

## 4 Styrning och samordning

Utredningen har valt att via de nuvarande sektorsmyndigheterna samt via HSO/SRF redovisa synpunkter på nuvarande statlig styrning och samordning inom det handikappolitiska området. Dessa har även lämnat sin syn på behovet av framtida förändringar. Utredningen har även i sitt kartlägningsarbete närmat sig två andra tvärsektoriella områden, miljö respektive integration, för att därigenom få erfarenheter från andra former för styrning och samordning.

Vidare redovisas nedan för utredningen väsentliga förvaltningspolitiska utgångspunkter avseende statens roll och ansvar gentemot andra aktörer, samt statliga organisationsprinciper som utredningen i sina förslag har tagit hänsyn till. Avslutningsvis redovisas i detta kapitel de finansiella utgångspunkterna.

### 4.1 Sektorsmyndigheternas erfarenheter

Varje sektor i samhället har ett ansvar för att utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla invånare, inklusive personer med funktionshinder. Kostnaderna för anpassningsåtgärder skall finansieras på samma sätt som för verksamheter i övrigt. Sektorsmyndigheter är Arbetsmiljöverket, Arbetsmarknadsverket, Banverket, Boverket, Konsumentverket, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Vägverket och Riksförsäkringsverket.

Sektorsmyndigheterna och Rikstrafiken har ett särskilt ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken skall uppnås. HO har genom Tillgänglighetscentret en central roll i att samordna och ge stöd till sektorsmyndigheterna i deras arbete med att nå de handikappolitiska etappmålen till år 2010.

Utredningen har inhämtat sektorsmyndigheternas synpunkter som underlag för utredningsarbetet. De frågor som behandlats är hur man

- ser på det uppdrag och den roll man har som sektorsmyndighet.
- ser på stöd och samordning i nuläget
- bedömer att stöd och samordning bör organiseras och bedrivas framöver.

Samtliga 14 sektorsmyndigheter och Rikstrafiken har lämnat synpunkter.

### **Kommentarer kring uppdraget som sektorsmyndighet**

Flertalet sektorsmyndigheter har kommenterat sitt arbete med etappmål och det särskilda ansvar man har för att de nationella målen för handikappolitiken uppnås samtidigt som myndigheten också har verksamhetsansvar inom området. Sektorsmyndigheten skall verka som "motor" och samordna andra aktörers intressen, kunskaper och erfarenheter.

Några benämner sektorsansvaret som en uppgift att värna intressena för personer med funktionshinder, att utveckla tillgängligheten på verksamhetsfältet och att ge likartade möjligheter för funktionshindrade att ta del av utvecklingen inom verksamhetsområdet. Sektorsmyndigheten skall vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter samt bedriva metodutveckling avseende analys, konsekvensbeskrivning och uppföljning. Till exempel uppger Kulturrådet att man sprider information inom sektorn om goda exempel inom tillgänglighetsområdet och om nationella handlingsplanen.

Riksförsäkringsverket uppger att de avser att bedriva metodutveckling avseende analys, konsekvensbeskrivning och uppföljning. Vägverket uppger att nya arbetssätt och ny kunskap utvecklas, vilket också innebär utveckling av kontaktnät.

Som ett syfte anger Skolverket att öka samsynen kring handikapperspektivet inom sektorn, men konstaterar också att samordningen inom sektorn försvåras av att ingående myndigheter kan tillhöra annat departementsområde. Riksantikvarieämbetet nämner att man har ambitionen att medvetandegöra och utbilda aktörer inom sektorn så att tillgänglighet för funktionshindrade kan beaktas.

Rikstrafiken skall utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivtrafiksystem och verkar för att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag. Rikstrafiken har inte något eget sektoransvar, men är del i trafikverkens överenskommelse om tolkning av sektoransvaret avseende tillgänglighet till kollektivtrafiken för personer med funktionshinder.

Trafikverkens gemensamma tolkning av sektoransvaret har formulerats på följande sätt:

”Vi skall vara pådrivande, stödjande och kunskapsutvecklande gentemot övriga aktörer och systemutformare för hela kollektivtrafiken. Uppgiften medför att vi skall samverka och samordna insatser med berörda aktörer och att på ett offensivt och resultatorienterat sätt driva på utvecklingen av transportsystemet, bland annat genom att träffa överenskommelser, ge stöd, upphandla tjänster, tillhandahålla grunddata samt initiera forskning och utveckling.”

### **Erfarenheter av stöd och samordning**

Flertalet sektorsmyndigheter framhåller att Handikappombudsmannens samordning varit betydelsefull. Tillgänglighetscentret har tillfört kunskap till myndigheterna, t.ex. genom skriften *Tillgänglig statsförvaltning*. En del av kraven på tillgänglighet har funnits med länge, men följs dåligt. Tillsynsfrågorna bedöms vara viktiga.

För trafikmyndigheterna har det funnits viss oklarhet mellan de samordningsfunktioner på handikappområdet som Rikstrafiken och HO har. Det konstaterades att HO och Rikstrafiken inte varit samordnade, och haft delvis olika fokusering: HO främst på lokaler och Rikstrafiken på kollektivtrafik

Trafikverken anser att de har störst nytta av samverkan sinsemellan och tillsammans med Rikstrafiken. Hela Resan-projektet har fungerat som ett samarbetsprojekt.

### **Rollen som ansvarig för sektorarbetet**

För att nå de handikappolitiska målen behövs fortsatta insatser i form av råd, stöd och samverkan. Det är viktigt med en gemensam grundsyn och med ett selektivt stöd. Det behövs ett samspel mellan bemötande och tillgänglighet.

Behovet av stöd och samordning såväl för det interna arbetet som för sektorarbetet betonades. Som ett exempel lyftes kravet på tillgängliga webbplatser och lokaler fram. Någon bör ha överblick över vilka som kan anlitas.

Den som är ansvarig inom sin sektormyndighet för funktionshinderfrågor behöver support för att i ett längre perspektiv orka hävda handikapperspektivet i sektorarbetet. Betydelsen av att få stimulans genom möten med andra aktörer i tillgänglighetsarbetet framhålls. Arbetet med de handikappolitiska målen handlar om kvalitetsfrågor. Som exempel framkommer att det inom vägverket pågår insiktsutbildning – hittills har 2 000 genomgått utbildning med funktionshindrade lärare, en mindre teoretisk del och en praktisk övning. Det interna arbetet bedöms vara viktigt. Tillgänglighet kommer inte av en slump.

Vikten av att myndighetsledningen sätter normen i sektorarbetet med funktionshinder betonades. Policyfrågor behöver förankras i ledningen och generaldirektörens engagemang behövs.

Det finns behov av att hålla isär tillgänglig myndighet och sektoransvar. På flertalet sektorsmyndigheter ligger ansvaret för myndighetens tillgänglighet på den administrativa enheten medan ansvaret för sektorarbetet har lagts på särskild handläggare/ansvarig.

### **Angeläget i sektorarbetet framöver**

Vikten av verksamhetskunnande i tillgänglighetsarbetet betonades, där till exempel kompetens inom trafikområdet förenar trafikmyndigheterna. Det fanns en samstämmighet om att en ny organisation inte skall gå in i myndighetens sektorarbete – inte tala om hur man skall arbeta, men väl samordna sektorsmyndigheterna.

Boverket konstaterar att det bli svårt att se resultaten av myndigheternas handikapparbete när det integreras i ordinarie verksamheter. Resultaten redovisas inte heller i särskild ordning till exempel till handikapporganisationerna, utan ligger i andra större frågor. Förväntningarna på det handikappolitiska arbetet är stora.

I sektorarbetet finns det ett behov av gemensamma normer, av statistik m.m. Sektormyndigheten behöver få tillgång till handikappkunskap – men verksamhetskunskap har man själv. Post- och telestyrelsen poängterar att arbetet behöver bedrivas med hänsyn till de specifika förhållanden som råder i sektorn, men finner att det till exempel finns behov av samordnad insamling av statistik,

utredningar och studier avseende livssituationen för personer med funktionshinder så att dubbelarbete kan undvikas. Kulturrådet väcker frågan om någon form av certifiering av god tillgänglighet. Certifieringen skulle ge kvitto på tillgängligheten.

En ny organisationsstruktur förväntas alltså bidra vid framtagning av enhetliga begrepp och definitioner. Men risken med fastlagda begrepp och definitioner betonades också – det kan bli begränsningar som styr tänkandet. Samma risk finns med klassning av till exempel funktionshinder i kategorier. Det uttalades – angående definitioner och begrepp – att en ny organisation inte skall göra, men väl samordna sektorsmyndigheterna i att göra, gemensamma strukturer för hur man avgränsar sektorer och definierar målgrupper.

Vissa överlappningar kan finnas mellan sektorerna och det kan vara en uppgift för en ny organisationsstruktur att vid behov bidra till avgränsningar klaras ut. Det kan också behövas stöd i att förtydliga vad som är sektorarbete i förhållande till myndighetens övriga verksamhet (t. ex. i konsumentfrågor).

Bl. a. påpekar Riksförsäkringsverket att det är viktigt att säkerställa att sektorsmyndigheterna definierar och verkar för likartad utveckling inom handikappolitiken. Detta arbete bör ske i nära samverkan med sektorsmyndigheterna. Behov av verktyg för implementering av de handikappolitiska målen finns också – även inom andra områden än tillgänglighet. RFV anser att de handikappolitiska frågorna bör samlas inom en organisation för att undvika otydlighet i ansvar och problem med avgränsningar. Detta gäller såväl utvecklingsarbete som policyarbete inom handikappområdet, vilket bör bedrivas med aktiv medverkan av sektorsmyndigheterna. RFV framhåller att ansvaret för implementering och anpassning av handikappolitiken skall ligga kvar på respektive sektorsmyndighet.

På en del områden finns behov av samordnade insatser från flera sektorsmyndigheter, till exempel för att främja arbete/sysselsättning för personer med funktionshinder kan insatser behövas från AMS, Skolverket (fortsatt/anpassad utbildning) och RFV (rehabilitering).

Det har framförts att sektorarbetet med att till exempel åstadkomma ett tillgängligt vägtrafiksystem kan ge behov av nya samarbetsparter när nya gränssytor konstateras. Det är därför angeläget att det finns en organisation som har den samlade överblicken.

Det bedöms vara angeläget att den nya organisationen har överblick över utvecklingen och kan hålla sektorsmyndigheterna informerade/uppdaterade. Detta ger också behov av uppföljning och utvärdering.

En uppgift för en ny organisationsstruktur bör också vara att bidra till ökade kunskaper inom Regeringskansliet, så att styrningen och dialogen mellan departementet och sektorsmyndigheten underlättas. En uppgift kunde vara att bidra med underlag i arbetet med regleringsbrev. Sektoransvaret behöver bli tydligare uttryckt i de olika regleringsbreven, för att sektorarbetet på myndighetsnivå skall hållas ihop bättre. Det kan förekomma olika signaler från olika departement, vilket en ny organisation bör vara uppmärksam på och motverka.

Det är viktigt att etappmålen formuleras nyanserat, vilket den nya organisationen kunde verka för. Socialstyrelsen anser att sektorsmyndigheterna bör få ett tydligt mandat att samordna, stödja och vara pådrivande i förhållande till andra aktörer inom sektorn.

Skillnader och likheter mellan sektorerna behöver analyseras och beaktas. Det stöd som en ny organisation ger kan behöva vara anpassat till respektive sektors roll, verksamhetsfält, avgränsning och traditioner. Det är också viktigt att vara uppmärksam på rollkonflikter så att strävan för ett mål inte motverkar möjligheten att nå ett annat mål. Bland annat framhålls att samordning och gjorda insatser bör utgå ifrån ansvarsfördelningen inom sektorn. Till exempel bör man enligt Skolverket beakta att skolmyndigheter i allmänhet inte kan föreslå åtgärder som ökar kostnaderna för skolhuvudmännen.

Den egna sektorrollen är ibland komplicerad och det kan vara svårt att hitta ett bra sätt att internalisera handikapperspektivet. Frågor som kan behöva klaras ut är hur delaktighet definieras och vilka grupper som avses. Behovet av en gemensam bild av sektoransvaret framfördes, där det kunde handla om vilken roll man har, vilka andra aktörer och samarbetspartners som finns och hur ansvarsfördelning och mandat skall definieras.

Det är en allmän uppfattning att stöd och kontroll bör hållas åtskilda. Det har också framförts att samordningen av sektorsmyndigheterna bör präglas av professionalitet och lyhördhet.

Sammanfattningsvis har sektorsmyndigheterna framfört förväntningar på att den nya organisationen ska

- ha ett helikopterperspektiv
- stödja och främja sektorsmyndigheternas arbete
- följa upp och utvärdera
- ge underlag till Regeringskansliet
- ha ett brett kontaktnät bland annat med överblick över aktörer
- ge selektivt stöd anpassat till respektive myndighets behov.

## 4.2 Handikapporganisationernas synpunkter

Handikapporganisationerna har beretts möjlighet att lämna synpunkter på hur samordningen av den statliga handikappolitiken bör organiseras. Detta har skett i samarbete med HSO och SRF.

Två huvudfrågor ställdes:

- Hur ser ni på nuvarande organisation för arbetet med den statliga handikappolitiken?
- Hur anser ni att samordningen av den statliga handikappolitiken bör vara organiserad i framtiden?

Svar har inkommit från 11 förbund. Därutöver har företrädare för fyra förbund och HSO intervjuats. En sammanvägning av handikappörelsens uppfattning redovisas nedan.

### Synpunkter på nuvarande organisation

Av svaren framgår att nuvarande organisationsstruktur anses vara spretig, att det brister i samordning och att inte någon har ett helhetsansvar. Exempel ges dock från flera förbund på bra insatser från HI, HO och Sisus, liksom att dessa arbetar pådrivande samt har god handikappolitisk kompetens. Alla tre är involverade i tillgänglighetsarbetet, men samordningen mellan organisationerna bedöms vara bristfällig. I enkätsvar och intervjuer konstateras att vissa områden inte uppmärksammas medan andra bearbetas från flera håll. Det framhålls också att man för den framtida organisationen borde dra nytta av de organisationsstrukturer som är uppbyggda. Risken för revirtänkande i stället för samordnade insatser med nuvarande organisation för arbetet med handikappolitiken har också påpekats.

Några av organisationerna har noterat att såväl HO som Sisus tidigare hade andra huvuduppgifter än tillgänglighet respektive bemöt-

ande. Tillgänglighetscentret kunde, enligt ett par organisationer, ha fått placering på HI. Verksamheterna hänger ihop genom att sektorsansvar ju till stor del handlar just om att tillgodose både tillgänglighet och bemötande och att det därför vore bättre med ett samlat ansvar.

En uppfattning som framförs är att tillgänglighetsfrågor är av sådan dignitet att de bör renodlas och att bemötandefrågorna bör betonas starkt även i fortsättningen. Det är inte givet att det bör etableras en ny myndighet – ett annat sätt kan vara att fördela ansvarsområden i den nuvarande strukturen.

En bättre balans efterfrågas mellan myndigheter som bevakar rättigheterna för människor med funktionshinder och företrädare för funktionshindrade. Trots satsningar på kognitiva funktionsnedsättningar så bedöms det inte ha fått större utrymme i verksamheten. De som företräder mer nyetablerade funktionshindergrupper behöver få ökade påverkansmöjligheter på myndigheternas arbete med tillgänglighet, bemötande med mera.

### **Samordning av den statliga handikappolitiken i framtiden**

Den nya myndigheten skall fungera som motor för genomförandet av handlingsplanen. Med begreppet ”motor” avses då att en ny myndighet skall driva och påskynda utvecklingen. Nyckelrollen för den nya myndigheten bör handla om att bevaka, förmedla kunskap och information, utveckla och förena kontakter i samhället för att få synergieffekter i arbetet för såväl ”mainstreaming” som riktade insatser, initiera FoU och specifika kampanjer inom eftersatta områden, utvärdera/analysera och dra slutsatser för att fortlöpande utveckla innehållet i handikappolitiska program. Brukarmedverkan skall vara självklar i styrelse och andra beslutande organ.

Behovet av central styrning som leder till gemensamma riktlinjer och rekommendationer poängteras. Man påminner om att handikapporganisationerna är en kunskapsbank som bör användas i sektorsmyndigheternas arbete. Några framhåller att tillgänglighetsarbetet inte alltid inbegriper medicinska eller icke synliga funktionshindren. Man instämmer i att organiseringen av den statliga handikappolitiken måste bli tydligare än idag och menar att gränsområdet mot folkhälsopolitiken är viktig att beakta. Till exempel nämns att allergifrågorna kunde lösas genom att den nya myndigheten tillfördes



uppgiften att organisera ett kompetens- och informationscentrum för allergi och annan överkänslighet.

Några organisationer anser att det måste finnas sanktionsmöjligheter i en framtida organisation så att den kan förändra och driva på utvecklingen. För att få ett helhetsperspektiv på handikappolitiken borde kanske fler myndigheter ha berörts av utredningen.

Behovet betonas av en känd och samlad samordnande och kompetenssamlande instans som skall ge råd och stöd och som har representation från såväl Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet som handikapprörelsen. Det framkommer att tyngdpunkten hos den nya myndigheten bör ligga på tillgänglighet och bemötande. Det betonas också att sektorsmyndigheternas ansvar inte får tunnans ut genom tillskapandet av den nya myndigheten.

Flera av förbunden har synpunkter på var den nya organisationen bör vara inordnad. En uppfattning är att handikappfrågorna bör ges större dignitet inom Regeringskansliet genom att ansvaret för frågorna läggs i ett "office" i Statsrådsberedningen som i Sydafrika.

SRF anser att själva handikappolitiken bör hanteras inom Statsrådsberedningen, medan mer målinriktad verksamhet bör samordnas inom någon myndighet med så hög kompetens att den får status och därigenom inflytande. Man befarar att en ny myndighetsstruktur inte kan genomföra planen om inte handikappfrågorna får en större politisk tyngd. Politikområdena behöver koordineras, helhetssyn är viktigt. Regeringen behöver få en sammanvägning gjord. Flera förbund framhåller behovet av kraftsamling och tycker det är angeläget att få en knytning i Statsrådsberedningen eller i Regeringskansliet.

Från HSO framhålls att en central placering av den nya myndigheten – i Statsrådsberedningen – är önskvärt. Den organisation som inrättas föreslås också vara kansli till Handikappdelegationen. Medborgarperspektivet är viktigt. Den nya myndigheten behöver följa upp och analysera. De rapporter som då tas fram bör inriktas på att finna områden där omprioritering eller kraftsamling behövs. Grundläggande är också att man ser till att lagarna efterlevs.

Den nya myndigheten förutsätts verka stimulerande och pådrivande inom hela samhället. Det framhålls också att bristande ekonomiska resurser hos kommuner och myndigheter kan resultera i vad som upplevs vara kränkande bemötande.

Frågan om brukarinflytande kommenteras av flera förbund – man tycker att handikapprörelsen bör ges god representation i ledningen av en sådan myndighet. Många framhåller att handikapp-

organisationernas delaktighet på statlig nivå kan ske genom delegationer liknande dem som idag finns med regeringen och Socialstyrelsen. Handikappdelegationen ses som en bra instans för informationsutbyte, där det också finns möjlighet att ställa krav från handikapprörelsen. En sådan delegation bör kopplas också till den nya myndigheten. Ett annat förslag som förs fram är att handikapporganisationernas delaktighet säkras genom experter (funktionshindrade) inom olika funktionshindersområden. Ett förslag är också inrättandet av ett årligt rådgivande Delaktighetsutskott som regeringen skulle inbjuda till. Man ser helst att varje förbund själv får framföra sina specifika synpunkter. Förbunden har inte alltid gemensamma intressen och prioriteringar, varför handikapporganisationernas delaktighet inte bara kan bygga på utvalda representanter som skall företräda alla olika grupper.

### Sammanfattningsvis

Några av förbunden konstaterar att man som förbund är mer berörd av den förda politiken än av de organisatoriska frågorna. Förbundens syn på nuvarande organisationsstruktur varierar. Önskemålen om den framtida organisationen är mer enhetlig. Behovet av förändrad myndighetsstruktur framkommer tydligt – flertalet förordar en nybildning. Genomgående betonas i enkätsvaren att handikapprörelsens inflytande och delaktighet i verksamheten bör säkerställas. Som uppgifter för den framtida samordnande organisationen finns förväntningar på att den skall

- vara ”motor” för genomförandet av handlingsplanen
- vara ett stöd till regeringen
- samordna, ge råd och stöd till sektorsmyndigheterna
- ha en samlad överblick över utvecklingen, ta till vara på det som görs på olika håll
- vara förmedlare av kunskap
- vara informationsbank; någon man kan gå till när man vill veta något
- följa upp och utvärdera
- vara försedd med ”tänder” eller stimulansmedel
- nybildas, vara fristående och nytänkande
- inte vara utförare.

Den nya organisationen föreslås vara alternativt

1. kommitté (motsvarande) i Statsrådsberedningen och kansli åt handikappdelegationen
2. fristående myndighet.

### 4.3 Två andra tvärssektoriella politikområden

Behov av central statlig samordning och styrning är inget unikt för politikområde handikappolitik. För att belysa hur dessa frågor lösts inom ett par andra politikområden har i utredningsarbetet studerats hur miljöpolitiken och integrationspolitiken utformats i dessa frågor. Syftet har varit att se om det på något av dessa områden finns en modell för central samordning som kan tjäna som föredöme även för handikappolitiken.

#### 4.3.1 Miljöpolitik

Inom miljöpolitiken finns vissa tydliga paralleller till handikappolitiken. Frågorna är sektorsövergripande och många aktörer måste ta sitt ansvar om politikens övergripande mål och inriktning skall få genomslag i praktiken. Den följande redovisningen grundar sig huvudsakligen på Naturvårdsverkets rapport 5352, *Myndigheternas miljöansvar – vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret*.

I riksdagens miljöpolitiska beslut 1988 (prop. 1987/88:145, Jordbruksutskottets betänkande 1987/88:23) betonades att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde. Enligt beslutet bör varje samhällssektor ansvara för att nya miljöproblem undviks och att existerande problem i möjligaste mån löses. Sektorsansvaret har därefter utgjort en del av grunden för det miljöpolitiska arbete som bedrivits under 90-talet. Sektorsansvaret har allt sedan dess utvecklats och samma tanke återfinns nu i verksförordningen (SFS 1995:1322) och i miljöbalken (SFS 1998:808). Sektorsansvaret innebär att ansvaret för miljön inte bara ligger på Naturvårdsverket och länsstyrelsernas miljöenheter, utan på alla sektorer.

När Naturvårdsverket grundades i slutet av 60-talet var verket, tillsammans med ideella miljöorganisationer och miljöforskare, den drivande kraften för miljöfrågan. I och med tanken om sektors-

integration har dock Naturvårdsverkets roll ändrats. Naturvårdsverket är fortfarande den centrala förvaltningsmyndigheten på miljöområdet, men arbetar nu mer som pådrivare av en integrationsprocess där andra aktörer också förväntas ta sitt ansvar för miljöfrågan.

En förstärkning av sektorsansvaret för vissa sektorer genomfördes 1998, då regeringen gav 24 myndigheter ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling. Vad det särskilda sektorsansvaret innebär skiljer sig åt i de olika besluten från 1998. Enligt regeringens proposition *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130) innebär det att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Ansvar innefattar att:

- identifiera sektorsmyndighetens roll och hur sektorns verksamheter påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet
- ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt beskriva dessa åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser
- verka för att åtgärder genomförs
- fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet
- samarbeta med och informera om arbetet till andra som är verksamma inom sektorn.

I miljömålspropositionen från 2001 skriver regeringen även:

”Det särskilda sektorsansvaret innebär att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Miljökvalitetsmålen anger inriktningen för arbetet inom sektorn. I de fall sektorsmål utformas skall alltså miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål och strategier vara en utgångspunkt.”

Nära kopplat till arbetet med sektorsansvar är arbetet med de nationella miljökvalitetsmålen. Dessa fastställdes 1999 då riksdagen beslutade om en ny struktur i arbetet med miljömål och antog mål för miljökvaliteten inom 15 områden. De femton miljökvalitetsmålen är allmänt formulerade. Därför fick en rad myndigheter i uppdrag att precisera dem genom att föreslå delmål och beskriva åtgärdsstrategier.

Miljömålsrådet, som inrättades av regeringen den 1 januari 2002, är ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att uppnå de miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat. Rådets arbete koordineras av ett kansli vid Naturvårdsverket. Miljömålsrådet består av företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, en

representant för miljörelsen och en för Svenskt Näringsliv. Miljömålsrådet viktigaste uppgifter är att:

- följa upp och utvärdera utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen
- rapportera till regeringen om hur arbetet mot miljömålen går och vad som ytterligare behöver göras
- samordna informationsinsatser från miljömålsmyndigheterna
- övergripande samordna regional fördelning av miljö kvalitetsmål och delmål
- fördela medel till miljömålsuppföljning, miljöövervakning och viss internationell rapportering.

Rådet skall varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen där det ger en samlad uppföljning och bedömning av miljösituationen i förhållande till miljö kvalitetsmålen. Vart fjärde år skall rådet göra en fördjupad utvärdering. Rapporten skall ge underlag till regeringen om huruvida miljö kvalitetsmål, delmål eller styrmedel inklusive lagstiftning behöver revideras

För att få en tydlig ansvarsfördelning i miljömålsarbetet har regeringen utsett en ansvarig myndighet för vart och ett av de 15 miljö kvalitetsmålen. Utöver dessa har fyra myndigheter ansvar för de fyra övergripande miljömålsfrågorna naturmiljö, fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, kulturmiljö och hälsofrågor. De miljömålsansvariga myndigheterna skall tillsammans med berörda sektorer:

- svara för att lämpliga indikatorer utvecklas
- ge en samlad redovisning av måluppfyllelsen
- föreslå kompletterande insatser
- i övrigt verka för att miljö kvalitetsmålen nås.

En ytterligare del av myndigheternas miljöarbete är införandet av miljöledningssystem. Regeringen har gett drygt 230 myndigheter i uppdrag att införa miljöledningssystem och staten skall på detta sätt vara ett föredöme i miljöarbetet.

Strukturen för myndigheters ansvar i miljöfrågor kan åskådliggöras i följande tabell:

Ansvar för:	Antal myndigheter
Övergripande miljömålsfrågor	4
Miljökvalitetsmål	9
Särskilt sektorsansvar	24
Miljöledningssystem	230

Vissa likheter kan ses mellan miljöpolitiken och handikappolitiken. Alla sektorer i samhället skall ha ett ansvar för båda politikområdena. Övergripande mål är fastslagna av riksdagen och mer detaljerade mål finns fastställda. Sektorsansvariga myndigheter finns på båda områdena. Staten skall inom sina egna verksamheter vara ett föredöme. Inom miljöpolitiken finns Naturvårdsverket som har ett övergripande ansvar för helheten och som är en relativt stor myndighet med drygt 500 anställda. Ingen motsvarande myndighet finns på handikappolitikens område. Den övergripande åiterrapporteringen till regeringen av hur utvecklingen är jämfört med de övergripande miljökvalitetsmålen ligger på Miljömålsrådet som är knutet till Naturvårdsverket.

#### 4.3.2 Integrationspolitik

Ett av de politikområden som givit underlag för en fördjupad studie är integrationsområdet. Det går att dra paralleller mellan handikappolitik och integrationspolitik. Insatserna inom politikområdena berör medborgares förutsättningar till utbildning, arbete, boende etc. och handlar om ett samhälle med jämlika levnadsvillkor för alla. Integrationsverkets rapport Integration 2003 ger en bild av hur olika samhällsområden fungerar i ett Sverige där en stor del av befolkningen är född i ett annat land. Den främsta frågan är vilka hinder och möjligheter villkoren inom ett område kan innebära för människor med utländsk bakgrund samt varför det ser ut på ett visst sätt. Årets rapport fördjupar tidigare kunskap genom att beskriva utveckling, hinder och möjligheter för integrationen inom områdena:

- arbetsmarknad
- boende
- vuxenutbildning
- barns och ungdomars uppväxtvillkor.

Integrationsverket arbetar med att skapa förutsättningar för integration i Sverige. Verket uppgift är att mobilisera alla de aktörer som har möjlighet att förändra och bidra till mångfald och integration. Därmed är Integrationsverkets uppgift att vara både en kunskaps- och påverkansmyndighet som utvecklar och kommunicerar förändrande kunskap i samspel med strategiska aktörer.

Integrationsverket uppdrag är att

- ha det övergripande ansvaret för att nyanlända invandrare får stöd för sin integration i det svenska samhället
- verka för lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och diskriminering
- följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald.

Integrationsverket har ett brett uppdrag och väljer olika arbetsätt för att nå ut i hela eller delar av samhället. Utredningen har undersökt hur Integrationsverket, som är central myndighet, arbetar med att involvera andra samhällssektorer genom statliga myndigheter. Ett konkret exempel är den myndighetsöverenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och invandrare som träffats sedan 2001 och årligen förnyas mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Samarbetet har initierats av Integrationsverket. Överenskommelsen har utvärderats och konstateras ha bidragit till en positiv utveckling av introduktionsarbetet. Samverkan mellan myndigheter och andra aktörer har utvecklats. Utvärderingen visar också på hinder och svårigheter där bristen på för uppgiften avdelade resurser också lyfts fram.

Överenskommelsen omfattar även kommuner genom Svenska Kommunförbundet. Överenskommelsen om introduktion har haft betydelse för en effektivisering av introduktionsarbetet oberoende av att Svenska Kommunförbundet inte träffar bindande överenskommelser för kommunernas räkning.

Överenskommelser av motsvarande slag som involverar kommuner och landsting är möjliga för andra politikområden som avsiktsförklaringar mer än som bindande kontrakt. Utredningen noterar att det årliga förnyandet av överenskommelsen skapar behov av återkommande ledningsmedverkan mellan strategiskt viktiga aktörer.

Integrationsverket inrättades 1998 med placering i Norrköping. Antalet anställda var inledningsvis cirka 70 och är idag drygt 110. Behovet av att arbeta tvärsektorielt inom integrationsområdet har vissa gemensamma drag med behovet inom det handikappolitiska området, men det finns också skillnader som följer av bland annat resursstorlek och lokalisering. En skillnad är också det tydliga uppdraget att samordna sektorsmyndigheterna som den nya organisationsstrukturen förutsätts ha och som saknar motsvarighet för Integrationsverket.

#### **4.4 Förvaltningspolitiska utgångspunkter**

Vid utformningen av en framtida organisation för den samordnade handikappolitiken behöver förutsättningarna för statlig styrning och principer för ansvarsfördelning beaktas, liksom den vägledning som ges i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram *En förvaltning i demokratins tjänst*.

##### **4.4.1 Ansvar och roll för staten gentemot andra aktörer**

Målen i den nationella handlingsplanen är övergripande och gäller hela samhället. Personer med funktionshinder skall ha full delaktighet i samhällslivet på alla områden. Handikapperspektivet skall finnas med i alla politikområden och i alla samhällssektorer. De statliga myndigheterna har ett speciellt ansvar att göra sina verksamheter, lokaler och information tillgängliga för alla. På detta sätt skall staten vara ett föredöme för andra. De statliga sektorsmyndigheterna har ett ansvar för de samhällssektorer där de är verksamma. För att den nationella handlingsplanen skall få genomslag krävs insatser av många andra aktörer. Särskilt kommuner och landsting är med sina breda verksamheter av avgörande betydelse för att uppnå de övergripande målen. Handlingsplanens utgångspunkter innebär att möjligheterna att vara delaktig i samhället är en demokratisk rättighet. De insatser som krävs för att uppnå detta skall inte ses som specifika åtgärder som skall genomföras och finansieras av vård- och omsorgsverksamheterna eller de sociala verksamheterna. Enligt de generella principerna om ansvar och finansiering skall insatserna planeras, genomföras och finansieras av de samhällsorgan och verksamheter som svarar för insatserna för medborgarna



generellt i samhället. Ofta är det också så att det är effektivast att planera och utforma produkter och tjänster redan från början så att de passar även för människor med funktionsnedsättningar. På så sätt kan fördyrande anpassningar efteråt undvikas. Detta är grunden för konceptet Design för alla.

Den nationella handlingsplanen är fastlagd av riksdagen. Det är alltså staten som har lagt fast målen, och inriktningen på arbetet för att nå målen. I statens roll och ansvar ingår också den formella styrningen genom utfärdandet av lagar och förordningar. Genom tillsyn över tillämpningen kan staten påverka och styra utvecklingen. Staten kan också påverka utvecklingen på olika sätt genom ekonomiska styrmedel. Detta kan ske genom avgifter för att begränsa eller genom bidrag för att stimulera. Ett viktigt sätt att påverka utvecklingen i önskvärd riktning är genom att bistå med kunskap och råd. Detta kan ske genom utbildningsprogram och kompetensutveckling genom rådgivning. Staten kan också vara ett föredöme genom att i sina egna verksamheter visa på goda exempel.

Ansvarskommittén konstaterar i sitt delbetänkande (SOU 2003:123) *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, att den statliga modellen för styrning av kommuner och landsting är splittrad. Det går inte att urskilja någon statlig sammanhållen styrningsstrategi. Både mellan och inom olika områden varierar styrningen och det är inte alltid lätt för medborgaren att i detta komplexa system veta vart man skall vända sig för att kräva sin rätt eller för att utkräva det politiska ansvaret.

För det fortsatta arbetet med genomförandet av den nationella handlingsplanen är det viktigt att statens ansvar, och hur statens påverkan på andra aktörer skall ske, blir tydlig. Den interna statliga organisationen är viktig för att Regeringskansliet och de olika myndigheterna skall kunna agera på ett samordnat sätt, men också strategierna för att styra ut mot övriga aktörer behöver utformas långsiktigt och samordnat för att de olika insatserna som görs skall bli effektivare.

Samverkan med handikapporganisationerna är av central betydelse för att handikappperspektivet skall kunna genomsyra alla insatser. Inom dessa organisationer finns mycket kunskap om hur situationen är för personer med funktionshinder och åt vilket håll utvecklingen går. Både för att påverka bemötandet på individuell eller kollektiv nivå och för att följa upp och utvärdera gjorda insatser kan handikapporganisationerna bidra med ovärderlig kunskap. Dessa har därför ett ansvar för att delge sina synpunkter och

erfarenheter och staten har ansvaret för att bygga samrådsformerna för att möjliggöra detta.

#### 4.4.2 Statliga organisationsprinciper

Regeringens riktlinjer för organisation av statsförvaltningen anges bland annat i den förvaltningspolitiska propositionen och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. Av regeringens skrivelse 2000/01:151 framgår att strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de mål som lagts fast till exempel i nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Handlingsprogrammet *En förvaltning i medborgarnas tjänst* syftar till att skapa organisations, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet i hela förvaltningen. Av handlingsprogrammet framgår att en fortgående förändring av myndighetsstrukturen behövs som successiv anpassning till förändrade behov. Det framgår också att en omstrukturering bör vara väl grundad och att de verksamhetsmässiga konsekvenserna behöver följas upp. Verksamhet, personal och kostnader måste beaktas vid en omstrukturering. Eftersom verksamhetsmålen anger både motiv och inriktning för en förändring, bör dessa sättas i centrum.

När flera myndigheter har närbesläktade eller överlappande verksamhet inom ett politikområde finns risk för effektivitetsförluster. Samma risk finns när parallella myndigheter tillämpar olika styrning och har skilda arbetssätt och fokuseringar. I linje med det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet kan omstrukturering behövas för att uppnå en enhetlig styrning inom ett politikområde.

Ett viktigt inslag är att utveckla former för samarbete mellan myndigheter. Regeringens inriktning är att renodla den statliga verksamheten. Inriktningen är att värna om de statliga kärnverksamheterna, till vilka uppgifterna bör koncentreras. Det anges också att konkurrensutsatt verksamhet normalt inte skall bedrivas i myndighetsform.

Utredningen konstaterar att den fortsatta handikappolitiska utvecklingen relaterad till den nationella handlingsplanen på strategisk nivå har sin tyngdpunkt i uppgifter som bör bedrivas i statlig regi. När det gäller insatser som innebär stöd eller genom-

förande ser utredningen att det finns många aktörer på marknaden och konstaterar att sådana insatser inte behöver vara myndighetsuppgifter.

Renodlingen av myndigheternas verksamhet kan förutsätta att nya myndigheter bildas genom att uppgifter bryts ut ur redan befintliga myndigheter. Ny myndighet kan motiveras av att nya uppgifter behöver utföras eller att vissa frågor bedöms som särskilt viktiga.

Ny myndighetsstruktur kan också motiveras av ambitionen att få genomslag för en förändrad verksamhetsinriktning. Utredningen vill här peka på ansvars- och finansieringsprincipen som utgångspunkt för organisationsuppbyggnad inom det handikappolitiska området.

Inom ramen för det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet anges också risker med att myndigheter med flera olika verksamhetsgrenar med inbördes svaga samband kan få svårare att se till helhet och övergripande mål. Sådan fragmentisering bör undvikas och kan enligt utredningen därför utgöra motiv för omstrukturering.

#### 4.4.3 Finansiella utgångspunkter

Utredningen skall enligt direktiven lägga förslag till hur regeringens och övriga aktörers behov av en samlad statlig organisation kan tillgodoses inom de nuvarande ekonomiska ramarna. Dessa ramar utgörs av HO:s och Sisus förvaltningsanslag för 2003 och de statsbidrag som HI disponerade för 2003. Dessa anslagsmedel framgår av tabellen nedan.

(tkr)	2004	2003
Sisus förvaltningsanslag 9/16:9 ap 1	15 647	19 373
HO:s förvaltningsanslag 9/16:10	18 682	17 425
Statliga bidragsmedel till HI 9/13:3 ap. 6.1 ap. 6.2	51 205	51 205
Summa anslagsmedel	85 534	88 003

De kostnader som åren 2002 respektive 2003 finansierades med anslag för bemötandeuppdraget hos Sisus, TC hos HO samt statsbidrag till HI framgår av nedanstående tabell.

	Kostnader (tkr)	
	2003	2002
Sisus – bemötandefrågor (inklusive det Europeiska Handikappåret)	10 665	7 330
Handikappombudsmannen	7 318	7 484
– Tillgänglighetscentrum		
Hjälpmedelsinstitutet	51 200	51 200
– det statliga bidraget		
Summa	69 183	65 818

Sisus fick disponera vissa särskilda medel för sina kostnader under det Europeiska Handikappåret 2003. För bemötandefrågor förbrukades för detta ändamål 2 550 tusen kr utöver kostnaderna för den reguljära verksamheten.

## 5 Sammanfattande utgångspunkter

Redovisningarna i de tidigare avsnitten ger, tillsammans med utredningens direktiv, utgångspunkterna för överväganden och förslag. De viktigaste utgångspunkterna kan översiktligt beskrivas i nedanstående punkter.

- Den nationella handlingsplanen lägger den ideologiska grunden för hur det handikappolitiska arbetet skall bedrivas. Handlingsplanen spänner över alla samhällsområden och markerar att det är hela samhällets ansvar att genomföra dess övergripande mål. I detta ansvar ingår att de åtgärder som skall ske för att uppfylla målen skall finansieras inom ramarna för de reguljära verksamheter som svarar för insatserna mot samhällsmedborgarna generellt.
- I arbetet med att åtgärda brister och hinder för delaktighet skall staten vara ett föredöme i sina egna verksamheter.
- De sektorsmyndigheter som utses av regeringen har ett särskilt ansvar för att de handikappolitiska målen förverkligas inom sina respektive sektorer.
- Uppdraget att arbeta för ökad kompetens om bemötande är även fortsättningsvis en angelägen uppgift i genomförandet av den nationella handlingsplanen. Sibus har idag ansvar för detta uppdrag.
- Insatser för att driva på utvecklingen för att göra samhället tillgängligt och uppdraget att samordna sektorsmyndigheternas arbete är även det fortsatt viktigt för att handlingsplanens mål skall uppnås. Tillgänglighetscentret vid HO ansvarar för närvarande för dessa uppdrag.
- HI utgör genom sin ställning som ideell förening med de tre huvudmännen – staten, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet – en samarbetslänk mellan dessa tre viktiga aktörer för genomförandet av handikappolitiken.

- Handikapprörelsen utgör genom sitt kontaktnät och sina erfarenheter en resurs på olika nivåer i samhället för samverkan med offentliga organ. Regeringens samrådsorgan med handikapprörelsen är Handikappdelegationen.
- Vid en jämförelse med andra tvärsektoriella politikområden kan inte någon enhetlig modell urskiljas för hur den sektorsövergripande statliga samordningen bör organiseras.
- En inriktning för den statliga förvaltningspolitiken är fortgående förändring av myndighetsstrukturen som successiv anpassning till förändrade behov. Omstruktureringar kan behövas för att uppnå enhetlig styrning inom ett politikområde.
- Den finansiella utgångspunkten för förslag om en förändrad organisationsstruktur för samordning av handikappolitiken är de anslagsmedel som år 2003 finansierade Sisus bemötandefrågor, HO:s Tillgänglighetscenter och de statliga bidragsmedlen till HI.
- Det finns ett behov av ökad samordning mellan olika statliga aktörer inom det handikappolitiska området i syfte att på ett effektivare sätt än idag bidra till ökad delaktighet och jämlikhet för personer med funktionshinder.

## 6 Utredningens förslag och överväganden

Den nationella handlingsplanen spänner över alla samhällsområden och markerar att det är hela samhällets ansvar att genomföra dess övergripande mål. Personer med funktionshinder skall inte diskrimineras i några sammanhang utan ha samma rätt som alla andra att delta i samhällslivet. Handikapperspektivet skall finnas med i alla politikområden och i alla samhällssektorer. De statliga myndigheterna har ett speciellt ansvar och skall vara ett föredöme för andra. De statliga sektorsmyndigheterna har ett ansvar för de samhällssektorer där de är verksamma. För att den nationella handlingsplanen skall få genomslag krävs insatser av många andra aktörer. Inte minst kommuner och landsting är med sina breda verksamheter av avgörande betydelse för att uppnå de övergripande målen. Handlingsplanens utgångspunkter innebär att möjligheterna att vara delaktig i samhället är en demokratisk rättighet. De insatser som krävs för att uppnå detta skall inte ses som specifika åtgärder som skall genomföras och finansieras av vård- och omsorgsverksamheterna eller de sociala verksamheterna. Enligt de generella principerna om ansvar och finansiering skall insatserna planeras, genomföras och finansieras av de samhällsorgan och verksamheter som svarar för insatserna för medborgarna generellt i samhället.

Utredningen har, som tidigare redovisats, tagit dessa generella principiella grundperspektiv som utgångspunkt för sitt arbete. De förslag och överväganden som presenteras nedan i detta kapitel skall därför ses i relation till dessa grundprinciper.

Min bedömning är att den av utredningen genomförda kartläggningen har givit underlag för att föreslå förändringar av den statliga organisationsstrukturen avseende samordning av det handikappolitiska området.

Den nya organisationsstruktur som utredningen föreslår skall främja de processer och det arbete som krävs för att grundprinciperna skall kunna få full genomslagskraft.

De förslag till förändring som redovisas i detta kapitel har vidare som yttersta syfte att bidra till en förändrad statlig organisationsstruktur som ur ett övergripande perspektiv kan främja handikappolitikens genomförande genom en strategisk kraftsamling på att effektuera målen i handlingsplanen.

I mina förslag har jag utgått från de uppgifter och roller jag anser att den förändrade statliga organisationsstrukturen skall kunna ta ansvar för.

Jag redovisar därefter den föreslagna organisationsstrukturens båda delar, en ny statlig myndighet och ett ombildat nytt Hjälpmedelsinstitut.

## 6.1 Övergripande samordning av handikappolitiken

**Min bedömning:** Den nya statliga organisationsstrukturen skall utformas utifrån det övergripande målet att främja ett strategiskt genomförande av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Följande roller och uppgifter skall etableras, säkerställas och utvecklas:

Strategisk – Samordnande – Utvärderande

Pådrivande – Stödjande/genomförande.

### 6.1.1 Uppgifter

Den nya organisationsstrukturen skall ur ett övergripande perspektiv främja handikappolitikens genomförande genom en strategisk kraftsamling på att effektuera målen i handlingsplanen. Insatser av denna karaktär som idag inte fullt ut utförs av någon befintlig myndighet/organisation, skall etableras, säkerställas och bli utförda.

Genom den föreslagna nya organisationsstrukturen skall följande roller och uppgifter etableras, säkerställas och utvecklas



*a. Strategisk uppgift och roll*

Förebygga och bekämpa strukturell diskriminering, främst genom att:

- ha en stabsfunktion till regeringen med följande inslag:
  - aktiv dialog med Regeringskansliet och på begäran av regeringen avge särskilda rapporter
  - vara kunskapsresurs för regeringen vid exempelvis analyser av utvärderingar
  - på eget initiativ identifiera problemområden och lämna förslag till åtgärder
  - på eget initiativ föreslå regeringen ändringar i regel-systemet
  - bidra med underlag för styrningen av statliga myndigheter.
- ha överblick över hur arbetet med att nå målen i den handikappolitiska handlingsplanen framskrider generellt sett
- ansvara för att samordnande, utvärderande och främjande insatser genomförs på en strategisk övergripande nivå så att målen uppnås
- tolka handikappolitikens övergripande mål med särskilt fokus på myndighetsledningar i deras arbete med att relatera målen till respektive verksamhet
- med underlag från utvärderingar påverka prioriteringar och val av forskning inom handikappområdet
- ha en kontinuerlig och aktiv dialog, på strategiskt övergripande nivå, med brukarorganisationerna.

*b. Samordnande roll*

vilket främst innebär att samordna sektorsmyndigheterna och övriga statliga myndigheter utifrån respektive sektors/myndighets förutsättningar, att underlätta samverkan mellan sektorsmyndigheterna när två eller fler är berörda samt att bidra till:

- analys och klarläggande av begrepp, resultatmått m.m.
- tolkningar av sektorsuppdrag och målformuleringar
- utveckling av metoder för uppföljningar och utvärderingar
- skapa former/forum för erfarenhetsutbyte

*c. Utvärderande roll*

vilket innebär att

- initiera och organisera tvärsektoriella utvärderingar
- analysera genomförda sektorsvisa utvärderingar och identifiera behov av insatser
- identifiera behov av utvärderingsinsatser i övrigt.

*d. Pådrivande roll*

vilket innebär att i förhållande till statliga myndigheter, kommuner, landsting och övriga aktörer:

- initiera främjandeinsatser avseende delaktighet för personer med funktionshinder bland annat genom att aktivt påverka genom information och kunskapsspridning
- bygga upp ett kunskapsinriktat nätverk och förmedla kunskap om situationen för personer med funktionshinder och hur genomförandet av handikappolitiken fortskrider
- utforma normerande rekommendationer (allmänna råd).

*e. Stöd- och genomföranderoll*

Stödja och bistå olika myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer i deras insatser för ökad delaktighet, samt stödja, stimulera och genomföra kvalitetssäkrade insatser som:

- utbildning
- rådgivning och konsultation
- information och kunskapsspridning (skrifter etc.)
- utredningar
- utvecklingsarbete.

## 6.2 Ny organisationsstruktur

**Min bedömning:** Den strategiska, samordnande och utvärderande rollen bör i princip hållas åtskild från den genomförande.

Den pådrivande rollen kan dock behöva bedrivas kopplat till såväl den strategiska/samordnade/utvärderande rollen som den genomförande.

**Mitt förslag:** Den nya organisationsstrukturen utgörs av två organisationer; en myndighet med en övergripande, strategisk, samordnande och utvärderande roll och en genomförandeorganisation som bland annat utvecklar och tillhandahåller efterfrågade tjänster.

Navet i den nya organisationsstrukturen föreslås vara en ny myndighet som har den strategiska, samordnande, utvärderande och normerande rollen. Myndigheten skall som ett resultat av sina utvärderande och omvärldsbevakande uppgifter identifiera behov av strategiska insatser (kampanjer, utbildningar, utredningar, rådgivning, ny lagstiftning, regeringsuppdrag m.m.), men bör ej ha genomförandeuppgifter.

Den genomförande organisationen som skall utveckla och tillhandahålla tjänster utgörs av ett ombildat HI.

Den pådrivande rollen bör axlas av både den nya myndigheten och genomförandeorganisationen – det ombildade HI.

De olika roller som skall uppfyllas av den samlade nya organisationsstrukturen är av olika slag. Uppgifter som är övergripande och strategiska, kräver ny typ av kompetens, utvidgade kontaktytor och förändrat arbetssätt som skiljer sig från uppgifter av stödjande och genomförande karaktär. Detta motiverar att den nya organisationsstrukturen bör bestå av två delar, dels en ny myndighet med strategiska uppgifter och dels en genomförandeorganisation som utvecklar och tillhandahåller tjänster. Den senare rollen bör innehas av ett ombildat Hjälpmedelsinstitut.

HO har genom det nationella Tillgänglighetscentret (TC) ett ansvar för att bygga upp, utveckla och förmedla kunskap om tillgänglighet för människor med funktionshinder.

En av TC:s viktigaste uppgifter har varit att ta fram och fastställa *Riktlinjer för en tillgänglig statsförvaltning* samt att kommunicera

dessa riktlinjer med de statliga myndigheterna. Riktlinjerna handlar om tillgänglighet till myndigheternas verksamheter, lokaler och information. De beskriver hur myndigheten kan göra för att leva upp till sitt ansvar i enlighet med förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken. Riktlinjerna är utformade för statsförvaltningen, men bör kunna vara en grund även för andra verksamheter, exempelvis kommunerna men även andra aktörer. Ovanstående är exempel på kunskaper och erfarenheter som skall säkerställas av den nya myndigheten via dess strategiska, samordnande och utvärderande roll.

Sibus insatser för genomförandet av det nationella bemötandeprogrammet är av central betydelse för genomförande av den nationella handlingsplanen. Som en del av den nya myndighetens strategiska, utvärderande och samordnade roll bör nu dessa insatser följas upp och utvärderas för att ge underlag för fortsatta främjandeinsatser för funktionshindrades delaktighet. Denna utvärdering bör skapa underlag för ställningstagande till hur dessa arbetsinsatser fortsättningsvis skall fördelas inom den nya organisationsstrukturen. Informationsarbetet inom ramen för bemötandeuppdraget har varit omfattande. Aktuell information har kontinuerligt funnits på Sibus hemsida. Särskilda informationsblad och sammanställningar om modellprojekten har tagits fram och distribuerats. Medverkan i externa konferenser, seminarier och utbildningar har skett med stor frekvens. I bemötandearbetet har därutöver ingått att arbeta fram och distribuera skrifter, antologi, video och CD, foldrar och tidning.

Bemötandeuppdraget har gett Sibus ett brett kontaktnät inom myndigheter, intresseorganisationer, utbildningsanordnare, landsting och kommuner. Detta nätverk bör även säkerställas inom ramen för den nya myndighetens strategiska och samordnande ansvar.

HI har på senare år noterat en allt större efterfrågan på insatser inom tillgänglighetsområdet. Insatserna uppskattades av HI för ett par år sedan till cirka 7 % av verksamheten. I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken pekas arbetet med tillgänglighet ut som ett av de viktigaste områdena för genomförandet av handlingsplanen. HI har ett nära samarbete med HO:s tillgänglighetscenter. Samarbetet har främst inriktats mot frågor om fysisk tillgänglighet, tillgänglighet på transportområdet och information.

Från HI:s sida anser man att kunskap om tillgänglighetsfrågor är en nödvändighet för arbetet med hjälpmedel. För att få fram bra hjälpmedel måste man även ta in i perspektivet vilken miljö dessa

hjälpmedel skall fungera i. Hjälpmiddel kompenserar för det handikapp som uppkommer i relationen mellan miljön och personen med funktionshinder. Utredningen delar denna uppfattning och bedömer det som angeläget att de processer som pågår via HI:s tillgänglighetsarbete också säkerställs och utvecklas inom ramen för den föreslagna myndighetens strategiska och samordnande uppdrag.

HI bedriver internationellt arbete inom alla verksamhetsgrenar, främst inom standardisering, provning och FoU. Utöver detta pågår kontinuerligt allmän omvärldsbevakning och kunskapsutbyte, informationsarbete, tjänsteexport och biståndsarbete på konsultbasis. Insatser på tillgänglighetsområdet, som är av övergripande och strategisk natur, bör i den föreslagna organisationsstrukturen knytas till den nya myndigheten.

Arbetet med *design för alla* innebär ett perspektivskifte som redan pågår i nuvarande verksamheter. Det innebär en förskjutning från anpassning efter funktionshinder till att produkter, tjänster och miljöer utformas så att de kan användas av så många som möjligt. Design för alla kommer att vara ett viktigt perspektiv i det kommande arbetet på den nya myndigheten och nya HI.

Den svenska handikappforskningen har nyligen inventerats och utvärderats. Utvärderingen innehåller förslag om hur forskningen kan drivas framåt. Ett förslag till program för forskning om funktionshinder och handikapp har tagits fram. 7 miljoner kronor har avsatts och öronmärkts för handikappforskning hos Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS). Denna verksamhet bör även fortsättningsvis följas av den nya myndigheten. Det är mycket angeläget att fortsatt forskning inom funktionshinderområdet stimuleras.

Utredningens bedömning är att förutsättningarna för ett effektivt genomförande av den nationella handlingsplanen ökar genom att den fortsatta utvecklingen av tillgänglighets- och bemötandearbetet knyts samman under en och samma organisation med ett samlat fokus på ökad delaktighet för personer med funktionshinder. Utredningen har under sitt arbete kunnat konstatera att nuvarande uppdrag genomförts med delvis olika inriktning vid respektive myndighet. Specifikt gäller det Sisus bemötandeuppdrag och HO:s tillgänglighetsarbete. Utredningen drar därav slutsatsen att den föreslagna samlade organisatoriska lösningen medför ökade möjligheter till effektivisering av det gemensamma handikappolitiska arbetet.

Genom den föreslagna organisationsstrukturen för funktionshinderades delaktighet lyfts uppgifterna från Tillgänglighetscentret vid HO till en ny organisationsstruktur. Därmed elimineras den risk som finns med nuvarande konstruktion, innebärande att HO:s roll att granska myndigheter och rollen att genom TC stödja myndigheterna, upplevs som motsägelsefull och otydlig. Med den nya organisationsstrukturen ökar möjligheten för HO att vid behov kritisera myndigheter och andra aktörer. HO:s utgångspunkt blir medborgaren med funktionshinder och dennes mänskliga rättigheter. Samtidigt blir den nya myndighetens strategiska, samordnande och utvärderande roll tydligare.

Utredningen gör bedömningen att det fortsatta arbetet med bemötandefrågor inte är beroende av en fortsatt organisatorisk anknytning till Sisus uppdrag med fördelning av statsbidrag. Kvalitetsutveckling i bemötandearbetet kan garanteras bland annat genom samordning med tillgänglighetsarbetet ur ett samlat delaktighetsperspektiv, som den ovan föreslagna myndigheten skapar förutsättningar för. Bemötandearbetet bör i vissa delar ha en övergripande och strategisk karaktär. Att bemötandefrågorna förs till den nya organisationsstrukturen skapar förutsättningar för en ökad tydlighet jämfört med dagens organisation, där detta arbete är sammankopplat med statliga bidragstransfereringar och därmed sammanhängande uppföljningar.

Sammantaget har utredningen gjort bedömningen att den föreslagna organisationsstrukturen med den nya myndigheten som nav innebär att möjligheterna för ett ökat samspel mellan Regeringskansliet, statliga myndigheter och andra aktörer stärks när det gäller att föra arbetet med den nationella handlingsplanen framåt. Samtidigt skapas förutsättningar för att målen i handlingsplanen skall kunna förverkligas. Vidare menar jag att organisationsstrukturen medför att regeringen ges ökade förutsättningar för att aktivt styra den handikappolitiska utvecklingen. På längre sikt kan myndighetens överväganden och regeringens beslut innebära att de handikappolitiska prioriteringarna ändras.

### **6.2.1 Brukarorganisationer.**

När det gäller olika insatser är det väsentligt att den nya organisationsstrukturen stimulerar och använder de kunskaper och insatser som funktionshinderades egna organisationer har och som

de kan utföra. Det är viktigt att man kontinuerligt med handikapporganisationerna diskuterar deras roll visavi de statliga myndigheternas ansvar och roll. Det bör inte finnas incitament i den nya strukturen som motverkar funktionshindrades egna organisationer att ta initiativ och ansvar. I det långsiktiga arbetet med att nå full delaktighet för personer med funktionshinder är dessa organisationers insatser av största vikt och betydelse, inte minst i arbetet med ett förbättrat bemötande. Samverkan med handikapporganisationerna är av central betydelse för att handikapperspektivet skall kunna genomsyra alla insatser. Inom dessa organisationer finns mycket kunskap om situationen för personer med funktionshinder och åt vilket håll utvecklingen går. Både för att påverka bemötandet på individuell eller kollektiv nivå och för att följa upp och utvärdera gjorda insatser kan handikapporganisationerna bidra med ovärderlig kunskap. Dessa har därför ett ansvar för att delge sina synpunkter och erfarenheter och staten har å sin sida ansvaret för att bygga samrådsformerna för att möjliggöra detta. Den av mig i detta betänkande föreslagna nya organisationsstrukturen bör både via den nya myndigheten och det nya förändrade institutet på olika sätt främja detta arbete.

### **6.2.2 Andra statliga myndigheter samt andra aktörer**

För det fortsatta arbetet med genomförandet av den nationella handlingsplanen är det viktigt att statens ansvar, och hur statens påverkan på andra aktörer skall ske, blir tydlig. Den interna statliga organisationen är viktig för att Regeringskansliet och de olika myndigheterna skall kunna agera på ett samordnat sätt. Också strategierna för att påverka övriga aktörer behöver utformas långsiktigt för att de olika insatserna som görs skall bli effektivare.

Den nya organisationsstrukturen skall bidra till att tydligt visa att de grundläggande principerna om full delaktighet, ansvar och finansiering, samt genomsyrandet av handikappfrågor i all verksamhet, gäller och skall säkerställas. Den får ej innehålla incitament som kan tolkas som att den nya organisationsstrukturen tar över ansvar från någon annan aktör, utan att den tvärtom skapar ännu bättre förutsättningar för att varje myndighet och annan aktör skall kunna ta sitt ansvar för funktionshindrades delaktighet.

Det finns exempelvis en stor samstämmighet mellan nuvarande sektorsmyndigheter om att en ny myndighet inte skall gå in i den

enskilda myndighetens sektorarbete – inte tala om hur man skall arbeta – men väl samordna sektorsmyndigheterna.

Utredningen har vid precisering av roller och uppgifter för den nya myndigheten tagit hänsyn till vad som framkommit i ESV:s, KKR:s och Statskontorets rapport *Att styra med generella krav*. Enligt rapporten bör sådana krav så långt möjligt integreras i den ordinarie myndighetsstyrningen. Regleringsbrevan bör användas för nya krav eller för tillfälliga satsningar och antalet återrapporteringskrav bör begränsas. Den nya organisationen bör ha en samordnande och pådrivande roll genom sin stabsfunktion mot regeringen.

### 6.2.3 Rollfördelning inom den gemensamma organisationsstrukturen

Den organisationsstruktur som föreslås har, som ovan framgått, två ben: en ny myndighet med strategiska och samordnande uppgifter och en genomförandeorganisation (nya HI). Det är angeläget att de båda verksamheterna inom den föreslagna organisationsstrukturen så långt som möjligt ges tydliga roller och ansvar. Om så inte sker försvåras identifieringen av myndighetens respektive föreningens ansvarsområde.

De strategiska, samordnande och utvärderande uppgifterna måste särskiljas från de stödjande/genomförande. Eftersom genomförande-frågorna är omfattande och omedelbara till sin karaktär finns det annars en risk att dessa kväver de strategiska och övergripande frågorna.

Genomförandeuppgifter till exempel i form av utbildning, utvecklingsarbete, utredning m.m. skall inte utföras inom ramen för den nya myndigheten. Av ansvars- och finansieringsprincipen följer att myndighet, kommun eller annan aktör som i sitt eget handikappolitiska arbete har behov av nya kunskaper eller stöd (utbildning, rådgivning, utredning etc.) också bör svara för kostnaderna för insatserna. Det finns flera aktörer som kan tillhandahålla tjänster. Genom organisationsstrukturen garanteras ett kvalitetssäkrat utbud utan att genomförandeuppgifter sammanblandas med strategiska uppgifter.

Min bedömning är att efterfrågan på genomförandeinsatser i form av utbildning, konsultstöd m.m. kommer att öka under de kommande åren. Detta förutsätts ske i takt med att myndigheter och andra aktörer i enlighet med riktlinjerna för tillgänglig stats-



förvaltning och det nationella programmet om bemötande ökar sina insatser för tillgänglighet och delaktighet. Detta bedöms leda till en ökad efterfrågan på insatser av ovanstående karaktär.

Det finns ännu inte på alla områden tillräckligt bra produkter, tjänster och aktörer för att möta den efterfrågan som skulle uppstå om alla statliga myndigheter och övriga aktörer skulle leva upp till ansvars och finansieringsprincipen. Som framgår nedan bör det finnas en mångfald av aktörer som bidrar med genomförandeaktiviteter. Det nya HI bör dock ha en särskild roll som utförare av insatser genom att vara garant för god kvalitet. Därigenom kommer HI att få en funktion som kvalitetssäkrande organisation för genomförandeinsatser.

Enligt regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram bör renodlingen av den statliga verksamheten fortsätta. Inriktningen är att värna om de statliga kärnverksamheterna, till vilka uppgifterna bör koncentreras. Utredningen konstaterar att den fortsatta handikappolitiska utvecklingen relaterad till den nationella handlingsplanen på strategisk nivå har sin tyngdpunkt i uppgifter som bör bedrivas i statlig regi. När det däremot gäller insatser som innebär stöd eller genomförande finns det många aktörer på marknaden. Utredningen konstaterar därför att uppgifterna kan utföras av annan huvudman.

Enligt utredningens förslag är det andra benet i den föreslagna organisationsstrukturen en aktör som har ett kvalitetssäkrat utbud – nya HI. Av regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram framgår att verksamhet som är konkurrensutsatt inte bör bedrivas i myndighetsform. Av detta följer att den nya myndigheten och nya HI bör hållas åtskilda och med olika organisationsform – myndighet respektive allmännyttig ideell förening.

#### 6.2.4 Finansiering

**Mitt förslag:** Finansiering av den nya organisationsstrukturen sker dels ur Sibus och HO:s förvaltningsanslag. Dels sker finansieringen även från de statsbidrag som ges till nuvarande HI.

De anslagsmedel inom vilka utredningens förslag skall rymmas framgår av nedanstående tabell.

(tkr)	2004	2003	2002
Sisus förvaltningsanslag 9/16:9 ap 1	15 647	19 373	15 022
HO:s förvaltningsanslag 9/16:10	18 682	17 425	15 945
Statliga bidragsmedel till HI 9/13:3 ap. 6.1 ap. 6.2	51 205	51 205	51 205
Summa anslagsmedel	85 534	88 003	82 172

Av förvaltningsanslagen för Sisus och HO i tabellen ovan föreslår jag att vissa delar används för den nya organisationsstrukturen. Övriga delar av dessa förvaltningsanslag bör även i fortsättningen användas för de kvarvarande verksamheterna vid Sisus samt HO. De delar av Sisus och HO:s förvaltningsanslag som används för den nya organisationsstrukturen beräknas utifrån den finansiering från anslag som skett för bemötandefrågor och THUT vid Sisus samt för Tillgänglighetscentret vid HO och som framgår av redovisningen under avsnitt 4.4.3 Finansiella utgångspunkter. Även de statsbidrag som ges till nuvarande HI ingår i finansieringen av den nya organisationsstrukturen. De medel jag föreslår användas för den nya organisationsstrukturen framgår av tabellen nedan.

	Anslagsmedel (tkr)
Sisus förvaltningsanslag	7 000
Tillgänglighetscentrum	7 500
Hjälpmedelsinstitutet	51 200
Summa	65 700

Den verksamhet vid HI som har direkt bäring på hjälpmedel finansieras även fortsättningsvis på samma sätt som idag. Det statliga bidraget till nya HI kan påverkas när arbetsfördelningen mellan den nya myndigheten och det nya HI lagts fast.

### 6.3 Den nya myndigheten

Navet i den nya organisationsstrukturen föreslås vara en ny myndighet, som har den strategiska, samordnande, utvärderande, främjande och normerande rollen. Myndigheten skall som ett resultat av sina utvärderande och omvärldsbevakande uppgifter identifiera behov av insatser (kampanjer, utbildningar, utredningar, rådgivning, ny lagstiftning, regleringsbrevsuppdrag m.m.), men bör endast ha genomförandeuppgifter av en strategisk karaktär. Den nya myndigheten kan bli den naturliga aktören när det uppstår behov av att på uppdrag av regeringen ta fram nya föreskrifter eller riktlinjer (allmänna råd) på områden som inte har någon annan naturligt ansvarig aktör. Den främjande rollen skall främst utföras i samarbete med den genomförande/kvalitetssäkrande organisationen. Uppgifter för den nya samordningsmyndigheten föreslås i sammanfattning vara att:

1. ha en överblick över och följa utvecklingen nationellt sett relaterat till den nationella handlingsplanen
2. lämna underlag för regeringens styrning
3. främja och arbeta pådrivande för att målen i handlingsplanen skall uppnås
4. följa upp och utvärdera utvecklingen avseende funktionshinder och delaktighet och jämlikhet
5. samordna och stimulera sektorsmyndigheternas arbete
6. initiera, stimulera och beställa satsningar på
  - information och kampanjer
  - utbildningar
  - utredningar
  - utvecklingsarbete
7. följa utvecklingen internationellt.

Regeringskansliet, handikapporganisationerna samt nya HI kommer att vara de viktigaste samarbetspartnerna för den nya myndigheten. Givetvis kommer även de statliga myndigheterna att vara viktiga att samverka med för att klara de handikappolitiska målen. Bland de statliga myndigheterna kommer sektorsmyndigheterna samt ombudsmännen att ha särskilt stor tyngd i samarbetet.

De statliga myndigheter som på central nivå har ansvar för en samhällssektor spelar en viktig roll i arbetet med att förverkliga de nationella målen. Idag är 14 sektorsmyndigheter utsedda och dessa

har lämnat förslag till etappmål för perioden fram till 2010. Det har emellertid varit svårt att på alla områden formulera konkreta och uppföljningsbara mål som bör kunna vara uppfyllda till 2010. Utredningen delar HO:s uppfattning i rapporten (4:02) *Stärk sektorsansvaren* att ansvaret för att samordna sektorsmyndigheterna kommer att få större betydelse i framtiden. Jag delar även HO:s förslag att sektorsmyndigheterna bör få i uppdrag att utveckla metoder för granskning, uppföljning och utvärdering av etappmålen. Den nya myndigheten bör ansvara för att sektorsmyndigheternas arbete stimuleras, stöds och följs upp.

Ovanstående exempel på uppgifter för den nya myndigheten innebär vidare att delar av de insatser som idag genomförs av Tillgänglighetscenter vid HO samt delar som ingår i Sisus bemötandepuppdrag kommer att ingå som delar av den föreslagna nya myndigheten. Till detta kan även knytas vissa insatser som idag genomförs av HI.

Det är mycket angeläget att de erfarenheter som vunnits genom det målmedvetna arbetet, i enlighet med den nationella handlingsplanen, som bedrivits vid de aktuella myndigheterna och organisationen säkerställs, understöds och utvecklas genom inrättandet av den nya myndigheten.

### 6.3.1 Samordning av sektorsansvar

Utredningen bedömer det vara angeläget att den nya myndigheten har överblick över utvecklingen och kan hålla sektorsmyndigheterna informerade och uppdaterade. Detta skapar också ett behov av uppföljning och utvärdering. Det stöd som en ny myndighet ger behöver anpassas till respektive sektors roll, verksamhetsfält, avgränsning och traditioner. Behovet av en gemensam bild av sektoransvaret behövs och det handlar om

1. den egna rollen
2. vilka andra aktörer och samarbetspartners som finns
3. ansvarsfördelning och mandat.

En uppgift för en ny myndighet bör också vara att bidra till ökade kunskaper inom Regeringskansliet, så att styrningen och dialogen mellan departement och sektorsmyndigheter underlättas. En sådan uppgift skulle då kunna vara att bidra med underlag inför arbetet med regleringsbrev. Samordningsfunktioner behövs på olika nivåer:

1. myndigheter emellan
2. intradepartementalt
3. interdepartementalt

På samtliga nivåer behövs samordning för att sektoransvaret skall bli tydligare uttryckt i de olika regleringsbrev, för att stödet från Regeringskansliet skall bli effektivt och för att sektorarbetet på myndighetsnivå skall hållas ihop bättre. Uppgiften för den nya myndigheten är framför allt att svara för samordning på nivå 1 ovan, men också att bidra med underlag för Regeringskansliets samordning på nivåerna 2 och 3.

Det är viktigt att etappmålen formuleras nyanserat, vilket den nya myndigheten bör verka för. Det är också viktigt att vara uppmärksam på rollkonflikter så att strävan mot ett mål inte motverkar möjligheten att nå ett annat mål.

TC:s erfarenheter i sina kontakter och samarbete med sektorsmyndigheterna och som pådrivare för myndigheternas tillgänglighet är exempel på insatser som den nya myndigheten bör säkerställa inom den föreslagna organisationsstrukturen och vidareutveckla inom ramen för sin relation till sektorsmyndigheterna.

Sisus arbete med utvecklandet av det nationella bemötandeprogrammet som fastställdes under 2003 och informations- och utbildningsunderlag till nyckelpersoner i staten samt uppföljningen av de fördelade stimulansmedlen till modellprojekt är också exempel på kunskaper och erfarenheter som den nya myndigheten bör säkerställa och vidareutveckla i sin relation till sektorsmyndigheterna.

Även pilotverksamhet inom en kommun, en myndighet och ett län är sådana insatser för vilka den nya myndigheten bör ha fortsatt ansvar gällande uppföljning och utvärdering.

### **6.3.2 Alternativa organisationsformer**

Under utredningens arbete har andra organisationsformer än den föreslagna myndighetsformen övervägts.

Utredningen anser inte att man som alternativ till den nu föreslagna nya myndigheten skall lägga den övergripande samordningen på någon av idag befintliga myndigheter/organisationer. Detta skulle gå emot ansvars- och finansieringsprincipen, som är grundläggande i den nationella handlingsplanen. Tillskapandet av en ny

myndighet innebär dessutom att man markerar att det är något verkligen nytt man vill åstadkomma. Detta är viktigt för att betona att genomförandet av de handikappolitiska ambitionerna ges en ny och ytterligare betonad vikt.

Utredningen har övervägt att föreslå en delegation inom Regeringskansliet. En sådan organisationsform skulle markera frågornas viktiga ställning med en tydlig och nära koppling till regeringen. En nackdel är att organisationsformen kan innebära att frågorna upplevs som tillfälliga till sin karaktär eftersom delegationer är tidsbegränsade. Företrädare från handikapprörelsen har framhållit detta alternativ som det mest intressanta. Huvudskälet har då varit närheten till regeringen.

Utredningen har efter övervägande valt att föreslå en fristående myndighet främst för att uppnå en organisatorisk stabilitet och hög kontinuerlig trovärdighet för frågor kring funktionshindrades delaktighet. Ställningen som egen myndighet ger en självständig bas och tydlig profil. Som egen myndighet får organisationen en trovärdig ställning gentemot sektorsmyndigheter och andra myndigheter. En myndighet kan också lätt kontrolleras beträffande ekonomi och verksamhetskvalitet. En ny myndighet kan även till sin form utformas på ett sådant sätt att det aktuella verksamhetsområdet utvecklas på ett optimalt sätt. En myndighet har till uppgift att, inom befintliga ekonomiska ramar, förverkliga de politiska mål som regering och riksdag ställt upp. Utredningen bedömer det även som fullt möjligt att åstadkomma den nära kopplingen till regeringen som flera efterfrågat och betonat, med tillskapandet av en ny myndighet.

### 6.3.3 Departementstillhörighet

**Mitt förslag:** Den nya myndigheten skall vara en självständig myndighet under det departement som har ansvaret för samordning av det handikappolitiska arbetet.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2004 slagit fast att verksamhet avseende särskilda behov och program bör bedrivas inom Regeringskansliet endast när särskilda behov föreligger. I första hand skall undersökas om uppgiften kan utföras utanför

Regeringskansliet. Utredningen konstaterar att Regeringskansliet inte är organiserat för att inom sig inordna organisationer av det slag som utredningen föreslår.

Eftersom handikappfrågorna är av generell och övergripande karaktär är det dock mycket viktigt att en tydlig närhet finns mellan den föreslagna myndigheten och regeringen.

Jag anser därför att den nya myndigheten skall vara en självständig myndighet under det departement som har ansvaret för samordning av det handikappolitiska arbetet.

Som alternativt förslag till departementsmässig placering av den nya myndigheten har inom utredningen diskuterats Justitiedepartementet. Kopplingen till Justitiedepartementet skulle kunna motiveras med att de handikappolitiska frågorna handlar om medborgerliga rättigheter och strukturell diskriminering, snarare än om hälso- och sjukvård och social omsorg. Därför skulle den nya organisationen av dessa skäl kunna kopplas samman med det departement som generellt sett handhar frågor om diskriminering och medborgerliga rättigheter.

Utredningen har dock funnit att det mest lämpliga alternativet är att myndigheten skall vara en självständig myndighet under det departement som har ansvaret för samordning av det handikappolitiska arbetet – för närvarande Socialdepartementet.

Socialdepartementet har för närvarande även ansvar för Handikappdelegationen som utredningen föreslår ges viss koppling till den föreslagna nya myndigheten.

#### 6.3.4 Myndighetsform

<b>Mitt förslag:</b> Den nya myndigheten inrättas som ett enrådighetsverk med brukarråd .
---

Utredningen föreslår att den nya myndigheten skall ledas av en chef som inför regeringen ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet – så kallat enrådighetsverk. Skälet är att det finns ett starkt behov av en direkt styrning av myndigheten och att politiska beslut måste genomföras utan fördröjning.

Jag föreslår dessutom att till den föreslagna myndigheten knyts ett brukarråd. För att få en tydlig anknytning mellan olika instanser

inom det handikappolitiska området föreslår jag att den nya myndighetens brukarråd består av de representanter som även sitter som delegater i Handikappdelegationen. Den nya myndighetens brukarråd bör utses av regeringen efter förslag från HSO/SRF. Ledamöterna i Handikappdelegationen har övergripande och aktuell kunskap om det handikappolitiska läget och om pågående insatser. Jag bedömer det därför vara angeläget att denna kunskap också kommer den nya myndigheten till del. Jag föreslår att ledamöter och suppleanter som företräder handikappörelsen i delegationen utgör brukarråd till myndigheten.

Brukarrådet skall ha möjlighet att följa den nya myndighetens arbete och skall därigenom beredas möjlighet att lämna synpunkter på och påverka de insatser och förslag som myndigheten presterar/presenterar. Myndighetens generaldirektör skall vara brukarrådets ordförande. Av myndighetens instruktion bör framgå vilken roll brukarrådet har och hur rådets mandatperiod etc. skall regleras. I denna instruktion bör det framgå att brukarrådet skall höras innan myndigheten beslutar i övergripande och strategiska frågor. Brukarrådet skall dock inte ha beslutanderätt i några frågor.

Min bedömning är vidare att den nya myndigheten bör tillskapa en handikappolitisk förankringsgrupp, om möjligt bestående av de statssekreterare som ingår i Handikappdelegationen. En sådan förankringsgrupp ger myndigheten dels ett övergripande nätverk, dels möjlighet att regelbundet informera Regeringskansliet om verksamheten. Detta bedömer jag skulle ge goda möjligheter för en aktiv dialog mellan myndigheten och Regeringskansliet.

För att ytterligare stärka denna dialog anser jag det angeläget att även andra former för nära samspel mellan Regeringskansliet och den nya myndigheten utvecklas, exempelvis kan man överväga att handläggare inom de departement som ansvarar för sektorsmyndigheterna i lämplig form ingår i myndighetens kontaktnät. Syftet med denna samverkan är främst att skapa bra förutsättningar för det sektoriella och tvärsektoriella arbetet. Samtidigt betonas också samspelet mellan den nya myndigheten, sektorsmyndigheterna och Regeringskansliet.



### 6.3.5 Kompetensprofil

Den nya myndigheten har behov av kompetens inom flera sakområden inom myndighetens verksamhetsområden. Av väsentlig betydelse är att myndigheten besitter stor strategisk förmåga med utvecklingsinriktning och fördjupad utvärderingskompetens innefattande förmåga att beställa och leda utvärderingsuppdrag. God förtroenhet med aktuell forskning är angeläget. Stor vikt behöver läggas vid att få väl utvecklade kontaktnät på ledande nivåer inom statlig och kommunal förvaltning.

Myndigheten behöver också ha en bred och djup kunskap om situationen i samhället för personer med funktionshinder samt kompetens om mänskliga rättigheter och diskriminering,

Den nya myndigheten behöver ha god förmåga till internationell omvärldsbevakning och kunna utveckla kontaktnät även internationellt. Omvärldsanalysen är mycket avgörande för att få in ny kunskap om metoder, nya lösningar m.m. Detta är i sin tur av stor betydelse för att kunna göra strategiska och övergripande bedömningar.

För att kunna fylla sin strategiska roll behöver myndigheten vara väl förtrogen med organisation och arbetssätt i den centrala förvaltningen och Regeringskansliet. God förtroenhet med förutsättningarna för politisk styrning förutsätts också.

### 6.3.6 Finansiering

**Mitt förslag:** Finansiering av den nya myndigheten sker ur de anslagsmedel som idag disponeras av Sibus för bemötandepuppdraget och av HO för tillgänglighetscentret. Även vissa medel av de statsbidrag som ges till nuvarande HI kan komma att ingå i finansieringen av den nya myndigheten.

De beskrivna uppgifterna för den nya organisationsstrukturen innebär att de uppdrag som idag ligger på Sibus i bemötandefrågor och på HO genom TC upphör vid dessa myndigheter. Den föreslagna myndigheten tar över vissa av dessa uppgifter med den inriktning som beskrivits ovan. En arbetsfördelning genomförs där Nya HI får ansvar för de uppgifter som innebär genomförande samt vissa uppgifter som är av stödjande och pådrivande karaktär.

Samtidigt förs vissa uppgifter från det nuvarande HI till den nya myndigheten. Dessa uppgifter handlar främst om strategiska insatser avseende samordning och utvärdering inom tillgänglighetsområdet.

Min bedömning är att resursbehovet för den nya myndigheten ligger i intervallet 15–20 miljoner kr.

### 6.3.7 Ekonomi- och administrationsstöd

**Min bedömning:** Myndighetens ekonomi- och administrativa stöd bör samordnas med någon annan myndighet alternativt köpas av någon större myndighet, t.ex Kammarkollegium

Huvudskälet för denna bedömning är att man genom en sådan organisation minskar kostnaderna för ekonomi och administration så långt som möjligt. Detta är särskilt viktigt vid bildandet av en relativt liten myndighet.

### 6.3.8 Lokalisering

**Mitt förslag:** Den nya myndigheten placeras i Stockholm.

Frågan om lokalisering av den nya myndigheten har övervägts. Såväl HO, Sibus som HI är belägna i Stockholm. Riksdagen har lagt fast vissa principer för lokalisering av statlig verksamhet. Av arbetsmarknadsutskottets betänkanden 1989/90:AU13 och 1996/97:AU2 framgår bland annat att omlokalisering, men kanske framför allt decentralisering, är viktiga inslag i strävandena att åstadkomma en balanserad regional utveckling. Regionalpolitiska hänsyn skall tas när ny verksamhet startar. Frågor om lokalisering av statlig verksamhet som är av större vikt eller av principiellt intresse bör underställas riksdagen. För en ny myndighet skall det finnas bärande skäl för att Storstockholm skall föreslås som lokaliseringsort. Det anges också att en utgångspunkt skall vara att myndigheter även efter omlokalisering skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter effektivt.

Den nya myndighet jag föreslår är relativt liten. Frågan om vilka resultat myndigheten kan nå blir därför klart relaterat till vilken kompetens som myndigheten kan knyta till sig. Jag gör bedömningen att den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholm för att kunna fullgöra sina uppgifter effektivt. I detta ingår förutsättningarna för nära samverkan med nya HI. Lokaliseringen av nya HI är en fråga för medlemmarna i den ideella föreningen. Det har inte framkommit något som tyder på annan lokalisering än Stockholm.

Den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholm av följande skäl:

- Stabsfunktionen mot regeringen innebär krav på geografisk närhet.
- Bemanningen av den nya myndigheten underlättas genom att flera av de resurspersoner som troligen kommer att övergå till den nya myndigheten finns inom Stockholmbaserade myndigheter/verksamheter. Erfarenheter från statlig omlokalisering visar att kompetensberoende verksamheter som flyttar ut i ytterst liten utsträckning får med sig anställda till den nya orten. Att bygga upp ny kvalificerad verksamhet med regionalt nyrekryterad personal innebär en flerårig kompetensuppbyggnad – vilket inte är förenligt med att nå målen i handlingsplanen 2010. Den nya myndigheten kommer att ha behov av särskild kompetens som det nationellt finns en begränsad tillgång till.
- Samarbetet med de nationella brukarorganisationerna underlättas betydligt vid en placering i Stockholm, eftersom praktiskt taget samtliga dessa organisationer har sina kanslier i Sthlm.

#### 6.4 "Nya HI:s" uppgifter och roll.

**Min bedömning:** Hjälpmedelsinstitutet bör ombildas och få en delvis förändrad roll till att bli ett kunskapscentrum för funktionshindrades delaktighet. För att markera den förändrade roll "nya HI" förväntas ha bör namnet ändras.

Hjälpmedelsinstitutets nuvarande uppgifter beskrivs ovan under avsnitt 3.2 Hjälpmedelsinstitutet. Som framgår av redovisningen

har HI en bred verksamhet med tyngdpunkt på hjälpmedel, men även uttalade uppgifter inom tillgänglighetsområdet.

Utredningen konstaterar att det sker förändringar på upphandlingsområdet och det finns en osäkerhet om vilken omfattning HI:s upphandlingsarbete för kommuner och landsting kommer att ha framöver. Som en följd av en ökande regionaliserad upphandling och anpassning till regler för offentlig upphandling har HI i samverkan med sjukvårdshuvudmännen utarbetat en delvis ny modell för institutets upphandlingar. Den innebär att huvudmännen får en egen aktiv roll i upphandlingen med tecknande av avtal och egen utvärdering. Modellen som tillämpas från 2004, avser upphandlingar av hjälpmedel som representerar stora inköpsvärden och volymer (bassortiment). Den nya modellens upphandlingar skall genomföras som nationella projekt med HI som projektledare. Detta innebär enligt min bedömning en förskjutning och nedtoning av HI:s arbete och roll inom upphandlingsverksamheten.

Den förändrade roll som utredningen föreslår för HI inom ramen för den nya organisationsstrukturen innebär en tyngdpunktsförskjutning från hjälpmedel till design för alla, hjälpmedel i miljö samt tillgänglighet och bemötande. Det innebär en ökad verksamhet inom utredning/utvecklingsarbete, utbildning, information och rådgivning/konsultation.

Den nya strukturen för att genomföra den nationella handlingsplanen föreslås bestå av två delar – dels en strategisk och pådrivande/normerande och dels en stödjande och utförande. När det gäller ansvaret för utförandet har sektorsmyndigheterna en självklar roll inom sina respektive verksamhetsområden. Men det fordras också stödjande- och utförarinsatser av såväl övergripande handikappolitisk karaktär som konkreta insatser. Insatserna behöver avse sektorsmyndigheter, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Det är önskvärt att det skapas förutsättningar för ett stort antal utförare av detta slag. Samtidigt är det av grundläggande betydelse att det i den nya och förstärkta strukturen för genomförande av den nationella handlingsplanen finns en nationell bas för insatser av hög kvalitet. Detta gäller till exempel insatser för kompetensutveckling, FoU-verksamhet, utredningsarbete och liknande. Därför är det ett samhällsintresse att garantera att en sådan nationell resurs ingår i den nya strukturen. För att säkra ett effektivt utnyttjande av samhällsresurserna och att snabbt komma igång med kvalitetssäkrade aktiviteter bör denna nationella resurs

byggas upp kring redan existerande verksamhet. Jag föreslår, som ovan framgått, att det ombildade Hjälpmedelsinstitutet får detta ansvar.

Den föreslagna strukturen innebär att det kommer att finnas en mångfald möjliga aktörer, men att kvalitetssäkring sker av en aktör genom vilken nya aktiviteter utvecklas, provas ut och utvärderas.

### **Nya HI som bas för stödjande och utförarinsatser**

Min bedömning är att Hjälpmedelsinstitutet är en naturlig bas för stöd- och utförarinsatser genom:

- att föreningens huvudmän stat, landsting och kommuner alla har viktiga roller i att förverkliga den nationella handlingsplanen
- brukarinflytandet i institutet som med väl utvecklade samverkanformer är en självklar del av HI:s verksamhet. Brukarrådet, där både handikapp- och pensionärsorganisationer ingår, är rådgivande till HI:s styrelse i strategiska frågor
- befintliga nätverk och samarbete med främst myndigheter, kommuner, landsting, forskare, företag och brukarorganisationer
- bredd i verksamhet och arbetssätt – FoU, utredning, utbildning, information, bibliotekstjänster m.m.
- sitt arbetssätt med kopplingen hjälpmedel – miljö
- organisationens kunskap och befintliga kompetens.

Ombildningen medför ett krav på ett framtida institut för funktionshindrades delaktighet att utvecklas mot att i allt högre grad tillhandahålla kvalitetssäkrande:

- utbildningar
- rådgivning och konsultinsatser
- information och kunskapsförmedling (skrifter, video m.m.)
- utredningar
- utvecklingsarbete.

Även för HI:s nuvarande verksamhetsområde gäller att det av utredningen föreslagna nya HI måste verka på ett sådant sätt att redan ingångsatta processer och kunskapsutvecklingar säkerställs och vidareutvecklas.

## Hjälpmedel och tillgänglighet

Utredningen finner, av skäl som ovan redovisats, att det är angeläget att stärka kopplingen mellan hjälpmedel och handlingplanens inriktning mot delaktighet och tillgänglighet. Tillgången till väl fungerande hjälpmedel är för många en förutsättning för delaktighet och självständighet. Kopplingen mellan tillgänglighet/delaktighet och hjälpmedel är angelägen inte bara för genomförandet av handlingplanen utan också av samhällsekonomiska motiv. Satsningar på utvecklad hjälpmedelsanvändning är investeringar som innebär att samhället undviker att få kostnader som i annat fall skulle uppkomma. Detta framkommer av nytto-/kostnadskalkyler som HI arbetar med.

Hur hjälpmedel används och fungerar är beroende av tillgängligheten i samhället varför kunskap om hjälpmedel utgör en viktig ingrediens i arbete med tillgänglighetsfrågor. Det kan gälla kunskaper om utvecklingen generellt på hjälpmedels- och IT-området liksom mer specifika kunskaper som till exempel utrymmeskrav vid användning av olika typer av rullstolar och rollatorer eller räckvidder för elektronisk utrustning. Det kan också handla om hur hörapparater och annan hörselteknik fungerar tillsammans med elteknisk utrustning, hur olika datormiljöer fungerar tillsammans med punktskriftsdisplayer och talsyntes etc.

IT-utvecklingen innebär att olika hjälpmedel som tidigare var avsedda för ett specifikt ändamål eller särskild brukargrupp tenderar att bli tillgänglighetsskapande komponenter i generella IT-system som kan tillgodose breda grupperns behov. Utvecklingsarbetet blir allt mer en fråga om gemensamma funktionskrav och tekniska plattformar. En viktig roll för det nya HI är att stödja och medverka i sådant utvecklingsarbete.

Genom utvecklingen på IT-området blir gränsen mellan hjälpmedel och generell tillgänglighet allt mer flytande. Denna utveckling är i hög grad tvärsektoriell. Min bedömning är att erfarenhet och kompetens från HI:s arbete inom IT- och hjälpmedelsområdet bör tas tillvara i den nya strukturen.

Ett viktigt mål för det nya HI är fortsatt aktiv medverkan till ökad forskning om handikapp och funktionshinder och att särskilt lyfta fram teknik, miljö och funktionshinder som ett angeläget forskningsområde. FoU-verksamheten bör fortsättningsvis beröra frågor om funktionshindrades delaktighet i samhället med särskilt fokus på frågor om tillgänglighet och bemötande. I arbetet med

FoU bör, som HI tidigare gjort, samarbete ske med forskare, företag, brukare och olika grupper av professionella, samt information om nya resultat spridas.

### **Standardisering**

Arbetet med standardisering har fått ökad nationell och internationell uppmärksamhet, särskilt i samband med arbetet för tillgänglighet för personer med funktionshinder. I den nya strukturen föreslås både den nya myndigheten och det ombildade institutet arbeta med standardisering, men med olika roller. I den nya myndighetens pådrivande och normerande uppgift bör standardisering ingå. Inom HI pågår för närvarande en utvärdering av standardiseringsarbetet. Med denna grund kan fortsatt analys göras av avgränsningen mellan den nya myndigheten och nya HI. Detta gäller såväl fysisk tillgänglighet som tillgänglighet till det nya informations-samhället. Begreppet "Design för alla" har anammats också inom standardiseringen. EU-kommissionen har uppdragit åt de europeiska standardiseringsorganisationerna att finna metoder för att ge äldre- och handikappaspekter reellt genomslag i all standardisering. Ord-förändring och sekretariat för huvuddelen av arbetet är förlagda till HI. Detta arbete är ett exempel på insatser och processer som är viktiga att säkerställa och vidareutveckla inom den nya organisationsstrukturen.

### **Utredningar, utbildning och kunskapsspridning**

Nya HI bör även vidareutveckla sina utrednings- och utbildningsinsatser för enskilda kommuner och landsting, samtidigt som man bör förbereda för en utvidgad verksamhet som även innefattar andra aktörer, som sektorsmyndigheter och andra statliga myndigheter.

Uppdragsverksamheten har inneburit ett delvis nytt arbetssätt för HI och under 2002 antog styrelsen en policy för denna verksamhet, som innebär att uppdragsgivarna är externa och avgift tas ut enligt en självkostnadsprincip. Denna princip bör även fortsättningsvis gälla för denna typ av verksamhet. Sådana uppdrag bör tas inom såväl utrednings- och utbildningsverksamheten som inom andra verksamhetsgrenar.

HI har tidigare ordnat flera årligen återkommande informations- och utbildningsarrangemang, en verksamhet som jag anser bör fortsätta men med ett bredare perspektiv som utgår ifrån funktionshindrades rätt till delaktighet och som därmed omfattar även frågor om tillgänglighet och bemötande som inte enbart är relaterat till hjälpmedelsperspektivet.

### Äldre med funktionsnedsättningar

**Min bedömning:** Institutets roll och ansvar inom äldreområdet bör lyftas fram och markeras genom en stadgeändring i anslutning till att det nya institutet bildas.

Den demografiska utvecklingen innebär att antalet äldre – och framförallt de mycket gamla – ökar. Utvecklingen innebär av naturliga skäl ett ökat tryck mot vård och omsorg. Av både humanitära och samhällsekonomiska skäl är det angeläget att åtgärder vidtas som innebär att kvarboende främjas och att människor kan leva aktivt och oberoende så länge som möjligt. Det är uppenbart att både tillgänglighet och bra hjälpmedel är centrala verktyg i en sådan politik.

Den framtida kraftiga ökningen av antalet mycket gamla i Sverige innebär också att fler människor kommer att leva med funktionshinder. På det sättet understryker de demografiska förändringarna i samhället ytterligare vikten av den nationella handlingsplanen, och att arbetet med att genomföra den effektiviseras.

Mot den bakgrunden har Hjälpmedelsinstitutet under senare år särskilt prioriterat äldre med funktionshinder i sin verksamhet. Man har också byggt upp och förstärkt kontakter både med pensionärsorganisationer och med ansvariga på samhällsnivå. Enligt min uppfattning är det viktigt att betydelsen av tillgänglighetsfrågor och teknik även ur ett äldrepolitiskt perspektiv tydliggörs. Min bedömning är därför att institutets roll och ansvar inom äldreområdet bör lyftas fram och markeras genom en stadgeändring i anslutning till att institutet ombildas.



## Kunskapscentrum för ökad delaktighet.

HI har ett nära samarbete med HO:s tillgänglighetscenter. Samarbetet har främst inriktats mot frågor om fysisk tillgänglighet, tillgänglighet på transportområdet och till information.

HI:s roll som kunskapscentrum inom tillgänglighetsområdet omfattar frågor om tillgänglighet till IT-tjänster, byggd miljö, produkter och tjänster. Ett exempel på sådan kunskapsspridning är de kurser som HI anordnar om tillgängliga webbsidor, utbildningar för myndigheter m. fl. om en tillgänglig statsförvaltning samt handboken *Bygg ikapp handikapp*, som är avsedd att användas som uppslagsbok vid planering och projektering av byggnader och utemiljö

Utredningen anser att kunskap om tillgänglighetsfrågor är en nödvändighet för arbetet med hjälpmedel. För att få fram bra hjälpmedel måste man även ta in i perspektivet vilken miljö dessa hjälpmedel skall fungera i. Det bör därför vara en uppgift för institutet att, i all verksamhet, arbeta för en god tillgänglighet och ett förbättrat bemötande, dvs. för ökad delaktighet i samhället för personer med funktionshinder.

Jag vill framhålla att den nya myndighetens samverkan med det ombildade institutet avser genomförandeinsatser inom ramen för myndighetens arbete med handlingsplanen. Det berör inte direkt HI:s nuvarande verksamheter med direkt bäring på hjälpmedel.

Sammantaget innebär ovanstående att utredningen anser att det föreslagna nya institutet ges uppgifter som medför en omställning av verksamheten jämfört med nuvarande verksamhet vid HI. Dock bygger denna förändring på de grunduppgifter och arbetssätt som i dag genomförs av HI men den medför samtidigt krav på omställningsinsatser, framförallt avseende den kompetensprofil det framtida nya institutet bör ha. I denna omställning är det viktigt att de kunskaper och erfarenheter som finns vid Tillgänglighetscentrum och Sisus (avseende bemötande) tillvaratas.

### 6.4.1 Ombildning av Hjälpmedelsinstitutet

**Mitt förslag:** Regeringen tar initiativ till att Hjälpmedelsinstitutet ombildas i enlighet med ovanstående inriktning, fortfarande dock med associationsformen allmännyttig ideell förening.

Förslaget innebär att staten som medlem i den ideella föreningen tar initiativ till en förändring av konsortialavtalet mellan huvudmännen och förändringar i föreningens stadgar med syfte att genomföra en ombildning av Hjälpmedelsinstitutet.

Insatser vid det nya institutet initieras huvudsakligen genom

- eget initiativ, dvs. efter beslut av institutets huvudmän/ägare och styrelse
- uppdrag eller förslag från den nya myndigheten
- förfrågan från enskilda eller grupp myndigheter, landsting, kommuner och övriga aktörer (uppdrag, konsultinsatser m.m.).

Genomförande av informationssatsningar, utbildningar m.m. enligt ovan, förutsätter god handikappolitisk kompetens, god kännedom om och kontakt med myndigheters, kommuners och landstingsverksamheter etc. För genomförandet av insatser skall det finnas en mångfald möjliga aktörer. Kvalitetssäkring sker dock genom en aktör (nya HI) som initierar och utvecklar nya insatser. Det nya institutet skall ha nära koppling till stat, kommuner och landsting för att insatserna skall få största möjliga genomslag. Mot denna bakgrund har utredningen gjort bedömningen att nuvarande associationsform är den mest effektiva och således bör kvarstå.

#### 6.4.2 Finansiering av det nya institutet

**Mitt förslag:** Det nya institutet finansieras dels genom det nuvarande systemet med ett bidrag som lämnas över statsbudgeten till den ideella föreningen, dels genom särskilda projektbidrag på samma sätt som idag samt genom ett än mer aktivt uttag av avgifter för exempelvis kompetensutveckling, utredningar och konsultinsatser.

För det nya HI sker finansieringen i huvudsak på samma tre sätt som idag: det statliga bidraget över statsbudgeten, projektbidrag bland annat från Allmänna arvsfonden samt genom avgifter. Det statliga bidraget bör i fortsättningen uppräknas med en faktor som motsvarar den pris- och löneomräkning som görs för statliga myndigheter. Projektbidrag kommer i fortsättningen att kunna sökas av det nya HI på samma sätt som idag. Det nya HI bör på ett

mer aktivt sätt än idag kunna ta ut avgifter. För de tjänster som HI utför i form av kompetensutveckling, utredningar och konsultinsatser bör principen vara att avgifter tas ut upp till full kostnads-täckning för de totala kostnader nya HI har för dessa insatser. Detta kan kräva förändring och tydliggörande i stadgarna för de nya HI. Den verksamhet som HI bedriver idag, som har direkt koppling till hjälpmedel och alltså inte ingår i de nya uppgifter som tillkommer genom den nya organisationsstrukturen förutsätts finansieras på samma sätt som idag.

Institutets nuvarande verksamhet inom hjälpmedelsområdet förutsätts på samma sätt som idag huvudsakligen finansieras genom statsbidraget. Omfattningen av det statliga bidraget kan dock påverkas när gränssnittet mellan den nya myndigheten och det ombildade institutet läggs fast.

### 6.4.3 Organisatoriskt samband mellan den nya myndigheten och det nya institutet

**Mitt förslag:** Staten tar, via medlemskapet i den allmännyttiga ideella föreningen, initiativ till en stadgeändring. Stadgeändringen ska säkerställa det nya HI:s roll i den nya organisationstrukturen.

Generaldirektören för den nya myndigheten bör ingå som statens representant i styrelsen för nya HI.

Brukarråd bör finnas på det nya institutet på motsvarande sätt som idag på HI.

Organisationsstrukturen innebär att den nya myndigheten i enlighet med sina strategiska, samordnande och utvärderande uppgifter, skall identifiera behov av insatser (kampanjer, utbildningar, utredningar, rådgivning, ny lagstiftning, regeringsuppdrag m.m.), men ej bör ha genomförandeuppgifter. Den främjande rollen skall främst utföras i samarbete med den genomförande/kvalitetssäkrande organisationen som utredningen föreslås skall utgöras av det ombildade HI, ett institut för funktionshindrades delaktighet. Jag föreslår att staten, via medlemskapet i den allmännyttiga ideella föreningen, tar initiativ till förändrade stadgar innebärande att HI som prioriterad insats skall genomföra de uppdrag av kvalitetssäkrande karaktär som beskrivits ovan.

HI har anordnat kurser om en tillgänglig statsförvaltning där basen är Tillgänglighetscentrets riktlinjer. Den typen av kurser är ett exempel på insatser som nya HI, som en av flera aktörer, skulle kunna genomföra. Ett annat exempel är det projekt om symboler som nu är på väg att starta (om planerad finansiering sker). Projektet initierades genom att HO genomförde en förstudie. HO gjorde sedan bedömningen att själva utvecklingsarbetet inte hade en naturlig plats inom HO. Därför föreslogs att HI skulle vara huvudman för projektet som genomförs i samarbete mellan några handikapporganisationer, Föreningen för kognitivt stöd, HO, Specialpedagogiska institutet och HI. Projektet kan senare (för HO:s eller den nya myndighetens del), leda till att nya riktlinjer tas fram om skyltning i offentlig miljö.

Jag föreslår vidare att staten som utser styrelseordförande för HI på motsvarande sätt utser ordförande för det nya institutet och att man då även bör överväga att utse generaldirektören för den nya myndigheten att ingå som styrelseledamot i HI. Motivet för detta är att man på så sätt säkerställer ett nära samband mellan de båda delarna i den föreslagna nya organisationsstrukturen.

Brukarråd bör finnas på det nya institutet på motsvarande sätt som idag på HI, men med möjlighet för handikapporganisationerna att synkronisera personfrågorna på så sätt att en större personunion uppstår mellan den nya myndighetens och nya HI:s brukarråd.

## 6.5 Konsekvenser för HO

När den nya strukturen börjar verka upphör Tillgänglighetscentret vid HO.

HO har – enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen – till uppgift att bevaka frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter och intressen. HO skall arbeta med uppföljning och utvärdering. Enskilda personer kan få stöd och/eller hjälp att få sina rättigheter och intressen tillgodosedda genom anmälningsärenden och juridisk rådgivning. Ärenden kan röra alla samhällsområden. HO skall också enligt lagen (1999:130) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan se till att lagarna följs. HO kan även föra talan i tvister med anledning av lagarna.

HO skaffar sig kunskap om situationen för människor med funktionshinder genom anmälningsärenden samt genom juridisk rådgivning. HO bevakar och följer vad andra gör genom överläggningar och andra kontakter med till exempel handikapporganisationer, myndigheter, landsting och kommuner. HO kan också ta initiativ till olika undersökningar.

HO har på senare tid inte haft tillfredsställande möjligheter att klara alla de uppgifter man har när det gäller exempelvis att övergripande följa utvecklingen, följa FoU-arbete, upprätthålla kontakter med olika organ i samhället och upplysa och informera. Dessa typer av uppgifter hanteras inom TC. HO har tvingats prioritera så att ombudsmannadelen nu i första hand arbetar med de uppgifter som framgår av de diskrimineringslagar som styr verksamheten samt den generella uppföljning och utvärdering av frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter som är en uppgift enligt 1 § lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen.

I och med att tillgänglighetscentret förs från HO till den nya organisationen förändras HO:s roll. Även samordningen av sektorsmyndigheterna förs från HO och likaså de övergripande uppföljningarna av utvecklingen i perspektivet av den nationella handlingsplanen och FN:s standardregler. HO:s roll blir då än mer koncentrerad till övervakning av diskrimineringslagarna samt till uppgifter enligt lagen om Handikappombudsmannen.

HO:s uppdrag och organisation kan komma att påverkas av Diskrimineringskommitténs arbete. I kommitténs direktiv (Dir. 2002:11) ingår att se över ansvarsområden och uppgifter för Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Kommittén skall överväga en samordning eller sammanslagning av några av eller samtliga dessa ombudsmän.

## 6.6 Organisation för Sibus uppgifter – alternativa lösningar

**Mina förslag:** Sibus kvarvarande verksamhet är utbildningsrelaterad och det är därför lämpligt att den bedrivs inom Utbildningsdepartementets område.

Tre alternativ finns till organisatorisk lösning avseende Sibus:

- a) Kvarvarande delar av Sibus hålls samman i en egen myndighet.
- b) Kvarvarande delar av Sibus hålls samman men inom en annan myndighet.
- c) Sibus nuvarande verksamheter knyts till olika andra befintliga myndigheter/organisationer.

Kvarvarande verksamhet på Sibus bör hållas samman och föras till myndighet som bedöms lämplig inom Utbildningsdepartementets område.

Utredningen skall enligt direktiven föreslå olika alternativ för hur de verksamheter skall organiseras som i dag åligger Sibus och som inte ligger inom ramen för mitt förslag om en samlad statlig organisation.

Sibus bemötandearbete föreslås överföras till den nya organisationsstrukturen. Information om tillgänglighet (THUT) förutsätts heller inte bedrivas på Sibus. Den verksamhet som då blir kvar är utbildningsrelaterad. I enlighet med utredningsdirektiven har olika alternativ och konsekvenser av dessa övervägts.

### 6.6.1 Framtida organisation, generella utgångspunkter

Den verksamhet som konsekvenserna bedöms för och som närmare beskrivits under avsnitt 3.1 är administrationen av:

- det särskilda utbildningsstödet till omvårdnadsinsatser vid riksgymnasierna för rörelsehindrade samt Rh-nämndens kanslifunktion
- det särskilda utbildningsstödet till folkhögskolor
- det särskilda utbildningsstödet till universitet och högskolor
- tilläggsbidraget
- förstärkningsbidraget
- korttidsstudiebidraget.

Av instruktionen framgår att i Sibus uppdrag också ingår att följa och utvärdera verksamheterna.

Utredningen ser tre alternativ till organisatorisk lösning för kvarvarande verksamheter på Sibus:

- a) Sibus hålls samman i en egen myndighet, vilket innebär en återgång till det som gällde innan Sibus gavs det s.k. bemötande-uppdraget.
- b) Kvarvarande delar av Sibus hålls samman men inom en annan myndighet med likartad verksamhet (utbildning, fördelning av statliga medel etc.). Koppling till ansvars- och finansieringsprincipen eftersträvas.
- c) Sibus nuvarande verksamheter knyts till olika andra befintliga myndigheter eller organisationer med verksamhetssamband genom utbildningsform. Tydlig koppling till ansvars- och finansieringsprincipen eftersträvas.

För att utreda förutsättningarna för alternativa lösningar har utredningen tillfrågat tänkbara myndigheter/organisationer om deras generella syn på att ta över hela eller delar av Sibus kvarvarande verksamheter. Förfrågan har ställts till Skolverket och Specialpedagogiska institutet om hela den kvarvarande verksamheten eller alternativt endast riksgymnasiedelen. Folkbildningsrådet har tillfrågats om övertagande av stödet till folkhögskolor. Stockholms universitet och VHS har tillfrågats om övertagande av stödet till universitet och högskolor.

#### **Alternativ a) Sibus kvar som myndighet**

Egen myndighet med en reducerad verksamhet. Administrationen av statsbidrag kan förutses vara av samma omfattning som för 2003 då dessa bidrag uppgick till cirka 220 miljoner kr. Därutöver administrerades förstärkningsbidraget på cirka 60 miljoner kr för Folkbildningsrådet och omvårdnadsavgifter från kommuner och landsting på cirka 30 miljoner kr.

Den administrativa funktion som finns på Sibus är dimensionerad för en större verksamhet än det som blir kvar. Det skulle därför vara möjligt att – med befintliga administrativa resurser – tillföra Sibus ytterligare verksamhet. Det ligger dock inte i utredningens uppdrag att föreslå nya uppgifter till Sibus.

### Bedömda konsekvenser

Om Sibus blir kvar som myndighet kan fortsatta samordningsvinster för bidragshanteringen erhållas. Det stödsystem som SQL-databasen utgör, underlättar en rationell och effektiv hantering. Kompetensförluster undviks.

Om inte annan verksamhet tillförs blir myndigheten mycket liten. Det särskilda utbildningsstödet ligger kvar som en social omvårdnadsverksamhet skild från utbildningsområdet, vilket inte är i överensstämmelse med ansvars- och finansieringsprincipen. Små myndigheter har få anställda, vilket i sin tur leder till en sårbar organisation med brist på flexibilitet. Till problembilden hör också att administrativa och andra krav framstår som särskilt besvärande för myndigheter med få anställda. Regeringens policy är mot denna bakgrund att försöka undvika att behålla en myndighetsstruktur med många små myndigheter.

### Alternativ b) – överförs till annan myndighet

Administrationen avser statsbidrag på cirka 220 miljoner kr och omvårdnadsavgifter från kommuner och landsting på cirka 30 miljoner kr. Den administration som Sibus för närvarande utför åt Folkbildningsrådet avser förstärkningsbidrag på cirka 60 miljoner kr. Om Folkbildningsrådet ger detta som uppdrag kan administrationen av förstärkningsbidraget ingå i de fortsatta uppgifterna.

De myndigheter som utredningen bedömt kan komma ifråga är myndigheter inom Utbildningsdepartementets område och där verksamhetssamband finns. De myndigheter som tillfrågats är Skolverket och Specialpedagogiska institutet. Både Skolverket och Specialpedagogiska institutet anser det olämpligt att överta uppgifter inom vare sig universitets- och högskoleområdet eller folkbildningen och avvisar därför alternativet att överta samtliga de kvarvarande uppgifterna hos Sibus.

### Bedömda konsekvenser

En konsekvens av överförande blir att behovet av administrativa resurser minskar genom samutnyttjande med värmyndighetens administration. Samordningsvinster av bidragshanteringen för de olika utbildningsformerna kan behållas och nuvarande stödsystem



förutsätts kunna användas. Under en omställningsperiod kan anpassning till en annan myndighets olika system, rutiner, kultur m.m. ge produktivitetstförluster.

Ett överförande till annan myndighet kan ge förutsättningar för fortsatt utveckling och integrering av det handikappolitiska perspektivet i värdmyndighetens verksamhet. Risken för kompetensförluster bedöms vara hanterbar.

### Alternativ c) – uppdelad verksamhet

Det särskilda utbildningsstödet som avser universitet och högskolor har övervägts för överförande till Stockholms universitet alternativt till VHS. Omfattningen på bidraget varierar år från år men bedöms uppgå till 3 – 5 miljoner kr. VHS ställer sig positiv till att ta över uppgifter, utifrån myndighetens roll att vara avgiftsfinansierad serviceorganisation till universitet och högskolor. Stockholms universitet är positiva till att föra över uppgifterna till Utbildningsdepartementets område och ser det som en rationell hantering att Stockholms universitet skulle fördela bidraget.

Särskilt utbildningsstöd och tilläggsbidrag för folkhögskolor har övervägts för överförande till Folkbildningsrådet (FBR). Fördelningen av särskilt utbildningsstöd till folkhögskolor år 2003 omfattade cirka 87 miljoner kr och tilläggsbidraget uppgick till cirka 41 miljoner kr. Folkbildningsrådet förordar att Sibus blir kvar som egen myndighet med bibehållande av alla uppdrag man har med bidragsfördelning, och tar i övrigt inte ställning till förfrågan.

Administrationen av bidraget till särskilda omvårdnadsinsatser vid riksgymnasierna samt kanslifunktionen för Rh-nämnden har prövats för överförande till Skolverket eller till Specialpedagogiska institutet. Under år 2003 användes 69 miljoner kr av statsbidraget till omvårdnadsinsatser. Sibus administrerade också omvårdnadsavgifter från kommuner och landsting på cirka 30 miljoner kr. Skolverket menar att uppgiften inte är i överensstämmelse med myndighetens roll som generellt sett är kontrollerande utan menar att bidragsfördelningen mer är i överensstämmelse med Specialpedagogiska institutets uppdrag. Specialpedagogiska institutet anser att bidrag till omvårdnadsinsatser ligger utanför institutets verksamhetsområde som är av pedagogisk karaktär och förordar därför inte ett övertagande. Möjligen kan man pröva om kanslifunktionen

till Rh-nämnden kunde föras till institutet eftersom institutet utser ledamöterna i nämnden.

### Bedömda konsekvenser

Statsbidraget särskilt utbildningsstöd (9/16:9 ap.3) är ett gemensamt ramanslag som finansierar omvårdnadsinsatser vid riksgymnasier, stöd till folkhögskolor samt till universitet och högskolor. Att separera administrationen av stöd till de olika utbildningsformerna skulle medföra att ramanslaget för särskilt utbildningsstöd behöver delas upp på de olika utbildningsformerna. Detta kan medföra ökade kostnader för staten, eftersom antagningen till riksgymnasier bygger på en rättighetslag. I nuvarande organisation kan ökade kostnader i denna del balanseras mot minskat stöd till övriga utbildningsformer.

Sisus arbete med bidragfördelningen samt kanslifunktion till Rh-nämnden innebär många kontakter med de verksamheter som får bidrag. Omfattande nätverk är uppbyggda och insatser görs för att utveckla och utvärdera dessa verksamheter. Sibus arbete med dessa frågor sker genom nära samarbete mellan handläggarna för de olika utbildningsformerna. En uppdelning kan därför befaras leda till minskade insatser i form av information, kompetens- och nätverksstöd och andra kvalitetshöjande aktiviteter.

Om Sibus uppgift att fördela de olika statsbidragen inom folkhögskoleområdet förs till Folkbildningsrådet talar omfattningen av bidragshanteringen för att en fortsatt användning av nuvarande IT-baserade stödsystem för administrationen. Den handikappolitiska kompetens som nu finns på Sibus behövs för en fortsatt verksamhet med bibehållen kvalitet även i uppföljning och utvärdering. I bedömningen får också vägas in att Folkbildningsrådet är en ideell förening med myndighetsuppgifter.

#### 6.6.2 Överväganden relaterade till respektive alternativ

I direktiven anges att ansvars- och finansieringsprincipen bör gälla för arbetet inom det handikappolitiska området. Vid bedömning av konsekvenser har förutsättningarna för verksamhetens resultat och kvalitet beaktats.

Utredningen konstaterar att en uppdelning av Sibus verksamhet efter de olika utbildningsformerna ger det tydligaste verksamhets-sambandet, men att kompetensförluster och personalkonsekvenser kommer att uppstå.

Om en uppdelning efter utbildningsform sker finns det skäl att överväga annan hemvist för korttidsstudiebidraget. Utredningen bedömer då att Centrala studiestödsnämnden (CSN) i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen är den myndighet som kan komma ifråga. Mot detta talar att Sibus övertog uppgiften från CSN. Emot återförande till CSN talar att myndigheten under senare år haft stora arbetsbalanser, vilket kan vara svårt att förena med behovet av snabba besked om bidrag till kortare utbildning.

Vid den sammantagna bedömningen av lämplig framtida organisationstillhörighet för Sibus kvarvarande verksamheter bör vägas in att Sibus i enlighet med instruktion och regleringsbrev inte endast har att administrera fördelningen av statsbidrag, utan också att följa och utvärdera respektive verksamhet. Sibus olika verksamhetsgrenar bedöms ha ett bra samspel. Förmågan att utveckla verksamheten och åstadkomma goda resultat medför att en omstrukturering riskerar att ge försämrad kvalitet och ev. motverka handikapp-politiska ambitioner.

Sammantaget talar detta för, enligt utredningens bedömning, att kvarvarande verksamhet på Sibus bör hållas samman och föras till Utbildningsdepartementets område. Vid en sådan förändring kan regeringen ta ställning till vilken myndighet under Utbildningsdepartementet som lämpligen bör få ansvaret för Sibus kvarvarande verksamhet.

Sibus har sedan 1996 haft i uppdrag att informera om den fysiska tillgängligheten vid landets universitet och högskolor. För sådan information har Sibus byggt upp databasen THUT som även varit tillgänglig via Internet. För närvarande är databasen inte publikt tillgänglig och ett samarbete pågår mellan Sibus och HO om den fortsatta utformningen av informationen. Jag ser därför inget skäl att lägga förslag innan pågående arbete avslutats.

### 6.6.3 Finansiering

De kvarvarande verksamheterna vid Sisus finansieras genom de förvaltningsanslag som idag finansierar dessa verksamheter. Vid en förändring av Sisus myndighetsanknytning föreslår jag att motsvarande medel förs till den eller de mottagande myndigheterna.

## 7 Ekonomiska konsekvenser

Genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken kan medföra ekonomiska konsekvenser för såväl staten som kommuner, landsting och andra. Dessa konsekvenser är emellertid inte beroende av mina förslag. Förslaget till ny organisationsstruktur ryms inom ramarna för Sisus och HO:s förvaltningsanslag samt det statliga bidraget till HI. Inga ekonomiska konsekvenser uppkommer därför för staten. Mina förslag innebär att det nya HI i högre grad än idag finansieras genom avgifter. Sådana avgifter kan komma att betalas av såväl staten som kommuner, landsting och andra. Dessa avgifter är emellertid inte en konsekvens av mina förslag, utan en konsekvens av att ansvars- och finansieringsprincipen tillämpas vid genomförandet av den nationella handlingsplanen. Inga påtagliga konsekvenser kan alltså ses av mina förslag, varken för staten, kommuner, landsting eller andra.

## 8 Författningskommentarer

Vissa författningsändringar kommer att bli nödvändiga som konsekvens av utredningens förslag. För Sisus och för HO blir ändringar nödvändiga i myndigheternas instruktioner som en konsekvens av att bemötandeuppdraget respektive tillgänglighetscentret förs bort från dessa myndigheter. Även i lagen om Handikappombudsmannen och vissa förordningar blir ändringar nödvändiga där Sisus respektive HO anges som ansvariga för frågor som förs bort från dessa myndigheter.

Ombildningen av Hjälpmedelsinstitutet förutsätter ändringar av stadgarna för den allmännyttiga ideella föreningen.

Författningar där ändringar *kan* komma att krävas:

- Lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen
- Förordning (2002:794) med instruktion för Sisus
- Förordning (1994:949) med instruktion för HO
- Förordning (1990:1110) med instruktion för nämnden för Rh-anpassad utbildning
- Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av handikappolitiken
- Förordning (2001:362) om bidrag vid korttidsstudier
- SOSFS 2002:06 Föreskrifter om bidrag till korttidsstudier som är särskilt anpassade för studerande med funktionshinder m.m.
- SOSFS 2003:9 Föreskrifter om avgifter för kost och logi för vissa elever som bor i elevhem
- SOSFS 2003:10 Föreskrifter om ersättning för vissa kostnader enligt skollagen
- 10 kap. 11 § Gymnasieförordningen (1992:394).



**Förändrad organisation för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området**      **Dir. 2003:94**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 24 juli 2003.

## **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare tillkallas med uppgift att föreslå en samlad statlig organisation som på ett effektivt och slagkraftigt sätt kan bistå regeringen och övriga aktörer i arbetet med att genomföra den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000: SoU14, rskr. 1999/2000:240).

Utredaren skall,

- analysera och föreslå hur regeringens och övriga aktörers behov av en samlad statlig organisation inom det handikappolitiska området kan tillgodoses inom ramen för en förändrad organisationsstruktur,
- analysera vilka av de uppgifter som i dag åligger Tillgänglighetscentret hos Handikappombudsmannen (HO), Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) och Hjälpmedelsinstitutet (HI) som lämpligen bör organiseras i en ny struktur,
- om det behövs föreslå nya myndighetsuppgifter utifrån de nuvarande ekonomiska ramarna,
- föreslå olika alternativ för hur de verksamheter som i dag åligger Sisus och HI, och som inte ligger inom ramen för utredarens förslag om en samlad statlig organisation, skall organiseras,
- lämna förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig samt
- analysera och kommentera de ekonomiska konsekvenserna av de olika tänkbara alternativen.

## Bakgrund

Den 31 maj år 2000 antog riksdagen propositionen, Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop.1999/2000:79, bet.1999/2000: SoU14, rskr1999/ 2000:240). Handlingsplanen innebär ett principiellt viktigt steg för den svenska handikappolitiken. Betydelsen av ett delat ansvar för alla aktörer inom alla samhällssektorer markerades i handlingsplanen.

De nationella målen för handikappolitiken enligt handlingsplanen 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 gemensamma ansvaret*

Utgångspunkten är alla människors lika värde och att personer med funktionshinder skall ha samma rättigheter och skyldigheter som andra invånare.

Det är viktigt att samhället värderar och tar till vara människors olikheter. Funktionsnedsättningar är en av flera naturliga variationer hos en befolkning. Att utgå från ett handikapperspektiv är att utgå från att personer har olika förutsättningar och att planera och utveckla samhället utifrån den principen. Att inte göra det är att utestänga stora grupper i befolkningen från att delta i samhällsgemenskapen.

Hur de olika politikområdena utformas avgör möjligheterna att överbygga klyftor i livsvillkor mellan olika grupper. Handikapperspektivet ryms således inom hela det politiska fältet. Handikapperspektivet skall beaktas inom alla politikområden och i all planering på central, regional och lokal nivå.

Utbildningspolitiken skall utformas så att elever med funktionshinder kan delta i den reguljära undervisningen. Arbetsmarknadspolitikerna har som mål att även personer med funktionshinder ges tillträde till arbetslivet. Hälso- och sjukvården skall tillse att personer med funktionshinder ges möjlighet att leva ett liv som så lite som möjligt begränsas av sjukdomen eller funktionsnedsättningen.



Handikapperspektivet integreras alltför sällan i samhällsplaneringen. I stället för att göra en miljö eller annan verksamhet tillgänglig väljs alltför ofta sär lösningar som blir både dyrare och ineffektivare än om handikapperspektivet funnits med från början. Särskilda åtgärder bör vara ett komplement till förändringar i miljön för att göra verksamheter tillgängliga för personer med funktionshinder. Handikapperspektivet är i stor utsträckning synonymt med konceptet "Design för alla" där huvudbudskapet är att produkter och tjänster bör utformas på ett sådant sätt att de är tillgängliga och användbara för alla. Ett annat högaktuellt arbete som har starka kopplingar till handikapperspektivet är visionen om 24-timmarsmyndigheten. Målet är att myndigheterna med IT-teknik skall vara nåbara och kunna upprätthålla service till invånarna hela dygnet. Utgångspunkten för arbetet är att skapa en öppen och tillgänglig statsförvaltning för alla.

#### *Ansvars- och finansieringsprincipen*

Ansvars- och finansieringsprincipen formulerades i mitten av 1970-talet som ett resultat av 1965 års handikapputredning. Principen är grundläggande inom svensk handikappolitik. Principen innebär att varje sektor i samhället skall ha ett ansvar för att utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla invånare, inklusive personer med funktionshinder. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningsåtgärderna skall finansieras på samma sätt som verksamheter i övrigt.

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken framhålls vikten av att ansvars- och finansieringsprincipen ligger till grund för myndigheternas arbete med att förbättra tillgänglighet och att integrera handikapperspektivet i sina verksamheter.

#### *De statliga myndigheternas ansvar*

Statliga myndigheter har ett särskilt ansvar att beakta handikapperspektivet samt att vara föredömen i arbetet för ett mer tillgängligt samhälle. Detta ansvar framgår av förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken. Därutöver har vissa myndigheter ett särskilt ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken skall

uppnås. Det gäller myndigheter som på central nivå har ansvar för en särskild samhällssektor, t.ex. skolan eller sjukvården. Dessa så kallade sektorsmyndigheter är, Arbetsmiljöverket, Arbetsmarknadsverket, Banverket, Boverket, Konsumentverket, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Vägverket och Riksförsäkringsverket.

Sektorsmyndigheternas ansvar regleras i respektive myndighets instruktion. Sektorsmyndigheterna samordnar, stödjer och är pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom de sektorer de verkar. Arbetet skall utföras i samverkan med andra berörda myndigheter och i samråd med handikapporganisationerna.

Sektorsmyndigheterna har haft i uppdrag att utifrån sin specifika kunskap om de sektorer de verkar inom definiera sin roll i relation till de handikappolitiska målen och föreslå uppföljningsbara etappmål. Förslagen till etappmål redovisades under andra halvan av år 2002 och avser perioden fram till år 2010.

I regleringsbrevet för år 2003 har regeringen beslutat om handikappolitiska mål och/eller uppdrag till i stort sett samtliga sektorsansvariga myndigheter. Myndigheterna skall årligen redovisa vidtagna åtgärder till regeringen.

Handikappombudsmannen (HO), Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) och Hjälpmedelsinstitutet (HI) har en särskild roll i det handikappolitiska arbetet. De har uppgifter som är viktiga för att sektorsmyndigheter, landsting, kommuner samt övriga myndigheter och aktörer skall nå framgång i arbetet med att integrera handikapperspektivet inom respektive ansvarsområde.

#### *Handikappombudsmannen och tillgänglighetscentret*

Enligt lagen (1994:749) om Handikappombudsmannen har HO till uppgift att bevaka frågor som angår funktionshindrade personers rättigheter och intressen. HO skall arbeta med uppföljning och utvärdering och kan ge enskilda stöd och hjälp att få sina rättigheter och intressen tillgodosedda.

En viktig del i HO:s arbete är att i Sverige bevaka efterlevnaden av FN:s standardregler om delaktighet och jämlikhet för personer med funktionshinder. HO har även i uppgift att bevaka lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (2001:1286) om likabehandling av

studenter i högskolan samt lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. HO kan även föra talan i domstol för enskilda som anser sig diskriminerade.

Diskrimineringskommittén (N:2002:06) har i uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och en samordning eller sammanslagning av de olika ombudsmännen. Utredningen skall presentera sina förslag senast 1 juli 2005.

I den nationella handlingsplanen konstateras att det saknas djupare kunskap om vilken betydelse tillgängligheten har för personer med funktionshinder. Det finns även behov av att utveckla de metoder som finns för att uppnå god tillgänglighet, kunskapsutveckling, exempel på bra lösningar, information m.m. För att statliga myndigheter och andra aktörer skall kunna uppfylla de handikappolitiska målen behövs stöd och råd i dessa frågor. Därför fick HO år 2001 i uppgift att upprätta ett nationellt tillgänglighetscenter. För detta ändamål stärktes HO:s förvaltningsanslag med 7 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2001. HO har inom ramen för denna uppgift bl.a. arbetat fram riktlinjer för myndigheternas arbete med att förbättra tillgängligheten. HO har även en central roll i att samordna sektorsmyndigheternas arbete.

HO:s verksamhet är uppdelad på två verksamhetsgrenar:

- Granskning, juridiskt stöd och rådgivning
- Tillgänglighetscentrum

År 2002 arbetade 17 personer vid HO varav 6 arbetar med tillgänglighetscentrets verksamhet. HO:s anslag uppgår till 16,4 miljoner kronor för budgetåret 2003.

#### *Statens institut för särskilt utbildningsstöd och bemötandeuppdraget*

Sisus bildades år 1970 för att, genom statsbidrag till sociala stödinsatser i utbildningssituationer, möjliggöra studier för personer med rörelsehinder.

Sisus uppgift är att förbättra studiemöjligheterna för unga och vuxna med funktionshinder. Sibus ansvarar för statsbidragsgivning till verksamhet med utbildningsstöd vid folkhögskolor, universitet och högskolor samt riksgymnasium för svårt rörelsehindrade

ungdomar. Dessutom ansvarar Sibus för uppföljning och kvalitets-säkring av denna verksamhet.

Sedan den 1 juli 2000 har Sibus i uppdrag att verka för ökad kompetens i fråga om bemötande av personer med funktionshinder. Uppdraget kom till som ett resultat av den nationella handlingsplanen. Inom ramen för bemötandeuppdraget har Sibus varit ansvarig för att ta fram ett kompetensutvecklingsprogram och ett utbildningsmaterial om bemötandefrågor. Under åren 2001-2003 fördelar Sibus även stimulansbidrag till olika modellprojekt om bemötandefrågor.

Sedan den 1 juli 2001 kan bidrag lämnas enligt förordningen (SFS 2001:362) om bidrag vid korttidsstudier. Bidraget hanteras bl.a. av Sibus.

Sibus arbetar sedan mitten av 90-talet med att samla och redovisa information om tillgängligheten för personer med funktionshinder vid landets universitet och högskolor.

Sibus svarar även för det administrativa stödet till Nämnden för Rh-anpassad utbildning. Rh-nämnden är en antagningsnämnd för riksgymnasierna för svårt rörelsehindrade ungdomar.

Sibus verksamhet är uppdelad på följande verksamhetsgrenar:

- Information om tillgänglighet vid universitet och högskolor
- Handläggning av bemötandefrågor
- Bidrag till utbildningsanordnare m.fl.
- Bidrag vid korttidsstudier

År 2002 arbetade 18 personer vid Sibus. För att finansiera verksamheten under 2003 disponerar Sibus resurser ur fem olika anslag. Förvaltningsanslaget (16:9) uppgår till 15,4 miljoner kronor exklusive stimulansmedel för bemötande på 9 miljoner kronor. Statsbidraget till särskilt utbildningsstöd (16:3) uppgår till 158,9 miljoner kronor, bidrag till vissa åtgärder för studerande med funktionshinder vid folkhögskola (25:2 ap.1) uppgår till 40,9 miljoner kronor, bidrag till studerande med funktionshinder vid studier under kortare tid (25:8 ap. 2) uppgår till 8 miljoner kronor och slutligen ersättning för administrationskostnader (25:77 ap.2) uppgår till 0,3 miljoner kronor. Det totala anslaget som myndigheten disponerar under budgetåret 2003 uppgår till 225,5 miljoner kronor.

*Hjälpmedelinstitutet – ett tredelat ansvar*

Ansvar för att tillhandahålla hjälpmedel för den dagliga livsföringen och hjälpmedel för vård och behandling var t.o.m. år 1991 i princip samlat hos landstingen. Genom Ädelreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1992 och som bl.a. innebar att även kommunerna fick en skyldighet att bedriva viss hälso- och sjukvård. Med reformen vidgades också ansvaret att tillhandahålla hjälpmedel till att också omfatta kommunerna. Bl.a. med anledning av det delade ansvaret mellan lanstingen och kommunerna för hjälpmedel och den dåvarande oklara ägandeformen för institutet tillkallade regeringen den 14 december 1995 en särskild utredare med uppgift att se över HI:s verksamhet. Resultatet av utredningens förslag och den efterföljande propositionen, Ombildning av Handikappinstitutet (prop. 1997/98:57), var att HI organiserades om till en ideell förening med ett tredelat huvudmannaskap, med staten, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet som huvudmän. Liksom tidigare finansierades verksamheten till största delen genom bidrag från statsbudgeten. Huvudmännen ingick ett avtal som reglerade det gemensamma huvudmannaskapet. En viktig del i avtalet handlade om att arbeta för att nå en gemensam finansieringsmodell. Överläggningar pågick mellan medlemmarna under hösten 2001 och våren 2002 utan att man lyckades enas om en ny gemensam finansiering. Statsbidraget till HI:s verksamhet har i princip varit nominellt oförändrat de senaste tio åren och en långsiktigt hållbar finansieringsmodell saknas.

HI fungerar som nationellt kunskapscentrum vad gäller hjälpmedel och tillgänglighet för människor med funktionsnedsättning.

Målet för verksamheten är att medverka i arbetet för full delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning genom att utveckla en bra hjälpmedelsverksamhet och förbättra tillgängligheten i samhället. Institutet stimulerar forskning och utveckling, provar och upphandlar hjälpmedel, medverkar till kunskaps- och metodutveckling, informerar och anordnar utbildningar inom verksamhetsområdena. Institutet skall särskilt följa och utveckla användningen av ny teknik.

I januari 2002 tillfördes central upphandling av hjälpmedel som en ny uppgift för HI (prop. 2000/01:128, bet. 2001/02:SoU2).

År 2002 var HI:s verksamhet uppdelad på följande verksamhetsgrenar:

- Proving, upphandling och standardisering av hjälpmedel
- Forskning och utveckling
- Utredningsverksamhet
- Insatser inom tillgänglighetsområdet
- Utbildning och kompetensutveckling
- Internationellt arbete
- Information

Delar av HI:s verksamhet gränsar mot vissa uppgifter till HO:s tillgänglighetscenter.

År 2002 uppgick antalet heltidstjänster till ca 90 och kostnaderna för verksamheten beräknades uppgå till 87 miljoner kronor. Intäkterna består av medel från statsbudgeten på 51,2 miljoner kronor (anslaget 13:3 posterna 6.1 och 6.2), externa projektbidrag samt avgiftsfinansiering.

### **Behovet av en ny myndighetsstruktur**

De senaste åren har arbetet med tvärssektoriella frågor givits en ökad vikt. Flera av dessa frågor är av medborgarrättslig karaktär där det viktiga egentligen är att vi alla behandlas som individer med samma värde, med samma rättigheter och skyldigheter. Det praktiska arbetet med dessa frågor är dock av tradition ofta avgränsat till den samhällssektor som respektive myndighet och organisation verkar inom. Detta förhållande talar för att det inom handikappolitiken finns behov av en samlad organisation som på ett effektivt och slagkraftigt sätt kan bistå regeringen och de övriga aktörernas arbete med genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79). Det finns också behov av en samlad samordningsfunktion för att stödja regeringens styrning av den framtida handikappolitiken.

Flertalet statliga myndigheter, alla kommuner och landsting samt vissa andra aktörer t.ex. handikapporganisationerna är viktiga för att de handikappolitiska mål som antagits av riksdagen skall kunna uppfyllas. Ett antal statliga myndigheter har av regeringen i sina instruktioner givits ett särskilt sektorsansvar för att uppnå de handikappolitiska målen inom det egna ansvarsområdet. Dessa myndigheter behöver ett förstärkt stöd för detta arbete. Därutöver

krävs ett effektivt stöd till statliga och kommunala myndigheter och andra aktörer på det handikappolitiska området.

Det är viktigt att det på central nivå finns en samlad stödfunktion med ett tydligt ansvar att stödja och samordna arbetet. Delar av en sådan rådgivande och pådrivande roll finns i dag hos Handikappombudsmannen (HO) och Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus). Hjälpmedelsinstitutet (HI) tilldelades inte några ytterligare uppgifter i och med den nationella handlingsplanen för handikappolitiken men institutets verksamhet och mål angränsar till eller sammanfaller till vissa delar med de nya uppgifter som HO och Sisus fick i samband med den nationella handlingsplanen.

Placeringen av det nationella tillgänglighetscentret inom HO:s organisation ger upphov till vissa principiella frågor. Ombudsmannafunktionen har en ställning som är mer fristående i förhållande till regeringen än vad övriga myndigheter har. Ombudsmannafunktionen kan t.ex. innebära att konsekvenserna av regeringens politik granskas. Tillgänglighetscentret utgör samtidigt ett verktyg för regeringen att praktiskt genomföra handikappolitiken. HO riskerar därför att hamna i situationer där myndighetens ställningstaganden som ombudsman kan ifrågasättas. Som tidigare nämnts är ombudsmannafunktionerna för närvarande under utredning.

Sisus uppdrag att verka för ökad kompetens i fråga om bemötande av personer med funktionshinder syftar till att genom utbildning och information förbättra bemötandet av personer med funktionshinder i samhället. I en vidare definition av tillgänglighet kan även bemötandefrågan anses ingå. Detta uppdrag har många beröringspunkter med de uppgifter som tillgänglighetscentret inom HO har.

HI skall enligt sin stadga bidra till ökad tillgänglighet i samhället. Bakgrunden till HI:s engagemang och ansvar för området är bl.a. att det finns en nära koppling mellan hjälpmedels- och tillgänglighetsfrågor.

Det finns skäl att överväga en samordning av bemötandearbetet och tillgänglighetsarbetet inom ramen för en myndighet. Det är viktigt att den nya statliga organisationen tar till vara de erfarenheter och den kompetens som kommit fram under det hittillsvarande arbetet inom tillgänglighets- och bemötandeområdet.

## Uppdraget

Utredaren skall,

- analysera och föreslå hur regeringens och övriga aktörers behov av en samlad statlig organisation inom det handikappolitiska området kan tillgodoses inom ramen för en förändrad organisationsstruktur,
- analysera vilka av de uppgifter som i dag åligger Tillgänglighetscentret hos Handikappombudsmannen (HO), Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) och Hjälpmedelsinstitutet (HI) som lämpligen bör organiseras i en ny struktur,
- om det behövs föreslå nya myndighetsuppgifter utifrån de nuvarande ekonomiska ramarna,
- föreslå olika alternativ för hur de verksamheter som i dag åligger Sisus och HI, och som inte ligger inom ramen för utredarens förslag om en samlad statlig organisation, skall organiseras,
- lämna förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig samt
- analysera och kommentera de ekonomiska konsekvenserna av de olika tänkbara alternativen.

Utgångspunkten för arbetet skall vara de nationella målen för handikappolitiken, dess inriktning och de prioriterade arbetsområdena så som de kommer till uttryck i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79). Dessa är att förbättra bemötandet, skapa ett tillgängligt samhälle och att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer.

Förslaget till ny struktur för samordningen inom det handikappolitiska området skall rymmas inom HO:s och Sisus förvaltningsanslag för 2003 och de statsbidrag som HI disponerar för 2003. Därutöver skall utredaren lämna fullständiga förslag till de författningsändringar som följer av övriga förslag. Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) varvid särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. För det fall lokaliseringsöverväganden blir aktuella skall riksdagens lokaliseringsprinciper beaktas.

Utredaren skall samråda med HO, Sisus, HI, handikapporganisationerna, Ekonomistyrningsverket och övriga myndigheter som



utredaren bedömer kommer att beröras av de förslag som läggs. Utredaren skall även samråda med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i frågor som berör den nationella samordningen av provning och upphandling av hjälpmedel som i dag ligger hos HI. Utredaren skall ta del av erfarenheter från förändringsarbeten som genomförts inom andra tvärsektoriella områden i syfte att skapa en ändamålsenlig organisation för genomförandet av tvärsektoriella frågor. Sådana arbeten har genomförts exempelvis inom integrations- och miljöpolitiken.

Rikstrafiken har i uppgift att samordna Banverkets, Luftfartsverkets, Sjöfartsverkets och Vägverkets arbete med att göra kollektivtrafiken tillgänglig till år 2010. Utredaren skall beakta hur denna uppgift förhåller sig till de egna förslagen om en samlad statlig samordning av det handikappolitiska arbetet.

Den särskilde utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2004.