

Regeringens proposition

1999/2000:79

Från patient till medborgare – en nationell
handlingsplan för handikappolitiken

Prop.
1999/2000:79

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2000

Göran Persson

Lars Engqvist
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen nationella mål och inriktning för handikappolitiken. Regeringen bedömer att insatserna under de närmaste åren bör koncentreras till företrädesvis tre huvudområden:

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

Det innebär bl.a. att statliga myndigheter bör integrera handikapperspektivet i sin verksamhet och vara ett föredöme när det gäller att göra verksamhet, information och lokaler tillgängliga. Krav bör införas i plan- och bygglagen på att enkelt åtgärdade hinder i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser bör vara eliminerade år 2010 och kraven på tillgänglighet i samband med nybyggnad och ombyggnad bör förtydligas. Kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för personer med funktionshinder år 2010 och gällande föreskrifter om tillgänglighet till färdmedel inom olika trafikslag bör ses över och skärpas. Bemötande handlar inte bara om mötet mellan människor utan även om hur samhället i lagar, resursfördelning m.m. visar vilken syn på personer med funktionshinder som råder. Regeringen föreslår åtgärder mot s.k. domstolstrots. Särskilda medel bör avsättas för en flerårig satsning på kompetensutveckling för personal inom olika samhällsområden kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder. På området kultur och media bör ökade resurser tillföras för ökad tillgänglighet. På utbildnings- och arbetsmarknadsområdet aviseras uppdrag och utredningar. Statsbidragen till handikapporganisationerna bör höjas.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620) ..	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.	9
3	Ärendet och dess beredning.....	10
4	Bakgrund	11
4.1	Handikappolitikens utveckling.....	11
4.2	Handikappolitik i ett internationellt perspektiv	18
4.3	FN:s standardregler	21
4.3.1	Vad innehåller reglerna?	21
4.3.2	Sverige och standardreglerna	22
5	En nationell handikappolitik för demokrati och full delaktighet	23
5.1	Nationella mål	23
5.2	Inriktning på regeringens handikappolitik	27
5.2.1	Tre huvudområden	29
5.2.2	Standardreglerna	31
6	Handikapperspektivet skall genomsyra alla samhällssektorer	32
6.1	Myndigheternas ansvar.....	32
6.2	Sektorsansvar och etappmål	35
6.3	Statlig upphandling	37
6.4	Samordningsfrågor.....	38
6.5	Sekretess hos Handikappombudsmannen	39
7	Ett tillgängligare Sverige	39
7.1	Offentlig miljö.....	39
7.2	Nationellt tillgänglighetscenter	44
7.3	Design för alla.....	47
7.4	Kommunikationer	48
7.5	Bilstöd	59
7.6	Alternativ telefoni	60
7.7	Kommunaldemokrati och valfrågor	64
7.8	Utredning om formerna för en reglering av tillgänglighet	66
7.9	Bostadsanpassningsbidrag	67
7.9.1	Bakgrund	67
7.9.2	Bostadsanpassningsbidrag som en direkt åtgärd	67
7.9.3	Köp eller byte av bostad.....	69
7.9.4	Standardhöjande åtgärder	71
8	Bättre bemötande.....	72
8.1	Lika behandling, diskriminering	74
8.2	Åtgärder mot domstolstrots m.m.....	76
8.3	Rådgivning och annat personligt stöd (råd och stöd).....	86

8.4	Tillgänglig samhällsinformation	88	Prop. 1999/2000:79
8.5	Klagomål och kvalitetsutveckling	89	
8.6	Brukarstöd.....	91	
8.7	Ökad kompetens om bemötande m.m.....	92	
8.8	Forskning	97	
8.9	Kunskap och kultur mot fördomar	99	
9	Kultur och media	100	
10	Utbildning.....	104	
10.1	Skola och vuxenutbildning.....	104	
10.2	Högskolan	109	
10.3	Hjälpmedel inom utbildning	110	
10.	Assistans vid folkhögskolor	114	
11	Arbetsmarknad.....	118	
12	Habilitering och rehabilitering.....	123	
13	Individuella planer och samverkan	125	
14	Statsbidrag till handikapporganisationerna.....	128	
15	Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser	130	
16	Författningskommentar.....	135	
16.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	135	
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	135	
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.	136	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Lindqvists Nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder.....	137	
Bilaga 2	Författningaförslag	141	
Bilaga 3	Ändringsförslagen i Boverkets rapport 1994:11 gällde följande paragrafer i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.....	146	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagtext.....	149	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	153	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2000.....	159	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:79

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
3. lag om ändring i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.,

dels godkänner vad regeringen föreslår om mål och inriktning för handikappolitiken (avsnitt 5.1 och 5.2).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹ dels att 68 och 74 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 68 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

68 §²

Länsstyrelsen skall inom länet följa socialnämndernas tillämpning av denna lag, informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten, biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet, främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommunerna och andra samhällsorgan,

verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av bistånd enligt 6 f §,

även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

68 a §

Om länsstyrelsen finner att en kommun inte fullgör vad som ålagts kommunen i en lagakraftvunnen dom om rätt till bistånd enligt 6 b eller 6 f § får länsstyrelsen förelägga kommunen att avhjälpa bristen. Föreläggandet får förenas med vite.

Länsstyrelsen får inte meddela ett vitesföreläggande enligt första stycket om verkställighet av domen redan har sökts enligt utsökningsbalken. Ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt utsökningsbalken.

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse 1997:313.

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 § *och* om omhändertagande av personakt enligt 70 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 §, om omhändertagande av personakt enligt 70 c § *och beslut om avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 68 a §* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

³ Senaste lydelse 1998:384.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Prop. 1999/2000:79

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 26 och 27 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 26 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §

Länsstyrelsen har inom länet tillsyn över verksamhet enligt denna lag och får då inspektera verksamheten.

Länsstyrelsen skall också inom länet

1. informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör verksamheten,
2. ge kommunerna råd i deras verksamhet, *samt*

2. ge kommunerna råd i deras verksamhet,
3. *verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov, samt*

3. främja samverkan i planering mellan kommunerna, landstingen och andra samhällsorgan.

4. främja samverkan i planering mellan kommunerna, landstingen och andra samhällsorgan.

26 a §

Om länsstyrelsen finner att en kommun eller ett landsting inte fullgör vad som ålagts kommunen eller landstinget i en lagakraftvunnen dom om rätt till insatser enligt 9 §, får länsstyrelsen förelägga kommunen eller landstinget att avhjälpa bristen. Föreläggandet får förenas med vite.

Länsstyrelsen får inte meddela ett vitesföreläggande enligt första stycket om verkställighet av domen redan har sökts enligt utsökningsbalken. Ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt utsökningsbalken.

27 §¹

Beslut av en sådan nämnd som avses i 22 § eller av länsstyrelsen

Beslut av en sådan nämnd som avses i 22 § eller av länsstyrelsen

¹ Senaste lydelse 1995:1000.

får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
3. återbetalning enligt 12 §,
4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra stycket,
5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §, *eller*
6. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft.

får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
3. återbetalning enligt 12 §,
4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra stycket,
5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §,
6. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 §, *eller*
7. *avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 26 a §.*

Beslut i frågor som avses i första stycket 1 – 6 gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

Prop. 1999/2000:79

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag

dels att 6, 8 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att 10 §¹ och rubriken närmast före 9 § skall upphävas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Bostadsanpassningsbidrag lämnas för åtgärder för anpassning av bostadens fasta funktioner i och i anslutning till den bostad som skall anpassas. Bidrag lämnas endast om åtgärderna är nödvändiga för att bostaden skall vara ändamålsenlig som bostad för den funktionshindrade.

Bidrag lämnas dock inte om de sökta åtgärderna behöver vidtas redan av väsentligen andra orsaker än behovet av anpassningen.

8 §

Vid nybyggnad *samt vid köp eller byte av bostad* lämnas bostadsanpassningsbidrag endast om det finns särskilda skäl för att välja en bostad som kräver *anpassningsåtgärd*.

Vid nybyggnad lämnas bostadsanpassningsbidrag endast om det finns särskilda skäl för att välja en *utformning av bostaden* som kräver *anpassning*.

Bostadsanpassningsåtgärder för standardhöjande åtgärder

9 §

Med standardhöjande åtgärd avses en åtgärd som i väsentlig mån förbättrar husets eller bostadens funktioner eller som tillför huset eller bostaden ny funktion.

Vid köp eller byte av bostad lämnas bostadsanpassningsbidrag till kostnadskrävande åtgärder endast om det finns särskilda skäl för att välja en bostad som kräver anpassning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

¹ Senaste lydelse 1997:67.

Regeringen beslutade den 30 januari 1997 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera frågan om bemötande av personer med funktionshinder och mot bakgrund av detta lämna förslag som kunde bidra till att avhjälpa brister och missförhållanden i bemötandet av personer med funktionshinder. I mars 1999 överlämnade utredningen sitt betänkande – Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21). En sammanfattning av förslagen i betänkandet finns i *bilaga 1*. De lagförslag som lades fram i betänkandet finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S1999/1696/ST).

Regeringen beslutade den 6 november 1997 att bemyndiga chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över och utvärdera Handikappombudsmannens verksamhet. Utredaren skulle pröva vilken betydelse ombudsmannen haft för utvecklingen inom handikappområdet i stort samt bedöma om, och i så fall hur, ombudsmannens roll och arbetsuppgifter borde förändras i något avseende. I maj 1999 överlämnade utredningen sitt betänkande Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter (SOU 1999:73).

Betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) ligger till grund för ändringsförslagen i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (1980:620).

Lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag trädde i kraft den 1 januari 1993 och ersatte förordningen (1987:1050) om statskommunalt bostadsanpassningsbidrag och förordningen (1985:489) om statsbidrag till att återställa handikappanpassade bostäder m.m. I beslut den 22 april 1993 (S93/3671/H) gav regeringen Boverket i uppdrag att följa upp och beskriva utvecklingen när det gäller verksamheten med bostadsanpassningsbidrag m.m. Boverket har i en slutrapport, Boverkets Rapport 1994:11, analyserat och beskrivit vilka förändringar lagen om bostadsanpassningsbidrag m.m. har medfört vad gäller kommunernas verksamhet med bostadsanpassningsbidrag m.m. Rapporten innehåller förslag till vissa förändringar i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. De lagförslag som lades fram i Boverkets rapport finns i *bilaga 3*. Rapporten har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig på Socialdepartementet (S94/6338/H). Rapporten ligger till grund för regeringens ändringsförslag i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 december 1999 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 8.2. Ändringen i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. är ej sådan att Lagrådets yttrande behöver inhämtas. Ändringarna i 27 § lagen

(1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och i 74 § socialtjänstlagen (1980:620) har inte heller granskats av Lagrådet. Prop. 1999/2000:79
Anledningen till detta är att ändringarna är av enkel beskaffenhet.

4 Bakgrund

4.1 Handikappolitikens utveckling

Från välgörenhet till välfärdspolitik

I ett historiskt perspektiv har människor med funktionshinder allt för ofta varit diskriminerade och utestängda från stora delar av samhället. Beroendet av andras välvilja har begränsat möjligheterna att utforma ett liv på egna villkor. Institutionstänkande och segregation har ibland syftat till att skydda funktionshindrade från övriga samhället och ibland tvärtom, att skydda samhället från funktionshindrade. Ett tänkande som står i stark kontrast till de målsättningar som dagens handikappolitik bygger på – full delaktighet, jämlikhet och alla människors lika värde. Mycket har gjorts, men en hel del återstår att göra. Detta är grunden för regeringens handlingsplan.

Den moderna svenska handikappolitiken har på många sätt sina rötter i 1960-talets jämlikhetssträvanden. Fram till dess dominerades synen på personer med funktionshinder av att problemet låg hos individen. Det var funktionsnedsättningen och andra fysiska eller psykiska svagheter eller begränsningar hos individen som orsakade svårigheterna att leva ett liv som andra. De offentliga insatserna var därför i huvudsak begränsade till institutioner och med påtaglig medicinsk prägel. Under 1960-talet skedde gradvis en svängning av synsättet till att fokusera på de problem som samhällets utformning medförde för personer med funktionshinder. Men även den allmänna samhällspolitiska debatten ökade uppmärksamheten på att det var samhället som skulle förändras. Den största betydelsen för denna utveckling hade funktionshindrade själva genom sina organisationer. Det miljörelaterade handikappbegreppet anammades snabbt av handikapprörelsen. I Handikappförbundens Centralkommittés (HCK:s) program Ett samhälle för alla från år 1972 slås fast: "Handikapp är i stor utsträckning en följd av brister i samhället. Därför kan handikapp elimineras. Det gör man genom att förändra samhället." Denna definition av var problemen fanns gjorde handikappfrågorna långt mer politiska än tidigare. Förändringen skedde parallellt i flera andra länder.

Den moderna handikappolitiken

För den offentliga handikappolitiken har två utredningar haft särskilt stor betydelse, dels den Socialpolitiska kommittén (tillsatt 9 maj 1958) och dels 1966 års handikapputredning (tillsatt 30 juni 1965). Ur dessa två utredningar kan åtskilligt av dagens handikappolitiska grundpelare härröras. Den Socialpolitiska kommittén hade bland annat till uppgift att behandla frågor som rörde det som då betecknades som den sociala om-

vårdnaden av handikappade – bostäder, vård och service i hemmen samt rekreation. Kommitténs främsta uppdrag var att granska den svenska socialpolitikens verkningar och effektivitet. För att få en överblick av situationen gjordes en omfattande inventering av situationen i landet. I utredningen *Social omvårdnad av handikappade* (SOU 1964:43) formulerades flera principer, bland annat att hänsyn till handikappade måste tas överallt i samhället: i samhällsplaneringen och bostadsbyggandet, i utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden, i socialförsäkringen och i kulturlivet. Utredningen lade fram förslag till ett program för ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting rörande handikappvården. Det innehöll en rad uppgifter som täckte såväl arbete, bostad, hjälpmedel som kultur och rekreation. Kommunerna fick ansvar för att inventera, planera och genomföra huvudparten av åtgärderna. En annan viktig princip som fastslogs av kommittén var att hjälpen till handikappade skulle utformas som rättigheter.

Den första handikapputredningen

Regeringen tillsatte år 1965 Handikapputredningen som fick i uppdrag att se över hur väl stat, kommun och landsting hade genomfört de åtgärder som den socialpolitiska kommittén föreslog i sitt program. Senare fick utredningen en rad tilläggsdirektiv. Utredningen, som arbetade i tio år, kom att få stor betydelse. Avveckling av de s.k. vanförestalerna, införandet av bostadsanpassningsbidrag, kommunala handikappråd, statsbidrag till färdtjänst, styrelsen för vårdartjänst och tillskapandet av Handikappinstitutet är några exempel på resultat av Handikapputredningen. Utredningen hade även en stor del i utvecklandet av det miljörelaterade handikapperspektivet. I slutbetänkandet *Kultur åt alla* (SOU 1976:20) fick innebörden av handikapp följande lydelse:

"Ordet handikapp används i olika betydelser. Vi använder ordet handikappad för att beteckna en person som av fysiska eller psykiska skäl har mer betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. I denna beskrivning ligger att ett handikapp påverkas av den enskildes livsvillkor, av samhällets utformning. En blind kan ha en skada på synnerven, en utvecklingsstörd kan vara hjärnskadad och en rullstolsbunden kan ha blivit skadad i en trafikolycka. Men det är inte själva skadan som vi främst tänker på när vi använder ordet handikapp, utan de följder som skadan kan medföra. Skillnaden är väsentlig: skadan är något som ständigt finns – antingen är en person skadad eller också är han det inte. En funktionsnedsättning, däremot, föreligger i vissa situationer. Vid andra tillfällen finns inget handikapp i denna mening även om skadan är oförändrad. Man kan således vara handikappad i en situation eller funktion, men är det inte i en annan."

Välfärdspolitikens betydelse

Den svenska handikappolitiken är en del av den generella välfärdspolitiken. Regeringen och riksdagen har formulerat de handikappolitiska målen jämlikhet och full delaktighet (rskr. 1996/97:120). Olika reformer med

generella och individuella insatser har genomförts under årens lopp för att stärka den enskildes självbestämmande, inflytande och integritet och underlätta delaktighet och jämlikhet. För människor med funktionshinder har den sociala och ekonomiska utvecklingen haft mycket stor betydelse. Fram till år 1930 svarade fattigvården och enskild välgörenhet i stort sett för det enda ekonomiska stödet för personer med funktionshinder. Successivt infördes olika former av stödinsatser, till exempel invalidpension. Under femtiotalet skedde ett omfattande reformarbete på socialförsäkringsområdet. Den allmänna sjukförsäkringen trädde i kraft och inkomstbortfallsprincipen infördes. Olycksfallsförsäkringen reformerades och samordnades med sjukförsäkringen. Genom reformerna på socialförsäkringsområdet skapades ett ekonomiskt skydd vid sjukdom, arbetslöshet, invaliditet och ålderdom. Detta ledde till att antalet personer med behovsprövad hjälp minskade kraftigt. 1962 års socialförsäkringsreform – den allmänna försäkringen – och andra reformer, ledde till förbättringar för långtidssjuka. Handikappersättning och vårdbidrag till föräldrar med funktionshindrade barn byggdes ut senare.

Genom den generella välfärden minskas det utanförskap som ett selektivt system medför – i synnerhet om det är kopplat till arbete och inkomst. Erfarenheterna från andra länder stödjer den uppfattningen. Utbyggnaden och de ökade satsningarna på den offentliga sektorn har och har haft stor betydelse för människor med funktionshinder. Solidariskt finansierat stöd och service har lett till ökade förutsättningar att utforma det egna livet.

Integration och normalisering

Under 1960- och 1970-talen tilltog kritiken av framförallt skolundervisning och boende för funktionshindrade, som var segregerade från övriga samhället. Detta ledde så småningom till att vanförestalterna avskaffades och att de stora institutionerna minskade kraftigt i antal. Normalisering och integrering blev målet för den nationella handikappolitiken. Barn och ungdomar med i synnerhet omfattande funktionshinder hade varit hänvisade till undervisning på särskilda institutioner och vid specialskolor, ofta långt ifrån föräldrahemmet.

Genom en ändring av skollagen 1962 fick kommunerna skyldighet att sörja för undervisningen för alla barn inom kommunen med undantag för särskolan som inte blev en kommunal angelägenhet förrän år 1992. Under 1970-talet intensifierades integrationspolitiken. Detta gällde i stort sett alla handikappgrupper förutom barndomsdöva där situationen var anorlunda. För att skapa verkliga möjligheter till integration krävdes att döva fick undervisning på sitt eget språk och sina egna villkor i sin egen skolform.

Integrationsutredningen (dir. 1978:69), som tillsattes år 1978, kom att få stor betydelse för utformningen av dagens stöd till elever med funktionshinder. Utredningen betonade att integrationspolitiken inom utbildningsområdet inte får stanna vid skolplacering, utan måste ses i ett sammanhang där både tillrättaläggande av miljön och särskilda åtgärder är nödvändiga.

Efter andra världskriget fick rehabilitering och utveckling av hjälpmedel en starkt framskjuten position i många länder till följd av de behov av insatser som det stora antalet krigsskadade medförde. Detta påverkade även Sverige. Målet i länder som deltagit i andra världskriget var att återföra krigsskadade personer till vardagen. I Sverige fick rehabilitering en försvenskad term – återföring. Teknisk och medicinsk utveckling och ökade offentliga insatser ledde till att insatserna för funktionshindrade ökade. Under efterkrigsårens brist på arbetskraft gavs ökade möjligheter för funktionshindrade att få arbete. Många förutspådde en fortsatt arbetskraftsbrist. Därför ökade intresset för de s.k. partiellt arbetsföra, vilket var den tidens benämning för arbetshandikappade. År 1943 tillsattes en kommitté för att utreda hur de partiellt arbetsföra kunde öka sina möjligheter att få arbete. Kjellmankommittén, som den kom att heta, fick stor betydelse för arbetsvården. Begreppet "arbetsvård" användes vid denna tid som ett samlat begrepp för olika arbetsförberedande åtgärder för att ta till vara funktionshindrades arbetsförmåga. Kommittén lanserade även en "normaliseringsprincip", vilket här betydde att inga säråtgärder skulle vidtas förrän man utan resultat provat andra reguljära åtgärder.

Det stora genombrottet för en aktiv arbetsmarknadspolitik skedde under 1960-talet. Till delar beror det på att arbetsmarknadspolitiken sammankopplades med den ekonomiska politiken. Arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsutbildningen blev medel för att öka rörligheten hos arbetskraften. Detta ledde till kraftigt ökade satsningar även för arbetshandikappade. Under några få år fyrdubblades insatserna.

Även den förändrade synen på personer med funktionshinder och det miljörelativa handikappbegreppet kom att påverka arbetsmarknadspolitiken. Ökad betoning skedde på att undanröja de hinder som fanns t.ex. på arbetsplatsen. Inom Arbetsmarknadsverket började man som en konsekvens av det nya synsättet använda begreppet arbetshandikappad.

Lagen om anställningsskydd

År 1974 infördes lagen (1974:12) om anställningsskydd och det föreskrevs att en arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga och av denna anledning har fått "särskild sysselsättning" skall ha förtur till fortsatt arbete oberoende av om en turordning blivit fastställd efter varsel om uppsägningar. Samma år infördes även lagen om anställningsfrämjande åtgärder. Den bygger på tanken att arbetsmarknadsmyndigheterna vid överläggningar med arbetsgivare och berörda organisationer skall diskutera vilka åtgärder som kan behöva vidtas i syfte att skapa bättre möjligheter för äldre personer och personer med nedsatt arbetsförmåga att behålla eller erhålla anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Arbetsmiljölagens (1977:1160) införande ökade kraven på anpassning av arbetsmiljön till människors olika förutsättningar.

År 1980 reformerades arbetsmarknadspolitiken för arbetshandikappade. Detta år infördes lönebidragen. Arbetsmarknadsinstitutet och stiftelsen Samhällsföretag (nuvarande Samhall) bildades. Samhällsföretag var en

sammanslagning av de olika skyddade verkstäder som fanns runt om i landet. Lönebidraget blev ett enhetligt lönestöd för hela den reguljära arbetsmarknaden. Till arbetsmarknadsinstitutet (Ami) sammanfördes bl.a. verksamheter för arbetsprövning och arbetsträning från landsting och kommuner.

Under 1980-talet introducerades verksamheter som syftade till att öppna nya vägar ut i arbetslivet för människor med omfattande funktionshinder. År 1986 startade Arbetsmarknadsstyrelsen försöksverksamheten "Arbete åt unga handikappade" vars syfte var att genom uppsökande verksamhet nå unga förtidspensionärer och erbjuda dem rehabilitering med sikte på arbete. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ökade kraftigt för arbetshandikappade under 1980-talet, både volymmässigt och som andel av den totala arbetsmarknadspolitiken.

Rättighetslagstiftning

Redan i slutet av 1800-talet övervägdes lagstiftning till stöd för utvecklingsstörda. Den första lagen infördes år 1944 och avsåg då undervisningen av s.k. bildbara sinnesslöa. Landstingen ålades ansvaret för denna undervisning. Lagen följdes av 1954 års lag (1954:483) som vidgade landstingens uppgifter till vård av psykiskt efterblivna, som var den term som ersatte sinnesslöa. I lagen angavs att undervisningen av efterblivna barn och ungdomar skulle ske vid internat och externatskolor. I början av 60-talet tillsattes en utredning som efter översyn föreslog en ny lagstiftning som kom att bli 1967 års lag (1967:940) om omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omsorgslagen). Internationellt kom lagen att få stor uppmärksamhet. Den nya lagen var inriktad på att ge utvecklingsstörda undervisning, vård, bostad och daglig sysselsättning. Landstingen fick ansvaret för insatser för såväl personer bosatta på institutioner som i det egna hemmet. Lagen var en särslagstiftning och präglades i betydande utsträckning av regler om institutioner och åtgärder oberoende av samtycke. I takt med att normalisering och integrering fick större genomslag ansågs det vara fel att omsorgslagen täckte sådant som annan lagstiftning borde omfatta. Socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, som trädde i kraft i början av 1980-talet, slog fast allas rätt till social grundtrygghet och god hälso- och sjukvård. Omsorgslagen framstod då som ålderdomlig. Omsorgskommittén (dir. 1977:89) föreslog år 1981 en så kallad pluslag, som kompletterar, men inte ersätter, andra lagar. I propositionen (1984/85:176) betonades att den nya lagen skulle ses som ett komplement till och inte en ersättning för andra lagar. Den nya omsorgslagen var en rättighetslag, liksom den tidigare.

Lagen om allmän försäkring innehåller bestämmelser om ersättningar som personer med funktionshinder kan ha rätt till, bl.a. förtidspension, handikappersättning, vårdbidrag och bilstöd.

År 1988 beslutade regeringen att tillsätta en ny handikapputredning, som antog namnet 1989 års handikapputredning (dir. 1988:53). Den kom att konstatera omfattande brister i stödet för personer med funktionshinder. Bristerna gällde inte enbart insatsernas omfattning och innehåll utan även enskildas möjlighet att själva kunna bestämma och planera sina liv.

Handikapputredningen föreslog därför specifika individinriktade insatser till funktionshindrade med omfattande behov av stöd och service. I huvudbetänkandet Handikapp – Välfärd – Rättvisa (SOU 1991:46) föreslogs en ny rättighetslag. Utredningens förslag låg till grund för propositionen Stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159). I den föreslog regeringen bland annat en lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och en särskild lag (1993:389) om statlig assistansersättning (LASS). I samma proposition föreslogs att omsorgslagen och elevhemslagen skulle upphöra. Rätten till personlig assistent var en viktig del i den nya lagen.

Nationellt handlingsprogram i handikappfrågor

Handlingsprogrammet i handikappfrågor (SOU 1982:46) har haft en stor principiell betydelse för den svenska handikappolitiken. I flera avseenden kan programmet ses som en sammanfattning av den ideologiska utveckling som skedde under 1960- och 1970-talen. Programmet togs fram i anslutning till FN:s internationella handikappår av Beredningsgruppen för internationella handikappåret 1981. Genom regeringens skrivelse fick riksdagen tillfälle att yttra sig över programmet (skr. 1982/83:131). Socialutskottet (SoU 1982/83:27) anförde att programmet skulle ses som en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet på handikappområdet.

I skrivelsen till riksdagen anförde statsrådet bl.a:

"Uppfattningen om människors lika värde är den grundläggande utgångspunkten för hur samhället skall utformas. Alla människor har kunskaper, erfarenheter och förmåga, som är viktiga för samhället. Det är en gemensam angelägenhet för hela befolkningen att samhället utvecklas på ett sådant sätt att orättvisor undanröjs, att människor får jämlika levnadsförhållanden och att alla kan medverka i utvecklingen och nå delaktighet i samhällsgemenskapen.

För att dessa mål skall förverkligas måste arbetet inom alla samhällsområden ta hänsyn till handikappades situation, problem och behov. Arbetet måste utgå ifrån att handikapp är brister i miljö och verksamhet. Handikappolitiken är inte skild från annan politik utan gäller åtgärder inom olika samhällsområden för att de allmänpolitiska målen skall kunna förverkligas för människor med funktionsnedsättningar."

Ansvars- och finansieringsprincipen

En av de grundläggande principerna inom svensk handikappolitik är den så kallade ansvars- och finansieringsprincipen. Den innebär att varje sektor i samhället skall utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionshinder. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningsåtgärderna skall finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. I jämställdhetspolitiken och integrationspolitiken används ofta begreppet "mainstreaming" för att tydliggöra allas ansvar. Den grundläggande tanken att varje samhällsområde skall ta sitt ansvar för frågor gällande personer med funktionshinder är inte ny. Redan den socialpolitiska kommittén skrev år 1964: "Tanken att

de handikappade så långt möjligt skall införlivas i samhällslivet leder till att deras utbildning bör skötas av ordinarie utbildningsorgan, deras bostadsförsörjning av bostadsorganen, deras sjukvård inom den vanliga sjukvården osv. ". Det framhålls att "Hänsyn till de handikappade är en devis, som måste prägla kultursamhället på snart sagt alla områden av dess verksamhet." Därmed kan man säga att tanken om det som i dag kallas för mainstreaming har funnits som ledstjärna inom handikappolitiska debatten i snart fyrtio år. I det nationella handlingsprogrammet i handikappfrågor från 1981 (skr. 1982/83:131) formulerades det på följande sätt:

"Handikappades delaktighet och gemenskap i samhället måste åstadkommas genom att miljö och verksamhet utformas på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för handikappade. Varje huvudman måste utgå från detta i sin verksamhet. Kostnader som uppkommer för sådan anpassning skall ses som en självklar del av kostnaderna för verksamheten och därmed också finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt."

Ansvars- och finansieringsprincipen har varit det viktigaste instrumentet i detta arbete, även om den aldrig har rättsligt fastställts. I den praktiska tillämpningen har det ofta varit en avvägning mellan att slå fast huvudmannens ansvar att finansiera åtgärderna eller att pröva andra lösningar. Tillämpningen har varierat mellan olika samhällsområden. Ett exempel där principen har varit inbyggd i lagstiftningen är bygglagstiftningen, där kostnaderna för de tillgänglighetsåtgärder som följer av ny- och ombyggnation skall finansieras på samma sätt som övriga byggkostnader. Ett annat exempel är att textning av svenskspråkiga program i Sveriges Television finansieras via den allmänna radio- och TV-licensen. Avsteg från ansvars- och finansieringsprincipen sker när en annan huvudman går in och bekostar särskilda insatser. Det finns flera orsaker till varför det kan vara motiverat. Huvudanledningen är att säkerställa att insatser som anses särskilt viktiga kommer till stånd. Det kan också vara motiverat ur effektivitetssynpunkt då exempelvis en mindre kommun kan ha ett för litet befolkningsunderlag för att en verksamhet skall kunna drivas med kvalitet och till rimliga kostnader. Dock har det i olika sammanhang, bl.a. i Statens Handikappråds uppföljning av det nationella handlingsprogrammet framförts att ansvars- och finansieringsprincipen inte fått tillräckligt genomslag och att åtgärder för funktionshindrade, framför allt sådana som gäller tillgängligheten, ses som sociala åtaganden som skall finansieras genom skattemedel. I handikapputredningens huvudbetänkande Handikapp – Välfärd – Rättvisa (SOU 1991:46) fördes ett resonemang om principens räckvidd och tillämpning. Utredningen uttrycker att principen kan sägas vara utformad som en rättighet för handikappade till tillgänglighet och delaktighet i miljöer och verksamheter i samhället på samma villkor som alla andra människor. För att stärka principens tillämplighet diskuteras olika möjligheter. Dels åtgärder för att göra principen mer känd och dels att tvingande lagbestämmelser införs och att dessa kombineras med lämpliga påföljder och sanktioner. Utredningen menade vidare att ett konsekvent genomförande av ansvars- och finansieringsprincipen på sikt torde kunna innebära kostnadsbesparingar för samhället. Genom att möjliggöra för

människor med funktionshinder att leva ett friare och mer självständigt liv torde samhällets insatser i form av t.ex., färdtjänst och ledsagarservice bli mindre efterfrågade.

Diskrimineringslagstiftning

År 1999 infördes lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Det är första gången som det i lagstiftningen uttryckligen anges att funktionshindrade omfattas av ett sådant diskrimineringsförbud. Den nya lagen innebär en tydlig markering från samhällets sida att personer med funktionshinder har rätt till ett arbetsliv på samma villkor som andra. Regeringen har även tillsatt en utredning om Översyn av lagstiftningen om olaga diskriminering m.m. (dir. 1999:49) som bland annat skall utreda behovet av och formerna för en reglering av ett generellt förbud mot diskriminering i näringsverksamhet av personer med funktionshinder.

4.2 Handikappolitik i ett internationellt perspektiv

Mänskliga rättigheter

Under 1980- men framför allt under 1990-talet har handikappolitiken internationellt allt mer tagit sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter och rätten till medborgarskap. Historiskt har handikappfrågorna behandlats som en medicinsk och social fråga. Till stöd för den nya utvecklingen används bl.a. Förenta Nationernas (FN:s) konvention om mänskliga rättigheter som säger att alla har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet, att erkännas som person i lagens mening och att ta del av sitt lands styrelse. Alla har också rätt till arbete, undervisning, kulturliv, att bilda familj m.m. FN har tydligt markerat att handikappolitik handlar om mänskliga rättigheter. I dag finns en rad olika instrument på det internationella planet som verkar i denna riktning. En viktig milstolpe i utvecklingen är FN:s internationella handikappår 1981. FN:s generalförsamling antog år 1982 världsaktionsprogrammet för handikappade och ägnade handikappfrågorna ett särskilt årtionde. När halva årtiondet hade gått år 1987 genomfördes en utvärderingskonferens i Stockholm av FN. En av resolutionerna från konferensen uppmanade till att förbereda en konvention om handikappades rättigheter. Den svenska regeringen försökte tillsammans med ett antal andra länder att inom FN driva frågan om en konvention, dock utan att lyckas. Istället fick FN:s ekonomiska och sociala råd och den sociala utvecklingskommisionen i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp för att ta fram standardregler med syfte att tillförsäkra människor med funktionshinder jämlikhet och delaktighet i samhället. Standardreglerna antogs av FN:s generalförsamling hösten 1993.

Även i andra sammanhang har funktionshindrades situation lyfts fram. Vid världskonferensen om mänskliga rättigheter år 1993 uttalades att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att säkra att funktionshindrade personer inte blir diskriminerade och att de tillerkänns lika behandling be-

träffande mänskliga fri- och rättigheter, inklusive aktivt deltagande i alla delar av samhället. Prop. 1999/2000:79

FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av generalförsamlingen 1989 och trädde i kraft den 2 september 1990. I och med tillkomsten av barnkonventionen har, förutom barn i allmänhet, barn med funktionshinder getts tydliga egna rättigheter. Barnkonventionen är den första och hittills enda av de stora MR-konventionerna där handikapp räknas upp som en av grunderna för icke-diskriminering. Alla rättigheter i konventionen gäller således lika även för barn med funktionshinder. Staterna har en skyldighet att se till att även barn med funktionshinder kommer i åtnjutande av de rättigheter som omfattas av konventionen. Därutöver finns en särskild artikel som riktar sig till barn med funktionshinder, där de alldeles särskilda behov som dessa barn kan ha lyfts fram.

Diskrimineringslagstiftning i allt fler länder

Under de senaste tio åren har ett stort antal länder bl.a. Australien, USA, Storbritannien och Sydafrika antagit lagar om förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder. USA är det land som har gått längst med the Americans with Disabilities Act (ADA) som antogs år 1990. ADA består av fem kapitel, men i praktiken är det de tre första kapitlen som är av vikt. De omfattar 1) arbetsmarknaden, 2) delstater och kommuner samt 3) kommersiell verksamhet. Den bärande principen i lagen är att det är förbjudet att diskriminera någon på grund av funktionshinder. I begreppet diskriminering ingår även otillgänglighet i miljön och verksamhet, vilket ibland kallas för indirekt diskriminering. Detta gör lagen unik. ADA ger möjlighet för enskilda personer att stämna företag och myndigheter för diskriminering. De som fälls får betala skadestånd. Andra sanktionsmetoder är indragna federala bidrag till kommuner. När ett ärende om diskriminering p.g.a. otillgänglighet behandlas tas hänsyn till hur stora kostnaderna för anpassningsåtgärderna är i förhållande till huvudmannens ekonomiska styrka och storlek. Kraven på att göra verksamheten tillgänglig är därför större för stora företag än för mindre. På flera områden finns det detaljerade föreskrifter för vilka tillgänglighetsåtgärder som är nödvändiga att uppfylla och när det skall senast ha gjorts. USA har en lång tradition av medborgarrättslagstiftning och redan år 1973 antogs en lag som förbjöd federala myndigheter att diskriminera någon på grund av funktionshinder. Offentlig verksamhet måste därför vara tillgänglig. Lagstiftningen anses ha varit framgångsrik för att förbättra tillgängligheten, i synnerhet för personer med rörelsehinder. Andra grupper har inte påverkats i lika hög grad.

Australien antog år 1992 en diskrimineringslag som delvis bygger på samma synsätt som FN:s standardregler. Den övergripande målsättningen med lagen är att i möjligaste mån, motverka diskriminering av människor på grund av deras funktionshinder inom följande områden:

- arbete, bostäder, utbildning, tillgång till byggnader, föreningar och idrottsliga aktiviteter,
- tillhandahållandet av varor, tjänster, service och mark,
- existerande lagar, samt
- administrationen av samväldets lagar och program,
- att, i möjligaste mån, tillförsäkra människor med funktionshinder samma rätt till jämlikhet inför lagen som resten av befolkningen,
- att verka för att samhällsmedborgare inser och accepterar att människor med funktionshinder har samma fundamentala rättigheter som resten av samhället.

I lagen föreskrivs att särskilda standarder skall tas fram, till exempel för bostäder och allmänna färdmedel. Standarder kan sedan bilda underlag för lagstiftning. Det innebär att man successivt ställer ökade krav på tillgänglighet för att efter ett visst antal år nå fullständig tillgänglighet.

I Storbritannien antogs år 1995 en lagstiftning, the Disability Discrimination Act (DDA). Den täcker i princip tre områden; arbetsmarknad, varor och tjänster samt fastigheter och mark. I jämförelse med ADA finns det flera likheter, men en skillnad är att DDA inte täcker utbildning och transporter, samt att definitionen av funktionshinder är mer begränsad. Under år 1999 har den brittiska regeringen presenterat riktlinjer, code of practice, för vad kraven på tillgänglighet innebär.

De olika modellerna av diskrimineringslagstiftning kan delvis ses som att ansvars- och finansieringsprincipen fastställs i lag, det vill säga att den som är ansvarig för en verksamhet skall se till att den är tillgänglig för alla och finansiera anpassningsåtgärderna inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Stora framsteg i Sydafrika

I Sydafrika sker idag stora förändringar av handikappolitiken. Sedan Sydafrikas folk år 1993 för första gången gick till fria val genomförs i landet en omfattande process i syfte att skapa ett demokratiskt politiskt system och att rensa bort den samhällsstruktur som apartheiden skapade. Stora delar av Sydafrikas befolkning lever fortfarande under stor fattigdom och många problem återstår att lösa. Den sydafrikanska handikappolitiken väcker dock stort intresse runt om i världen genom att tydligt ha inkluderat funktionshindrade i den nationella politiken att eliminera diskriminering och segregering. Ett uttryck för detta är den nya grundlagen. Utgångspunkten är att lagen skall garantera alla medborgares lika och okränkbara rättigheter. Man uttrycker att ingen får direkt eller indirekt diskrimineras, och diskriminering på grund av funktionshinder nämns specifikt i detta sammanhang. Grundlagen är konstruerad så att man som individ kan driva en juridisk process om man anser att ens

mänskliga rättigheter har blivit kränkta. Dock finns många av de gamla lagarna från apartheidssystemet kvar, som skall tolkas utifrån den nya konstitutionen, något som skapar oklarheter.

Den sydafrikanska handikappolitiken styrs av den policy som antogs av parlamentet år 1996. Den s.k. "white paper on an integrated disability policy" tar sin utgångspunkt i FN:s standardregler. Handikappolitiken skall integreras och synliggöras inom samtliga politikområden. För att förverkliga den nya grundlagen finns särskilda kommissioner, som bland annat skall ge stöd när enskilda driver juridiska processer i diskrimineringsmål. Ett särskilt samordningskansli för handikappolitiken är placerat inom vice presidentens kansli.

4.3 FN:s standardregler

4.3.1 Vad innehåller reglerna?

Sverige har under många år haft en aktiv roll i det internationella samarbetet på handikappområdet. År 1989 initierade regeringen ett arbete inom FN i syfte att få till stånd internationella regler om funktionshindrade personers rätt till delaktighet och jämlikhet. Detta utmynnade i ett antal standardregler för att säkerställa att personer med funktionshinder som medborgare har samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i samhället. Reglerna antogs av FN:s generalförsamling år 1993. Standardreglerna är 22 till antalet och uttrycker tydliga principiella ståndpunkter när det gäller rättigheter, möjligheter och ansvar på olika samhällsområden. De ger också konkreta förslag hur ett land kan undanröja hinder för funktionshindrade personer och skapa ett tillgängligt samhälle. Tanken är att länderna på olika sätt skall ta ansvar för att reglerna tillämpas och arbeta för principerna om full delaktighet och jämlikhet. De fyra första reglerna anger vilka *förutsättningar* som krävs för att uppnå delaktighet. De följande åtta reglerna lyfter fram viktiga *huvudområden* för delaktighet. De tio sista reglerna beskriver redskap som kan användas för *genomförandet* och hur reglerna kan omsättas i praktisk handling. Till reglerna har kopplats ett system för övervakning och uppföljning. Övervakningsarbetet leds av en särskild rapportör som är utsedd av FN och som till sin hjälp har en expertpanel vars medlemmar i stor utsträckning hämtas från de internationella handikapporganisationerna. Reglerna redovisas i korthet i bilaga 6.

Förutsättningar

En viktig förutsättning för att uppnå målet om delaktighet på lika villkor är att medlemsstaterna aktivt arbetar för att öka medvetenheten om människor med funktionshinder, om rättigheter, behov och möjligheter och vad funktionshindrade personer kan bidra med. Staterna måste också ta ansvar för att det finns effektiv medicinsk vård, behandling och rehabilitering. Andra viktiga förutsättningar är att tillgången till stöd och service garanteras och att det finns hjälpmedel som kan bidra till att personer med funktionshinder kan bli mer oberoende i det dagliga livet.

I reglerna betonas betydelsen av att medlemsstaterna inser hur viktig tillgängligheten är inom alla områden. Därför skall medlemsstaterna införa handlingsprogram för tillgänglighet i den fysiska miljön och se till att människor med funktionshinder får tillgång till information och möjlighet till kommunikation. Principen om lika möjligheter till utbildning på olika nivåer för barn, ungdomar och vuxna skall erkännas, och utbildningen bör vara en integrerad del av den ordinarie utbildningen. Medlemsstaterna skall skapa förutsättningar för att människor med funktionshinder har lika möjligheter till produktivt och inkomstbringande arbete oavsett var de bor. Staterna är vidare ansvariga för att människor med funktionshinder får social trygghet och tillräckliga inkomster. Möjligheten att leva familjeliv och rätten till personlig integritet skall främjas. Diskriminerane lagstiftning när det gäller sexuella relationer, äktenskap och föräldraskap skall motverkas.

Genomförande

Medlemsstaterna har det yttersta ansvaret för att standardreglerna genomförs, att kunskap och forskning om funktionshindrade människors levnadsvillkor förs ut och att handikappaspekterna beaktas i alla relevanta policysammanhang och i planering på riksnivå. Staterna har också ansvar för att det skapas en rättslig grund för åtgärder som leder till delaktighet, att den ekonomiska politiken verkar i samma riktning och att det sker en samordning av handikappfrågorna nationellt. Betydelsen av att handiapporganisationerna involveras betonas.

4.3.2 Sverige och standardreglerna

Handikappombudsmannen har till uppgift att utvärdera de åtgärder som vidtas för att förverkliga standardreglerna i Sverige. I sin rapport till regeringen för år 1998 redovisar Handikappombudsmannen hur reglerna efterlevts under de senaste fem åren framför allt på barnområdet och när det gäller vård och behandling, stöd och service, tillgänglighet, arbete och lagligt skydd mot diskriminering.

Handikappombudsmannen konstaterar att Sverige varit ett föregångsland på vissa områden. Det gäller särskilt på lagstiftningsområdet där lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistansersättning (LASS) haft stor betydelse för att människor med omfattande funktionshinder skall kunna skapa sig så bra livsvillkor som möjligt och hitta individuella lösningar så att den dagliga livsföringen fungerar tillfredsställande. En annan viktig lagstiftning som rör personer med funktionshinder är lagen om diskriminering i arbetslivet. Lagen är principiellt viktig eftersom den utgår från att människor med funktionshinder har samma rättigheter som andra och inte får diskrimineras på grund av funktionshinder.

På andra områden kritiserar Handikappombudsmannen Sverige för att inte helt uppfylla FN:s standardregler. Det gäller t.ex. det s.k. domstols-

trotset, dvs. att vissa huvudmän inte verkställer domar enligt LSS och socialtjänstlagen (SoL) som är gynnande för den enskilde. I praktiken innebär det att den enskilde inte får det stöd han eller hon har rätt till enligt lag. Ett annat område som kritiserats gäller brister i kunskapen om barn med funktionshinder och den svaga rättssäkerhet de har i skolan. Ett tredje område rör kommunernas tillämpning av FN:s standardregler, framför allt då det gäller tillgängligheten.

5 En nationell handikappolitik för demokrati och full delaktighet

Regeringen har i regeringsförklaringen 1999 förklarat att hinder för funktionshindrades rätt att delta fullt ut i samhället skall rivas. För att detta skall kunna ske måste politiken successivt förändras och bedrivs ur ett medborgarperspektiv. Personer med funktionshinder är medborgare med lika rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Det är ett perspektiv som FN:s standardregler utgår från. Denna proposition utgör en nationell handlingsplan som är en del i utvecklingen mot uppfyllandet av dessa mål. Regeringen lämnar förslag till nationella mål för handikappolitiken och förslag till konkreta åtgärder. Syftet är att det handikappolitiska arbetet tydligare skall inriktas på att ta bort de hinder som finns för funktionshindrades fulla delaktighet i samhället. En ny struktur på arbetet föreslås med tydligare ansvar för de statliga myndigheterna. Staten skall vara ett föredöme i arbetet för ett mer tillgängligt samhälle.

5.1 Nationella mål

Regeringens förslag: De nationella målen är:

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

Det handikappolitiska arbetet skall inriktas särskilt på:

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

Handikappolitik – en fråga om demokrati

Regeringen anser att kraftfulla politiska insatser fordras för att flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder skall få rätten till full delaktighet, värdighet och självbestämmande. Ytterst är handikappolitiken en demokratifråga – samhället måste byggas med insikten om att alla människor är lika mycket värda, har samma grundläggande behov och skall behandlas med samma respekt, att mångfald berikar, att varje människa med sin kunskap och erfarenhet är en tillgång för samhället. Det innebär konkret att alla skall ha lika rätt och lika möjligheter att bestämma över sina liv och få sina önskemål respekterade. Personer med funktionshinder skall ha lika möjligheter att röra sig i samhället och i samma sammanhang som andra. Alla skall ha lika möjligheter att ta del av information och att göra sig hörda. Alla skall också ha lika möjligheter och skyldigheter att bidra till samhällets utveckling.

Hur utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, kulturpolitiken, bostadspolitiken, socialpolitiken, integrationspolitiken etc. utformas är avgörande för möjligheterna att överbygga klyftor i livsvillkor mellan olika grupper och individer och skapa ett samhälle där alla människor kan vara delaktiga. Handikapperspektivet ryms således inom hela det politiska fältet.

Fortfarande ses människor med funktionshinder alltför ofta enbart som vårdobjekt. Följden blir därmed, att också handikappolitiken betraktas utifrån ett snävt vårdperspektiv eller möjligen som en social fråga. Det gäller att tillfredsställa människors vård- och omsorgsbehov, men inte så mycket mer. Väljer man i stället att beskriva handikappolitiken som en demokratifråga innebär det att man försöker se människans mycket skiftande behov och förväntningar. Då blir det som brukar sammanfattas "vård och omsorg" bara en del av behoven. Många behöver naturligtvis sådan "vård och omsorg". Ett funktionshinder behöver emellertid inte i sig innebära att man behöver vård. Demokratiperspektivet innebär att erkänna rätten för alla människor att delta i hela samhällslivet.

Jämställdhetsperspektiv i handikappolitiken

Det står allt mer klart att kvinnor och män inte vinner delaktighet på samma villkor, att möjligheterna till inflytande inte är desamma för båda könen och att självständighet och oberoende inte har samma innebörd för kvinnor med funktionshinder som för män. Kvinnors och mäns roller och livsvillkor skiljer sig också åt på många sätt. Det innebär att regler, rutiner, bedömningar och lagtolkningar får olika konsekvenser för kvinnor respektive män. Det gäller också i hög grad flickor/kvinnor och pojkar/män med funktionshinder. Jämställdhetsperspektivet är inte bara en fråga om rättvisa mellan kvinnor och män utan också en fråga om hur samhället och välfärden skall utvecklas. Det finns fortfarande anmärkningsvärt lite samlad kunskap om jämställdhetsperspektiv på handikappfrågor i Sverige. Arbetet för jämställdhet har på många sätt trängts undan av jämlikhetsarbetet när det gäller personer med funktionshinder.

Den ena diskrimineringen, den som handlar om kön, har inte blivit synlig därför att den andra, den som handlar om funktionshinder, har varit så iögonfallande. Samhällets handikappreformer har varit inriktade på att undanröja de mest påtagliga hindren för delaktighet för personer med funktionshinder.

En samhällsgemenskap med mångfald som grund

Mångfald är viktigt för demokratin. Genom att människor med olika erfarenheter och bakgrund möts ökar förutsättningarna för många olika perspektiv. Detta leder även till att underlaget för politiska beslut blir mer fullständigt. Staten har här ett särskilt ansvar. En offentlig sektor vars anställdas bakgrund speglar befolkningens sammansättning ger ökad legitimitet. Det sänder ut en normgivande signal till samhället i övrigt. För personer med funktionshinder är negativa attityder en orsak till diskriminering. Bristande tillgänglighet kan vara en annan. Men mångfald handlar även om att värdesätta människors erfarenheter och kunskaper och skapa ett klimat som bejakar detta.

Att tänka i ett handikapperspektiv är att utgå från att människor har olika förutsättningar och att planera utifrån detta faktum. Att inte göra det är att utestänga stora grupper i befolkningen. Målet är att samhället värderar och tar till vara människors olikheter, som till exempel etnisk tillhörighet, ålder, sexuell läggning och funktionshinder. Funktionsnedsättningar är en av flera naturliga variationer hos en befolkning och är vanligt förekommande. Ungefär var femte person i yrkesverksam ålder har något slag av funktionshinder. Likaså finns människor med funktionshinder inom alla grupper i samhället och i alla åldrar. I takt med medicinteknologisk utveckling överlever allt fler personer svåra olyckor och sjukdomar – men ofta med funktionshinder som följd. Även en åldrande befolkning bidrar till att fler människor med funktionshinder finns i samhället.

De senaste åren har insikten om mångfaldens betydelse för tillväxten ökat. För att Sverige skall klara sig i den internationella konkurrensen och bibehålla välfärden måste alla resurser i landet tas till vara. Det är dålig samhällsekonomi att vissa grupper i samhället inte ges tillträde till arbetsmarknaden eller att deras resurser inte kommer till nytta. En prioriterad uppgift för regeringen är därför att undanröja mekanismer, till exempel diskriminering, som hindrar människor från att bidra till tillväxt och produktion.

Jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet

Grunden för den svenska jämlikhetssynen är alla människors lika värde. En ovillkorlig rätt till respekt för människovärdet förändras inte av förekomsten av ett funktionshinder, dess grad eller art. En person med funktionshinder skall inte betraktas som "föremål för särskilda åtgärder" utan skall ses som en medborgare med rättigheter och skyldigheter.

För att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor krävs att barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder får möjligheter till ett så normalt liv som

möjligt. Målet är att människor med funktionshinder skall ges samma möjligheter som andra att få växa upp tillsammans med sina föräldrar, erbjudas god barnomsorg och utbildning, ha ett förvärvsarbete, ha en trygg bostad, kunna delta i olika kultur- och fritidsaktiviteter samt få den äldreomsorg som behövs. Tryggheten och gemenskapen i samhället skall omfatta alla medborgare. Människor skall genom de sociala skyddsnäten garanteras en rimlig levnadsnivå. Valfärdspolitiken skall syfta till att minska klyftorna mellan olika samhällsgrupper. Genom bl.a. socialförsäkringssystemet, socialtjänsten, hälso- och sjukvården utgår ett offentligt och gemensamt ansvar. Den ekonomiska tryggheten skall minska de ekonomiska följderna av till exempel sjukdom och funktionshinder. Så långt möjligt skall dessa insatser vara generella och utgå ifrån behov och utan inkomstprövning. För personer med funktionshinder är tekniska hjälpmedel och andra kompensatoriska insatser av särskilt stor betydelse.

Att riva hindren

För att barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder skall ha lika möjligheter som andra och kunna fullgöra sina skyldigheter krävs att samhället och den omgivande miljön är tillgängliga. Det gäller såväl den fysiska tillgängligheten som tillgänglighet till information och service, vård och stöd, kultur, fritidsaktiviteter m.m. Bristande tillgänglighet leder till att människor med funktionshinder inte kan delta i olika sammanhang tillsammans med andra. För en rörelsehindrad kan ett trappsteg vara lika utestängande som en låst dörr. En sådan utestängning leder till att alla människor inte får samma möjligheter att ta del av samhällslivet. Detta strider mot svensk jämlikhetssyn. En annan konsekvens är att samhället inte öppnar sig för alla människors erfarenheter och kunskaper. Viktiga bidrag till samhällets utveckling går därmed förlorade. När människor inte ges möjlighet att mötas växer fördomarna och de negativa attityderna som i sin tur kan leda till diskriminering. Därför är det viktigt att arbeta för ökad tillgänglighet till samhällets alla delar. Att alla människor har lika möjligheter att få del av sina rättigheter och att fullgöra sina skyldigheter är ytterst en fråga om demokrati.

Ökad tillgänglighet är inte enbart en fråga om att förändra den fysiska miljön. Att planera en verksamhet, till exempel skolundervisningen, så att den fungerar för en person med dyslexi är också en fråga om tillgänglighet t.ex. att ge personer med talsvårigheter den tid de behöver för att tala. Människor med dolda funktionshinder, liksom med kroniska sjukdomar, glöms ofta bort vid planering. Det kan t.ex. för några behövas lämplig kost i skolan eller personalmatsalen och att regelbundna pauser läggs in. Det är inte ovanligt att en person har flera funktionshinder – inte minst bland äldre – vilket kan kräva särskild uppmärksamhet när det gäller att minska hinder för tillgänglighet. Att vara flexibel och att utgå ifrån människors olika behov är nyckelord.

För att förverkliga lika möjligheter för alla måste tillgängligheten vara integrerad och utformad så att den som är funktionshindrad inte blir beroende av andra. Att göra en särskild handikappingång istället för att göra huvudingången tillgänglig eller att bära en rörelsehindrad upp för

trapporna är exempel på tillgänglighet som inte ger lika möjligheter. Sådana exempel på särlösningar upplevs av många funktionshindrade som diskriminerande och bör därför undvikas så mycket möjligt. Lika möjligheter innebär rätt att få tillträde på samma sätt som andra.

Bekämpa diskriminering

Diskriminering innebär i det här sammanhanget att någon missgynnas på grund av sitt funktionshinder. Orsakerna kan vara fördomar, okunskap och omedvetenhet. Men orsakerna kan också vara likgiltighet, ovilja och avståndstagande. Att man på grund av ett funktionshinder behandlas sämre än andra är oacceptabelt. På olika sätt måste samhällets normer och värderingar bli tydliga. Lagstiftning är en väg, vilket har införts på arbetslivsområdet genom lagen om förbud mot diskriminering. Mer information och ökade kunskaper är en annan nödvändig väg. Diskriminerande handlingar behöver inte ha diskriminerande avsikter. Men om människor blir utestängda eller missgynnas, direkt eller indirekt, så måste detta bekämpas oavsett orsakerna.

Ökat självbestämmande

Frågor om inflytande och delaktighet måste ges ökad betydelse. Valfärdspolitikens syfte är att frigöra människor. Exemplet med personlig assistans visar hur dramatiskt människors liv kan förändras till ökat självbestämmande. Människor med funktionshinder är ofta beroende av olika insatser. Många vittnar om att de inte blir bemötta med den respekt de har rätt till och att de kan känna sig kontrollerade och ifrågasatta. De organ i samhället som har till uppgifter att ge stöd och service åt personer med funktionshinder skall fullgöra sina uppgifter på ett sätt som innebär rättssäkerhet och ett gott bemötande för personer med funktionshinder. De senaste årens besparingar i stat, landsting och kommuner har på många sätt inneburit att personer med funktionshinder fått svårare att få tillgång till stödåtgärder och ökade kostnader för dem. Det har blivit både svårare och dyrare att få tillgång till t.ex. hemtjänst och färdtjänst.

5.2 Inriktning på regeringens handikappolitik

Under år 1997 redovisade regeringen i skrivelse 1996/97:120 sin bedömning av situationen inom handikappområdet och den samlade strategi som kom att ligga till grund för regeringens fortsatta arbete inom detta område. Syftet var bl.a. att lyfta fram och prioritera tillgänglighetsfrågorna inom olika politikområden. Strategin var en första del i ett mer långsiktigt nationellt program för demokrati och delaktighet och för att förverkliga FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet.

Bilden av dagens handikappolitiska läge är motsägelsefull. Å ena sidan har utvecklingen gått framåt på många områden t.ex. då det gäller det individuella stödet till personer med funktionshinder. Statsbidragen till kommuner och landsting för vård, skola och omsorg har höjts i olika omgångar. Å andra sidan finns fortfarande allvarliga hinder kvar på vägen mot ett samhälle för alla. De grundläggande värderingar som skall styra handikappolitiken tycks heller inte i tillräckligt hög omfattning nå fram till de forum där beslut som rör personer med funktionshinder fattas.

Olika insatser är nödvändiga

För att personer med funktionshinder skall ha lika rättigheter och skyldigheter krävs stöd och service efter behov, lika möjligheter till utbildning och arbete, tillgänglighet till lokaler, verksamhet och samhällsinformation samt möjlighet att kommunicera med andra. Hälso- och sjukvård, hemtjänst, färdtjänst och olika stöd från socialförsäkringsystemet är insatser som är nödvändiga för många personer med funktionshinder och kroniska sjukdomar. Arbetslösheten bland funktionshindrade har enligt undersökningar från SCB sjunkit. Likväl är arbetslösheten bland dem betydligt större än för befolkningen i övrigt. Ett stort problem är att många människor med funktionshinder saknar högre utbildning. Det är angeläget att funktionshindrade har samma möjligheter som andra att ta del av utbildning och fortbildning.

Kvinnor med funktionshinder behöver mer av samhällets stöd än män med funktionshinder sammantaget under livet därför att de har sämre hälsa och lever längre. Det är fler kvinnor än män som får hemtjänst, rehabilitering och förtidspension. Men det är också fler kvinnor än män som inte får den hemtjänst de behöver och inte får hel förtidspension. Män får en relativt större andel av rehabiliteringsresurserna, får mer assistansersättning och har lättare att få handikappersättning. Det är fler kvinnor som använder hjälpmedel, men de betalar oftare för dem än männen gör. Det är fler män än kvinnor som får individuellt utprovade hjälpmedel, och mycket fler män som har skyddat arbete och anställning med lönebidrag.

Flertalet samhällsfrågor rör i något avseende personer med funktionshinder. Allt behandlas dock inte i denna proposition. Regeringen avser att återkomma med förslag på flera områden av stor vikt för funktionshindrade och i skrivelse till riksdagen redogöra för hur handlingsplanen genomförs.

Vård och omsorg – prioriterad fråga för regeringen

Ett av regeringens högst prioriterade mål är att säkra vården och omsorgen. För många personer med funktionshinder är det bokstavligen livsviktigt att sjukvården är tillgänglig och fungerar. Det finns inom vården bristområden som det är angeläget att komma till rätta med. Regeringen avser därför att presentera en nationell handlingsplan för sjukvården. Pla-

nen skall innehålla mål och inriktning för vården fram till år 2010. Handlingsplanens inriktning är en kraftfull satsning på primärvården, äldre vården och psykiatrin. Frågor som rör sjukvården tas därför inte upp här. Inom psykiatrin har regeringen lagt en proposition om psykiatrisk och rättspsykiatrisk vård (1999/2000:44) och återkommer till frågan om personligt ombud. Ett annat viktigt område är arbetslivsinriktad rehabilitering, där regeringen har tillsatt en särskild utredare (dir. 1999:44) som skall kartlägga den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, klargöra gränserna mot andra typer av rehabilitering samt se över hur ansvar och uppgifter effektivast kan fördelas mellan de olika aktörerna. I en delrapport som nu remissbehandlas nämns att gruppen funktionshindrade och deras möjligheter till aktiv rehabilitering kommer att belysas i utredningens huvudbetänkande. Det gäller särskilt hur samspelet mellan medicinska och yrkesinriktade insatser fungerar. När det gäller den medicinskt inriktade rehabiliteringen tydliggjordes sjukvårdshuvudmännens ansvar genom en ändring i hälso- och sjukvårdslagen år 1994. Som en del i handikappreformen fördelades åren 1994–1997 särskilda stimulansbidrag för habilitering och rehabilitering. Frågan om förtidspension för ungdomar med funktionshinder har utretts och redovisas i Förtidspensionsutredningens betänkande Unga i ohälsöförsäkringen – tid för aktivitet och utveckling (SOU 1998:106). Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu i Regeringskansliet. En departementspromemoria som kompletterar betänkandet, kommer att presenteras i sommar. Andra frågor som regeringen avser att återkomma till är bl.a. socialtjänsten, övre åldersgräns för personlig assistans, bilstödet och avgifter inom kommunernas vård, boende och service.

5.2.1 Tre huvudområden

De förslag som regeringen nu presenterar är avsedda att lägga fast huvudlinjerna i den svenska handikappolitiken. Förutom förslagen finns, som nämnts, frågor som kräver ytterligare kartläggning, utredning eller förankring innan de kan lösas.

Enligt regeringens bedömning bör följande arbetsområden prioriteras under de närmaste åren:

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

Generella åtgärder bör öka möjligheterna till självbestämmande och kontroll över den enskildes livssituation. Detta gäller i princip oavsett vilket funktionshinder som är aktuellt. Det är inte ovanligt att funktionshinder i första hand förknippas med personer som är rullstolsburna, synskadade eller har andra synliga funktionshinder. Men personer med funktionshinder som är mer dolda för omgivningen omfattas på samma sätt som andra av de nationella målen för handikappolitiken. Att handikapperspektivet skall genomsyra alla samhällssektorer innebär t.ex. att också personer med läs- och skrivsvårigheter skall kunna få del av samhällsinformation. Tillgänglighet till lokaler och verksamhet kan betyda att

allergiker får ökade möjligheter att röra sig fritt i olika miljöer. Frågor om bemötande har stor betydelse t.ex. för personer med psykiskt funktionshinder liksom för mag- och tarmsjuka, njursjuka, hjärtsjuka och andra med kroniska sjukdomar.

Handikapperspektivet måste genomsyra alla samhällssektorer

Det är regeringens uppfattning att man inom alla politikområden och i statens, landstingens och kommunernas planering skall beakta handikapperspektivet. Utbildningspolitiken bör alltså utformas så att elever med funktionshinder kan delta i den reguljära undervisningen. Arbetsmarknadspolitiken måste bedrivas på ett sådant sätt att funktionshindrade personer ges tillträde till arbetslivet. Hälso- och sjukvården måste utformas så att personer med funktionshinder får möjlighet att leva ett liv som så lite som möjligt begränsas av sjukdomen eller funktionsnedsättningen. Erfarenheterna visar dock att handikapperspektivet i dag inte integreras i planering och genomförande på det sätt som rimligen kan krävas. Alltför ofta blir det istället fråga om särlösningar som kan bli både dyrare och otympligare än om handikapperspektivet hade funnits med ifrån början. Särskilda åtgärder skall vara ett komplement och inte det första alternativet.

Tillgänglighet första valet

Förbättrad tillgänglighet är en viktig demokratifråga. Åtgärder för ökad tillgänglighet ses alltför ofta enbart som kostnader och inte som en investering. Ökad tillgänglighet leder till bättre förutsättningar för människor med funktionshinder att studera, arbeta och klara det dagliga livet. Detta vinner såväl individen som samhället på. Hjälpmedel och annat stöd som personlig assistans skall vara komplement. Många tillgänglighetsåtgärder är både enkla och billiga att vidta. Att göra t.ex. en hemsida tillgänglig för synskadade medför inte högre kostnader om man gör rätt från början. Kostnader för tillgängligheten uppstår ofta om man inte har beaktat behovet från början. Den grundläggande principen för tillgängligheten är ansvars- och finansieringsprincipen. Kostnader för de nödvändiga anpassningsåtgärderna skall finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. I de fall där kostnaderna blir för stora i förhållande till huvudmännens ekonomiska möjligheter kan de offentliga systemen träda in. Undantag kan också ske när andra lösningar anses bättre.

Ett bättre bemötande

I betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) konstaterar utredaren att det finns stora brister i bemötandet av personer med funktionshinder. Många känner sig kränkta, kontrollerade och ifrågasatta då de vänder sig till myndigheter och andra offentliga organ för att få hjälp och stöd. Utreda-

ren föreslår nio vägar för att förbättra bemötandet. Det är förslag som syftar till att tydliggöra lagstiftningen på vissa områden, stärka den enskildes ställning att delta i samhällslivet och höja kompetensen i frågor som rör bl.a. bemötandets etik.

Möten mellan människor sker inte opåverkade av de värderingar som råder i samhället som helhet. Synen på personer med funktionshinder och på handikappolitik som frågor om mänskliga rättigheter har en avgörande betydelse i den enskildes kontakter med olika myndigheter. Det handlar bl.a. om hur samhället genom lagar, regler, programförklaringar, resurstilldelning, tillgänglighetsåtgärder och allmänna värderingar manifesterar sin syn på personer med funktionshinder. Bemötandefrågor är således inte en angelägenhet enbart för funktionshindrade personer själva och de politiker och tjänstemän som i sin yrkesverksamhet möter dessa personer. Enligt regeringens uppfattning krävs kraftfulla politiska initiativ för att i grunden förändra attityder till människor med funktionshinder och därigenom förbättra bemötandet. Det är en politisk fråga som angår oss alla.

5.2.2 Standardreglerna

Regeringen anser att staten har ett ansvar för att vara föregångare i utvecklingen mot ett tillgängligt samhälle för alla. Det ligger ett stort ansvar på Regeringskansliet och övriga statliga myndigheter att gå före i arbetet. För att åstadkomma detta höjs målsättningarna för att förbättra, strukturera och organisera arbetet mot ett tillgängligt samhälle. En rad olika insatser föreslås för att förtydliga detta ansvar. Offentlig upphandling bör i högre grad användas som instrument för att åstadkomma bättre tillgänglighet i samhället. I många sammanhang bör det vara naturligt att ställa krav på tillgänglighet och användbarhet. Ett annat område där staten bör vara ett föredöme är som arbetsplats för personer med funktionshinder. Det är därför viktigt att arbetsplatserna är tillgängliga och att statliga arbetsgivare ser positivt på anställda med funktionshinder. Detta är en naturlig och viktig del för ökad mångfald i den offentliga sektorn. Ett annat instrument för att uppfylla de nationella målen för handikappolitiken är de delmål för olika sektorer som regeringen avser att löpande fastställa.

För att förverkliga FN:s standardregler måste handikapperspektivet finnas med på alla nivåer i samhället och i alla verksamheter. Först då kan vi närma oss målet att människor med funktionshinder får lika rättigheter och skyldigheter. Standardreglerna bör finnas med som ett aktivt instrument vid planering, beslutsfattande och genomförande. Eftersom många av de viktigaste besluten som berör funktionshindrade fattas på lokal nivå är det viktigt att alla kommuner för in handikapperspektivet i verksamheten. Enligt regel 18 i standardreglerna betonas handikapporganisationernas medverkan som att "identifiera behov och prioriteringar och att delta i planeringen, genomförandet och utvärderingen av stöd och service och andra åtgärder som rör människor med funktionsnedsättning och deras liv". På lokal nivå har allt fler kommuner och landsting upprättat handikappolitiska program utifrån standardreglerna. Handikapprörelsen har genom projektet Agenda 22 aktivt arbetat gentemot kommunerna och har utarbetat en modell för hur handikappolitiska planer kan tas

fram. Handikappombudsmannen har genom informationsverksamhet och uppföljning aktivt verkat för att lyfta fram betydelsen av standardreglerna. Det är viktigt att funktionshindrades erfarenheter och kunskaper tas till vara i utvecklandet av programmen. För att planerna inte skall bli skenprodukter är det även väsentligt att det utvecklas system för uppföljning. För det krävs att målen i handlingsplanerna är konkreta och uppföljningsbara.

Sveriges internationella bistånd har sedan lång tid uppmärksammat villkoren för personer med funktionshinder i samarbetsländerna. FN:s standardregler utgör en viktig grund för utformningen av dessa insatser.

6 Handikapperspektivet skall genomsyra alla samhällssektorer

Regeringen har ett kollektivt ansvar för att uppfylla de nationella målen för handikappolitiken och varje statsråd har ansvar för att handikapperspektivet beaktas inom sitt politikområde. För att detta skall lyckas måste perspektivet genomsyra alla delar av regeringens politik. Handikappfrågor skall inte ses som särskilda frågor eller något som enbart gäller särskilda åtgärder, utan skall på ett naturligt sätt finnas med i respektive sektor. De handikappolitiska målen kan inte uppfyllas omedelbart utan måste stegvis genomföras i en kontinuerlig process. Regeringen föreslår i det följande en rad åtgärder som skall tydliggöra det allmännas ansvar för att handikapperspektivet införlivas i alla politikområden.

6.1 Myndigheternas ansvar

Regeringens bedömning:

- Statliga myndigheter bör integrera handikapperspektivet i den ordinarie verksamheten. Utgångspunkten bör vara FN:s standardregler och de nationella målen för handikappolitiken. Myndigheterna bör se till att lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionshinder.
- Kraven på tillgänglighet och användbarhet bör genomsyra statliga byggprojekt. Förtydligade krav bör därför ställas vid upphandling i samband med byggprojekt. Motsvarande krav bör även ställas vid förhyrning av lokaler.
- Det bör uppdras åt ett antal stora eller besöksviktiga myndigheter att senast den 31 december 2001 redovisa handlingsplaner för att göra myndighetens lokaler, information och övrig verksamhet tillgängliga för personer med funktionshinder. Åtgärderna i handlingsplanen bör vara vidtagna senast år 2005. Arbetet bör årligen rapporteras till regeringen.
- Handikappombudsmannen bör precisera vad som bör avses med tillgänglighet till lokaler, verksamhet och information.

Utredningens förslag: Utredningen om översyn av Handikappombudsmannen (dir.1997:131) förordar i betänkandet Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter (SOU 1999:73) att verksförordningen ändras så att myndigheters ansvar tydliggörs för att lokaler och verksamhet är tillgängliga för personer med funktionshinder.

Remissinstanserna: I stort sett alla remissinstanser instämmer i utredarens förslag om att tydliggöra myndigheternas ansvar i frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Vissa remissinstanser menar att kraven bör anpassas till myndighetens art och exemplifierar med situationen inom det militära försvaret.

Högskoleverket och *Integrationsverket* påpekar att föreslagna ändringar i myndigheternas instruktioner bör belysas i ett större sammanhang där t.ex. etnisk mångfald finns med.

Skälen för regeringens bedömning

Att beakta handikapperspektivet

Varje myndighet har ett grundläggande ansvar för att inom sitt ansvarsområde leva upp till de nationella målen för handikappolitiken och FN:s standardregler. Alltför ofta ses handikappolitiken som ett särområde istället för en naturlig del inom alla politikområden. Handikapperspektivet bör ingå som en naturlig del i varje myndighets ordinarie verksamhet. Regeringen avser att under året förtydliga detta ansvar i en särskild förordning. Myndigheterna bör inom sina verksamhetsområden verka för att de handikappolitiska målen och FN:s standardregler för att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet integreras i verksamheten. Myndigheterna bör verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett funktionshinder, och motverka alla former av diskriminering av personer med funktionshinder.

Tillgänglighet

Handikappombudsmannen har i rapporter pekat på att det finns brister i tillgängligheten i olika avseenden. I en undersökning från år 1995 frågade Handikappombudsmannen statliga myndigheter om deras lokaler och byggnader var anpassade för personer med rörelsehinder, synskada, hörselskada eller annan funktionsnedsättning. Resultatet var varierande. Ungefär 85 procent uppgav att de hade anpassat lokaler och byggnader för rörelsehindrade men endast 21 procent hade gjort motsvarande anpassning för synskadade och 39 procent hade gjort det för hörselskadade. Två tredjedelar av de statliga myndigheterna angav i undersökningen att de inte hade någon information som var tillgänglig vare sig på punktskrift, kassett, diskett eller i lättläst form. Fyra av tio myndigheter var inte heller beredda att på begäran ta fram information i anpassad form.

Handikappombudsmannens undersökning från år 1999 om länsrätternas tillgänglighet visade att drygt hälften av länsrätterna inte är anpassade för rörelsehindrade och saknar anpassning för hörselskadade. Detta är

oroande vad gäller rättssäkerheten, eftersom många personer med funktionshinder är beroende av insatser som prövas inom förvaltningsrätten vid ett överklagande. För att den enskilde skall ha möjlighet att utöva den rätten måste lokalerna vara tillgängliga.

Utredningen om översyn av Handikappombudsmannen genomförde en enkät till 26 myndigheter i vilken man bl.a. frågade om FN:s standardregler inlemmats i myndigheternas arbete. Ungefär hälften av myndigheterna svarade att detta hade gjorts på ett eller annat sätt. De anser att dessa regler tjänar som utgångspunkt för myndighetens policy på området. Det finns också myndigheter som framhåller att standardreglerna ligger till grund för mer konkreta handlingsprogram och föreskrifter.

I det här sammanhanget bör det arbete lyftas fram som Vägverket driver sedan ett antal år tillbaka. I de transportpolitiska målen ingår ett tillgängligt transportsystem som ett delmål. I förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket framgår bland annat att verket skall beakta funktionshindrade personers behov inom vägtransportsystemet. Vägverket arbetar utifrån målet att hela resekedjan skall fungera för alla individer oavsett fysisk förmåga. En rad olika projekt bedrivs på detta tema. Vägverket har även gjort inventeringar av den egna verksamhetens tillgänglighet och ordnar kurser för sina anställda för att ge en bild av funktionshindrades situation i trafiken och i samhället. I arbetet för ökad tillgänglighet är FN:s standardregler vägledande. Samråd med handikapporganisationerna är en uttalad målsättning. En särskild rådgivande delegation för handikappfrågor leds av Vägverkets generaldirektör. I delegationen sitter bl.a. representanter från berörda myndigheter och handikapporganisationer. I var och en av Vägverkets sju regioner finns ett regionalt handikappråd med företrädare för bl.a. trafikhuvudmän, handikapporganisationer och kommuner. Ordförande i råden är Vägverkets regionchefer.

Statliga myndigheter har ett ansvar för tillgängligheten

Statliga myndigheter har ett ansvar för att se till att lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionshinder. Staten bör vara ett föredöme i detta avseende. För att uppnå detta bör myndigheterna göra inventeringar och utarbeta planer. Statliga myndigheter har ansvar för den egna lokalförsörjningen, vilket innebär att de kan påverka valet av lokaler för sin verksamhet. Myndigheterna bör därför när de hyr lokaler ställa krav på tillgänglighet och användbarhet. Även i rollen som byggherre skall staten vara ett föredöme. Krav på tillgänglighet och användbarhet finns i lagstiftningen, men staten skall i rollen som byggherre förtydliga i programhandlingar och i underlag för upphandling hur tillgänglighetskraven skall tillämpas. Ett område där det är särskilt angeläget att tillgängligheten beaktas är informationstekniken.

Regeringen avser att i den särskilda förordningen lägga fast detta ansvar för myndigheterna.

Regeringen avser att uppdra åt ett antal större myndigheter som har stor kontakt med allmänheten att senast den 31 december 2001 redovisa handlingsplaner för att göra myndighetens lokaler, information och övrig verksamhet tillgänglig för personer med funktionshinder. I en förordning kommer regeringen att precisera vilka myndigheter som avses. Åtgärderna i handlingsplanen bör vara vidtagna senast år 2005. De enklaste åtgärderna bör ske omgående. Handlingsplanen bör även avse myndighetens regionala organisation om sådan finns.

Arbetet bör utgå från ansvars- och finansieringsprincipen. Undantag bör endast medges om kraven skulle medföra betydande ekonomiska och organisatoriska svårigheter. Särskilda hänsyn bör tas när det gäller byggnader med kulturhistoriska värden. Även i de fall undantag medges har myndigheterna ett ansvar att erbjuda alternativa lösningar för att säkerställa att personer med funktionshinder inte utestängs. Arbetet med att förbättra tillgängligheten bör årligen rapporteras till regeringen.

Handlingsplanerna bör bygga på en inventering av de hinder som skapar otillgänglighet. Regeringen utgår från att handikapporganisationerna involveras i denna inventering. Tillgängligheten bör omfatta krav på såväl verksamhet, egna lokaler, externa arrangemang som informationsverksamhet. I planen bör anges vem som är ansvarig för att åtgärder vidtas.

I avsnitt 7.2 redogör regeringen för det uppdrag Handikappombudsmannen får att utarbeta rekommendationer för vilka tillgänglighetskrav som myndigheterna bör uppfylla.

6.2 Sektorsansvar och etappmål

Regeringens bedömning:

- En tydligare struktur på det handikappolitiska arbetet hos myndigheterna bör införas. De myndigheter som har ett sektorsansvar har särskilt stort ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken skall förverkligas. Sektorsmyndigheterna bör ges i uppdrag att utarbeta förslag till uppföljningsbara etappmål för respektive sektor, vilka fastställs av regeringen. Etappmålen bör vara uppfyllda senast år 2010.
- De myndigheter som föreslås ha ett särskilt sektorsansvar för handikappfrågorna är bl.a. Arbetskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsverket, Banverket, Boverket, Konsumentverket, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd och Vägverket. Sektorsansvaret bör preciseras i respektive myndighets instruktion.
- Regeringen avser att fortlöpande se över vilka myndigheter som bör ha ett sektorsansvar.
- En redogörelse för den nationella handlingsplanens genomförande och de fastställda etappmålen för handikappolitiken bör lämnas till riksdagen våren 2002. Därefter bör en redovisning om det fortsatta arbetet lämnas till riksdagen vart tredje år.

Sektorsmyndigheterna har ett särskilt ansvar

Utredningen om översyn av Handikappombudsmannen föreslog att det i varje myndighets instruktion införs en föreskrift som tydliggör myndighetens ansvar att inom sitt sektorsområde bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen. Regeringen anser att den generella förordningen kommer att uppnå detta syfte. Däremot bedömer regeringen att sektorsmyndigheterna bör få förtydligt ansvar. Vissa myndigheter har särskilt stort ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken nås. Det är de myndigheter som på central nivå har ansvar för en samhällssektor. För att förtydliga dessa sektorsmyndigheters ansvar bör detta skrivas in i respektive myndighets instruktion. Sektorsmyndigheterna bör samordna, stödja och vara pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom sektorn. Sektorsmyndigheterna bör utse samrådsorgan med handikappörelsen. Senast den 30 juni 2001 bör sektorsmyndigheterna rapportera till regeringen hur de har definierat sin roll, arbetets omfattning, eventuella hinder och på vilket sätt de handikappolitiska målen skall integreras i verksamheten.

I instruktion och regleringsbrev kommer att tydliggöras att en myndighet är sektorsmyndighet med ett särskilt ansvar för att de handikappolitiska målen skall nås. Regeringen avser att fortlöpande se över vilka myndigheter som bör ha ett sektorsansvar.

Etappmål för handikappolitiken

Handikappolitik är sedan länge ett utpräglat tvärsektoriellt politikområde. Regeringen bedömer dock att de handikappolitiska målen har haft svårt att tränga igenom på många samhällsområden. Ett skäl till detta kan vara bristen på konkreta och uppföljningsbara etappmål. Med undantag för vissa sektorer har sådana mål inte formulerats. Därmed har det även varit svårt att följa upp och analysera handikappolitiken. Sektorsmyndigheterna bör få i uppdrag att utarbeta förslag till uppföljningsbara etappmål för att förverkliga de nationella målen för handikappolitiken inom sektorn. Arbetet bör utföras i nära samverkan med andra berörda myndigheter och i samråd med handikapporganisationerna. Beslut om etappmålen fattas av regeringen. Varje sektorsmyndighet har ansvar att följa upp sektorsmålen och resultaten bör redovisas för regeringen i den årliga rapporteringen. Om inte särskilda skäl finns bör etappmålen vara uppfyllda år 2010.

Metodutveckling

En viktig förutsättning för att handikapperspektivet skall genomsyra arbetet på central, regional och lokal nivå inom olika politikområden, är att det utvecklas metoder för analys, konsekvensbeskrivning och uppföljning. Sådana verktyg är nödvändiga för att regeringen skall kunna bedöma effekterna av förslag och förändringar och för att planering och uppföljning skall kunna ske systematiskt. Sådana verktyg är dock förhållandevis outvecklade på handikappområdet. Ett underlag för utveckling

av metoder har gjorts av handikapprörelsens projekt Agenda 22. Det bygger på FN:s standardregler och innehåller ett antal frågor under respektive regel om hur väl de är uppfyllda. Materialet vänder sig i första hand till kommuner.

För närvarande arbetar en arbetsgrupp med metodutveckling i jämställdhetsarbetet. Den leds av statssekreteraren med ansvar för jämställdhetsfrågor och i gruppen ingår representanter för myndigheter, förvaltningar och företag på central, regional och lokal nivå. Barnombudsmanen och Ekonomistyrningsverket skall ta fram modeller vad gäller metoder i arbetet med Barnkonventionen. Regeringen bedömer att ett motsvarande arbete bör ske på handikappområdet och avser att återkomma i frågan.

Skrivelse till riksdagen

Regeringen avser att i en skrivelse till riksdagen våren 2002 redogöra för arbetet med den nationella handlingsplanens genomförande och för de fastställda etappmålen för handikappolitiken. Därefter avser regeringen lämna en redovisning till riksdagen om det fortsatta arbetet vart tredje år.

Efter att propositionen är antagen kommer en interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet att tillsättas med uppdrag att driva arbetet med att genomföra den nationella handlingsplanen.

6.3 Statlig upphandling

Regeringens bedömning: Vid statlig upphandling bör målet vara att personer med funktionshinder skall ha möjlighet att använda samma varor och tjänster som andra. Tillgänglighet och användbarhet bör därför beaktas.

Handikapperspektivet bör beaktas vid åtgärder som finansieras med statligt stöd. Det bör ses över om detta framgår av reglerna för olika statliga stöd. Om det behövs bör reglerna för statliga stöd skärpas i det avseendet.

Skälen för regeringens bedömning: Värdet av statens offentliga upphandling är cirka 100 miljarder kronor per år. Den offentliga sektorn i övrigt svarar för cirka 300 miljarder kronor per år. Staten har som normgivare, byggherre, inköpare, förvaltare och hyresgäst ett ansvar att ställa särskilt höga krav för att personer med funktionshinder skall kunna delta i samma sammanhang som alla andra och så långt möjligt kunna använda samma varor och tjänster. Här har konceptet Design för alla en viktig betydelse. Vid statlig upphandling av t.ex. produkter, tjänster och förhyrning av lokaler bör det därför ställas tydliga krav på tillgänglighet och användbarhet. Regeringen avser att se över hur väl detta sker i dag. Bland annat kommer Kammarkollegiet att få i uppdrag att se över om tillgänglighet beaktas i de statliga ramavtalen. Som framgår i kapitel 7.2 i propositionen föreslår regeringen att ett nationellt tillgänglighetscenter

skall skapas hos Handikappombudsmannen. En uppgift för Handikappombudsmannen blir att informera statliga myndigheter, kommuner och landsting om möjligheten att ställa krav på tillgänglighet vid upphandling, liksom hur kraven bör ställas.

Internationella exempel

I Danmark har krav på tillgänglighet börjat ställas vid inköp av IT-utrustning och i Norge när regeringskansliet anlitar hotell och konferensanläggningar. I USA skall statliga och statligt finansierade byggnader vara tillgängliga för funktionshindrade och vid upphandling av elektronisk kontorsutrustning och IT-teknik ställs krav på att personer med funktionshinder skall kunna använda utrustningen. Sedan 1992 gäller detta även programvara och operativsystem. Liknande krav finns i USA även på andra områden, t.ex. måste offentligt finansierade videofilmer vara textade för döva och hörselskadade. Tillgänglighet har i Sverige beaktats vid offentlig upphandling bland annat när Statskontoret tecknar ramavtal för IT-produkter och tjänster inom den offentliga sektorn (stat, kommuner och landsting). Hjälpmedelsinstitutet föreslog i förslaget till handlingsprogram för IT för funktionshindrade och äldre, att tillgänglighet för funktionshindrade blir ett naturligt inslag i den offentliga sektorns upphandling av IT-utrustning.

Statligt stöd

De handikappolitiska målen bör även komma till uttryck i de åtgärder som finansieras med statligt stöd. I Danmark har regeringen inlett ett arbete att föra in tillgänglighet i villkoren för olika statliga stöd. I Sverige har Allmänna arvsfonden börjat ta in uppgifter om tillgänglighet vid bedömningen av ansökningar om stöd till anläggningar, lokaler och utrustning. Inom kulturområdet har Handikappombudsmannen föreslagit att statsbidrag till kulturell verksamhet skall vara villkorat med krav på att verksamheten bedrivs i lokaler som är tillgängliga. Regeringen avser att se över om handikapperspektivet beaktas i villkoren för olika statliga stöd, och då särskilt vad gäller tillgängligheten och vid behov skärpa kraven.

6.4 Samordningsfrågor

Regeringen är kollektivt ansvarig för sina beslut. Regler om gemensam beredning av regeringsärenden finns i instruktionen för Regeringskansliet. Där föreskrivs att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden skall handläggas inom det departement till vilket det huvudsakligen hör och därifrån beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Sedan år 1995 finns en statssekreterargrupp för beredning och samordning av handikappfrågor inom Regeringskansliet. En statssekreterare i Socialdepartementet är ordförande i gruppen. När gruppen inrättades angavs syftet vara att få till stånd en bättre samordning av handikappfrågorna i Regeringskansliet, att markera handikappolitikens betydelse för

arbetet inom Regeringskansliet samt att utgöra ett forum för departementsövergripande dialog med handikapprörelsen. För att effektivisera statssekreterargruppens arbete inrättades på försök år 1998 ett sekretariat i Socialdepartementet. Regeringen avser att se över samordningsformerna för att ännu bättre tillgodose handikapperspektivet i beredningsarbetet. Bland annat skall det övervägas om sekretariatet till statssekreterargruppen skall permanentas. Regeringen avser även se över formerna för hur handikapperspektivet tydligare skall beaktas i kommittéer och utredningar.

6.5 Sekretess hos Handikappombudsmannen

Regeringens bedömning: Förslaget om ändrad sekretess i verksamhet hos Handikappombudsmannen bör beredas ytterligare innan regeringen tar ställning till förslaget.

Skälen för regeringens bedömning Utredningen om Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter lade fram ett förslag om ändrad sekretess i verksamhet hos Handikappombudsmannen. Regeringen tog fasta på förslaget och presenterade i lagrådsremissen även förändringar som gick utöver utredarens förslag. Regeringen har tagit del av vad som anförts av Lagrådet och tagit intryck därav. Förslaget bör beredas ytterligare innan regeringen tar ställning.

7 Ett tillgängligare Sverige

7.1 Offentlig miljö

Regeringens bedömning:

- Enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga bör vara åtgärdade före utgången av år 2010 i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser.
- Boverket bör ges i uppdrag att förtydliga de krav som nu finns i plan- och bygglagen (1987:10), PBL på tillgänglighet i samband med nybyggnad och ändring av allmänna platser.
- Boverket bör under de närmaste åren prioritera frågor om tillgänglighet för äldre och personer med funktionshinder.
- De lokala handikapporganisationernas möjlighet till samråd i plan- och byggärenden bör ses över.

Nuvarande regler

Plan- och bygglagstiftningen i Sverige innehåller sedan år 1966 bestämmelser om tillgänglighet för funktionshindrade. Successivt har bestämmelserna utökats till de krav som i dag ställs i plan- och bygglagen (1987:10), PBL och i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVL). PBL:s krav innebär att alla nya tomter för permanent bebyggelse och allmänna platser skall vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. I BVL ställs motsvarande krav på byggnadsverk. Vissa undantag gäller dock för en- och tvåbostadshus, för bostadshus som har färre än tre våningsplan och för arbetslokaler med hänsyn till verksamhetens art. Vid ändring av byggnader skall i princip samma krav ställas, om det inte är uppenbart oskäligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och ändringens omfattning.

Lägesbeskrivning

Det befintliga lokalbeståndet dit allmänheten har tillträde (s.k. publika eller offentliga lokaler) har ofta brister i fråga om tillgänglighet för funktionshindrade. En undersökning som genomförts av Byggnadsarbetareförbundets avdelning i Stockholm (Byggettan) under perioden 1994–1997 visar att mindre än hälften av de offentliga lokalerna har god tillgänglighet i den meningen att entréerna har ramper. För kommersiella lokaler är motsvarande siffra mellan 20 och 30 procent. Även i nya lokaler är det vanligt att det förekommer brister, främst i utformningen av detaljer. Det kan gälla t.ex. placeringen av dörröppnare och i utformningen av toalettutrymmen. Färgsättningen kan vara illa vald med hänsyn till synskadades behov av kontrast och belysningen kan vara bristfällig. Avsaknad av teleslingor och dålig akustik skapar problem för personer med nedsatt hörsel. Det förekommer också att tillgängligheten uppfyller reglerna men i praktiken ändå inte fungerar bra.

Flest hinder finns oftast i den yttre miljön. Trottoarkanter, trappor, branta lutningar, nivåskillnader, markbeläggningsens beskaffenhet samt svårigheter för personer med nedsatt orienteringsförmåga att hitta rätt är några av hindren. De ofta långa avstånden – bl.a. för att komma förbi hindren – medverkar dessutom till att den fysiska ansträngningen blir stor.

I nyproduktionen av bostäder har tillgängligheten och användbarheten blivit sämre under 1990-talet. Bostäder i flerfamiljshus byggda från mitten av 1990-talet är i stor utsträckning sämre vad gäller tillgängligheten och därmed även svårare att bo i och besöka för personer med nedsatt rörelseförmåga, hörsel eller syn än de som byggdes i början av decenniet eller på 1980-talet.

Handikappombudsmannen har i två rapporter (1996 och 1998) redovisat tillgängligheten i kommunerna. Rapporterna visar att det finns brister och att förändringarna mellan år 1996 och 1998 inte är särskilt påtagliga. Skillnaderna mellan olika kommuner är stora.

Frågan om funktionshindrades behov av en bättre anpassad miljö har belysts av flera utredningar under 1990-talet, bl.a. Handikapputredningen (dir. 1988:53) och Plan- och byggutredningen (dir. 1992:104). Även Socialtjänstkommittén (dir. 1991:50) behandlade i viss utsträckning den fysiska tillgängligheten. Handikapputredningen föreslog i sitt betänkande Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) bl.a. att bestämmelser om retroaktiva åtgärder i den befintliga byggda miljön skulle införas i PBL. Lokaler dit allmänheten har tillträde och allmänna platser skulle göras tillgängliga inom en femton- respektive tioårsperiod. Plan- och byggutredningen hade i uppdrag att bl.a. se över reglerna om tillgänglighet i PBL. I sitt betänkande Miljö- och fysisk planering (SOU 1994:35) redovisade utredningen en omfattande analys av tillgängligheten och de vanligaste bristerna. Utredningen konstaterade att det oftast är i gatumiljön som personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga stöter på hinder. För att lösa problemen föreslog utredningen att krav skulle införas i PBL med innebörden att enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten skulle vara eliminerade inom en femårsperiod i befintliga offentliga lokaler och på befintliga allmänna platser. Utredningen föreslog också att mer preciserade krav på tillgänglighet skulle ställas i PBL vid nybyggnad och ändring av allmänna platser.

Både Handikapputredningen och Plan- och byggutredningen drog således slutsatsen att åtgärder borde vidtas utöver vad som följer av såväl nuvarande förbättringstakt som nuvarande bestämmelser för nybyggnads- och ändringsverksamhet, om samhällets mål skall kunna nås.

Remissinstanserna hade inga principiella erinringar mot Plan- och byggutredningens överväganden och förslag. Däremot uttryckte vissa remissinstanser, framför allt kommunerna, tveksamhet om möjligheterna att få en tillräckligt tydlig lagstiftning samt oro för kostnaderna. Någon närmare analys av kostnadskonsekvenserna hade nämligen inte gjorts av utredningen. Plan- och byggutredningen gjorde den bedömningen att om åtgärderna vidtas i samband med det ordinarie underhålls- och förbättringsarbetet torde kostnaderna i de flesta fall bli förhållandevis begränsade.

Plan- och byggutredningens förslag behandlades i propositionen Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. (prop. 1994/95:230). Regeringen uttalade i propositionen att den delade utredningens uppfattning att tillgängligheten till offentliga lokaler och på allmänna platser borde förbättras i snabbare takt. Regeringen gjorde dock den bedömningen att innebörden av "enkla åtgärder" borde förtydligas och kostnadskonsekvenserna belysas närmare.

Regeringen gav i maj 1995 Boverket i uppdrag att belysa kostnadskonsekvenserna av utredningens förslag. Uppdraget redovisades i rapporten Tillgänglighet i den offentliga miljön (1996:8). I rapporten konstaterar Boverket att det finns ett stort antal åtgärder som är enkla och relativt billiga att genomföra. Om åtgärderna dessutom genomförs i samband med underhållsarbeten borde kostnaderna kunna minskas ytterligare. Boverket föreslår i rapporten att kommunerna skall utarbeta åtgärdsplaner. Därigenom skulle åtgärderna kunna vidtas på ett mer planmässigt och

kostnadseffektivt sätt. Genom en indelning i åtgärdsnivåer kan en inbördes prioritering göras och därigenom erhålls en bättre handlingsberedskap. Det blir också möjligt att koppla olika kravnivåer till olika tidsperspektiv. En sådan åtgärdsplan kan, enligt Boverket, med fördel kopplas till den kommunala översiktsplanen.

I juni 1997 fick Boverket i uppdrag att genomföra en inventering av vidtagna och planerade åtgärder för att förbättra tillgängligheten i offentliga lokaler och på allmänna platser. Syftet med uppdraget var ge en bättre bild av i vilken takt tillgänglighetsskapande åtgärder vidtas och inom vilken tidsram enkelt åtgärdade hinder kan tänkas vara eliminerade. Uppdraget redovisades i en rapport i februari 1998. Studien visar att många kommuner kommit långt i arbetet med att förbättra tillgängligheten i den offentliga miljön men att det samtidigt är stora skillnader mellan kommunerna. Av rapporten framgår också att det är svårt att bedöma när enkelt åtgärdade hinder kan antas vara eliminerade med nuvarande förbättringstakt.

Tillgänglighet i bostäder

Regeringens uppfattning att alla skall ges möjlighet att delta i samhällslivet på lika villkor innebär också att det skall finnas ett sådant utbud av bostäder så att var och en i rimlig utsträckning kan välja bostad och bostadsort utan begränsningar med hänsyn till eventuella funktionshinder samt att man skall kunna bo kvar i sin invanda miljö även efter sjukdom eller skada. Det är emellertid inte realistiskt eller ekonomiskt möjligt att på kort sikt bygga om alla bostäder så att de kan besökas eller bebos av personer med funktionshinder. En målsättning är dock att flertalet bostäder på längre sikt skall vara tillgängliga. Tillgänglighet och användbarhet i nyproduktionen av bostäder måste upprätthållas. I avsnitt 7.8 (Bostadsanpassningsbidrag) behandlas frågor om bidrag för att anpassa bostaden till den enskildes behov.

Tillgänglighet på allmänna platser m.m.

Takten i arbetet med att förbättra tillgängligheten på allmänna platser och i offentliga lokaler behöver nu öka. Plan- och byggutredningens förslag om att det i PBL skulle föras in en bestämmelse med retroaktiva krav på s.k. enkelt åtgärdade hinder i befintliga lokaler och på allmänna platser bör därför med vissa ändringar genomföras. På så sätt kommer tillgängligheten att kunna förbättras betydligt. För mindre näringsidkare bör dock undantag kunna medges om konsekvenserna för verksamheten skulle bli orimliga. Undantag måste även kunna medges för miljöer där en varsam helhetssyn erfordras. Kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värden måste beaktas.

Mer precisa krav bör också ställas i samband med nybyggnad och ändring av allmänna platser. Det innebär att det i samband med nyanläggning eller ombyggnad av sådana platser görs tydligare vad som skall betraktas som tillfredsställande tillgänglighet.

Att tillgodose krav på tillgänglighet i befintliga miljöer är förenat med såväl kostnader som vinster. Kostnadsnivån är emellertid helt beroende av förutsättningarna och val av åtgärder. Som framgått ovan påverkas kostnaderna också av i vad mån åtgärderna vidtas i samband med andra planerade underhålls- och förbättringsarbeten eller samordnas med åtgärdsplaner och program för andra sektorer och verksamhetsområden. En bedömning av de sammantagna kostnaderna för kommunsektorn blir således mycket osäker. Att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna är också mycket svårt, då även kostnaden för att inte genomföra förslagen måste beaktas. Ökad tillgänglighet kan minska behovet av insatser som hemtjänst och göra det möjligt för en person att i högre grad klara sig på egen hand. För butiker, restauranger och andra delar av näringslivet kan ökad tillgänglighet leda till ökat antal kunder.

Tidsperspektivet är av avgörande betydelse i sammanhanget. Handikapputredningens förslag innebar att all gatumiljö och alla lokaler dit allmänheten äger tillträde skall göras tillgängliga inom 15 år. Plan- och byggutredningen föreslog att de s.k. enkelt åtgärdade hindren på sådana platser och i motsvarande lokaler skall vara eliminerade inom fem år. Regeringen gör bedömningen att en tioårsperiod utgör en lämplig tidsram för att planera, samordna, prioritera och välja de mest kostnadseffektiva lösningarna.

Regeringen avser att under hösten år 2000 återkomma till riksdagen med förslag med den inriktning som redovisats ovan.

Nyproduktion av bostäder och lokaler

Under 1990-talet har ett nytt system för subventioner till bostadsbyggandet införts, byggreglerna har funktionsanpassats, byggandets offentliga kontrollsystem har lagts om och vissa regleringar har avvecklats. Byggherrens ansvar har förtydligats. Som tidigare nämnts har under samma tidsperiod tillgängligheten och användbarheten blivit sämre i nyproduktionen jämfört med tidigare. Bland de uppgifter som Boverket skall prioritera under de närmaste åren ingår därför tillgängligheten för äldre och personer med funktionshinder och hur dessa frågor handläggs i byggprocessen.

Tillgänglighetsprogram och samrådsförfarande

I den tidigare nämnda propositionen (prop. 1994/95:230) betonade regeringen vikten av att kommunerna upprättar tillgänglighetsprogram. I ett sådant program, som bör ingå som en del i översiktsplanen, kan riktlinjer ges för hur funktionshindrades villkor i kommunen kan förbättras. Regeringen vill framhålla att sådana tillgänglighetsprogram bör upprättas i varje kommun. De bör kopplas till översiktsplanen, men bör också kunna utgöra separata program. Detaljplaner skall i princip grundas på program. Dessa bör enligt regeringens uppfattning också behandla frågor om tillgänglighet. Boverket har i ovan nämnda rapport visat att i de kommuner där man utarbetat sådana program går förbättringsarbetet väsentligt fortare än där program saknas. Handikappombudsmannen bör få i uppdrag

att till regeringen rapportera vilka kommuner som har respektive saknar tillgänglighetsprogram.

Handikapporganisationerna bör vara en aktiv samrådspart när programmen utarbetas och följs upp. Regeringen anser också att det är viktigt att ta reda på om handikapporganisationerna på orten kan ges bättre möjligheter att lämna synpunkter på planer och ny- och ombyggnader. Därigenom skulle många fel och brister kunna förebyggas och framtida kostnader för åtgärder i efterhand undvikas. Från handikapporganisationernas sida har framförts att man oftast kommer in för sent i processen, dvs. när besluten i praktiken redan är fattade. Möjligheterna att bevaka och påverka frågorna blir därigenom ytterst begränsade. Det finns av dessa skäl anledning att utvärdera de nuvarande formerna för samråd. Regeringen avser att ge Boverket i uppdrag att göra en sådan utvärdering och då samtidigt studera möjligheterna att utveckla formerna för brukarmedverkan.

För att det skall vara möjligt att nå målen om en tillgänglig yttre miljö måste åtgärder för ökad tillgänglighet i bebyggelsen samordnas med motsvarande arbete med anpassningen av kollektivtransportsystemet. Som framgår av avsnitt 7.5 avser regeringen ge Boverket i uppdrag att i samarbete med Vägverket m.fl. överväga former och metoder för lokala tillgänglighetsprogram som omfattar både bebyggelse och trafik.

7.2 Nationellt tillgänglighetscenter

Regeringens bedömning: Det bör skapas ett nationellt center med uppgift att vara ett nationellt rådgivande organ i frågor om tillgänglighet. Arbetet med att driva på utvecklingen att göra samhället tillgängligt bör koncentreras till kunskapsuppbyggnad, rådgivning, utveckling och samverkan. Handikappombudsmannen bör ges ökade resurser för att kunna fullgöra dessa uppgifter.

Skälen för regeringens bedömning

Nationellt tillgänglighetscenter

Regeringen föreslår i denna proposition att inriktningen på det handikappolitiska arbetet bl.a. skall vara att identifiera och undanröja hinder för funktionshindrade medborgares möjligheter till full delaktighet i samhället. En rad åtgärder skall tydliggöra myndigheternas ansvar för att beakta handikappaspekterna i sin verksamhet och göra den tillgänglig för personer med funktionshinder. Sektorsmyndigheter föreslås få ansvar för att inom sin sektor bevaka de handikappolitiska aspekterna, trygga tillgängligheten inom området och arbeta för att de handikappolitiska målen uppfylls. I arbetet med att utveckla tillgängligheten behöver bl.a. de statliga myndigheterna råd och stöd för att kunna leva upp till sitt ansvar.

Det saknas emellertid – både bland offentliga och privata organ – en djupare kunskap om vilken betydelse tillgängligheten har för personer med funktionshinder. Det saknas också samlad kunskap om metoder att

uppnå god tillgänglighet, kunskapsutveckling, exempel på bra lösningar, information m.m. Utifrån ett omfattande behov av åtgärder och de många aktörerna inom området, finns behov av såväl en ökad samordning av befintliga resurser som en förstärkning av de samlade resurserna.

En central statlig myndighet bör ges en samordnande, stödjande, rådgivande och pådrivande roll i arbetet för att göra samhället tillgängligt. Enligt regeringens bedömning är Handikappombudsmannen en lämplig myndighet för dessa uppgifter. Vid sidan av de uppgifter Handikappombudsmannen nu har bör därför en framtida viktig uppgift vara att utgöra ett nationellt tillgänglighetscenter. Handikappombudsmannen arbetar bl.a. med diskrimineringsfrågor och bristande tillgänglighet kan i vissa sammanhang betraktas som diskriminering. Lagstiftningen i en del länder, t.ex. USA med Americans with Disability Act (ADA) bygger på detta synsätt. Handikappombudsmannen arbetar redan i viss utsträckning med tillgänglighetsfrågor ur detta perspektiv.

Handikappombudsmannen har kontakter med myndigheter och kommuner i deras tillgänglighetsarbete. Ett exempel är den undersökning som Handikappombudsmannen åren 1996 och 1998 gjorde av hur FN:s standardregler efterlevdes i kommunerna och om de hade ett handikappolitiskt handlingsprogram. Ett annat exempel är en kommunhandbok om hur man skapar ett tillgängligare samhälle som Handikappombudsmannen framställt. För många myndigheter och andra kan sannolikt metoder och dokument, utarbetade av Handikappombudsmannen, komma att utgöra värdefulla underlag för inventering och utveckling av tillgängligheten i den egna verksamheten.

Viktiga uppgifter för Handikappombudsmannen blir att driva på och följa myndigheters, kommuners och andra organs utveckling inom tillgänglighetsområdet, att bygga upp, utveckla och förmedla kunskap, ge råd och samarbeta med berörda aktörer. Viktiga målgrupper för denna verksamhet är även näringsidkare, byggherrar och yrkesgrupper som arkitekter m.fl. Handikappombudsmannen bör även kunna stödja forskning och andra utvecklingsinsatser inom tillgänglighetsområdet. I arbetet skall Handikappombudsmannen ha nära kontakter med handikapporganisationerna.

Det finns ett starkt samband mellan hjälpmedel och tillgänglighet. Detta är bl.a. skälet till att det inom Hjälpmedelsinstitutet (HI) under många år har byggts upp en stor erfarenhet och kompetens när det gäller tillgänglighet till fysisk miljö, produkter och tjänster, inklusive IT-området. HI utarbetar faktamaterial och guidelines, deltar i standardiseringsarbete, informerar samt ger råd och stöd. Till arbetet är knutet en referensgrupp med representanter från berörda myndigheter, brukarorganisationer och forskare. Påverkan sker även genom medverkan i ett stort antal referensgrupper. HI:s erfarenhet och kompetens inom området bör tas tillvara i det nya tillgänglighetscentrets verksamhet. HI:s roll förändras inte av Handikappombudsmannens vidgade uppgifter.

Områden där tillgänglighetsfrågorna kommer att ha hög aktualitet är t.ex. inom arkitektur, formgivning och design. Regeringen har nyligen presenterat ett nationellt handlingsprogram i syfte att få en samlad politik på området (Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, form-

givning och design, prop. 1997/98:117). Många myndigheter är involverade i arbetet med anknytning till handlingsprogrammet.

Standardiseringsarbetet inom framförallt informationsteknik och telekommunikation utgör ett annat viktigt utvecklingsområde när det gäller tillgänglighet. I detta arbete är det viktigt att delta i internationella standardiseringsgrupper. I arbetet deltar en rad berörda myndigheter, producer och företrädare för andra organ.

Handikappombudsmannen bör få utökade resurser för att kunna fullgöra uppgiften med att bygga upp och driva ett nationellt tillgänglighetscenter. Information är ett viktigt instrument i detta arbete. Väsentliga resurser bör därför satsas på information.

Regeringen vill understryka att prioriteringar av tillgänglighetsfrågor hos Handikappombudsmannen inte innebär att någon myndighet, kommun, del av näringslivet, etc. fritas från sitt ansvar att införliva handikappaspekterna och kunnandet inom sin egen verksamhet. Varje berörd aktör skall nu liksom i framtiden svara för den del av insatserna som ligger inom dennes normala ansvarsområde.

Tillgänglighetscenter i andra länder

Erfarenheterna från bl.a. USA med lång tradition av tillgänglighetslagstiftning bekräftar att det finns ett stort behov hos myndigheter, näringsidkare, kommuner och andra att få råd och tips om hur en god tillgänglighet kan åstadkommas på ett bra och billigt sätt. Regeringen vill också erinra om att det på olika håll i världen och särskilt i Norden har inrättats särskilda center för tillgänglighetsfrågor.

I Danmark beslutades år 1995 om ett tvärministeriellt handicapudvalg (kommitté) med representanter från åtta ministerier. Udvalget utarbetade en handlingsplan Tillgänglighet for alle – handlingsplan for de handicappades adgang till det fysiske miljø. Det danska centret för tillgänglighet är ett resultat av denna nya inriktning. Centrets primära uppdrag är att sätta igång och genomföra aktiviteter som syftar till att bygga upp och förmedla kunskap om tillgänglighet, bl.a. genom utvecklingsprojekt, konsulentrådgivning, informationservice och undervisning. En viktig del i arbetet är att bygga upp nätverk och att skapa samarbete mellan fackfolk, brukarorganisationer och andra viktiga intressenter. I det externa informationsarbetet är tidskriften Magasinet Tillgängelighed for alle ett viktigt instrument. Det sänds ut till arkitekter, byggtreprenörer, kommuner och andra aktörer på byggområdet. Organisatoriskt är centret en del av det danska Hjälpmiddelsinstituttet men verkar självständigt.

Det norska Delta-senteret är ett kompetenscentrum och står för deltagelse och tilgjengelighet for alle. Det bedrivs som projekt och målen är bl.a. att centret ska vara pådrivande och bidra till anpassningen av miljön. Särskilda arbetsområden är arbete, byggnation, transporter, informationsteknik och telekommunikationer. Centrets arbete skall bygga på principen om Design for alla.

I USA finns sedan år 1973 en särskild myndighet för tillgänglighetsfrågor, the Architectural and Transportation Barriers Compliance Board. Myndigheten utfärdar minimiriktlinjer för standarder för ett antal lagar,

bl.a. The Americans with Disabilities Act (ADA). I USA gäller bland annat sedan 1968 att byggnader finansierade med statliga medel skall vara tillgängliga. Myndigheten erbjuder även utbildning och rådgivning för enskilda, företag och organisationer om tillgänglighet.

7.3 Design för alla

Regeringens bedömning: Konceptet Design för alla bör genomsyra statens arbete inom arkitektur, formgivning och design.

Bakgrund: Inom arkitektur och formgivning har konceptet Design för alla fått ökad uppmärksamhet de senaste åren. Svenska begrepp som ibland används synonymt i det här sammanhanget är tillgänglighet och användbarhet, brukbarhet samt Universal design. Begreppet Design för alla innefattar såväl vision som mål.

Huvudbudskapet i konceptet Design för alla är att produkter som bruksföremål, byggnader, inomhus- och utomhusmiljöer samt IT-produkter och tjänster bör vara tillgängliga och användbara för alla människor så långt detta över huvud taget är möjligt. Intentionerna med den nuvarande lagstiftningen på byggområdet är att generella krav på tillgänglighet och användbarhet skall tillgodoses för att minska behovet av särlösningar och underlätta för de individuella anpassningar som kan behövas t.ex. i bostaden. För utformning av produkter och IT finns ingen lagstiftning.

Regeringen har tidigare redovisat ett handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design (prop. 1997/98:117, bet. 1997/98:KrU14, rskr. 1997/98:225). Det var första initiativet för att få en samlad politik inom området. I propositionen fastlades målen för statens engagemang inom området. I Regeringskansliet har inrättats en särskild arbetsgrupp för arkitektur, formgivning och design. Här ingår företrädare för Utrikesdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Jordbruksdepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet och Miljödepartementet. Arbetsgruppen leds av Kulturdepartementet och i uppdraget ingår bl.a. att driva arbetet med genomförandet av handlingsprogrammet för arkitektur, formgivning och design samt att verka för ett samspelt statligt agerande på området.

I samband med att regeringen lade fram handlingsprogrammet för arkitektur, formgivning och design föreslogs vissa lagändringar så att det tydligt framgår att estetiska värden skall beaktas och tas tillvara vid utformningen av den byggda miljön. Vissa remissinstanser befarade att lagändringarna skulle kunna motverka ökad tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder. Regeringen framhöll då att kravet på tillgänglighet är ett starkt allmänt intresse.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen gör i denna proposition bedömningen att statens engagemang i arkitektur, formgivning och design skall förtydligas när det gäller frågor om tillgänglighet. Konceptet Design för alla bör genomsyra statens arbete inom arkitektur, formgivning

och design. Regeringskansliets arbetsgrupp för arkitektur, formgivning och design kommer att särskilt bevaka detta område. Myndigheterna har engagerats och landets handikapporganisationer har inbjudits att delta med verksamheter inom ramen för Arkitekturåret 2001. Vidare kommer vissa särskilda verksamheter att genomföras för att ge ökad uppmärksamhet åt tillgänglighetsaspekter och god gestaltning i befintliga miljöer.

Begreppet Design för alla avser inte en begränsad grupp personer. Exempelvis är en buss med lågentré inte bra enbart för personer med rörelsehinder utan även för t.ex. passagerare med barnvagn. Design för alla är ett viktigt begrepp inte minst i ljuset av det ökande antalet äldre i befolkningen vilka i hög utsträckning bor i vanliga lägenheter. En tillgänglig miljö och tillgängliga produkter ökar möjligheterna att klara det dagliga livet på egen hand. Behovet av särskild anpassning i efterhand och av särskilda insatser, t.ex. hemtjänst och färdtjänst, kan minska med ökad generell tillgänglighet. Man bör alltid sträva efter lösningar som är tillgängliga för så många som möjligt, inte minst när det gäller byggnader och fysisk miljö. Att göra den generella miljön, individuella åtgärder och särskilda produkter för funktionshindrade estetiskt tilltalande bör ses som en utmaning för arkitekter och formgivare.

Det har i olika sammanhang framförts synpunkter, framför allt från handikapporganisationer, att det finns behov av att i utbildning och fortbildning för yrkesgrupper som på olika sätt medverkar till att utforma vår fysiska miljö och produkter öka inslagen av Design för alla, liksom andra aspekter av tillgänglighet och användbarhet. Regeringen avser att ge ett uppdrag till Högskoleverket att se över i vilken omfattning och på vilket sätt sådana kunskaper är en del av och genomsyrar innehållet i bl.a. arkitekt- och designutbildningarna i högskolan.

7.4 Kommunikationer

Regeringens bedömning:

- Tillgängligheten till transportsystemet bör fortlöpande förbättras och beaktas vid all planering och upphandling av infrastruktur, färdmedel, trafik och övriga tjänster.
- Arbetet bör ha som mål att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindrade senast år 2010. Med detta mål som utgångspunkt skall en trafikslagsövergripande planering genomföras, där kollektivtrafik med stort utbud och resande prioriteras.
- Gällande föreskrifter om tillgänglighet för funktionshindrade till färdmedel inom olika trafikslag bör ses över och skärpas.

Skälen för regeringens bedömning

Utvecklingen från 1970-talet

Sedan mitten av 1970-talet har en rad utredningar och utvärderingar gjorts, betänkanden lagts fram och lagar ändrats, allt i syfte att förbättra funktionshindrades möjligheter att nyttja transportsystemet. I 1979 års

trafikpolitiska beslut slog riksdagen fast att trafikpolitiken skall tillförsäkra medborgarna en tillfredsställande transportförsörjning (prop. 1978/79:99, bet. 1978/79:TU18, rskr. 1978/79:419). Som en följd av beslutet utfärdades lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik. Enligt lagen skall kollektivtrafiken, vid planering och genomförande, anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder. Färdmedel skall så långt möjligt vara lämpade för funktionshindrade.

I 1988 års trafikpolitiska beslut förordades en helhetssyn på samhällets olika insatser, som kommunal färdtjänst, bilstöd, handikappanpassning av kollektivtrafik m.m. (prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU15, rskr. 1987/88:201). Strävan var att ge funktionshindrade och äldre ökad frihet vid val av färdmedel samtidigt som det konstaterades att detta inte var möjligt förrän kollektivtrafiken på ett bättre sätt motsvarade dessa gruppers behov. Lagen om handikappanpassad kollektivtrafik ändrades så att även fordon i beställnings-, turist- och färdtjänsttrafik omfattades. Vidare inrättades ett statligt engångsstöd på femtio miljoner kronor till investeringar för ökad handikappanpassning av befintliga fordon och terminaler. Anslaget administrerades av dåvarande Transportrådet, som även hade till uppgift att följa upp och verka för en ökad samordning av anpassningsarbetet. Transportrådet meddelade vidare föreskrifter om utformning av flertalet färdmedel under 1980-talet. Terminalers utformning reglerades genom plan- och bygglagen (1987:10) och de föreskrifter som Boverket utfärdade.

Under 1990-talet har riksdagen fattat ytterligare beslut av betydelse för arbetet med tillgänglighet för funktionshindrade, bl.a. att Vägverket inom ramen för sitt sektorsansvar bör verka för att hänsyn tas till funktionshindrades behov inom hela vägtransportsystemet (prop. 1995/96:131, bet. 1995/96:TU18, rskr. 1995/96:231). Vidare gavs Kommunikationsforskningsberedningen resurser till forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet om kollektiv persontrafik och samhällsbetalda resor i det forskningspolitiska beslutet (prop. 1996/97:5, bet. 1996/97:UbU3, rskr. 1996/97:99).

Inom ramen för riksdagens beslut om riktlinjer för inriktningen av trafikens infrastruktur för perioden 1998–2007 (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) avsattes 1,5 miljarder kronor i statsbidrag fr.o.m. år 1998 t.o.m. år 2002 till anpassning av kollektivtrafiken och den fysiska miljön till funktionshindrades förutsättningar. Statsbidraget får användas till fordon, terminaler, hållplatsanläggningar och andra anläggningar i anslutning till dessa. Medlen kan också användas för information om resemöjligheter och annan information, som underlättar funktionshindrades resor. Åtgärderna skall vara mer långtgående än vad som följer av de föreskrifter som Vägverket har meddelat om handikappanpassad kollektivtrafik, eller de krav i fråga om tillgänglighet, som kan ställas med stöd av plan- och bygglagen.

Riksdagens beslut om Mer tillgänglig kollektivtrafik (prop. 1996/97:115, bet. 1997/98:TU3, rskr. 1997/98:10) innebar bl.a. att i den nya lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik infördes även ett ansvar för trafikhuvudmannen att verka för anpassning av kollektivtrafiken till funktionshindrade. Vidare stiftades en lag (1997:736) om färd-

tjänst samt en lag (1997:735) om riksfärdtjänst. Lagarna ger kommuner och landsting möjlighet att hantera såväl färdtjänst, riksfärdtjänst som lokal och regional kollektivtrafik genom trafikhuvudmannen i länet. Avsikten var att skapa en drivkraft för samordning och handikappanpassning av kollektivtrafiken. Färdtjänsten skall i fortsättningen i första hand betraktas som en transportform istället för en bidragsfråga. Riksdagen beslöt även att handikappolitiken på transportområdet skall utvärderas.

I propositionen (prop. 1997/98:56) Transportpolitik för en hållbar utveckling uttalade regeringen att ytterligare åtgärder krävs för att anpassa transportsystemet till barns, äldres och funktionshindrades behov av tillgänglighet, säkerhet och god miljö. En anpassning av kollektivtrafiken till funktionshindrades behov bör vara ett självklart inslag i en ökad kundorientering av kollektivtrafiken. Varje del i resekedjan måste vara tillgänglig för att funktionshindrade skall kunna resa. Regeringen underströk betydelsen av en samordning mellan olika trafikslag och trafikformer.

Regeringen anförde vidare att trafikverken i samverkan med övriga berörda aktörer bör formulera mål och åtgärdsplaner för, samt göra årliga uppföljningar av anpassningen av transportsystemet till funktionshindrade. Gällande föreskrifter från år 1985 om handikappanpassning av kollektiva färdmedel bör ses över. Perspektivet bör vidgas från fokusering på fordon till att omfatta hela transportsystemet och dess närmiljö. Vägverket bör samordna detta arbete med övriga trafikverk samt med Boverket. Regeringen pekade vidare på behovet av ytterligare åtgärder, inte minst på den interregionala kollektivtrafikens område.

Genom riksdagens beslut (bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266) om den sist nämnda propositionen beslöts även att en ny myndighet, Rikstrafiken, skulle inrättas den 1 juli 1999. Myndigheten skall från ett kundorienterat perspektiv verka för ett samordnat kollektivtrafiksystem. Inom ramen för denna uppgift skall Rikstrafiken verka för att anpassningen av kollektiva färdmedel till funktionshindrades behov samordnas mellan samtliga trafikslag. Denna uppgift låg tidigare på Vägverket. Rikstrafiken har även fått i uppdrag att klarlägga hur ansvaret för arbetet med att anpassa kollektivtrafiken till funktionshindrade skall fördelas.

Tillståndet inom transportsektorn

I enlighet med vad som anfördes i propositionen Mer tillgänglig kollektivtrafik gav Regeringen den 19 november 1998 Vägverket, Statens järnvägar, Banverket, Kommunikationsforskningsberedningen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket i uppdrag att genomföra en utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet. Utvärderingen skall inkludera samtliga trafikslag och transportformer, särskilt kollektivtrafik och färdtjänst. En nulägesredovisning och plan för fortsatt utvärderingsarbete redovisades till regeringen den 30 april 1999. Uppdragstagarna drar i redovisningen slutsatsen att de utvärderingar, som genomförts t.o.m. år 1993 visar att anpassningen av transportsystemet till funktionshindrades behov och önskemål, trots stora ansträngningar, varit bristfällig och långsam. Man konstaterar dock att medvetenhet och kunskap om tillgänglig-

hetsfrågor har ökat på 1990-talet, framför allt på kollektivtrafikområdet, och att dessa frågor successivt integreras i trafikverkens normala verksamhet.

Tillgängligheten till flyget för funktionshindrade utvecklas inom ramen för en allmän strävan att öka bekvämligheten för alla resenärer. Särskilda satsningar enbart för funktionshindrade görs inte i någon större omfattning. Problem orsakade av bristfällig teknik övervinns istället genom personlig service. Resenärer med funktionshinder kan uppfatta tillfälliga lösningar som diskriminerande. Handikapporganisationerna har pekat på det obehag och de risker som tillfälliga lösningar eller okunnig personal kan medföra.

Luftfartsverket kartlägger nu möjligheterna för funktionshindrade att resa med flyg. Ett besvärligt problem är transport av passagerare som använder elrullstolar och rullstolsburna passagerare som inte själva kan förflytta sig i trappan upp till flygplanet eller fram till sittplatsen. Luftfartsverket utvecklar och testar nu en kombinerad trappa och personlyft som skall användas för mindre och medelstora flygplan. Härutöver har Luftfartsverket genomfört inventeringar för att tillförsäkra att plan- och bygglagens föreskrifter är uppfyllda på de statliga flygplatserna.

Liksom för luftfarten är sjöfartens regelverk i stor utsträckning internationellt. Många av de regler som gäller konstruktion och utrustning av fartyg för att öka tillgängligheten måste därför anpassas internationellt och förändringsarbetet måste därför ske långsiktigt. Sjöfartsverket deltar i ett EU-projekt (Handiami), som studerar problem för funktionshindrade och äldre på passagerarfartyg. Högskolan i Dalarna undersöker hur de mindre passagerarfartygen i Sverige har anpassats för funktionshindrade.

Utbildning av besättningar, konstruktion eller ombyggnad av terminaler, kajer och förbindelseleder har en mera nationell prägel. Åtgärder som vidtas inom dessa områden kan också få en mera direkt verkan för funktionshindrade resenärer. För att hela resan skall fungera för alla resandekategorier måste såväl fartyg som hamn- och kajanläggningar ha en god tillgänglighet. För att kunna vidta effektiva åtgärder för att öka tillgängligheten för funktionshindrade måste ett bredare underlag inhämtas på en mängd områden. Det gäller tillgängligheten till befintliga fartyg och hamnar, resandets omfattning och sammansättning samt pågående arbeten kring Östersjön samt inom EU.

Sjöfartsverket planerar att inrätta rådgivande grupper i Stockholm, Göteborg och Malmö för samverkan med representanter för funktionshindrade, redare, terminal- och hamnägare m.fl. med avseende på tillgänglighet för funktionshindrade på passagerarfartyg.

Från 1980-talet och framåt har det genomförts många åtgärder för att öka tillgängligheten till tågtrafiken. I dag finns det plats för en eller flera passagerare i rullstol på alla Intercitytåg, X2000-tåg och pendeltåg. Fler-talet tåg har hjälpmedel i form av ledstänger, halkfria ytor, kontrasterande färg, larmknappar vid markerade säten, självöppnande dörrar mellan vagnarna m.m. Inbyggda liftar finns på alla Intercity- och X2000-tåg. Rörliga liftar på perrongerna finns på 1/3 av intercitystationerna och på fem procent av länstrafikstationerna. Ramper saknas i allmänhet på både tåg och stationer. Lokaltågen i Göteborg kommer dock att förses med

manuella ramper. Utvecklingen går mot användning av vagnar med låg-golvsentréer.

De flesta stationerna har i dag parkeringsrutor för funktionshindrade, trappfria utgångar till och passager mellan perronger, handikappanpassade toaletter och skyltar anpassade för synskadade. I Banverkets stornätsplan och i länsplanerna ingår ytterligare åtgärder för att göra resandet enklare för personer med funktionshinder. Trappfria gångförbindelser till plattformar och satsning på nya resecentra ger förbättringar för funktionshindrade. I stornätsplanen och länsplanerna ingår sådana satsningar på 26 orter, vartill kommer nya resecentra för orter längs den kommande Botniabanan. Banverket bedömer att man i första hand bör anpassa biljettautomater samt informations- och IT-system, skapa trappfria gångförbindelser till och från plattformar samt höja plattformar för att underlätta ombordstigning.

När tunnelbanan började byggas i Stockholm togs liten hänsyn till funktionshindrade. Efter omfattande ombyggnader är i dag nästan alla tunnelbanestationer tillgängliga för passagerare med rullstol. I vagnarna ropas nästa hållplats ut och vid störningar i trafiken meddelas också anledningen till förseningen. Utvecklingsarbete pågår för att eliminera vissa problem med stora avstånd mellan perrong och tåg.

Spårvagnar finns i Göteborg, Norrköping och Stockholm. Ett problem i spårvägstrafiken är de stora höjdskillnaderna mellan hållplats och fordon. I Göteborg och Norrköping kompletteras nu spårvagnarna med låg-golvsmellandelar. För det nya spårvägssystemet i Stockholm tillämpas av- och påstigning i ett plan.

Funktionshindrade upplever ofta problem med att röra sig i gatumiljön. Slarvigt parkerade cyklar på gångbanor och trottoarer ställer ofta till problem. Syn- och hörselskadade har vid blandad gång- och cykeltrafik svårt att upptäcka cyklar och mopeder. Vägen till och från hållplats, med nivåskillnader, ojämnheter och lutningar, kan utgöra problem för många rörelsehindrade. Det är tungt att själv rulla en rullstol längre sträckor och många har också svårt att gå långa sträckor. Avståndet till hållplatsen har ofta en avgörande betydelse för om man åker kollektivt eller ej. En stor andel av äldres singelolyckor beror på dåligt underhåll av gångbanor och trottoarer. Kunskapen om trafiksäkerhet för funktionshindrade bör höjas.

Funktionshindrade fotgängare upplever problem i form av ojämnheter i gatubeläggning, kantstenar utan eller med otillräcklig avfasning, gångvägar med branta ramper eller trappor, avsaknad av ledstråk, skyltar och lyktstolpar placerade i gångstråk samt framkomlighetsproblem på grund av dålig vinterväghållning. Endast ett fåtal kommuner har avfasade trottoarkanter vid alla markerade övergångsställen. En sänkning av alla kantstenar vid övergångsställen längs det statliga vägnätet beräknas emellertid vara fullt genomförd år 2001. Även rastplatser längs det statliga vägnätet skall anpassas till funktionshindrade.

För funktionshindrade som vill resa med kollektivtrafiken kan problemen börja redan när det gäller att få tillgång till information om olika resmöjligheter. Funktionshindrade behöver ofta en detaljerad, tillförlitlig och korrekt information för att kunna bedöma om resan över huvud taget är möjlig att genomföra. En rullstolsburen person måste t.ex. i förväg

kunna veta om det går att ta sig in i fordonet, om det finns anpassade toaletter på stationen osv. För hörselskadade är det viktigt att hållplatsutrop och meddelanden visas på en display som är möjlig att läsa även för den som inte har perfekt syn. För synskadade är det viktigt att informationen ropas ut. Som exempel på goda lösningar kan det nämnas att det i en del städer finns också hållplatsinformation i realtid om nästa avgångstid och annan viktig information. Tågplusguiden Serviceinfo är ett utvecklingsprojekt där information om resekedjans standard, t.ex. om tillgång till hissar, toaletter och rullstolsplatser, skall kunna ges till funktionshindrade och andra med särskilda informationsbehov.

Alla nya tätortsbussar och servicelinjebussar har i enlighet med Vägverkets föreskrifter rullstolsplatser, stora destinationsskyltar, ledstänger i kontrasterande färger, halkfria golv, markerade säten för funktionshindrade etc. Införande av låggolvsbussar underlättar i väsentlig utsträckning av- och påstigning för rörelsehindrade men problemen för rullstolsburna människor att ta sig ombord kvarstår i förvånansvärt hög omfattning. Synskadade har ofta problem med att veta vilken buss som kommer in till hållplatsen. För personer med allergier eller överkänslighet innebär det problem att åka buss beroende på dofter, avgaser, rökning och pälsdjur. Svenska Lokaltrafikföreningen och Bussbranschens Riksförbund arbetar med projektet Buss 2000, som syftar till att ge rekommendationer om funktionella krav på bussar vid upphandling. Tillgängligheten för funktionshindrade är ett av flera prioriterade områden.

I Vägverkets nationella program för kollektivtrafik på väg för åren 1998–2007 tas bl.a. handikappfrågor upp. Under den senare delen av år 1998 har Vägverket börjat fördela det statsbidrag på 1,5 miljarder kronor som avsatts till åtgärder med syfte att göra den lokala och regionala kollektivtrafiken mer tillgänglig för funktionshindrade. Runt om i landet pågår, i samverkan med kommuner och trafikhuvudmän, ett omfattande arbete med att finna former för bättre samordning mellan kollektivtrafiken och färdtjänsten. Många utvecklingsprojekt finansieras av Kommunikationsforskningsberedningen. Under senare tid har ett nytt taxifordon utvecklats, vars flexibilitet möjliggör utveckling av nya trafiklösningar. Det provas nu på flera håll i landet.

Många trafikhuvudmän har utarbetat handikapp- eller tillgänglighetsprogram, som beskriver åtgärder för att öka tillgängligheten till den lokala och regionala kollektivtrafiken. Storstockholms Lokaltrafik pekar i sitt program för ökad tillgänglighet på samarbete, utbildning, vägvisning, hissar, rulltrappor, låggolvsbussar, hållplatsutrop, ramper, plattformar, samordning och information som prioriterade verksamhetsområden.

Mål och prioriteringar

Regeringen anser att persontransportsystemen måste tillgodose höga krav på tillgänglighet för funktionshindrade och andra grupper med särskilda behov. För att kunna åstadkomma detta bör tillgängligheten till transportsystemet fortlöpande förbättras och beaktas vid all planering, upphandling och drift. Transportsystemet som helhet och dess olika delar, som trafikslag, infrastruktur, färdmedel, trafik, information och annan service

måste ha en sådan kvalitet och samordning, att man kan resa från dörr till dörr under värdiga, säkra och komfortabla former.

Trots mångåriga ambitioner och insatser är behovet av åtgärder för ökad tillgänglighet för funktionshindrade ännu påtagligt, framför allt på kollektivtrafikens område. I regeringsdeklarationen år 1998 anförde statsministern bl.a. att tillgängligheten till offentliga lokaler och kollektivtrafiken skall förbättras. För att driva på utvecklingen på kollektivtrafikområdet krävs en tydligare politisk målsättning och ett samordnat arbete för en fortlöpande och systematisk förbättring av tillgängligheten. Arbetet för ökad tillgänglighet bör därför vägledas av att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindrade år 2010.

Med beaktande av att det år 2010 har gått ca 30 år sedan lagen om handikappanpassad kollektivtrafik trädde i kraft, är detta en väl tilltagen tidsrymd för att åstadkomma en tillgänglig kollektivtrafik. Med hänvisning till statsbidraget på 1,5 miljarder kronor till anpassning av den lokala och regionala kollektivtrafiken för år 1998 t.o.m. år 2002 bedömer dock regeringen att stora delar av denna trafik bör kunna vara tillgänglig redan år 2003. Åtgärder för ökad tillgänglighet till kollektivtrafik i tätorter och i andra relationer där utbud och resande är omfattande bör därför prioriteras.

Det är emellertid inte möjligt att tillgodose alla tänkbara krav på ökad tillgänglighet. Regeringen har i dag inte underlag för att i detalj bedöma vilka åtgärder, som behöver vidtas och därför heller inte tillräckligt underlag för att bedöma vad det kan komma att kosta. Därför behövs en behovs-, åtgärds- och kostnadsanalys, som kan ligga till grund för en tids- och resursmässig prioritering, inom ramen för den trafikslagsövergripande planeringen. En utgångspunkt vid planeringen bör vara att, så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, åstadkomma en så god tillgänglighet som möjligt. Angivna årtal skall härvid betraktas som utgångspunkter för denna planering och inte som ett löfte från staten att finansiera alla åtgärder, som kan komma att behöva genomföras för att uppnå ett tillgängligt transportsystem.

Ansvar för att driva på utvecklingen mot ökad tillgänglighet ligger inom ramen för verkens sektorsansvar. En viktig uppgift är att se över befintliga föreskrifter. Gällande föreskrifter för anpassning av kollektiva färdmedel, som nu administreras av Vägverket, är oförändrade sedan mitten av 1980-talet. Dessa bör ses över, kompletteras och skärpas för att intentionerna i lagstiftningen skall kunna förverkligas. Föreskrifterna måste ge utrymme för nya och alternativa lösningar och får inte utformas så att de förhindrar en önskad teknisk utveckling. Det är även angeläget att det sker en utveckling som går utöver de formella kraven i lagar och föreskrifter. Här krävs att ansvariga myndigheter driver på mot och underlättar för en sådan utveckling.

När det gäller färdtjänsten, som i dag ses som en del i kollektivtrafiken, har regeringen inte underlag för att nu föreslå några förändringar i nuvarande lagstiftning. I det tidigare nämnda uppdraget att utvärdera handikappolitiken inom transportområdet har dock regeringen särskilt pekat på behovet av en utvärdering av färdtjänsten. Regeringen har givit Vägverket

i uppdrag att redovisa tillståndet och utvecklingen inom färdtjänsten till den 30 september år 2000. Prop. 1999/2000:79

Planering för ökad tillgänglighet

Utveckling av och åtgärder för en ökad tillgänglighet bör årligen redovisas inom ramen för verkens sektorsrapporter. Detta görs redan i viss utsträckning. En viktig del i sektorsrapporterna är utvecklingen på kollektivtrafikområdet. Det är därför angeläget att trafikhuvudmän, operatörer och andra aktörer för respektive sektorsansvarigt verk redovisar de åtgärder, som man vidtagit för att göra kollektivtrafiken mer tillgänglig. En årlig uppföljning av god kvalitet kräver dock att nuvarande statistiksystem förbättras. Underlag till en sådan förbättring kan vara den rapport, Statistik om kollektivtrafik, som Statens institut för Kommunikationanalys (SIKA) nyligen har överlämnat till regeringen. Rapporten är ett resultat av ett utvecklingsprojekt som SIKA har lett i samarbete med bl.a. branschorganisationer och med stöd av Kommunikationsforskningsberedningen (KFB).

Förutom den sektorsvisa redovisningen anser regeringen att det är angeläget med en trafikslagsövergripande redovisning av tillgängligheten till kollektivtrafiken. En sådan bör kunna baseras på den redovisning, som lämnas av de sektorsansvariga verken. Lägesredovisningen bör även åtföljas av en bristanalys och en plan med förslag till åtgärder. Rikstrafiken bör därför ges i uppdrag att i samråd med sektorsansvariga verk överväga behov och inriktning av, samt former för en samlad och trafikslagsövergripande lägesbeskrivning, bristanalys och åtgärdsplan på nationell nivå för ökad tillgänglighet till kollektivtrafiken. Utgångspunkter bör bl.a. vara det arbete med utveckling av de transportpolitiska målen som nu utförs av SIKA. En trafikslagsövergripande åtgärdsplan kan dels vara ett instrument för planering och prioritering av åtgärder mot befintliga brister i tillgängligheten, dels bidra till att en god tillgänglighet byggs in från början i transportsektorns olika delar.

I arbetet med en sådan plan bör inledningsvis prioriteras kollektivtrafik med stort utbud och resande. Regeringen har tagit ett första steg genom att ge Rikstrafiken i uppdrag att i samråd med andra myndigheter och branschorgan överväga behov och inriktning av samt former för en samlad och trafikslagsövergripande lägesbeskrivning, bristanalys och samordnade årgärdsplaner för ökad tillgänglighet för funktionshindrade på lokal, regional och nationell nivå. Uppdraget skall redovisas den 31 december 2000.

Behov av planering och samordning finns även på lokal nivå. I tätorter handlar mycket om hur gator, gångvägar etc. bör utformas för att funktionshindrade på ett säkert och komfortabelt sätt skall kunna nå olika målpunkter inklusive kollektivtrafikens hållplatser och bytespunkter. Eftersom utformningen av den lokala miljön och bebyggelsen i hög grad påverkar möjligheterna att åstadkomma tillgänglighet med transportsystemet, är samordnade åtgärder för ökad tillgänglighet till bebyggelse och transportsystem av stor betydelse, inte minst på lång sikt. Samordnade åtgärder är sannolikt också mer kostnadseffektiva. Boverket och Vägver-

ket bör därför, i samråd Svenska Kommunförbundet och andra berörda parter, överväga hur samordnade åtgärder för ökad tillgänglighet till bebyggelse- och transportsystem skall kunna utvecklas och införlivas i den kommunala planeringsprocessen. Ett alternativ är att dessa frågor integreras i de tillgänglighetsprogram för åtgärder i den offentliga miljön, som regeringen uppmanar kommunerna att ta fram (se avsnitt 7.1). Boverket har sedan tidigare i uppdrag att verka för samordning av trafikmiljön med handikappanpassningen av färdmedlen.

Planeringen för ökad tillgänglighet bör ske i samverkan med handikappsorganisationer. En tidig medverkan i planeringsprocessen kan förebygga misstag, som kan bli kostsamma att rätta till i efterhand. De sektorsansvariga verken på transportområdet har redan byggt upp eller håller på att bygga upp ett organiserat samarbete med funktionshindrades organisationer på nationell och regional nivå. Brukarmedverkan vid planering på lokal nivå förekommer i varierande utsträckning. Det är viktigt att formerna för funktionshindrades medverkan utvecklas och att erfarenheter från närliggande områden tas tillvara. Så har t.ex. Boverket i uppdrag att tillsammans med bl.a. Vägverket utveckla metoder för hur barns och ungdomars inflytande skall förverkligas i kommunerna i frågor som rör samhälls- och trafikplanering. Inom ramen för det tidigare nämnda uppdraget om utvärdering av handikappolitiken på transportområdet skall Statskontoret bl.a. beskriva och värdera funktionshindrades delaktighet och inflytande vid utformning, planering och drift av olika transportsystem.

Tillgänglighetskrav på infrastruktur

En deklaration om tillgänglighet till transportservice och infrastruktur (Charter on access to transport services and infrastructure) antogs vid det internationella transportministermötet, ECMT, i maj år 1999 i Warszawa. Deklarationen som även skrevs under av Sverige understryker regeringarnas ansvar för att all ny infrastruktur görs tillgänglig för funktionshindrade. Deklarationen är i likhet med FN:s standardregler inte juridiskt bindande, men den förpliktar regeringarna att leva upp till dess innehåll.

I deklarationen uttalas bl.a.:

- för rullstolsburna, åtgärder för andra grupper av att offentliga medel får användas till nationella eller internationella investeringar i infrastruktur endast om höga krav på tillgänglighet för funktionshindrade uppfylles,
- att funktionshindrade och andra experter på tillgänglighet för funktionshindrade skall höras tidigt i och under hela planeringsprocessen,
- att tillgänglighetskraven, som ett minimum, skall inkludera full tillgänglighet rörelsehindrade samt syn- och hörselskadade.

Regeringen har uppdragit åt Statens Institut för Kommunikationsanalys, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket att gemensamt genomföra en nationell strategisk analys som underlag för regeringens kommande proposition om transportinfrastrukturen för åren 2002–2011. I uppdraget har bl.a. ingått att belysa hur tillgängligheten till transportsystemet kan förbättras för barn, äldre och funktionshindrade. Den nationella strategiska analysen avrapporterades i november år 1999.

Regeringen avser att behandla bl.a. frågor om tillgänglighet till infrastrukturen i nämnda proposition. Prop. 1999/2000:79

Tillgänglighetskrav på färdmedel

Föreskrifterna för handikappanpassning av färdmedel i kollektivtrafiken administreras av Vägverket. De omfattar bestämmelser för olika typer av färdmedel inom alla transportslag. De första föreskrifterna trädde i kraft år 1982 och har för de flesta färdmedel varit oförändrade sedan år 1985. Den senaste ändringen gäller bussar och infördes år 1989. Det är nu högst angeläget med en översyn, skärpning och komplettering av föreskrifterna.

Förändringar i regelverken bör göras på ett sådant sätt att hänsyn tas till internationella överenskommelser och samarbete, inte minst på sjöfarts- och luftfartsområdena. Det internationella samarbetet inom ramen för COST-projekten 322 och 335 utgör en viktig utgångspunkt för Vägverket och Banverket i arbetet med svenska föreskrifter på väg- och järnvägsområdena. Det kan tilläggas att sedan 1990-talets början har det inom EU pågått ett arbete med att ta fram ett direktiv med föreskrifter om typgodkännande av bussar. Sverige deltar i detta arbete. I nuvarande förslag till direktiv ingår bl.a. tekniska krav, som syftar till att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Det är emellertid osäkert om och när ett beslut om ett direktiv kan föreligga. Regeringen anser därför att Sverige bör förbereda nya föreskrifter även för bussar, men att utformning och införande bör ske med viss hänsyn tagen till klassifikationer och kravnivåer i nuvarande förslag till direktiv så att nya svenska regler inte onödigtvis försvårar ett införande av ett bussdirektiv med den inriktning som det kan förväntas få.

Utgångspunkt för översynen skall enligt vad regeringen tidigare anfört vara att kollektivtrafiken i allt väsentligt bör vara tillgänglig för funktionshindrade år 2010. Nya föreskrifter bör därför utformas med utgångspunkt i att huvuddelen av de färdmedel, som används i kollektivtrafiken bör vara anpassade senast till detta år. Därvid bör uppmärksammas de stora tekniska framsteg, som gjorts sedan lagen (1979:558) om en handikappanpassad kollektivtrafik trädde i kraft år 1980. Således skall vid föreskriftsarbetet beaktas de förbättringar för tillgängligheten som är möjliga genom lågt golv i bussar, spårvagnar och tåg, ramper och liftar för olika färdmedel, IT-teknik etc.

Med anledning av nuvarande statsbidrag till en mer tillgänglig lokal och regional kollektivtrafik anser regeringen att man i första hand bör införa skärpta föreskrifter på detta område. Utgångspunkten för översynen bör vara att huvuddelen av de färdmedel som används i denna typ av trafik bör vara tillgängliga för funktionshindrade fr.o.m. år 2003.

Eftersom praktiskt taget alla bussar som sätts in i tätortstrafik nu är av låggolvstyp så bör möjligheten vara mycket god att, med små ekonomiska insatser, ge människor med rollator eller som färdas i rullstol tillgänglighet till dessa bussar. Erfarenheten har dock visat att avstånden mellan låggolvsbuss och hållplats i praktiken oftast är för stora för att dessa människor utan hjälp skall kunna ta sig in i och ut ur fordonen. På sina håll, såväl utomlands som i Sverige, har man börjat att använda ram-

per på låggolvsbussar för att möjliggöra för människor som använder rollator eller rullstol att nyttja busstrafiken. Vägverket bör överväga om ramper på alla tätortsbussar eller hållplatser anordnade för bra anslutning mot bussen bör införas som generell lösning och tvingande föreskrift.

Regeringen anser att så få undantag som möjligt från kraven på tillgänglighet bör accepteras. För delar av den regionala och interregionala kollektivtrafiken bör dock vissa undantag kunna medges. Det kan t.ex. handla om områden och relationer med litet resandeunderlag. Efterfrågestyrd trafik med mindre fordon kan här erbjuda bättre lösningar både för resenär och trafikhuvudman än en fullständig anpassning av alla bussar. Dålig vägstandard samt behov av att transportera gods kan vara ytterligare skäl, som talar emot att införa låggolvsbussar i denna typ av trafik. För vissa delar kan också en längre anpassningstid behöva medges.

Med dagens långa livslängd på färdmedel kommer det att ta lång tid innan alla otillgängliga bussar, tåg och spårvagnar är ersatta med nya och tillgängliga. Åtgärder måste därför vidtas så att anpassningen går fortare. Det kräver åtgärder även på färdmedel, som redan är i drift. Föreskrifterna skall därför avse både nya och äldre fordon. Det är i linje med hur Transportrådet ställde krav på anpassning av fordon som hade registreringsbesiktats flera år innan föreskrifterna infördes. Medlemskapet i EU kräver dock att vederbörlig hänsyn tas till de begränsningar som kan följa av gemenskapslagstiftningen med avseende på införande av föreskrifter för befintliga fordon.

Som ett första steg har regeringen gett Vägverket i uppdrag att i samarbete med Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Rikstrafiken och i samråd med övriga berörda parter se över nuvarande Föreskrifter om Handikappanpassad Kollektivtrafik (Transportrådet TPRFS 1985:10). Senast den 31 december 2000 skall Vägverket presentera ett för uppdragstagarna gemensamt förslag till nya föreskrifter, tidtabell och kostnader för deras genomförande.

Alla delar i en resekedja måste vara tillgängliga för att en resa skall vara möjlig att genomföra. Det är därför viktigt att man vid utformningen av nya föreskrifter är medveten om att färdmedlen endast utgör en del av helheten, tillsammans med infrastruktur, informationssystem, trafik, övrig service m.m. Det är vidare viktigt att nya föreskrifter utformas på ett sådant sätt att en teknisk utveckling inte onödigtvis försvåras.

Tillgänglighetskrav på trafik och tjänster

Tillgängligheten till transportsystemen kan delvis ses som en tjänste- och servicefråga. En förutsättning för en utveckling mot ökad tillgänglighet är att de människor som är involverade i utformning, planering och drift av transportsystemet har en hög medvetande- och kunskapsnivå om funktionshindrades problem och förutsättningar samt om vilka möjligheter till åtgärder som finns för att öka tillgängligheten. Berörda myndigheter bör medverka till att höja medvetande- och kunskapsnivån om dessa frågor, t.ex. via utbildningsinsatser, såväl inom den egna myndigheten som inom transportsystemet som helhet. Där kunskap saknas är det myndigheternas skyldighet att ta initiativ till forsknings- eller utvecklingsprojekt, som kan

bidra till att dessa luckor fylls. Kommunikationsforskningsberedningen har här ett särskilt ansvar för att sådana insatser genomförs och även resurser till sitt förfogande för ändamålet.

En helhetssyn på resandet, inte minst från ett resenärsperspektiv, är en nödvändig del i utvecklingen mot ökad tillgänglighet. De detaljerade tekniska föreskrifterna för infrastruktur och fordons utformning och tillgänglighet behöver kompletteras med trafikslagsvisa och trafikslagsövergripande funktionskrav och rekommendationer, som på ett bättre sätt än dagens föreskrifter avspeglar resenärernas behov av att kunna resa från dörr till dörr. Kraven bör även inkludera kopplingen till den byggda miljön.

Nästan all lokal och regional kollektivtrafik upphandlas i dag i konkurrens mellan olika operatörer. Upphandlingen görs av trafikhuvudmännen i länen. Till detta kommer den flygtrafik, som kommunerna upphandlar. Interregional kollektivtrafik upphandlas av staten via Rikstrafiken. Det handlar om trafik, som inte kan bedrivas på kommersiella villkor eller betalas av trafikhuvudmännen. Det handlar i huvudsak om tågtrafik, men det förekommer även upphandling av sjöfart, buss- och flygtrafik.

Regeringen anser att det vid all upphandling av kollektivtrafik, skolskjutsar, sjukresor, färdtjänst, värnpliktsresor m.m. bör ställas krav på att färdmedel, trafik, infrastruktur, information och övrig service skall vara tillgängliga och att personal med kundkontakt skall ha viss utbildning om funktionshinderade specifika behov och hur man kan ge god service till dessa grupper. Staten skall vara ett föredöme även på detta område. Rikstrafiken bör därför vid upphandling av trafik ställa höga krav på tillgänglighet för funktionshinderade. En hög och jämn kvalitet på resans olika delar är av stor betydelse för funktionshinderades resande. En viktig frågeställning är också hur en hög och jämn kvalitetsnivå skall kunna garanteras och vidmakthållas. Det är viktigt att Rikstrafiken beaktar kvalitetsfrågorna vid sin upphandling och utveckling av upphandlingsprocessen.

En hög och tillförlitlig tillgänglighet till persontransportsystemen, för funktionshinderade och andra grupper med särskilda behov, kräver att man arbetar med både "hårda" och "mjuka" faktorer. Det är en förutsättning för att vi skall kunna förverkliga visionen om ett transportsystem för alla.

7.5 Bilstöd

Riksrevisionsverket (RRV) fick år 1998 i uppdrag av regeringen att genomföra en översyn av bilstödet och kartlägga stödets organisation, bedömnings- och beslutsprocesser, bilstödet koppling till andra individuella stödformer samt möjligheterna att prognostisera medelsbehovet. RRV skulle också redovisa olika alternativ till stödets framtida omfattning och tekniska konstruktion. RRV:s rapport bereds nu i Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i frågan om bilstöd.

Regeringens bedömning: Alternativ telefoni bör i ökad utsträckning anpassas till ny teknik. Anslaget bör tillföras ytterligare medel.

Socialstyrelsen får i uppdrag att utveckla bidragsregler för en ny anslagskonstruktion samt utvärdera och följa upp effekterna för brukarna.

Bakgrund

Enligt telelagen (1993:597) skall alla få tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor. I propositionen Översyn av telelagen (prop. 1996/97:61) angav regeringen att funktionshindrades behov av goda telekommunikationer liksom tidigare skall tillgodoses genom statlig upphandling, genom tillståndsvillkor och genom fortsatt stöd till forskningsinsatser. Post- och telestyrelsen (PTS) har ett helhetsansvar som sektorsmyndighet för upphandlingen. Anslaget är utformat så att PTS kan prioritera mellan olika post- och teletjänster och föra över medel mellan områdena. Myndigheten kan år från år prioritera viktiga delområden. För budgetåret 2000 uppgår anslaget till 157 miljoner kronor. Ett flertal tjänster upphandlas och drivs enligt avtal bl.a. nummerupplysning för synskadade, förmedlingstjänst för texttelefoni, befördran av blindskriftsförsändelser mellan synskadade och från institutioner, utsträckt lantbrevbärservice samt drift av databasen Fruktrådet för personer med funktionshinder. För närvarande bedrivs en provisorisk förmedlingstjänst för bildtelefoni.

Teknisk utveckling öppnar nya möjligheter

Personer som är döva, hörselskadade, dövblinda eller talskadade har möjlighet att få texttelefonutrustning. Statsbidrag betalas ut till landstingen som förskriver texttelefonutrustningen. Socialstyrelsen administrerar statsbidraget. I dag betalas ersättningen till landstingen kvartalsvis i efterskott för den utrustning som förskrivits.

Sjukvårdshuvudmannen har enligt hälso- och sjukvårdslagen skyldighet att tillhandahålla hjälpmedel. Texttelefonutrustning har haft en särställning och inte hanterats på samma sätt som andra hjälpmedel. Den senaste tioårsperioden har inneburit en snabb utveckling av alternativ telefoni. Fler texttelefonmodeller har kommit ut på marknaden. Datorer med texttelefonprogram har börjat användas och bildtelefoni eller videotelefoni, begrepp som används synonymt, har utvecklats de senaste åren. Datortekniken med möjlighet till förstörande system och punktskriftsdisplay har givit dövblinda personer möjligheter att kommunicera och delta i informationsutbyte som inkluderar databaser och Internet.

Det behövs särskild kompetens för att förskriva telefoniutrustning till dövblinda personer. Ett nära samarbete med syncentralen, SIH:s konsulenter, särskilda resurscenter m.fl. är nödvändigt. Även inom Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB) finns samlade kunskaper och erfarenheter. Det krävs särskilda satsningar för att brukaren skall kunna lära sig sin

utrustning. Landstingen har idag utbildningsansvaret. och får statsbidrag för att täcka en del av kostnaderna för utbildning av dövblinda personer.

Socialstyrelsen har under åren 1998 och 1999 bedrivit försöksverksamhet med bildtelefoni och dokumenterat erfarenheterna i rapporten, Uppföljning av försöksverksamhet med bildtelefoner – erfarenheter av förskrivning. Socialstyrelsen har också gjort en översyn av konstruktionen av statsbidraget till texttelefoner m.m. för att hitta en lämplig och hållbar finansiering. Utredningens resultat presenterades i rapporten Statsbidrag till texttelefoner m.m. – en översyn.

Handikappaspekter i standardiseringsarbetet

PTS leder en standardiseringsgrupp, AG 9, inom området telekommunikation och handikapp med uppgift att öka medvetenheten och kunskapen om funktionshindrades behov av standardisering av teletjänster och terminaler. Gruppen skall säkra att handikappaspekterna beaktas i det nationella och internationella standardiseringsarbetet. Informationstekniska standardiseringen (ITS) håller sekretariat för AG 9 på uppdrag av PTS. Medlemmarna kommer från industriföretag, handikapporganisationer och myndigheter.

Forskning

Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Hjälpmedelsinstitutet (HI) samordnar tillsammans forsknings- och utvecklingsprogrammet "IT för funktionshindrade och äldre". Avsikten är att programmet skall pågå under en treårsperiod med en årlig budget på 10 miljoner kronor. Programmets målsättning är att ge personer med funktionshinder praktiska möjligheter till kommunikation, interaktion och ökad livskvalitet genom användning av IT och de möjligheter som informationstekniken kan skapa och medverka till.

Skälen för regeringens bedömning

Ökad satsning på teknisk utveckling

En ökad ekonomisk satsning är nödvändig med hänsyn till den teknikutveckling som sker inom området. Behovet av ett riktat statsbidrag till utrustning för alternativ telefoni är lika angeläget som hittills och bör därför kvarstå. Att kunna fjärrkommunicera är en grundläggande förutsättning för att leva ett socialt liv och vara delaktig i samhället. Det är också nödvändigt för att kunna larma räddningspersonal i en nödsituation. Utrustning för fjärrkommunikation till personer med funktionshinder som behöver alternativ till den vanliga (tal)telefonen är i ett expansivt utvecklingsskede och behöver därför regleras genom särskilda bestämmelser och bekostas av riktade statsbidrag.

Teknikutvecklingen inom området möjliggör att även annan kommunikation än textbaserad telefoni kan tillgodoses. Bildtelefoner har utvecklats av så god kvalitet att de kan förmedla teckenkommunikation. Försöksverksamhet, genomförd på initiativ av Socialstyrelsen, har givit erfarenhet av förskrivning av sådan utrustning. Tillgång till bildtelefon har i uppföljningen av försöksverksamheten visat sig vara särskilt betydelsefull för eleverna vid Åsbackaskolan, en specialskola för döva barn med utvecklingsstörning.

Post- och telestyrelsen har utvecklat en förmedlingstjänst för bildtelefoni. Tjänsten är mycket efterfrågad och kommer efter upphandling att permanentas.

Fortsatt utveckling

Under en övergångsperiod och i avvaktan på att utrustning utvecklas, som kan förmedla såväl text som tal och bild och dessutom kan presentera text i punktskrift, finns behov av dubbel utrustning för vissa personer. Särskilda resurser måste inriktas på att bevaka att inte särskilt sårbara grupper som t.ex. dövblinda lämnas vid sidan i den utveckling som sker. Sveriges Dövas Riksförbund har sedan år 1988 haft ekonomiskt stöd för att tillsammans med tekniker och teleoperatörer utveckla videotelefonkommunikation med inriktning på teckenspråket. Att kunna kommunicera med föregångarna till detta system i form av texttelefoni, taltelefoni och videotelefoni från samma system är en förutsättning för lyckad introduktion på marknaden. Regeringen avser att under året presentera en proposition om IT-frågor. I denna kommer bl.a. frågan om bredband att tas upp, vilket har betydelse även i utvecklingen av alternativ telefoni.

Även annan teknisk utveckling och trender i samhällsutvecklingen har betydelse för vad som sker på området alternativ telefoni. Resultaten av en undersökning som genomförts under 1999 på uppdrag av Post- och telestyrelsen Funktionshindrades tillgång till och utnyttjande av teletjänster, kan sammanfattas på följande sätt. Utbildning, arbete och högre inkomst leder till att man använder många olika teletjänster. Det är t.ex. de som förvärvsarbetar eller studerar som i störst utsträckning anger mobil texttelefoni som mycket viktig för att underlätta och kompensera för funktionshinder. Yngre hörselskadade/döva personers efterfrågan på mobila texttelefoner bekräftas av erfarenheterna från Socialstyrelsens utredning.

Tillgänglighet vid upphandling

I avsnittet 7.3 redogörs för hur viktigt det är att hänsyn tas till begreppet Design för alla i arbetet med bl.a. internationell standardisering. Att bevaka att generell tillgänglighet tas med i utvecklingsarbete och upphandling inom telekommunikation och informationsteknologi har stor betydelse för den framtida situationen för funktionshindrade. Parallellt med arbetet att ta fram anpassningar till funktionshinder inom området kom-

munikation (hörsel, hörsel/syn och tal/språk) måste en bevakning av tillgänglighet för alla aktivt föras fram för att beaktas i den utveckling som sker generellt inom området. Det är viktigt att ansvariga sektorsmyndigheter bl.a. Post- och telestyrelsen bevakar detta.

I Socialstyrelsens uppdrag ingick att uppskatta omfattningen av efterfrågan vad gäller bildtelefoner samt bedöma till vilka målgrupper, i vilken takt och till vilka kostnader behoven kan tillgodoses under den närmaste treårsperioden. Socialstyrelsen har genom att tillfråga berörda handikapporganisationer och samtliga landsting försökt få fram ett godtagbart underlag. Styrelsen konstaterar dock i översynsrapporten att det är mycket vanskligt att göra en säker bedömning av det framtida behovet av bildtelefoner. I bedömningen skulle även hänsyn tas till den fortsatta teknikutvecklingen inom området telekommunikation.

Ny bidragskonstruktion

Behovet av en bättre fördelningsprincip är uppenbar enligt fakta presenterade i Socialstyrelsens utredning. Enligt regeringens bedömning bör statsbidraget fördelas av Socialstyrelsen till landstingen i förskott enligt liknande fördelningsprincip som används vid fördelning av statsbidraget till tolktjänsten för döva. Vid en sådan fördelning skulle nyckeltal som tar hänsyn till demografiska och andra väsentliga skillnader användas.

Ett sådant bidragssystem skulle ge ökade möjligheter för huvudmännen att planera för hur landstinget bäst kan tillgodose brukarens behov och vidareutveckla verksamheten utifrån lokala förutsättningar. Kostnadsansvaret och ansvaret för verksamheten hålls samman i ett sådant bidragssystem. En stor fördel med det är att huvudmannen får ökad kontroll över verksamheten. Det kan vara särskilt betydelsefullt när det gäller att införa ny teknik. Det kan t.ex. innebära att det enskilda landstinget bättre kan tillgodose individuella behov i en brukargrupp med mycket olika förutsättningar och behov. Detta borde kunna bidra till att förbättra servicen till brukaren.

Nackdelen är att skillnader i utvecklingen mellan landstingen kan uppstå. Detta ställer naturligtvis ökade krav på Socialstyrelsen som tillsynsmyndighet att noga följa och utvärdera verksamheten. Det bör bl.a. ske utifrån ett brukarperspektiv. Socialstyrelsen bör ges möjlighet att även i fortsättningen utfärda föreskrifter.

Behovet av ett särskilt statligt bidrag öronmärkt till förskrivning av utrustning m.m. för alternativ telefoni kvarstår efter denna förändring och bör därför bibehållas.

Samlade resurser för utrustning till dövblinda personer

När det gäller utrustning till dövblinda personer bedömer regeringen att förskrivningsrätten bör samlas regionalt så att flera landsting samarbetar. Det är synnerligen viktigt att den särskilda kompetens som finns när det gäller bedömning av dövblinda personers behov av utrustning och utbildning vidareutvecklas. Det sker bäst i en sammanhållen organisation. Det landsting i respektive region som bedöms vara det mest lämpade ur kom-

petenssynpunkt och som har andra lämpliga förutsättningar bör väljas. Inom ramen för anslaget avsätts särskilda medel för att tillgodose dövblinda personers behov. Antalet dövblinda personer i Sverige uppskattas till mellan 1 200 och 1 300 enligt 1989 års handikapputredning (SOU 1991:97). Datatekniken har inneburit i det närmaste revolutionära förändringar i tillgången till information och kommunikation för dövblinda personer. Den utrustning som behövs är förhållandevis kostsam men bör ses som väl investerade medel.

Aktör i kvalitetsarbetet

Hjälpmiddelsinstitutets medverkan när det gäller provning och upphandling av ny utrustning är en förutsättning för att kvalitén skall kunna upprätthållas. Hjälpmiddelsinstitutet bör även i fortsättningen ha en framträdande roll i verksamheten och utvecklingen när det gäller alternativ telefoni.

7.7 Kommunaldemokrati och valfrågor

Regeringens bedömning: Vallokaler bör vara tillgängliga för personer med funktionshinder.

Personer med funktionshinder bör ges bättre förutsättningar att delta i utformandet av den kommunala demokratin.

Att rösta – en demokratisk rättighet

Rätten att rösta är en fundamental medborgerlig och demokratisk rättighet. Även om allt fler i dag väljer att poströsta är själva valdagen av särskilt stor betydelse för många människor och en symbol för demokratin. För personer med funktionshinder är det inte självklart att kunna rösta på valdagen. Många vallokaler, i synnerhet i storstäderna, har bristande tillgänglighet. Detta försvårar eller omöjliggör för framförallt rörelsehindrade att komma in i vallokalen. Alternativet är poströstning eller röstning genom bud, 14 kap. 2 § vallagen (1997:157). Handikapporganisationerna vittnar om att detta upplevs som diskriminerande av många. En orsak till problemen är att många vallokaler återfinns i skolor där bristande tillgänglighet inte har blivit åtgärdad. Handikappombudsmannen har i undersökningar kommit fram till att i var fjärde skola är det omöjligt för rullstolsburna att komma fram till huvudentrén. I var tredje skola hindras de av smala dörrar eller höga trösklar. För synskadade gäller i dag att Riksskatteverket (RSV) upprättar information inför varje val. Denna innehåller kuvert med lösa valsedlar. Kuverten har text i punktskrift som anger vad kuvertet innehåller, t.ex. valsedlar för ett visst parti i riksdagsvalet. Valsedlarna är dock inte i punktskrift eftersom detta enligt RSV skulle äventyra valhemligheten.

I vallagen (1997:157) föreskrivs att väljare som huvudregel på valdagen skall rösta i vallokal (9 kap 5 §). Vidare föreskrivs det att kommunen skall se till att det finns lämpliga lokaler att använda som vallokaler (9 kap. 4 §). Stockholms valnämnd har i ett brev till RSV påpekat att den erfarit att ett ökat antal rörelsehindrade i permobil har infunnit sig till vallokalen utan att ha haft möjlighet att komma in. Nämnden pekar på den danska vallagen som ger valförrättarna möjligheten att i enskilda fall ta emot röster utanför vallokalen (Lov nr 271 1987, kap 7 § 49).

I USA finns sedan år 1984 en lagstiftning om tillgänglighet till vallokaler, the Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act. Lagen säger i princip att vallokaler skall vara tillgängliga men medger undantag om man efter undersökning funnit att tillgängliga lokaler inte går att finna. Valförrättarna kan även ta emot röster utanför vallokalen.

Regeringen anser att vallokaler bör vara tillgängliga för personer med funktionshinder. Undantag bör ske endast när det inte är praktiskt och ekonomiskt möjligt att välja sådana lokaler. Regeringen har den 17 februari 2000 beslutat tillsätta en utredare som ska göra en teknisk och administrativ översyn av delar av valsystemet (dir. 2000:10). Utredaren skall bland annat överväga om det i vallagen uttryckligen skall anges att som vallokal i första hand bör väljas en lokal som är tillgänglig för personer med funktionshinder samt överväga om det skall vara möjligt för valförrättarna att i särskilda fall ta emot röster utanför vallokalen.

Ökade möjligheter för funktionshindrade att åta sig politiska uppdrag

Regeringen beslutade vid sammanträde den 25 november 1999 att tillsätta en kommitté som skall föreslå åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin (dir. 1999:98). Bakgrunden är att människor i högre utsträckning än tidigare väljer att uttrycka sig genom andra kanaler än de den representativa demokratin bygger på. Allt färre vill ägna sig åt politiska uppdrag på deltid eller heltid. Oroande är också att medborgarnas förtroende för politiker och de politiska institutionerna minskar och att medborgarnas deltagande i de etablerade politiska partierna och förtroende för deras förmåga att lösa problem och visa handlingskraft försvagas successivt.

Kommittén skall bland annat lämna förslag på åtgärder som kan underlätta för medborgare med funktionshinder att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. I direktiven påpekas att den kommunala demokratin former och villkor inte alltid är anpassade utifrån funktionshindrade medborgares behov. Direktiven hänvisar till en undersökning som Handikappombudsmannen har gjort om kommunernas tillgänglighet. Den visar att 27 procent av kommunfullmäktiges sammanträdeslokaler inte är tillgängliga för personer med rörelsehinder, 20 procent av lokalerna saknar hörselslinga och 25 procent av kommunerna tar inte fram anpassad information på förfrågan.

Enligt direktiven innebär detta att en stor grupp medborgare utestängs från att ta del av och delta i den politiska debatten och från att fullgöra sina rättigheter som medborgare och att vara politiskt aktiva. Det finns därför enligt regeringen anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade medborgares möjligheter att delta i den kommunala demokratin och närmare undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att undanröja hindren för delaktighet, bl.a. de fysiska förutsättningarna för att delta i möten.

7.8 Utredning om formerna för en reglering av tillgänglighet

Regeringens bedömning: En utredning bör tillsättas för att se över områden där det inte finns regler om tillgänglighet för personer med funktionshinder.

Skälen för regeringens bedömning: I dag finns det i Sverige en rad lagar som berör människor med funktionshinder. Det finns lagar och förordningar som innehåller rättigheter, insatser och positiva regler som skall underlätta och säkerställa delaktighet och trygghet. Det finns lagstiftning som reglerar vissa myndigheters och andra organs tillsynsverksamhet och bevakning av funktionshindrade personers rättigheter och intressen och det finns lagstiftning som förbjuder diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. En utredning pågår om olaga diskriminering i näringsverksamhet av personer med funktionshinder. Ur rättslig synpunkt har människor med funktionshinder således stärkt sina positioner under senare år och Sverige är på väg att uppfylla FN:s standardregler i detta avseende.

Det finns emellertid relativt få regler och lagar som kräver generell tillgänglighet för människor med funktionshinder och på många områden saknas helt riktlinjer eller lagstiftning om tillgänglighet och användbarhet. Det finns t.ex. inga regler för tillgänglighet till bankomater och biljettautomater och inte heller för olika former av tjänster som sköts via knapptelefon. Andra områden som är oreglerade är tillgängligheten till media och kultur och till offentliga tjänster och service. Utvecklingen går raskt mot ökad användning av ny teknik. Samtidigt riskerar grupper av funktionshindrade som döva, hörselskadade och synskadade att stängas ute.

Regeringen förbereder just nu en omfattande satsning på IT-området. Syftet är att skapa en god och bred användning av IT som gynnar både producenter och konsumenter och som ökar välfärd och livskvalitet.

För t.ex. personer med funktionshinder kan den nya IT-tekniken, rätt använd, skapa nya och ökade möjligheter att ta del av samhällets utbud av varor, tjänster, information m.m. och underlätta kommunikationen människor emellan. Men samtidigt finns en risk för att nya kommunikationsmönster och ny teknik kan innebära att funktionshindrade personer ställs utanför utvecklingen och således inte har möjligheter att ta del av de

positiva effekterna som t.ex. bredbandstekniken kan medföra. Frågor om synskadade och deras tillgång till information på Internet är ett område som bör ses över närmare, påpekar Utredningen om konsumenträttigheter i IT-samhället i betänkandet (SOU 1999:106) Konsumenterna och IT – en utredningen om datorer, handel och marknadsföring. Nya tjänster och produkter inom IT-området måste därför göras tillgängliga och användbara för alla. En generell tillgänglighet är samhällsekonomiskt lönsam och bör eftersträvas. Staten har här en viktig roll när det gäller att påverka tillverkarna av nya system och produkter och att styra utvecklingen i mer tillgänglig riktning. En satsning från statens sida på t.ex. bredbandsinfrastruktur bör på olika sätt innehålla åtgärder som säkerställer en sådan utveckling.

Regeringen gör därför den bedömningen att det är viktigt att funktionshindrade personers behov beaktas tidigt i en kommande satsning inom bredbandsområdet. Det är därvid angeläget att få kunskap om vilka som skulle kunna ha nytta av bredbandstekniken, vilka praktiska och tekniska förutsättningar som måste vara uppfyllda, vilka speciella anpassningar som måste göras, vilken utrustning och vilket IT-stöd som kan behövas samt vilka extra kostnader som kan uppkomma för den enskilde.

Regeringen anser att det behövs mer kunskap om på vilka områden det saknas lagstiftning eller annan reglering för tillgänglighet och i vad mån nuvarande regelverk hindrar eller utestänger personer med funktionshinder från att ta del av samhällets service, varor och tjänster. Regeringen avser därför att utreda dessa frågor.

7.9 Bostadsanpassningsbidrag

7.9.1 Bakgrund

Lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag har till ändamål att genom bidrag till anpassning av bostäder ge personer med funktionshinder möjlighet till ett självständigt liv i eget boende. Bidraget är ett uttryck för samhällets mål att personer med funktionshinder skall kunna leva som andra i en egen bostad. Bidraget ger möjligheter för den enskilde att enligt lagens förutsättningar göra de individuella anpassningar av bostaden och närmiljön som hon eller han behöver. Lagen skall ses som ett komplement till plan- och bygglagens bestämmelser. Enligt vad som närmare har angetts i kapitel 3 har Boverket på regeringens uppdrag bl.a. lämnat förslag till vissa förändringar i denna lag.

7.9.2 Bostadsanpassningsbidrag som en direkt åtgärd

Regeringens bedömning: Det saknas tillräckliga skäl för att införa en ny form av bostadsanpassningsbidrag – en direkt utförd åtgärd. Det finns inte heller anledning att byta ut begreppet bostadsanpassningsbidrag mot bostadsanpassningstöd när bostadsanpassningsbidraget behålls i sin nuvarande form som ett penningbidrag.

Boverkets förslag: Reglerna för bostadsanpassningsbidrag ändras så att stöd kan lämnas både som bidrag och i form av utförda åtgärder. Begreppet stöd skall föras in i lagen.

Enligt Boverkets rapport är det i den övervägande delen kommunerna som i eget namn eller som ombud för sökanden ingår avtal med entreprenör eller leverantör om att utföra åtgärder. Enligt de kommuner som tillfrågats i rapporten är det ointressant för sökanden hur stort bidraget blir i kronor räknat. Det är åtgärden, dvs. funktionen, som betyder något. Ett beslut om bostadsanpassningsbidrag (i form av viss åtgärd) behöver i så fall inte uppta något belopp. Åtgärden blir en avtalsfråga mellan kommunen och entreprenören/leverantören. Kommunen blir ägare till åtgärden. Kommunen kan sedan välja att antingen låta den stödberättigade bli ägare till åtgärden eller själv förbehålla sig äganderätten.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen, Länsrätten i Stockholms län och Länsrätten i Östergötlands län* tillstyrker förslaget att bostadsanpassningsbidrag skall kunna lämnas både som bidrag och i form av utförda åtgärder. *Länsrätten i Stockholms län* anför också att kommunen bör stå som garant för åtgärdernas utformande. Frågor som övriga äganderättsfrågor får lösas genom tillämpning av civilrättsliga regler och praxis. *Pensionärernas riksorganisation* anser att konstruktionen med bidrag eller direkt åtgärdsstöd är bra och förutsätter att den stödberättigade efter ett åtgärdsstöd kan vända sig till kommunen och inte till entreprenören med klagomål om man inte är nöjd med åtgärdens utförande.

Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall och Länsrätten i Malmöhus län har inte några erinringar mot förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* tycker att kommunernas äganderätt till bl.a. lyftanordningar måste klargöras i specialmotivering till lagändringarna.

Riksrevisionsverket kan på principiella grunder instämma i de bedömningar som ligger till grund för att stöd kan lämnas även i form av utförda anpassningsåtgärder och har inga erinringar i övrigt. *Svenska kommunförbundet* anser att utbytet av "bidrag" mot "stöd" öppnar möjligheter att undanröja problem. De juridiska konsekvenserna av att anbringa kommunal egendom i någon annans hus samt ansvar för försäkringar, underhåll m.m. måste dock klargöras i samband med en lagändring. *Föreningen kommunala förmedlingsorgan* anser att förslaget om åtgärdsstöd inte skapar någon ökad klarhet vad gäller ägar-, underhålls- och ansvarsfrågor. Frågan om bostadsanpassningsåtgärder vidtagna för en enskild person automatiskt kan överföras till fastigheten måste i så fall prövas.

Handikappinstitutet anser att det alltid är sökanden själv som skall avgöra om stöd skall ges i form av bidrag eller i form av att kommunen utför eller låter utföra åtgärderna.

Handikappförbundens samarbetsorgan anser att den föreslagna konstruktionen inte får bli huvudregel. Rätten till stöd genom bidrag är angelägen och skall behållas. Först efter egen begäran skall stöd i form av åtgärd beviljas. Kritik framförs såsom att det är tveksamt om den stödberättigade överhuvudtaget får något inflytande i åtgärdsprocessen när det är kommunen som handlägger åtgärden. *De handikappades riksförbund* anser att den enskilde alltid skall ha rätt att själv välja den roll han/hon vill ha mot entreprenörer och att det inte löser rollfördelningsproblemet med

att ge kommunen ansvar för hela hanteringen. Det är en risk när kommunen skall besluta om både innehållet, nivån, kvaliteten och kostnaden i utförda åtgärder. Den stödberättigade bör kunna överklaga åtgärdens kvalitet genom besvär. Kommunen bör kunna åläggas att göra kompletterande anpassning vid brister i den redan gjorda anpassningen.

Synskadades riksförbund avvisar förslaget att bidrag skall bytas ut mot åtgärd. Den stödberättigade skall själv avgöra om hon eller han vill göra upphandlingen. Lagen förbjuder ju i dag inte heller kommunen att hjälpa till vid upphandlingen om den stödberättigade önskar. *Neurologiskt Handikappades Riksförbund* avvisar förslaget om stöd i stället för bidrag. Den boende kan mista kontrollen över utformningen av den egna bostaden.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens mening pekar Boverkets rapport på att systemet med fullmakt till kommunerna från de enskilda bidragstagarna fungerar i de flesta fall. Enligt dagens system får den enskilde välja om hon eller han vill agera själv eller om kommunen skall ges fullmakt att agera i den enskildes ställe. Regeringen anser att detta rollfördelningssystem fungerar bra och att de stödberättigade redan i dag oftast får den åtgärd de vill ha med hjälp av sina befullmäktigade ombud i kommunerna eller genom att själv vara avtalsslutande part med entreprenörer och leverantörer. Andra bidragskonstruktioner (bostadsbidrag, bilstöd, assistansersättning, socialbidrag m.m.) är utformade som ett rent penningstöd och fungerar bra. Regeringen anser inte att det finns tillräckliga skäl att införa ett kompletterande system med stöd i form av utförda åtgärder.

7.9.3 Köp eller byte av bostad

Regeringens förslag: Vid nybyggnad skall det fortfarande krävas särskilda skäl för anpassning av bostaden. Vid köp och byte av bostad skall bidrag kunna lämnas till åtgärder som inte är kostnadskrävande även om det inte finns några särskilda skäl för att välja en bostad som kräver anpassning. Är åtgärderna kostnadskrävande krävs dock särskilda skäl även vid köp och byte av bostad. Förslagen finns intagna i 8 och 9 §§ lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

Boverkets förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Enligt Boverkets rapport har 98 procent av de kommuner som tillfrågats inte några särskilda problem vad gällde bidrag vid *nybyggnad*.

Enligt rapporten finns det i praktiken stor osäkerhet om vad som skall anses vara särskilda skäl för att vid *köp eller byte* välja en bostad som kräver anpassningsåtgärd. Innebörden av begreppet kan i dag variera med hänsyn till omfattningen och kostnaden för åtgärden. De särskilda skälen kan rimligtvis inte vara desamma vid t.ex. bidrag till tröskelborttagning som vid en hissinstallation. Enligt tidigare praxis fick den funktionshindrade bidrag vid köp och byte om det *inte* var fråga om omfattande eller kostnadskrävande åtgärder. Vid omfattande eller kostnadskrävande åtgärder krävdes särskilda skäl. Den nuvarande regeln har inneburit en skärpning i förhållande till tidigare lagstiftning. Det är skälen till valet av

bostad och inte skälen till att man vill flytta som skall prövas som särskilda skäl. Frågan bör avgöras när första ansökan som aktualiserar en bedömning av särskilda skäl kommer in till kommunen. Om bostadsvalet inte ifrågasätts vid en initial prövning bör sökanden rimligen kunna utgå från att det föreligger särskilda skäl. Vissa handikappanordningar finns mer sällan i bostadsutbudet. Boverket har gett exempel på sådana anordningar.

Boverket föreslår en ny lydelse som gör att bidrag till mindre kostnadskrävande åtgärder lämnas vid köp och byte även om det inte finns särskilda skäl. Det skulle något förenkla och underlätta den praktiska hanteringen. Boverket anser att motivuttalanden bör göras som fångar upp resonemanget.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* tillstyrker förslaget vid byte eller köp av ny bostad.

Kammarrätten i Jönköping och *Riksrevisionsverket* har inget att invända mot förslaget. *Föreningen kommunala förmedlingsorgan* menar att förslaget innebär en förenkling.

Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Västerbottens län, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Malmöhus län Svenska Kommunförbundet, De handikappades Riksförbund, Handikappförbundens samarbetsorgan vill att innebörden av begreppet särskilda skäl skall klargöras vid genomförandet av förslaget. *Länsrätten i Östergötlands län* vill att begreppet "kostnadskrävande åtgärder" kopplas till en viss del av basbeloppet. *Neurologiskt Handikappades Riksförbund* menar att sökradie och prisklass för särskilda skäl behöver klargöras.

Pensionärernas riksorganisation accepterar lagändringen om den inte medför strängare bedömning för de funktionshindrade som flyttar in i nybyggnad. *Synskadades riksförbund* anser att 8 § lagen om kommunalt bostadsanpassningsbidrag om begränsningar av bostadsanpassningsbidraget skall utgå. Ett av skälen för detta är att även personer som behöver mer omfattande bostadsanpassningsåtgärder skall kunna byta bostad som människor i allmänhet.

Skälen för regeringens förslag: Plan- och bygglagen (1987:10) innehåller krav på en generell anpassning av bostäder i samband med ny- och ombyggnad. Bostadsanpassningsbidrag lämnas inte för generell anpassning i samband med ny- och ombyggnad. Möjligheten att bevilja bidrag är alltså begränsad till åtgärder som går utöver den generella anpassning som krävs enligt plan- och bygglagen. Vid nybyggnad krävs många gånger omfattande och mycket kostsamma anpassningsåtgärder för att tillgodose en funktionshindrad persons behov. Det är av kostnadsskäl rimligt att den funktionshindrade vid nybyggnad väljer en bostad som är lämplig med hänsyn till hans eller hennes behov så att anpassning i möjligaste mån kan undvikas eller minimeras. För att bostadsanpassningsbidrag skall kunna lämnas krävs att det finns särskilda skäl för att välja en bostad som gör det nödvändigt att ordna anpassningsåtgärder. Det kan (enligt prop. 1992/93:58 s. 19) t.ex. vara fråga om en bostad som ligger nära en vårdinrättning som den funktionshindrade bör ha tillgång till. Det kan också gälla fall där den funktionshindrade trots omfattande försök inte lyckats få tag i någon annan lämplig bostad. Avgörandet av vad som är

särskilda skäl i det enskilda fallet får bedömas av den beslutande kommunen. Det krävs även särskilda skäl för att få bostadsanpassningsbidrag vid köp och byte av bostad. När det gäller köp eller byte av bostad kan det också på samma sätt som vid nybyggnad vara fråga om omfattande och mycket kostsamma anpassningsåtgärder. Särskilt om det är fråga om friliggande hus eller kedjehus. Det kan t.ex. vara fråga om att installera hiss, trapplift eller lyftplatta.

Regeringen anser att den regelförändring som föreslås förenklar lagens tillämpning eftersom den gör det lättare för kommunerna att t.ex. ge ut bidrag till borttagning av trösklar och till uppsättning av stödhandtag eller blandare till handfat eller vask utan att behöva ta ställning till om det finns särskilda skäl för att välja just den bostaden. När det gäller nybyggnad är det endast fråga om en redaktionell ändring av bestämmelserna. Det är mindre lämpligt att låsa fast begreppet kostnadskrävande åtgärder till någon form av index eller anknytning till basbeloppet. Vid bedömning av om åtgärderna är kostnadskrävande eller ej bör beaktas att bostaden skall vara ändamålsenlig som bostad för den funktionshindrade. Detta innebär att samtliga de åtgärder som vid ansökningstillfället kan bedömas som nödvändiga måste beaktas. Undantag från särskilda skäl avser sålunda inte att lämna en öppning för etappvis anpassning av bostaden. Regelns syfte är att funktionshindrade personer skall välja bostad med stor omsorg. Om kommunen inte kan visa att det finns en bostad som är mer lämplig än den bostad som den funktionshindrade har valt föreligger det i princip särskilda skäl för valet av bostad. Det finns stora lokala skillnader i bostadsutbudet. De särskilda skälen för valet av bostad kan därför variera från fall till fall och från kommun till kommun. Innebörden av särskilda skäl har hittills utformats av praxis. Regeringen tycker inte att det finns anledning att ge mer detaljerade instruktioner om vad begreppet innebär. Regeringen föreslår att 8 och 9 §§ lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. ändras enligt Boverkets förslag.

7.9.4 Standardhöjande åtgärder

Regeringens förslag: Reglerna om standardhöjande åtgärder utmönstras ur lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. och det införs en ny bestämmelse om att bostadsanpassningsbidrag inte lämnas för åtgärder som behöver vidtas redan av väsentligen andra orsaker än sådana som direkt har att göra med funktionshindret. Förslaget finns intaget i 6 § andra stycket i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

Boverkets förslag: Överensstämmer med regeringens. Enligt en enkätundersökning som redovisas i Boverkets rapport lämnas bidrag till standardhöjande åtgärder bara i mycket liten utsträckning (tre promille av samtliga bidrag). Många tillfrågade kommuner upplyste om problem vid bidragshanteringen.

Enligt Boverket är praktiskt taget hela bostadsbeståndet i dag modernt (SCB FoB 90). Att som huvudregel neka bidrag till standardhöjande åtgärder

gärder när bostadens utrustningsstandard är låg torde enligt Boverket i praktiken inte innebära någon begränsning och fyller därför inte någon funktion. Nästan alla definitionsmässigt sett standardhöjande åtgärder prövas endast mot lagens övriga krav och principer. Bestämmelsen kan därför utmönstras och ersättas av den allmänna principen att bidrag inte lämnas för åtgärder som behöver vidtas redan av väsentligen andra orsaker än sådana som direkt har att göra med funktionshindret.

Remissinstanserna: *Svenska kommunförbundet* tillstyrker förslaget att utmönstra standardhöjande åtgärder ur lagen. De anser att förändringen bör följas upp och utvärderas. *Föreningen kommunala förmedlingsorgan* anser att förslaget om bidrag till standardhöjande åtgärder är bra och skulle underlätta tillämpningen av lagen. *Länsrätten i Stockholms län* anser att det är rimligt att reglerna om anpassningsbidrag för standardhöjande åtgärder utmönstras ur lagen och att man i stället betonar kopplingen mellan själva funktionshindret och anpassningsåtgärderna.

Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Malmöhus län, Handikappförbundens samarbetsorgan, Pensionärernas riksförbund, Riksrevisionsverket och Neurologiskt Handikappades Riksförbund har ingenting att invända mot den föreslagna förändringen. *Länsrätten i Östergötlands län* föreslår att bestämmelsen om standardhöjande åtgärder bibehålls. En närmare redogörelse för vad som kan förstås med "väsentligt andra orsaker" efterlyses.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser i likhet med merparten av remissinstanserna att Boverkets förslag är en förenkling och en anpassning till dagens bostadsstandardförhållanden. Fortfarande kan det i glesbygd finnas enstaka bostäder som inte uppfyller dagens krav på standard. Kvarboende i sådana bostäder bör kunna underlättas på annat sätt än med bostadsanpassningsbidrag. Regeringen gör samma ställningstagande som Boverket. Regeringen föreslår att lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. ändras enligt Boverkets förslag.

8 Bättre bemötande

Synen på personer med funktionshinder har stor betydelse för inriktningen av de handikappolitiska insatserna. Det är svårt att beskriva hur enskilda människor bemöts när de har kontakt med olika myndigheter utan att samtidigt analysera den syn på människor med funktionshinder – och på handikappolitik – som råder i samhället som helhet. Åtgärder för att förbättra bemötandet måste därför gå hand i hand med åtgärder inom hela det politiska fältet. Bemötandefrågor är således inte en angelägenhet enbart för funktionshindrade personer själva och de politiker och tjänstemän som i sin yrkesverksamhet möter dem. Det är en politisk fråga som angår oss alla.

Forskare har gjort många försök att förklara vad som kan ligga bakom olika attityder och bemötanden. Men förklaringarna är motsägelsefulla och forskarna är inte eniga om varför attityderna till personer med funktionshinder ser ut som de gör i olika sammanhang. Det finns, säger många

forskare, ett samband mellan attityd och bemötande, men det är svårt att klargöra hur detta samband ser ut. En gemensam slutsats är dock att personalens värderingar och erfarenheter spelar en avgörande roll och att ett grundläggande villkor för ett bra bemötande är att personen i fråga uppmärksammas som den hela person han eller hon är. Funktionshindret är enbart en aspekt av personen.

När samhället brister i sitt sätt att bemöta människor med funktionshinder får det ofta ännu större konsekvenser för dem som är funktionshindrade och har invandrat. För att få det stöd som behövs krävs ofta att man själv driver sitt ärende vilket kan vara svårt för den som inte helt behärskar det svenska språket och inte känner till hur samhället fungerar. De flesta som möter personer med funktionshinder och utländsk bakgrund i sitt yrke har antingen specialkunskap om funktionshinder eller om kulturmöten och invandrares situation. Det är få som har den dubbla kompetensen.

Klyfta mellan värderingar och verklighet

Det finns ett stort antal forskningsresultat som tyder på att det har uppstått en klyfta mellan funktionshindrade personers rättmätiga förväntningar och den verklighet de möter när de kommer i kontakt med myndigheter, sjukvård, skola, barnomsorg etc. De grundläggande handikappolitiska värderingarna tycks inte nå fram till den verklighet där beslut som berör personer med funktionshinder fattas. De skildringar av bemötandet som presenteras understryker detta. Personer med funktionshinder och deras anhöriga skall inte vara beroende av vilken människosyn enskilda handläggare hos olika myndigheter har. Stat, kommun och landsting kan tillsammans verka för att denna klyfta minskas.

En annan viktig aspekt som kan påverka bemötandet är båda parter förväntningar på mötet. De har ofta olika perspektiv på det som mötet handlar om därför att deras kunskaper och erfarenheter skiljer sig åt. Detta kan accentueras om den enskilde kommer från en kultur mycket olik den svenska. Den enskilde utgår från kunskaper och perspektiv från sin egen vardag medan de professionella talar utifrån sin oftast teoretiska kunskapsvärld och sin arbetsplatskultur. Dessa skillnader i perspektiv beskrivs i Bemötandeutredningens rapporter och de har stor betydelse för kvalitén i bemötandet. Det är viktigt att sådana skillnader uppmärksammas av båda parter så att hinder och konflikter som idag försvårar kommunikation och möten blir synliga och därmed lättare att göra något åt.

Under 1990-talet har tre statliga utredningar behandlat bemötandefrågor; utredningen om bemötande av kvinnor och män inom hälso- och sjukvården (SOU 1996:133), utredningen om bemötande av äldre (SOU 1997:170) och utredningen om bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21). De tre utredningarna ger tillsammans en relativt mörk bild av hur människor blir bemötta i sina kontakter med myndigheter och andra offentliga organ, men visar också på goda exempel och vägar till förbättringar. Regeringen har därför vidtagit en rad åtgärder för att förbättra situationen. Det gäller t.ex. åtgärder för att öka patientinfl-

tandet samt åtgärder i samband med äldreprogrammet. De förslag som regeringen nu för fram för att förbättra bemötandet för personer med funktionshinder är ytterligare ett led i regeringens reformarbete på området.

8.1 Lika behandling, diskriminering

I betänkandet (SOU 1999:21) Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder påtalas bl.a. att det för att i grunden förändra attityderna till människor med funktionshinder krävs kraftfulla politiska initiativ. Utredaren föreslår en tydlig politisk markering om det svenska samhällets syn på människor med funktionshinder och på handikappolitik genom att föreslå att det i 1 kap. 2 § regeringsformen skrivs in funktionshindrade personers rätt till full delaktighet och jämlikhet i samhällslivet. Ett stadgande om att eftersträva delaktighet och jämlikhet i samhället bör gälla mer generellt. Innebörden av stadgandet bör vara att lagar och föreskrifter skall utformas på ett sådant sätt att alla medborgare, oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet kan uppnå full delaktighet och jämlikhet.

Frågor som rör mänskliga rättigheter (MR) är ständigt aktuella. Också funktionshindrade personers rättigheter och skyldigheter diskuteras utifrån ett MR-perspektiv. FN:s kommission för mänskliga rättigheter och skyldigheter har t.ex. uppmanat alla medlemsstater att ta upp handikappfrågorna utifrån ett sådant perspektiv.

I FN:s standardregel 15 om lagstiftning sägs bl.a. att "Staterna har ansvar för att det skapas en rättslig grund för åtgärder som leder till delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning." I samma regel sägs också att all lagstiftning som behandlar medborgares rättigheter och skyldigheter även bör omfatta rättigheter och skyldigheter för människor med funktionsnedsättning. De skall kunna utöva sina mänskliga, medborgerliga och politiska rättigheter på samma sätt som övriga medborgare. Lagstiftningen skall innehålla regler om sanktioner för den som kränker principen om icke-diskriminering. Många länder har under 1990-talet antagit lagstiftning med målsättningen i standardreglerna som grund. Finland har t.ex. infört ett tillägg i 5 § grundlagen med innebörden att ingen får utan godtagbart skäl ges en annan ställning på grund av kön, ålder hälsotillstånd eller handikapp eller någon annan orsak som hänför sig till hans person. Sydafrika har infört en liknande bestämmelse i sin grundlag.

1989 års Handikapputredning tog i sitt slutbetänkande "Ett samhälle för alla" (SOU 1992:52) upp frågan om det inte borde införas ett förbud mot diskriminering av personer med funktionshinder i grundlagen. Utredningen föreslog ett nytt stadgande i 2 kap. regeringsformen med ett generellt förbud mot diskriminerande bestämmelser för funktionshindrade i lag eller föreskrift. Remissinstanserna framförde kritik mot ett sådant grundlagsstadgande. Bl.a. anfördes att en sådan regel i regeringsformens andra kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna skulle bli

rättsligt bindande och svår att avgränsa. Det skulle krävas antingen några särskilt angivna undantag eller ett mer generellt undantag från grundlagsregeln. Som exempel på grundlagsparagrafer som var lättare att avgränsa nämndes 2 kap. 16 § regeringsformen där det stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön om inte föreskriften är ett led i strävandena att åstadkomma jämlikhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänstgöring. Ett generellt undantag skulle möjliggöra särbehandling på sakliga eller objektivt godtagbara grunder. Förslaget kom efter remisskritiken inte att skrivas in i grundlagen.

Tilläggsdirektiv till Författningsutredningen

Regeringen har i 1999 års regeringsförklaring slagit fast att människor med funktionshinder skall ha goda möjligheter till delaktighet.

Sverige har med några få undantag valt att införliva funktionshindrade personers rättigheter och stöd i den ordinarie lagstiftningen. Enligt regeringens mening är denna princip riktig. All lagstiftning skall se till att personer med funktionshinder inte diskrimineras utan utformas så att människor blir delaktiga i samhällslivet. Det kan emellertid finnas uppenbara risker att lagstiftningen inte riktigt räcker till, att systemen inte ger tillräcklig flexibilitet och valfrihet, att många människor med stora och komplicerade funktionshinder ändå inte får det stöd och den hjälp de behöver och att vissa områden helt faller utanför lagstiftningen. Under senare tid har därför lagstiftaren valt att skapa lagar mot diskriminering av olika grupper i samhället, t.ex. lag (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. En särskild utredare har tillkallats (dir. 1999:49) för att göra en översyn av lagstiftningen om olaga diskriminering.

Av Bemötandeutredningen framgår att personer med funktionshinder många gånger utestängs från samhällslivet. De känner sig diskriminerade och beskriver ett slags samhällets utanförskap. Andra undersökningar redovisar liknande förhållanden. Handikappombudsmannen konstaterar i sin senaste rapport till regeringen att Sverige inte helt uppfyller FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet. Det finns således fortfarande hinder som gör det omöjligt för människor med funktionshinder att utöva sina rättigheter och friheter och försvårar för dem att delta fullt ut i samhällsutvecklingen. Därför föreslår utredningen nämnda tillägg i regeringsformen.

Regeringen har i olika sammanhang klart markerat att det allmänna skall verka för att undanröja de hinder som finns mot alla medborgares deltagande i samhällslivet på sina egna villkor. Begreppen full delaktighet och jämlikhet är en del av FN:s standardregler och utgör också ett grundläggande mål för den svenska handikappolitiken. Grundlagen innehåller emellertid inget förbud direkt riktat mot diskriminering av människor med funktionshinder. Däremot finns i regeringsformens 2 kap. ett antal rättsligt bindande regler på fri- och rättighetsområdet. Kapitlet innehåller t.ex. förbud mot särbehandling på grund av åskådning, ras och

kön. Det har ansetts angeläget och naturligt att den svenska grundlagen ger klart uttryck för att negativ särbehandling på sådana grunder inte kan godtas. Sådana regler innebär också en betydande förstärkning av det rättsskydd som kan åstadkommas på annat sätt.

De invändningar som har framförts mot att i 2 kap. regeringsformen införa en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade får anses ha en sådan tyngd att ett stärkt skydd för såväl denna som andra utsatta grupper bör ske inom ramen för programstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Författningsutredningen har därför fått i uppgift att överväga på vilket sätt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i stadgandet. I uppgiften ingår även att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om även andra grupper uttryckligen skall omnämnas i stadgandet.

8.2 Åtgärder mot domstolstrots m.m.

Regeringens förslag: Länsstyrelsen skall verka för att kommuner och landsting planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och framtida behov av bistånd enligt 6 f § socialtjänstlagen (1980:620). Länsstyrelsen får förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till vissa insatser enligt respektive lag. De nya reglerna får dock inte tillämpas om verkställighet av en lagakraftvunnen dom enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen redan har sökts enligt utsökningsbalken (1981:774). Vidare förfaller ett vitesföreläggande om verkställighet söks enligt utsökningsbalken. Den enskilde får överklaga länsstyrelsens beslut på en begäran om vitesföreläggande.

Utredningens förslag: Avviker från regeringens förslag i den del som avser kommuners och landstings förebyggande verksamhet. Bemötandeutredningen ville ge länsstyrelserna möjlighet att vitesförelägga kommuner och landsting redan i det förebyggande ledet. Utredningen hade heller inget förslag som gällde utsökningsbalken.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget i sin helhet eller delar av det. Tillstyrker förslaget i sin helhet gör bl.a. *Länsrätten i Skåne län*, *Socialstyrelsen*, *Riksförsäkringsverket*, *Handikappombudsmannen*, samtliga tillfrågade länsstyrelser utom två samt ca hälften av de tillfrågade kommunerna och landstingen. Det gör också bl.a. de fackliga organisationerna och samtliga handikapporganisationer. *Kammarrätten i Stockholm* och *Länsrätten i Norrbottens län* tillstyrker vitesinstitutet men avstyrker förslaget om länsstyrelsernas förebyggande roll. *Justitieombudsmannen (JO)*, *Länsrätten i Stockholm län*, *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet* samt några kommuner och landsting avstyrker eller vill ha ytterligare utredning. JO:s uppfattning är

att man inte skall skapa en ny väg för verkställighet av domar utan att utsökningsbalkens tillämplighet har blivit klarlagd. Även Länsrätten i Stockholms län anser att möjligheterna till verkställighet av domar med stöd av utsökningsbalken bör utredas ytterligare. Svenska Kommunförbundet anser att problemet med domstolstrots förutsätter en samlad analys av rättighetslagstiftningens möjligheter att fungera inom ramen för den kommunala självstyrelsens förutsättningar. Landstingsförbundet kan diskutera olika förslag till åtgärder mot domstolstrots men anser att utredningens förslag inte kan utgöra utgångspunkt för sådana diskussioner.

Bakgrund: Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (1980:620) (SoL) ger den enskilde medborgaren rätt att under vissa förutsättningar och på olika sätt ta del av samhällets service. Det kan t.ex. vara fråga om att få tillgång till en bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna enligt LSS, försörjningsstöd enligt 6 b § SoL eller ett särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade. I vissa fall får den enskilde inte de förmåner hon eller han eftersträvar. Den enskilde kan då med hjälp av de överklaganderegler som finns överklaga myndigheternas beslut. Landets läns- och kammarrätter och slutligen Regeringsrätten kan senare överpröva myndighetsbesluten.

Ett stort problem som uppmärksammats under många år är att huvudmännen, kommuner och landsting, dröjer med att vidta åtgärder enligt domar som ger enskilda personer rätt till insatser enligt LSS och SoL. Kritiker har satt fokus på problemet att personer som tillerkänts någon förmån eller insats enligt LSS eller SoL har fått vänta både månader och år på att kommunen eller landstinget uppfyller det som domen ålagt dem. Socialstyrelsen har under år 1996 visat att en tredjedel av samtliga domar enligt LSS som gynnade den enskilde och som avkunnades under 1994 och 1995 inte verkställdes i april 1996. Under hösten 1997 gjordes ytterligare en kontroll. Ett och ett halvt år efter studien som utfördes våren 1996 var ungefär en sjättedel av domarna från 1994 och 1995 fortfarande inte verkställda och av 1996 års gynnande domar saknades verkställighet i en fjärdedel av fallen. Enligt Socialstyrelsen förekommer det även fall av domstolstrots inom socialtjänstlagens tillämpningsområde. I massmedia har under 1990-talet också uppmärksammats fall av domstolstrots som gäller både insatser enligt LSS och ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Att kommuner i vissa fall trotsar lagar och domar har behandlats i olika utredningar och i riksdagen sedan slutet av 1980-talet. Det har givits olika förslag till lösningar på problemet. Det är framför allt tre utredningar som är av intresse. Dessa är betänkandena Kommunalbot (SOU 1989:64), Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109) och departementspromemorian Kommunalt domstolstrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Ds 1995:27). Med kommuner avses i detta sammanhang också landsting.

Den s.k. Kommunalansvarsutredningen tillsattes för att det i den allmänna debatten hade uppmärksammats att kommuner och landsting i en del fall överskred sin kompetens och åsidosatte sina specialreglerade verksamhetsområden eller satte sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål. Utredningen gjorde en kartläggning av de sanktioner som fanns för att ingripa mot kommuner och landsting som inte följde lagen. Kartläggningen redovisade det straffrättsliga ansvaret (tjänstefel), disciplinansvar, uppsägning, avskedande och entledigande, skadeståndsansvar både för kommunerna och för beslutsfattare i kommunerna, vite, indragning eller minskning av statsbidrag, Justitieombudsmannens (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn samt det politiska ansvaret.

Utredningen kom fram till att de sanktioner som finns inte är effektiva. Utredningens huvudförslag var att sanktionssystemet skulle kompletteras med en generell ekonomisk påföljd för grova lagöverträdelser och för överträdelser av domstolsbeslut om verkställighetsförbud, en s.k. kommunalbot (se SOU 1989:64). Boten skulle vara lägst 100 000 kr och högst 10 miljoner kr. Frågor om att påföra en kommun en kommunalbot skulle prövas av kammarrätt efter ansökan av JO. Utredningen föreslog att boten skulle riktas mot kommunen som särskilt rättssubjekt för att inte skapa en allt för stor försiktighet hos kommunalt förtroendevalda och anställda. Modellen hämtades från institutet företagsbot i 36 kap. brottsbalken men skilde sig från en sådan bot bl.a. genom att grunden för en kommunalbot skulle vara en objektivt konstaterad lagöverträdelse och inte ett brott av en förtroendevald eller en anställd. Förslaget remissbehandlades och fick en omfattande kritik. Kritikerna riktade främst in sig på att kommunalboten skulle innebära ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Förslaget ledde på grund av kritiken inte till någon lagstiftning.

Lokaldemokratikommittén

Lokaldemokratikommittén, som tillsattes år 1992, fick i uppdrag att slutföra arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem borde utformas för att komma till rätta med kommuners och landstings domstolstrots, lagtrots och liknande handlingar. Frågan hade då tagits upp i ett antal motioner vid riksdagens behandling av propositionen till en ny kommunallag och konstitutionsutskottet hade i sitt betänkande över förslaget till en ny kommunallag anfört att det var angeläget att frågorna snarast fick sin lösning (bet. 1990/91:KU38 s. 92).

Kommitténs definition av begreppet domstolstrots var vid. Begreppet omfattade enligt definitionen dels att en dom som upphävde ett kommunalt beslut inte respekterades av kommunen, dels att ett beslut om förbud att verkställa ett kommunalt beslut inte respekterades, dels att ett åläggande i en dom inte följdes och dels att en enskild person inte fick en social förmån som en domstol ansett denne ha rätt till. Kommittén angav också att lagtrots sedan tidigare definierats som handlande eller underlå-

tenhet av kommuner och landsting som innebar att de medvetet satte sig över tvingande lagregler av offentligrättslig natur.

Kommittén redogjorde för det sanktionssystem som fanns. Bland annat angavs att de sanktioner som kan riktas mot kommuner är skadestånd, vite och sanktionsavgifter. De förtroendevalda kan både i sin roll som företrädare för en kommun eller ett landsting och även rent personligen drabbas av påföljderna straff, skadestånd eller entledigande. För de kommun- och landstingsanställda kan också de arbetsrättsliga sanktionerna disciplinåtgärd, uppsägning eller avskedande förekomma. Kommittén diskuterade också om en förvaltningsdomstols dom kan ligga till grund för exempelvis utmätning enligt utsökningsbalkens (UB) regler dvs. om en sådan dom i sig går att verkställa. Kommittén ansåg att en sådan dom är verkställbar om domen innebär en betalningsskyldighet eller någon annan förpliktelse.

Kommitténs huvudsakliga förslag var att kommunerna själva skulle agera mot domstolstrots i vid bemärkelse och lagtrots genom att revisorernas uppgifter skulle utvidgas. Denna s.k. revisionsmodell skulle kunna kompletteras med ett personligt vitesansvar för de förtroendevalda vid särskilt allvarliga överträdelser, nämligen om kommunen verkställt ett beslut trots ett domstolsförbud att verkställa det eller om kommunen inte rättat ett redan verkställt beslut eller inte rättat det verkställda beslutet så långt det varit möjligt sedan beslutet upphävts av domstol.

Det personliga ansvaret borde enligt kommittén inte utökas vid domstolstrots i samband med förvaltningsbesvär. Kommitténs motivering var att det många gånger inte var fråga om tredska från de förtroendevaldas sida eftersom det var ostridigt att huvudmännen brottades med tilltagande resursproblem. Dessa problem skapade svårigheter att fullgöra det som förvaltningsdomstolarna ålade nämnderna att göra. Det ansågs inte rimligt att de förtroendevalda personligen skulle drabbas av sanktioner i sådana fall.

Ett vite borde trots allt i viss utsträckning kunna riktas mot kommuner som juridiska personer vid domstolstrots när rättighetslagar tillämpades. Ett vitesansvar för kommunen föreslogs att gälla vid tillämpningen av SoL och LSS. Vitet skulle drabba kommunen som juridisk person och inte de förtroendevalda i nämnderna. Vitesansvaret skulle inte gälla för domstolsbeslut som grundade rätt till bistånd för den enskilde enligt dåvarande 6 § SoL eller insatser enligt 9 § LSS.

Kommittén ansåg inte att vite skulle utsättas för att förmå någon att fullgöra en betalningsskyldighet. Vite borde sättas ut undantagsvis, t.ex. vid ren tredska och ovilja att acceptera en domstols bedömning. Länsstyrelsen skulle få befogenhet att sätta ut vitet.

Förslagen redovisades i betänkandet (SOU 1993:109). 18 av 47 remissinstanser som yttrade sig över förslagen var i princip för huvuddelen av kommitténs förslag. Flera av de som avstyrkte förslaget tyckte att det krävdes en ytterligare översyn av problematiken och att det föreslagna systemet kunde vara en utgångspunkt för vidare bedömningar.

Departementspromemorian Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Ds 1995:27) utgick från Lokaldemokratikommitténs betänkande och remissyttrandena över detta. Man konstaterade inledningsvis att tyngdpunkten i den allmänna debatten och även inriktningen på föreslagna åtgärder hade förskjutits sedan mitten av 1980-talet från de fall där kommuner och landsting inte bryr sig om domstolarnas avgöranden i mål om laglighetsprövning till fall där domar som rör förvaltningsbesvär, främst mål enligt SoL och LSS, inte blir verkställda. Det betonades att det från en rättsstatlig utgångspunkt inte var acceptabelt att offentliga organ inte följer lagar och domstolsavgöranden. Det behövdes därför ytterligare sanktionsmöjligheter.

I promemorian lämnades förslag som i huvudsak överensstämde med Lokaldemokratikommitténs förslag om att införa ett personligt vitesansvar vid domstolstrots i samband med mål om laglighetsprövning, om ett överklagat beslut verkställdes trots ett verkställighetsförbud eller om upphävda beslut inte rättades. Samtliga ledamöter och ersättare i den nämnd eller det nämndutskott som fattat det överklagade beslutet skulle drabbas av vitet. I promemorian lämnades inga förslag till hur samhället skulle komma till rätta med domstolstrots och lagtrots i samband med förvaltningsbesvär. Frågan antogs bli aktualiserad i senare utredningar. Närmare två tredjedelar av de 30 instanser som yttrade sig över promemorian var positiva till, eller hade inga invändningar mot, promemorians förslag om ett personligt vitesansvar i vissa fall av domstolstrots.

Bemötandeutredningen

Bemötandeutredningen påpekar att en av orsakerna till att vissa kommuner har svårt att uppfylla sina förpliktelser enligt LSS och SoL är att kommunen saknar beredskap för att bygga ut verksamheten i den utsträckning som behövs. Utredningen föreslår att länsstyrelserna skall kunna förelägga en kommun eller ett landsting att bygga upp en service enligt 7 och 9 §§ LSS och 6 § SoL i erforderlig omfattning som gör det möjligt att i rimlig tid uppfylla kommunens eller landstingens skyldigheter enligt domar som ger enskilda rätt till där nämnda insatser. Ett sådant föreläggande skall kunna förenas med vite. Vidare föreslår utredningen att en kommun som inte följt en dom om insats enligt 7 och 9 §§ LSS eller 6 § SoL också skall kunna ges ett föreläggande med vite. Vitets storlek och utdömandet av vitet skall enligt förslaget ske enligt lagen (1985:206) om viten.

Utredningens förslag har sin utgångspunkt i den ordning som fanns i den tidigare lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården och som numera finns i 6 kap. 13 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Socialstyrelsen får förelägga en vårdgivare att rätta till missförhållandena om Socialstyrelsen anser att vårdgivaren inte uppfyller kraven på god vård och att missförhållandena påverkar patientsäkerheten. Socialstyrelsen skall i sådana fall ange vilka

åtgärder som anses nödvändiga och kan även besluta om vite. Förslagen innebär att länsstyrelserna bör få särskilda resurser för att förstärka och intensifiera sin tillsyn och för att utveckla gemensamma metoder för tillsynen. En viss del av resurserna bör tillföras Socialstyrelsen för att samordna, följa upp och utveckla verksamheten.

Övrigt

Riksdagen har vid flera tillfällen under 1990-talet avstyrkt motioner från riksdagsledamöter om rättighetslagstiftning och domstolstrots och hänvisat till att det pågår beredning av frågorna inom Regeringskansliet. Det finns flera motioner i frågan under verksamhetsåren 1998/99 och 1999/2000.

Regeringskansliet har den 21 september 1999 uppdragit åt en utredare att biträda Justitiedepartementet med att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots (Ju1999/4276/ADM).

Utredaren skall göra avvägningar i fråga om vilka sanktioner som bör användas, vem sanktionerna skall riktas mot och hur kännbara sanktionerna bör vara, samt om det sanktionssystem som utredaren förordar bör gälla generellt, anpassas till olika sektorer eller utgöra en kombination av dessa modeller.

I uppdraget ligger att utredaren bör överväga i vilken omfattning de tidigare förslag som lagts fram i betänkandet Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots (SOU 1993:109) och departementspromemorian Kommunalt domstolstrots och lagtrots (Ds 1995:27) kan läggas till grund för ett förslag till sanktionssystem. I första hand bör utredaren eftersträva att utforma sanktionssystemet så att det riktas mot juridiska personer. Utredaren bör emellertid därutöver analysera i vilka fall det skulle vara motiverat med sanktioner riktade även mot enskilda ledamöter och hur sådana sanktioner skulle utformas. Utredaren bör även försöka klarlägga i vilken mån UB:s bestämmelser kan användas för att få en dom av förvaltningsdomstol verkställd. Uppdraget skall redovisas den 1 september 2000.

Skälen för regeringens förslag: I 7 § LSS anges att de personer som omfattas av LSS personkrets har rätt till insatser om de behöver hjälp enligt 9 § LSS och deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Insatsernas nivå framgår av paragrafens andra stycke där det uttalas att den enskilde skall tillförsäkras goda levnadsvillkor genom LSS-insatserna. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv. Enligt 2 § LSS kan både kommuner och landsting ha ansvaret för insatser enligt lagen.

Det finns med andra ord ett lagligt krav på att LSS-insatserna skall vara sådana att de kan ge den enskilde möjlighet att hålla en hög mänsklig livskvalitet trots sitt funktionshinder. Kommunerna och landstingen är därför redan i dag skyldiga att erbjuda den personkrets som har rätt till insatser enligt LSS en god kvalitet i insatserna. I 9 § LSS specificeras de insatser som skall erbjudas de som tillhör personkretsen.

I 6 § SoL anges att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b – 6 f §§. Enligt 3 § är det kommunen som har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Den enskilde skall enligt 6 a § genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv. Kommunen är således lagligen förpliktigad att ge dem som vistas i kommunen försörjningsstöd och annat bistånd som uppgår till en skälig nivå.

Regeringen vill mot bakgrund härav framhålla vikten av att landets kommuner verkligen har en beredskap för att uppfylla de krav som ställs i LSS och SoL om rätt till vissa insatser. Enligt 10 § LSS kan den enskilde som beviljats en insats begära att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med honom. I planen skall även redovisas åtgärder som vidtas av andra än kommunen eller landstinget. Planen skall fortlöpande och minst en gång om året omprövas. Landstinget och kommunen skall underrätta varandra om upprättade planer. Enligt 14 § LSS skall kommunen verka för att insatser som skall tas upp i planer enligt 10 § samordnas. Enligt 5 § SoL hör det till socialnämndens uppgifter bl.a. att svara för ekonomisk hjälp till familjer och enskilda som behöver det. Det är ytterst kommunen som svarar för socialtjänsten inom sitt område. Enligt 20 a § andra stycket SoL skall kommunerna planera sina insatser för äldre och enligt 21 a § andra stycket SoL för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Kommunerna och landstingen har således en planeringskyldighet för insatser enligt LSS och vissa insatser enligt SoL.

Som framgått av den tidigare redogörelsen har det länge funnits ett behov av att göra något åt problemet med att kommuner och landsting trotsar domar som ger en enskild rätt till en insats enligt LSS och SoL. Svårigheterna att finna en juridiskt hållfast lösning som dessutom låter sig förenas med principen om den kommunala självstyrelsen har emellertid varit betydande och gjort att problemet kvarstått år efter år till stort förfång för bl.a. funktionshindrade personer. Den generella frågan om kommunalt domstolstrots undersöks nu på nytt inom Justitiedepartementet och ett utredningsförslag i ämnet kan förväntas under hösten 2000. Regeringen anser emellertid att skadeverkningarna för enskilda på LSS- och socialtjänstområdet är så oacceptabla att åtgärder som motverkar domstolstrots måste företas redan nu.

Bemötandeutredningen har analyserat olika möjligheter att ingripa om kommuner och landsting inte följer domstolsutslag som gäller enskilda personers rättigheter enligt LSS och SoL. Utredningens förslag till åtgärder för att motverka domstolstrots låg till grund för de lagförslag som regeringen den 2 december 1999 beslutade att inhämta Lagrådets yttrande över. Lagrådet anmärkte bl.a. att förslagens förhållande till utsköningsbalkens regelsystem inte hade klarlagts. Sammanfattningsvis ansåg Lagrådet att lagförslagen var otillräckligt analyserade från juridisk synpunkt och avstyrkte därför att de lades till grund för lagstiftning.

Lagrådet erinrade också om att Justitiedepartementet uppdragit åt en utredare att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots.

Regeringen tar allvarligt på den kritik mot förslaget som framförts av Lagrådet. Som nämnts är det dock regeringens uppfattning att det är angeläget att inte ytterligare fördröja införandet av ett påtryckningsmedel för att förmå kommuner och landsting att följa domstolsutslag om rätt till vissa insatser enligt LSS och SoL. Den utredning som pågår inom Justitiedepartementet arbetar med att se över problemet med kommunalt domstolstrots i ett bredare perspektiv, dvs. inte enbart inom områdena för LSS och socialtjänsten. Resultatet av denna utredning kan beräknas föreligga inom något år. I utredarens uppdrag ingår att överväga om det sanktionssystem som förordas bör gälla generellt, anpassas till olika sektorer eller utgöra en kombination av dessa modeller. Det är mycket troligt att utredaren kommer att föreslå åtgärder mot kommunalt domstolstrots som på ett eller annat sätt berör just LSS och SoL. Vad dessa förslag sedan kommer att föranleda är det naturligtvis för tidigt att uttala sig om. För regeringen är det emellertid väsentligt att en ytterligare fördröjning av åtgärder mot domstolstrots på de aktuella områdena inte sker. När resultatet av det pågående utredningsarbetet föreligger kan det finnas anledning att på nytt ta ställning i frågan i hela dess vidd. Erfarenheterna av de nu föreslagna reglerna skall beaktas och utvärderas när frågan skall prövas i sin fulla vidd. Därtill bör särskilt beaktas de synpunkter som Lagrådet har anfört.

Lagrådet påpekar i sitt yttrande att det inte framgår av remissen vilket behov som finns av en sådan reglering som regeringen föreslår. Regeringen har under rubriken bakgrund närmare redogjort för undersökningar som Socialstyrelsen har genomfört inom området. Redan de förhållanden som Socialstyrelsen redovisar utgör enligt regeringen skäl att införa de aktuella bestämmelserna. Även ett fåtal icke verkställda domar om rättigheter inom socialtjänstområdet är enligt regeringen oacceptabla ur den enskilde drabbade personens perspektiv. Det finns således skäl att vidta åtgärder snarast oavsett problematikens omfattning. Lagrådet påpekar vidare att möjligheten att anföra förvaltningsbesvär över kommunala beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen har begränsats fr.o.m. 1998 och att detta torde medföra ett minskat antal för kommunerna förpliktigande domar. Rätten att överklaga biståndsbeslut enligt de paragrafer som omfattas av regeringens förslag till regler mot domstolstrots har aldrig dock varit inskränkt.

Regeringen föreslår därför mot denna bakgrund som en del i förslaget ändringar i LSS och SoL som ger länsstyrelsen en uppgift att verka för att kommuner och landsting planerar för att kunna tillgodose framtida stöd-, service- och vissa biståndsbehov så att enskilda kan erbjudas de insatser de har rätt till.

Regeringens avsikt är att länsstyrelsen skall få en mer aktiv roll i kommunernas och landstingens planeringsarbete. Syftet är att inskräpa vikten av att kommuner och landsting åtlyder domar som tillerkänner enskilda viss förmån eller insats inom de nu föreslagna lagområdena. Lagrådet anför att i den föreslagna ändringen i socialtjänstlagen, som

gäller länsstyrelsens medverkan i kommunernas planering av framtida behov av bistånd, bör hänvisningen till 6 b § socialtjänstlagen utgå eftersom denna paragraf endast avser utbetalning av försörjningsstöd och inte anknyter till någon i lagen angiven planeringsskyldighet. Regeringen delar Lagrådets bedömning och föreslår därför att paragrafen ändras i detta avseende. Regeringen förutsätter dock att kommunerna, som har det yttersta ansvaret för socialtjänsten inom sitt område, planerar så att det finns en beredskap för att uppfylla framtida domar om bistånd även enligt det nämnda lagrummet.

När det gäller förslagen till kompletteringar av de bestämmelser i LSS och SoL som bl. a. rör länsstyrelsens roll i förhållande till kommuner och landsting ifrågasätter Lagrådet om förslagen fyller någon självständig funktion. Lagrådet föreslår vissa justeringar om förslagen ändå anses böra genomföras. Regeringen vill här särskilt markera att länsstyrelserna har en viktig uppgift och en viktig roll att fylla i kommunernas och landstingens planeringsprocess. Regeringen fäster stor vikt vid att frågan uttryckligen lagregleras även om det inte innebär någon stor förändring mot vad som gäller sedan tidigare. Lagrådet påpekar att det i lagrådsremissen inte anförs några skäl till att landstingen skall omfattas av förslaget som gäller länsstyrelsens medverkan i kommunernas och landstingens planering för framtida stöd- och servicebehov enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Lagrådet föreslår därför att den föreslagna bestämmelsen begränsas till att avse kommunerna. Landstingen finns med i planeringsförslaget eftersom dessa ansvarar för insats enligt 9 § första punkten i LSS, som gäller rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder. Regeringen anser att det är väsentligt att landstingen har beredskap för att kunna ge sådana insatser och att länsstyrelsen därför har en roll att fylla även gentemot landstingen och väljer därför att ha kvar landstingen i den föreslagna bestämmelsen.

Vid domstolstrots som gäller LSS och SoL föreslår regeringen att länsstyrelsen skall kunna förelägga en kommun eller ett landsting vid vite att följa en lagakraftvunnen dom som ger en enskild rätt till en viss insats enligt respektive lag. Länsstyrelsen får en förstärkt roll i kommuners och landstings planeringsarbete och det faller sig då naturligt att också lägga rätten att meddela vitesförelägganden på länsstyrelsen. Länsstyrelsen får i sin kommunikering med kommuner och landsting inför ett vitesföreläggande ta ställning till om det finns något godtagbart skäl i viteshänseende till att avvakta något med att uppfylla ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att kommunen i ett fall då kommunen ålagts att ordna en särskilt anpassad bostad åt en person enligt LSS vid den tid då avgörandet vinner laga kraft håller på att uppföra bostäder med särskild service för vuxna eller andra särskilt anpassade bostäder för vuxna och bostäderna kommer att bli färdiga inom en kortare tid. Ett motsvarande resonemang kan appliceras på t.ex. särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade enligt SoL. Enligt 73 § SoL och 27 § LSS gäller domar och beslut enligt SoL och LSS omedelbart. Så skall det vara

i fortsättningen också. Anledningen till att regeringen föreslår att vitesförelägganden skall kunna ske endast av domar som har vunnit laga kraft är att regeringen vill undvika ett onödigt processförande.

Lagrådet anför att förslaget om en möjlighet till vitesföreläggande medför betydande oklarheter i fråga om tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna i förhållande till utsökningsbalkens bestämmelser. En enskild person som tilldömts rätt till vissa insatser enligt LSS och SoL har två alternativ. Hon eller han kan välja att söka vända sig till kronofogdemyndigheten för att få domen verkställd enligt utsökningsbalken. Ofta torde emellertid detta alternativ vara tveksamt när det gäller domar av ifrågavarande slag, se NJA 1993 s. 99. Den enskilde kan också välja att låta länsstyrelsen sköta hanteringen enligt de nu föreslagna bestämmelserna om vitesföreläggande i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen. Regeringen har emellertid efter Lagrådets hörande gjort ett förtydligande i lagtexterna som klargör att de föreslagna nya reglerna inte får tillämpas om verkställighet av en lagakraftvunnen dom om vissa insatser enligt LSS och socialtjänstlagen redan har sökts enligt utsökningsbalken (1981:774). Vidare tilläggs att ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt utsökningsbalken. Lagrådet anmärker att det knappast är möjligt för länsstyrelsen att enbart utfärda ett vitesföreläggande om verkställighet av en dom om domen inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse. Redan i dag gäller att förvaltningsdomstolarna skall utforma sina avgöranden på ett sådant sätt att det av avgörandet klart och entydigt framgår vilken förmån eller insats som tillerkänts den enskilde. Det är meningen att den befintliga domen skall ligga till grund för vitesföreläggande mot kommuner och landsting enligt de föreslagna bestämmelserna. Avsikten med förslaget är inte att länsstyrelserna själva skall fylla ut en dom om domen är otillräckligt preciserad. En dom som inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse kan inte ligga till grund för ett vitesföreläggande av länsstyrelsen enligt de föreslagna bestämmelserna. Länsstyrelsen måste emellertid enligt de föreslagna bestämmelserna t.ex. kunna vitesförelägga en kommun att tillhandahålla en person en plats i en bostad med särskild service inom kommunen utan någon närmare precision om var i kommunen bostaden skall vara belägen, om detta är vad personen har yrkat och fått beviljat av domstolen.

Närmare bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten. Frågor om utdömande av viten prövas av länsrätt på ansökan av länsstyrelsen. Länsrättens avgörande får överklagas hos kammarrätten enligt 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 6 § lagen om viten krävs det prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Lagrådet påpekar att möjligheterna till överklagande av ett vitesföreläggande måste övervägas. Regeringens inställning i denna del är att kommuner och landsting inte, utöver möjligheten att få vitet prövat enligt vad som stadgas i lagen om viten, behöver ges rätt att överklaga själva vitesföreläggandet. Regeringen anser att det finns skäl att införa besvär rätt för den enskilde i dessa s.k. domstolstrotssituationer bara i de fall då länsstyrelsen avslår en begäran om vitesföreläggande enligt 68 a § SoL

eller 26 a § LSS. Regeringen föreslår bestämmelser om denna besvärsmät i 74 § SoL respektive 27 § LSS.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har fr.o.m. budgetåret 1999 tillförts extra medel för att förstärka och intensifiera tillsynen av vården av äldre och funktionshindrade personer. En del av dessa resurser bör kunna användas för att ge länsstyrelserna en mer aktiv roll när det gäller att föregripa och förhindra domstolstrots. Enligt regeringens mening behövs också ett ytterligare resurstillskott för att tillgodose den kompetens som behövs i arbetet att verka för att kommuner och landsting gör en god planering för framtida stöd-, service- och biståndsinsatser. Regeringen anser därför att ytterligare två miljoner kronor bör anslås för utbildningsinsatser under år 2001. Regeringen avser att följa utvecklingen.

8.3 Rådgivning och annat personligt stöd (råd och stöd)

Regeringens bedömning: En särskild utredare bör tillkallas med uppgift att föreslå ett förtydligande av vad som avses med insatsen rådgivning och annat personligt stöd i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Utredningens förslag: Överensstämmer till viss del med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan instämmer i utredningens förslag. *Länsrätten i Stockholms län* önskar en analys av huruvida det nu kartlagda rättsläget är tillfredsställande eller ej. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* föreslår en total översyn av LSS. *Kommunförbundet* och *Laholms kommun* säger ja till en översyn men där bör också klargöras vad som är habilitering och rehabilitering enligt hälso- och sjukvårdslagen. *Landstingsförbundet* menar att rättsläget är klargjort men att det ändå råder oklarheter runt begreppet råd och stöd. Förbundet förklarar sig berett att medverka till att begreppet klargörs om regeringen så anser.

Skälen för regeringens bedömning: En av insatserna i lagen (1992:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är rådgivning och annat personligt stöd (råd och stöd). Råd och stöd fanns som särskild omsorg för personer med utvecklingsstörning redan enligt 1985 års omsorgslag. Motivet till att insatsen råd och stöd fördes in i LSS var att personer med funktionshinder och deras anhöriga har en så utsatt situation att deras tillgång till kompletterande särskilt expertstöd borde lagregleras (prop. 1992/93:159). De skall därigenom tillförsäkras kvalificerade insatser från flera kompetensområden för att underlätta det dagliga livet. Det rör sig om insatser av rådgivande och stödjande karaktär, där medicinska, psykologiska, sociala och pedagogiska aspekter av funktionshindret beaktas. Insatserna skall ses som komplement till och inte som ersättning för t.ex. habilitering, rehabilitering och socialtjänst.

Landstingen ansvarar för insatsen och får årligen ett statsbidrag på 200 miljoner kronor som kompensation för de merkostnader som de be-

räknas få genom att LSS ger en större grupp (den s.k. personkrets 3) rätt till råd och stöd jämfört med den tidigare omsorgslagen.

Som en del i handikappreformen kompletterades hälso- och sjukvårdslagen (1998:763, HSL) samtidigt med två nya paragrafer (3 b § och 18 b §) som förtydligar sjukvårdshuvudmännens ansvar för bl.a. habilitering, rehabilitering och hjälpmedelsförsörjning.

Oklarheter i tolkningen av råd och stöd

Allt sedan LSS infördes har det pågått diskussioner med anledning av vissa oklarheter i begreppet råd och stöd. Den stora frågan har varit om behandlingsinsatser skall ingå eller ej. Det framgår av förarbetena till LSS att de som redan hade insatsen enligt omsorgslagen inte skulle få någon försämring av sitt stöd med den nya lagstiftningen. Regeringsrätten avkunnade, under den tid omsorgslagen gällde, fyra domar som klargjorde att behandling av logoped kunde utgå med stöd av omsorgslagen om behovet inte kunde tillgodoses genom HSL (RÅ 1989 ref. 79).

Sommaren 1997 avkunnade regeringsrätten fyra domar som rör råd och stöd enligt LSS. I samtliga fall har de enskilda begärt att få mer av en insats de redan får, men som de bedömer som otillräcklig. Regeringsrätten konstaterade att gränsdragningen mellan LSS och HSL är otydlig men slår i dessa domar fast att habiliteringsåtgärder inte ryms inom insatsen råd och stöd. Regeringsrättens domar har försvårat för den enskilde att få råd och stöd enligt 9 § LSS jämfört med vad som gällde enligt omsorgslagen.

Av Socialstyrelsens statistik från november 1999 framgår att knappt 22 000 personer hade fått ett beslut om råd och stöd under år 1997. Av dessa tillhörde cirka 1 800 den s.k. personkrets 3, för vilka den särskilda kompensationen på 200 miljoner kronor årligen utgår till landstingen sedan år 1994. Socialstyrelsen har i april 1999 redovisat en kartläggning inom området råd och stöd som visar att det fortfarande finns oklarheter och frågetecken kring insatsen.

Klargörande behövs

Motivet för att införa LSS var att personer med omfattande funktionshinder och deras anhöriga har en så utsatt situation. Syftet med lagen är att dessa skall kunna tillförsäkras ett kvalificerat stöd var de än bor. Socialstyrelsens kartläggning från april 1999 visar att landstingen gör olika bedömningar om vad som kan och inte kan ingå i råd och stöd. Socialstyrelsens uppföljning av statsbidraget till råd och stöd visar också att större delen av bidraget gått till habiliteringsverksamhet. Det innebär att även personer utanför LSS personkrets kan ha fått del av stödet, vilket inte varit avsikten.

Enligt regeringens bedömning bör ett förtydligande göras vad gäller bl.a. syftet med råd och stöd, förutsättningar för att erhålla insatsen och på vilket sätt insatsen kan vara ett komplement till åtgärder som ges enligt annan lagstiftning. Regeringen avser därför att tillkalla en särskild utredare för detta ändamål.

Regeringens bedömning: Myndigheter bör se till att deras information blir tillgänglig för personer med funktionshinder.

Utredningens förslag: Demokratiutredningen ges i uppdrag att lämna förslag om hur rätten till anpassad samhällsinformation, bl.a. med hjälp av den nya tekniken, kan stärkas.

Remissinstanserna: De som yttrat sig över förslaget är genomgående positiva.

Skälen för regeringens bedömning: Varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt regleras i tryckfrihetsförordningen liksom formerna för utlämnandet av sådana. En myndighet är skyldig att på begäran lämna ut en handling. Däremot innebär dessa regler inte någon skyldighet för en myndighet att t.ex. tala in handlingen på band eller på annat sätt anpassa den. Myndigheternas ansvar för att tillhandahålla samhällsinformation betonas i socialtjänstlagen (1980:620, SoL), lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387, LSS), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) och förvaltningslagen (1986:223). Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

För att vissa funktionshinder inte skall bli informations- och kommunikationshandikapp krävs att t.ex. myndigheternas information är eller kan göras tillgänglig. Synskadade personer har behov av hörbar information eller information på punktskrift. Text i stor stil kan vara en hjälp för många med nedsatt syn. Döva och hörselskadade personer behöver synlig information och i många sammanhang finns det behov av tecken- språkstolkare för att möjliggöra kommunikation. Dövblinda personer behöver information som är anpassad efter deras behov. Personer som inte kan läsa svåra texter därför att de har t.ex. dyslexi, afasi eller en utvecklingsstörning kan till en del kompensera sina svårigheter med lättlästa versioner. För personer som kommer från andra länder är både behoven av och problemen att få tillgång till information för det mesta ännu större än för infödda svenskar. Möjligheterna att få en sådan anpassad information från myndigheterna är i dag ytterst begränsad.

Som tidigare nämnts skriver Handikappombudsmannen i sin årliga rapport till regeringen 1997, att två tredjedelar av de statliga myndigheterna 1995 angav att de inte hade någon information som var tillgänglig vare sig på punktskrift, kassett, diskett eller som lättläst. Samma mönster framkommer i Bemötandeutredningens undersökningar. Många personer med funktionshinder känner sig utestängda från den service som andra medborgare får, trots att lagen ger möjligheter att få hjälp i det här hänseendet.

Regeringen delar utredarens uppfattning att informationsfriheten och rätten att självständigt ta del av allmänna handlingar är hörnstenar i ett

demokratiskt samhälle. Regeringen anser att frågan måste ses som en del i myndigheternas arbete att göra sin verksamhet tillgänglig för människor med funktionshinder. Varje myndighet har ansvar för att personer med funktionshinder kan ta del av myndighetens publikationer, informationsmaterial m.m. Regeringen har i avsnitt 6 uttalat att detta ansvar skall regleras i en särskild förordning.

8.5 Klagomål och kvalitetsutveckling

Regeringens bedömning: Myndigheter och andra offentliga organ, som skall ge stöd och hjälp, bör som ett led i sitt utvecklingsarbete pröva modeller för klagomålshantering som ger den enskilde möjlighet att föra fram synpunkter eller kritik till ett forum som står utanför den ordinarie organisationen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning att modeller för klagomålshantering bör prövas. Utredaren föreslog dock även stimulansbidrag, vilket regeringen inte gör.

Remissinstanserna: Remissopinionen är splittrad. Flera remissinstanser är tveksamma till att det byggs upp en funktion eller ett fristående organ av det slag utredningen förordar. *Justitieombudsmannen (JO)* anser att det ligger i länsstyrelsernas uppgift som tillsynsmyndighet att hantera frågan. *Länsrätten i Skåne* tvivlar på att allmänheten skulle uppfatta verksamheten som oberoende. *Vissa kommuner och länsstyrelser* anser att frågan bör hanteras inom kommunernas kvalitetsutvecklingssystem, något som också utredningen har påpekat, medan andra tillstyrker förslaget. *Bl.a. Statskontoret, Boverket, Neurologiskt handikappades riksförbund (NHR) och Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB) avstyrker. Socialstyrelsen* stöder förslaget, men anser att det bör klargöras vilka som skall ha rätt att klaga och inom vilka områden. *Handikapporganisationerna, utom NHR och DHB, tillstyrker. De fackliga organisationerna tillstyrker. De flesta landsting hänvisar till sina förtroendekommittéer/patientkommittéer som modell.*

Skälen för regeringens bedömning

Synpunkter och klagomål på bemötandet

Flera utredningar, bl.a. Utredningen om bemötande av äldre (SOU 1997:170) och Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:121), har under de senaste åren lyft fram behovet av en fristående och oberoende funktion, dit enskilda kan framföra synpunkter och klagomål på bemötande hos de myndigheter och andra offentliga organ som skall ge stöd och hjälp. Patientkommittéerna inom hälso- och sjukvården har ofta nämnts som exempel på oberoende organ som har till uppgift att hjälpa enskilda och anhöriga i kontakten med hälso- och sjukvården.

Det är viktigt att det hos myndigheter och andra offentliga organ finns en beredskap att ta tillvara de synpunkter och klagomål som allmänheten har på verksamheten. Det pågår också ett arbete med att utveckla olika former av klagomålshantering inom kommuner, landsting, socialförsäkringsområdet och inom arbetsmarknadsområdet. I många kommuner sker arbetet ofta inom ramen för det kommunala kvalitetsutvecklingsarbetet. Här har Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1998:8) om kvalitetssystem inom omsorgen om äldre- och funktionshindrade haft betydelse. Svenska kommunförbundet har också i sin rapport "Tjänstegarantier och klagomålshantering – en väg till ökat medborgarinflytande" föreslagit en rutin för att hantera klagomål i form av en trestegsmodell. Inom hälso- och sjukvårdsområdet skall de s.k. patientnämnderna stödja och hjälpa enskilda patienter och bidra till kvalitetsutvecklingen i hälso- och sjukvården. Inom socialförsäkringsområdet diskuteras möjligheten att förstärka servicen inom varje försäkringskassas centralkontor genom att skapa en funktion som är fristående från kassan och opartisk. En sådan funktion skulle därvid kunna bli en viktig del i kassornas utvecklingsarbete samt i uppföljningen och dokumentationen av verksamheten. Slutligen har man inom Arbetsmarknadsverket valt att utveckla en central funktion för att mer effektivt kunna samla information om sin verksamhet, men också för att kunna ta emot synpunkter och klagomål på bemötande, ge råd om vart man kan vända sig och få ett system för uppföljning. Verksamheten ingår i Arbetsmarknadsverkets ordinarie verksamhet och budget.

Klagomålshantering är ur rättssäkerhetssynpunkt ett viktigt komplement till möjligheten att överklaga. Varje huvudman måste föra fram sådana klagomål till dem som har ansvar för den ifrågasatta verksamheten. Detta ställer krav på att tydliga rutiner utvecklas och att det finns en gemensam vilja att fortlöpande styra, följa upp, utveckla och dokumentera kvalitén i verksamheten. Det förekommer emellertid ibland så svåra frågor och så stora låsningar att det kan vara svårt att klara av problemen den ordinarie vägen. Enligt regeringens uppfattning behöver det då finnas möjligheter för den enskilde att gå vidare till en från den ordinarie verksamheten fristående instans som tidigare inte varit inblandad i ärendet.

Syftet med en sådan funktion bör, enligt regeringens uppfattning, vara att granska och behandla olika klagomål som rör den egna huvudmannens område samt att ge råd, informera, utreda, föreslå lösningar och förmedla kontakter. Det bör klart framgå av huvudmannens utåtriktade information vem eller vilka hos huvudmannen som har denna funktion.

Varje huvudman måste naturligtvis välja den lösning som fungerar bäst på respektive område. Som framgått ovan pågår ett utvecklingsarbete i detta avseende hos både kommuner och landsting samt inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet. Det är angeläget att det arbete som huvudmännen startat för att hitta former för klagomålshantering fortsätter och utvecklas.

Regeringens bedömning: En försöksverksamhet med personligt stöd till brukare med funktionshinder bör inledas i handikapporganisationernas regi. Olika metoder för hur ett sådant stöd kan utformas, organiseras, administreras och finansieras bör prövas.

Utredningens överväganden och förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser stöder förslaget. *Svenska kommunförbundet* menar att förslaget behöver vara tydligare när det gäller syfte, innehåll, utformning och avgränsning mot andra liknande stöd. Av handikapporganisationerna avstyrker *Synskadades riksförbund* förslaget med motiveringen att handikapporganisationerna inte skall ta över samhällets uppgift. *Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn* anser att brukarstödscentra inte bör drivas av handikapprörelsen utan kopplas ihop med förslaget om klagomålshantering.

Skälen för regeringens bedömning: De brister i bemötandet som utredaren pekar på inger stark oro. Många personer med funktionshinder har svårt att hävda sig i mötet med olika myndigheter och andra offentliga organ. Det krävs oftast att vederbörande kan tala för sig och stå på sig. Många vänder sig till anhöriga eller brukarorganisationer för att få stöd i en sådan situation. Stöd kan också fås i andra former. I t.ex. förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs i 9 § att den som för talan i ett ärende får anlita ombud eller biträde. I 11 kap. föräldrabalken meddelas föreskrifter om god man och förvaltare. Det finns också möjlighet att få en kontaktperson.

I samband med 1995 års psykiatrireform genomfördes försöksverksamhet med s.k. personligt ombud. Centrala uppgifter för ombuden har varit att företräda och bistå den enskilde i kontakterna med vård- och omsorgsgivare och att samordna insatserna. Ombuden har också arbetat med frågor som berört sociala relationer, boende, arbete eller daglig verksamhet. Socialstyrelsen har i sin uppföljning av reformen konstaterat att försöksverksamheten fallit väl ut och rekommenderar att verksamheten utvidgas till att gälla hela landet. Mot denna bakgrund anser regeringen att verksamheten skall permanentas och göras landsomfattande. I budgetpropositionen för år 2000 har regeringen avsatt medel för att utveckla verksamheten med personligt ombud för psykiskt funktionshindrade personer. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Handikapporganisationerna har en lång tradition av att på olika sätt stödja och hjälpa sina medlemmar och deras närstående. Det kan vara genom psykosocialt stöd, personliga besök, rådgivning, information, kunskapsförmedling och direkt utbildning. Vissa organisationer kan också bistå med viss juridisk hjälp och rådgivning.

Det finns således redan i dag en mängd olika stödformer, både från samhällets sida och från olika intresseorganisationers. Efterfrågan på kvalificerat och tillräckligt stöd av detta slag är emellertid så väl dokumenterat att ett brukarstöd, byggt på handikapporganisationernas med-

verkan, bör kunna skapa utrymme för ökad valfrihet för den enskilde och komplettera andra liknande insatser.

Enligt regeringens uppfattning är utredarens förslag om personligt stöd till brukare med funktionshinder och till brukarstödscenter intressant, eftersom det bygger på handikapporganisationernas egen aktiva medverkan. Organisationernas oberoende ställning i förhållande till huvudmännen bör därvid vara en tillgång i sammanhanget liksom de möjligheter till samarbete organisationerna emellan som förslaget ger utrymme för. Regeringen finner därför att övervägande skäl talar för att brukarstöd till personer med funktionshinder bör prövas i en försöksverksamhet. Handikapporganisationerna själva bör komma överens om hur organisationen och lokaliseringen av brukarstödet bör se ut och vem som skall vara ansvarig för verksamheten. En successiv utbyggnad bör ske med tanke på att behovet av kompetenta personer är stort och troligen inte går att tillgodose genast. Försöksverksamheten bör även syfta till att undersöka vilken utbildning de personer behöver som skall ge stödet. Erfarenheter från andra brukarstyrda verksamheter bör tas till vara. I detta sammanhang bör också prövas hur den kompetens som samlas i brukarstödsverksamheten kan tas till vara i utformningen av det nationella program för kompetensutveckling som föreslås i avsnitt 8.7.

Det är viktigt att försöksverksamheten verkligen når ut till dem som behöver den. För att säkerställa att t.ex. personer med funktionshinder och utländsk bakgrund omfattas av försöksverksamheten bör handikapporganisationer öka sina ansträngningar att stödja dessa personer samt fördjupa sitt samarbete med invandrarorganisationerna. Vissa invandrare har svårare än infödda svenskar att få del av samhällets stöd till personer med funktionshinder. Det uppstår också lätt missförstånd då personer från andra länder och med en annan kulturell bakgrund möter anställda inom t.ex. försäkringskassan, habiliteringen, socialtjänsten och skolan. Behovet av personligt stöd från någon som har speciell kulturkompetens är stort.

I skrivelse till riksdagen (skr. 1998/99:125) har regeringen angett några områden som enligt regeringens mening särskilt bör uppmärksammas vid kommande fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden. Ett sådant område är personligt brukarstöd. Försöksverksamhet med syfte att pröva hur ett sådant stöd, byggt på egen erfarenhet av funktionshinder, kan utformas, organiseras, administreras och finansieras. Verksamheten bör följas upp och utvärderas.

8.7 Ökad kompetens om bemötande m.m

Regeringens bedömning:

- Ett nationellt program med en klar förankring i de handikappolitiska principerna bör ligga till grund för kompetensutvecklingsinsatserna på lokal och regional nivå. Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) bör utarbeta och ha ansvar för programmet på central nivå. Till programmet bör det knytas ett råd med företrädare för berörda intressenter.

- Sisus bör i samråd med Statens kvalitets- och kompetensråd och andra intressenter ta fram ett utbildningsunderlag för statsförvaltningen i handikappolitiska frågor.
- Särskilda medel bör avsättas för en flerårig satsning på kompetensutveckling för personal inom olika samhällsområden kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, däribland *Socialstyrelsen*, *Arbetsmarknadsstyrelsen*, *Riksförsäkringsverket*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Försäkringskassaförbundet*, *LO*, *TCO*, *SACO* och nästan alla *handikapporganisationer* tillstyrker förslaget i dess helhet. *Statens kvalitets- och kompetensråd* anser att utvecklingsaktiviteter måste knyta an till respektive verksamhets inriktning för att bli pedagogiskt framgångsrika. Samtidigt kan emellertid rådet tänka sig att visst faktamaterial och vissa metoder kan utarbetas centralt för myndigheterna att användas i det egna kompetensutvecklingsarbetet. Ungefär samma inställning har *Länsstyrelsen i Jämtlands län*. *Handikappombudsmannen*, *Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna (FUB)* och *Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH)* är tveksamma till Sisus som sammanhållande för den operativa funktionen. Alla tillfrågade *landsting* är positiva. Av kommunerna är det endast *Sundbybergs kommun* som är tveksam till förslaget. Kommunen menar att bemötandekompetens skall finnas för att möta alla invånare och att särskilda grupper inte skall urskiljas.

Skälen för regeringens bedömning: Personer med funktionshinder behöver ofta stöd från flera håll. Det kan t.ex. gälla habiliterings- eller rehabiliteringsinsatser, handikappersättning, assistans, ledsagarservice, hjälpmedel eller särskilt stöd i undervisningen. Många professionella bedömare är involverade och det krävs ofta en rad kontakter och möten mellan den enskilde och dem som skall ge insatsen innan besluten är fattade. Flera huvudmän kan också vara inblandade.

Vissa kommuner har valt att hålla samman alla insatser på handikappområdet i en primärkommunal enhet. Man bedömer att denna samordning är nödvändig för att trygga en god kompetens hos personalen samt en god service och omsorg. I andra kommuner har t.ex. daglig verksamhet organiserats som självständiga enheter under socialtjänsten medan bostads- och servicefrågor handhas inom äldreomsorgen. Det finns också andra lösningar t.ex. med en omfattande verksamhetsintegration. De organisatoriska lösningarna varierar mellan olika sektorer, liksom utformning och innehåll i kompetensutvecklingen av personalen. Var och en av de anställda och de tjänstemän som den enskilde möter – vare sig det gäller socialtjänsten, skolan, förskolan, hälso- och sjukvården eller försäkringskassan – har således sin kompetens, sina värderingar och sin kunskap om varför t.ex. de regler som styr insatserna för personer med funktionshinder ser ut som de gör och vilken ideologi som präglar handikappolitiken. Funktionshindrade personers egen kompetens och

Brist på samsyn

Bemötandeutredningens undersökningar visar att det finns en brist på samsyn hos olika huvudmän när det gäller att tolka regelverk, att göra behovsprövningar och att ge stöd och möjlighet till inflytande och valfrihet för den enskilde. Bedömningar i enskilda ärenden kan också variera mellan olika tjänstemän och enheter hos samma huvudman. Exempelvis kan olika socialkontor och lokala försäkringskasskontor bedöma samma persons behov på skilda sätt. Ett exempel som nämnts gäller hur behovet av stöd till barn med funktionshinder och deras familjer bedöms av olika försäkringskassor. Anställda inom olika samhällssektorer som arbetar med handikappfrågor upplever det som ett problem att inte tillräckligt ofta få träffa sina kolleger med liknande uppgifter inom en annan organisation eller ett annat verksamhetsområde. De menar att sådana kontakter skulle ge tillfälle att utbyta erfarenheter och diskutera frågor som är gemensamma och som har en avgörande betydelse för hur möten mellan människor gestaltar sig. De önskar få en bättre kompetens när det gäller områden som rör bemötande, inflytande, självbestämmande, etik och förhållningssätt. Detta understryks i Bemötandeutredningens rapport (SOU 1998:121) om anställdas arbetsförhållanden och attityder.

Huvudmännen har ansvar för att den personal som i sitt arbete möter personer med funktionshinder får möjlighet att utveckla sin kompetens i olika frågor som hänger samman med funktionshindrade personers behov och stöd. Det pågår också på flera håll i landet insatser för att öka kunskaperna i detta avseende. Regeringen delar dock Bemötandeutredningens uppfattning att det i dag saknas mer systematiska och långsiktiga kompetensutvecklingsprogram i dessa frågor hos staten, landstingen och primärkommunerna. Traditionell kompetensutveckling i form av kortare kurser, enstaka studiedagar och liknande har naturligtvis betydelse men kan enligt regeringens uppfattning endast i begränsad omfattning förändra människors attityder och inställning. För att en förändring skall kunna komma till stånd i det avseendet krävs ett processinriktat långsiktigt arbete och en kontinuerlig dialog på arbetsplatsen så att frågorna om bemötande, förhållningssätt och ideologin bakom de handikappolitiska målen hela tiden hålls levande. Det ställer krav på ett tydligt ledarskap. Regeringen anser därför att huvudmännen i ökad utsträckning bör få möjligheter att trygga de anställdas kompetens i dessa frågor. På det sättet kan det växa fram en samsyn hos personal inom och mellan olika verksamhetsområden. Det bör också skapas ett utrymme för långsiktiga insatser. Funktionshindrade personers kompetens och erfarenheter bör tas tillvara i sådana sammanhang.

Ett nationellt program för kompetensutveckling

En nationellt program för kompetensutveckling bör utarbetas av handikapporganisationerna och berörda statliga och kommunala myndigheter

tillsammans. Programmet bör utgå från Bemötandeutredningens förslag och ange mål och inriktning för en kompetensutveckling. Det nationella programmet bör utformas så att det kan utgöra en plattform och en utgångspunkt för huvudmännens insatser för kompetensutveckling för förtroendevalda, chefer, personal och andra som i sitt arbete möter personer med funktionshinder.

Regeringen anser att Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) bör få uppgiften att ta fram det nationella programmet och att hålla samman och driva programmet centralt. Programsamarbetet med berörda parter bör ske i ett särskilt kompetensutvecklingsråd med företrädare för bl.a. huvudmännen och handikapporganisationerna.

Enligt regeringens uppfattning bör en stor del av den kompetensutveckling som föreslås här ses som en normal och reguljär del i varje huvudmans personalutbildningsansvar. Regeringen anser emellertid att staten bör medverka till att politiker, chefer och övrig personal som arbetar med handikappfrågor inom statliga, kommunala och landstingskommunala verksamheter får ökad kunskap om området och om de grundläggande värderingar som präglar samhällets stöd till personer med funktionshinder. För att åstadkomma en sådan utveckling bör Sisus förstärkas samt förfoga över tillfälliga kompetensutvecklingsmedel för att stimulera huvudmännen och handikapporganisationerna att tillsammans ta initiativ till olika modellprojekt.

Regeringen vill understryka vikten av att sådana modellprojekt på lokal och regional nivå omfattar flera samhällssektorer. Som tidigare nämnts är behovet av en samsyn i dessa frågor bland anställda inom socialtjänsten, skolan, förskolan, hälso- och sjukvården, försäkringskassan, arbetsförmedlingen, handikapporganisationerna etc. en förutsättning för att bemötandet av barn, ungdomar och vuxna personer med funktionshinder skall kunna förbättras. Programmet för kompetensutveckling bör även kunna bidra till en samsyn mellan enheter och tjänstemän hos samma huvudman när det gäller bedömningen av behov hos t.ex. barn med funktionshinder och deras familjer. Den kompetens som utvecklas i brukarstödsverksamheten (avsnitt 8.6) bör därvid tas tillvara.

För skolans del innebär det föreslagna nationella programmet för kompetensutveckling ett komplement till den treåriga satsning på kompetensutveckling av skolans personal som regeringen redan har aviserat i budgetpropositionen för år 2000. Den senare syftar bl.a. till att öka förutsättningarna i arbetslagen och för vissa andra nyckelpersoner inom skolan att bättre kunna förstå och möta de behov som elever med varierande förutsättningar har (se vidare avsnitt 10).

Genom den s.k. samverkanspropositionen 1996/97:63 har möjligheter skapats för att samverkan kan ske mellan olika myndigheter och organisationer inom rehabiliteringsområdet, den s.k. FRISAM-modellen. De enskilda aktörerna skall själva besluta om att driva samverkan efter lokala förutsättningar och behov.

FRISAM innebär bl.a. att Riksförsäkringsverket (RFV), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) och Socialstyrelsen skall ha som gemensamt mål att genom samverkan inom rehabiliterings-

området uppnå en effektivare användning av tillgängliga medel i syfte att underlätta för den enskilde att försörja sig genom eget arbete

FRISAM innebär även en samverkan på flera plan: mellan de centrala myndigheterna RFV, AMS, ASS och Socialstyrelsen, mellan de lokala aktörerna försäkringskassa, primärvård, socialtjänst och arbetsförmedling samt mellan de olika handläggarna i olika samverkansgrupper kring handlingsplaner och åtgärder för de enskilda individerna. Det är angeläget att erfarenheterna från FRISAM beaktas i huvudmännens arbete med att ta fram kompetensutvecklingsinsatser.

Insatser för statsförvaltningens anställda

Förtroendet hos allmänheten för statsförvaltningen är en viktig demokratifråga. Därför måste förvaltningen utvecklas på ett sätt som tillfredsställer medborgarnas behov och förväntningar. Den skall vara en föregångare och ett föredöme när det gäller att ha kompetent personal som kan möta människor på ett professionellt sätt. En anställd inom staten har ett särskilt ansvar att värna om grundläggande demokratiska värden i samhället. Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt.

En viktig slutsats som dras av Bemötandeutredningen är att personer med funktionshinder i hög utsträckning upplever att det finns en klyfta mellan de handikappolitiska målen och det regelverk som styr insatserna och stödet till personer med funktionshinder och hur detta tar sig uttryck i verkligheten. Det finns enligt utredaren en otydlighet i det politiska budskapet om hur samhället ser på människor med funktionshinder och hur samhället behandlar och tillgodoser de behov av stöd, service och tillgänglighet som många människor med funktionshinder har.

Regeringen har i avsnitt 6 slagit fast att handikappaspekterna skall beaktas inom alla samhällsområden. Statliga myndigheter skall bedriva ett aktivt och målinriktat arbete för att medvetandegöra och bevaka dessa frågor i sitt kvalitetsarbete, i sin tillsyn och i sin utåtriktade verksamhet. Myndighetscheferna har ett särskilt ansvar för att anställda har den kompetens som behövs för att kunna verka för de handikappolitiska målen.

Regeringen har också i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) uttalat att ökad uppmärksamhet bör ägnas åt kompetens- och utbildningsfrågorna inom den statliga förvaltningen för att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbetet inom förvaltningen. Som en följd av regeringens förslag inrättades Statens kvalitets- och kompetensråd den 1 januari 1999. Rådet skall bl.a. verka för att statsförvaltningen har en gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik och stödja myndigheternas utveckling i det här avseendet.

Regeringen vill understryka vikten av att Statens kvalitets- och kompetensråd i sitt stöd till myndigheternas personalutvecklingsinsatser verkar för att dessa frågor ingår som en naturlig del i arbetet med att förbättra de anställdas kompetens. Det nationella kompetensutvecklingsprogram i bemötandefrågor m.m. som redogjorts för ovan kan med viss komplettering bilda underlag härför. Därutöver fordras, enligt regeringens

bedömning, särskilt riktade insatser till verkschefer och högre chefer i myndigheterna. Regeringen har för avsikt att uppdra år Sisus att i samråd med Statens kvalitets- och kompetensråd och andra intressenter förbereda och genomföra en särskild informationsinsats riktad till nyckelpersoner inom statsförvaltningen om myndigheternas ansvar för de handikappolitiska frågorna.

Regeringen beräknar att 1,5 miljoner kronor behöver avsättas för år 2000 och lika mycket för år 2001 för att förstärka Sisus anslag med anledning av uppgifterna i samband med det nationella kompetensutvecklingsprogrammet. Utöver detta anser regeringen att Sisus bör få disponera 9 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2001 t.o.m. år 2003 för att stödja olika modellprojekt för kompetensutveckling.

8.8 Forskning

Regeringens bedömning: Den socialvetenskapligt inriktade handikappforskningen bör tillföras ytterligare resurser.

Utredningens förslag och överväganden: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga instanser som yttrat sig över förslaget, däribland *Socialvetenskapliga forskningsrådet*, tillstyrker.

Skälen för regeringens bedömning

Handikappforskningens dilemma

Funktionshindrade människors livsvillkor har i hög grad påverkats av de senaste årens förändring av den offentliga sektorn, eftersom många av dem är starkt beroende av hur den fungerar. Det finns emellertid ingen djupare kunskap om hur denna förändring påverkat funktionshindrades levnadsvillkor eller i vilken mån människor oftare upplever sig dåligt bemötta av dem som arbetar inom denna sektor. Förändringar av det offentliga regelsystemet kan ha oavsiktliga konsekvenser för funktionshindrade personers villkor, förändringar som behöver följas upp och granskas. För att personer med funktionshinder skall kunna få det stöd de kan ha rätt till från stat och samhälle krävs en systematisk kunskap om deras livsvillkor. En sådan kunskap är dessutom en förutsättning för att yrkesutbildning och annan vidareutbildning skall kunna utvecklas och hålla hög kvalitet.

Forskning om funktionshinder och handikapp tar till en del upp dessa frågor. Vid många universitet och högskolor finns forskningsprojekt i handikappfrågor och på flera håll har det gjorts medvetna, ambitiösa satsningar för att stärka handikappforskningen. Det finns ett antal professorer som forskar i skilda ämnen med anknytning till handikapp. De centra för handikappforskning som finns vid Uppsala, Lunds, Göteborgs och Linköpings universitet har bildat ett nätverk för samverkan, där även handikappforskare från högskolor som saknar formella centra kan delta.

Enligt regeringens uppfattning är dessa centrumbildningar värdefulla och det är viktigt att gemensamma insatser görs. Handikappforskningen är ofta mångvetenskaplig till sin karaktär och det har stort värde om doktorander från olika ämnen vid universitet och högskolor får möjlighet att träffas och diskutera forskningsfrågor.

Ett problem är emellertid att forskning om handikapp endast i liten utsträckning har intresserat svenska forskare inom beteende- och samhällsvetenskap. Den har ingen framträdande plats i vetenskapssamhället och är ett förhållandevis nytt forskningsfält. Dessutom saknas en god överblick över kunskapsbehovet.

Enligt Bemötandeutredningens kunskapsöversikt i delbetänkandet När åsikter blir handling (SOU 1998:16) är de flesta forskningsprojekt som gått genom inriktade på hur anställda inom olika yrkesgrupper ser på personer med funktionshinder, deras utbildning, socio-ekonomiska status m.m. eller på inställningen till olika funktionshinder. Mycket sällan finns forskning utifrån funktionshindrade personers eget perspektiv och så gott som aldrig forskning som tar sin utgångspunkt i medborgarrätten. Under de senaste åren har emellertid några svenska forskare studerat hur de sociala faktorerna påverkar livssituationen för personer med rörelsehinder och för deras familjer och de existentiella villkor som de lever under.

Det finns ett stort behov av utvärdering av senare års forskning på handikappområdet med avseende på bl.a. effekterna av förändringar av den offentliga sektorn och av välfärdsutvecklingen samt även behov av en samlad långsiktig strategi för hur forskningen om handikapp skall utvärderas, stimuleras och utvecklas.

Forskningsbehov

Bemötandeutredningen har visat på en rad områden där forskningen om handikapp behöver utvecklas och stimuleras. Några viktiga uppgifter under den närmaste femårsperioden är enligt utredningen:

- att studera hur sociala faktorer och funktionshindrade personers livsvillkor och ställning i samhället påverkar deras möjligheter till delaktighet och jämlikhet,
- att klargöra vad som kännetecknar diskriminering av funktionshindrade och studera omfattningen av sådan diskriminering. Detta innefattar också forskning om samspelet mellan människor, där den ena parten är beroende av andra på grund av funktionshinder,
- att ta fram kunskap om vilka särskilda krav som ställs på undervisning av elever i behov av särskilt stöd,
- att anlägga ett genderperspektiv genom att studera särskilda problem för funktionshindrade kvinnor respektive män,
- att ta fram kunskap om hur olika invandrargrupper syns på funktionshinder kan och bör påverka utformningen av de svenska insatserna på handikappområdet.

SFR har ansvar för att samordna handikappforskningen. Med hänsyn till det breda spektrum av forskningsönskemål som riktas mot handikappforskningen är det, enligt regeringens mening, dock nödvändigt att diskutera den långsiktiga inriktningen av handikappforskningen. SFR har

nyligen på eget initiativ påbörjat en utvärdering av forskningen om handikapp. Därmed kommer det att finnas en bas för den typ av långsiktiga avvägningar och satsningar inom området som, enligt regeringens uppfattning, bör åvila SFR att samordna så att alla berörda forskningsfinansiärer kan ta sitt ansvar för forskningen i handikappfrågor inom sina områden.

I den proposition om ny organisation för forskningsfinansiering som läggs i dag föreslås att SFR avvecklas och dess ansvarsområden övertas av ett nytt forskningsråd för sociala frågor och arbetsliv. Det innebär att den nya myndigheten även övertar ansvaret att samordna handikappforskningen.

Ett nationellt program för handikappforskningen

Den långsiktiga utformningen och utvecklingen av handikappforskningen bör läggas fast i ett nationellt forskningsprogram som utarbetas av SFR (det föreslagna nya forskningsrådet för sociala frågor och arbetsliv som övertar SFR:s ansvarsområden). Det bör framgå av programmet vad som kan göras för att rekrytera fler forskare, bland dem personer med funktionshinder, och hur funktionshindrade personers erfarenheter och konkreta frågor som uppkommer i olika verksamheter på handikappområdet skall kunna formuleras som forskningsbara och vetenskapligt intressanta frågor. SFR (det nya forskningsrådet för sociala frågor och arbetsliv) bör även överväga hur information om handikappforskningen skall finansieras och föras ut samt finna former för att ge företrädare för forskarna, handikapprörelsen och representanter för olika samhällssektorer tillfälle att utbyta erfarenheter. SFR (det nya forskningsrådet för sociala frågor och arbetsliv) bör regelbundet redovisa utvecklingen av handikappforskningen för regeringen.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 uttalat att handikappforskningen är ett prioriterat område. Det är angeläget att området successivt tillförs resurser för en förstärkning. Regeringen anser att den socialvetenskapligt inriktade handikappforskningen bör tillföras 5 miljoner kronor år 2001 och 2 miljoner kronor år 2002.

Regeringen kommer, bl.a. mot bakgrund av resultatet av utvärderings- och programarbetet på området, att lämna förslag till resursfördelning i den forskningspolitiska proposition som avses överlämnas till riksdagen under år 2000 och i budgetpropositionen för år 2001.

8.9 Kunskap och kultur mot fördomar

Regeringens bedömning: Kulturella uttrycksformer som teater, litteratur, film, musik och konst kan minska fördomar, påverka attityder och tydliggöra hur personer med funktionshinder bemöts.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga instanser som yttrat sig över förslaget tillstyrker.

Skälen för regeringens bedömning: Fördomar och myter tycks alltid ha varit starka inslag i synen på funktionshinder och bidragit till att skapa utanförskap och oacceptabla livsvillkor för personer med funktionshinder.

De flesta forskare som ägnar sig åt frågan om attityder, värderingar och fördomar mot personer med funktionshinder menar att den största möjligheten till förändring ligger i ökad kunskap och kontakt med dem som fördomarna handlar om. Kunskap kan alltså minska fördomarnas makt.

Men också kulturella uttrycksformer kan vara en bra väg för kommunikation mellan människor. Med exempelvis teater, litteratur, film, musik, texter och konst kan fördomar, attityder och bemötande tydliggöras, lyftas fram i ljuset och granskas. Erfarenheten visar att humor och satir ofta är effektiva instrument att beskriva olika former av bemötande och attityder som personer med funktionshinder utsätts för.

Regeringen har i skrivelse till riksdagen (skr. 1998/99:125) angett några områden som enligt regeringens mening särskilt bör uppmärksammas vid kommande fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden. Ett sådant område är verksamhet med ovan nämnda inriktning. Det är en fördel om ett sådant stöd kan samordnas med det nationella kompetensutvecklingsprogram som föreslås under avsnittet 8.7.

9 Kultur och media

Regeringens bedömning: Statens insatser för ökad tillgänglighet till kultursektorn för funktionshindrade personer bör förstärkas. Inriktningen bör vara den som regeringen förordade i propositionen om kulturpolitik (prop. 1996/97:3). Målet bör vara att verka för allas möjlighet till kulturupplevelser och eget skapande. Statens kulturråd bör därför få disponera ytterligare medel för genomförande och utvidgning av handlingsprogrammet för ökad tillgänglighet.

Vidare bör Talboks- och punktskriftsbiblioteket samt Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur (LL-stiftelsen – Centrum för lättläst) vardera få disponera ytterligare medel för genomförande av projekt som syftar till att göra litteratur tillgänglig för funktionshindrade.

Skälen för regeringens bedömning: Till ett av den statliga kulturpolitikens främsta mål hör att verka för allas möjlighet till kulturupplevelser och eget skapande. Ansvar för att öka tillgängligheten ligger till stor del hos den enskilda institutionen och varje institution bestämmer själv över verksamhetens inriktning och uppläggning. Målen utgör därvid en gemensam referensram för såväl statens som landstingens och kommunernas insatser. När det gäller de statliga institutionerna eller de institutioner som får statsbidrag har man dock, med utgångspunkt från de nationella målen, ett särskilt ansvar att söka nya vägar att nå fram till alla de grupper som i dag inte är delaktiga i landets kulturutbud. Det statliga stödet är

därför en viktig förutsättning för funktionshindrades möjligheter att ta del av det statliga kulturutbudet. Undersökningar visar att tillgängligheten också ökat under senare år. Målet är dock långt i från uppfyllt trots att det i dag finns områden där man nått längre än andra. Som exempel kan nämnas litteraturområdet där det finns särskilda statsstödda institutioner med uppgift att öka tillgängligheten, nämligen Talboks- och punktskriftsbiblioteket och LL-stiftelsen – Centrum för lättläst. När det gäller Statens kulturråd, som är central myndighet inom kultursektorn, ligger det i dess instruktion att följa utvecklingen inom hela kulturområdet och att göra kartläggningar utifrån olika aspekter. Funktionshindrade personers tillgång till kulturutbudet är en sådan aspekt.

Kulturrådets handlingsprogram

I linje med de ambitioner som regeringen gav uttryck för i propositionen om kulturpolitik (prop. 1996/97:3) fick således Statens kulturråd regeringens uppdrag att kartlägga situationen på kulturområdet för funktionshindrade personer samt utarbeta ett handlingsprogram för att främja funktionshindrades deltagande i kulturlivet. Uppdraget redovisades i februari 1998 genom rapporten Funktionshindrades tillgång till kultur. Kartläggning och handlingsplan (Rapport från Statens kulturrådet 1998:3).

I rapporten lämnar Statens kulturråd även förslag till ett handlingsprogram. Däri ingår förslag till program för ökad tillgänglighet. Bakgrunden är att det finns ett uttalat intresse från kulturinstitutionerna att förbättra tillgängligheten, men att de behöver praktisk hjälp och ekonomiska resurser. Detta gäller hela kultursektorn, dvs. inom områdena bild- och formkonst, museer, arkiv, utställningar, teater, dans, musik samt bibliotek och litteratur. Kulturrådet pekar på att vissa institutioner redan i dag har specialkompetens inom området, men kunskaper och erfarenheter förs sällan vidare. Samverkan mellan olika kulturinstitutioner, regionalt eller lokalt, skulle stimulera till nytänkande. Utgångspunkten för det föreslagna programmet är det gemensamma intresse att öka tillgängligheten, oavsett konstområde, som institutionerna givit uttryck för. Även huvudmän inom stat, landsting och kommun bör ha ett intresse för detta.

Målet för programmet är, enligt Kulturrådets förslag, att förbättra kunskaperna om funktionshindrades behov inom kulturinstitutionerna, stärka samarbete och samverkan mellan kulturområdet och handikappområdet, utveckla nya verksamhetsformer samt utveckla ny teknik och anpassa existerande teknik.

Mot denna bakgrund gav regeringen Statens kulturråd ett övergripande ansvar för att fullfölja handlingsprogrammet för att främja funktionshindrades deltagande i kulturlivet. I budgetpropositionen för år 1999 föreslog regeringen att två miljoner kronor skulle tillföras Statens kulturråd i syfte att öka funktionshindrades deltagande i kulturlivet. Riksdagen hade vid behandlingen av budgetpropositionen inget att erinra mot regeringens förslag (bet. 1998/99:KrU1, rskr. 1998/99:55).

De insatser som hittills vidtagits räcker dock inte. Det finns en mängd områden där regeringen bedömer att ytterligare åtgärder är nödvändiga. Bland annat behövs kraftfullare satsningar när det gäller syntolkning av teaterföreställningar, textning samt syntolkning och uppläsning av textremsan såväl på biograferna som på videofilm. Den fysiska tillgängligheten till kulturlokaler är fortfarande i många fall begränsad. Detta gäller i synnerhet sådana lokaler som institutionerna själva inte råder över vid exempelvis turnéer.

Regeringen bedömer också att det är nödvändigt med utbildning inom kulturområdet för personal inom omsorgen men också av personal vid kulturinstitutionerna i bemötandefrågor.

När det gäller möjligheterna till eget skapande finns en mängd organisationer som gör stora insatser med mycket begränsade resurser. Man saknar i regel en stadig ekonomisk grund på vilket verksamheten kan vila. I stället tvingas man förlita sig på olika former av projektstöd. Staten bör därför öka möjligheterna för sådana organisationer att erhålla årliga verksamhetsbidrag. Därvid handlar det mycket om att utveckla den pedagogiska verksamheten för barn och ungdomar. Detsamma gäller andra former av insatser för ökad tillgänglighet i form av exempelvis bokklubbar i enlighet med riksdagens tidigare hemställan (bet. 1998/99:KrU1, rskr. 1998/1999:55). Det finns också, enligt regeringens bedömning, behov av särskilt stöd för exempelvis syntolkning av teaterföreställningar. Detta behov skulle kunna tillfredsställas genom att exempelvis fria teatergrupper ges möjlighet att ansöka om bidrag för syntolkning. När det gäller de statliga museerna föreligger också behov av att öka tillgängligheten. Nya utställningsformer bör stödjas och kunskapen om dem spridas bland institutionerna. Informationen om olika kulturevenemang måste också i större utsträckning än i dag göras tillgänglig för funktionshindrade personer.

Mot denna bakgrund bör Statens kulturråds bidrag för funktionshindrades deltagande i kulturlivet kraftigt förstärkas. Statens kulturråd skall utöver resursförstärkningen vidareutveckla metodarbetet för att ytterligare öka tillgängligheten inom hela kulturområdet.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) har under en följd av år lett utvecklingen av en ny digital talboksstandard. Detta arbete sker inom ramen för ett internationellt konsortium benämnt DAISY (Digital Audio-based Information System). Tanken är att under en period som sträcker sig till år 2010 överföra det samlade talboksbeståndet till den nya standarden. TPB har under senare år kraftigt rationaliserat sin verksamhet i syfte att skapa ett ekonomisk utrymme för genomförande av projektet. Det anslagssparande som därmed möjliggjorts räcker dock endast till att föra över en del av beståndet. Mot bakgrund av den digitala teknikens stora betydelse för läshandikappade är det regeringens bedömning att stödet till TPB bör förstärkas ytterligare i syfte att fullfölja projektet med att överföra de analoga talböckerna till den nya digitala standarden.

Behovet av lättläst litteratur för en yngre publik i åldrarna 9–14 år påtalas ofta från handikappörelsen och från pedagoger inom skolan. Det kan gälla utvecklingsstörda barn och ungdomar liksom ungdomar med

dyslexi. Det är här fråga om en grupp för vilka småbarnsböcker är ett passerat stadium, men där traditionella ungdoms- och vuxenböcker är för svåra. För inte den här gruppen barn och ungdomar åldersanpassad litteratur är risken att det läsintresse och de läsvanor som etablerats genom de vanliga barnböckerna försvinner. För deras del behövs en länk till vuxenlitteraturen.

LL-stiftelsen har i liten skala påbörjat en utgivning med lättlästa böcker riktade till ungdomar. LL-stiftelsen har dock för regeringen pekat på svårigheterna att inom nuvarande budgetramar ge ut mer än enstaka titlar varje år. För att påbörja en kontinuerlig utgivningsverksamhet med lättlästa böcker till barn och ungdomar krävs en period på mellan tre och fyra år innan denna form av litteratur etablerats på marknaden och påtagliga resultat syns. Särskilt den utgivning som riktar sig till barn med särskilda svårigheter kräver en ordentlig uppbyggnadsfas med såväl redaktionella insatser med särskild kompetens som marknadsföring. En kontinuerlig utgivning bör omfatta åtminstone åtta till tio titlar per år om en tillräcklig variation skall kunna upprätthållas.

I syfte att starta och utveckla en utgivningsverksamhet med litteratur för barn och ungdomar bör LL-stiftelsen få disponera ytterligare medel.

Radio, TV och film

När det gäller TV- och filmområdet har regeringen nyligen tagit initiativ till vissa förändringar. Sändningstillstånden för Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) gäller till utgången av år 2001. En ny tillståndperiod inleds alltså den 1 januari 2002. Inför varje ny tillståndperiod har propositioner med förslag på riktlinjer för verksamheten tagits fram under medverkan av en beredningsgrupp där samtliga riksdagspartier har varit företrädare. Innan beredningsgruppen inleder sitt arbete behövs ett underlag för ställningstaganden. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag (dir 1999:74) att lägga fram ett brett underlag inför beredningen av de villkor som ska gälla för radio och TV i allmänhetens tjänst under nästa tillståndperiod. I direktiven anger regeringen att en utgångspunkt bör vara att radio- och TV-programmens tillgänglighet för funktionshindrade skall öka. Utredaren skall undersöka om det behöver ställas ytterligare krav på programföretagen för att uppnå ökad tillgänglighet och föreslå hur sådana krav i så fall skall utformas. Utredaren bör väga in internationella erfarenheter och möjligheten att använda ny teknik.

För TV4 ställs krav i 5 § i sändningstillståndet där det framgår att programföretaget skall göra stora underhållningsprogram och svensk dramatik tillgängliga för funktionshindrade i minst samma omfattning som under år 1996. Vidare skall verksamheten för funktionshindrade utökas i den mån nya tekniska förutsättningar gör det möjligt inom ramen för oförändrade kostnader. För TV3 och TV5 ställs inga krav på textning. Regeringen anser dock att de krav som ställs på public service-bolagen skall vara vägledande även för de privata TV-bolagen. Regeringen avser också att verka i denna riktning.

I det nya filmavtalet som redovisas i regeringens proposition Ny svensk filmpolitik (prop. 1998/99:131) avsätts medel för att göra film mer lättillgänglig för funktionshindrade. Med detta syfte skall stöd lämnas till textning på svensk film och video och till tolkning på videogram.

Regeringen har mot denna bakgrund nyligen beslutat om att införa ett särskilt verksamhetsmål för Filminstitutet rörande stöd till textning av film och video och till syntolkning. Målet är att göra film mer tillgänglig för funktionshindrade. Film för barn och ungdom skall därvid prioriteras. Filminstitutet skall för regeringen bl.a. redovisa en plan för hur målet skall uppfyllas.

10 Utbildning

Utbildning har central betydelse för allas möjligheter såväl på arbetsmarknaden som i samhällslivet i övrigt. Det gäller i synnerhet för personer med funktionshinder. Trots detta har människor med funktionshinder som grupp räknat en lägre sysselsättnings- och utbildningsnivå än befolkningen i övrigt. Funktionshindrade är fortfarande underrepresenterade inom högskolan. I detta ligger en utmaning för hela utbildningssystemet, från förskolan till den högre utbildningen.

10.1 Skola och vuxenutbildning

Regeringens bedömning: Elever med funktionshinder bör, på samma sätt som övriga barn och ungdomar, ha möjlighet att bo med sina föräldrar eller i deras närhet och gå i en skola i närheten av hemmet. Frågor om attityder och bemötande är härvid centrala, liksom en ökad specialpedagogisk baskompetens hos arbetslagen i skolan.

Förutsättningarna för vuxna studerande med funktionshinder och deltagare i behov av särskilt stöd bör stärkas.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige har kommit långt i ambitionen om en skola för alla och kan i ett internationellt perspektiv sägas ligga i frontlinjen. Bilden av Sverige som ett föregångsland får dock inte bli till ett hinder för självinsikt och analys av vad som behöver göras för att FN:s standardregler skall förverkligas fullt ut.

Barn och ungdomar med funktionshinder bor i dag med få undantag tillsammans med sina föräldrar och får också i allmänhet sin skolgång inom ramen för det ordinarie utbildningssystemet i en skola i närheten av hemmet. I och med riksdagens beslut med anledning av propositionen om elever med funktionshinder (prop. 1998/99:105, bet. 1999/2000 UbU4, rskr. 1999/2000:14) kommer på sikt sex statliga specialskolor med möjlighet till elevboende att finnas kvar för döva och hörselskadade barn och ungdomar. Detta motiveras av dessa elevers specifika behov av undervisning och kommunikation på teckenspråk. De båda övriga statliga special-

skolorna kommer att avvecklas successivt till förmån för en utökad resurscenterverksamhet för respektive målgrupp.

Regeringen har i nämnda proposition klargjort att statens ansvar gentemot elever med funktionshinder främst skall vara att genom stöd till kommunerna främja att dessa elever får en anpassad skolsituation av god kvalitet. Detta gäller främst ovanliga eller komplexa funktionshinder där kommunerna inte i förväg har möjlighet att bygga upp den kunskap som krävs i det individuella fallet. Genom den förändrade statliga stödorganisationen kommer kommunernas förutsättningar att erbjuda barn och ungdomar med funktionshinder, enligt regeringens mening, att öka.

Elever har olika behov

Den stora utmaningen i dag – utbildningspolitiskt och verksamhetsmässigt – är hur skolans personal skall hantera det faktum att elever har olika erfarenheter, kunskaper och behov. Lärarutbildningskommittén (LUK) ställer i sitt betänkande Att lära och leda (SOU 1999:63) frågan hur elevers olikheter skall bli till reella och styrande förutsättningar i skolans pedagogiska arbete. Den traditionstyngda uppfattningen att detta skulle vara en specialpedagogisk uppgift vid sidan av den vanliga undervisningen har, enligt kommittén, visat sig ofruktbar. En av specialpedagogikens mest angelägna uppgifter framöver kommer, mot denna bakgrund, att vara att bidra till utveckling av den vanliga pedagogiken så att beredskapen i skola och förskola ökar att möta variationen av behov hos barn och ungdomar. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under år 2000 med en proposition om en ny lärarutbildning när beredningen av Lärarutbildningskommitténs betänkande avslutats.

Enligt Skolverket finns i dag en tendens till att förekomsten av särskilda undervisningsgrupper ökar. Det handlar inte om särskilda undervisningsgrupper i strikt mening, utan om lösningar som inte beslutats formellt och därmed inte är möjliga att överklaga. För vissa barn med omfattande problematik kan såväl diagnos som placering i särskild undervisningsgrupp vara viktiga förutsättningar för en positiv utveckling. Diagnosen kan ge eleven, föräldrar, lärare och andra berörda en information om varför situationen såväl i hemmet som i skolan, fungerar mindre bra. Regeringen ser emellertid mycket allvarligt på de tendenser som tyder på att en medicinsk diagnos i många fall blivit ett krav för att eleven skall erbjudas resurser och särskilda insatser. Relevanta åtgärder måste sättas in oavsett om det finns en diagnos eller inte. Det är skolans ansvar att göra en pedagogisk bedömning och erbjuda en skolsituation som är anpassad efter elevens behov.

Regeringen har i propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd (prop. 1998/99:105) och sedan i budgetpropositionen för år 2000 aviserat en treårig satsning, med start år 2000, inriktad bl.a. på kompetensutveckling för att stärka förutsättningarna för elever i behov av särskilt stöd att nå målen i ungdomsskolan. Satsningen bör inriktas på att öka kompetensen i arbetslagen, i gymnasieskolan också hos vissa nyckelpersoner, för att kunna möta behoven hos elever med varierande förutsättningar och behov. Det kan t.ex. handla om att skapa en

generell förståelse för vad ett funktionshinder kan innebära, eller om att öka kunskaperna om mer vanligt förekommande problem som läs- och skrivsvårigheter/dyslexi eller koncentrationssvårigheter. Därtill kommer att personal i eller i anslutning till skolan omfattas av den satsning på kompetensutveckling kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder som presenteras i avsnitt 8.7.

Behovet av pedagogisk forskning avseende elever med funktionshinder är stort. Regeringen har därför avsatt medel för en treårig satsning även för detta ändamål.

Elevers rättssäkerhet

Frågan om elevers rättssäkerhet har väckts, bl.a. av Handikappombudsmannen, som menar att denna är för svag för elever i behov av särskilt stöd i skolan. Handikappombudsmannen pekar bl.a. på det faktum att det å ena sidan är kommunens oavvisliga skyldighet att ge särskilt stöd till alla elever i den omfattning de behöver, men att det å andra sidan är få beslut som går att överklaga. Regeringen har uppdragit åt den kommitté som skall göra en översyn av skollagen (dir. 1999:15) att utreda och föreslå hur en ökad rättssäkerhet för eleverna kan åstadkommas. I uppdraget ingår att utreda om statens sanktionsmöjligheter behöver stärkas.

Särskolan

Huvudmannaskapet för särskolan har under 1990-talet överförts från landstingen till kommunerna, vilket har bidragit till en ökad samverkan och samordning mellan skolformerna i ett stort antal kommuner. Andelen elever i särskolan har under samma period ökat, vilket delvis kan förklaras av att tillgängligheten till särskolan har ökat och att skolformen blivit mer accepterad. Sannolikt har även förändringar i grundskolan, som förändrade måldokument och införandet av målrelaterade betyg, påverkat omfattningen av elever i särskolan. Det är emellertid inte acceptabelt om elevökningen skulle bero på bristande resurser i grund- respektive gymnasieskolan.

I regleringsbrevet för år 2000 har Skolverket fått i uppdrag att ytterligare analysera skälen till att andelen elever i särskolan fortsätter att öka. Analysen skall främst avse grundsärskolan. Skolverket ges också i uppdrag att genomföra ytterligare analyser för att öka kunskapen om hur skolformen svarar mot elevernas behov och förutsättningar. Därvid skall effekterna av undervisningstidens variationer studeras särskilt, liksom elevernas valmöjligheter i såväl den obligatoriska särskolan som gymnasiesärskolan.

Elever med funktionshinder i gymnasieskolan

Gymnasieskolan skall kvalificera eleverna i tre avseenden: för ett demokratiskt samhällsliv, för ett utvecklande arbetsliv och för ett livslångt lärande. Den måste, enligt regeringens mening, utformas så att den upplevs

som meningsfull av alla ungdomar. Ambitionen måste vara att genom stöd och stimulans ge varje elev möjlighet att utvecklas och nå målen. Regeringen har i propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd (prop. 1998/99:105) redovisat sin avsikt att införa krav på åtgärdsprogram eller motsvarande för de ungdomar i gymnasieskolan som har behov av särskilda insatser. I sammanhanget kan också nämnas att den framtida organisationen för det statliga stödet i specialpedagogiska frågor kommer att ha en viktig uppgift när det gäller att öka stödet till kommunerna för gymnasieungdomar med funktionsnedsättningar.

Sedan gymnasiereformen genomfördes i början av 1990-talet är kommunerna skyldiga att erbjuda alla ungdomar en gymnasieutbildning. Vid sidan av de nationella och specialutformade programmen finns det individuella programmet som är ett viktigt redskap när det gäller att uppfylla kravet på gymnasieutbildning för alla. Det individuella programmets huvudsyfte är att fungera som språngbräda till ett nationellt eller specialutformat program. Detta lyckas i dag till viss del men skiftar också stort i landet. Enligt uppgifter från Skolverket är ungdomar med funktionshinder överrepresenterade på det individuella programmet samtidigt som det saknas kunskap om i vilken utsträckning dessa ungdomar går vidare till ett nationellt eller specialutformat program eller lämnar gymnasieskolan med fullständiga slutbetyg.

Mot denna bakgrund skall bl.a. gruppen elever med funktionshinder ges särskild uppmärksamhet i det uppdrag som Skolverket fått i regleringsbrevet för år 2000 att analysera orsakerna bakom att elever lämnar grundskolan och gymnasieskolan utan fullständiga betyg samt att en mindre grupp elever vid det individuella programmet inte går vidare till studier på nationellt eller specialutformat program. De insatser som görs för elever med funktionshinder skall bedömas särskilt.

IT för elever med funktionshinder

På mindre än ett årtionde har IT totalt revolutionerat utbildningssituationen för många barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder. Enligt Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) har varje elev med grava synsvårigheter nu en dator som ett personligt hjälpmedel för sina studier. Även barn, ungdomar och vuxna med grava rörelsehinder har stor glädje av datorn som hjälpmedel. Under 1990-talet har specialskolorna stigit fram som skolorna med den högsta datortätheten.

Under treårsperioden 1999–2001 satsar regeringen sammanlagt 1,5 miljarder kronor för att stimulera IT-användningen i skolan. Delegationen för IT i skolan (ITiS) har avsatt särskilda medel för att utveckla läromedel för elever med funktionshinder. Den satsning som nu genomförs har tyngdpunkten på kompetensutveckling av lärare. I samverkan med SIH har ITiS föreslagit följande insatser:

- läromedel på teckenspråk för döva elever,
- IT-handledning för lärare till elever med funktionshinder.

Dessutom har en särskild referensgrupp tillsatts inom ITiS för att följa kompetensutvecklingen inom området för lärare i särskolan.

Inom vuxenutbildningen sker undervisning för funktionshindrade inom kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox), svenskundervisning för invandrare (sfi), statens skolor för vuxna (SSV) och folkbildningen. Funktionshindrade skall ha samma möjligheter som alla att ta del av utbildning. Inom vissa områden har stat, kommun, landsting och skolhuvudmannen på motsvarande sätt särskilda skyldigheter för att underlätta för studerande med funktionshinder att kunna delta i utbildningen.

Kunskapslyftskommittén (KLK) skriver i sitt betänkande Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet (SOU 1999:39) att "människor med funktionshinder har som grupp räknat en lägre sysselsättnings- och utbildningsnivå än befolkningen i övrigt... ". Detta stärker argumenten för att göra utbildning tillgänglig för människor med funktionshinder.

KLK har i sin granskning av funktionshindrades situation i vuxenutbildningen iakttagit brister som innebär att kvaliteten på undervisningen är sämre för funktionshindrade eller att människor med en funktionsnedsättning utestängs – helt eller delvis – från kommunal vuxenutbildning respektive från folkhögskolan. Bristerna uppstår därför att det saknas läromedel, hjälpmedel, tillgång till tolkar och specialpedagogisk kompetens.

Regeringen har under våren 2000 tillsatt en organisationskommitté med uppdrag att se över hur det specialpedagogiska stödet skall organiseras för barn och ungdomar. De förslag som Kunskapslyftskommittén lämnar i sitt slutbetänkande kan komma att innebära att organisationskommitténs uppdrag även skall omfatta vuxenutbildningen.

Studerande med en synskada eller läs- och skrivsvårigheter/dyslexi har ofta behov av anpassade läromedel. Kostnaderna för dessa läromedel är ofta så höga att det i praktiken omöjliggör studier för den enskilde studenten. Många komvuxenheter och folkhögskolor erbjuder därför, trots att de inte är skyldiga att göra det, de studerande dessa läromedel. När Funkis-utredningen granskade läromedelsfrågan för studerande med funktionshinder inom olika delar av utbildningsväsendet framkom att situationen för vuxna med funktionshinder i vissa avseenden är mer komplex än vad gäller barn- och ungdomsskolan.

I samband med översynen av statens engagemang för produktion av läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder kommer även läromedelsfrågan i vuxenutbildningen och folkhögskolan att ses över i enlighet med vad regeringen aviserade i propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd (prop. 1998/99:105).

Det finns brister i samordningen mellan hjälpmedelscentralen och utbildningsanordnaren. Problemen har ofta sin grund i dålig framförhållning från den studerande och/eller skolan men det kan också bero på att hjälpmedelscentralerna och hjälpmedelsproducenterna har långa vänteech leveranstider. Ansvarsfördelningen är otydlig mellan landstingen och andra huvudmän beträffande finansieringen av olika hjälpmedel.

Detta beror bl.a. på svårigheter att tolka var gränsen går mellan landstingens ansvar för att erbjuda hjälpmedel för att underlätta den

dagliga livsföringen och de regler som säger att särskilda pedagogiska hjälpmedel ligger utanför landstingets ansvar. Landstingen tolkar dessutom reglerna olika. Denna gränsdragningsproblematik återfinns inom de flesta vuxenutbildningsformer.

Situationen är ännu svårare inom folkhögskolan som inte omfattades av överenskommelsen mellan Landstingsförbundet och Socialdepartementet om vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmannen. Landstingen tog därigenom över kostnadsansvaret för tekniska hjälpmedel i utbildningssammanhang.

Regeringen har inbjudit kommuner i samverkan att delta i en nationell satsning på särsvux. Eftersom särsvux är en relativt liten verksamhet är det av vikt att kommunerna samarbetar. Regeringen avser att under våren 2000 inbjuda ett antal kommuner till en pilotprojektverksamhet för särsvux. Regeringen vill på detta sätt stimulera utvecklingen, höja kvaliteten och synliggöra verksamheten inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda – särsvux.

Statens skolor för vuxna i Härnösand och Norrköping (SSV) genomför verksamhet som syftar till att stödja kommuner och landsting i arbetet med distansundervisning. Inom SSV pågår ett antal projekt däribland ett som syftar till att öka tillgängligheten till distansutbildning för funktionshindrade.

Förutsättningarna för studerande med funktionshinder och deltagare i behov av särskilt stöd måste stärkas. Regeringen avser att återkomma i frågan efter det att Kunskapslyftskommittén har lämnat sitt slutbetänkande våren 2000.

10.2 Högskolan

Regeringens bedömning: Det behövs ökade ansträngningar för att underlätta för funktionshindrade att studera vid universitet och högskolor.

Skälen för regeringens bedömning: Antalet studenter med funktionshinder har ökat för sjätte året i rad från närmare 500 studerande 1993/94 till drygt 1 600 studerande år 1999. Trots detta är gruppen med funktionshinder fortfarande underrepresenterad inom högskolan. Enligt en undersökning av Statistiska Centralbyrån (SCB) har ungefär var sjätte funktionshindrad eller 16,5 procent en eftergymnasial utbildning, medan var fjärde eller 25,3 procent av befolkningen totalt har det.

Ungefär två tredjedelar av studenterna med funktionshinder erhöll medel för särskilda stödåtgärder såsom assistent, lektor, teckenspråkstolk, anteckningshjälp eller extra undervisning, medan en tredjedel av dem inte behövt sådant stöd. I första hand täcks kostnaderna genom att universitet och högskolor enligt bestämmelser i regleringsbrevet avsätter 0,15 procent av anslagen för grundläggande högskoleutbildning samt av ersättning från landsting för vårdutbildning för stöd till studenter med funktionshinder. Kostnader som överstiger detta belopp kan efter ansökan delvis täckas av de medel som disponeras av Stockholms universitet som

särskilt åtagande. Medlen kan användas för stöd till såväl grundutbildningsstudenter som forskarstuderande.

Otillräcklig information om den fysiska tillgängligheten samt brister i denna kan utgöra hinder för personer med funktionshinder att bedriva studier. Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) har sedan några år arbetat med att göra en kartläggning av tillgängligheten och utifrån erfarenheterna bygga upp en informationstjänst på internet, det s.k. THUT-projektet. Studier vid universitet och högskola är en helhetssituation, som inte enbart omfattar den tid man tillbringar i utbildningslokalerna. Utöver informationen om tillgängligheten i utbildningslokalerna inhämtas därför även information om tillgång till anpassade bostäder och tillgänglighet till studiesocial verksamhet. Informationen uppdateras varje år. En första kartläggning 1996, visade att ungefär en tredjedel av utbildningsinstitutionerna vid svenska universitet och högskolor bedrev sin utbildning i lokaler, som inte uppfyller de tämligen lågt ställda kraven för grundläggande tillgänglighet för rörelsehindrade. Tillgängligheten har emellertid de två följande åren blivit bättre. Stora förändringar har noterats vid universiteten i Linköping och Lund.

Under år 2000 kommer Sisus att ha ett särskilt uppdrag att planera och förbereda sin medverkan under Arkitekturåret 2001 med anledning av arbetet med ökad tillgänglighet vid universitet och högskolor. Tillgänglighetsaspekter blir genom detta ett inslag under kampanjåret då regeringens handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design skall redovisas konkret.

Antalet studenter med funktionshinder kan förväntas att öka i samband med den kraftiga utbyggnaden av högskolan. För åren 1997–2000 har utbildningen tillförts resurser för 68 000 nya permanenta platser. Riksdagen har vidare beslutat att utbyggnaden av den grundläggande högskoleutbildningen skall fortsätta. I budgetpropositionen för år 2000 har regeringen föreslagit en utbyggnad med ca 10 550 platser för vardera av åren 2001 och 2002 (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 16).

Ökad utbildning är viktig för alla grupper, men kanske av särskilt stor betydelse för personer med funktionshinder. Det är därför viktigt att fler ungdomar med funktionshinder ges praktiska möjligheter att studera vid universitet och högskolor. Regeringen har givit Högskoleverket ett uppdrag att bl.a. se över systemet med stöd till studenter med funktionshinder samt att lägga förslag till hur hinder som finns för studenter med funktionshinder kan undanröjas eller minskas. Uppdraget har nyligen redovisats. Regeringen avser att återkomma med eventuella förslag till åtgärder.

Regeringen avser, som framgår i avsnitt 10.3 i propositionen, att se över frågan om hjälpmedel i undervisningen.

10.3 Hjälpmedel inom utbildning

Regeringens bedömning: En särskild utredare bör utses för att se över hjälpmedelsförsörjningen för studerande med funktionshinder inom hela utbildningsområdet inklusive förskolan och för att lämna förslag till eventuella åtgärder.

Enligt propositionen om vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. (prop. 1982/83:174, bet. 1982/83:26, rskr. 1982/83:367) beslöt riksdagen våren 1983 att hälso- och sjukvårdshuvudmännen fr.o.m. den 1 juli 1984 skulle överta ansvaret för att studerande med funktionshinder skulle förses med hjälpmedel i undervisningssituationen. Det innebar att hälso- och sjukvårdshuvudmannens redan etablerade hjälpmedelsverksamhet, dvs. hjälpmedels-, syn- och hörcentraler skulle svara för hjälpmedel till funktionshindrade elever.

Därefter träffades en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet och fr.o.m. den 1 juli 1984 tog sjukvårdshuvudmannen över kostnadsansvaret för tillhandahållande av tekniska hjälpmedel för funktionshindrade elever i grundskolan, gymnasieskolan, statlig och kommunal vuxenutbildning samt för studenter i högskolan. Deltagare med funktionshinder i folkhögskolor och studiecirkelar omfattades inte av överenskommelsen.

Överenskommelsen har följts av en rad liknande överenskommelser, bl.a. inom ramen för de s.k. Dagmaröverenskommelserna. Sedan år 1984, då ovanstående avtal började gälla, har en rad förhållanden på hjälpmedelsområdet ändrats i grunden. Bland annat har Ädelreformen och Handikappreformen genomförts. Nu gällande lagstiftning tolkas och tillämpas olika i frågan om vilket ansvar landstinget har för att erbjuda deltagare på folkhögskolans kurser hjälpmedel. Huruvida det s.k. undantaget för folkhögskolan fortfarande är giltigt eller om ansvaret för hjälpmedel på folkhögskoleområdet lyfts in i landstingets allmänna ansvar vid någon av de förhandlingar eller de reformer som genomförts sedan år 1983 är oklart.

Överenskommelsen från år 1984 gällde vissa preciserade diagnosgrupper vilket innebär att inte alla grupper av funktionshindrade omfattas. Förändringen berörde inte läromedel eller lokalanpassning som fortfarande skulle vara skolhuvudmannens ansvar. Landstingen skulle kompenseras för det vidgade ansvaret genom att den s.k. hjälpmedelsersättningen justerades vilket innebar att landstingen fick ca 7 miljoner kronor extra som kompensation för kostnader för hjälpmedel i undervisningssituationen.

Eftersom hjälpmedelsutbudet var ytterst begränsat år 1984, då de nya reglerna infördes, var inte heller kostnaden så omfattande. I slutet av 1980-talet, då datorn debuterade som ett personligt hjälpmedel, blev dock kostnadsläget bekymmersamt.

I och med Handikappreformen år 1994 infördes bl.a. två nya paragrafer, 3 b § och 18 b §, i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL Enligt dessa skall landstinget respektive kommunen, var och en inom sitt ansvarsområde enligt hälso- och sjukvårdslagen, erbjuda sina invånare hjälpmedel för den dagliga livsföringen och för egen vård och behandling. Enligt författningskommentarerna till 3 b § HSL (prop. 1992/93:159) avses med hjälpmedel för den dagliga livsföringen:

"... sådana hjälpmedel som fordras för att den enskilde själv eller med hjälp av annan skall kunna tillgodose grundläggande personliga behov

(att klä sig, äta, sköta sin hygien m.m.) förflytta sig, kommunicera med omvärlden, fungera i hemmet och närmiljön, orientera sig, sköta vardagsrutiner i hemmet, gå i skolan samt delta i sysselsättning och normala fritids- och rekreationsaktiviteter.

– – – Med normal fritid avses sådana vardagliga fritidssysselsättningar som utförs i hemmet och i närmiljön.

– – – Utanför begreppet för den dagliga livsföringen faller arbetstekniska hjälpmedel, vissa hjälpmedel som kan behövas för att genomgå yrkesinriktad rehabilitering, särskilda pedagogiska hjälpmedel inom barnomsorgen och skolan samt förbrukningsartiklar. "

Begreppet "att gå i skolan" hanteras olika i lagstiftningen. I skollagen (1985:1100) avses det offentliga skolväsendet, dvs. barn- och ungdomsskolan samt det offentliga skolväsendet för vuxna. En sådan tolkning innebär att högskola, folkbildning och privata utbildningsanordnare inte skulle omfattas. Begreppet, så som det används i HSL, har kommit att tolkas olika. Frågan om huruvida deltagande i studiecirkelverksamhet skall tolkas som studier eller fritidsaktiviteter skapar ibland osäkerhet när det gäller frågan om hur hjälpmedel skall finansieras.

Vissa hjälpmedel används i alla sammanhang, t.ex. rullstolar och hörapparater. Andra hjälpmedel används speciellt i studiesituationen som t.ex. alternativa styrsätt för datorer och anpassade dataprogram.

Skälen för regeringens bedömning: Huvudmännen för hjälpmedelsförsörjning respektive skola/utbildning gör olika tolkningar av förarbetena till Handikappreformen angående ansvarsfördelningen när det gäller hjälpmedel.

I HSL finns inte heller angivet vem som ansvarar för hjälpmedlen inom förskolan. Barnhabiliteringar och hjälpmedelsverksamhet förser barnen med hjälpmedel i hemmet medan det råder oklarheter om ansvaret angående hjälpmedel som skall användas i förskoleverksamhet, eftersom bedömningen av vad som är ett personligt hjälpmedel för daglig livsföring respektive pedagogiskt hjälpmedel görs olika.

En av de mest revolutionerande nyheterna för personer med funktionshinder är datorteknikens möjligheter inom hjälpmedelsområdet. Flera tusen studerande med olika funktionshinder har i dag tillgång till en dator med specialanpassningar som ett personligt hjälpmedel. Att kunna bedöma om ett datorprogram är ett läromedel eller ett hjälpmedel kan ibland vara svårt eftersom samma program kan innehålla båda komponenterna. Elever kan också behöva utrustning både i skolan och hemma för att kunna göra sina läxor. Reglerna tillämpas olika i dessa bedömningar samt även vid avgörandet av vad som är grundutrustning, alltså skolans ansvar, och vad som är ett personligt hjälpmedel för daglig livsföring och därmed landstingets ansvar. Om datorn bedöms som grundutrustning finns en risk att den funktionshindrade eleven tvingas dela dator med andra elever, vilket i sin tur kan innebära svårigheter för en elev som är beroende av anpassning av datorn.

Flertalet landsting förskriver i dag både dator och kringutrustning till de funktionshindrade elever som omfattades av omläggningen av skolhjälpmedelshanteringen år 1984. Landstingen gör dock olika bedömningar som ibland innebär att vissa grupper av funktionshindrade utesluts. Det kan t.ex. gälla personer med utvecklingsstörning, personer med mindre omfattande funktionshinder eller vissa andra diagnosgrupper. Datortekniken har skapat helt nya möjligheter för många handikappgrupper med diagnoser som man knappast hade någon kunskap om när förändringarna i bestämmelserna kring hjälpmedelshanteringen i undervisningen ägde rum 1984. Det gäller bl.a. barn, ungdomar och vuxna med DAMP, ADHD, autism, afasi och dyslexi. Dessa elever får i dag i regel inte en dator som ett personligt hjälpmedel. Några få landsting har på försök förskrivit en dator till studerande med grav dyslexi och DAMP, men det hör till undantagen.

Studier som bedrivs på annan ort än hemorten kan komplicera hjälpmedelsförsörjningen eftersom hemlandstinget ansvarar för hjälpmedlen. Elever i specialskolor samt riks- och regionalt rekryterande skolor kan genom landstingens olika tillämpning och tolkning av lagar, regler och överenskommelser få helt olika förutsättningar för att kunna följa undervisningen, beroende på att det är hemlandstinget som ansvarar för hjälpmedlen. Inom riksgymnasieutbildningen för rörelsehindrade elever ingår habilitering som en viktig del i verksamheten. Personalen inom sådan habiliteringsverksamhet har inte rätt att förskriva hjälpmedel. Även i denna utbildningsform ligger ansvaret hos hemlandstinget.

Förhållandevis få personer med funktionshinder går vidare till studier vid universitet och högskolor. Oftast bedrivs inte studierna på hemorten.

Vid all utbildning som sker på annan ort än hemorten kan hjälpmedel behövas på två ställen. Hjälpmedelshanteringen kan fördröjas och försvåras dels p.g.a. svårigheter i att bedöma behov på distans och dels p.g.a. oklarheter i kostnads- och ansvarsfördelningen. Det är också viktigt att uppmärksamma att inte enbart behovet av pedagogiska hjälpmedel utan även hjälpmedel i den dagliga livsföringen måste tillgodoses i dessa studiesituationer.

Ingen utbildningsform – utöver särskolan – har så stort antal studerande med olika funktionshinder som folkhögskolan. Att få tillgång till den service och det underhåll som landstingen står för när det gäller hjälpmedel, är därför av stor betydelse för folkhögskolan.

Kunskapslyftet är en statlig femårig satsning på vuxenutbildning för att höja utbildningsnivån och därmed bidra till att öka sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten. Målgruppen är i första hand arbetslösa som saknar treårig gymnasiekompetens. Kunskapslyftet, som till sitt innehåll motsvarar kommunal vuxenutbildning, har inneburit att omfattningen av upphandlad utbildning ökat. I storstäderna utgör den upphandlade utbildningen en betydande andel. Det finns skäl att tro att det kommer att bestå.

Inom ramen för Kunskapslyftet har folkhögskolorna fått statsbidrag motsvarande 10 000 årsstudieplatser för att bedriva längre folkhögskolekurser. Vid sidan av dessa kan kommunerna upphandla kurser/utbildningsplatser av folkhögskolor och studieförbund. De uppgifter

som visar att folkhögskolan har en hög andel studerande med funktionshinder baseras dock på folkhögskolans egna platser.

Kunskapslyftskommittén som enligt tilläggsdirektiv (dir. 1997:104) har i uppdrag att bl.a. rapportera om funktionshindrades deltagande i vuxenutbildning år 1999 och år 2000 har avlämnat ett delbetänkande Vuxenutbildning för alla? – Andra året med Kunskapslyftet, (SOU 1999:39). I betänkandet konstaterar kommittén att osäkerheten om landstingets ansvar för att erbjuda hjälpmedel i samband med vuxenutbildning trots förtydliganden i HSL kvarstår. Denna gränsdragningsproblematik återfinns inom de flesta vuxenutbildningsformer inte minst inom folkhögskoleområdet. Ibland uppstår också oklarheter när det gäller entreprenörers ansvar för att finansiera hjälpmedel och andra särskilda insatser för studerande med funktionshinder.

Även inom arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning (grundutbildning) finns oklarheter om ansvar och finansiering.

Regeringen avser att tillsätta en utredning som ser över hjälpmedelsförsörjningen för funktionshindrade elever inom hela utbildningsområdet. Utredningen bör lämna förslag till eventuella åtgärder. Utredningen skall omfatta förskola, förskoleklass, skola, vuxenutbildning samt högre utbildning. Bl.a. skall följande frågor klargöras:

- ansvarsfördelningen mellan de olika huvudmännen för olika skolor, utbildningsanordnare, utbildningsformer och när entreprenörer svarar för undervisningen
- kriterier för behov som skall tillgodoses.

Vidare skall definitioner, gränsdragning och ansvarsfördelning klargöras när det gäller:

- personliga hjälpmedel för den dagliga livsföringen,
- grundutrustning i skolan/undervisningsformen,
- grundutrustning respektive kringutrustning när det gäller datorer,
- läromedel och
- pedagogiska hjälpmedel.

Datorns roll som hjälpmedel skall belysas i ett framtidsperspektiv med beaktande av den tekniska utvecklingen.

10.4 Assistans vid folkhögskolor

Regeringens bedömning: Reglerna för vårdartjänstanslaget (utg.omr. 9, anslag B3) bör ändras så att anslaget finansierar assistansinsatser för samtliga studerande inom folkhögskola, som har behov av assistans, oavsett diagnos.

Bakgrund

Syftet med statsbidraget för så kallad vårdartjänst är att ge deltagare med rörelsehinder sådant stöd att de kan vistas på studieorten och genomföra studier. Folkhögskolorna i landet har ett stort och varierat kursutbud och skolorna kan i regel erbjuda anpassad undervisning, socialt stöd och en

tillgänglig miljö. Assistansstödet vid folkhögskola innehåller såväl praktisk hjälp som socialt och i viss mån pedagogiskt stöd. Folkhögskolan gör en bedömning av assistansbehovet hos den enskilde kursdeltagaren och sammantaget för alla deltagare med behov av assistans vid skolan.

I Kunskapslyftskommitténs betänkande Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet (SOU 1999:39) ges en grundlig redovisning av det ekonomiska system som finns för att finansiera stödinsatser till deltagare med olika funktionshinder inom folkhögskolan. Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) som är ansvarig myndighet disponerar två statliga anslag. Ett anslag, Bidrag för vårdtjänst m.m. (utg.omr. 9, anslag B3), finansierar bl.a. assistansinsatser och riktar sig enbart till deltagare med rörelsehinder. Det andra anslaget, Bidrag för vissa handikappåtgärder inom folkbildningen (utg.omr 17, anslag L2), det s.k. tilläggsbidraget, är avsett för stödåtgärder för deltagare med funktionshinder och kan lämnas oavsett diagnos.

Vårdtjänstanslaget i sin helhet skall förutom att finansiera handikappolitiska insatser inom folkhögskolan även finansiera assistans till studenter med rörelsehinder vid universitet och högskolor samt boende och habilitering inom riksgymnasieverksamheten för elever med rörelsehinder. Folkbildningsrådet (FBR) finansierar baskostnaderna i de särskilda merkostnader som uppstår inom folkhögskolan för utbildning av deltagare med funktionshinder, det s.k. förstärkningsbidraget. FBR har givit Sisus i uppdrag att administrera ansökningarna från folkhögskolorna vad gäller detta statsbidrag. Förstärkningsbidraget är de särskilda medel som FBR avsätter för stödinsatser riktade till deltagare med funktionshinder. Det utgör cirka 10 procent av det allmänna statsbidraget som FBR fördelar till folkhögskolorna.

Särskilda stödinsatser inom folkhögskolan för funktionshindrade deltagare finansieras alltså via tre olika anslag för vilka separata regler gäller. Administrationen och samordningen mellan de olika anslagen har förbättrats genom att Sisus har fått möjlighet att administrera ansökningar för samtliga bidrag.

Statsbidraget till vårdtjänst skall finansiera kostnader för assistans till deltagare med rörelsehinder och har därmed karaktären av att vara ett bidrag riktat till en särskild diagnosgrupp. Staten står för alla kostnader som är förbundna med vårdtjänst/assistans till folkhögskolorna som hittills har kunnat få full kostnadstäckning.

Det så kallade tilläggsbidraget är ett mer verksamhetsinriktat stöd. Bidraget finansierar till cirka 60 procent ökad lärartäthet, dvs. mindre undervisningsgrupper och till resterande del assistans, tolk och tekniska anpassningar. Bl.a. personer med psykiska funktionshinder, utvecklingsstörning och personer med förvärvade hjärnskador får del av dessa stödinsatser. Tilläggsbidraget används alltså för extra kostnadskrävande insatser, när det allmänna statsbidraget inbegripet förstärkningsbidraget inte räcker till. Belastningen på tilläggsbidraget är mycket stor och cirka tre fjärdedelar av de av folkhögskolorna sökta beloppen kan beviljas.

För att få en fördjupad kunskap om folkhögskolornas metoder och arbetssätt när det gäller assistansstöd till deltagare med olika funktionshinder, bedriver Sisus sedan januari 1998 på regeringens uppdrag en för-

söksverksamhet med samordnad statsbidragshantering avseende assistans vid två folkhögskolor. Under försöksverksamheten finansieras alla kostnader till assistans oavsett diagnos ur vårdartjänstanslaget. Syftet är bl.a. att följa om det sker förändringar i antagning av deltagare, i behovsbedömningar, i arbetssätt och i kostnader om skolorna söker statsbidrag ur ett och samma anslag. De erfarenheter Sisus redovisat hittills tyder på att det skett vissa förändringar inom de områden projektet avsåg att belysa, bl.a. har skolorna utvecklat sina metoder att bedöma assistansinsatsen utifrån behovet hos enskilda kursdeltagare.

Till skillnad från insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) är vårdartjänsten alltid förknippad med en studiesituation och riktar sig till en större personkrets än LSS/LASS. Vårdartjänsten är lättare att anpassa efter förändrade studieförhållanden. Arbetsgivaransvaret ligger hos folkhögskolan. På flera folkhögskolor med omfattande kursverksamhet för deltagare med funktionshinder finns anställda assistenter. Assistansinsatser enligt LSS/LASS har en annan konstruktion. Bl.a. är insatsen knuten till individen.

År 1997 fick Sisus i uppdrag att beskriva och analysera hur insatser enligt LSS/LASS samt andra sociala stöd påverkar behovet av de särskilda stödinsatser som Sisus ansvarar för. Av redovisningen framgår att folkhögskolorna är nöjda med Sisus stöd i form av assistans, att folkhögskolorna i huvudsak föredrar assistans finansierad via Sisus framför assistans finansierad via LSS/LASS. Det framgår att det förekommer att studerande får stöd enligt LSS/LASS men inte hur vanligt förekommande det är. Som skäl till varför skolorna föredrar att själva ansvara för att anställa assistenterna anfördes såväl pedagogiska och sociala som effektivitetsmässiga motiv.

Skälen för regeringens bedömning: Finansieringen är i dag delad mellan två olika instanser, Sisus och Folkbildningsrådet. Den är också målgruppsrelaterad och består av tre olika anslag som vart och ett ska ansökas om och särredovisas. Bidragskonstruktionen är svåröverskådlig för utbildningsanordnaren och administrativt krånglig. Det faktum att t.ex. assistans kan finansieras genom förstärkningsbidrag, tilläggsbidrag och anslag till vårdartjänst beroende på typ av funktionshinder och kostnadsbild är inte ändamålsenligt idag.

Nuvarande bidragskonstruktion stämmer inte överens med dagens handikappolitik. Regeringen erfar att bl.a. Kunskapslyftskommittén har uppmärksammat inkonsekvens och problematik kring bidragsgivningen i sitt delbetänkande (SOU 1999:39). De medel som riksdagen sammanlagt avsatte för särskilda insatser (vårdartjänst och tilläggsbidrag) för studerande med funktionshinder under år 1998 skulle ha kunnat täcka folkhögskolornas extrakostnader under året. Som en följd av att en stor del av medlen är öronmärkta för deltagare med rörelsehinder kunde folkhögskolorna dock inte utnyttja anslagen fullt ut, dvs. till andra grupper som också har behov av assistans.

Målet för ett framtida bidragssystem till assistansstöd på folkhögskolorna är en rättvisare finansiell fördelning mellan kursdeltagare oavsett funktionshinder i syfte att öka förutsättningarna för vuxna med funk-

tionshinder att studera vid folkhögskolor. Det skall även vara enkelt att förstå samt utgå från den enskilde deltagarens behov av assistans. Prop. 1999/2000:79

Ändra reglerna

Regeringen avser att ändra reglerna för bidragen så att de stämmer överens med de fastslagna handikappolitiska målen. Behovet av stöd bör vara styrande för de statsbidrag som fördelas av Sibus. Den nuvarande anslagskonstruktionen där bidraget för vårdartjänst endast riktar sig till studerande med rörelsehinder strider mot denna princip.

Ett första steg bör vara att ändra reglerna för vårdartjänstanslaget på ett sådant sätt att anslaget kan finansiera assistansinsatser för samtliga studerande vid folkhögskola som har behov av assistans oavsett diagnos. Det kan i detta sammanhang vara viktigt att definiera vad som menas med assistans. Assistansinsatserna som finansieras genom anslaget till vårdartjänst (utg.omr 9, anslag B3) skall omfatta alla typer av funktionshinder. Tilläggsbidraget (utg.omr. 17, anslag L2) skall därmed inte omfatta kostnader för assistans vid folkhögskola. De medel som riksdagen avsätter till särskilda stödinsatser för deltagare inom folkhögskolan kommer därmed att utnyttjas på ett effektivare sätt än tidigare.

Assistans vid universitet och högskolor

Högskoleverket har på uppdrag av regeringen gjort en översyn av situationen för studenter med funktionshinder inom universitet och högskolor (U98/4203/UH). Verket tar i sin rapport Högskolestudier och funktionshinder (2000:4 R) upp att problemet, som redogörs för ovan, även finns inom universitet och högskolor. Utredningen skriver bl.a. med anledning av att assistans via vårdartjänstanslaget enligt förordningen (1988:1126) med instruktion för Sibus endast avser rörelsehindrade studenter att det kan finnas många andra grupper av studenter med funktionshinder som i olika sammanhang kan behöva assistans, t.ex. studenter som är synskadade eller har psykiska funktionshinder.

I dag pågår ute på några folkhögskolor en försöksverksamhet som innebär att Sibus står för allt stöd i form av assistans oavsett art av funktionshinder. Försöksverksamheten har slagit väl ut.

Sibus använder endast en liten del av sitt anslag till studenter med rörelsehinder vid universitet och högskolor (6 miljoner kronor av totalt 200 miljoner kronor). Det kan diskuteras om assistans genom Sibus även borde kunna erbjudas de studenter med funktionshinder som har behov av sådan assistans oavsett vilket funktionshinder studenten har. Detta skulle i så fall kräva en ändring av 1 § i instruktionen för Sibus.

Högskoleverket föreslår att regeringen uppdrar åt Sibus att utreda denna fråga i samråd med högskolorna och den nationella samordnaren vid Stockholms universitet.

Regeringens bedömning: En undersökning av vilka hinder och möjligheter arbetsgivare ser för att anställa personer med funktionshinder bör genomföras under år 2000.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i olika sammanhang uttalat vikten av att personer med funktionshinder får ett kraftfullt stöd för att komma in på arbetsmarknaden och därmed minska deras arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitikens fördelningspolitiska uppdrag tydliggörs genom stora satsningar på olika arbetsmarknadspolitiska program för att underlätta och stödja funktionshindrades möjligheter att få del av arbetslivet.

Regeringen har beslutat att en intervjuundersökning av funktionshindrades situation på arbetsmarknaden skall genomföras vartannat år. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ansvarar för uppdraget. Undersökningen är en tilläggsundersökning till Arbetskraftsundersökningen (AKU) och den senaste genomfördes under fjärde kvartalet 1998.

Av utredningen framgår att funktionshindrade personer har ett lägre arbetskraftsdeltagande än befolkningen totalt. Andelen arbetslösa i arbetskraften skiljer också mellan dem med nedsatt arbetsförmåga och övriga. Av dem med nedsatt arbetsförmåga var 9 procent arbetslösa och av övriga 5 procent. Vid arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut finns för närvarande cirka 54 000 personer med funktionshinder anmälda som arbetssökande.

Då man ser på sysselsättningsgraden hos funktionshindrade män och kvinnor ser man att män med funktionshinder är sysselsatta i något större utsträckning än kvinnor. Av männen är 62 procent sysselsatta och 38 procent ej sysselsatta. Av kvinnorna är 58 procent sysselsatta och 42 procent ej sysselsatta.

Personer som invandrat har svårare än infödda svenskar med arbetshandikapp att få del av arbetsmarknadsåtgärder. De får inte heller så kallade konjunkturberoende åtgärder lika ofta som infödda. Kvinnor med utländsk bakgrund har ofta okvalificerade arbeten i service och industri, som ger upphov till arbetsskador och funktionshinder.

Regeringen anser att det är angeläget att känna till hur arbetsgivarna ser på hinder och möjligheter för anställning av personer med funktionshinder. Resultatet kan utgöra en grund för regeringens fortsatta insatser för att öka funktionshindrade personers möjligheter på arbetsmarknaden.

Åtgärder för arbete

Att kunna delta i arbetslivet, och få sin försörjning genom eget arbete har stor betydelse för människors delaktighet och självbestämmande. Målet är att funktionshindrade personer skall ha samma möjligheter som icke funktionshindrade att delta i arbetslivet. Det förutsätter att eventuella hinder undanröjs eller minskas och att kompensatoriska insatser vidtas för

att minska ojämlikheter mellan människor med respektive utan funktionshinder.

På arbetslivets område innebär det dels att människor med funktionshinder skall ha samma tillgång till generella åtgärder som andra, dels att de omfattas av särskilda stöd och insatser riktade direkt till funktionshindrade.

Lagar och regler på arbetsmarknaden får inte diskriminera människor med funktionshinder. Det är en princip att handikappaspekten skall beaktas i alla sammanhang, bl.a. vid utformningen av lagar och regelsystem. Ett ytterligare steg är att aktivt motverka diskriminering av personer med funktionsnedsättning genom lagstiftning. Sedan den 1 maj 1999 gäller lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. Diskrimineringsförbudet skall skydda såväl anställda som arbetssökande. Det gäller för hela rekryteringsförfarandet och – ifråga om anställda – arbetsgivarens beslut om befordran, utbildning för befordran, tillämpning av löne- och andra anställningsvillkor, arbetsledningsbeslut och beslut om uppsägning, avsked m.m.

Arbetssökande som har särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden skall erbjudas stöd som kan underlätta för dem att få ett arbete. Åtgärderna syftar till att stärka den enskildes konkurrensförmåga men även kompensera hindren för arbete såsom t.ex. nedsatt arbetsförmåga till följd av ett funktionshinder.

Arbetssökande som behöver längre utredning och mer omfattande vägledning eller praktik i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering kan få sådan insats vid arbetsmarknadsinstitut. Instituterna har tillgång till särskilda resurser för synskadade, döva, hörselskadade, rörelsehindrade, socialmedicinskt handikappade, psykiskt sjuka och intellektuellt handikappade.

Regeringen anser att det är särskilt viktigt att stödja och stimulera unga funktionshindrade till att våga ta steget ut på arbetsmarknaden. Skolan har i samverkan med arbetsförmedlingen ansvar för att genom olika inslag i undervisningen förbereda för och underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Särskilda arbetsförmedlingsinsatser görs i alla län för att hjälpa ungdomar med svåra funktionshinder att komma ut på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen samarbetar också med skolan vad gäller särskilda vägledningsinsatser i samband med övergången skola/arbetsliv. Avsikten är att stödja och stimulera dem till att vidga sina studie- och yrkesval.

Arbetsmarknadsutbildning och olika former av praktik ökar de arbetsökandes möjligheter att få ett lämpligt arbete. Personer med funktionshinder har generellt sett lägre utbildningsnivå än befolkningen i övrigt. Regeringen har därför ansett att det är angeläget att arbetshandikappade personer som saknar grundläggande utbildning på grundskole- och gymnasienivå och som söker arbete genom arbetsförmedlingen skall kunna få sådan utbildning som arbetsmarknadsutbildning.

Bidrag till arbetshjälpmedel är stöd som riktas särskilt till personer med funktionshinder och som syftar till att underlätta för dem att arbeta i en anpassad arbetsmiljö. Bidraget kan avse hjälpmedel i arbetet, anpassning av lokaler, verktyg eller dylikt som behövs för att en funktionshindrad person skall kunna utföra sitt arbete. Bidraget får lämnas till arbetsgivaren

eller den funktionshindrade vid nyanställning och under de första tolv månaderna av en anställning. Bidrag kan också lämnas i samband med att en funktionshindrad person deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Inom ramen för arbetsmarknadspolitiken finns också möjlighet att lämna bidrag för arbetsbiträde till en svårt funktionshindrad person om hindret förorsakar utgifter för sådant biträde i en utsträckning som väsentligt överstiger vad som kan vara normalt för befattningen eller verksamheten.

För den som är funktionshindrad och vill starta eget företag kan bidrag till näringshjälp lämnas. Bidraget får avse inskaffandet av en arbetsmaskin, verktyg eller liknande. Villkoret är att verksamheten kan förväntas ge ett väsentligt tillskott till försörjningen. Näringshjälpen får kombineras med så kallat starta eget-bidrag, vilket innebär att det utöver bidraget till bl.a. maskinutrustning också kan lämnas ersättning för försörjning under en period av sex månader, i vissa fall upp till tolv månader.

Riktade stöd till företag och särskilt anordnade arbetstillfällen

Målet är att människor med funktionshinder skall kunna arbeta på den reguljära arbetsmarknaden efter egen önskan och på samma villkor som andra. För att detta skall vara möjligt kan det ibland behövas, som framgår ovan, olika anpassningar av arbetsmiljö och övriga arbetsförhållanden. Arbetsmiljölagen anger också att arbetsmiljön skall anpassas till arbetstagarens särskilda förutsättningar. Personer med nedsatt arbetsförmåga har också ett särskilt anställningsskydd.

Anpassningar och särskilt utprovade hjälpmedel är dock inte tillräckligt för att människor med funktionshinder skall få arbete i den omfattning som de önskar. Också i gynnsamma konjunkturlägen och när efterfrågan på arbetskraft varit stor har personer med funktionshinder ofta haft stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Inom ramen för arbetsmarknadspolitiken har detta mötts med olika former av riktade stöd till företag som syftar till att just personer med funktionshinder skall komma ifråga för anställning.

Den mest omfattande åtgärden är anställning med lönebidrag som under 1998 omfattade cirka 50 000 personer. Anslaget Åtgärder för arbetshandikappade som till övervägande del används för lönebidrag ökade år 1999 med 120 miljoner kronor. Riksdagen har på förslag av regeringen beslutat om en ytterligare höjning med 30 miljoner kronor för budgetåret 2000, vilket motsvarar kostnader för cirka 1000 anställningar med lönebidrag. Arbetsmarknadsverket har också ett särskilt uppdrag att se över lönebidragshanteringen för att utveckla metoder och effektivisera åtgärden. Uppdraget skall slutredovisas i början av år 2001. Vidare har Ekonomistyrningsverket (ESV) fått i uppdrag att i samråd med AMS, utveckla styrningen och uppföljningen av anslagsmedlen.

Lönebidraget lämnas till arbetsgivaren som anställer en funktionshindrad person och syftar till att bereda anställning åt arbetshandikappade där övriga åtgärder visat sig otillräckliga. Det är också möjligt att lämna bidrag för att underlätta för en anställd att återkomma i arbete efter att ha uppburit helt sjukbidrag.

Lönebidragets storlek bestäms med hänsyn tagen till den arbetshandikappade personens arbetsförmåga och graden av funktionsnedsättning relaterat till det arbete som skall utföras. Villkoret för att lönebidrag skall kunna lämnas till en arbetsgivare är att lön och andra anställningsförmåner följer kollektivavtal eller att lönen och förmånerna är jämförbara med förmåner inom branschen.

Regeringen har även infört ett förstärkt anställningsstöd som innebär en kraftig skatterabatt till arbetsgivare som anställer personer som är långtidsinskrivna eller har varit i skyddad anställning. Arbetshandikappade kan få del av denna åtgärd då gruppen är överrepresenterad bland de långtidsinskrivna.

Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) är en åtgärd som bygger på metodiken Supported Employment. Den enskilde får en särskild stödperson som på ett metodiskt och systematiskt sätt introducerar på arbetsplatsen och i arbetsuppgifterna. Det särskilda stödet skall rikta sig såväl till den funktionshindrade som till arbetsplatsen. Åtgärden har främst visat sig vara värdefull för personer med psykiskt eller intellektuellt arbetshandikapp som har stort behov av individuellt stöd.

Samhallkoncernen har till uppgift att skapa meningsfullt och utvecklande arbete för arbetshandikappade där behoven finns. Rekryteringen till Samhall skall till minst 40 procent ske från grupperna utvecklingsstörda, psykiskt sjuka och flerhandikappade. Arbete inom Samhall räknas i anställningsskyddslagens mening som skyddat arbete och är undantaget från den lagens tillämpningsområde. I praktiken, genom kollektivavtal, har arbetshandikappade anställda i Samhallkoncernen ett fullgott anställningsskydd. Av avtalet mellan staten och Samhall framgår att minst 5 procent av de arbetshandikappade anställda skall lämna koncernen för arbete på den reguljära arbetsmarknaden under år 2000

En ytterligare form av skyddat arbete är Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare. Främst är det kommuner som anordnar dessa arbetstillfällen. Drygt 5000 personer fick del av denna anställning 1998.

Många funktionshindrade personer är utan arbete

Trots den stora variation i åtgärder som arbetsmarknadspolitiken har att erbjuda för att underlätta för personer med funktionshinder att bli delaktiga i arbetslivet så står en stor andel utanför arbetsmarknaden. Förändrade regler och utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet har inneburit att antalet möjliga arbetsuppgifter begränsats för personer med funktionsnedsättningar. En förskjutning från fasta anställningar till olika slag av tidsbegränsade anställningar pågår. Det ställer krav på omställning till nya arbetsuppgifter och nya arbetsförhållanden. Omställning till nya arbetsrelationer, många kund- och servicekontakter och snabba förändringar i teknologi ställer nya kompetenskrav främst i psykologiskt och psykosocialt avseende. Den långvariga arbetslösheten har skapat en allt tydligare tudelning av arbetsmarknaden, där å ena sidan växande grupper, bl.a. de funktionshindrade, ställs utanför arbetslivet och å andra sidan brist på arbetskraft. Riskerna för att allt fler utestängs från arbetsmarknaden ökar. Arbetsmarknadsstyrelsens undersökning Svaga grupper bland

arbetsförmedlingens sökande – omfattning och hinder (AMSUra 1998:11) pekar på särskilda svårigheter för bl.a. arbetshandikappade.

Regeringen menar att en avgörande faktor för att nå ökad och långsiktig hållbar tillväxt och sysselsättning är att väl tillvarata landets mänskliga resurser. För att kunna föreslå adekvata och effektiva åtgärder har Näringsdepartementet beslutat att starta ett särskilt projekt med uppgift att i ett sammanhang och ur ett tillväxtperspektiv kartlägga och analysera hur kön, klass, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder påverkar enskildas möjligheter på arbetsmarknaden och till eget företagande samt hur mångfald kan påverka tillväxten. Utifrån en sådan analys skall åtgärder föreslås som eliminerar hinder och leder till ökad tillväxt. Ett nationellt program skall tas fram. Projektet skall särskilt se till att frågor rörande företagandets villkor för olika grupper, behov av att bryta segregeringade mönster på arbetsmarknaden och diskriminering i näringsliv och på arbetsmarknaden belyses. Senast den 1 december 2000 skall arbetet vara redovisat.

Regeringen anser att det är angeläget att få kunskap om hur arbetsgivarna ser på möjligheten att tillvarata den kompetens som funktionshindrade representerar. Ett antal arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att underlätta för funktionshindrade på arbetsmarknaden finns och det är viktigt att såväl funktionshindrade som arbetsgivare har kunskap om dessa möjligheter. Regeringen vill också ha arbetsgivarnas syn på det regelverk som styr dessa åtgärder. En intervjuundersökning med ett lämpligt antal arbetsgivare vid små- och medelstora företag kan ge denna kunskap. Regeringen har även initierat en konferensserie om funktionshindrade på arbetsmarknaden under år 2000 i avsikt att öka arbetsgivarnas intresse för att anställa personer med funktionshinder.

Medicinska kontroller i arbetslivet

Handikappombudsmannen framförde i den årsrapport som överlämnades 1998 att användningen av medicinska kontroller och test i arbetslivet borde begränsas och i lag förtydligas. Handikappombudsmannen pekar på att risken för att sådana kontroller kan missbrukas och därmed utgöra ett särskilt hot mot personer som har anlag för någon sjukdom eller funktionsnedsättning.

I september 1994 tillsattes en särskild utredare för att utreda vissa frågor om medicinska kontroller i arbetslivet. Bakgrunden till utredningen var bl.a. de risker för utslagnings- och utestängningseffekter som medicinska kontroller kunde innebära i det då rådande arbetsmarknadsläget. Utredaren redovisade i april 1996 sitt arbete i betänkandet Medicinska undersökningar i arbetslivet (SOU 1996:63). Utredaren bedömde att de dåvarande förhållandena inte motiverade någon begränsande lagstiftning vad gäller sedvanliga medicinska undersökningar i samband med eller under anställningen. Betänkandet har remissbehandlats. Flera av remissinstanserna anser att frågan om en reglering av medicinska kontroller borde utredas ytterligare.

Regeringen har den 23 september 1999 beslutat att tillkalla en särskild utredare för att se över behovet av lagstiftning eller andra åtgärder för att

stärka skyddet av den enskildes personliga integritet i arbetslivet. I översynen skall i första hand ingå frågor om användning av drogtestar och andra medicinska kontroller samt frågor om användning av persondatorer, e-post och internet i arbetet. Även andra integritetsfrågor som kommer upp under utredningsarbetets gång och där skyddet för den personliga integriteten i arbetslivet kan vara allvarligt hotat skall tas upp av utredaren. Behovet av skydd för arbetssökande skall särskilt belysas.

Utredaren skall utnyttja det arbete som utförts av tidigare utredningar och beakta det underlag som redan finns, t.ex. i betänkandet Medicinska undersökningar i arbetslivet (SOU 1996:63). Utredningen skall överlämnas till regeringen senast den 1 april 2001.

12 Habilitering och rehabilitering

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att kartlägga på vilket sätt landstingens barn- och ungdomshabiliteringar är tillgängliga för barn och ungdomar med olika funktionshinder i olika åldrar. Kartläggningen bör även omfatta samverkan med andra verksamheter kring utformningen och innehållet i de samlade sociala, pedagogiska, psykologiska och medicinska insatserna till barnen och ungdomarna och deras familjer.

Skälen för regeringens bedömning: Med habilitering och rehabilitering avses planerade och från flera kompetensområden sammansatta åtgärder, bl.a. medicinska, pedagogiska, sociala, tekniska och arbetsinriktade insatser. Syftet med habilitering och rehabilitering är att ge den enskilde möjlighet att återvinna respektive utveckla bästa möjliga funktionsförmåga och välbefinnande. Framförallt bör åtgärderna leda till en väsentligt ökad livskvalitet.

I samband med handikappreformen år 1994 tillfördes hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL två nya paragrafer 3 b och 18 b §§. Dessa tydliggör sjukvårdshuvudmännens ansvar för habilitering, rehabilitering och hjälpmedel för funktionshindrade samt för landstingens del även tolktjänst för döva. Av bestämmelserna framgår att habilitering och rehabilitering skall planeras i samverkan med den enskilde och planerade och beslutade insatser skall framgå av en plan. Syftet med tilläggen var att säkra enskildas tillgång till fullgod habilitering och rehabilitering samt att utjämna skillnader mellan olika delar av landet och mellan tillgången till habiliterings- och rehabiliteringsinsatser för olika grupper av funktionshindrade.

Handikappreformen

Inom ramen för handikappreformen beslutade riksdagen också om ett tidsbegränsat stimulansbidrag under åren 1994–1997. Syftet med stimulansbidraget var att påskynda utvecklingen av habilitering och rehabilite-

ring samt att minska de geografiska skillnaderna och skillnaderna mellan olika grupper. Socialstyrelsen fick i uppdrag att fördela medlen samt att följa upp bidragets användning och effekter. Socialstyrelsen skriver i sin slutrapport Socialstyrelsen följer upp och utvärderar (1998:7) att stimulansbidraget åstadkommit en ökad medvetenhet om behov och nytta av habilitering och rehabilitering inom och i nära anslutning till hälso- och sjukvården. Detta har i sin tur lett till att ojämnheter över landet till viss del minskat och en ökad livskvalitet för många enskilda brukare, bl.a. genom att det stimulerat till tidiga åtgärder. Nya vård- och rehabiliteringsprogram har också utarbetats.

Tidigare utredningar

Socialstyrelsens utvärdering visar samtidigt att det fortfarande finns många som inte får sina habiliterings- och rehabiliteringsbehov tillgodosedda tillräckligt väl och att många områden därför behöver utvecklas ytterligare. Detta gäller både barn och vuxna. Exempel på eftersatta områden är rehabilitering för äldre med funktionshinder, personer med klassiska neurologiska sjukdomar som MS och Parkinsons sjukdom samt insatser för unga vuxna med funktionshinder. Behovet av utveckling av habiliteringen för barn och ungdomar med funktionshinder har också framhållits i flera utredningar och rapporter.

En grundläggande förutsättning för en bra habilitering eller rehabilitering är bemötandet av den enskilde och att hänsyn tas till den enskildes egna önskemål vid planeringen av insatserna. Såväl Bemötandeutredningen som t.ex. utvärderingar från Riksförbundet för rörelsehindrade barn, ungdomar och vuxna (RBU) visar på brister i bemötandet. Enligt RBU är föräldrarna framförallt missnöjda med tillgänglighet, kontinuitet och tiden som personalen har till förfogande för barn och familj. Föräldrar till barn med omfattande funktionshinder och stora omvårdnadsbehov är generellt mer missnöjda än andra, eftersom behoven och kraven är större både vad gäller resurser och specialistkompetens.

Socialstyrelsen har kartlagt habiliteringen samt insatsen råd och stöd enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) för barn och ungdomar upp till 18 år under år 1996. Denna kartläggning bekräftar bilden av att det ser mycket olika ut i landet både beträffande vem som får vad och varifrån man får sina insatser. Socialstyrelsen visar också på stora skillnader mellan landstingen i fråga om hur de använder resurserna för habilitering respektive insatsen råd och stöd. Socialstyrelsen konstaterar att en mer grundläggande kartläggning bör genomföras för att analysera kvaliteten i habiliterings- samt råd- och stödverksamheterna.

Även utredningen om funktionshindrade elever i skolan uppmärksammade i sitt slutbetänkande Funkis – funktionshindrade elever i skolan (SOU 1998:66) habiliteringen för barn och ungdomar och dess betydelse, bl.a. för framgångsrika specialpedagogiska insatser och handledning till skolan. Utredningen konstaterade att den traditionella habiliteringen inom alla landsting främst riktade sig till barn och ungdomar med rörelsehinder respektive utvecklingsstörning med och utan ytterligare funktionshinder.

Habiliteringsinsatserna avtar med tilltagande ålder. Framförallt är det förskolebarn som får stöd. De remissinstanser som yttrat sig i frågan stödjer utredningens förslag om en översyn av habiliteringsverksamheten.

Prop. 1999/2000:79

Slutsatser

En viktig slutsats som kan dras av de uppföljningsresultat som beskrivits ovan är att det fortfarande finns många som inte tillräckligt väl får sina rehabiliterings- och habiliteringsbehov tillgodosedda och att många områden behöver utvecklas ytterligare. När det gäller barn och ungdomar med funktionshinder handlar det om individer i utveckling. Det är angeläget med tidigt insatta åtgärder även där omfattningen och varaktigheten av funktionshindret är svårbedömt. Insatser till barnen kan ofta ha mycket långsiktiga och i många fall även förebyggande effekter. Stödet måste inriktas på barnens och ungdomarnas hela utvecklingsperiod. Det finns därför, enligt regeringens bedömning, behov av att i första hand närmare kartlägga vilka grupper av barn och ungdomar som får respektive saknar habilitering och inom vilka områden som de inte har tillgång i tillräcklig omfattning till den habilitering de behöver. En sådan kartläggning bör även belysa kvaliteten i de insatser som ges. Enligt regeringens bedömning bör också ett förtydligande göras i LSS när det gäller syftet med insatsen rådgivning och annat personligt stöd och på vilket sätt insatsen kan vara ett komplement till åtgärder som ges enligt annan lagstiftning. Regeringen har behandlat den frågan i kapitel 8 i denna proposition.

Mot denna bakgrund avser regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att barn och ungdomar med olika funktionshinder och i olika åldrar skall få bättre tillgång till den nuvarande habiliteringen och rehabiliteringen. I det sammanhanget skall Socialstyrelsen också undersöka hur habiliteringen samverkar med andra verksamheter kring utformningen och innehållet i de samlade sociala, pedagogiska, psykologiska och medicinska insatserna till barnen och ungdomarna och deras familjer.

13 Individuella planer och samverkan

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör noga följa utvecklingen när det gäller kommunernas och landstingens arbete med individuella planer enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt individuella habiliterings- och rehabiliteringsplaner enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL för personer med funktionshinder. Socialstyrelsen bör också följa hur detta arbete samordnas med andra kompetens- och verksamhetsområden. Socialstyrelsen bör förstärka och intensifiera sina rådgivnings- och informationsinsatser till huvudmännen om handläggning av och modeller för individuella planer enligt LSS och HSL och på det sättet medverka till att sådana planer upprättas i större utsträckning än för närvarande.

Handikappombudsmannen bör inom ramen för sitt informationsansvar samlat redovisa de insatser som finns för barn och ungdomar med funktionshinder och deras familjer.

Prop. 1999/2000:79

Skälen för regeringens bedömning

Individuella planer i olika former

Enligt 10 § LSS kan den enskilde begära att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med den det gäller. Kommunen har enligt 14 § LSS ansvar för att insatser som tas upp i den individuella planen samordnas. Även åtgärder som vidtas av andra än kommunen eller landstinget skall redovisas. Planen skall omprövas förlöpande och minst en gång om året. Syftet med planen är att den enskilde skall ges inflytande och överblick över de olika åtgärder och insatser som rör honom eller henne och bör omfatta olika behov som kan tillgodoses genom insatser från olika kompetens- och verksamhetsområden också utanför kommunen.

I 3 b § HSL regleras landstingens ansvar för bl.a. habilitering, rehabilitering och hjälpmedel. Tredje stycket lägger fast ett särskilt krav på landstingen att ta fram en individuell plan över planerade och beslutade insatser för personer med funktionshinder. Planen skall avse habilitering, rehabilitering och hjälpmedel. Syftet med planen är att samordna de olika habiliterings-, rehabiliterings- och hjälpmedelsinsatser som den enskilde kan behöva. Av planen bör syftet och målen med insatserna framgå. Ansvaret för planen ligger på sjukvårdshuvudmannen.

I propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd (1998/99:105) framhölls dessutom behovet av en medveten planering och utvärdering av åtgärderna till elever i behov av stöd utifrån elevens hela skolsituation och att åtgärdsprogram bör finnas i alla skolformer i det offentliga skolväsendet.

Samverkan

De individuella planerna enligt LSS och HSL utgör en viktig grund både för samverkan mellan olika nivåer och enheter inom kommun och landsting och mellan olika huvudmän. För den enskilde räcker det inte att de olika delarna i kedjan fungerar var och en för sig. Också samspelet mellan de olika delarna måste fungera. Om t.ex. skolan upprättar ett åtgärdsprogram för en elev eller sjukvården en behandlingsplan är det viktigt att denna ingår i den individuella planen enligt LSS eller samordnas med den på annat sätt. På motsvarande sätt kan andra planer eller program bli en del av eller samordnas med den individuella planen. Om den enskilde inte omfattas av LSS kan t.ex. habiliteringsplanen med dennes medgivande ges samma sammanhållande funktion.

Både Socialstyrelsen och Handikappombudsmannen, liksom handikapporganisationerna, har i rapporter beskrivit hur omfattande antalet kontakter med myndigheter och andra instanser kan vara för barn med funktionshinder och deras föräldrar.

Handikappombudsmannen beskriver t.ex. i sin rapport till regeringen för år 1998, Efter fem år med FN:s standardregler, en mamma som konstaterat att familjen haft närmare hundra kontakter med anledning av barnets funktionshinder. De konstaterar också att många föräldrar bollas mellan olika myndigheter och instanser och mängden olika lagar försvårar en överblick över ansvarsfördelningen som inte alltid är klar. Föräldrarna måste ofta fungera som spindeln i nätet och ständigt vara pådrivande för att barnet skall få det stöd det behöver. Socialstyrelsen konstaterar i Handikappreformens slutrapport år 1997 att vissa föräldrar har ett behov av ombud som för barnets och familjens talan eller fungerar som psykologiskt stöd som skulle underlätta tillvaron betydligt. Bemötandeutredningen drar samma slutsats i sitt betänkande. Regeringen föreslår därför i kapitel 8.6 att särskilda medel ställs till handikapporganisationernas förfogande för att pröva hur ett personligt brukarstöd kan utformas, organiseras och finansieras. Det är regeringens förhoppning att en sådan verksamhet kan bidra till ett bättre stöd för den enskilde eller dennes familj.

Socialstyrelsens utvärdering av handikappreformen och psykiatrireformen samt andra studier visar att få individuella planer har upprättats i kommuner och landsting och att samverkansfrågorna generellt måste få en centralare roll. Orsaken till att planer var så sällsynta uppges bl.a. vara att det saknas riktlinjer, tidsbrist, informationsbrist, att den enskilde/familjen inte frågar efter någon plan eller orkar delta i fler möten, att det förekommer så många andra planer eller att det helt enkelt inte behövdes någon individuell plan. Att samverkan brister beror bl.a. på olika förhållningssätt, kulturella skillnader och språk i de olika verksamheterna. En studie från RBU visar att ca 68 procent av de föräldrar som deltagit i en enkätundersökning inom ramen för Livsvillkorsprojektet är missnöjda med myndigheternas samarbete sinsemellan.

Modeller för planering och samverkan

Regeringen anser att det är oroande att arbetet med individuella planer och former för samarbete och samverkan inte utvecklats i den takt som är önskvärd. Socialstyrelsen presenterade för några år sedan ett förslag till processinriktad arbetsmodell för individuella planer som prövats i praktiken i Göteborg. Erfarenheterna från Göteborgsprojektet visar att ett sådant arbetssätt leder till ett ökat inflytande och ökad delaktighet för den enskilde men att samverkan ännu inte blivit en självklarhet. Inom ramen för psykiatrireformen prövades samverkansmodeller bl.a. i form av behandlingsteam och vårdplaneringsteam. I den sistnämnda modellen planeras insatserna i partssammansatta vårdlag och vårdavtal sluts med berörda aktörer. I Norge utarbetar Sosial- og helsedepartementet en vägledning till kommunerna om användandet av ansvarsgrupper eller andra samverkanslösningar som t.ex. kontaktpersoner. Med ansvarsgrupper avses samordning av kommunala tjänster till personer med funktionshinder. En ansvarsgrupp enligt den norska modellen består av de fackpersoner som har mest kontakt med den funktionshindrade tillsammans med denne och eventuellt berörda. För att ansvarsgruppen skall kunna fatta

beslut om samordning bör de personer som ingår i gruppen ha befogenhet att fatta beslut å sin verksamhets vägnar. Den funktionshindrade bör dessutom ha en kontaktperson i gruppen.

Socialstyrelsens roll

Det är angeläget att Socialstyrelsen noga följer utvecklingen när det gäller kommunernas och landstingens arbete med individuella planer enligt LSS och behandlings- eller rehabiliteringsplaner enligt HSL och hur arbetet samordnas med andra kompetens- och verksamhetsområden. Socialstyrelsen skall förstärka och intensifiera sina rådgivnings- och informationsinsatser till huvudmännen om handläggning av och modeller för individuella planer enligt LSS och HSL och på det sättet medverka till att sådana planer upprättas i större utsträckning än för närvarande.

Information om funktionshindrade barns rättigheter

Socialstyrelsen konstaterade i sin uppföljning av handikappreformen att informationen från kommunerna om LSS var bristfällig. Personer med omfattande funktionshinder har ofta stora svårigheter att själva söka upp och ta del av information. Bristande kunskap om det stöd som finns gör det svårt för den enskilde att söka lämpliga insatser. Handikappombudsmannen framhåller i rapporten till regeringen för år 1998 att föräldrar till barn med funktionshinder ofta får föra en kamp både för att få information om sina rättigheter och för att få de insatser man har behov av. Barnen och deras familjer berörs av ett flertal lagar och det är svårt att få en överblick över innehållet i lagstiftningen.

Enligt FN:s standardregler bör människor med funktionshinder och, där det anses lämpligt deras familjer, få full information om sina rättigheter. I Norge och Finland finns häften som beskriver rättigheterna för barn och unga med funktionshinder i respektive land. Regeringen bedömer att det bör ligga inom Handikappombudsmannens ansvarsområde att utveckla motsvarande information om rättigheterna, i första hand för barn och ungdomar med funktionshinder och deras familjer, i Sverige.

14 Statsbidrag till handikapporganisationerna

Regeringens bedömning: Anslaget B 5 Bidrag till handikapp- och pensionärsorganisationer bör den 1 juli år 2000 tillföras 14 miljoner kronor som bör fördelas till handikapporganisationerna andra halvåret 2000. Från 1 januari år 2001 bör ytterligare 14 miljoner kronor tillföras, vilket innebär en sammanlagd nivåhöjning med 28 miljoner kronor per år. Därutöver bör anslaget den 1 juli år 2000 tillföras ett engångsbelopp om 5,5 miljoner kronor för att underlätta övergången till nytt bidragssystem.

Sedan 1960-talet har staten gett stöd till handikapporganisationernas allmänna verksamhet. Bidraget till handikapporganisationerna höjdes successivt fram till år 1994 men har sedan dess legat på oförändrad nivå. Under samma tidsperiod har antalet handikapporganisationer ökat kraftigt. Cirka 70 handikapporganisationer sökte år 1999 bidrag hos Socialstyrelsen till sin allmänna verksamhet. Av dem har cirka en tredjedel bildats under 1990-talet. Sammanlagt har organisationerna nu omkring 500 000 medlemmar och drygt 3 000 läns- och lokalföreningar.

Budgetåret 1973/74 fördelades sammanlagt knappt 4 miljoner kronor till 24 riksorganisationer inklusive samarbetsorganet Handikappförbundens Samarbetsorgan (HSO). År 1999 har 44 organisationer inklusive HSO fått nästan 130 miljoner kronor för motsvarande ändamål.

Regeringen beslutade den 25 juni 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över statsbidragen till handikapporganisationerna (dir. 1998:57). Orsaken var bl.a. det ökande antalet handikapporganisationer som sökte bidrag. Genom tilläggsdirektiv den 27 maj 1999 (dir. 1999:41) fick utredaren i uppdrag att redovisa hur handikapporganisationerna använt erhållna statsbidrag fördelat på kvinnor och män. Utredaren överlämnade i juli 1999 betänkandet (SOU 1999:89) Statsbidrag till handikapporganisationer. Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen utfärdade den 20 januari år 2000 en ny förordning (SFS 2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer som skall träda i kraft den 1 juli år 2000. I motiven till förordningen (Fm 2000:1) framhåller regeringen bl.a. att av organisationernas redogörelse till Socialstyrelsen bör det framgå hur fördelningen av män och kvinnor är bland medlemmarna, hur könsfördelningen är i de beslutande organen samt vilka ansträngningar som har gjorts för att rekrytera medlemmar med utländsk bakgrund.

Skälen för regeringens bedömning: Handikapprörelsen är en viktig folkrörelse som berikar demokratin och som det därför är ett samhällsintresse att stödja. Många av medlemmarna i handikapporganisationerna har till följd av sina funktionshinder svårt att som enskilda personer göra sig hörda, men de kan göra det samfällt genom sina organisationer. Handikapprörelsen gör en viktig samhällsinsats bl.a. genom att följa och rapportera om livsvillkoren för funktionshindrade, peka på behov och brister, föreslå lösningar och medverka både i debatten och i det konkreta arbetet för att bygga ett samhälle för alla. Dessa insatser är en förutsättning för förverkligande av de handikappolitiska målen full delaktighet och jämlikhet för personer med funktionshinder. Handikapporganisationerna kan också ses som en kanal mellan samhällets beslutsfattare och myndigheter å ena sidan och enskilda personer med funktionshinder å andra sidan, där informationen går i båda riktningarna.

Stödet till handikapporganisationerna är således betydelsefullt ur demokratisk synpunkt och för att göra det möjligt för handikapporganisationerna att bidra i arbetet med att förverkliga de handikappolitiska målen.

Frågan om stöd till handikapporganisationer behandlas i FN:s standardregler. Enligt dessa bör staterna ekonomiskt och på annat sätt uppmuntra och stödja att handikapporganisationer bildas av människor med

funktionsnedsättning, deras familjemedlemmar och/eller företrädare samt att de stärks (regel 18).

Bidraget till handikapporganisationernas allmänna verksamhet bör höjas med 14 miljoner kronor som skall fördelas det tredje och fjärde kvartalet år 2000. För år 2001 bör ytterligare 14 miljoner kronor tillföras, vilket innebär en sammanlagd nivåhöjning av 28 miljoner kronor per år.

Övergången till bidragsregler enligt den nya förordningen den 1 juli år 2000 kan för ett fåtal organisationer medföra väsentliga svårigheter under en period när organisationerna tvingas anpassa sin verksamhet till ändrade ekonomiska förutsättningar. Ett engångsbelopp på 5,5 miljoner kronor bör tillföras den 1 juli år 2000 för att underlätta övergången till de nya reglerna. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att fördela dessa medel till det fåtal organisationer som visar sig få störst svårigheter vid övergången.

15 Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser

Förslagen i propositionen är av olika karaktär. De första träder i kraft redan den 1 juli år 2000 medan många börjar förverkligas under år 2001. Ytterligare några av förslagen införs successivt under flera år.

Nationellt tillgänglighetscenter

Ett nationellt tillgänglighetscenter bör skapas med uppgift att vara ett rådgivande organ i tillgänglighetsfrågor. Arbetet bör koncentreras till kunskapsuppbyggnad, rådgivning, utveckling och samverkan..

Handikappombudsmannen bör tillföras ökade resurser för att kunna fullgöra dessa uppgifter. För detta bör 7 miljoner kronor avsättas fr.o.m. budgetåret 2001.

Finansiering: Inom ramen för de medel som anvisats för särskilda åtgärder inom handikappområdet under anslag B 2 Vissa statsbidrag inom handikappområdet, utg.omr. 9.

Ökad tillgänglighet i offentlig miljö

Enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser bör vara åtgärdade vid utgången av år 2010. Bestämmelser med den innebörden bör föras in i PBL med ikraftträdande den 1 januari 2001. Mer preciserade krav på tillgänglighet bör ställas vid nybyggnad och ändring av allmänna platser. Boverket bör få i uppdrag att utarbeta förslag till vad som skall betraktas som enkelt åtgärdade hinder och kravnivåer vid nybyggnad och ändring. Åtgärderna riktar sig såväl till kommunsektorn som till privata fastighetsägare som äger lokaler dit allmänheten har tillträde.

Regeringen avser att under hösten 2000 återkomma med lagförslag i frågan.

Finansiering: Regeringen gör bedömningen att finansieringsprincipen ej skall tillämpas. Inga statliga medel tillförs då åtgärderna i stor utsträckning kan genomföras i samband med ordinarie underhållsarbete.

Ökad tillgänglighet till transportsystemet

Regeringen gör följande bedömning i propositionens avsnitt om kommunikationer:

- tillgängligheten till transportsystemet bör fortlöpande förbättras och beaktas vid all planering och upphandling av infrastruktur, färdmedel, trafik och övriga tjänster,
- arbetet för ökad tillgänglighet bör vägledas av att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindrade år 2010. Med detta mål som utgångspunkt skall en trafikslagsövergripande planering genomföras, där kollektivtrafik med stort utbud och resande prioriteras,
- gällande föreskrifter om tillgänglighet för funktionshindrade till färdmedel inom olika trafikslag bör ses över och skärpas, i de fall det bedöms nödvändigt.

En trafikslagsövergripande plan måste göras innan det är möjligt att beräkna vilka resurser som krävs för att kollektivtrafiken skall vara tillgänglig år 2010. En hel del, dock inte tillräckligt, har redan gjorts för att göra kollektivtrafiken tillgänglig. En lag om handikappanpassad kollektivtrafik gäller sedan år 1979, men föreskrifterna som reglerar kravnivåerna har inte förändrats sedan år 1985. Nya föreskrifter är därför en viktig del i planeringen.

Skärpta föreskrifter kommer att kräva investeringar i fordon och infrastruktur men även ge upphov till en del kostnader som har att göra med höjd kvalitet i trafik och tjänster. Innan myndigheterna har utarbetat förslag till föreskrifter och andra åtgärder som bör införas och angett tidpunkt för och i vilken takt det skall ske, är det inte möjligt att närmare beräkna vilka kostnader som kommer att uppstå. Förslag till plan och skärpta föreskrifter kan presenteras tidigast om ett år. Beslut om föreskrifter kan fattas tidigast våren 2001 och ikraftträdandet sker då tidigast år 2002.

Det mest specifika målet bland förslagen är att kraven på tillgänglighet skall skärpas för kollektivtrafiken i tätort och att nya föreskrifter skall införas år 2003. Huvuddelen av kollektivtrafiken i tätort sker med buss. Eftersom nästan alla nya bussar som köps för att användas i tätort är av s.k. låggolvstyp är förutsättningarna goda för att kunna göra busstafiken i dessa områden helt tillgänglig. För exempelvis personer med rollator eller rullstol krävs endast montering av manuella ramper.

Att förse alla de 3 500 bussarna i tätortstrafik med manuella ramper kostar knappt 20 miljoner kronor (5 000 kronor per ramp). Om två tredjedelar av de 4 500 bussar som kör i landsbygdstrafik förses med liftar till en kostnad av 100 000 kronor blir den sammanlagda kostnaden för det ca 300 miljoner kronor. Detta bedömer regeringen är fullt möjligt att inom befintliga ekonomiska ramar genomföra till år 2003, åtminstone vad avser bussar i regional trafik.

Även tåg och plattformar behöver anpassas. Den lokala och regionala tågtrafiken är dock under snabb omvandling. Nya fordonstyper med bättre tillgänglighet utvecklas och köps in. Det är därför svårt att nu beräkna behovet av investeringar för ökad tillgänglighet i tågtrafiken.

Kostnader tillkommer även för att göra huvuddelen av den interregionala trafiken tillgänglig.

Sannolikt krävs de största resurserna för åtgärder på färdmedlen, även om behoven är mindre än för bussar och tåg.

Från år 1998 t.o.m. år 2002 finns ett statsbidrag på 1,5 miljarder kronor till förfogande för att göra fordon, terminaler m.m. i den lokala och regionala kollektivtrafiken mer tillgängliga än vad som krävs enligt gällande föreskrifter. Statsbidraget samfinansieras med trafikhuvudmännen i länen.

Efter år 2002 kommer det att återstå en del brister som behöver åtgärdas, främst på den regionala och interregionala kollektivtrafikens område.

Finansiering: Inga nya statliga medel tillförs utöver det statsbidrag som redan finns.

Bostadsanpassningsbidrag

Ändring av reglerna föreslås med innebörden att vid köp eller byte av bostad skall bidrag kunna lämnas till åtgärder som inte är kostnadskrävande även om det inte finns några särskilda skäl för att välja en bostad som kräver anpassning. Kommunerna kompenseras nu för kostnader för bostadsanpassning via det generella statsbidraget till kommunerna.

Kostnaden för ändrade regler beräknas till 240 000 kronor årligen.

Finansiering: Inga nya statliga medel tillförs.

Alternativ telefoni

Förslaget innebär en satsning på ny teknik, varför ytterligare 5 miljoner kronor fr.o.m. år 2001 bör tillföras anslaget B6 Ersättning för texttelefoner, utg.omr. 9.

Finansiering: Medel som anvisats för särskilda åtgärder inom handikappområdet under anslag B2 Vissa statsbidrag inom handikappområdet, utg.omr. 9.

Insatser på kulturområdet

Statens kulturråd bör få disponera ytterligare 7,5 miljoner kronor fr.o.m. år 2001 för genomförande och utvidgning av handlingsprogrammet för ökad tillgänglighet.

Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur (LL-stiftelsen - Centrum för lättläst) bör få disponera ytterligare 500 000 kronor från år 2001 för genomförande av projekt för att öka tillgängligheten till litteratur. Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) bör i samma syfte få ett tillskott med 2 miljoner kronor. Således bör sammanlagt 10 miljoner kronor årligen avsättas för kulturinsatser fr.o.m. år 2001.

Finansiering: Medel som anvisats för särskilda åtgärder inom handikappområdet under anslag B2 Vissa statsbidrag inom handikappområdet, utg.omr. 9.

Bättre bemötande

- I propositionen föreslås att länsstyrelsen skall verka för att kommuner och landsting planerar för att tillgodose framtida stöd-, service- och biståndsbehov enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL). Vidare föreslås att länsstyrelsen får förelägga en kommun vid vite att verkställa lagakraftvunna domar som ger den enskilde rätt till viss insats. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har år 1999 tillförts medel för att förstärka och intensifiera tillsynen av vården av äldre och funktionshindrade personer. En del av dessa resurser bör kunna användas för att ge länsstyrelserna en mer aktiv roll när det gäller att föregripa s.k. domstolstrots. Därutöver bör ytterligare 2 miljoner kronor avsättas under år 2001 som en engångssatsning för att tillgodose länsstyrelsernas behov av kompetens för de nya uppgifterna.
- Regeringen föreslår att huvudmännen prövar modeller för klagomålshantering som ger den enskilde möjlighet att framföra klagomål, kritik och synpunkter på myndigheters bemötande till ett forum som står utanför berörd myndighets ordinarie organisation. Inga statliga medel tillförs.
- Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Sibus, bör utarbeta och ha ansvar för ett nationellt program för kompetensutveckling som bör ligga till grund för lokala utbildningsinsatser. Dessa genomförs av huvudmännen utifrån deras egna förutsättningar. Syftet med utbildningen skall vara att få till stånd en samsyn inom och mellan olika personalgrupper om bemötande, förhållningssätt och ideologin bakom de handikappolitiska målen.
- Sibus behöver en viss personalförstärkning och vissa administrativa och andra resurser för att genomföra, utveckla och följa upp programmet. Sibus anslag bör därför förstärkas i tilläggsbudgeten för innevarande år med 1,5 miljoner kronor fr.o.m. den 1 juli år 2000. Ytterligare 1,5 miljoner kronor bör avsättas fr.o.m. budgetåret 2001. Sibus bör också få tillfälliga medel för kompetensutveckling för att stimulera huvudmännen och handikapporganisationerna att tillsammans ta initiativ till modellprojekt med den föreslagna inriktningen. För detta ändamål beräknas 9 miljoner kronor per år under tre år med början år 2001. Under samma period avsätts 5 miljoner kronor per år inom anslaget A2 utveckling av skolväsende och barnomsorg inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, som utbetalas till Sibus för insatser som omfattar personal inom skolväsende och barnomsorg.
- Den socialvetenskapligt inriktade handikappforskningen bör tillföras 5 miljoner kronor år 2001 och 2 miljoner kronor år 2002.
- En försöksverksamhet med brukarstöd till personer med funktionshinder inleds i handikapporganisationernas regi. Syftet bör vara att pröva olika metoder för hur ett sådant stöd, byggt på egen erfarenhet och

brukarvillkor kan utformas, organiseras, administreras och finansieras. Försöksverksamheten beräknas kunna genomföras med stöd av Allmänna arvsfonden.

- Särskilda arvsfondsmedel beräknas även kunna ställas till handikapporganisationernas förfogande för kultursatsningar som syftar till att minska fördomar och förbättra kunskapen om funktionshinder.

Finansiering: Insatser för bättre bemötande finansieras inom ramen för de medel som anvisats för särskilda åtgärder inom handikappområdet under anslag B2 Vissa statsbidrag inom handikappområdet, utg.omr. 9, inom ramen för anslaget A2 utveckling av skolväsende och barnomsorg inom utgiftsområde 16 samt genom projektbidrag från Allmänna arvsfonden.

Statsbidrag till handikapporganisationer

Den 1 juli år 2000 bör anslaget B5 Bidrag till handikapp- och pensionsorganisationer, utg.omr. 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg, tillföras 19,5 miljoner kronor avseende andra halvåret 2000. Hela summan avser posten Bidrag till handikapporganisationer. 14 miljoner kronor bör fördelas för andra halvåret 2000 enligt den nya fördelningsmodellen. 5,5 miljoner kronor bör fördelas som ett engångsbelopp till vissa organisationer för att underlätta övergången till nytt fördelningsystem. Regeringen återkommer till detta i tilläggbudget för innevarande år.

Från år 2001 bör ytterligare 14 miljoner kronor tillföras. Det innebär att nivån på anslaget höjs med sammanlagt 28 miljoner kronor per år.

Finansiering: Inom ramen för de medel som anvisats för särskilda åtgärder inom handikappområdet under anslag B2 Vissa statsbidrag inom handikappområdet, utgiftsområde 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Övriga förslag ger inga ökade kostnader

Regeringen bedömer att de övriga förslag som framläggs i propositionen inte kommer att medföra några ökade kostnader. De förslag som förs fram i avsnittet Myndigheternas ansvar och som bl.a. innebär att vissa myndigheter skall ta fram åtgärdsplaner för att göra sin verksamhet tillgänglig för funktionshindrade personer bör hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Ikraftträdande

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

16.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

68 §

Genom ändringen i paragrafen utökas länsstyrelsens arbetsuppgifter från att avse bl.a. att främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommuner och andra samhällsorgan till att också omfatta att verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida biståndsbehov enligt 6 f §. Paragrafen har utformats i enlighet med vad som anförts i Lagrådets yttrande.

68 a §

Paragrafen är ny och ger länsstyrelsen möjlighet att ingripa med vitesförelägganden mot domstolstrots som gäller bistånd enligt 6 b eller 6 f § i denna lag. Efter Lagrådets yttrande har ett andra stycke lagts till paragrafen. Regeringen hänvisar också till vad som anføres i författningskommentaren till 26 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

74 §

I paragrafens första stycke införs en ny bestämmelse om att länsstyrelsens beslut om avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 68 a § denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I övrigt hänvisas till vad som anføres i författningskommentaren till 27 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Ikraftträdande m.m.

Lagändringen beräknas träda i kraft den 1 juli 2000. Det har inte ansetts behövligt med någon övergångsbestämmelse. Härigenom kommer möjligheten för länsstyrelsen meddela förelägganden att gälla även för domar som meddelats före ikraftträdandet.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

26 §

Genom ändringen i paragrafens andra stycke utökas länsstyrelsens arbetsuppgifter från att avse endast att ge kommunerna råd i deras verksamhet till att också omfatta att verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov.

26 a §

Paragrafen är ny och ger länsstyrelsen möjlighet att ingripa med vitesförelägganden mot domstolstrots som gäller insatser enligt 9 § i denna lag. Länsstyrelsens vitesförelägganden skall vara ett påtryck-

ningsmedel mot kommuner och landsting som inte följer lagakraftvunna domstolsavgöranden om sådana insatser. Efter Lagrådets yttrande har ett andra stycke lagts till paragrafen varav det framgår att länsstyrelsen inte får meddela ett vitesföreläggande enligt första stycket om verkställighet av domen redan har sökts enligt utsökningsbalken (1981:774). Vidare tilläggs att ett meddelat vitesföreläggande förfaller om verkställighet söks enligt utsökningsbalken. Andra stycket är till för att undvika parallella förfaranden om samma sak.

27 §

I paragrafens första stycke läggs en ny sjunde punkt till. Ett beslut av länsstyrelsen om avslag på en begäran om vitesföreläggande enligt 26 a § i denna lag får enligt den nya bestämmelsen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Den enskilde får därigenom möjlighet att anföra besvär över ett sådant avslagsbeslut.

Ikraftträdande m.m.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2000. Det har inte ansetts behövt med någon övergångsbestämmelse. Härigenom kommer möjligheten för länsstyrelsen att meddela förelägganden att gälla även domar som har meddelats före ikraftträdandet.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

6 §

Genom ett nytt andra stycke i paragrafen görs det klart att bostadsanpassningsbidrag inte ges för att rusta upp bostäder som inte uppfyller dagens bostadsstandardförhållanden.

8 §

Paragrafens nya lydelse innebär endast en redaktionell ändring vad gäller bostadsanpassningsbidrag vid nybyggnad. Vid nybyggnad krävs det fortfarande särskilda skäl för valet av bostad. De särskilda skälen kan variera från kommun till kommun beroende på vilket utbud av lediga bostäder det finns i kommunen.

9 §

Paragrafens nya lydelse innebär att det inte längre krävs särskilda skäl för valet av bostad vid köp eller byte av bostad om det bara är fråga om anpassningsåtgärder som inte är kostnadskrävande. Exempel på sådana inte kostnadskrävande åtgärder är borttagning av trösklar och uppsättning av stödhandtag eller blandare till handfat eller vask.

Är anpassningsåtgärderna kostnadskrävande krävs det också fortsättningsvis särskilda skäl för valet av bostad vid köp eller byte av bostad. Beträffande särskilda skäl hänvisas vidare till vad som anförts i kommentaren till 8 §.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2000. Det har inte ansetts behövt med någon övergångsbestämmelse. Härigenom kommer de förändrade reglerna att slå igenom direkt vid ikraftträdandet. I den mån ansökningar om bostadsanpassningsbidrag inte har lett fram till något beslut före den 1 juli 2000 kommer de nya reglerna att tillämpas även för dessa äldre ansökningar.

Sammanfattning av betänkandet Lindqvists Nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 1

Jag har haft regeringens uppdrag att kartlägga och analysera frågan om bemötande av personer med funktionshinder (dir. 1997:24). Enligt mina direktiv skall jag bl.a. beskriva funktionshinderade personers erfarenheter av hur de bemöts och behandlas vid kontakter med myndigheter och andra offentliga organ och vilka möjligheter de har att få sina behov tillgodosedda. Jag skall också kartlägga och analysera i vilken mån faktorer i verksamhetens organisation, ledarskap och struktur samt personalens kompetens kan bidra till förbättrat bemötande och förbättrad kvalitet på insatserna.

Jag har låtit människor med erfarenhet av funktionshinder komma till tals. Genom intervjuer, brev, samtal, möten, seminarier och sammankomster med handikapporganisationer, invandrarorganisationer och andra med kunskap om dessa frågor har jag fått en bild av hur människor med funktionshinder anser att de blir bemötta.

Jag måste tyvärr konstatera att det finns stora brister i bemötandet av personer med funktionshinder. Många känner sig kränkta, kontrollerade och ifrågasatta. Den upplevelsen går igen i nästan alla berättelser jag fått, och mönstret är detsamma oavsett funktionshinder, livssituation och vilket stöd och vilken service och hjälp man söker. Jag är medveten om att det kan komma att göras försök att avfärda den här bilden med argument att urvalet av uppgiftslämnare inte är representativt, eller att jag alltför ensidigt har tagit upp problemen i stället för att peka på möjligheterna. Men jag anser att mönstret i människors berättelser har bekräftats av så många att det är omöjligt att avfärda.

På ett tidigt stadium i utredningen stod det klart att bemötandet av enskilda människor i mycket hög grad präglas av förutsättningar som skapats av yttre faktorer. Enskildas värderingar liksom de förväntningar man själv har om vad man har rätt till har naturligtvis betydelse. Men också arbetsförhållanden, otydliga och komplicerade regelsystem som ofta ändras, brist på resurser och de värderingsförändringar som kommit i den ekonomiska krisens spår påverkar bemötandet. På det sättet är bemötandet en politisk fråga och ett uttryck för samhällets kollektiva bemötande. Därför har jag beskrivit bemötandet också utifrån den utgångspunkten.

Att förändringar i omvärlden har betydelse för bemötandet bekräftas i en enkätstudie jag låtit göra bland anställda som i sin yrkesverksamhet möter människor med funktionshinder. De känner av besparingar och arbetsgivarens krav på att klara samma uppgifter på kortare tid och med mindre resurser och att det i vissa fall kan inverka på bemötandet. Många tycker att lagar och regler är otydliga och att politikerna inte ger klara besked om vad som skall gälla.

Det finns en otydlighet i det politiska budskapet om hur samhället ser på människor med funktionshinder och hur samhället behandlar och tillfredsställer de behov av stöd, service och tillgänglighet som många människor med funktionshinder har. Klyftan mellan ideal och realiteter i mitt

material är uppenbar. När människor upptäcker att lagar och regelverk inte håller vad det lovar känner de sig lurade och förlorar tilltron till samhällets möjligheter att tillvarata sina medborgares behov och intressen. Det skapar misstro mot myndigheterna och leder i sin tur till misstro mot politikerna.

Klyftan mellan ideal och realiteter visar sig särskilt tydligt i frågan om domstolstrots. Det finns exempel på att huvudmän inte verkställer domar om rätt till insatser eller bistånd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller socialtjänstlagen (SoL). Det är oacceptabelt. I praktiken innebär det att enskilda inte får de insatser eller det bistånd som de har rätt till. Frågan har varit aktuell i många år. Under tiden har flera förslag till lösningar utretts utan att detta lett till några åtgärder. Jag anser att domstolstrots är en bemötandefråga och tar därför upp den i detta slutbetänkande.

Mot bakgrund av det kunskapsunderlag jag nu fått anser jag att den enskildes ställning måste stärkas i olika avseenden. Det gäller t.ex. rätten till full delaktighet och inflytande, där det bl.a. behövs tydliga politiska markeringar att människor inte får utestängas eller behandlas på ett kränkande sätt därför att de har ett funktionshinder. Det gäller också att förbättra bemötandet och attityderna hos anställda och beslutsfattare genom att höja deras kompetens i frågor som rör handikappolitikens mål och syften och i bemötandets etik.

Jag har föreslagit nio vägar att utveckla bemötandet. Det är dels förslag som avser att förbättra det kollektiva bemötandet, dels det individuella bemötandet. Tillsammans syftar de till att förändra attityder och bemötande, förbättra den enskildes ställning gentemot myndigheter och andra offentliga organ samt göra människor mer rustade att delta i samhällslivet på sina egna villkor.

1. Lagfäst rätten till delaktighet

Ett tillägg görs i grundlagens 1 kap. 2 § med den innebörden att det allmänna bör verka för att lagar och föreskrifter utformas så att alla medborgare kan uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället oberoende av förhållanden som kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet. Förslaget är en viljeinriktning och har i första hand en normativ karaktär.

2. Sätt stopp för domstolstrots

Ett nytt sätt att motverka domstolstrots föreslås. Förslaget syftar bl.a. till att förebygga situationer som kan leda till att domar inte kan verkställas. Länsstyrelserna föreslås få ett ökat tillsynsansvar och möjlighet att förelägga kommuner och landsting att vid vite bygga ut sin service så att den enskilde kan erbjudas den insats hon eller han har rätt till. Länsstyrelsen skall också kunna förelägga kommun eller landsting att i rimlig tid verkställa domar som ger enskilda rätt till viss insats. Ett sådant föreläggande skall kunna förses med vite.

3. Skapa klarhet kring "Råd och stöd"

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en lag som ger vissa personer med funktionshinder rätt till ett antal i lagen preciserade insatser. En av dessa insatser är rådgivning och annat personligt stöd, råd och stöd. Insatsen har skapat förväntan men samtidigt också förvirring, både för anställda och för dem som behöver insatsen. Lagstiftningen är otydlig och det finns delade meningar om vad som skall ingå i råd och stöd och hur gränsdragningen till habilitering och rehabilitering skall dras. Lagstiftningen behöver förtydligas.

4. Vidga rätten till tillgänglig samhällsinformation

Rätten till anpassad samhällsinformation för personer med funktionshinder är en demokratifråga. Möjligheterna att få en sådan information på ett tillgängligt sätt är i dag begränsad vilket innebär att många inte kan fullgöra sina medborgerliga skyldigheter och rättigheter. Demokratiutredningen bör få i uppgift att lämna förslag om hur rätten till anpassad samhällsinformation, bl.a. med hjälp av den nya tekniken, kan stärkas.

5. Inför en funktion för hantering av synpunkter och kritik på bemötandet

Varje huvudman bör upprätta en oberoende funktion, som är skild från den ordinarie verksamheten, dit enskilda kan vända sig med sina synpunkter eller sin kritik mot myndighetens bemötande. Syftet med verksamheten skall vara att på ett objektivt sätt granska och behandla olika synpunkter och kritik på bemötande som kommer fram.

6. Utveckla brukarstödscentra

En försöksverksamhet med brukarstöd till personer med funktionshinder bör inledas i handikapporganisationernas regi. Syftet skall vara att pröva hur ett sådant stöd, byggt på egen erfarenhet och brukarvillkor kan utformas, organiseras, administreras och finansieras.

7. Öka bemötandekompetensen

Ett nationellt kompetensutvecklingsprogram kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder bör utarbetas. Programmet skall ha en klar förankring i de handikappolitiska principerna. Ett kompetensutvecklingsråd med företrädare för bl.a. huvudmännen och handikapporganisationerna skall knytas till programmet för att skapa en samsyn i dessa frågor och förankra dem ute på fältet.

8. Stärk handikappforskningen

Handikappforskningens status bör höjas och resurserna förstärkas. Socialvetenskapliga forskningsrådet, SFR, bör få i uppgift att utveckla en

långsiktig strategi för hur handikappforskningen skall utvärderas, stimuleras och utvecklas.

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 1

9. Gissla fördomen!

Handikapporganisationerna bör få möjligheter att göra insatser som genom humor och satir syftar till att minska fördomar och motverka negativa attityder till personer med funktionshinder.

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § regeringsformen¹ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Den enskildes personliga ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö *och för att alla medborgare oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet skall kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället.*

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Lag (1976:871).

¹ Regeringsformen omtryckt 1998:1437

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 27 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 26 a § och 26 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 a §

Om länsstyrelsen finner att en kommun inte fullgör den skyldighet kommunen har att verkställa en dom om rätt till insatser enligt 7 och 9 §§ eller att kommunen för framtiden inte kommer att kunna tillgodose insatser som enskilda kan få rätt till med stöd av 7 och 9 §§, får länsstyrelsen förelägga kommunen att avhjälpa bristen. I föreläggandet får vite utsättas.

Vad som sägs om kommun gäller i förekommande fall även landsting.

26 b §

Ett föreläggande enligt 26 a § skall innehålla uppgifter om de åtgärder länsstyrelsen anser nödvändiga för att den påtalade bristen skall kunna avhjälpas.

27 §²

Beslut av en sådan nämnd som avses i 22 § eller av länsstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild en-

Beslut av en sådan nämnd som avses i 22 § eller av länsstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. insatser för en enskild en-

² Senaste lydelse 1995:100

ligt 9 §,

2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,

3. återbetalning enligt 12 §,

4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra stycket,

5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §,

6. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 §.

ligt 9 §,

2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,

3. återbetalning enligt 12 §,

4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra stycket,

5. tillstånd till enskild verksamhet enligt 23 §,

6. föreläggande eller återkallelse av tillstånd enligt 24 § *eller*

7. *föreläggande enligt 26 a §.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. Länsrätten eller kammarrätten får dock förordna att dess beslut skall gälla först sedan det vunnit laga kraft.

3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen³ (1980:620) dels att 74 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 68 a § och 68 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

68 a §

Om länsstyrelsen finner att en kommun inte fullgör den skyldighet kommunen har att verkställa en dom om rätt till bistånd enligt 6 § eller att kommunen för framtiden inte kommer att kunna ge bistånd som enskilda kan få rätt till med stöd av 6 §, får länsstyrelsen förelägga kommunen att avhjälpa bristen. I föreläggandet får vite utsättas.

68 b §

Ett föreläggande enligt 68 a § skall innehålla uppgifter om de åtgärder länsstyrelsen anser nödvändiga för att den påtalade bristen skall kunna avhjälpas.

74 §⁴

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980: 100).

Länsstyrelsens beslut i ärenden om föreläggande enligt 68 a §, om tillstånd enligt 69 §, om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 70 b § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980: 100).

³ Lagen omtryckt 1988:871

⁴ Senaste lydelse 1998:384

Länsstyrelsens beslut om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndighet skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omedelbart omhändertagande av personakt.

Länsstyrelsens beslut *om föreläggande enligt 68 a §*, om föreläggande eller förbud enligt 70 § och om omhändertagande av personakt enligt 70 c § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndighet skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omedelbart omhändertagande av personakt.

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 2

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Boverket har tillsyn över kommunernas *bidragsverksamhet*.

Boverket har tillsyn över kommunernas verksamhet enligt denna lag.

4 §

Bostadsanpassningsbidrag
Bostadsanpassningsbidrag lämnas till enskild person som äger en bostad för permanent bruk eller som innehar en sådan bostad med hyres- eller bostadsrätt. Om bostaden hyrs i andra hand, lämnas *bidrag* endast om anpassningsåtgärden är skälig med hänsyn till hur långvarig upplåtelsen är.

Stöd till bostadsanpassning
Stöd till bostadsanpassning lämnas till enskild person som äger en bostad för permanent bruk eller som innehar en sådan bostad med hyres- eller bostadsrätt. Om bostaden hyrs i andra hand lämnas *stöd* endast om anpassningsåtgärden är skälig, med hänsyn till hur långvarig upplåtelsen är.

Stöd lämnas i form av bidrag till anpassningsåtgärder eller genom att kommunen utför eller låter utföra åtgärder.

6 §

Bostadsanpassningsbidrag lämnas för åtgärder för anpassning av bostadens fasta funktioner i och i anslutning till den bostad som skall anpassas. *Bidrag* lämnas endast om åtgärderna är nödvändiga för att bostaden skall vara ändamålsenlig som bostad för den funktionshindrade.

Stöd lämnas för åtgärder för anpassning av bostadens fasta funktioner i och i anslutning till den bostad som skall anpassas.

Stöd lämnas endast om åtgärden är nödvändig för att bostaden skall vara ändamålsenlig som bostad för den funktionshindrade.

Stöd lämnas dock inte om de sökta åtgärderna behöver vidtas redan av väsentligt andra orsaker än behovet av anpassningen.

7 §

Bostadsanpassningsbidrag lämnas även för

Stöd lämnas även för

1. åtgärder som har samband med den funktionshindrades behov av rehabilitering, funktionsträning och sjukvård, om behovet inte skäligen bör tillgodoses på annat sätt,

2. åtgärder som gör det möjligt för den funktionshindrade att utöva hobbyverksamhet, om han på grund av sitt funktionshinder inte kan delta i aktiviteter utanför bostaden och

3. reparation av utrustning som har anskaffats *med stöd av bidrag* enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelse och reparationen inte utgör normalt bostadsunderhåll

3. reparation av utrustning som har anskaffats *med stöd* enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser och reparationen inte utgör normalt bostadsunderhåll.

8 §

Vid nybyggnad samt vid köp eller byte av bostad lämnas bostadsanpassningsbidrag endast om det finns särskilda skäl för att välja en bostad som kräver anpassningsåtgärd.

Vid nybyggnad lämnas stöd endast om det finns särskilda skäl för att välja en utformning av bostaden som kräver anpassning.

Bostadsanpassningsåtgärder för standardhöjande åtgärder

9 §

Med standardhöjande åtgärder avses en åtgärd som i väsentlig mån förbättrar husets eller bostadens funktioner eller som tillför huset eller bostaden en ny funktion.

Vid köp eller byte av bostad lämnas stöd till kostnadskrävande åtgärder endast om det finns särskilda skäl för att välja en bostad som kräver anpassning.

10 §

Bostadsanpassningsbidrag för standardhöjande åtgärder lämnas endast om

1. lägenheten har lägsta godtagbara standard enligt 12 § kap. 18 a § sjätte och sjunde styckena jordabalken och

2. åtgärderna inte utgör ett led i en större upprustning.

Trots bestämmelserna i första stycket 1 lämnas bidrag för standardhöjande åtgärder i en funktionshindrad persons egen bostad, om åtgärderna behövs för att det skall vara möjligt för den funktionshindrade att bo kvar och om det med hänsyn till den tid han bott i huset och övriga omständigheter kan anses lämpligt att han ges sådan möjlighet. (enligt senaste

14 §

Bidragens storlek

Bostadsanpassningsbidrag och återställningsbidrag lämnas med belopp som motsvarar skälig kostnad för åtgärderna. Återställningsbidrag lämnas dock endast om den godkända kostnaden vid ett och samma tillfälle överstiger 5 000 kronor.

Stödets utformning

Bostadsanpassningsbidrag och återställningsbidrag lämnas med belopp som motsvarar skälig kostnad för åtgärderna. Återställningsbidrag lämnas dock endast om den godkända kostnaden vid ett och samma tillfälle överstiger 5 000 kronor.

När stöd till bostadsanpassning lämnas i form av åtgärder skall detta medföra att en fullgod anpassning uppnås.

15 §

Handläggning av bidragsärenden m.m.

Före utbetalningen av *bostadsanpassningsbidrag eller återställningsbidrag* får den kommun som beviljat bidraget återkalla beslutet, om de förutsättningar som låg till grund för beslutet inte längre föreligger.

Handläggning av ärenden m.m.

Före utbetalningen av *bidrag eller före utförandet av åtgärd, när stöd lämnas i sådan form*, får den kommun som beviljat *stödet* återkalla beslutet, om de förutsättningar som låg till grund för beslutet inte längre föreligger.

1 Lagrådsremissens lagtext

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 4

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 26 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 26 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §

Länsstyrelserna har inom länet tillsyn över verksamhet enligt denna lag och får då inspektera verksamheten.

Länsstyrelsen skall också inom länet

1. informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör verksamheten,
2. ge kommunerna råd i deras verksamhet, *samt*

verksamhet,

3. *verka för att kommunerna och landstingen planerar för att kunna tillgodose framtida stöd- och servicebehov, samt*

3. främja samverkan i planering mellan kommuner, landsting och andra samhällsorgan.

4. främja samverkan i planering mellan kommuner, landsting och andra samhällsorgan.

26 a §

Om länsstyrelsen finner att en kommun eller ett landsting inte fullgör vad som ålagts kommunen eller landstinget i en lagakraftvunnen dom om rätt till insatser enligt 9 § får länsstyrelsen förelägga kommunen eller landstinget att avhjälpa bristen. Föreläggandet får förenas med vite.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen
(1980:620)

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (1980:620)¹
dels att 68 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 68 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

68 §²

Länsstyrelsen skall inom länet
följa socialnämndernas tillämpning av denna lag,
informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten,
biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet,
främja samverkan på socialtjänstens område mellan kommuner och
andra samhällsorgan,

*verka för att kommunerna planerar
för att kunna tillgodose framtida
behov av bistånd enligt 6 b eller
6 f §,*

även i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett
ändamålsenligt sätt.

68 a §

*Om länsstyrelsen finner att en
kommun inte fullgör vad som
ålagts kommunen i en lagkraft-
vunnen dom om rätt till bistånd
enligt 6 b eller 6 f § får länsstyrel-
sen förelägga kommunen att av-
hjälpa bristen. Föreläggandet får
förenas med vite.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

¹ Lagen omtryckt 1988:871.

² Senaste lydelse 1997:313.

1.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

21 §²

Sekretess gäller hos följande myndigheter för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs:

1. Jämställdhetsombudsmannen eller Jämställdhetsnämnden i ärende enligt jämställdhetslagen (1991:433),

2. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet,

3. Nämnden mot diskriminering i ärende enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning,

4. *Handikappombudsmannen i ärende enligt lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder,*

5. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning i ärende enligt lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning,

6. Konsumentombudsmannen i ärende enligt lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.

Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det *kan antas* att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men *om uppgiften röjs*.

4. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning i ärende enligt lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning,

5. Konsumentombudsmannen i ärende enligt lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.

Sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen *och i ärende hos Handikappombudsmannen enligt lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder*, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1999:151.

det *inte står klart att uppgiften kan
röjas utan* att den enskilde eller
någon närstående till den enskilde
lider skada eller men.

Prop. 1999/2000:79
Bilaga 4

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-12-16

Närvarande: f.d. justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet
Susanne Billum, justitierådet Göran Regner.

Enligt en lagrådsremiss den 2 december 1999 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
2. lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Anna Åkerrén.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslagen till lag om ändring i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och till lag om ändring i socialtjänstlagen

I remissen föreslås ändringar av i princip likartat innehåll i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och i socialtjänstlagen (SoL). Förslagen innebär dels att länsstyrelsen, såsom tillsynsmyndighet, skall få till uttrycklig uppgift att verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov av stöd och service respektive av bistånd, dels att länsstyrelsen ges befogenhet att förelägga en kommun att fullgöra vad som åvilar kommunen enligt en lagakraftvunnen dom. Såvitt avser LSS omfattas även landstingen av förslaget. Länsstyrelsens föreläggande föreslås kunna förenas med vite. Remissens förslag bygger på förslag av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21).

Utredningsförslaget hade emellertid en vidare omfattning än remissförslaget såvitt gäller länsstyrelsens befogenhet att meddela vitesföreläggande gentemot en försumlig kommun. Enligt

utredningsförslaget omfattade denna möjlighet inte endast verkställande av en lagakraftvunnen dom utan också åtgärder för att tillgodose framtida behov av insatser som enskilda kunde få rätt till.

Som framgår av remissen har det länge varit en omdiskuterad fråga hur kommuner som medvetet sätter sig över vad som åvilar dem enligt olika lagbestämmelser skall kunna förmås att fullgöra sina skyldigheter. Detsamma gäller i fråga om kommuners underlåtenhet att följa en lagakraftvunnen dom. Olika förslag till lösning har presenterats men hittills har inget lett till lagstiftning. Förslagen i remissen innebär därför en betydande nyhet. Mot den bakgrunden framstår det som förvånande att det inte av remissen framgår vilket behov som finns av en särskild reglering på just socialtjänstområdet. Visserligen finns i remissen vissa uppgifter om icke verkställda domar. Någon analys av domarna eller av skälen till att verkställighet inte skett redovisas dock inte. Det kan därför inte bedömas i vad mån den uteblivna verkställigheten berott på t.ex. ändrade förhållanden eller om kommunen eller landstinget annars haft godtagbara skäl för sitt dröjsmål. Inte heller framgår vilka slag av insatser som de icke verkställda domarna avsett eller om det funnits förutsättningar för verkställighet enligt utsökningsbalkens (UB) regler. Det kan också erinras om att möjligheten att anföra s.k. förvaltningsbesvär över kommunala beslut om bistånd enligt SoL begränsats fr.o.m. 1998, vilket torde medföra ett minskat antal för kommunerna förpliktande domar.

Lagrådet vill vidare framhålla att den normala vägen för att framtvinga verkställighet av en lagakraftvunnen dom är att ansöka om verkställighet av domen enligt UB. Av Högsta domstolens avgörande i NJA 1993 s. 99 framgår att det inte finns några principiella hinder mot att använda detta förfarande för verkställighet av en förvaltningsdomstols dom. En förutsättning är dock att domen är tillräckligt preciserad och innehåller en förpliktelse i den mening ordet har i UB. Innebörden härav när det gäller möjligheterna att verkställa de nu

aktuella slagen av domar diskuteras inte i remissen. Enligt Lagrådets mening är det anmärkningsvärt att inte rättsläget analyserats djupare på denna punkt. Detta medför betydande oklarhet i fråga om tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna i förhållande till UB:s regler. Det är t.ex. svårt att se varför det skulle behövas en särskild möjlighet till vitesföreläggande när det gäller utbetalning av försörjningsstöd som en enskild förklarats berättigad till (6 b § SoL). Detta synes vara en sådan förpliktelse för kommunen som väl kan verkställas enligt UB. Däremot synes domar om rätt till t.ex. särskilt anpassad bostad eller viss service ofta kunna vara svåra att verkställa enligt UB. Remissförslagen omfattar dock inte endast sådana fall, vilket väcker frågan om de nya reglerna avses kunna tillämpas parallellt med UB i de fall denna också är tillämplig eller om någon av de båda regelsystemen avses utesluta det andra. Lagrådet vill vidare framhålla att motsvarande svårigheter som vid verkställighet enligt UB kan uppstå även vid en handläggning hos länsstyrelsen. Om en dom inte innehåller en tillräckligt preciserad förpliktelse är det knappast möjligt för länsstyrelsen att enbart utfärda ett vitesföreläggande om verkställighet av domen. I fråga om vitesförelägganden krävs att de är preciserade och anger den eller de åtgärder som skall vidtas och tidpunkten härför.

Alternativet är att länsstyrelsen ges befogenhet att "fylla ut" domen och precisera en konkret förpliktelse som kommunen skall uppfylla senast vid viss tidpunkt. Vad som i denna del är avsikten med remissens lagförslag framgår inte. Det kan här erinras om att utredningsförslaget utgick från en vidare befogenhet för länsstyrelsen. Med en begränsning till fullgörande av lagakraftvunna domar är det nödvändigt att ta ställning till och klargöra vad länsstyrelsens vitesförelägganden lagligen får innehålla och hur förfarandet hos länsstyrelsen förhåller sig till det enligt UB. I det sammanhanget måste även övervägas möjligheterna till överklagande, såväl för kommunen som för den enskilde.

Lagrådet anser sammanfattningsvis att förslagen till nya 26 a § LSS

och 68 a § SoL är otillräckligt analyserade från juridisk synpunkt och avstyrker att de läggs till grund för lagstiftning. Lagrådet erinrar om att inom justitiedepartementet getts uppdrag åt en utredare att utreda frågan om hur ett sanktionssystem bör utformas som gör det möjligt att motverka kommunalt domstolstrots.

När det gäller förslagen till kompletteringar av 26 § LSS respektive 68 § SoL kan ifrågasättas om de fyller någon självständig funktion. Som framgår av remissen har i vart fall kommunerna ett visst planeringsansvar enligt LSS och SoL. Detta föreslås inte ändrat. Det synes ligga redan i länsstyrelsens ansvar som tillsynsmyndighet att verka för att kommunerna iakttar vad som sålunda åligger dem. Om förslagen trots detta anses böra genomföras förordar Lagrådet följande justeringar. Några skäl för att låta den nya tredje punkten i 26 § LSS omfatta även landstingen anförs inte i remissen (jfr utredningsförslaget samt p.2 i samma paragraf). Lagrådet föreslår att punkten begränsas till att avse kommunerna. Vidare bör i det nya stycket i 68 § SoL hänvisningen till 6 b § utgå, då denna senare paragraf endast gäller utbetalning av försörjningsstöd och inte anknyter till någon i lagen angiven planeringskyldighet (jfr 20 a § andra stycket och 21 a § andra stycket SoL).

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

Paragrafens första stycke innehåller bestämmelser om sekretess hos Handikappombudsmannen och vissa andra ombudsmannamyndigheter m.fl. i bl.a. ärenden enligt lagstiftningen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av olika förhållanden. Sekretessen gäller med s.k. rakt skaderekvisit. I andra stycket finns en tilläggsbestämmelse om motsvarande sekretess i verksamhet enligt lagen om Handikappombudsmannen. I remissen föreslås att den sekretess som nu enligt första och andra styckena gäller hos Handikappsombudsmannen skall regleras i andra stycket med ett s.k. omvänt skaderekvisit.

Den föreslagna lagändringen motiveras med att uppgifter, som lämnas från hälso- och sjukvården och socialtjänsten där det gäller sekretess med omvänt skaderekvisit (7 kap. 1 och 4 §§ sekretesslagen) till Handikappombudsmannen i verksamheten enligt lagen om Handikappombudsmannen, idag har ett svagare sekretesskydd hos Handikappombudsmannen än hos ursprungsmyndigheten. Vidare hänvisas till att det gäller sekretess med omvänt skaderekvisit hos Barnombudsmannen (7 kap. 34 § sekretesslagen). I sekretesslagens systematik ligger emellertid att sekretess kan gälla med olika skaderekvisit hos olika myndigheter, eftersom sekretessbehovet hos varje myndighet skall bedömas för sig och avvägas mot intresset av offentlighet i verksamheten. Det är alltså inte givet att uppgifter som härrör från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten skall omfattas av sekretess med omvänt skaderekvisit när de förekommer hos andra myndigheter. Vidare torde det typiskt sett förhålla sig så att de känsliga uppgifter om enskilda som förekommer hos Handikappombudsmannen och som åberopas som skäl för starkare sekretesskydd kan hållas hemliga redan med ett rakt skaderekvisit eftersom det är fråga om klart känslig information. För övrigt är det något inadekvat att tala om ett starkare sekretesskydd, eftersom det inte finns olika grader av sekretess utan det är fråga om presumptionen skall vara för offentlighet eller för sekretess i en myndighets verksamhet. Härtill kommer att den ökade sekretessen i Handikappombudsmannens verksamhet också kommer att omfatta t.ex. beslut av denne - som nu inte i praktiken torde omfattas av sekretess - något som det finns särskild anledning att sätta frågetecken för.

Till skillnad mot det underliggande betänkandet (SOU 1999:73) föreslås i remissen att också uppgifter hos Handikappombudsmannen i ärenden enligt lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder skall omfattas av sekretess med omvänt skaderekvisit. Förslaget innebär att olika typer av sekretessregler skall gälla hos Handikappombudsmannen och övriga myndigheter som skall ingripa mot diskriminering i arbetslivet och

som behandlas i paragrafen, t.ex. Nämnden mot diskriminering i arbetslivet som handlägger ärenden även om funktionshindrade. En sådan skillnad i sekretessregleringen ter sig omotiverad, eftersom också dessa andra myndigheter kan ha lika känsliga uppgifter om enskilda. Sekretess med omvänt skaderekvisit skulle dessutom gälla hos tingsrätter och Arbetsdomstolen i mål om diskriminering av funktionshindrade (se 12 kap. 1 § sekretesslagen), något som ter sig diskutabelt med tanke på den av tradition stora offentligheten hos svenska domstolar.

Med hänsyn till det anförda anser Lagrådet att frågan om sekretess enligt 9 kap. 21 § sekretesslagen bör övervägas ytterligare, t.ex. inom den kommitté som ser över sekretesslagstiftningen (Dir. 1998:32).

Regel 1. Ökad medvetenhet

Staterna bör aktivt öka medvetenheten i samhället om människor med funktionsnedsättning, om deras rättigheter, behov och möjligheter och om vad de kan bidra med.

Regel 2. Medicinsk vård och behandling

Staterna bör ansvara för att effektiv medicinsk vård och behandling finns tillgänglig för människor med funktionsnedsättning.

Regel 3. Rehabilitering

Staterna bör se till att rehabilitering erbjuds för människor med funktionsnedsättning för att kunna uppnå och behålla största möjliga självständighet och funktionsförmåga.

Regel 4. Stöd och service

Staterna bör garantera utvecklingen av och tillgången till stöd och service, inbegripet sådana hjälpmedel som bidrar till att personer med funktionsnedsättning kan bli mer oberoende i det dagliga livet och utöva sina rättigheter.

Regel 5. Tillgänglighet

Staterna bör inse tillgänglighetens betydelse på alla områden i utvecklingen mot full delaktighet. Oavsett vilka eller hur stora funktionshinder människor har, skall staten

- a) införa handlingsprogram som gör den fysiska miljön tillgänglig för dem och
- b) se till att de får tillgång till information och möjlighet till kommunikation.

Regel 6. Utbildning

Staterna bör erkänna principen om lika möjligheter till utbildning på grundskole-, gymnasie- och högskolenivå för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. De bör se till att sådan utbildning är en integrerad del av den ordinarie utbildningen.

Regel 7. Arbete

Staterna bör erkänna principen att förutsättningar skapas för människor med funktionsnedsättning så att de skall kunna utnyttja sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till arbete. Såväl på landsbygden som i städerna måste de ha lika möjligheter till produktivt och inkomstbringande arbete.

Regel 8. Ekonomisk och social trygghet

Staterna är ansvariga för att människor med funktionsnedsättning har social trygghet och tillräckliga inkomster.

Regel 9. Familjeliv och personlig integritet

Staterna bör främja möjligheten för människor med funktionsnedsättning att leva familjeliv. De bör främja deras rätt till personlig integritet och se till att lagar inte diskriminerar människor med funktionsnedsättning när det gäller sexuella relationer, äktenskap och föräldraskap.

Regel 10. Kultur

Staterna skall se till att människor med funktionsnedsättning kan delta i kulturlivet på lika villkor.

Regel 11. Rekreation och idrott

Staterna skall vidta åtgärder för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning samma möjligheter till rekreation och idrott som andra.

Regel 12. Religion

Staterna skall uppmuntra åtgärder som syftar till att skapa jämlika möjligheter för människor med funktionsnedsättning att utöva sin religion.

Regel 13. Kunskap och forskning

Staterna tar det yttersta ansvaret för att kunskap om levnadsvillkoren för människor med funktionsnedsättning samlas in och sprids och också för att stöd ges till forskning på alla områden, inklusive det som är till hinder i deras liv.

Regel 14. Policy och planering

Staterna skall se till att handikappaspekterna beaktas i alla relevanta policysammanhang och i planering på riksnivå.

Regel 15. Lagstiftning

Staterna har ansvaret för att det skapas en rättslig grund för åtgärder som leder till delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning.

Regel 16. Ekonomisk politik

Staterna har det ekonomiska ansvaret för nationella handlingsprogram och åtgärder som skall tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

Regel 17. Samordning

Staterna är ansvariga för att nationella samordningskommittéer eller liknande organ inrättas, som säkerställer att handikappfrågor samordnas.

Regel 18. Handikapporganisationer

Staterna bör erkänna handikapporganisationers rätt att representera människor med funktionsnedsättning på riks-, regional- och lokal nivå. Staterna bör också erkänna handikapporganisationernas rådgivande roll när det gäller att fatta beslut i handikappfrågor.

Regel 19. Personalutbildning

Staterna är ansvariga för att det på alla nivåer finnas lämplig utbildning för all personal som deltar i planeringen och genomförandet av program och service för människor med funktionsnedsättning.

Regel 20. Nationell granskning och utvärdering av handikappsprogram i samband med standardreglernas genomförande

Staterna är ansvariga för fortlöpande granskning och utvärdering av nationella program och tjänster för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

Regel 21. Tekniskt och ekonomiskt samarbete

Stater, både industri- och utvecklingsländer, har ett ansvar för att tillsammans förbättra levnadsförhållandena för personer med funktionsnedsättning i utvecklingsländerna.

Regel 22. Internationellt samarbete

Staterna skall delta aktivt i internationellt samarbete när det gäller åtgärder för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Freivalds, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Klingvall, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: Lars Engqvist

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken