större utsträckning än vad myndigheten ger nu. De menar att myndigheten för närvarande i stort sett avstår från att lämna förslag, om det inte handlar om hur statistiken och uppföljningen av delmålen kan förbättras.

Även om personalen uppfattar att antalet förslag har minskat finns det flera exempel på att Myndigheten för delaktighet har lämnat förslag i sin skriftliga återskottning till de strategiska myndigheterna. Myndigheten föreslår till exempel att Arbetsförmedlingen tillsammans med Försäkringskassan ska analysera hur personer med funktionsnedsättning rör sig mellan olika stöd som de båda myndigheterna tillhandahåller. Ett annat exempel är förslaget till

Boverket att genomföra en samlad analys av varför det går så långsamt att åtgärda enkelt avhjälpna hinder i byggd miljö.⁴⁹

4.7.7 Regeringen uppfattas sällan använda återrapporteringen

Ungefär hälften av myndigheterna uppger att det som de har rapporterat inte verkar komma till användning i något av regeringens styrdokument. Det gäller till exempel budgetpropositioner, regleringsbrev och uppdrag. Vissa kan överhuvudtaget inte se att deras återrapportering har använts. Andra menar att funktionshindersfrågor visserligen behandlas i budgetpropositioner och andra dokument, men att det är svårt att avgöra om just myndighetens underlag ligger till grund för beskrivningen. Ett skäl till detta kan vara att personer med funktionsnedsättning är en stor målgrupp för vissa myndigheters verksamhet, till exempel Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

De få myndigheter som kan se att regeringen har använt återrapporteringen har gett oss exempel på detta. Ett exempel är att Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten i regleringsbreven för 2014 fick ett gemensamt uppdrag att rapportera till regeringen hur man kunde snabba på utvecklingen för att nå skolmyndigheternas delmål.

4.8 Uppföljningen ger inte en helt rättvisande bild

Myndigheten för delaktighet och tidigare Handisam har under perioden 2011–2016 följt upp och stöttat myndigheterna i deras arbete med att nå delmålen i regeringens strategi. Myndigheten för delaktighet har således i hög grad bidragit till att uppföljningssystemet har kunnat upprätthållas. Samtidigt tyder mycket på att uppföljningen inte ger en helt rättvisande bild.

4.8.1 Delmålen utformning har inverkan på måluppfyllelsen

De 22 strategiska myndigheterna har satt sina egna delmål. Målens utformning har inverkan på hur utfallet av funktionshinderspolitiken ska tolkas i den årliga uppföljningsrapporten från Myndigheten för delaktighet.

Vissa delmål är svåra att nå. Det beror på att ambitionsnivån är högt satt eller att myndigheten inte ensam rår över utfallet. Exempelvis går både Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans mål ut på att göra personer med funktionsnedsättning mer delaktiga i arbetslivet, vilket kräver insatser från fler än myndigheterna.

Andra delmål är enkla att nå. Sådana mål kan avse myndighetsinterna ambitioner av typen att de anställdas kunskap om funktionsnedsättningar ska öka. Domstolsverket och Arbetsmiljöverket är exempel på myndigheter som har

⁴⁹ Återkopplingar från Myndigheten för delaktighet till de strategiska myndigheterna i samband med 2015 års uppföljningsrapporter.

delmål av sådant slag. I många fall har myndigheterna satt upp delmål om ökad tillgänglighet till sina lokaler och sin kommunikation. Exempelvis Migrationsverket har sådana mål. Kraven på den typen av tillgänglighet följer redan av förordningen 2001:526, som följs upp i särskild ordning av Myndigheten för delaktighet.⁵⁰

4.8.2 Myndigheten gör ingen skillnad på delmålens karaktär

Flera strategiska myndigheter menar att Myndigheten för delaktighet behandlar alla mål med samma dignitet i sin årliga rapport. Detta innebär att myndigheter som har mål som är lätta att nå kan redovisa ett bättre utfall än dem som har mål som är svåra att nå. Myndigheten för delaktighet uppfattas därför som lite ”fyrkantiga” i sin tolkning av måluppfyllelse. Myndigheten nöjer sig med att konstatera att utvecklingen går för långsamt, men har inte närmare analyserat orsakerna till den långsamma utvecklingen.

Vi bedömer att det av den årliga redovisningen från Myndigheten för delaktighet inte tydligt framgår hur myndigheten har viktat och bedömt myndigheternas måluppfyllelse. Myndigheten redovisar dessutom att utvecklingen för drygt en tredjedel av delmålen inte är känd, bland annat för att den mätning som har gjorts inte kopplar till delmålet.⁵¹ Exempel på sådana mål finns bland annat för Boverket. Detta innebär sammantaget att de redovisade jämförelserna myndigheterna emellan inte blir rättvisande.

4.8.3 Svårtolkat utfall av funktionshinderspolitiken

I de strategiska myndigheternas slutredovisning 2016 kan vi i många fall inte utläsa om delmålen har uppnåtts under strategiperioden. Utfallet för en tredjedel av målen har inte gått att mäta, men det är även en tolkningsfråga huruvida de mål som är mätbara har nåtts. Det gäller exempelvis mål för Trafikverket och Konsumentverket.

Bristerna i hur målen har formulerats och mätts innebär sammantaget att ett av Myndigheten för delaktighets viktigaste resultat, i form av rapporten *Hur är läget?*, i vissa avseenden inte är tillförlitligt.

4.9 Statskontorets sammanfattande analys

Svaga resultat och låg produktivitet hittills

Myndigheten för delaktighet har hittills uppvisat svaga resultat och låg produktivitet i förhållande till externa förväntningar, den interna verksamhetsplanen och personalens förväntningar. Det yttrar sig bland annat genom att en fjärdedel av de aktiviteter som myndigheten skulle ha genomfört 2015 har

⁵⁰ Myndigheten för delaktighet (2015), *Så tillgänglig är staten*.

⁵¹ Myndigheten för delaktighet (2015), *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget?*

skjutits fram till 2016 samt att Socialdepartementet och funktionshindersrörelsen anser att myndigheten har åstadkommit och synt för lite. Myndigheten har inte nått resultat trots att den har haft tillräckliga resurser till sitt förfogande.

De delar av verksamheten som är relativt intakta sedan tiden i Handisam levererar i huvudsak som tidigare. Det gäller återkommande produkter, såsom myndighetens riktlinjer, och framför allt de olika uppföljningarna av funktionshinderspolitiken och de aktiviteter som är knutna till dessa. Verksamheten med välfärdsteknologi har dock haft en trög start och baseras i stor utsträckning på de regeringsuppdrag som myndigheten har fått. Myndighetens stödjande verksamhet, där uppbyggnaden av kunskapsbasen och de stödjande verktygen ingår, har just påbörjats.

Resultatredovisningen har inget större informationsvärde

Resultatredovisningen uppfyller ställda krav, men den har inget större informationsvärde. För att öka värdet krävs att myndigheten analyserar resultaten i förhållande till sina uppgifter, kostnader och verksamhetens mål. Myndigheten anser själv att man behöver bli bättre på att påvisa nyttan av verksamheten. Än så länge genomför myndigheten få uppföljningar och utvärderingar av verksamheten som kan ligga till grund för sådana analyser.

Olika förväntningar på verksamheten och resultaten

Det är inte bara internt i myndigheten som det finns olika uppfattningar om hur myndighetens uppdrag ska tolkas och hur verksamheten bör utföras. Även myndighetens intressenter har olika förväntningar på verksamheten och vad myndigheten ska åstadkomma.

Regeringens förväntningar på verksamheten har muntligen uttryckts till den tillträdde vikarierande generaldirektören. En sådan förväntan är att rättighetsperspektivet ska vara utgångspunkt för myndighetens verksamhet. Även funktionshindersrörelsen har en sådan förväntan. Det är dock inte uttalat vad som är ett gott resultat i förhållande till rättighetsperspektivet. Myndigheten måste alltså ändå uttolka vad det innebär för verksamheten.

Intressenterna ger både bra och mindre bra omdömen

På basis av sina förväntningar uttrycker myndighetens intressenter olika synpunkter på bland annat myndighetens uppföljning och stöd, balansen mellan stöd och kontroll samt de olika produkternas kvalitet och användbarhet. Det fälls både bra och mindre bra omdömen om verksamheten.

De strategiska myndigheterna är överlag nöjda med dialogen med och stödet från Myndigheten för delaktighet. Omdömet omfattar både återkopplingen på rapporteringen och stödet i tillgänglighetsarbetet. Myndighetens metod för att bedöma hur delmålen är uppfyllda anses dock inte ge en rättvisande bild av

funktionshinderspolitikens utfall. Sveriges Kommuner och Landsting har synpunkter på myndighetens metoder för att mäta och redovisa utfallet av kommunuppföljningen.

Representanter för funktionshindersrörelsen anser att myndigheten inte tar till sig deras synpunkter i tillräcklig utsträckning. Myndighetens uppföljningar av politikens utfall har dock ett stort värde för rörelsen, större värde än vad de tycks ha för Regeringskansliet som är huvudmottagare. Flera intressenter pekar på behovet av mer analys i myndighetens produkter.

5 Myndigheten i sin omvärld

En bidragande orsak till de svaga resultaten för Myndigheten för delaktighet är att myndigheten inte har kunnat nå samsyn om sin roll och sina uppgifter. Diskussionen har i mångt och mycket handlat om hur myndigheten ska förhålla sig till sin omvärld och balansera olika intressen. Myndighetens oklara roll i funktionshinderspolitiken har också lyfts fram i våra intervjuer med myndighetens intressenter. Som vi ser det har sådana frågor stor betydelse för hur myndigheten bäst ska kunna arbeta med funktionshinderspolitiken framöver.

Myndighetens förhållande till omvärlden styrs av faktorer som

- den roll och de uppgifter som myndigheten har fått av regeringen
- hur myndigheten har valt att tolka rollen och uppgifterna
- funktionshinderspolitikens utformning där andra statliga myndigheter har ett särskilt utpekat ansvar för att genomföra politiken
- hur andra myndigheter med särskilt ansvar och andra intressenter väljer att interagera med Myndigheten för delaktighet.

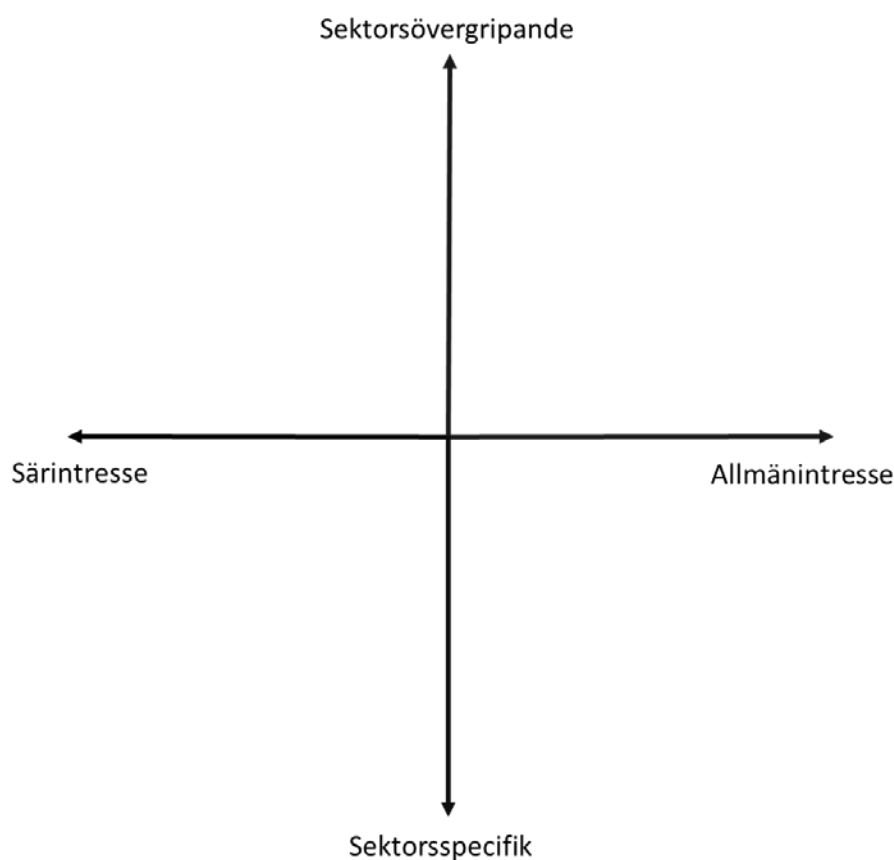
5.1 En ram för att analysera intresse motsättningar

Nedan presenterar vi en figur för hur vi uppfattar dimensionerna i diskussionen om myndighetens uppgifter och roll. Vi kommer att använda figuren som grund i detta kapitel när vi analyserar var myndigheten befinner sig i dag och i vårt avslutande kapitel var den skulle kunna befinna sig framöver.

Vi vill understryka att de figurer vi presenterar är en analysram som syftar till att åskådliggöra de intresse motsättningar som myndigheten ställs inför i sina relationer med omvärlden. Figurerna är förenklingar av verkligheten, men syftet är att tydliggöra våra resonemang och regeringens uppdrag till myndigheten.

De fyra fälten i figur 5 anger hur myndigheten kan positionera sig i relation till två motsatspar. På den horisontella axeln ska myndigheten balansera mellan å ena sidan allmänintresset i sin roll som statlig myndighet och å andra sidan särintresset i sin roll att verka för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Om myndigheten lutar för mycket åt särintresset kan dess trovärdighet ifrågasättas. Om myndigheten enbart utgår från allmänintresset kan dess relevans för funktionshinderspolitiken minska.

Figur 5 Statskontorets modell för att analysera myndighetens förhållande till sin omvärld



Myndigheten ska också balansera mellan att å ena sidan vara sektorsövergripande, bland annat i uppgiften att följa upp funktionshinderspolitikens utfall, och å andra sidan vara sektorsspecifik, bland annat genom att kunna arbeta med välfärdsteknologi inom exempelvis vård och omsorg. Om myndigheten arbetar alltför sektorsspecifikt riskerar den att ta över andra myndigheters uppgifter. Om myndigheten i för stor utsträckning arbetar sektorsövergripande riskerar den att sektorsspecifik kunskap som kan finnas på myndigheten inte kommer till användning. Sammantaget rör det sig om svåra avvägningar som myndigheten måste göra.

Varken internt i Myndigheten för delaktighet eller mellan myndigheten och dess intressenter finns en samsyn om var myndigheten ska befinna sig och hur den ska verka i dessa dimensioner. Den bristande samsynen har medfört att myndighetens ledning och medarbetare har känt sig vilsna och därför haft svårt att avgöra hur uppdraget bäst ska utföras. Detta har i sin tur lett till svaga resultat.

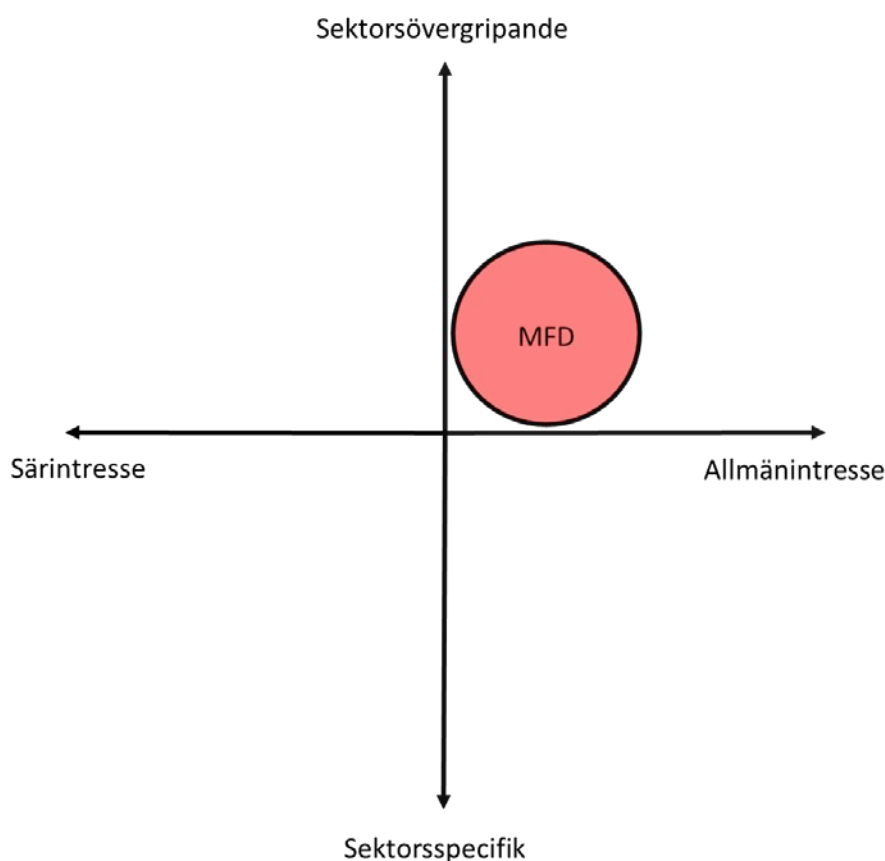
5.2 Myndighetens position och svårigheten i denna

Vi konstaterar att den position som Myndigheten för delaktighet har i funktionshinderspolitiken för närvarande inte överensstämmer med den position som vi tolkar var regeringens ursprungliga tanke.

5.2.1 Den önskvärda positionen för myndigheten

Som vi beskriver i kapitel 2 var regeringens tanke med Myndigheten för delaktighet att skapa förutsättningar för ett effektivare och mer kunskapsbaserat arbete inom funktionshinderspolitiken. Rollen att arbeta tvärsektoriellt betonades, liksom behovet av att få fram mer sakligt underbyggda underlag av hög kvalitet.

Figur 6 Myndighetens position enligt regeringens förväntningar



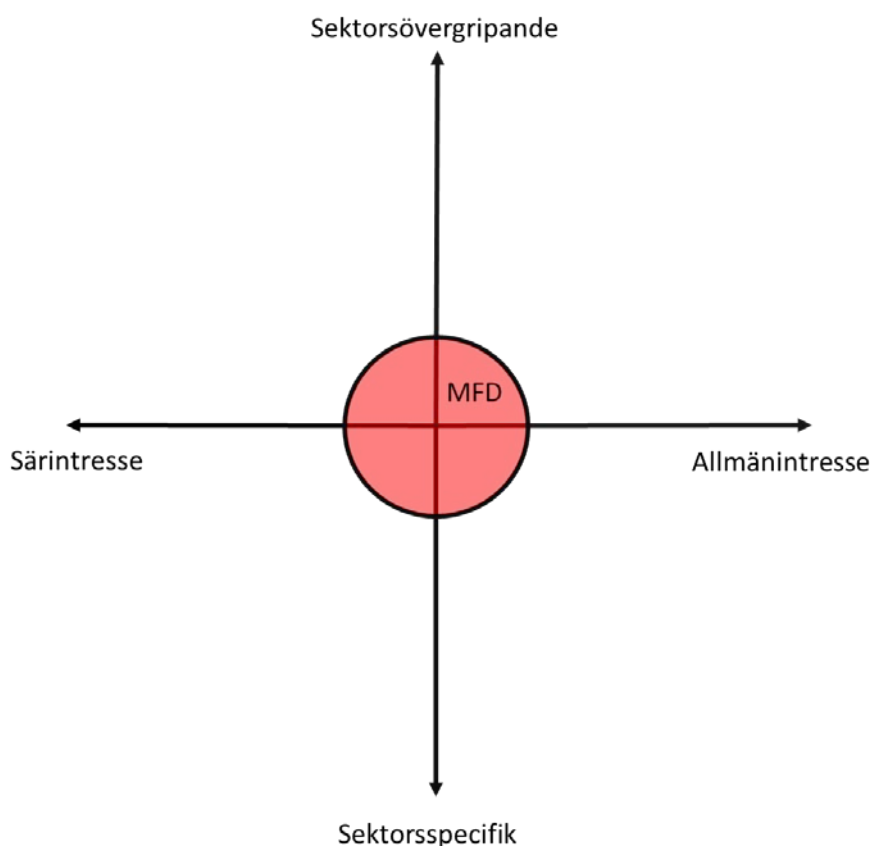
Vi har tolkat dessa önskemål som att myndigheten i huvudsak ska arbeta sektorsövergripande. Kraven på saklighet handlar om att myndigheten i kraft av egen kunskap och kompetens ska kunna analysera och dra egna slutsatser, utan att luta mot några andra intressen än allmänintresset. Regeringsformen ställer dessutom krav på att statliga myndigheter ska vara sakliga och opartis-

ka i sin verksamhet. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen markerar regeringen att myndigheter inte ska bedriva opinion eller företräda särintressen.⁵² Sammanfattningsvis har vi tolkat förarbetet till omorganisationen som att regeringen ville ha en myndighet som arbetar med funktionshinderspolitik på ett sektorsövergripande och sakligt sätt.

5.2.2 Den nuvarande positionen för myndigheten

I figur 7 har vi placerat Myndigheten för delaktighet mitt i spänningsfälten mellan sektorsövergripande och sektorspecifik respektive allmänintresse och särintresse. Våra empiriska resultat från intervjuer och annan dokumentation stöder iakttagelserna att myndigheten befinner sig där i dag.

Figur 7 Myndighetens nuvarande position



Som framgår av kapitel 3 och 4 finns det olika uppfattningar om hur operativt myndigheten ska arbeta gentemot myndigheter och kommuner, men också om vilken närhet myndigheten ska ha till funktionshindersrörelsen. En del av myndighetens personal anser att myndigheten ska ha en pådrivande roll som utgår från de rättigheter som personer med funktionsnedsättning har. Detta

⁵² Prop. 2009/10:175.

kan också innebära att värna funktionshindersrörelsens intressen. En annan del av personalen vill att myndigheten ska ha mer distans till sitt sakområde och särintressena och inrikta sig mer på uppföljning, kunskapsunderlag och analys.

En annan intern diskussion rör hur verksamheten ska inriktas för att inte kollidera med den som andra myndigheter bedriver, det vill säga inte bli för sektorsspecifik, och vad stöd på strategisk nivå innebär. Strategisk nivå har vi tolkat som att stödet ska vara på en mer sektorsövergripande eller kollektiv nivå. Det finns dock personal som förordar att myndigheten bör kunna ge anpassat stöd till enskilda myndigheter och kommuner.

5.2.3 Meningsmotsättningarna bottnar i ett otydligt uppdrag

Myndigheten måste hantera sin roll i förhållande till de uppgifter som regeringen ger i instruktionen, regleringsbrev och särskilda uppdrag. Regeringens styrning öppnar dock för flera tolkningar och bidrar sammantaget till att skapa en otydlighet om var myndigheten ska placeras i funktionshinderspolitiken enligt dimensionerna i vår figur.

I myndighetens instruktion finns uppgifter av sektorsövergripande karaktär, som exempelvis att följa upp utfallet av funktionshinderspolitiken över alla politikområden. Myndigheten får också regeringsuppdrag som är sektorsövergripande, såsom att öka kunskapen om FN:s konvention om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Men det finns såväl instruktionsenliga uppgifter som regeringsuppdrag som är sektorsspecifika till sin karaktär. Det handlar bland annat om välfärdsteknologi. Det arbete som myndigheten hittills har utfört på detta område har i mångt och mycket rört digital teknik och social omsorg, något som också tangerar andra myndigheters ansvarsområden.

Instruktionen ger också stöd för både en mer främjande, särintresseinriktad tolkning av myndighetens uppdrag och en tolkning av myndighetens roll som är mer inriktad på allmänintresset. Myndigheten ska å ena sidan verka för full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning och å andra sidan arbeta tvärsektorielt, sprida kunskap samt förmedla erfarenheter och goda exempel.

Som framgår av avsnitt 3.2.11 har myndigheten inte analyserat och tagit ställning till vilka målgrupper man främst ska rikta sig till och hur man ska arbeta gentemot dem. En konsekvens av detta är att myndigheten inte heller tydligt har positionerat sig i förhållande till olika intressen.

5.3 Intresse­motsättningar i relation till andra myndigheter

Myndigheten för delaktighet kan i sin verksamhet på olika sätt komma att hamna i intresse­motsättningar med andra aktörer, men kanske framför allt med andra statliga myndigheter.

5.3.1 Strategiskt ansvar kompletterar sektorsansvaret

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.1 har alla myndigheter ett ansvar för att beakta målen för funktionshinderspolitiken i sin verksamhet. Regeringens funktionshinderspolitiska strategi för 2011–2016 innebär att 22 strategiska myndigheter har fått ett särskilt utpekat ansvar för att under perioden driva dessa frågor inom sina respektive verksamhetsområden. Av dessa har 10 även inskrivet i sin instruktion att de ska vara samlande, stödjande och pådrivande vad gäller funktionshindersfrågor inom sitt område eller sin sektor.

Rapporterings­systemet för strategiperioden är ganska omfattande genom att myndigheterna årligen ska redovisa sina insatser och deras resultat till regeringen och Myndigheten för delaktighet.⁵³ Regeringens krav på att myndigheterna också ska samråda med funktionshindersrörelsen innebär att rörelsen har ett inflytande inom många statliga sektorer.

Vår analys i det följande bygger framför allt på de 22 myndigheternas instruktioner, regleringsbrev, webbplatser, återrapportering och svar på skriftliga frågor från oss. I några fall har vi kompletterat underlaget med intervjuer.

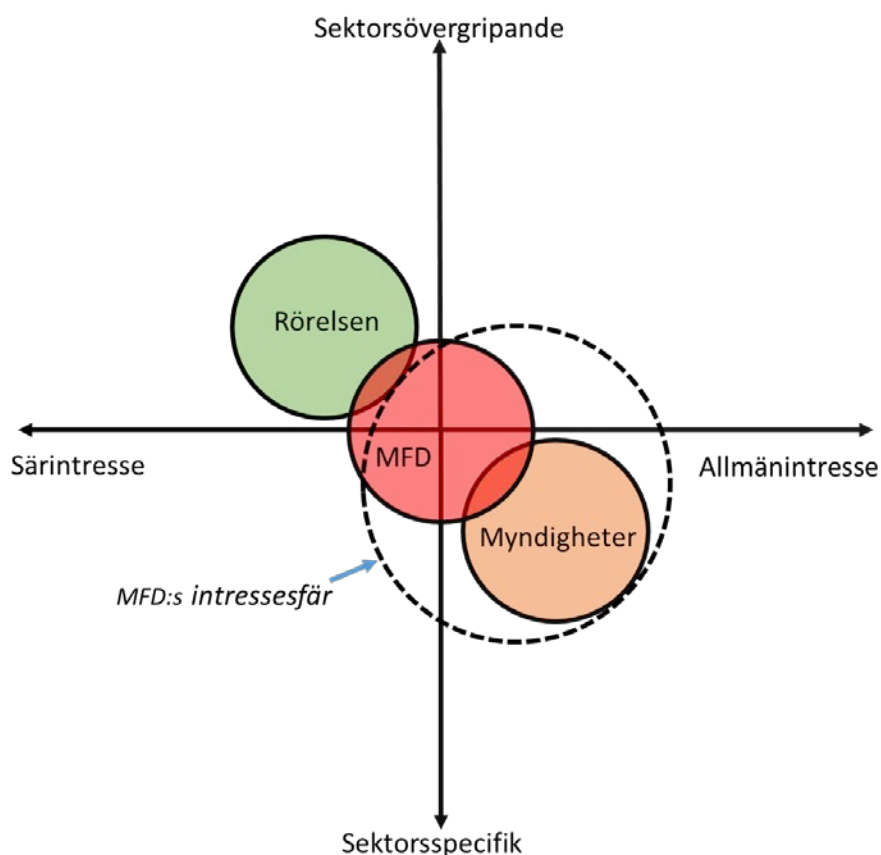
5.3.2 Myndighetens verksamhet ligger nära andras

I figur 8 har vi schematiskt angett positionen för Myndigheten för delaktighet (MFD) i relation till andra aktörer. De strategiska myndigheterna och övriga statliga myndigheter (Myndigheter) har sektorsspecifika uppgifter men företräder allmänintresset. Funktionshindersrörelsen (Rörelsen) företräder sär­intressen, men på sektorsövergripande nivå.

Figuren åskådliggör att den position som Myndigheten för delaktighet har i funktionshinderspolitiken innebär intresse­motsättningar av olika slag. De illustreras i figuren dels som att organisationernas uppgifter överlappar varandra (heldragna linjer), dels som att intressesfären för Myndigheten för delaktighet överlappar andra organisationers (streckade linjer). Intressesfär definierar vi i detta sammanhang som det område inom vilket myndigheten gör anspråk på att styra andra.

⁵³ Regeringsbeslut 2011-10-06, *Uppdrag om delmål, uppföljning och redovisning inom ramen för En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken*.

Figur 8 Myndighetens roll och uppgifter innebär intressekonflikter



5.3.3 Risk att myndigheten ligger för nära rörelsen

Av kapitel 4 framgår att funktionshindersrörelsen ställer anspråk som Myndigheten för delaktighet inte kan tillgodose. Ett önskemål är att myndigheten i större utsträckning ska driva frågor som rörelsen har ett intresse av. Myndigheten måste dock avväga rörelsens önskemål mot sin roll som statlig myndighet, vilket bland annat innebär att följa sin instruktion. Av kapitel 3 framgår att personalen har ett stort engagemang i funktionshinderfrågorna och vill värna rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Samtidigt strävar ledningen genom kvalitetssäkringen efter att bland annat få en mer saklig prägel på rapporter och remissvar. Detta tolkar vi som ett tecken på att myndigheten ligger för nära funktionshindersrörelsens intressen.

5.3.4 Myndigheten överlappar och är trängd av andras ansvar

Figur 8 åskådliggör att Myndigheten för delaktighet dels är trängd av andra myndigheters sakansvar, dels bedriver en verksamhet som delvis överlappar deras. Inom myndighetens intressesfär utför de strategiska myndigheterna en rad uppgifter inom sina respektive sektorer som syftar till att genomföra olika

delar av funktionshinderspolitiken. Detta begränsar myndighetens möjligheter att arbeta sektorsspecifikt. Det finns också vissa överlappningar i sakansvaret. De är mest framträdande inom välfärdsteknologi, men finns även inom till exempel tillgänglighet i byggd miljö och standardisering.

Som framgår av avsnitt 4.7 menar flera strategiska myndigheter att intress sfären för Myndigheten för delaktighet sträcker sig för långt i förhållande till deras eget sakansvar. Det finns även flera myndigheter som uppfattar de förslag och synpunkter som Myndigheten för delaktighet lämnar som för styrande.

I avsnitt 5.4–5.7 beskriver vi några problem som är förknippade med överlappningarna och det begränsade utrymme som Myndigheten för delaktighet har att agera på inom funktionshinderspolitiken. Vi har uppfattat att överlappningarna är mer betydande inom områdena

- välfärdsteknologi (avsnitt 5.4)
- tillgänglighet i byggd miljö (avsnitt 5.5)
- standardisering (avsnitt 5.6).

5.4 Flera myndigheter arbetar med välfärdsteknologi

Det som Myndigheten för delaktighet arbetar med inom välfärdsteknologi överlappar flera andra myndigheters verksamhet, men särskilt Socialstyrelsens verksamhet inom välfärdsteknik och hjälpmedel.

Välfärdsteknik och välfärdsteknologi är relativt vaga begrepp vars innebörd kan kopplas till digitala hjälpmedel som till exempel trygghetslarm. Men de företeelser som dessa begrepp ringar in har två sidor. Den ena sidan är teknisk. Den andra är en mer vård- och omsorgsinriktad sida som handlar om att skapa trygghet och självständighet hos personer som har eller riskerar att få en funktionsnedsättning. Välfärdsteknologi tangerar således hjälpmedel i meningen att välfärdsteknik i praktiken även kan vara ett hjälpmedel. I avsnitt 1.4 framgår Socialstyrelsens definitioner av begreppen.

5.4.1 Socialstyrelsen har uppdrag på hjälpmedelsområdet

Socialstyrelsens uppdrag på hjälpmedelsområdet framgår inte uttryckligen av myndighetens instruktion.⁵⁴ I regleringsbrevet för 2016 och i särskilda beslut har Socialstyrelsen dock fått flera uppdrag med anknytning till välfärdsteknologi. De handlar om att

- ta fram kunskapsunderlag om metoder för att öka delaktigheten för personer med kognitiva funktionsnedsättningar

⁵⁴ Förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

- fortsätta att följa upp kommunernas arbete med e-hälsa och trygghetslarm⁵⁵
- ta fram ett metodstöd som personalen inom socialtjänsten kan använda vid bland annat myndighetsutövning och erbjudande om socialtjänst-insatser i form av välfärdsteknologi eller andra situationer då personalen möter kvinnor och män med helt eller delvis nedsatt beslutsförmåga.

Socialstyrelsen har sedan tidigare ett antal pågående uppdrag inom hjälpmedelsområdet. På sin webbplats beskriver Socialstyrelsen att ansvaret på hjälpmedelsområdet handlar om att bland annat ta fram kunskapsstöd och utbildning om förskrivningsprocessen för yrkesgrupper som förskriver hjälpmedel. Myndigheten ska också följa upp och utvärdera hjälpmedelsområdet på nationell nivå.

Företrädare för Socialstyrelsen uppskattar att mellan 20 och 30 personer arbetar med funktionshindersfrågor på myndigheten, varav runt 10 är mer inriktade på hjälpmedel.

5.4.2 Likheter med uppdragen till Myndigheten för delaktighet

Flera av uppdragen till Myndigheten för delaktighet om välfärdsteknologi ligger nära det som Socialstyrelsen gör. Det gäller bland annat

- hjälpmedel för att förbättra kognitionen
- digital teknik och trygghetslarm för att förbättra service och trygghet för personer som får hemsjukvård eller annan socialtjänst
- kunskapsstöd för personer som arbetar med förskrivning av hjälpmedel.

Företrädare för Socialdepartementet, Socialstyrelsen och Myndigheten för delaktighet håller med om att ansvarsfördelningen mellan de två myndigheterna är otydlig.

Företrädare för Socialstyrelsen menar att Myndigheten för delaktighet inte har skapat en tydlig inriktning för sitt arbete inom välfärdsteknologi. Vi har noterat att avdelningen för kunskap och riktlinjer har påbörjat ett arbete för att definiera vad välfärdsteknologi ska innebära för myndigheten.

5.4.3 Vissa mindre skillnader i myndigheternas inriktning

Det finns vissa mindre skillnader mellan den inriktning som Myndigheten för delaktighet har och den som Socialstyrelsen har inom välfärdsteknologin. Medan Socialstyrelsen betonar välfärdsteknik och hjälpmedel i sin beskrivning av vad myndigheten gör, använder Myndigheten för delaktighet hellre begreppet välfärdsteknologi för sin verksamhet.

⁵⁵ Regeringsuppdrag (S2014/1397/FST).

Socialstyrelsen är inriktad på stöd inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst och följer upp hjälpmedelsområdet på nationell nivå. Myndigheten för delaktighet har vissa typer av uppdrag som Socialstyrelsen inte har, exempelvis om en digital plattform för döva och hörselskadade. Men faktum kvarstår att båda myndigheterna arbetar med liknande uppdrag inom välfärdsteknologi som riktar sig till samma målgrupper.

5.4.4 Bristande förarbete kan förklara oklarheterna

En förklaring till att ansvarsfördelningen mellan de två myndigheterna är oklar är att Socialstyrelsens ansvar för hjälpmedelsfrågor inte diskuterades inför att Myndigheten för delaktighet startade sin verksamhet. Flera menar att Socialstyrelsen fick överta en del av Hjälpmedelsinstitutets tidigare uppgifter utan att ha beredskap och kompetens för uppdragen. Samtidigt famlade Myndigheten för delaktighet efter sin roll inom välfärdsteknologi.

Flera av dem vi har intervjuat menar att vissa frågor som Hjälpmedelsinstitutet arbetade med föll bort när institutet lades ned. Det man saknar är främst mer praktiskt och utvecklingsinriktat arbete om hjälpmedel. I dagsläget finns det ingen statlig aktör som har ett sådant ansvar. Ansvaret och utförandet borde troligen ligga på landstingen.

5.4.5 Ansvarsfördelningen ska ses över

Kunskapsstyrningsrådet har tagit initiativ till att försöka klargöra ansvarsfördelningen mellan Socialstyrelsen och Myndigheten för delaktighet på delar av området. Under hösten 2015 beslutade rådet att göra en förstudie på området äldre med psykisk ohälsa för att identifiera problem och behov av kunskapsstyrning. Rådet kommer att gå vidare med en fördjupad studie på området välfärdsteknologi med Myndigheten för delaktighet som huvudansvarig. Studien ska omfatta en kartläggning av aktiviteter och uppdrag för att identifiera vilka behov som finns. Den ska utgöra ett underlag för en gemensam plan för samverkan om äldre med psykisk ohälsa.

Även Hjälpmedelsutredningen (dir 2015:134) har i uppgift att titta på ansvarsfördelningen. Utredningen ska beskriva och analysera det arbete som Myndigheten för delaktighet utför inom välfärdsteknologi i relation till vad Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Vinnova, Post- och telestyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten gör på området.

5.4.6 Även andra myndigheter tangerar välfärdsteknologi

Myndigheten för tillgängliga medier, E-hälsomyndigheten och Post-och telestyrelsen arbetar också med frågor som tangerar välfärdsteknologi.

Myndigheten för tillgängliga medier ska enligt sin instruktion bland annat

- tillgängliggöra media för personer med funktionsnedsättning
- främja och bevaka teknikutvecklingen av nya medier.⁵⁶

Myndigheten har på sin webbplats publicerat riktlinjer i form av tips och råd om hur man exempelvis genomför tillgängliga konferenser.⁵⁷ Myndigheten har även kartlagt hjälpmedel för punktskriftsläsning.⁵⁸

E-hälsa innefattar verksamhetsutveckling av vård och omsorg med hjälp av digitala verktyg. E-hälsomyndigheten har samarbetat med bland andra Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten för att ta fram en webbutbildning om e-hälsa och välfärdsteknologi i socialtjänsten.⁵⁹

Post- och telestyrelsen ansvarar för att tillgodose behov av elektroniska kommunikationstjänster, särskilda posttjänster och grundläggande betaltjänster hos personer med funktionsnedsättning. Myndigheten har ett tiotal personer som arbetar med dessa uppgifter.

Post- och telestyrelsen arbetar bland annat med att upphandla informations- och kommunikationstekniktjänster (IKT-tjänster) som underlättar vardagslivet för personer med funktionsnedsättning. Det handlar exempelvis om olika telefonitjänster.

5.5 Delat ansvar för tillgänglighet i byggd miljö

Alla statliga myndigheter ansvarar enligt förordningen 2001:526 för att deras lokaler ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Vid sidan om Myndigheten för delaktighet är det flera myndigheter som utifrån sitt sektorsansvar arbetar med tillgänglighet i lokaler och annan byggd miljö på en mer övergripande nivå.

5.5.1 Myndigheten ger ut riktlinjer för tillgänglighet

Myndigheten för delaktighet har experter på tillgänglighet i lokaler och sprider information om detta. Myndighetens publikation *Riv hindren* från 2015 innehåller till mer än hälften riktlinjer för tillgänglighet i lokaler. På myndighetens webbplats finns också omfattande information om tillgänglighet, liksom hänvisningar till konsulter inom bland annat byggd miljö.

⁵⁶ Förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.

⁵⁷ <http://mtm.se/punktskriftsnamnden/skrivregler-och-riktlinjer/hur-man-gor-tillgangliga-konferenser/>

⁵⁸ <http://mtm.se/om-oss/Publikationer/rapporter/>

⁵⁹ <http://www.kunskapsguiden.se/utbildning/E-halsa-och-valfardsteknologi-i-socialtjansten/Sidor/default.aspx>

5.5.2 Boverket arbetar med tillgänglighet i byggd miljö

Enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska planläggning främja en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper. Boverket har tillsyn över lagen.⁶⁰ Myndigheten tar fram tillämpningsföreskrifter till lagen och andra föreskrifter och allmänna råd som rör tillgänglighet vid samhällsplanering, byggande och boende.

Boverket informerar om reglerna som gäller för tillgänglighet främst genom broschyrer och publikationer. På sin webbplats informerar myndigheten om

- bristande tillgänglighet som en form av diskriminering
- regelverk för tillgänglighet vid byggande
- regler för bostadsanpassningsbidrag och hur man ansöker
- hur enklare hinder kan byggas bort.

Boverket förmedlar också kontakter med tillgänglighetskonsulter eller andra som är certifierade sakkunniga om tillgänglighet.⁶¹

5.5.3 Flera andra arbetar med tillgänglighet i byggd miljö

Vid sidan av Boverket arbetar flera andra myndigheter med tillgänglighet i lokaler och annan byggd miljö. Konsumentverket arbetar med tillgänglighet i butiker och har liknande information som Myndigheten för delaktighet och Boverket när det gäller tillgänglighet i lokaler. Riksantikvarieämbetet är aktiva när det gäller tillgänglighet till kulturarvet och har en hel del information på sin webbplats. Detsamma gäller Kulturrådet.

Trafikverket ska enligt sin instruktion verka för grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Trafikverket ska också inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet inom sitt ansvarsområde.⁶²

5.6 Vissa överlappningar inom standardisering

Myndigheten för delaktighet har till uppgift att följa och vid behov medverka i strategiskt viktig nationell och internationell standardisering inom välfärdsteknologi och tillgänglighet. Myndigheten ska också verka för att tillgänglighet och universell utformning inkluderas i relevanta standarder. Post- och telestyrelsen och Arbetsmiljöverket är delvis inne på samma standardiseringsområden som Myndigheten för delaktighet.

⁶⁰ Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁶¹ Boverket, <http://www.boverket.se/sv/byggande/tillganglighet--bostadsutformning/tillganglighet/>

⁶² Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

5.6.1 En handlingsplan ska styra myndighetens arbete

Myndigheten för delaktighet har en beslutad handlingsplan för sitt arbete med standardisering.⁶³ Där framgår att man fram till 2018 ska prioritera standardiseringsarbete inom ramen för Swedish Standards Institutes (SIS) arbetsgrupp för tillgänglighet och försöka skapa en plattform för standardisering inom välfärdsteknologi.

Myndigheten vill påverka utvecklingen genom att både delta i och stödja olika standardiseringsgrupper. Under 2014 har myndigheten bland annat bidragit till översättning av en standard om offentlig upphandling. Under 2015 har myndigheten bidragit till två standarder som rör kognition och en som rör trygghetslarm. Myndigheten deltar i den samordningsgrupp för tillgänglighet som organiseras av SIS. Där prioriterar myndigheten insatser för att införa tillgänglighetskrav som en del i standarder för olika varor och tjänster.

5.6.2 Deltagande på fler områden än de prioriterade

Det verkar oklart i vilken mån Myndigheten för delaktighet följer sin handlingsplan. Enligt information på SIS webbplats deltar myndigheten i följande sex arbetsgrupper som organiseras av SIS

- samordningsgruppen för tillgänglighet
- arbetsgruppen för e-tillgänglighet
- trygghetskedjan och trygghetslarm
- hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning
- ergonomi
- grafiska symboler.⁶⁴

Utifrån kompletterande uppgifter från Myndigheten för delaktighet ser det ut som myndigheten deltar i ännu fler standardiseringssammanhang. De nämnda arbetsgrupperna innehåller dessutom flera underarbetsgrupper där myndighetens personal deltar. Därutöver deltar myndigheten som expert i ett par grupper som arbetar med standardisering i byggd miljö, en grupp som arbetar med hållbar upphandling, en rad internationella arbetsgrupper och it-standardiseringsrådet.⁶⁵ I våra intervjuer antyds att myndighetens agerande i olika sammanhang inte har varit tydligt förankrat hos ledningen.

Flera av dem vi har intervjuat menar att myndigheten är involverad i en del standardiseringsprocesser där de sektorsspecifika myndigheterna har ett

⁶³ Myndigheten för delaktighet, 2014-10-31. *Handlingsplan för standardisering – slutrapport.*

⁶⁴ Swedish Standards Institute: [http://www.sis.se/sok/?q=Myndigheten för delaktighet](http://www.sis.se/sok/?q=Myndigheten+för+delaktighet)

⁶⁵ Underlag från Myndigheten för delaktighet 2016-05-11.

utpekade ansvar. Ett sådant exempel är området informations- och kommunikationsteknik. Några anser att myndigheten i större utsträckning borde arbeta på strategisk nivå. En uppfattning som framförs är att Myndigheten för delaktighet bör ha överblick över vilken tillgänglighetsrelevant standardisering som pågår och uppmuntra andra myndigheter med sektorsspecifik kompetens att delta i arbetet istället för att själv delta. Myndigheten för delaktighet har påbörjat ett arbete med att se över formerna för hur den ska medverka i olika standardiseringsprocesser.

5.6.3 Post- och telestyrelsen och Arbetsmiljöverket är delvis inne på samma områden

Post- och telestyrelsen och Arbetsmiljöverket deltar i standardisering på delvis samma områden som Myndigheten för delaktighet.

Ett av Post- och telestyrelsens delmål i funktionshinderspolitiken går ut på att standarder som tas fram inom elektronisk kommunikation och post i högre grad ska skapa förutsättningar för att tjänster och produkter används av så många som möjligt. Under 2015 har myndigheten, i likhet med Myndigheten för delaktighet, deltagit i arbetet med att översätta en standard om tillgänglighet vid offentlig upphandling. Myndigheten har även deltagit i arbetet med en standard som handlar om funktionella krav för förmedlingstjänster.

Post- och telestyrelsen är ordförande i en svensk arbetsgrupp inom Svenska informations- och telekommunikationsstandardiseringen (ITS). ITS är en särskild organisation för standardisering inom informations- och telekommunikationsområdet. SIS, som nämnts tidigare, är en annan standardiseringsorganisation som arbetar med standardisering inom många områden, inklusive it-området.⁶⁶

Arbetsmiljöverket deltar i likhet med Myndigheten för delaktighet i standardiseringsgruppen för tillgänglighet och användbarhet i byggd miljö och i den svenska samordningsgruppen för tillgänglighet. I sin återrapporering redovisar Arbetsmiljöverket att man under 2014 har deltagit i ett stort antal möten både nationellt och internationellt, där myndigheten bland annat har fört fram tillgänglighetsperspektivet.⁶⁷

5.7 Handlingsutrymmet begränsas av andras ansvar

Vår analys visar att Myndigheten för delaktighet behöver interagera med många aktörer, eftersom funktionshinderspolitiken sträcker sig över de flesta samhällssektorer. Samtidigt begränsas myndighetens handlingsutrymme av det ansvar som vilar på sektorsmyndigheterna.

⁶⁶ Post- och telestyrelsens återrapporering inom funktionshinderspolitiken 2015.

⁶⁷ Arbetsmiljöverkets återrapporering inom funktionshinderspolitiken 2015.

5.7.1 Stora delar av statsförvaltningen täcks in av politiken

Flera av de politikområden som funktionshinderspolitiken sträcker sig över är utgiftsmässigt omfattande. Det rör sig bland annat om socialförsäkringar, arbetsmarknad, infrastruktur och hälso- och sjukvård. Många av de största myndigheterna såsom Trafikverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen tillhör skaran av strategiska myndigheter. På så sätt har funktionshinderspolitiken ett stort tvärsektoriellt genomslag.

De strategiska myndigheterna täcker merparten av de funktionshinderspolitiska frågorna inom sina sektorer. Utöver de ovan nämnda gäller det myndigheterna inom skolområdet, det vill säga Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Rättsområdet är täckt genom Polisen, Domstolsverket och Brottsoffermyndigheten.

Vid de tillfällen när verksamheten vid Myndigheten för delaktighet är inriktad på det som de strategiska myndigheterna ansvarar för och arbetar med kommer det att uppstå gränsdragningsproblem. De strategiska myndigheterna underlättar arbetet med att föra ut funktionshinderspolitiken, men begränsar samtidigt myndighetens möjligheter att arbeta med tillgänglighet eller lämna förslag inom särskilda områden, som till exempel transporter eller kultur.

5.7.2 Sektorsansvaret anses bredare och mer långsiktigt

Av de tio myndigheter som har ett ansvar för funktionshindersfrågor inom sin sektor anser de flesta att det finns en skillnad mellan sektorsansvaret och ansvaret som strategisk myndighet. Sektorsansvaret uppfattas vara bredare, men också mer långsiktigt eftersom det regleras i instruktionen. I sektorsansvaret ingår att driva frågor om funktionshinder genom myndighetens alla verksamheter, medan strategiansvaret är specifikt knutet till delmålen under en begränsad tid. Flera av sektorsmyndigheterna framför i sina svar till oss att de kommer att fortsätta driva sin del av funktionshinderspolitiken även efter innevarande strategiperiod. Det gäller för övrigt även de flesta av de övriga strategiska myndigheterna.

Myndigheterna uppger att de inte har haft några större problem att införliva ansvaret för delmålen i sektorsansvaret. Boverket menar till och med att delmålen har varit onödiga att arbeta med, eftersom de redan kan anses ingå i sektorsansvaret. Delmålen har krävt tid att följa upp och rapportera om. Arbetsmiljöverket anser dock att det var först genom uppdraget som strategisk myndighet som man på allvar började integrera frågor om funktionshinder i sin verksamhet.

5.7.3 Den framtida rollen för myndigheten

För att Myndigheten för delaktighet ska vara relevant för både regeringen och myndigheterna krävs att myndigheten har övergripande kunskaper för att fungera tvärsektoriellt. Samtidigt måste den ha tillräckliga kunskaper för att

framstå som trovärdig för de sektorsmyndigheter som har mer specifika uppgifter i funktionshinderspolitiken, utan att för den skull lägga sig i eller ta över delar av deras ansvar.

De allra flesta av de 22 strategiska myndigheterna ser ett fortsatt behov av Myndigheten för delaktighet. De anser att myndigheten ska ha kunskap om funktionshinderspolitiken och kunna påtala var de största hindren för delaktighet finns. Myndigheten ska kunna se samband över flera sektorer och även kunna jämföra dem samt fortsätta ge stöd till andra genom vägledningar och riktlinjer.

Några myndigheter anser att Myndigheten för delaktighet ska ha personer med expertkunskap om tillgänglighet vad gäller verksamhet, lokaler och kommunikation. Dessa personer ska kunna hjälpa till vid exempelvis upphandlingar och prioriteringsdiskussioner.

5.8 Statskontorets sammanfattande analys

Resultat och effektivitet påverkas av relationerna till omvärlden

Vid sidan av regeringens styrning och den interna effektiviteten i Myndigheten för delaktighet har myndighetens relation till sin omvärld en avgörande betydelse för möjligheterna att åstadkomma bra resultat och använda resurserna effektivt. Hur väl myndigheten lyckas med detta avgörs av hur den å ena sidan balanserar mellan särintressen och allmänintressen och å andra sidan balanserar mellan att vara sektorsövergripande och sektorsspecifikt. Utifrån tankarna i förarbetet till omorganisationen skulle den nya myndigheten åstadkomma bäst resultat genom att arbeta sektorsövergripande och kunskapsbaserat. Det tolkar vi också som att myndigheten bör fjärma sig från särintressen.

Ingen samsyn om hur avvägningarna ska göras

Myndigheten för delaktighet har internt inte kunnat nå samsyn om hur myndigheten ska förhålla sig till sin omvärld. Bristen på samsyn har inneburit att personalen har dragit åt olika håll. Verksamheten och relationerna till andra präglas därför av att myndigheten arbetar inriktat mot både särintresset och allmänintresset samt både sektorsövergripande och sektorsspecifikt. Detta har orsakat en vilsenhet i myndigheten som har lett till att myndigheten inte har åstadkommit resultat. Vilsenheten har i mångt och mycket att göra med otydligheterna i myndighetens instruktion och att regeringen genom uppdragen till myndigheten ger signaler om operativa och sektorsspecifika insatser.

Överlappningar mot andra myndigheters verksamhet

Vissa verksamheter vid Myndigheten för delaktighet överlappar andra myndigheters verksamheter eller ansvarsområden. Det gäller främst inom välfärdsteknologi, men även inom tillgänglighet i byggd miljö och standardisering. Vissa överlappningar har också skapats till följd av funktionshinderspolitikens tvärsektoriella utformning och av hur myndigheten har valt att förhålla sig till de 22 strategiska myndigheterna och andra myndigheter med funktionshindersrelaterade uppgifter.

De strategiska myndigheterna och några ytterligare myndigheter, till exempel E-hälsomyndigheten, täcker stora delar av funktionshindersfrågorna inom sina respektive sektorer. Myndigheten för delaktighet har därmed ett begränsat utrymme att agera på inom dessa sektorer. Myndigheten kan inte gå in för mycket i detaljer och har heller inte mandat att styra hur enskilda myndigheter genomför funktionshinderspolitiken. Samtidigt anser flera myndigheter att Myndigheten för delaktighet gör för stora anspråk på att styra inom sektorerna.

En mer sektorsövergripande roll för myndigheten

De strategiska myndigheterna har olika uppfattningar om vilken roll Myndigheten för delaktighet ska ha framöver. Medan vissa efterlyser mer styrning och expertstöd vill andra ha mindre styrning. Nästan alla är dock överens om att det finns ett behov av en myndighet som

- har kunskap om funktionshinderspolitiken
- ser samband över flera sektorer
- kan identifiera de stora problemen
- kan ge stöd till andra genom riktlinjer och vägledningar.

Detta tolkar vi som att myndigheten framöver främst ska arbeta sektorsövergripande.

6 Viktiga åtgärder för att nå resultat framöver

Regeringen ville med beslutet att slå samman Handisam och delar av Hjälpmedelsinstitutet till Myndigheten för delaktighet skapa en samlad organisation för ett effektivare och mer kunskapsbaserat arbete inom funktionshinderspolitiken. Statskontoret bedömer att det är långt kvar innan regeringens mål med organisationsförändringen är uppnådda. Vi grundar vår bedömning på iakttagelserna och analysen i de tidigare kapitlen. Förklaringar till den tröga starten för Myndigheten för delaktighet går att finna i både regeringens och myndighetens styrning, men även i det arbete som föregick organisationsförändringen.

6.1 Ingen sammanhållen och effektiv verksamhet

Myndigheten för delaktighet är än så länge ingen sammanhållen myndighet. Myndigheten bedriver inte heller en effektiv verksamhet, varken internt eller mot målgrupperna. Inriktningen mot en mer kunskapsbaserad verksamhet av hög kvalitet är fortfarande i sin linda. Myndigheten har förbättrat sin ekonomiadministration, men många andra interna rutiner och processer som är nödvändiga för att kunna bedriva en effektiv verksamhet är inte på plats.

6.1.1 Resultaten motsvarar inte förväntningarna

Trots många interna problem har Myndigheten för delaktighet producerat en del rapporter, gett adekvat stöd till de strategiska myndigheterna och tagit sig an sina regeringsuppdrag. Den samlade produktionen har dock varit lägre än planerad, och resultaten har varken motsvarat förväntningarna hos Socialdepartementet, myndigheten själv eller en del av dess intressenter. De kritiska synpunkterna handlar bland annat om att det som myndigheten producerar inte håller förväntad kvalitet eller inte är tillräckligt analytiskt.

Den så kallade styrkedjan fungerar inte heller på det sätt som regeringen har tänkt.⁶⁸ Den har flera svaga länkar:

- Regeringen har inte angett tydliga uppgifter och mål för myndigheten som verksamhetens utfall kan ställas mot.
- Myndighetens resultatstyrning tar i mycket liten utsträckning sikte på önskvärda effekter av verksamheten.

⁶⁸ Prop. 2009/10:75, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, skr. 2013/14:155, *Regeringens förvaltningspolitik* och Statskontoret (2013) *Stärk kedjan!*

- Myndigheten följer än så länge i liten utsträckning upp sin verksamhet.
- Myndigheten analyserar inte de resultat och kostnader som presenteras i årsredovisningen.

Därmed får regeringen inte heller ett bra underlag för sin styrning.

6.1.2 Myndigheten söker fortfarande sin roll

Myndighetens två första år har präglats av att den har sökt sin roll i funktionshinderspolitiken. Internt har man inte kunnat nå samsyn om hur uppdraget ska tolkas och därmed inte heller om hur verksamheten ska inriktas och utföras så att myndighetens resurser används på bästa sätt. Bristen på samsyn har inneburit att personalen har dragit åt olika håll. Verksamheten och relationerna till andra präglas därför av att myndigheten arbetar inriktat mot både särintresset och allmänintresset samt både sektorsövergripande och sektors-specifikt.

Myndigheten för delaktighet ska med kunskap och information åstadkomma största möjliga nytta inom ett tvärasektoriellt politikområde där andra myndigheter och kommuner med flera ansvarar för att genomföra politiken. Det är en svår uppgift som kräver avgränsningar och prioriteringar. Vår analys visar att delar av myndighetens verksamhet inte är tydligt avgränsad mot andra myndigheters ansvarsområden. Detta medför ibland överlappningar och därmed en risk för att statens samlade resurser inte används effektivt. Vår analys visar också att verksamheten inte är tydligt avgränsad mot funktionshindersrörelsens intressen.

6.1.3 Trögheten i förändringsarbetet har underskattats

Statskontoret bedömer att både regeringen och Myndigheten för delaktighet har underskattat den tid och det arbete som krävs för att få en myndighet på plats som fungerar väl i alla avseenden. Till en del beror trögheterna på att myndighetens nya uppgifter inom välfärdsteknologi inte var tillräckligt utredda när organisationsförändringen genomfördes. Behovet av kompetens för både de nya uppgifterna och de förändrade kraven på verksamheten var inte heller tillräckligt analyserade. Samtidigt fick den nya myndigheten på både gott och ont starta sin verksamhet i Handisams strukturer, vilka inte var anpassade för en större myndighet med ett förändrat uppdrag. Detta förklarar varför myndigheten i många delar har behövt börja från grunden.

6.1.4 Tolkningsutrymmet i uppdraget har bidragit till trögheten

Statskontoret bedömer att de interna meningsmotsättningarna om hur myndighetens uppdrag ska tolkas till stor del har sin grund i att regeringens uppdrag till Myndigheten för delaktighet inte är tillräckligt tydligt och avgränsat. Otydligheterna kan delvis härledas till luckorna i förarbetet. Tolkningsutrymmet i uppdraget gör att även myndighetens målgrupper och intressenter

skapar sig olika förväntningar om hur myndigheten ska arbeta och vad den ska åstadkomma. Om förväntansgapet blir för stort kan detta i förlängningen leda till att myndigheten får svårt med sin legitimitet.

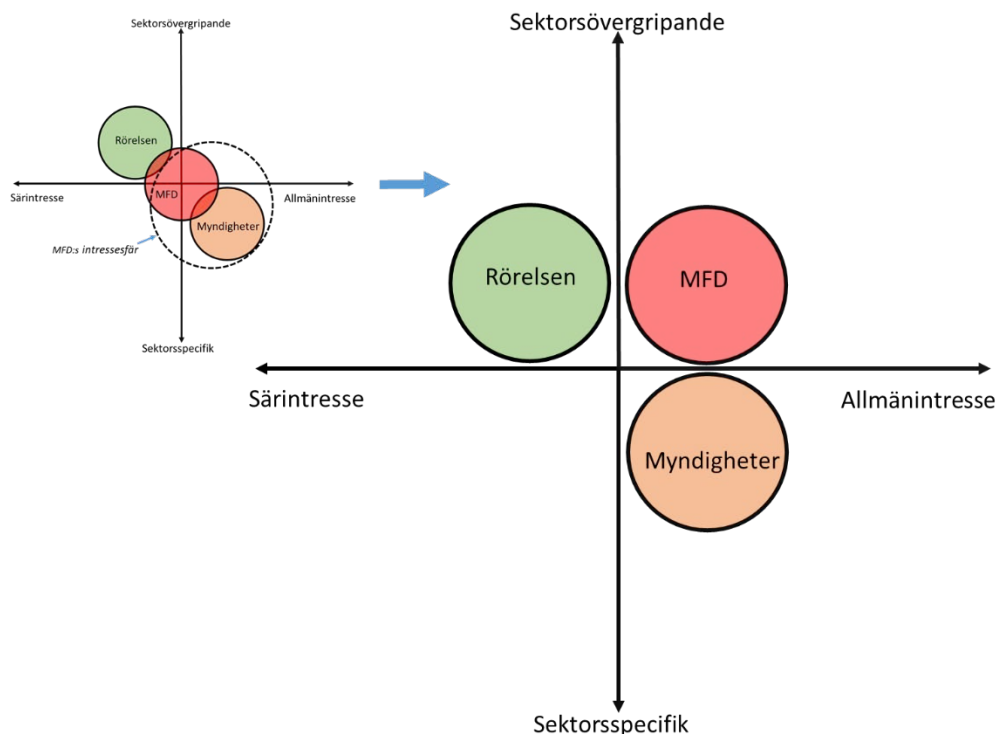
En del av regeringens särskilda uppdrag till myndigheten har bidragit till att göra både myndigheten och andra intressenter osäkra på verksamhetens inriktning. Uppdrag som är sektorsspecifika och relativt operativa ligger inte i linje med regeringens tidigare uttryckta önskemål om att myndigheten ska arbeta sektorsövergripande. I uppbyggnadsskedet har regeringsuppdragen också minskat myndighetens utrymme att på egen hand forma sin verksamhet, eftersom uppdragen ges högre prioritet än de instruktionsenliga uppgifterna.

6.2 Bli en effektiv sektorsövergripande kunskapsmyndighet

Myndighetsanalysen syftar till att ge Myndigheten för delaktighet goda förutsättningar att leva upp till regeringens förväntningar på resultat. Statskontoret utgår från att regeringens tidigare beslut och uttryckta önskemål om inriktningen för verksamheten ligger fast. Myndigheten ska enligt dessa bedriva en kunskapsbaserad och effektiv verksamhet med hög kvalitet samt arbeta sektorsövergripande. Därigenom ska myndigheten också bidra till att regeringens funktionshinderspolitik genomförs på ett effektivt sätt.

Ett steg i denna riktning är att Myndigheten för delaktighet intar en förändrad position i relation till sin omvärld. Vi åskådliggör positionsförändringen schematiskt i figur 9. Myndighetens nuvarande position, vilken framgår av den vänstra bilden i figuren, har vi beskrivit närmare i avsnitt 5.3.

Figur 9 En förändrad position för Myndigheten för delaktighet i relation till sin omvärld



Myndigheten för delaktighet behöver arbeta på en mer sektorsövergripande nivå framöver. Det innebär att myndighetens uppgifter och verksamhet till en del behöver renodlas. Överlappningarna mot andra myndigheters verksamhet behöver minska, framför allt inom välfärdsteknologi, tillgänglighet i byggd miljö och standardisering.

Myndigheten behöver framöver också röra sig mer mot att företräda allmänintresset i bemärkelsen att arbeta mer kunskapsbaserat och sakligt. Det innebär bland annat att myndigheten inte ska uppfattas som pådrivande med opinionsbildande förtecken. Myndighetens intressesfär kan inte heller som tidigare sträcka sig över andra myndigheter i den meningen att den gör anspråk på att styra myndigheternas tillgänglighetsarbete.

En förändring i riktning mot en effektiv sektorsövergripande kunskapsmyndighet kräver lämpliga åtgärder av både regeringen och Myndigheten för delaktighet. I det följande koncentrerar vi oss på de åtgärder som vi bedömer är viktigast.

6.3 Lämpliga åtgärder av regeringen

Statskontoret bedömer att regeringen behöver förändra sin styrning för att Myndigheten för delaktighet ska kunna åstadkomma den önskvärda förskjutningen mot att arbeta på en mer sektorsövergripande nivå och även i övrigt få

bättre förutsättningar för sin verksamhet. I avsnitt 6.3.1–6.3.4 lämnar vi förslag på lämpliga åtgärder av regeringen.

6.3.1 Förtydliga instruktionen och resultatförväntningarna

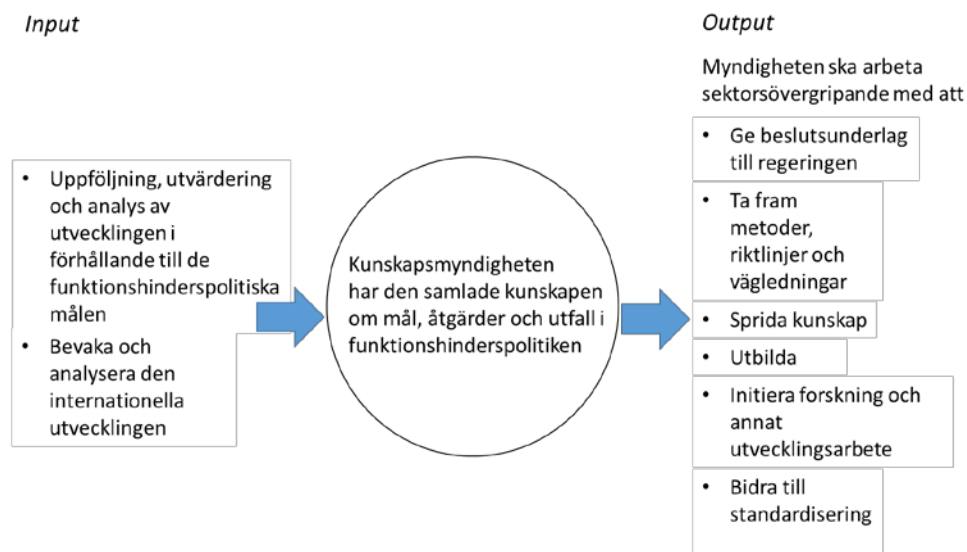
Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar myndighetens instruktion och anger tydligare resultatförväntningar på verksamheten när så behövs.

Vi har tidigare i rapporten (avsnitt 2.4) pekat på att instruktionen innehåller överlappningar, att uppgifter och målgrupper är vagt angivna och att det är svårt att utläsa vad regeringen vill att myndigheten ska prioritera. För att styrkedjan och ansvarsutkrävandet ska fungera som tänkt behöver regeringen bli tydligare med vad den vill att myndigheten ska göra samt vilka resultat den förväntas leverera. Myndighetens ledning ansvarar sedan utifrån dessa ramar för att driva verksamheten och åiterrapportera resultat till regeringen. Regeringens uppföljande roll blir därmed viktigare, liksom myndighetens åiterrapportering och resultatanalys.

Statskontoret bedömer att myndighetens uppgifter i instruktionen bör förtydligas med innebörden att Myndigheten för delaktighet är en sektorsövergripande kunskapsmyndighet på det funktionshinderspolitiska området. Som sådan ska myndigheten ha den samlade kunskapen om politikens mål, åtgärder och utfall. Detta innebär att uppföljningen av funktionshinderspolitiken i vid mening utgör basen för myndighetens verksamhet.

Vi bedömer att instruktionen skulle kunna struktureras på ett sätt som gör det tydligare vad myndigheten ska åstadkomma eller leverera (output) i förhållande till hur myndigheten ska skaffa sig kunskapen (input). I figur 10 har vi skissat på en tänkt logik för hur instruktionen skulle kunna utformas, utan att göra anspråk på att den är heltäckande.

Figur 10 En tänkt logik för myndighetens förändrade instruktion



Vi bedömer att såväl regeringens styrning mot resultat som myndighetens resultatredovisning underlättas om instruktionen tydligare anger vad myndigheten ska leverera. Regeringen kan dessutom vid behov ställa krav på leveransens resultat i regleringsbrevet.

Regeringen bör överväga att förtydliga vad de angivna perspektiven i instruktionens första paragraf förväntas innebära för verksamheten. Vår analys visar att särskilt rättighetsperspektivet har varit föremål för interna diskussioner. I likhet med alla statliga myndigheter ska Myndigheten för delaktighet iakttä saktighet och opartiskhet i sin verksamhet. Enligt vår tolkning borde detta innebära att myndigheten inte ska driva funktionshindersrörelsens frågor, men väl ha kunskap om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och kunna sprida information om dess innehåll och innebörd. Skiljelinjen mot Diskrimineringsombudsmannen, som bland annat ska främja lika rättigheter och möjligheter för personer med funktionsnedsättning, behöver vara tydlig.

6.3.2 Minska antalet särskilda uppdrag till myndigheten

Statskontoret föreslår att regeringen minskar antalet särskilda uppdrag till myndigheten.

Myndigheten för delaktighet behöver utrymme att förändra och stärka sin verksamhet i linje med regeringens förväntningar. De särskilda regeringsuppdragen har krävt resurser. Vi utesluter inte att de har bidragit till att de instruktionsenliga uppgifterna och viktigt förändringsarbete i delar har fått stå tillbaka. Om myndigheten ska arbeta sektorsövergripande bedömer vi att regeringen inte bör ge myndigheten uppdrag som är sektorsspecifika eller av operativ karaktär.

6.3.3 Pröva om vissa uppgifter kan överföras till Socialstyrelsen

Statskontoret föreslår att regeringen ger Hjälpmedelsutredningen i uppdrag att pröva om de uppgifter som myndigheten har inom välfärdsteknologi, upphandling av ledarhundar och en stödfunktion om assistanshundar kan överföras till Socialstyrelsen.
--

Myndigheten för delaktighet har inte funnit formerna för sina uppgifter inom välfärdsteknologi. Regeringen har genom särskilda uppdrag försökt att påskynda arbetet. Myndigheten för delaktighet och Socialstyrelsen har dock fått flera liknande uppdrag på området, vilket har skapat en otydlighet för många. Vad vi kan bedöma beror detta till stor del på att välfärdsteknologi och hjälpmedel överlappar varandra som begrepp. Så länge myndigheterna har ett delat ansvar kommer det att uppstå gränsdragningsproblem med risk för att resurserna utnyttjas ineffektivt.

Den nu sittande Hjälpmedelsutredningen (dir. 2015:134) har i uppdrag att bland annat analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller hjälpmedel. Statskontoret anser att utredningen bör ta fasta på de gränsdragningsproblem som vi redovisar i denna rapport och att utredningens inriktning bör vara att renodla ansvaret för välfärdsteknologi. Genom att överföra uppgifterna till Socialstyrelsen skulle verksamheten vid Myndigheten för delaktighet bli mer renodlad.

Vad vi kan bedöma utgör välfärdsteknologi inte någon nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna genomföra sina sektorsövergripande uppgifter. Med de nya uppdragen i regleringsbrevet för 2016 bedömer vi att området utgör en oproportionerligt stor del av verksamheten. Myndigheten har för uppdragen behövt visstidsanställa personal med särskild kompetens. Arbetet har också varit sektorsspecifikt genom uppdragens inriktning mot social omsorg och kognition. Det verkar mer ändamålsenligt att Socialstyrelsen som har kompetens på hjälpmedelsområdet får ta ett samlat ansvar för frågor om hjälpmedel och välfärdsteknologi. Socialstyrelsen har också genom sin instruktion en naturligare koppling till dem som förskriver hjälpmedel inom vård och omsorg.

Myndighetens uppgift att upphandla ledarhundar och det särskilda uppdraget att upphandla, följa upp och finansiera en stödfunktion om assistanshundar är också sådant som kan hänföras till hjälpmedel. I linje med argumenten ovan bör Hjälpmedelsutredningen pröva om Socialstyrelsen kan ta över även dessa uppgifter.

6.3.4 Förändra basen för myndighetens uppföljning

Statskontoret föreslår att regeringen överväger att förändra basen för myndighetens uppföljning och låta den utgå ifrån förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

Regeringens strategiperiod för funktionshinderspolitiken löper ut 2016. Myndigheten för delaktighet har regeringens uppdrag att föreslå hur funktionshinderspolitiken kan bli mer effektiv vad gäller både genomförande och uppföljning. Statskontoret har i analysen gjort vissa iakttagelser om problem i myndighetens uppföljning som kan utgöra underlag i regeringens beredning.

Myndigheten för delaktighet har under innevarande strategiperiod varje år sammanställt, analyserat och återkopplat utifrån de 22 strategiska myndigheternas åiterrapportering. I sin uppföljning utgår myndigheten från delmål för de strategiska myndigheterna, och dessa är olika till sin karaktär. Detta har lett till missvisande resultat.

Parallellt följer Myndigheten för delaktighet varje år upp de statliga myndigheternas tillgänglighetsarbete utifrån förordningen 2001:526. Denna uppföljning är i nuläget främst inriktad på tillgänglighet i myndigheternas lokaler,

trots att förordningen anger att myndigheterna har ett mycket bredare ansvar. Ansvaret innefattar att utforma och bedriva verksamheten i sin helhet med hänsyn till de funktionshinderspolitiska målen. Statskontoret bedömer därför att det vore mer effektivt att låta Myndigheten för delaktighets uppföljning framöver utgå från det breda ansvar som myndigheterna har enligt förordningen. Detta medför i sin tur att Myndigheten för delaktighet behöver utforma ett stöd till myndigheterna som är relevant i förhållande till kraven i förordningen.

6.4 Lämpliga åtgärder av myndigheten

Statskontoret bedömer att Myndigheten för delaktighet har en del utvecklingsarbete framför sig innan den är en effektiv sektorsövergripande kunskapsmyndighet. Myndigheten har planerat för eller satt igång flera viktiga processer som tar sikte på detta, men det krävs både beslutskraft och uthållighet för att nå målet. I avsnitt 6.4.1–6.4.4 lämnar vi förslag på lämpliga åtgärder av Myndigheten för delaktighet.

6.4.1 Nå enighet om uppdraget och verksamhetsinriktningen

Statskontoret föreslår att Myndigheten för delaktighet prioriterar att nå enighet om uppdraget och verksamhetens inriktning.
--

Myndigheten för delaktighet har på två år inte kunnat komma överens internt om hur uppdraget ska tolkas. Det är hög tid att myndigheten når enighet om uppdraget och verksamhetens inriktning. Utan samsyn och en sammanhållen ledningsgrupp, som tydligt visar vägen i förändringsarbetet, kommer myndigheten få svårt att genomföra den positionsförskjutning mot en sektorsövergripande kunskapsmyndighet som vi anser behövs. Regeringens åtgärder för att förtydliga och avgränsa uppdraget är andra viktiga förutsättningar för ledningens framgång.

Myndigheten bör ta tillvara lärdomarna från förändringsresan under de två gångna åren. Vår analys visar att myndighetens ledning underskattade vikten av att dokumentera den valda inriktningen, diskutera verksamhetens sakinnehåll, förankra inriktningen hos personalen och involvera dem i arbetet.

6.4.2 Besluta om grundläggande interna rutiner och processer

Statskontoret föreslår att Myndigheten för delaktighet snarast beslutar om de grundläggande interna rutiner och processer som ska gälla för myndighetens arbete.
--

Myndigheten för delaktighet behöver uppvisa resultat. För att detta ska bli möjligt, och för att myndigheten i övrigt ska kunna bedriva ett effektivt arbete med hög kvalitet, är det viktigt att myndigheten snabbt får ordning på och beslutar om grundläggande interna rutiner och processer. Det gäller särskilt

rutiner som avser beredning och beslut, kvalitetssäkring, projektstyrning och publicering.

6.4.3 Ta fram en handlingsplan för utvecklingsarbetet

Statskontoret föreslår att Myndigheten för delaktighet tar fram en handlingsplan för det fortsatta utvecklingsarbetet för att bli en effektiv kunskapsmyndighet.

Myndigheten för delaktighet planerar eller har satt igång flera aktiviteter som syftar till att utveckla kärnverksamheten, bland annat i en riktning mot ett mer sektorsövergripande och kunskapsbaserat arbetssätt. Vår analys visar dock att myndigheten inte har ett samlat grepp om sitt utvecklingsarbete. Den visar också att myndighetens ledning underskattade vikten av att prioritera och genomföra förändringarna etappvis. Detta bör vara lärdomar för hur ledningen bör styra arbetet fortsättningsvis.

Om myndigheten ska nå framgång i utvecklingsarbetet vill vi peka på vikten av att myndigheten identifierar och analyserar de samlade utvecklingsbehoven på såväl kort som lång sikt. Analysen bör ligga till grund för en handlingsplan som sedan kopplas till myndighetens styrmodell. Myndigheten bör i detta sammanhang också överväga att göra en riskanalys för att identifiera och kunna hantera de största riskerna för att verksamhetens mål inte kan nås.

6.4.4 Flera förhållanden att beakta i det fortsatta arbetet

Statskontoret har i analysen noterat flera andra förhållanden som myndigheten bör beakta i det fortsatta utvecklingsarbetet. Vi pekar i det följande på några sådana förhållanden.

Flera av myndighetens kunskapsområden och verktyg hanteras i det interna arbetet i hög grad i separata så kallade stuprör. Överlag samverkar avdelningarna i liten utsträckning. För ett framgångsrikt utvecklingsarbete krävs att myndigheten kopplar samman de interna stuprören, särskilt mellan avdelningen för uppföljning och analys och avdelningen för kunskap och riktlinjer.

Vi ser det som naturligt att myndighetens kunskapsbaserade arbete utgår från de återkommande uppföljningarna. Flera externa intressenter pekar på att myndigheten borde ägna mer tid åt att analysera de insamlade uppgifterna. Tillsammans med en mer utvecklad omvärldsbevakning kan sådana analyser ge uppslag till fördjupade undersökningar eller kunskapsöversikter. Kunskapen kan också omsättas i mer praktiskt inriktat stöd, som exempelvis utbildningar eller tydligare riktlinjer och vägledning.

Om Myndigheten för delaktighet ska använda sina resurser mer effektivt och arbeta mer strategiskt i sin kunskapspridning behöver myndigheten välja

lämpliga forum och kanaler för att sprida kunskapen till så många som möjligt. Myndighetens påbörjade målgruppsanalys blir viktig som utgångspunkt för att uppnå en träffsäker spridning. Om myndigheten ska arbeta på en mer sektorsövergripande nivå krävs även att myndigheten avgränsar sin verksamhet och drar sig ur processer som andra bör hantera. Det gäller framför allt på de områden där det finns överlappningar i förhållande till andra myndigheter, som till exempel inom standardisering och tillgänglighet i byggd miljö.

Myndighetens sammansättning av kompetens är en annan viktig komponent i arbetet för att bli en sektorsövergripande kunskapsmyndighet. Vi bedömer att myndighetens planerade kartläggning av sin kompetens, ställd i relation till vad uppdraget kräver, kommer att bli viktig för hur myndighetens strategi för kompetensförsörjning ska utformas. Även i fortsättningen behöver myndigheten ha expertkunskap på strategiskt viktiga områden. Utmaningen framöver handlar kanske snarast om att expertkunskapen ska utnyttjas så att den kommer fler till nytta.

Ett led i att stärka myndigheten i rollen som kunskapsmyndighet är att inrätta det kunskapsråd som instruktionen föreskriver. Kunskapsrådet bör kunna ersätta myndighetens funktionshindersråd. Myndigheten kan dock behöva stämma av representationen i kunskapsrådet med Socialdepartementet så att den svarar mot myndighetens behov av kunskap och omvärldsbevakning. Kriterierna för representationen i kunskapsrådet kommer i annat fall att medföra vissa överlappningar i förhållande till den nuvarande representationen i insynsrådet.

Referenser

Calona Ekonomikonsult 2016-04-18 *Granskning av administrativa rutiner Myndigheten för delaktighet.*

Carl Älfvåg 2013-10-28 *Beslutsintention – Inordnande av delar av Hjälpmedelsinstitutet i Myndigheten för delaktighet.*

Ds 2013:40 *En samlad organisation på det funktionshinderspolitiska området.*

Handisam 2012-02-24 *Arbetsordning för Handisam.*

Handisam (2013) *Hur är läget 2013? Uppföljning av funktionshinderspolitiken.*

Handisam (2014) *Årsredovisning 2013.*

Handisam 2013-04-11 *Överenskommelse om funktionshindersråd.*

Kommittédirektiv 2015:134 *Hjälpmedel, teknik och metoder för delaktighet och självbestämmande.*

Myndigheten för delaktighet 2015-11-23 *Arbetsordning för Myndigheten för delaktighet* (dnr. 2015/0210).

Myndigheten för delaktighet *Budgetunderlag 2016–2018* (dnr. 2015/0041).

Myndigheten för delaktighet *Budgetunderlag 2017–2019* (dnr. 2016/0065).

Myndigheten för delaktighet 2014-10-31 *Handlingsplan för standardisering – slutrapport.*

Myndigheten för delaktighet (2014) *Hur är läget 2014? Uppföljning av funktionshinderspolitiken.*

Myndigheten för delaktighet, Protokoll från funktionshindersrådets möten 2013–2016.

Myndigheten för delaktighet 2014-10-31 *Redovisning av förberedelser att inordna verksamhet vid Hjälpmedelsinstitutet i Handisam* (dnr. 2013/0125).

Myndigheten för delaktighet (2015) *Riktlinjer för tillgänglighet – Riv hindren.*

Myndigheten för delaktighet *Risk- och sårbarhetsanalys 2014* (dnr. 2015/0013).

Myndigheten för delaktighet *Rutin för hantering av remisser* (dnr. 2015/267).

Myndigheten för delaktighet (2015) *Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken – Hur är läget?*

Myndigheten för delaktighet (2015) *Så tillgänglig är staten.*

Myndigheten för delaktighet 2015-02-06 *Verksamhetsplan 2015.*

Myndigheten för delaktighet 2016-03-14 *Verksamhetsplan 2016.*

Myndigheten för delaktighet (2015) *Årsredovisning 2014.*

Myndigheten för delaktighet (2016) *Årsredovisning 2015.*

Myndigheten för delaktighet, Återkopplingar till de strategiska myndigheterna i samband med 2015 års uppföljningsrapporter.

Nobicon Nordic (2015) *Myndigheten för delaktighet: Förstudie omvärldsbevakning och omvärldsanalys.*

Proposition 1999/2000:79 *Från patient till medborgare.*

Proposition 2008/09:28 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

Proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015.*

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016.*

Regeringens skrivelse 2009/10:166 *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt.*

Regeringens skrivelse 2013/14:155 *Regeringens förvaltningspolitik.*

Regeringsbeslut 2011-10-06 *Uppdrag om delmål, uppföljning och redovisning inom ramen för En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016 (S2011/8810/FST).*

Regeringsbeslut 2011-12-15 *Uppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken (S2011/11074/FST).*

Regeringsbeslut 2013-11-14 *Uppdrag att förbereda inordnande av vissa uppgifter från Hjälpmedelsinstitutet* (S2013/4687/FST, S2013/7024/FST, S2013/7943/FST).

Regeringskansliet (2011) *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016*.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Myndigheten för handikappolitisk samordning.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för handikappolitisk samordning.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Myndigheten för delaktighet.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för delaktighet.

Socialstyrelsens termbank (<http://socialstyrelsen.iterm.se/>).

Socialutskottets betänkande 1999/2000:SoU14 *Nationell handlingsplan för handikappolitiken*.

Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU3 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

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

Statskontoret Remissvar 2013-08-13 över *En samlad organisation på det funktionshinderspolitiska området (Ds 2013:40)* (dnr. 2013/145-4).

Statskontoret (2013) *Stärk kedjan!*

Sveriges Kommuner och Landsting 2015-06-08 SKL:s synpunkter på Myndigheten för delaktighets kommunuppföljning Kolla läget.

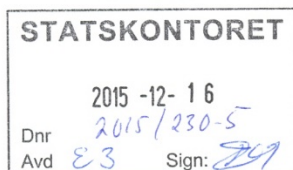
Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut II:3
2015-12-03 S2015/07798/FST (delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet (MFD) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten Modell för myndighetsanalyser (2008:17).

Statskontoret ska:

- analysera hur MFD fullgör sitt uppdrag,
- analysera hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten,
- analysera om regeringens styrning är ändamålsenlig och
- peka ut områden som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

MFD ska bistå Statskontoret med underlag och information för analysen.

Statskontoret ska informera Regeringskansliet (Socialdepartementet) om hur analysen fortlöper. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 22 juni 2016. Redovisningen ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Skälen för regeringens beslut

Den 1 maj 2014 inordnades de av Hjälpmedelsinstitutets uppgifter som ansågs vara ett statligt åtagande i Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam). För att markera det mer samlade uppdraget, det tvärssektoriella perspektivet och uppgiften att stimulera och utveckla kunskapsbildningen vad gäller bl.a. tillgänglighet, funktionshinder och

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

förutsättningar för delaktighet bytte Handisam samtidigt namn till Myndigheten för delaktighet.

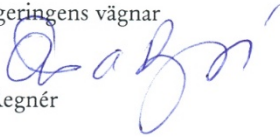
Syftet med sammanslagningen var att lägga grunden för en strategisk kompetensförsörjning med förbättrade förutsättningar för ett mer effektivt och kunskapsbaserat arbete inom det funktionshinderspolitiska området. Uppdraget formulerades i en ny myndighetsinstruktion.

För att få fördjupad information i bedömningen av förändringens konsekvenser och måluppfyllelsen utifrån syftet får Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys och redovisa sina iakttagelser till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Myndighetsanalysen ska ses som en del i regeringens ambition att ge myndigheten goda förutsättningar att leva upp till de förväntningar som finns på prestationer och effekter inom det funktionshinderspolitiska området.

På regeringens vägnar

Åsa Regnér



Emelie Lindahl

Kopia till

Finansdepartementet/OFA/SFÖ
Socialdepartementet/SAM
Myndigheten för delaktighet