

Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011-2016

Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken

Myndigheten
för delaktighet

Myndigheten för delaktighet 2016

Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011-2016
Redovisning av regeringsuppdrag om ett samlat uppföljningssystem för
funktionshinderspolitiken

Myndigheten för delaktighet
serie A 2016:14 (diarienummer 2015/0228)
ISBN: 978-91-87883-21-7 (pdf)
Utredare: Linda Ahlgren, Jessica Dahlbäck, Erik Lindqvist, Pedro Landfors

Rapporten finns att ladda ner från myndighetens webbplats www.mfd.se.
Alternativa format kan beställas från Myndigheten för delaktighet.

Postadress:
Myndigheten för delaktighet,
Box 1210
172 24 Sundbyberg

E-post: info@mfd.se
Fax: 08-600 84 99
Telefon: 08-600 84 00

Innehåll

Innehåll	3
Sammanfattning	7
Personer med funktionsnedsättning har fortfarande sämre levnadsvillkor.....	7
Strategin som metod för genomförandet av funktionshinderspolitiken.....	9
Summary	12
Persons with disabilities continue to have worse living conditions.....	12
The Strategy as a method for implementing disability policy	14
Inledning	17
Slutredovisning av uppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken.....	17
Bakgrund	19
Nationella mål för funktionshinderspolitiken	19
Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	19
En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016	20
Statistik för att beskriva utvecklingen av levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning.....	21
Funktionshinderspolitikens utveckling under strategiperioden.....	26
Utbildning	27
Lägre utbildningsnivå.....	27
Flera möjliga orsaker till ojämlikhet i utbildningsnivå	33
Mindre möjligheter till fritt skolval	37
Brister i särskilt stöd inom grund- och gymnasieskolan.....	39
Brist på uppföljning av måluppfyllelse	43
Upplevelser av diskriminering i skolan	44
Färre elever i särskilda utbildningsformer	45
Fler studenter med funktionsnedsättning vid högskolor och universitet.....	52
Bristande stöd för studerande	54
Fler studenter med funktionsnedsättning vid folkhögskolor	56
Brist på statistik om vuxenstuderande.....	58

Arbete och försörjning	59
Tvetydig bild av utvecklingen på arbetsmarknaden.....	59
Stora problem vid övergången från skola till arbete	73
Arbetsmarknadspolitiska insatser riskerar utesluta de med störst behov	75
Arbetsgivare har avgörande roll	86
Ökade tillgänglighetsåtgärder bland myndigheter skapar möjligheter till anställning	88
Matchningsproblematik vid särskilda statliga satsningar	89
Stor förekomst av diskriminering.....	92
Förändringar i fördelning av de ekonomiska stöden.....	93
Individuella stöd.....	96
Fler personer med personlig assistans och assistansersättning.....	96
Ojämligheter och brister inom LSS-insatser	97
Könsskillnader inom handikappersättning och vårbidrag.....	102
Hälsa och levnadsvanor	104
Den upplevda hälsan är sämre	104
Mindre vanligt att vara fysiskt aktiv	106
Bristande förutsättningar för idrottande	108
Olikheter i levnadsvanor	111
Personer med funktionsnedsättning upplever större utsatthet.....	112
Vård och omsorg.....	116
Ojämlig vård för personer med funktionsnedsättning	116
Funktionsnedsättning orsak till diskriminering i vården.....	117
Bristande delaktighet och inflytande	118
Brister i tillgängligheten till vård och omsorg	120
Kultur och medier	120
Lägre delaktighet i kulturlivet bland personer med funktionsnedsättning.....	120
Förbättrade förutsättningar för delaktighet	124
Ökad tillgänglighet i medier.....	125
Transport	128
Färre personer med funktionsnedsättning reser kollektivt	128

Brister inom färdtjänsten	129
Vanligare med bilstöd bland män	131
Digitalisering	133
De flesta har tillgång till dator och internet	133
Digitaliseringen skapar möjligheter och hinder	133
Rättsväsendet.....	136
Uppföljning av funktionshinder i rättskedjan saknas	136
Tillgänglighet en förutsättning för rättssäkerhet.....	137
Brott mot personer med funktionsnedsättning ett utforskat område.....	138
Demokrati.....	140
Lägre valdeltagande	140
Låg representation av personer med funktionsnedsättning i politiken	142
Konsument	144
Konsumtionsval försvåras av en begränsad ekonomi	144
Bristande tillgänglighet i butiker och restauranger, caféer och barer	144
E-handel skapar nya möjligheter.....	146
Mer konsumentupplysning behövs.....	147
Byggd miljö.....	149
Problem med implementering av tillgänglighetslagstiftningen	149
Rätt från början.....	150
Utvärdering av strategins form och struktur	152
Strategin täcker inte de politiska målen.....	152
Problem i strukturen för genomförande av funktionshinderspolitiken.....	157
Strategins effekt otydlig.....	166
Behov av en mer effektiv funktionshinderspolitik.....	172

Förord

Denna rapport är en slutredovisning av uppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken 2011-2016.

Uppdraget är att lämna en samlad utvärdering och analys av utvecklingen av funktionshinderspolitiken i förhållande till inriktningsmålen och de nationella målen för funktionshinderspolitiken. Redovisningen ska också kunna utgöra underlag för regeringens rapportering om efterlevnaden av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Rapporten består av två huvudsakliga delar. Den första delen omfattar en analys av utvecklingen av levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning under strategiperioden. Den andra delen omfattar en utvärdering av strategin som medel för att genomföra funktionshinderspolitiken 2011-2016.

Resultatet visar ett fortsatt stort behov av en funktionshinderspolitik som arbetar för att minska ojämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättningar. Parallellt med denna slut-utvärdering lämnar MFD också förslag till regeringen om hur den framtida funktionshinderspolitiken kan utformas för att bli mer effektiv.

Uppdraget har genomförts vid MFD:s avdelning för uppföljning och analys. Författare till rapporten är utredare Linda Ahlgren (projektledare), Jessica Dahlbäck, Erik Lindqvist och Pedro Landsfors. Avdelningschef Nina Lindqvist har ansvarat för arbetet.

MFD vill rikta ett särskilt tack till de representanter från strategiska myndigheter, funktionshindersorganisationer och andra organisationer som bidragit med kunskap, reflektioner och erfarenheter från arbetet med strategin. Samtliga har gjort värdefulla inspel till rapporten och även lämnat värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Sundbyberg 30 juni 2016

Malin Ekman Aldén

Vikarierande generaldirektör

Sammanfattning

I denna rapport presenterar Myndigheten för delaktighet (MFD) en analys av utvecklingen av funktionshinderspolitiken under strategiperioden i förhållande till inriktningsmålen och de nationella målen som står beskrivna i En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016 (hädanefter kallad strategin).

Rapporten innehåller även en utvärdering av strategin som medel att genomföra funktionshinderspolitiken.

Utvecklingen inom de flesta politikområden har gått långsamt. Det är framförallt inom områdena kultur, media, it och transport som utvecklingen har varit positiv. Detta har skapat bättre förutsättningar för ökad delaktighet och förbättrade levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Samtidigt har utvecklingen inom områden som fysisk tillgänglighet och arbetsmarknad stått stilla eller endast gått långsamt framåt under strategiperioden.

Personer med funktionsnedsättning har fortfarande sämre levnadsvillkor

Jämfört med befolkningen i övrigt har personer med funktionsnedsättning fortfarande betydligt sämre levnadsvillkor.

Vissa grupper av personer med funktionsnedsättning är mer utsatta än andra. Detta gäller framförallt kvinnor med funktionsnedsättning som överlag har sämre levnadsvillkor än män.

Utsattheten varierar mellan grupper av personer med funktionsnedsättning och inom olika områden.

Lägre utbildningsnivå

Personer med funktionsnedsättning har lägre utbildningsnivå än befolkningen i övrigt. Kvinnor har generellt sett högre utbildningsnivå än män. Utbildningsnivån för män med funktionsnedsättning har ökat under strategiperioden och en högre andel män med funktionsnedsättning studerar.

Med undantag för specialskolan saknas det uppföljning av måluppfyllelse för elever med funktionsnedsättning. Detta gör att det är problematiskt att följa och utvärdera effekten av de insatser som barn och elever med funktionsnedsättning tar del av.

Flera studier pekar på bristande tillgänglighet som en orsak till att personer med funktionsnedsättning har lägre utbildningsnivå. De pekar bland annat på att många elever med funktionsnedsättning inte får det stöd de behöver för att nå så långt som möjligt i sin utbildning. Detta tar sig exempelvis uttryck i att en stor andel elever med funktionsnedsättning har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gäller särskilt elever som har gått ut gymnasiesärskolan.

Andra hindrande faktorer i utbildningsmiljön för elever med funktionsnedsättning är övergångar och skolbyten där elever med särskilda behov faller mellan stolarna. Detta kan leda till att elever många gånger får vänta länge innan de får det stöd de har rätt till eller utreds för ett åtgärdsprogram. Forskning tyder på bristande kunskap hos skolpersonal för att upptäcka elever i behov av stöd och i att anpassa undervisningen utifrån deras behov. Slutligen trivs elever med funktionsnedsättning ofta sämre i skolan vilket också kan ge konsekvenser i prestation och resultat.

Hög andel utanför arbetsmarknaden

Andelen personer med funktionsnedsättning i arbete är betydligt lägre än i befolkningen i övrigt. Utvecklingen på arbetsmarknaden är dock tvetydig där olika statistiska underlag visar på olika utvecklingsriktningar.

Det har skett en ökning av andelen personer med funktionsnedsättning i arbetsmarknadsinsatser och ersättningsystem som tycks ha inlåsningseffekter på arbetsmarknaden. Indikationer finns dessutom på att stöden istället ofta ges till personer som står närmare arbetsmarknaden och att de som står långt ifrån arbetsmarknaden har fått det än svårare. Arbetsgivare har även påtalat svårigheter med matchning. Det är således systemens utformning som skapar hinder för personer med funktionsnedsättning att ta sig in på arbetsmarknaden.

Det finns stora problem vid övergången från skola till arbetsmarknad. Studier pekar på att personer med funktionsnedsättning inte får tillgång till de stöd som kan erbjudas. De riktade arbetsmarknadssatser som har gjorts tycks ha haft liten effekt för individen.

Personer med funktionsnedsättning upplever sig fortfarande diskriminerade på arbetsmarknaden. Den vanligast förekommande problematiken är diskriminerande attityder bland arbetsgivare.

Den offentliga sektorn har förbättrat sitt arbete som arbetsgivare under strategiperioden och den generella tillgängligheten tycks ha ökat. Uppföljning visar dock att majoriteten av personer med funktionsnedsättning är anställda inom privat sektor.

Sämre hälsa

Personer med funktionsnedsättning upplever sin hälsa som sämre än befolkningen i övrigt. Män med funktionsnedsättning upplever sin hälsa som bättre än kvinnor med funktionsnedsättning. Skillnaderna i upplevd hälsa bland män och kvinnor med funktionsnedsättning har ökat under strategiperioden.

Den sämre hälsan bland personer med funktionsnedsättning kan ha flera orsaksförklaringar. Att personer med funktionsnedsättning har lägre utbildningsnivå och sämre ekonomi än befolkningen i övrigt påverkar hälsan negativt. Det är även mindre vanligt bland personer med funktionsnedsättning att vara fysiskt aktiva, vilket även är kopplat till både utbildningsnivå och ekonomi.

Den upplevda hälsan bland personer med funktionsnedsättning har förbättrats under strategiperioden. Statistik visar dock att personer med funktionsnedsättning med sjukdomar som bröstcancer, hjärtinfarkt, stroke eller diabetes har en ökad dödlighet jämfört med övrig befolkning. Exempelvis löper personer med LSS-insatser mer än dubbelt så stor risk att dö i bröstcancer jämfört med andra bröstcancerpatienter. Ojämligheten i vården för personer med funktionsnedsättning har bestått under strategiperioden.

Strategin som metod för genomförandet av funktionshinderspolitiken

Strategin som metod för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016 har haft betydelse för utvecklingen, men det finns flera brister.

De nationella målen är bredare än strategin. I strategin saknas områden som demokrati och vård och omsorg. Dessa områden är väsentliga för

levnadsvillkoren bland personer med funktionsnedsättning och för att personer med funktionsnedsättning ska bli fullt delaktiga i samhällslivet. Trots att strategin utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning visar utvärderingen att strategin inte inkluderar konventionen i sin helhet.

Utvärderingen visar även att det saknas ansvariga aktörer inom flera politikområden. Det saknas ansvariga myndigheter inom vissa delar av rättsväsendet, utbildnings-, idrotts-, och mediaområdet. Genomförandet av politiken kunde även ha blivit mer effektivt om det hade funnits en bredare samordning mellan stat, kommuner, landsting och regioner. Strategin saknar även en tydlig koppling till näringslivet och arbetsmarknadens parter.

Strategins struktur otydlig

Funktionshinderspolitiken styrs på flera sätt. Detta skapar en otydlig struktur i genomförandet av politiken. Styrningen är många gånger överlappande, vilket kan skapa otydlighet för myndigheterna.

Utöver strategin behöver de strategiska myndigheterna förhålla sig till förordning 2001:526 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken samt andra regeringsuppdrag. Dessutom har vissa myndigheter särskilda uppdrag som sektorsmyndigheter vilket innebär att de ska samordna, stödja och vara pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom sektorn.

Delmål med varierande struktur, typ och ambitionsnivå

De 76 delmålen i strategin skiljer sig åt vad gäller struktur, typ och ambitionsnivå. Detta påverkar uppföljningen av delmålen. Trots att delmålen enligt regeringsuppdraget bör vara mätbara saknar ett av tre delmål tillräcklig uppföljning för att möjliggöra en bedömning av målens utveckling och uppfyllelse.

De strategiska myndigheterna har under strategiperioden utvecklat sin uppföljning av arbetet med delmålen. Flera myndigheter anser att detta har tagit resurser från genomförandet av insatser i syfte att stärka utvecklingen mot delmålen.

Avsaknad av barn- och jämställdhetsperspektiv

I strategin framhålls vikten av att inkludera ett barn- och jämställdhetsperspektiv i genomförandet. Trots det saknas perspektiven till stor del i myndigheternas arbete och återrapportering.

Många av de strategiska myndigheternas insatser och resonemang saknar även ett rättighetsperspektiv med utgångspunkt i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Effektmätning av strategin problematisk

Strategin har ett tydligt syfte i att utveckla en tydlig och mätbar funktionshinderspolitik. Utvärderingen visar dock att det är svårt att visa effekten av strategin då uppföljning saknas för många delar.

Brister i nationell statistik har försvårat uppföljningen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning. På grund av ett tidsseriebrott kan inte Statistiska Centralbyråns (SCB) undersökningar om levnadsförhållanden (ULF/SILC) användas för att följa utvecklingen under hela strategin. Istället har Folkhälsomyndighetens folkhälsoenkät använts som underlag. Ett annat problem är att definitionen av personer med funktionsnedsättning görs på olika sätt och att resultaten sällan går att bryta ner på olika grupper av funktionsnedsättningar.

Summary

In this report, the Swedish Agency for Participation (MFD) presents an analysis of the development of disability policy during the period of the Strategy, in relation to the directional targets and the national objectives that were established in A Strategy for the Implementation of Disability Policy 2011–2016 (henceforth “the Strategy”).

The report also includes an evaluation of the Strategy as a means of implementing disability policy.

In the majority of policy areas, development has been slow. Development has been positive primarily in the areas of culture, media, IT and transport. This has improved the living conditions for persons with disabilities and increased the opportunities for persons with disabilities to participate in society. Conversely, development in areas such as physical accessibility and the labour market has stagnated or progressed slowly during the period of the Strategy.

Persons with disabilities continue to have worse living conditions

When compared to the general population, the living conditions of persons with disabilities are significantly worse.

Certain groups of persons with disabilities are more vulnerable than others. This is particularly true for women with disabilities, who generally have worse living conditions than men.

The vulnerability varies between groups of persons with disabilities and within different areas.

Lower levels of education

Levels of education are generally lower for persons with disabilities than for the population as a whole. As a rule, women tend to have higher levels of education than men. Education levels amongst men with disabilities have increased during the period of the Strategy and a higher number of men with disabilities are now enrolled in studies.

With the exception of the Swedish special school, there is no monitoring of target attainment for pupils with disabilities. This means that there is difficulty in monitoring and evaluating the effects of the initiatives and support available to children and pupils with disabilities.

Many studies indicate inadequate access as a reason for persons with disabilities having lower levels of education. It is highlighted that many pupils with disabilities do not receive the support they are entitled to in order to reach their full potential in learning. This is illustrated, for example, by the large portion of pupils with disabilities that face great challenges accessing the labour market. who have difficulty becoming established on the labour market. This is particularly applicable to pupils leaving upper secondary education for pupils with learning disabilities.

Other challenges include transitions and changes of schools where pupils with special needs may go unnoticed. This may mean that pupils may have to wait for a long time on multiple occasions before they receive the support they are entitled to or are assessed for an action plan. Research indicates that school personnel have insufficient knowledge to be able to identify pupils in need of support and adapt teaching based on their needs. Finally, pupils with disabilities are often less happy in school, which can also impact upon school attainment.

A high proportion outside of the labour market

The percentage of persons with disabilities who are in work is considerably lower compared to the general population. The development of persons with disabilities on the labour market during the period of the Strategy is ambiguous, as different statistics show different development directions.

There has been an increase in the percentage of persons with disabilities in labour market initiatives. Furthermore, research suggests that support is offered to persons closer to the labour market. This may contribute to persons with disability who are further away from the labour market face greater challenges which may lead to marginalisation. Employers have also drawn attention to difficulties with matching persons to employment. The way the systems are formulated creates difficulties for persons with disabilities being able to join the labour market.

Large problems exist in the transition from school to the labour market. Studies show that persons with disabilities do not gain access to available

support. The targeted labour market initiatives that have been implemented are thought to have had little effect on the individual.

Persons with disabilities continue to feel discriminated against in the labour market. The most common problem is discriminatory attitudes amongst employers.

The public sector has improved its work as an employer during the Strategy period and general accessibility is thought to have increased. Monitoring however shows that the majority of persons with disabilities are employed within the private sector.

Poorer health

Persons with disabilities feel that their health is worse than the general population. Men with disabilities perceive their health to be better compared to women with disabilities. The differences in perceived health amongst men and women with disabilities have increased over the period of the Strategy.

There can be several reasons for the poorer health amongst persons with disabilities. When compared with the population in general, the lower levels of education and the worse financial situation also have a negative effect on the health of persons with disabilities. It is also less common for persons with disabilities to be physically active, something that is also linked to both level of education and economy.

The perceived health of persons with disabilities has improved during the period of the Strategy. However, statistics show that persons with disabilities with illnesses such as breast cancer, heart attacks, stroke or diabetes have an increased mortality rate compared with the rest of the population. For example, persons in receipt of support according to the Act Concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (LSS) face double the risk of dying from breast cancer when compared to other patients with the same condition. The healthcare inequality for persons with disabilities has improved during the Strategy period.

The Strategy as a method for implementing disability policy

The Strategy as a method for the implementation of disability policy 2011–2016 has been of importance to development, however several deficiencies exist.

The national objectives are broader than the Strategy. The Strategy does not cover areas such as democracy and healthcare. These areas are essential to the living conditions for persons with disabilities and for persons with disabilities to be able to fully participate in society. Despite the Strategy being based on the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the evaluation shows that the Strategy does not include the Convention in its entirety.

The evaluation also shows that there is a lack of responsible actors within many policy areas. In certain areas of the judicial system, higher education, sport and media, there are no responsible authorities. The implementation of the policy could also have been more effective if there had been wider coordination between the Government, local authorities, county councils and regions. The Strategy also lacks a clear link to trade and industry and parties on the labour market.

The Strategy's structure is unclear

Disability policy is governed in several ways. This creates an unclear structure for the implementation of the policy. In many cases its governance overlaps, which can create uncertainty for the authorities.

In addition to the Strategy, the strategic authorities need to act in accordance with Ordinance 2001:526 regarding the government agencies' responsibilities for the implementation of disability policy, in addition to other government commissions. Additionally, certain authorities have been specifically designated as sector authorities. This means that they are to coordinate, support and be a driving force in relation to other actors within the sector.

Intermediate objectives of varying structure, type and level of ambition

The 76 intermediate objectives in the Strategy differ in terms of structure, type and level of ambition. This affects how the intermediate objectives are monitored. Despite the fact that the government commission states that the intermediate objectives should be measurable, one out of three intermediate objectives lack sufficient monitoring to enable an evaluation of their development and attainment.

During the Strategy period, the strategic authorities have developed their monitoring of the work with the intermediate objectives. Several authorities believe that this has taken resources from the implementation of initiatives aiming to strengthen the development of the intermediate objectives.

Insufficient child and equality perspectives

The Strategy calls attention to the importance of including child and equality perspectives in the implementation. Despite this, these perspectives are greatly lacking in the work and reports of the authorities. Many of the strategic authorities' efforts and reasoning also lack a rights perspective based on the UN Convention on Rights for Persons with Disabilities.

Measuring the effects of the Strategy is problematic

The clear purpose of the Strategy is to develop a clear and measurable disability policy. However the evaluation shows that it is difficult to show the effects of the Strategy as, in many cases, there are no monitoring activities.

Insufficient national statistics have complicated the monitoring of living conditions for persons with disabilities. Due to a break in time series, Statistics Sweden's surveys on living conditions (ULF/SILC) cannot be used to monitor development through the entire Strategy. Instead, the public health survey conducted by the Public Health Agency of Sweden has been used as a basis. One other problem is that the term “persons with disabilities” is defined in different ways, and it is seldom possible to categorise different groups of disability.

Inledning

Slutredovisning av uppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken

År 2011 beslutade regeringen om En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016 (hädanefter kallad strategin). Syftet med strategin är att presentera politikens inriktning med konkreta mål för samhällets insatser samt att följa upp resultaten under strategiperioden.¹

I strategin utses 22 myndigheter som strategiska myndigheter med särskilda uppdrag att arbeta mot delmål och inriktningsmål under strategiperioden. I strategin ges de strategiska myndigheterna även i uppdrag att årligen redovisa sitt arbete inom den funktionshinderspolitiska strategin till respektive departement samt till Myndigheten för delaktighet (MFD).

En central del av strategin är att följa upp målen och det anges vara av största vikt att effekterna av insatserna kan mätas. 2011 fick Handisam (sedermera MFD) i uppdrag att ansvara för uppföljningen av strategins mål och insatser samt att utveckla ett sammanhållet system för att beskriva och analysera utvecklingen och genomslaget av funktionshinderspolitiken². I uppdraget ingår att årligen redovisa en samlad analys av de strategiska myndigheternas arbete och att redovisa utvecklingen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning. Uppföljningen har publicerats i rapportserien Hur är läget? (2012, 2013, 2014 och 2015).³

Denna rapport är MFD:s slutliga redovisning av detta uppdrag. Rapporten är en samlad utvärdering och analys av utvecklingen av funktionshinderspolitiken i förhållande till inriktningsmålen och de

¹ Socialdepartementet (2011) En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

² Socialdepartementet (2011) Uppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken

³ Myndigheten för delaktighet (2012, 2013, 2014, 2015) Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken-Hur är läget? 2012, 2013, 2014, 2015

nationella målen för funktionshinderspolitiken. I rapporten presenteras en analys och redovisning av utvecklingen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning under strategiperioden. Rapporten kan även utgöra underlag för regeringens rapportering om efterlevnaden av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Rapportens innehåll

Den första delen av rapporten innehåller en analys av utvecklingen av levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning under strategiperioden. Detta inkluderar en uppföljning av utvecklingen inom funktionshinderspolitiken i relation till de nationella målen för funktionshinderspolitiken.

Den andra delen innehåller en utvärdering och analys av strategin utifrån dess form, struktur och effekt. Kapitlet utvärderar strategin som medel att genomföra funktionshinderspolitik och fokuserar särskilt på strategins innehåll, struktur och effekt.

Det finns även annat material som ligger till grund för MFD:s analyser och detta redovisas som bilagor till rapporten. Detta inkluderar MFD:s bedömningar av strategiska myndigheters arbete med delmål (bilaga 1) och inriktningsmål (bilaga 2) utifrån strategin och MFD:s samlade uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken (bilaga 3).

I uppdraget anges även att MFD ska presentera uppföljningen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning på myndighetens webbplats. Dessutom anges att MFD i samråd med SCB, och efter dialog med berörda myndigheter, ska utveckla indikatorer för att systematiskt kunna beskriva och analysera utvecklingen av levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning över tid. Detta redovisas i bilaga 3.

Bakgrund

Nationella mål för funktionshinderspolitiken

Bakgrunden till strategin är den nationella handlingsplanen Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79). Där formuleras de nationella målen för funktionshinderspolitiken och inriktningen av arbetet inom funktionshinderspolitiken vilket innebar ett paradigmskifte genom att övergå från att beskriva personer med funktionsnedsättning som ”vårdobjekt” till att framställa funktionshinderspolitiken som en demokratifråga. Målen och inriktningarna har ingen bortre tidsgräns.

De nationella målen är (med då gällande begreppsanvändning):

- 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.

Inriktningen på arbetet är:

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

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I december 2008 ratificerade Sverige FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll (prop. 2008/09:28). Syftet med konventionen är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. FN definierar

gruppen personer med funktionsnedsättning såsom personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra.⁴

En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

År 2011 presenterade regeringen ”En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016”. Syftet med strategin är att presentera politikens inriktning med konkreta mål för samhällets insatser samt att följa upp resultaten under strategiperioden.

Syftet med uppföljning och utvärdering av funktionshinderspolitiken, som den är formulerad i strategin, är att:

- följa genomslaget för funktionshinderspolitiken,
- öka kunskapen om levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning,
- följa upp insatserna i strategin,
- resultera i en samlad utvärdering, samt
- vara underlag för kommande strategiperioder.

⁴ FN:s konvention om mänskliga rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Strategin är indelad i tio politikområden:

- arbetsmarknadspolitiken
- utbildningspolitiken
- socialpolitiken
- folkhälsopolitiken
- ökad fysisk tillgänglighet
- transportpolitiken
- IT-politiken
- kultur, medier och idrott
- rättsväsendet och Migrationsverket, samt
- konsumentpolitiken.

För varje politikområde finns inriktningsmål som tillsammans strävar mot att uppnå de nationella målen för funktionshinderspolitiken.

I strategin framgår att de statliga myndigheternas ansvar och insatser utgör en viktig del av arbetet för att uppnå de funktionshinderspolitiska målen. I strategin står det därför angivet vilken eller vilka myndigheter som ansvarar för vilka delmål. Totalt har 22 statliga myndigheter särskilda uppdrag som strategiska myndigheter inom strategin för funktionshinderspolitiken med utsatta inriktningsmål och delmål.⁵

Statistik för att beskriva utvecklingen av levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning

För att beskriva utvecklingen av levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning under strategiperioden använder MFD främst underlag från Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät Hälsa på lika villkor och SCB:s/Arbetsförmedlingens arbetskraftsundersökning (AKU).

⁵ Socialdepartementet (2011) En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016

Statistik från Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät

MFD har fått statistiska bearbetningar som avser kvinnor och män i de tre åldersgrupperna: 16–29 år, 30–44 år och 45–64 år samt för åren 2010/2011, 2012/2013 och 2014/2015.

I gruppen som kallas ”personer med funktionsnedsättning” ingår personer som har uppgivit att de har långvarig sjukdom, besvär efter olycksfall, nedsatt funktion eller annat långvarigt hälsoproblem samt att dessa besvär medför att deras arbetsförmåga är nedsatt eller hindrar dem i andra dagliga sysselsättningar. Mer specifikt rör det sig om personer med synnedsättning, hörselnedsättning, nedsatt rörelseförmåga, personer med svår ångslan, oro och ångest samt personer med svåra besvär av astma eller allergi.

Statistik från SCB:s/Arbetsförmedlingens arbetskraftsundersökning (AKU)

SCB:s/Arbetsförmedlingens arbetskraftsundersökning (AKU) omfattar personer i åldern 16-64 år som uppger att de har en funktionsnedsättning. Dessa har tillfrågats om de accepterar att bli återkontaktade för en separat intervju.

Definitionen utgår från att en person har nedsatt syn eller hörsel, tal- eller röstproblem, allergi eller någon form av psykisk funktionsnedsättning. I gruppen ingår även personer som har diabetes, hjärt- och lungproblem, magtarmssjukdom, psoriasis, epilepsi, dyslexi eller liknande.

Statistik i MFD:s tidigare uppföljningar av strategin

I MFD:s tidigare uppföljningar av funktionshinderspolitiken har även statistiska bearbetningar från SCB:s undersökning om levnadsförhållanden (ULF/SILC) använts. 2012 skedde ett tidsseriebrott på grund av förändringar i de definitioner av frågeställningar som bildar kategorin funktionsnedsättning. Av denna anledning gjorde MFD bedömningen att inte använda ULF/SILC i slutredovisningen för uppdraget om samlad uppföljning för funktionshinderspolitiken 2011-2016, då statistiken inte är jämförbar över hela strategiperioden.

Uppföljning av levnadsvillkoren för barn med funktionsnedsättning

I den analys som MFD gjorde av SCB:s undersökning av barns levnadsförhållanden (Barn-ULF) fanns inga signifikanta skillnader mellan barn med funktionsnedsättning och övriga barn. Detta kan bero

på att undersökningsgrupperna är för små. Mot denna bakgrund har MFD gjort bedömning att det för närvarande inte finns tillgång till statistik som tillförlitligt beskriver utvecklingen av barns levnadsvillkor under strategiperioden.

Metodologiska utmaningar

I rapporten används olika statistiska källor för att redogöra för utvecklingen av levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning under strategiperioden, exempelvis AKU och Hälsa på lika villkor. Undersökningarna har dock olika definitioner av personer med funktionsnedsättning. Detta kan påverka urvalet och därmed utfallet.

En standarddefinition av personer med funktionsnedsättning skulle underlätta uppföljningen av levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. En sådan definition skulle möjliggöra jämförelser av nationella undersökningar.

Homogeniseringen av personer med funktionsnedsättning

MFD jämför personer med funktionsnedsättning och befolkningen i övrigt. Till gruppen befolkningen i övrigt räknas personer som inte har identifierats som en person med en funktionsnedsättning enligt de definitioner som beskrivs ovan. Detta innebär dock att det i gruppen befolkningen i övrigt kan finnas personer med en funktionsnedsättning som inte fångas upp av definitionen.

Det skulle vara värdefullt att kunna bryta ner gruppen personer med funktionsnedsättning ytterligare för att kunna analysera skillnader mellan grupper av personer med olika typer av funktionsnedsättning, kön, ålder och utländsk bakgrund med mera.

För att kunna redovisa statistiskt säkerställda uppgifter krävs att undersökningsgrupperna är tillräckligt stora. Gruppen personer med funktionsnedsättning är förhållandevis liten. Detta försvårar möjligheten att redovisa statistiskt säkerställda uppgifter på vissa nivåer.

I rapporten har MFD därför valt att i jämförelser över tid redovisa skillnader mellan personer med funktionsnedsättningar och befolkningen i övrigt, kvinnor och män. Vid jämförelser av personer med olika typer av funktionsnedsättning redovisas ihopslagen data över strategiperioden. Detta för att jämförelsegrupperna ska bli tillräckligt stora för att ge statistiskt säkerställda resultat. Denna analys möjliggör ett nedslag för situationen för olika grupper av personer med funktionsnedsättning inom

olika områden under strategiperioden i sin helhet. Analysen möjliggör däremot inte uppföljning av utvecklingen av levnadsvillkoren för enskilda grupper under strategiperioden.

Alla finns inte med i statistiken

I enkätundersökningar som utgår från ett urval personer uppstår alltid en viss osäkerhet. Det kan till exempel finnas personer i urvalet som det inte går att få tag på. Det kan också vara så att personer med funktionsnedsättning av olika skäl inte kan delta i enkätundersökningar. Exempelvis är telefonintervjuer inte tillgängliga för döva, alla har inte tillgång till internet och kan då inte besvara webbenkäter, frågornas formulering är ofta inte tillgängliga för många personer med utvecklingsstörning med mera.

Osäkerhet finns även kopplad till undersökningarnas urvalsstorlek. Det är ovanligt att urvalen är tillräckligt stora för att ge statistiskt säkerställda resultat för grupper med olika funktionsnedsättningar.

Trots att urvalsundersökningar medför viss osäkerhet, så ger dessa ändå mycket information. Urvalsundersökningar bör inte förkastas utan istället kompletteras med andra metoder och källor.

Annan relevant uppföljning

För att analysera utvecklingen av levnadsvillkor och levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning har utöver individstatistik från Hälsa på lika villkor och AKU andra relevanta källor använts. Dessa källor är de strategiska myndigheternas slutredovisningar, MFD:s samlade uppföljningssystem samt annan relevant extern uppföljning.

Det miljörelativa perspektivet

Ett miljörelativt perspektiv utgår ifrån att funktionshinder uppkommer genom relationen mellan en individ med funktionsnedsättning och de funktionshinder individen möter i sin omgivning. Exempelvis skulle funktionshinder i skolan kunna utgöras av brister i den fysiska miljön eller att dynamiken mellan lärare och undervisningsgrupp inverkar på hur eleven upplever sin utbildning.

Begrepp

Rapporten utgår ifrån följande begrepp:

Funktionsnedsättning

En funktionsnedsättning är nedsatt funktionsförmåga, som kan vara fysisk, psykisk eller intellektuell. En person har olika grad av funktionsförmåga.

Funktionshinder

Funktionshinder är en begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. En person kan således inte ha ett funktionshinder utan det är något som uppstår i samspel mellan en person med funktionsnedsättning och hinder i miljöer och attityder.

Tillgänglighet

I den här rapporten innebär tillgänglighet att något är utformat för att det ska fungera för alla, inklusive personer med funktionsnedsättning. Det gäller inte bara lokaler eller fysiska ting utan även tjänster och verksamheter. En tillgänglig skola innefattar exempelvis lärares kompetens att kunna utbilda alla oavsett elevens funktionsförmåga, att lokalerna är fysiskt tillgängliga, att läromedel är tillgängliga utifrån pedagogiken, att det inte finns allergiframkallande växter, att fungerande hörselslingor finns, samt att elever får de hjälpmedel de eventuellt behöver.

Användbarhet

Användbarhetsbegreppet förekommer ofta både i samband med tillgänglighet men också för sig självt. I rapporten används begreppet oftast i de politikområden där begreppet är väl etablerat, framförallt inom it-området och transportområdet och definieras på det sätt som källorna beskriver det.

Delaktighet

Det finns olika sätt att diskutera delaktighet. En person kan vara delaktig i en situation, exempelvis en elevs möjlighet att vara delaktig i beslut som tas kring eleven.

Delaktighet kan även användas i ett bredare perspektiv och handla om att vara delaktig i samhället. Exempelvis kan en person vara delaktig i demokratiska processer och rösta på samma villkor som andra. I denna rapport diskuteras delaktighet oftast i den bredare bemärkelsen och handlar om möjligheten att delta i samhället på samma villkor som personer utan funktionsnedsättning.

Funktionshinderspolitikens utveckling under strategiperioden

Strategin utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen anger att rättigheterna är odelbara. På samma sätt är samhällsområdena beroende av och påverkar varandra. Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter såsom tillgång till utbildning, arbete, vård och omsorg och ett socialt liv finns för att tillgodose de grundläggande behoven. Samtidigt utgör medborgerliga och politiska rättigheter såsom rätten till liv och demokratiska rättigheter också förutsättningar för delaktighet och goda levnadsvillkor.

Detta kapitel innehåller en samlad utvärdering och analys av utvecklingen under strategiperioden. MFD har bedömt utvecklingen i relation till de nationella målen för funktionshinderspolitiken.⁶

Kapitlet fokuserar särskilt på de samhällsområden som utgör grunden för jämlik delaktighet i samhället. Dessa är utbildning, arbete och försörjning samt hälsa. Analysen har genomgående ett barn- och jämställdhetsperspektiv samt ett icke-diskrimineringsperspektiv.

⁶ Socialdepartementet (2011) En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016

Utbildning

En fungerande skolgång har stor betydelse för en persons sociala sammanhang, möjlighet att delta på arbetsmarknaden och hälsa. Personer med högre utbildning upplever bättre hälsa och lever längre än personer med lägre utbildning.⁷

Rätten till utbildning på lika villkor och utan diskriminering slås fast i FN:s konvention om barnets rättigheter⁸ och i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med skollagen ska utbildningen ta hänsyn till barns och elevers olika behov. Alla barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Vidare ska utbildningen sträva efter att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁹ Alla, inklusive personer med funktionsnedsättning, har rätt till högre studier och livslångt lärande.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning slår fast att konventionsstaterna ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till allmän högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning och livslångt lärande utan diskriminering och på samma villkor som andra.

Lägre utbildningsnivå

Personer med funktionsnedsättning har lägre utbildningsnivå än befolkningen i övrigt.¹⁰ Faktorer som kön och typ av funktionsnedsättning tycks också vara avgörande för en individs utbildningsnivå.

Utbildningsnivån bland personer med funktionsnedsättning har höjts under strategiperioden. Andelen personer med högst förgymnasial

⁷ Folkhälsomyndigheten (2015) Utbildningsnivå och hälsa – hur hänger de ihop?

⁸ FN:s konvention om barnets rättigheter

⁹ Skollagen (2010:800)

¹⁰ Folkhälsomyndigheten (2015) Nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor

utbildning har sjunkit samtidigt som andelen personer med eftergymnasial utbildning har ökat.

Tabell 1. Andel (%) personer med grundskola som högsta uppnådda utbildningsnivå 2010/2011, 2012/2013 och 2014/2015

Utbildningsnivå grundskola	2010-2011	2012-2013	2014-2015	Signifikant 2010/2011 mot 2014/2015
Personer med funktionsnedsättning	20	19	17	Signifikant
Kvinnor	18	16	16	X
Män	22	22	17	X
Övrig befolkning	11	11	10	X
Kvinnor	9	9	8	X
Män	12	12	12	X

Källa: Folkhälsomyndigheten

Det är en betydligt högre andel personer med funktionsnedsättning som har grundskola som sin högsta uppnådda utbildningsnivå jämfört med befolkningen i övrigt. Detta trots att denna andel har minskat under strategiperioden. Närmare 17 procent av personer med funktionsnedsättning har högst grundskolenivå jämfört med omkring tio procent i befolkningen i övrigt.

Andelen kvinnor och män med grundskola som högsta utbildningsnivå är ungefär densamma för personer med funktionsnedsättning. I befolkningen i övrigt är det däremot en större andel män som har grundskola som högsta utbildningsnivå.

Tabell 2. Andel (%) personer med gymnasieskola som högsta uppnådda utbildningsnivå 2010/2011, 2012/2013 och 2014/2015

Utbildningsnivå gymnasieskola	2010-2011	2012-2013	2014-2015	Signifikant 2010-2011 mot 2014-2015
Personer med funktionsnedsättning	53	52	51	X
Kvinnor	52	52	50	X
Män	54	53	53	X
Övrig befolkning	48	47	46	X
Kvinnor	46	44	44	Signifikant
Män	49	49	48	X

Källa: Folkhälsomyndigheten

Bland personer med funktionsnedsättning är andelen med högst gymnasial utbildning något större än bland befolkningen i övrigt. År 2014–2015 var andelen personer med funktionsnedsättning med högst gymnasial utbildning 51 procent, medan motsvarande andel var 46 procent bland övrig befolkning. Andelarna har sjunkit med omkring två procentenheter i båda grupperna under strategiperioden.

Både bland personer med funktionsnedsättning och bland befolkningen i övrigt är andelen med högst gymnasial utbildning något högre bland män än bland kvinnor.

Tabell 3. Andel (%) personer med eftergymnasial utbildning 2010/2011, 2012/2013 och 2014/2015

Eftergymnasial utbildning	2010-2011	2012-2013	2014-2015	Signifikant 2010-2011 mot 2014-2015
Personer med funktionsnedsättning	27	29	32	Signifikant
Kvinnor	30	33	33	X
Män	24	26	30	Signifikant
Övrig befolkning	42	43	44	Signifikant
Kvinnor	45	47	48	Signifikant
Män	39	39	40	X

Källa: Folkhälsomyndigheten

Andelen personer med funktionsnedsättning som har en eftergymnasial utbildning är betydligt lägre bland personer med funktionsnedsättning jämfört med befolkningen i övrigt. 32 procent av personer med funktionsnedsättning har en eftergymnasial utbildning jämfört med 44 procent av befolkningen i övrigt. Andelarna har ökat i båda grupperna under strategiperioden men ökningen har varit större bland personer med funktionsnedsättning vilket har gjort att skillnaden jämfört med övrig befolkning har minskat.

Bland båda grupperna är det en större andel kvinnor än män som har en eftergymnasial utbildning. Andelen kvinnor med eftergymnasial utbildning är 34 procent bland personer med funktionsnedsättning och 48 procent bland befolkningen i övrigt.

Ökning i andel män med funktionsnedsättning som studerar

Den ökning som har skett av andelen män med funktionsnedsättning med eftergymnasial utbildning återspeglas i andelen män som uppger att de studerar som sysselsättning.

Tabell 4. Andel (%) personer som uppger att deras sysselsättning är att studera 2010/2011, 2012/2013 och 2014/2015

Studerande, 20-64 år	2010- 2011	2012- 2013	2014- 2015	Signifikans 2010-2011 jämfört med 2014-2015
Personer med funktions- nedsättning	7	9	9	X
Kvinnor	9	10	9	X
Män	5	8	9	Signifikant
Övrig befolkning	9	9	9	X
Kvinnor	10	10	11	X
Män	9	7	7	X

Källa: Folkhälsomyndigheten

Andelarna som uppger studier som sysselsättning är ungefär lika stora i grupperna personer med funktionsnedsättning och befolkningen i övrigt och är cirka nio procent. Däremot är det en anmärkningsvärt ökande andel män med funktionsnedsättning som uppger studier som sysselsättning, en ökning från fem till närmare nio procent under strategiperioden. Detta betyder att andelarna män och kvinnor med funktionsnedsättning som studerar ligger på samma nivå. Bland befolkningen i övrigt är andelen kvinnor som studerar betydligt högre än andelen män.

Lägst utbildningsnivå för personer med rörelsenedsättning

Utbildningsnivån skiljer sig åt mellan personer med olika typer av funktionsnedsättning.

Tabell 5. Andel (%) personer med eftergymnasial utbildning 2010–2015

Eftergymnasial utbildning	Kvinnor	Män	Alla
Befolkning i övrigt	45	39	42
Nedsatt syn	34	34	34
Nedsatt hörsel	32	24	28
Långvarig sjukdom	22	18	20
Rörelse-nedsättning	18	16	17
Astma/ allergi	32	33	32
Svår ångest	34	28	32

Källa: Folkhälsomyndigheten

Analysen visar att samtliga grupper med funktionsnedsättning har lägre utbildningsnivå än befolkningen i övrigt.

Bland personer med funktionsnedsättning är personer med nedsatt syn den grupp som har störst andel med eftergymnasial utbildning, 34 procent. Även bland personer med astma/allergi eller med svår ångest är andelen med eftergymnasial utbildning förhållandevis stor, 32 procent. Lägst andel med eftergymnasial utbildning finns bland personer med rörelsenedsättning, 17 procent. Inom denna grupp har 32 procent högst förgymnasial utbildning.

Flera möjliga orsaker till ojämlikhet i utbildningsnivå

Elever med funktionsnedsättning trivs sämre i skolan

En möjlig orsak till att personer med funktionsnedsättning har en lägre utbildningsnivå än personer utan funktionsnedsättning kan vara att de upplever skolan mer krävande eller att de trivs sämre i skolan.

Tabell 6. Andel (%) elever efter upplevelser av skolarbetet och relationer till lärarna 2013/2014

Upplevelser av skolarbete och relationer till lärarna	Elever med funktionsnedsättning	Övriga elever
Jag har för mycket skolarbete	27	22
Skolarbetet är svårt	13	9
Jag är stressad över skolarbetet	36	28
Eleverna i min klass trivs	75	82
Jag tycker mycket om skolan	27	30
Lärarna bryr sig	80	84
Jag litar på lärarna	77	79

Källa: Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndighetens undersökning Skolbarns hälsovanor visar att en större andel elever med funktionsnedsättning upplever skolan som svår. Fler upplever också att de har för mycket skolarbete. Det är också en

större andel elever med funktionsnedsättning som är stressade över skolarbetet jämfört med övriga elever.¹¹

Skolbarns hälsovanor visar även att en mindre andel elever med funktionsnedsättning trivs i klassen. Nära dubbelt så många barn med funktionsnedsättning uppger att de har blivit mobbade två till tre gånger i månaden, jämfört med övriga barn i undersökningen.¹²

Barn med funktionsnedsättning upplever att personal stöttar mindre

Att barn med funktionsnedsättning trivs sämre i skolan kan ha sin orsak i att många barn med funktionsnedsättning upplever att de får mindre stöd från lärare och annan skolpersonal jämfört med övriga barn. I Skolbarns hälsovanor är det en något mindre andel elever med funktionsnedsättning som upplever att lärarna bryr sig och att de kan lita på lärarna jämfört med övriga barn i undersökningen.¹³

I Barnombudsmannens rapport Välkomna till verkligheten vittnar barn med funktionsnedsättning om att skolpersonal och personliga assistenter har utsatt dem för både fysiskt våld och kränkningar i form av nedsättande tilltal och att de särbehandlats vid grupparbeten och liknande. I rapporten berättar flera barn att deras upplevelser av kränkningar och trakasserier har varit en starkt bidragande orsak till att de utvecklat psykisk ohälsa.¹⁴

Brist på trygghet lyfts även i Skolinspektionens granskning från 2015, där trygghet och förmåga att ge alla elever förutsättningar för lärande pekades ut som särskilt prioriterade förbättringsområden i både grund- och gymnasieskolor. Det handlar framför allt om att elevhälsan inte används förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling att nå utbildningens mål.¹⁵

¹¹ Folkhälsomyndigheten (2015) Skolbarns hälsovanor 2013/2014

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Barnombudsmannen (2015) Välkomna till verkligheten. Barn och unga om samhällets stöd vid kränkningar och trakasserier i skolan

¹⁵ Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2015

Brister i fysisk tillgänglighet vid grund- och gymnasieskolor

Flera studier pekar på bristande tillgänglighet som en möjlig orsak till den låga utbildningsnivån bland personer med funktionsnedsättning. Bristande tillgänglighet är sedan januari 2015 en form av diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). Lagen innefattar även bristande stöd i undervisningen, vilket betyder att skolan är ansvarig att genomföra skäliga åtgärder för att vara fullt tillgänglig för alla, inklusive elever med funktionsnedsättning.¹⁶

I september 2015 rapporterade Diskrimineringsombudsmannen (DO) i en artikel att 40 av de då 201 inkomna anmälningarna om bristande tillgänglighet rörde skolor. Merparten av anmälningarna rörde specifikt brister i särskilt stöd.¹⁷

För personer med rörelsenedsättning kan hindren exempelvis handla om brister i fysisk tillgänglighet, vilket begränsar deras utbildningsmöjligheter. I Handisams rapport Barn äger vittnar både elever och vårdnadshavare om bristande förhållanden gällande tillgänglighet i skolor. Exempelvis beskriver en elev att hen var tvungen att krypa in på skoltoaletten då denna var för liten för rullstolen. Elever och vårdnadshavare upplever också att skolpersonalen saknar kunskap om vilka konsekvenser skolmiljön kan ge för barn med funktionsnedsättning. Studien visar också att rektorn har en avgörande roll för om bristerna åtgärdas och hur snabbt det sker.¹⁸

När Skolverket 2008 inventerade den fysiska tillgängligheten i grund- och gymnasieskolor påvisades stora brister. Nästan hälften av de granskade grundskolorna och fyra av tio av gymnasieskolorna behöver installera antingen tillgänglig toalett eller hiss eller både och, för att bli tillgängliga för rullstolsburna personer. Den vanligaste bristen är att det saknas automatiska dörröppnare.¹⁹

¹⁶ Diskrimineringslagen (2008:567)

¹⁷ Dagens nyheter 2015-09-10

¹⁸ Handisam (2014) Barn äger

¹⁹ Skolverket (2008) Tillgänglighet till skolors lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning

Låg kunskap om teknik som kan öka pedagogisk tillgänglighet

Även arbetet med den pedagogiska och sociala tillgängligheten tycks stå inför stora utmaningar. I en studie från 2012 undersöktes den fysiska, pedagogiska och sociala tillgängligheten i förskolor och grundskolor. Studien visar att den pedagogiska tillgängligheten är bättre i förskolor än i grundskolor.²⁰

Nästan hälften av grund- och förskolepersonalen bekräftar att kommunikation och information förmedlas både skriftligt och muntligt. Hälften av grundskolepersonalen och 80 procent av förskolepersonalen uppger att barnet eller elevens placering i rummet eller i liten grupp är flexibel så att ingen pekas ut.

Studien visade även brister i tillgänglighetsarbetet då det gäller att använda material och hjälpmedel. Bland grundskolepersonalen uppger 15 procent att det är lätt att göra allt material tillgängligt för alla elever. Bland förskolepersonal var motsvarande siffra 42 procent. 17 procent av grundskolepersonalen anger att tekniska hjälpmedel är lätta att använda och anpassa efter olika elevers önskemål. Bland förskolepersonal är motsvarande siffra 33 procent.²¹

Denna bild bekräftas av Hjälpmedelsinstitutets rapport Teknikstöd i skolan. Studien undersökte användandet av teknik i undervisning av elever vars kognitiva funktionsnedsättningar leder till att de exempelvis missar information, glömmer att ta med rätt saker eller har dålig överblick och struktur. Undersökningen visar att teknik som kan stödja elever finns i skolan idag men att kunskap om kognitiva svårigheter och hur teknikstöden kan anpassas saknas.²²

Huvudmän brister i sitt tillgänglighetsarbete

Det har framkommit att både kommunala och fristående huvudmän har brister i sitt arbete med att öka tillgängligheten i skolor. I MFD:s kommunuppföljning 2016 rapporterar drygt hälften av kommunerna att de har styrdokument som innehåller strategier för ökad tillgänglighet och

²⁰ Skogman, E. (2012) Tillgänglighet för alla i skolan. En kartläggning av den fysiska, sociala och pedagogiska miljön i förskolor och skolor i SPSM:s mellersta region. Mälardalens högskola

²¹ Ibid.

²² Hjälpmedelsinstitutet (2013) Teknikstöd i skolan

delaktighet för elever med funktionsnedsättning i grundskolan. Knappt två av tre kommuner anger att de avsätter medel för att förbättra den fysiska tillgängligheten på kommunens grundskolor och en lika stor andel ställer krav på tillgänglighet och användbarhet vid upphandlingar som berör kommunens grundskolor, exempelvis upphandling av skolskjuts, rengöringsmedel och annat material.²³

I en granskning från 2014 redovisar runt 13 procent av kommunerna att de har inventerat den fysiska tillgängligheten på samtliga kommunala och fristående skolor någon gång under de senaste fyra åren. Hälften svarar att endast kommunala skolor har inventerats medan var femte kommun anger att de inte genomfört några tillgänglighetsinventeringar.²⁴

Skolverkets egen granskning är relativt gammal då den genomfördes 2008 och utgår också endast från tillgänglighet för elever med rörelsenedsättning. Uppföljning av tillgängligheten ur ett bredare perspektiv, exempelvis den sociala och pedagogiska tillgängligheten i skolan, saknas. Den uppföljning som finns täcker inte heller alla skolformer och är främst inriktad på grundskola och till viss del på gymnasieskola.²⁵

Sammanfattningsvis tyder detta på att uppföljning kring tillgängligheten i skolan fortfarande har stora brister.

Mindre möjligheter till fritt skolval

Enligt skollagen har varje elev rätt att söka den skola hen vill, oavsett huvudmannatyp.²⁶ Att förbättra möjligheterna för elever med funktionsnedsättning att välja skola genom en ökad tillgänglighet är även ett av skolmyndigheternas delmål i strategin.²⁷ Mycket tyder dock

²³ Myndigheten för delaktighet (2016) Kommunuppföljning 2016

²⁴ Humana (2014) Humanas tillgänglighetsbarometer 2014.

²⁵ Skolverket (2008) Rapport – tillgänglighet till skolors lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning

²⁶ Skollagen (2010:800)

²⁷ Socialdepartementet (2011) En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016

på att elever med funktionsnedsättning inte har samma möjligheter till fritt skolval som andra elever.

Den reglering i skollagen som ger skolor möjlighet att neka elever plats om det innebär betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter, kan bidra till att barn får flytta runt mellan skolor. Barnombudsmannen menar att då barn med funktionsnedsättning inte har samma rätt att välja skola som andra barn är det diskriminering enligt artikel 2 i barnkonventionen.²⁸

Skollagen fastslår vidare att kommunen är skyldig att anordna skolskjuts för elever i grundskola, grundsärskola eller gymnasiesärskola om sådan skjuts behövs med hänsyn till elevens funktionsnedsättning. Detta gäller dock inte för elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem och ska endast ske då anordnandet av skolskjuts inte orsakar organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.²⁹

MFD:s kommunuppföljning visar att knappt hälften av de kommuner som anordnar egen skolskjuts för elever med funktionsnedsättning, har tagit ett principiellt beslut om att bevilja skolskjuts till andra grundskoleverksamheter än den närmaste. Elever med funktionsnedsättning och som är i behov av skolskjuts blir då begränsade till den skola som ligger geografiskt närmast.³⁰ Systemet gör att elever i praktiken kan tvingas välja den av kommunen utpekade skolan vilket begränsar det fria skolvalet.

För de allt fler elever med funktionsnedsättning som väljer att studera vid ett ordinarie gymnasieprogram istället för vid en gymnasiesärskola³¹, kan detta även innebära att de förlorar den rätt till skolskjuts som de hade haft om de hade valt att studera vid en gymnasiesärskola.

²⁸ Barnombudsmannen (2016) Respekt

²⁹ Skollagen (2010:800), Gymnasieförordningen (2010:2039)

³⁰ Myndigheten för delaktighet (2016) Kommunuppföljning 2016

³¹ Skolverkets statistik

Brister i särskilt stöd inom grund- och gymnasieskolan

Färre får stöd genom åtgärdsprogram

Det är skolans uppgift att ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Detta innebär att skolan genom att organisera verksamheten på individ-, grupp- och skolnivå ska stödja och ge förutsättningar till de elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns.³²

Från och med hösten 2012 samlar Skolverket in statistik om särskilt stöd i grundskolan. I uppgifterna ingår antal elever med åtgärdsprogram, antal elever som har särskilt stöd enskilt eller i särskild undervisningsgrupp och antal elever med anpassad studiegång.³³

³² Skollagen (2010:800)

³³ Skolverket (2016) PM Särskilt stöd i grundskolan 2015/16

Tabell 7. Andel (%) elever med särskilt stöd i grundskolan, 2012/13, 2013/14, 2014/15 och 2015/16

Stöd	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Åtgärdsprogram	14	12	7	6
Särskild undervisningsgrupp	1	1	2	1
Enskild undervisning	-	1	2	1
Anpassad studiegång	1	1	1	1

Källa: Skolverket

Skolverkets statistik visar en minskning av andelen elever med åtgärdsprogram, från 14 procent 2012/2013 till 6 procent 2015/2016. Minskningen beror troligtvis på den lagändring som trädde i kraft 2014, som innebar att många elever inte längre bedöms ha behov av åtgärdsprogram och särskild stöd eftersom stödinsatser sätts in i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.³⁴

Särskilt stöd riskerar försvinna vid skolbyte

En orsak till ojämlikheten i utbildningsnivån kan vara att elever förlorar sitt stöd vid skolbyten. Skolverkets statistik visar att andelen elever med åtgärdsprogram minskar i övergången från årskurs 6 till årskurs 7. Från att ha ökat kontinuerligt i årskurserna 1–5, minskar andelen elever med åtgärdsprogram i årskurs 7. Då många elever byter skola mellan årskurs 6 och 7, kan minskningen bero på att åtgärdsprogrammet inte följer med eleven till den nya skolan. På den nya skolan sätts ett nytt åtgärdsprogram in först när extra anpassningar inte anses tillräckliga.

Skolverkets statistik visade samma trend redan innan lagändringen om extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det

³⁴ Skolverket (2016) PM Särskilt stöd i grundskolan 2015/16

tyder på att elevers behov av särskilt stöd inte uppmärksammas vid byte av skolenhet.³⁵ Detta kan medföra allvarliga konsekvenser för elever som riskerar att bli utan det särskilda stöd som eleven har rätt till under hela skoltiden.

Brister i stöd till elever med funktionsnedsättning

Mycket tyder på att den ojämlika utbildningsnivån beror på stora brister i det stöd elever med funktionsnedsättning behöver för att nå så långt som möjligt i sin utbildning. Att stödet fungerar är en förutsättning för att en integrerad skola ska fungera i praktiken.

I Skolinspektionens skolenkät framkommer att mindre än hälften av vårdnadshavarna upplever att deras barn i förskoleklass får det stöd de behöver. I grundskolan är det två av tre vårdnadshavare som upplever att deras barn får det stöd de behöver.³⁶

Lång väntan på stöd och utredning om åtgärdsprogram

Många gånger får elever vänta länge innan de får det stöd de har rätt till eller utreds för ett åtgärdsprogram. Enligt skollagen (2010:800) ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen så fort det kan befaras att en elev inte kommer att uppnå kunskapskraven.³⁷

I Skolinspektionens granskning framkommer att 40 procent av de granskade skolorna inte skyndsamt utreder behovet av särskilt stöd eller beslutar om ett åtgärdsprogram.³⁸ Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa och Riksförbundet Hjärnkoll redovisar i sin rapport Lyssna på oss ungdomar! att elever med psykisk ohälsa, neuropsykiatrisk diagnos eller psykisk funktionsnedsättning upplevt svårigheter under skoltiden men att det i vissa fall dröjt flera år innan de har fått hjälp.³⁹

³⁵ Ibid.

³⁶ Skolinspektionen (2014) Skolenkäten 2014

³⁷ Skollagen (2010:800)

³⁸ Skolinspektionen (2014). Regelbunden tillsyn 2014

³⁹ Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa och Riksförbundet Hjärnkoll (2014) Lyssna på oss ungdomar!

Samtidigt tyder forskning på bristande kunskaper bland lärare och rektorer om förutsättningar och behov hos elever med funktionsnedsättning. Skolinspektionen rapporterar i en studie med elever med ADHD att vissa skolor helt saknar specialpedagogisk kompetens och att de lärare som ska genomföra kartläggningar och pedagogiska utredningar saknar vägledning i sitt arbete. Detta kan leda till att nödvändiga anpassningar för att eleverna ska kunna tillgodogöra sig utbildningens innehåll uteblir.⁴⁰

Även rektorers utsagor vittnar om bristande kompetens. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) uppger att andelen rektorer som anser att det enskilt största hindret för att göra utbildningen tillgänglig utifrån fysisk miljö är brist på kompetens, har ökat från 8 till 21 procent under strategiperioden.⁴¹ Samtidigt redovisar Lärarförbundet att majoriteten av grund- och gymnasielärare uppger att kvaliteten av stödinsatser ökar när speciallärare/specialpedagog deltar i utredningar.⁴²

Pojkar överrepresenterade inom stödåtgärder

Den ojämlika utbildningsnivån mellan pojkar och flickor kan också ha sin grund i skolpersonalens föreställningar om och förväntningar på flickor och pojkar. Statistiken visar en överrepresentation av pojkar inom samtliga stödåtgärder. Denna trend är konstant under hela strategiperioden. Exempelvis har sju procent av pojkarna ett åtgärdsprogram 2015/2016 jämfört med fyra procent av flickorna. Andelen elever med en stödåtgärd ökar ju äldre eleverna är.⁴³

Överrepresentationen bland pojkar kan bero på lärares föreställningar om genus. I en studie kopplas lärares föreställningar om flickors och pojkars beteende ihop med stöd. Flickorna ansågs vara mer uppgiftsorienterade medan pojkarnas beteende uppfattades som mer oroligt och trotsigt. Pojkarnas beteende tolkades i lärarnas ögon som

⁴⁰ Skolinspektionen (2014) Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen AD/HD

⁴¹ Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016) Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utveckling av funktionshinderspolitiken

⁴² Lärarförbundet (2014) Skriande behov av speciallärare/specialpedagoger

⁴³ Skolverket (2015) Särskilt stöd i grundskolan

uppvisande av problembeteende som tydligare kopplas samman med behov av stöd.⁴⁴

Samtidigt kan det vara just dessa drag som gör att flickors behov av stöd inte upptäcks som kan leda till att de inte får tillgång till det stöd de behöver. På samma sätt kan pojkar som inte följer könsnormen och inte uppvisar problembeteende riskera att inte få det stöd de behöver.⁴⁵

Flickor med neuropsykiatrisk diagnos riskerar att gå oupptäckta

Tesen att föreställningar om kön avgör vem som får tillgång till stöd stärks av forskare som hävdar att flickor är underrepresenterade bland elever med neuropsykiatrisk diagnos.

Neuropsykiatriska diagnoser karaktäriseras av nedsatt förmåga till ömsesidig social interaktion, begränsad föreställningsförmåga och begränsad beteendepertoar. Detta kan leda till att eleven har svårt att komma igång med skolarbetet, ofta är ensam och inte vill gå till skolan. Dessa beteenden kan finnas både hos pojkar och flickor men är inte alltid lika synliga hos flickor. Genom en förmåga att ta efter andras beteenden kan flickor vara bättre på att dölja sin funktionsnedsättning.⁴⁶

Dåvarande Riksföreningen Autism menar att det inte är ovanligt att skolpersonal upplever att det sociala samspelet fungerar ganska bra i de lägre åldrarna, då eleven kan följa med klasskamrater på rasterna. Då klasskamraterna inte finns närvarande kan eleven dock bli vilsen. Forskarna framhåller därför att det kan vara extra viktigt att uppmärksamma dessa flickor och kompensera med anpassade lärandestrategier och hjälpmedel.⁴⁷

Brist på uppföljning av måluppfyllelse

Det råder generell brist på uppföljning av måluppfyllelse för elever med funktionsnedsättning. Detta då funktionsnedsättning rör elevers

⁴⁴ Ogden, T. (2003) Social kompetens och problembeteende i skolan – kompetensutvecklande och problemlösande arbete.

⁴⁵ Myndigheten för delaktighet (2016) En jämställdhetsanalys av levnadsvillkor och delaktighetsmöjligheter

⁴⁶ Larssen, M. (2008) Är jag normal, mamma? Att se, förstå och möta en flicka med ASS

⁴⁷ Kopp, S. & Gillberg, C. (2003) Flickor med neuropsykiatriska problem

hälsotillstånd vilket inte får samlas in enligt personuppgiftslag (1998:204). Däremot samlar Skolverket in statistik över måluppfyllelse för elever i specialskolans årskurs 10.

I och med detta är det svårt att mäta effekter av de insatser och det stöd elever med funktionsnedsättning tar del av. I en rapport från 2008 redovisar SPSM däremot att döva elever och elever med hörselnedsättning ofta har låg måluppfyllelse och svårt att nå höga betyg. Andra bakgrundsfaktorer såsom kön och föräldrars utbildningsnivå spelar också in.⁴⁸

Upplevelser av diskriminering i skolan

Diskrimineringsombudsmannens (DO) genomgång av ärenden relaterade till diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning, visar att elever upplever sig diskriminerade inom skolan. Flera anmälningar rör särbehandling vid aktiviteter som sker utanför klassrumsundervisningen. Det kan exempelvis handla om skolresor där aktivitetens utformning utesluter elever med funktionsnedsättning och där likvärdiga aktiviteter inte erbjuds.

Även i den ordinarie undervisningen förekommer anmälningar om diskriminering. Exempelvis rör ett ärende en pojke med ADHD och personlig assistent. Pojken får inte vistas i samma lokaler eller använda skolgården samtidigt som andra barn eftersom pojken tidigare har haft problem med sociala relationer och varit inblandad i bråk.

Flera inkomna ärenden rör också vuxenutbildning. Exempelvis uppger en lärarstudent som använder permobil och har två assistenter, att hen har blivit ifrågasatt av lärare om hur hen ska kunna utöva läraryrket.⁴⁹

⁴⁸ Specialskolemyndigheten (2008) Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan. Redovisning av uppdrag enligt regeringsbrev

⁴⁹ Diskrimineringsombudsmannen (2014) Mötas av hinder – en analys av upplevelser av diskriminering som har samband med diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning

Färre elever i särskilda utbildningsformer

De elever som inte bedöms kunna tillgodogöra sig sin utbildning inom grundskolan kan istället gå i grundsärskolan. Utbildningen i grundsärskolan ska anpassas efter varje elevs förutsättningar.

Inom grundsärskolan finns en särskild inriktning som kallas träningsskola. Träningsskolan är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen.

Ungdomar med utvecklingsstörning kan söka sig till gymnasiesärskolan. Gymnasiesärskolan består av nio yrkesinriktade nationella program och individuella program som är till för de elever som är i behov av en anpassad utbildning.

Vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvat hjärnskada kan söka sig till särskild utbildning för vuxna (särsvux). Målet med särsvux är att ge individer möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Elever som är döva eller har en hörselnedsättning har tillgång till specialskolan. Utbildningen i specialskolan ska så långt det är möjligt motsvara den som ges i grundskolan.⁵⁰

Allt färre elever i särskolan

Under strategiperioden har det har skett en stor minskning av antalet elever i samtliga särskoleformer.

⁵⁰ Skolverkets information på www.skolverket.se

Tabell 8. Antal elever i grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola och särvux läsåren 2010/11–2014/15

Skolform	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Grundsärskolan	12 115	10 791	9 643	9 346	9 709
Specialskolan	501	501	457	478	502
Gymnasiesärskolan	9 280	9 034	8 778	7 721	7 006
Särvux	4 835	4 733	4 570	4 299	4 245

Källa: Skolverket

Antalet elever i grundsärskolan har minskat med 20 procent mellan läsåren 2010/2011 och 2014/2015. Under samma period har antalet elever i gymnasiesärskolan minskat med 25 procent. Inom särvux har det skett en minskning på 12 procent. Antalet elever som går i specialskolan har varit relativt konstant under hela strategiperioden.

Elever väljer bort sarskolan

Det finns flera orsaker till minskningen av antalet elever i grund- och gymnasiesärskolan. För det första har kraven på mottagning av elever i grund- och gymnasiesärskolan skärpts. En bidragande orsak är att både Skolverket och Skolinspektionen har ifrågasatt på vilka grunder elever skrivs in i sarskolan.⁵¹ För det andra är ungdomar med enbart autism inte längre skolformens målgrupp. Slutligen har det skett en generell minskning i antalet ungdomar i gymnasieåldern.⁵²

Mycket tyder dock på att elevminskningen i gymnasiesärskolan är ett resultat av elevens egna val och möjlighet till fritt skolval. Utifrån Skolverkets statistik har det skett en minskning i andelen elever i gymnasieåldern som går i gymnasiesärskolan. Allt fler elever väljer ett av de fem introduktionsprogrammen inom ramen för gymnasieskolan istället för ett av gymnasiesärskolans program efter avslutad

⁵¹ Enligt Skolinspektionens tillsyn brister tre av tio inspekterade skolhuvudmän när det gäller mottagandet av elever till grund- och gymnasiesärskolan enligen skollagens krav. Besluten föregås inte alltid av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Se Skolinspektionen (2014) Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat

⁵² Skolverket (2016) Gymnasiesärskolan – uppföljning och analys av 2013 års reform

grundskoleutbildning. Denna ökning har skett sedan introduktionen av den nya gymnasiesärskolan 2013.

Skolverket skriver i sin uppföljning av 2013 års reform av gymnasiesärskolan att det framförallt är elever med lindrig utvecklingsstörning som väljer ett introduktionsprogram på gymnasieskolan framför gymnasiesärskolan.

Bristande stöd i gymnasiesärskolan

Andra orsaker till elevminskningen i särskolan kan vara bristande stöd och uppföljningar av stöd. Skolinspektionens granskning visar att fyra av tio granskade gymnasiesärskolor brister i rektors arbete med att skyndsamt utreda behov och besluta om åtgärdsprogram när det befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.⁵³

En konsekvens av att elevantalet i gymnasiesärskolan minskar är att utbudet av program i gymnasiesärskolan blir mindre. En av fem rektorer i Skolverkets studie angav att nationella program på gymnasiesärskolan inte hade startat läsåret 2014/2015 på grund av att antalet sökande var för få.⁵⁴

Lägre akademisk nivå inom grund- och gymnasiesärskolan

Skolverket konstaterar att eleverna på gymnasiesärskolans nationella program idag ligger på en lägre kognitiv nivå än tidigare. En anledning tros vara den ökade valfriheten. Då betyg och ämnen som tidigare fanns inom yrkesträningen har tagits bort på de individuella programmen, väljer elever som tidigare valt ett individuellt gymnasiesärskoleprogram nu ett nationellt program.⁵⁵

Det har även påtalats att undervisningen i grundskolan håller för låg akademisk nivå. Skolinspektionen kritiserar sex av tio granskade grundskolor för att rektor inte följde upp och dokumenterar det systematiska kvalitetsarbetet.⁵⁶ Detta styrks i Handisams intervjustudie,

⁵³ Skolinspektionen (2014) Regelbunden tillsyn 2014

⁵⁴ Skolverket (2016) Gymnasiesärskolan – uppföljning och analys av 2013 års reform

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Skolinspektionen (2014) Från huvudmannen till klassrummet - tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat

där ett flertal barn i grundsärskolan uppger att lärarna har låga förväntningar på dem och att de känner sig understimulerade.⁵⁷

Det är oklart om den allt lägre akademiska nivån inom grund- och gymnasiesärskolan beror på att elever väljer bort särskolan eller om den lägre akademiska nivån är en anledning till att elever söker sig därifrån. Skolverket påpekar i en rapport från 2015 att samtidigt som klasserna i särskolan blir allt mer homogena ställs högre krav på de lärare inom grundskolan som nu undervisar de elever inom autismspektrat som tidigare har gått i särskolan.⁵⁸

Svårigheter att koppla särskoleutbildning till arbetslivet

Särskoleutbildningarna står inför ytterligare utmaningar då det gäller att koppla utbildningen inom gymnasiesärskolan till ett framtida arbetsliv. En möjlighet för elever att knyta kontakter med arbetslivet är genom arbetsplatsförlagt lärande (apl). I Skolverkets intervjuer med rektorer uppger däremot många rektorer att det är svårt att hitta det antal praktikplatser som krävs för att gymnasiesärskoleelever ska få den apl-plats de har rätt till.⁵⁹

Att allt fler elever har stora stödbehov kan göra det mer problematiskt att hitta apl-platser som är utbildningsrelevanta. Andra utmaningar med apl som nämns i intervjuerna är svårigheter att kunna ge rätt stöd till handledare på arbetsplatserna och att utforma apl så att alla i elevgruppen klarar av att genomföra den.⁶⁰

Det finns emellertid goda exempel där skolan har ett gott samarbete med kommunens arbetsmarknadsverksamhet för att rekrytera handledare till apl.⁶¹

⁵⁷ Handisam (2014) Barn äger

⁵⁸ Skolverket (2015) Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994-2014

⁵⁹ Skolverket (2016) Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

Allt fler studenter kontaktar samordnare

Det har skett en ökning av andelen studenter som har kontakt med en samordnare för studenter som funktionshindras i sin studiesituation.

Stockholms universitet har ett särskilt åtagande att årligen fördela nationella medel som delvis täcker kostnader för särskilt pedagogiskt stöd till studenter med hinder i studiesituationen. Det särskilda stödet kan bestå av anteckningshjälp, teckenspråkstolkning, mentorsstöd med mera. Åtagandet inkluderar att föra statistik över och årligen redovisa antalet studenter som funktionshindras i studiesituationen på nationell nivå.⁶²

För att beviljas särskilt pedagogiskt stöd krävs att studenten har en varaktig funktionsnedsättning som måste styrkas genom dokumentation såsom intyg, utredning eller motsvarande. Studenter som har en mer tillfällig funktionsnedsättning eller som har en funktionsnedsättning utan att vara i behov av särskilt pedagogiskt stöd, eller av annan anledning inte har ansökt om särskilt pedagogiskt stöd, finns således inte med i statistiken.⁶³

⁶² Stockholms universitet (2014) Årsredovisning 2014

⁶³ Intervju med nationell samordnare för nationella medel, Monica Svalfors, Stockholms universitet

Tabell 9. Antal studenter som varit i kontakt med en samordnare för särskilt pedagogiskt stöd 2011–2015

År	2011	2012	2013	2014	2015
Antal studenter	8 455	9 384	10 442	11 467	11 942

Källa: Stockholms universitet

Vid strategins start 2011 var 8 455 studenter i kontakt med en samordnare för att ansöka om särskilt pedagogiskt stöd. Mot strategins slut 2015 hade antalet stigit till 11 942. Det innebär en ökning med 41 procent. Enligt Universitetskanslerämbetets beräkning innebär det även en ökning av andelen studenter som kommer i kontakt med en samordnare under strategiperioden.⁶⁴

Det finns olika orsaker till att antalet studenter som är i kontakt med en samordnare har ökat. Dels kan den generella tillgängligheten vid universitet och högskolor ha förbättrats under strategiperioden, vilket leder till att fler personer med funktionsnedsättning söker till högre studier. Det är också möjligt att kännedomen har ökat om samordnarens roll och om rättigheter till särskilt pedagogiskt stöd för studerande med varaktig funktionsnedsättning.

Hög andel studenter med funktionsnedsättning kontaktar inte samordnare

Enligt Eurostudent V uppger 64 procent av studenterna med en funktionsnedsättning att de inte har varit i kontakt med en samordnare.⁶⁵ Detta kan bero på att deras funktionsnedsättning är av sådan natur att den antingen inte är varaktig, såsom tillfällig oro, sömnbrist eller ångest. Det kan även bero på att de inte upplever att de har behov av särskilt pedagogiskt stöd. I Myndigheten för

⁶⁴ Universitetskanslersämbetet (2016) Färre nybörjare i högskolan för femte året i rad

⁶⁵ Universitets- och högskolerådet (2015) Eurostudent V: En kort inblick i situationen för studenter med funktionsnedsättning

yrkeshögskolans studerandeenkät uppger 56 procent att de inte upplever att de har behov av något stöd.⁶⁶

Det framkommer däremot att en relativt stor andel studenter med funktionsnedsättning inte känner till att den finns en samordnare eller att de inte känner till att de har rätt till särskilt pedagogiskt stöd. I Eurostudent V uppger 16 procent av de svarande med funktionsnedsättning att de inte känner till att det finns en samordnare.⁶⁷

Det är även troligt att studenter som tidigare har varit i behov av individuellt stöd, till exempel särskilt pedagogiskt stöd, idag inte kontaktar en samordnare då den generella tillgängligheten inom vissa områden har förbättrats.⁶⁸

Fler pojkar än flickor i särskolan

Samtliga särskoleformer har en större andel pojkar än flickor. Omkring sex av tio elever i grundsärskolan, träningskolan och gymnasiesärskolan är pojkar. Detta har inte förändrats under strategiperioden.⁶⁹

Skolinspektionen konstaterar i sin granskning av särskolan i 30 kommuner att det även är en överrepresentation av elever med utländsk bakgrund. De uppmärksammar svårigheterna med att utreda barn med utländsk bakgrund. Testerna är inte standardiserade för denna målgrupp och det är därför extra viktigt att följa upp om det är rätt skolform för eleven och regelbundet pröva om en förnyad utredning behövs.⁷⁰

Särskoleelever har liten möjlighet att påverka sin skolsituation

Att alla barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem och att de ska ha inflytande över hur olika insatser utformas anges

⁶⁶ Myndigheten för yrkeshögskolan (2016) Studerandeenkät 2016

⁶⁷ Universitets- och högskolerådet (2015) Eurostudent V. En kort inblick i situationen för studenter med funktionsnedsättning

⁶⁸ Högskoleverket (2013) Funktionshindrade studenter – en sammanställning av resultat från Högskoleverkets tillsynsbesök

⁶⁹ Skolverkets officiella statistik 2015

⁷⁰ Skolinspektionen (2011) Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande

både i FN:s konvention om barnets rättigheter och i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Studier med elever uppvisar brister i möjligheten för elever att vara delaktiga, både i myndighetskontakter och i skolan.⁷¹

I Handisams intervjustudie med 20 barn med varierande funktionsnedsättning, uppger barnen att de har små möjligheter att själva kunna påverka sin skolsituation. Inget av de tre barn i studien som gick i grundsärskolan hade själv varit delaktig i beslutet att byta skolform från grundskolan.⁷²

Även Skolinspektionen påtalar i sin granskning av specialskolan att elevernas delaktighet i planering och genomförande av undervisningen behöver förbättras. Detta menar Skolinspektionen är viktigt för elevernas självförtroende och självtillit.⁷³

Fler studenter med funktionsnedsättning vid högskolor och universitet

Allt högre kvalifikationer krävs idag för att få ett arbete. Bland personer med lägst utbildningsnivå är arbetslösheten och utanförskapet som störst.⁷⁴ Bland personer med lägst utbildningsnivå är personer med funktionsnedsättning överrepresenterade. Här fyller tillgången till vuxenutbildningar och möjligheten till att studera vid ett universitet eller en högskola en stor roll för att jämna ut ojämlikheten. Inom vuxenutbildning ryms kommunal vuxenutbildning (komvux), särskild utbildning för vuxna (särvux) och svenska för invandrare (sfi). För personer med funktionsnedsättning fyller även folkhögskolorna en viktig funktion.

Enligt Universitet- och högskolerådets undersökning Eurostudent V har det under strategiperioden skett en viss ökning i andelen studenter vid universitet och högskolor som uppger att de har en funktionsnedsättning. År 2015 uppger knappt 17 procent att de har en funktionsnedsättning

⁷¹ Handisam (2014) Barn äger

⁷² Ibid.

⁷³ Skolinspektionen (2010) Huvudmannabeslut efter riktad tillsyn av specialskolan

⁷⁴ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning

vilket är nära sex procentenheter högre än 2012.⁷⁵ År 2015 var andelen studenter med funktionsnedsättning som läste vid en yrkeshögskola 20 procent.⁷⁶

Förbättrad generell tillgänglighet vid universitet och högskolor

MFD:s uppföljning av förordning (2001:526) visar att den generella tillgängligheten vid universitet och högskolor har förbättrats under strategiperioden. Samtidigt visar uppföljningen på försämrad tillgänglighet inom vissa specifika områden.⁷⁷

Enligt MFD:s årliga enkät till statliga myndigheter redovisar en större andel av högskolorna att de har utsett en samordnare för tillgänglighetsarbetet och att förebyggande och undanröjande av hinder ingår i det systematiska arbetsmiljöarbetet. En större andel högskolor anger dessutom 2016 jämfört med 2011 att tillgänglighet ingår som ett krav vid upphandling och att medel för att förbättra den generella tillgängligheten finns avsatta i budgeten.⁷⁸

Däremot visar uppföljningen att andelen högskolor och universitet som har en handlingsplan för tillgänglighetsarbetet, har inventerat lokaler eller har skriftlig information och kommunikation, har minskat under strategiperioden.⁷⁹

Psykisk ohälsa vanligaste funktionsnedsättningen bland studerande

Enligt Eurostudent V är psykiska besvär den vanligaste funktionsnedsättningen som studenter uppger. Psykiska besvär nämns av en av tre studenter som uppger att de har en funktionsnedsättning. De näst största grupperna är kronisk sjukdom eller nedsatt hörsel eller syn

⁷⁵ Universitets- och högskolerådet (2015) Eurostudent V: En kort inblick i situationen för studenter med funktionsnedsättning

⁷⁶ Myndigheten för yrkeshögskolan (2015) En strategi för genomförandet av den nationella funktionshinderspolitiken 2011-2016 – återrapportering 2015

⁷⁷ Myndigheten för delaktighet (2016) Så tillgänglig är staten 2016

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

som alla uppges av nära en av fyra studenter med funktionsnedsättning.⁸⁰

Den främsta orsaken till att studenter vid högskolor och universitet kontaktar en samordnare för särskilt pedagogiskt stöd är däremot dyslexi och andra specifika läs- och skrivsvårigheter. Detta anger 54 procent av alla som kontaktar en samordnare för särskilt pedagogiskt stöd. 22 procent kontaktar en samordnare för särskilt pedagogiskt stöd relaterat till en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.⁸¹

Fler kvinnliga än manliga studenter får pedagogiskt stöd

Män och kvinnor söker och tilldelas stöd för sina högskolestudier i olika utsträckning. Det är färre manliga än kvinnliga studenter som har tilldelats särskilt pedagogiskt stöd (även efter att hänsyn tagits till att det är färre manliga studenter än kvinnliga). Det är oklart om detta grundar sig i att manliga studenter är mindre benägna att söka stöd trots att de har behov eller om det kan finnas andra förklaringar till förhållandet.⁸²

Andelen män som söker hjälp på grund av en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning är något större än andelen kvinnor. Däremot är andelen som söker hjälp på grund av dyslexi eller specifika läs- och skrivsvårigheter något högre bland kvinnor än bland män. Detta speglar befolkningen i övrigt och är konstant över strategiperioden.⁸³

Bristande stöd för studerande

Bristande organisation leder till bristfälligt stöd vid högskolor och universitet

Eurostudent V uppger att alla svarande som har varit i kontakt med en samordnare och angett att de har fått stöd i mycket stor grad upplever

⁸⁰ Universitets- och högskolerådet (2015) Eurostudent V: En kort inblick i situationen för studenter med funktionsnedsättning

⁸¹ Information på www.studeramedfunktionshinder.nu 2016

⁸² Johansson, E (2012) En högskola för många

⁸³ Information på www.studeramedfunktionshinder.nu 2016

att deras studier har underlättats.⁸⁴ I Myndigheten för yrkeshögskolans enkät var det fyra procent som uppgav att de fått stöd i sina studier avseende sina funktionsnedsättningar eller sjukdomar.⁸⁵

Andra studier med studenter med funktionsnedsättning framhåller däremot att hinder vid studier kan bero på bristfällig organisation av stöd, snarare än studierna i sig. Brister i organisation kan bero på att kontakter med stödpersonal skapas sent, att lokaler är otillgängliga eller att kursplaner ges ut sent så att studenter som behöver kurslitteratur i särskilt format får tillgång till litteraturen senare än andra. Det kan också bero på svårigheter att lära sig ett nytt stöd- och assistanssystem, eller att det är svårt att ta sig från hemmet till lärosätet. Studenterna som deltog i studien menar att detta kan bero på okunskap från lärosätets sida. Fokus ligger på att garantera tillgänglighet genom att tillgodose den fysiska tillgängligheten men det finns brister i att ta hänsyn till andra delar som tillhör en studerandes vardag.⁸⁶

Bristande stöd för vuxenstuderande med funktionsnedsättning

Kraven på stöd till vuxenstuderande med funktionsnedsättning ser olika ut i de olika utbildningsformerna. År 2014 stärktes kraven på stöd för utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan. Utbildningsanordnarna är nu ansvariga för att studerande som behöver särskilt pedagogiskt stöd i utbildningen får tillgång till stöd.⁸⁷ Inom utbildningsformerna komvux, sÄrvux, högskola och sfi är kraven på arbete med särskilt stöd betydligt lägre än i grund- och gymnasieskolan.

Flera studier pekar på brister i stöd till studerande med funktionsnedsättning på sfi-utbildningar. Två av tre kommuner anger att de sfi-studerande som är i behov av särskilt individuellt stöd, exempelvis för trauma, dyslexi eller annan funktionsnedsättning, får det. Ofta anges brist på resurser som huvudsaklig orsak till uteblivet stöd.⁸⁸ Även

⁸⁴ Universitet och högskolerådet (2015) Eurostudent V. En kort inblick i situationen för studenter med funktionsnedsättning.

⁸⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan (2016) En strategi för genomförandet av den nationella funktionshinderspolitiken 2011-2016

⁸⁶ Lang, L (2012) Konsten att skapa likvärdiga studiesituationer

⁸⁷ Förordning (2009:130) om yrkeshögskolan

⁸⁸ SOU (2014) Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning

Skolinspektionen konstaterar i sin rapport från 2011 att det råder stor brist på individanpassning och flexibilitet inom sfi-utbildningar.⁸⁹ Detta försvårar sannolikt möjligheten för många studerande att ta till sig utbildningen.

Även i komvux finns brister i särskilt stöd för studerande som är i behov av detta. I en översyn av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå konstateras att endast 40 procent av kommunerna ger tillgång till specialpedagogiskt stöd inom den grundläggande vuxenutbildningen.⁹⁰

Fler studenter med funktionsnedsättning vid folkhögskolor

Folkbildningsrådets statistik visar att en av tre studerande vid en allmän kurs vid en folkhögskola eller studieförbund har en funktionsnedsättning 2015. De allmänna kurserna är till för studenter som behöver komplettera sin behörighet. På profilkurserna, som till största del ägnas åt ett speciellt ämnesområde, är andelen studenter med funktionsnedsättning 14 procent. Många av dessa elever har neuropsykiatrisk diagnos, grava läs- och skrivsvårigheter eller har psykisk ohälsa.⁹¹

Forskare vid Linköpings universitet visar att det har skett en ökning i andelen deltagare på de allmänna kurserna från en av fem 1997 till en av tre 2013. En av orsakerna till den stora ökningen av andelen studenter med funktionsnedsättning vid folkhögskolor kan enligt forskarna vara att andra skolformer inte lyckas stödja dessa elever till måluppfyllelse. Folkhögskolornas roll blir då att utrusta dessa individer med den behörighet de behöver för vidare studier eller för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Forskarna menar att folkhögskolorna även fungerar som sysselsättning eller ”förvaringsanstalt” för individer som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.⁹²

⁸⁹ Skolinspektionen (2011) Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare

⁹⁰ SOU (2013) Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och flexibilitet

⁹¹ Folkbildningsrådet statistik 2016

⁹² Nylander, E., Bernhard, D., Rahm, L. & Andersson, P. (2015) Olika TillSAMmanS. En kartläggning av folkhögskolors lärmiljöer för deltagare med funktionsnedsättning.

Detta styrks i en rapport från SPSM, som påtalar att övergången till arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning efter fullgjord utbildning i många fall kan utgöra ett större problem än själva utbildningen. I rapporten uttrycker en representant från en intresseorganisation att deltagande i en utbildning till och med kan vara ett sätt att skjuta upp en arbetslöshet och antyder därmed att det kan finnas betydande tillgänglighetsproblem i arbetslivet.⁹³

Folkhögskolor skapar trygghet men brister i teoretisk kompetens

Mycket talar för att folkhögskolorna lyckas väl i sitt uppdrag att utbilda personer med funktionsnedsättning. I en rapport från SPSM lyfts folkhögskolan fram som en studieform som sticker ut jämfört med övriga studieformer för vuxna med funktionsnedsättning. Studerande beskriver att det finns utrymme för delaktighet och egna initiativ, och att det alltid finns någon att fråga. Att studera vid en folkhögskola kan därför skapa ett socialt sammanhang som möjliggör träning i att bli delaktiga i en vidare gemenskap.⁹⁴

Forskare vid Linköpings universitet finner i sin studie att många folkhögskolor har god förmåga att anpassa studierna för att möta enskilda individers behov samt att skapa goda relationer mellan studenter och lärare. De menar att undervisningen ofta har ett inkluderande och kompensatoriskt tänkande utan att lärarna har formell specialpedagogisk behörighet i särskilt hög utsträckning.⁹⁵

Trots goda praktiska kompetenser att möta personer med funktionsnedsättning tycks det ändå finnas brist på teoretisk kompetens för att kunna stödja studenten så långt som möjligt i sitt lärande. Forskarna menar att möjligheter till fortbildning och forskning är bristfällig.⁹⁶

⁹³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014) Att studera som vuxen med funktionsnedsättning

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Nylander, E., Bernhard, D., Rahm, L. & Andersson, P (2015) oLika TillSAMmanS

⁹⁶ Andersson, P., Rudberg, K., Rydenstam, K., & Svensson, L. (2013) Att vara folkhögskollärare: förutsättningar, kompetensbehov och tidsanvändning

Brist på statistik om vuxenstudierande

Generellt råder det brist på uppföljande statistik om vuxna studerande med funktionsnedsättning. Detta gäller samtliga utbildningsformer. SPSM påtalar att mycket av den uppföljning som idag sker framförallt fokuserar på grund- och gymnasieskolan.⁹⁷

Universitet och högskolor samlar endast in uppgifter om studerande med funktionsnedsättning som har kontakt med samordnare för studenter som funktionshindras i studiesituationen. Detta betyder att studenter med funktionsnedsättning som endast har kontakt med studenthälsan eller för vilka den generella tillgängligheten är tillräcklig inte finns med i statistiken.

Samtidigt påtalar Skolverket i en rapport från 2012 att flera kommuner inte uppfyller kravet om att varje studerande ska ha en egen individuell studieplan. Detta medför svårigheter i att följa upp hur studierna framskrider och många kommuner saknar överblick över antalet studenter som fullföljer sin utbildning. Detta kan resultera i att studerandes stödbehov osynliggörs.⁹⁸

⁹⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013) En väg till fortsatta studier och arbete

⁹⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014) Att studera som vuxen med funktionsnedsättning

Arbete och försörjning

Delaktighet på arbetsmarknaden är en central förutsättning för goda levnadsvillkor. Att vara delaktig på arbetsmarknaden skapar bättre ekonomiska förutsättningar. Detta kan bidra till bättre hälsa och delaktighet i samhällslivet.

Rätten till arbete på lika villkor regleras också i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen anger att de anslutna staterna ska skydda och främja rätten till arbete. Det finns också nationell lagstiftning som reglerar rätten till arbete. Bland annat slår arbetsmiljölagen fast att arbetsförhållanden ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.⁹⁹

Tvetydig bild av utvecklingen på arbetsmarknaden

Det finns stora skillnader i delaktighet på arbetsmarknaden mellan personer med funktionsnedsättning och övriga befolkningen. Det visar statistik från både Folkhälsomyndighetens folkhälsoenkät och SCB:s/Arbetsförmedlingens arbetskraftsundersökning (AKU). Däremot ger de två undersökningarna olika bilder av utvecklingen på arbetsmarknaden under strategiperioden. Folkhälsomyndighetens statistik visar att andelen yrkesarbetande ökar bland personer med funktionsnedsättning och att arbetslösheten minskar. Samtidigt visar AKU att utvecklingen står stilla när det gäller sysselsättning, arbetslöshet och delaktighet i arbetsmarknaden.

Det finns flera möjliga orsaker till att undersökningarna ger olika bilder. I grunden handlar det om urval och enkätkonstruktion. I Folkhälsomyndighetens enkät definieras personer med funktionsnedsättning genom så kallade urvalsfrågor. I AKU definieras personer med funktionsnedsättning utifrån att svarande själva får ange att de har en funktionsnedsättning. Det gör att andelen personer med funktionsnedsättning i undersökningarna skiljer sig åt kraftigt. I Folkhälsomyndighetens statistik har 22 procent funktionsnedsättning medan andelen är 16 procent i AKU.

⁹⁹ Arbetsmiljölagen (1977:1160)

En möjlig förklaring till att delaktighet på arbetsmarknaden skiljer sig åt mellan undersökningarna är att de som omfattas av Folkhälsomyndighetens statistik men som inte omfattas av AKU har haft en positiv utveckling på arbetsmarknaden. Det är också möjligt att de personer som inte själva uppger att de har en funktionsnedsättning är den grupp personer med funktionsnedsättning som står närmast arbetsmarknaden.

I AKU delas personer med funktionsnedsättning in i två grupper: de som har respektive inte har nedsatt arbetsförmåga. Bland personer med funktionsnedsättning i AKU uppger 68 procent att de har nedsatt arbetsförmåga.

Andelen kvinnor som upplever att deras funktionsnedsättning orsakar nedsatt arbetsförmåga är högre än bland män. Bland personer med funktionsnedsättning uppger 73 procent av kvinnorna och 63 procent av männen att de har nedsatt arbetsförmåga. Det är framförallt personer med rörelsenedsättning, astma, allergi eller annan överkänslighet och de med en psykisk funktionsnedsättning som i högre grad upplever att deras arbetsförmåga är nedsatt.¹⁰⁰

Lägre delaktighet på arbetsmarknaden bland personer med funktionsnedsättning

Folkhälsomyndighetens uppföljning visar att 63 procent av personer med funktionsnedsättning är yrkesarbetande¹⁰¹ jämfört med 84 procent i övrig befolkning.¹⁰²

¹⁰⁰ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

¹⁰¹ Med yrkesarbetande avses de personer som angett att de som nuvarande sysselsättning arbetar som anställd eller är egen företagare. Personer som enbart angett att de är tjänstlediga, föräldralediga, studerande, praktiserande, personer i arbetsmarknadsåtgärd med flera omfattas inte i gruppen yrkesarbetande.

¹⁰² Folkhälsomyndigheten (2016) Nationella folkhälsoenkäten, Hälsa på lika villkor

Tabell 10. Andel (%) yrkesarbetande i åldern 20–64 år 2010/2011, 2012/2013 och 2014/2015.

Yrkesarbetande	2010/ 2011	2012/ 2013	2014/ 2015	Signifikans 2010/2011 jämfört med 2014/2015
Personer med funktionsnedsättning	58	62	63	Signifikant
Kvinnor	53	57	58	X
Män	63	67	68	X
Övrig befolkning	83	84	84	X
Kvinnor	82	83	82	X
Män	84	84	86	X

Källa: Folkhälsomyndigheten

Det har skett en ökning av andelen yrkesarbetande personer med funktionsnedsättning under strategiperioden. År 2014–2015 var andelen 63 procent, vilket är en ökning med 5 procentenheter jämfört med vid strategins början 2010–2011. Bland övrig befolkning har ingen signifikant förändring skett, vilket gör att skillnaden mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning har minskat under strategiperioden.

Skillnader finns när det kommer till andelen yrkesarbetande utifrån kön. Andelen yrkesarbetande kvinnor är betydligt lägre än andelen yrkesarbetande män, 58 respektive 68 procent. Skillnaden mellan könen har i stort sett varit oförändrad under strategiperioden.

Tabell 11. Andel (%) i arbetskraften bland personer med funktionsnedsättning med/utan nedsatt arbetsförmåga och övriga befolkningen. År 2013, 2014 och 2015.

År	Samtliga med funktionsnedsättning	Varav med nedsatt arbetsförmåga	Utan nedsatt arbetsförmåga	Övriga befolkningen
2013	69	61	87	86
2014	69	63	82	87
2015	69	62	83	87

Källa: Statistiska centralbyrån

AKU visar också på stora skillnader mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning när det gäller andel i arbetskraften.^{103 104}

Uppföljningen visar att personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga har ett betydligt lägre deltagande i arbetskraften jämfört med personer med funktionsnedsättning utan nedsatt arbetsförmåga. År 2015 var andelen i arbetskraften bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga 62□procent jämfört

¹⁰³ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

¹⁰⁴ Arbetskraften representerar de som är tillgängliga på arbetsmarknaden, vilket innefattar personer som både är sysselsatta och arbetslösa. För att befinna sig inom arbetskraften krävs att personen jobbar eller söker jobb. Ej i arbetskraften är de som inte uppfyller AKU:s krav för att räknas som arbetslös, att ha sökt jobb och kunnat ta det. De två största grupperna utgörs av pensionärer och heltidsstuderande. En annan är sjuka utan arbete. Ej i arbetskraften består också av gruppen övriga vilket innefattar deltidsstuderande som inte jobbar till personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program, beroende på insatsen och hur denna är finansierad.

med 83 procent bland personer med funktionsnedsättning utan nedsatt arbetsförmåga.¹⁰⁵

Stora skillnader finns också bland de personer som uppger att de inte befinner sig i arbetskraften. Bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga finns 35 procent inte i arbetskraften jämfört med 15 procent bland personer med funktionsnedsättning utan nedsatt arbetsförmåga. Motsvarande andel i övriga befolkningen är 12 procent.¹⁰⁶

Tabell 12. Andel (%) sysselsatta bland personer med funktionsnedsättning med/utan nedsatt arbetsförmåga och övriga befolkningen. År 2013, 2014 och 2015.

År	Samtliga med funktionsnedsättning	Med nedsatt arbetsförmåga	Utan nedsatt arbetsförmåga	Övriga befolkningen
2013	62	55	79	79
2014	62	55	76	80
2015	62	54	79	81

Källa: Statistiska centralbyrån

Det finns också stora skillnader mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning när det gäller andelen sysselsatta¹⁰⁷.

¹⁰⁵ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Att vara sysselsatt innebär att vara i arbete, eller tillfälligt frånvarande från arbete. Personer frånvarande från arbete räknas som sysselsatta om orsaken är föräldraledighet eller egen sjukdom, eller om frånvaron varit kortare än tre månader. Vissa arbetsmarknadspolitiska program räknas också till sysselsättning, så som offentligt skyddat

Bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga är endast 54 procent i sysselsättning. Det är en betydligt lägre andel än bland personer med funktionsnedsättning utan nedsatt arbetsförmåga, där 79 procent är i sysselsättning och bland övrig befolkning där 81 procent är i sysselsättning.¹⁰⁸

Heltidsarbete mindre vanligt bland personer med funktionsnedsättning

Bland sysselsatta personer med funktionsnedsättning arbetar 66 procent heltid. Andelen bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga är 57 procent. I övriga befolkningen i sysselsättning arbetar 77 procent heltid.¹⁰⁹ Att personer med funktionsnedsättning arbetar heltid i mindre utsträckning bidrar ytterligare till inkomstskillnader mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning.

Arbetslösheten större bland personer med funktionsnedsättning

Folkhälsomyndighetens statistik visar att arbetslösheten bland personer med funktionsnedsättning har minskat under strategiperioden. Vid strategiperiodens början 2010–2011 angav 11,4 procent att de var arbetslösa jämfört med 8,9 procent år 2014–2015.¹¹⁰

AKU visar på stora skillnader i arbetslöshet mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning. Arbetslösheten bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga är 12,8 procent. Motsvarande andel bland personer med funktionsnedsättning utan nedsatt arbetsförmåga är 7,3 procent och bland övrig befolkning 5,1 procent. Till skillnad från Folkhälsomyndighetens statistik visar AKU inte på några signifikanta förändringar i arbetslöshet vare sig bland personer med funktionsnedsättning eller bland övrig befolkning. Bland personer med

arbete, Samhall, start av näringslivsverksamhet, anställning med lönebidrag eller anställningsstöd.

¹⁰⁸ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Folkhälsomyndigheten (2016) Nationella folkhälsoenkäten, Hälsa på lika villkor

funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga finns en tendens till att arbetslösheten har ökat under strategiperioden men skillnaden är inte signifikant.¹¹¹

Svaga grupper allt längre från arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingens kartläggningar och prognoser visar att grupper med en svag ställning eller förankring på arbetsmarknaden hamnar allt längre ifrån möjligheten till ett osubventionerat arbete. Denna grupp inkluderar personer med funktionsnedsättning. Prognoserna pekar även mot att dessa grupper kommer att representera en allt större andel av de arbetslösa på den framtida arbetsmarknaden.¹¹² Arbetsförmedlingen räknar med att tre av fyra arbetslösa kommer att tillhöra de av Arbetsförmedlingen kategoriserade svagare grupperna redan 2017.¹¹³

En förklaring till att utsatta grupper hamnar utanför arbetsmarknaden kan vara att jobb som inte kräver gymnasiekompetens försvinner. Svenskt Näringsliv påtalar att Sverige har lägst andel arbeten som inte kräver gymnasiekompetens i EU-regionen. Endast ett av tjugo jobb har inte något krav på gymnasiekompetens eller motsvarande yrkesutbildning.¹¹⁴

Vidare uttrycker Arbetsgivarverket i en studie att det även inom den statliga sektorn råder en utveckling mot att arbeten som inte kräver gymnasiekompetens bortrationaliseras.¹¹⁵ Avvecklingen av dessa typer av arbeten riskerar att slå särskilt hårt mot personer med funktionsnedsättning, då de har lägre utbildningsnivå än övrig befolkning.

En annan förklaring ges av forskare vid Södertörns högskola och Linköpings universitet. De menar att ökade krav på arbetsmarknaden

¹¹¹ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

¹¹² Arbetsförmedlingen (2015) Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2015 – Prognos för arbetsmarknaden 2015-2017

¹¹³ SVT nyheter (2016) Arbetsförmedlingen om regeringens mål: "Det är nästan orealistiskt"

¹¹⁴ Svenskt Näringsliv (2015) Konkurrenskraft för välstånd och jobb

¹¹⁵ Rådhusgruppen City (2016) Arbetsmarknadens parter och arbetet med funktionshindersfrågor

leder till att en högre andel arbetssökande kodas med funktionsnedsättning vid Arbetsförmedlingen. Funktionshinderskoden används i ökad utsträckning som ett medel att slussa in personer på arbetsmarknaden som annars faller utanför den så kallade arbetsnormen.¹¹⁶

Ytterligare en förklaring till utvecklingen är brister i de arbetsmarknadspolitiska stöden. Allt fler personer med funktionsnedsättning befinner sig inom trygghetsanställning, daglig verksamhet samt jobb- och utvecklingsgarantin. Inom dessa insatser är det en mycket låg andel som går vidare till osubventionerad anställning. Utvecklingen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna redovisas mer detaljerat nedan.

Fler med funktionshinderskod under strategiperioden

För att få tillgång till de särskilda insatser och program som är avsedda för personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga, behövs en så kallad funktionshinderskod från Arbetsförmedlingen. Kodningen sker utifrån Arbetsförmedlingens bedömningar tillsammans med ett skriftligt samtycke från den arbetssökande. Koden möjliggör för den arbetssökande att ta del av de särskilda insatser och program som erbjuds personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga.¹¹⁷

Bland de som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen med nedsatt arbetsförmåga inkluderas även de som redan har arbete, exempelvis de med lönebidrag.

¹¹⁶ Arbetsmarknad & Arbetsliv (2013) En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder

¹¹⁷ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2016. En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

Tabell 13. Antal personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och andel (%) av samtliga inskrivna arbetssökande 2011, 2013 och 2015.

Alla	2011		2013		2015	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Samtliga inskrivna	685 182	100	704 640	100	668 933	100
Därav med funktionsnedsättning	176 680	26	195 245	28	183 795	27
Kvinnor med funktionsnedsättning	82 440	25	89 330	27	82 104	27
Män med funktionsnedsättning	94 240	27	105 915	28	101 690	29

Källa: Arbetsförmedlingen

Statistiken visar att samtliga inskrivna har minskat under strategiperioden, samtidigt som antalet och andelen med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga har ökat. Utvecklingen innebär att var fjärde inskriven nu har en dokumenterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹¹⁸ Detta kan jämföras med runt en av tio vid början av 1990-talet.¹¹⁹

Antalet inskrivna kvinnor med en dokumenterad nedsatt arbetsförmåga har minskat under strategiperioden medan antalet män har ökat. År 2011 var 47 procent kvinnor och 53 procent män att jämföra med 45

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Arbetsmarknad & Arbetsliv (2013) En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder

respektive 55 procent 2015.¹²⁰ I nuläget behövs mer analys kring orsakerna till denna utveckling.

Under 2015 fick 24 300 personer en kod för funktionsnedsättning registrerad hos Arbetsförmedlingen. Det är en minskning jämfört med tidigare år och det lägsta antalet under strategiperioden. Samtidigt har det totala antalet personer som är registrerade med en funktionshinderskod ökat under strategiperioden.¹²¹ Det finns behov av att utreda orsakerna kring detta ytterligare. En möjlig orsak kan vara det omfattande arbete Arbetsförmedlingen genomförde 2014 med att omarbete koderna. Ändringen av föreskriften har bland annat inneburit nya koder och en språklig bearbetning. Förändringen genomfördes under första halvåret 2015.¹²²

Ökningen är som störst bland unga under 30 år och bland utrikes födda. Bland unga under 30 år med funktionsnedsättning har andelen inskrivna med funktionshinderskod ökat från 13 procent 2011 till 20 procent 2015. Enligt Arbetsförmedlingen kan ökningen bero på att myndigheten har blivit grundligare i sin kartläggning av unga arbetssökande. Detta har fått effekten att fler identifieras och registreras med en funktionsnedsättning.¹²³

Oförändrad andel med nedsatt arbetsförmåga går till anställning eller utbildning

Under strategiperioden har Arbetsförmedlingen följt upp andelen personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga av de inskrivna som årligen går till anställning eller utbildning. År 2015 gick 5,4 procent till anställning eller utbildning vilket är samma andel som 2011. För unga under 30 år har andelen minskat med 0,2 procentenheter, från 7,1 procent 2011 till 6,9 procent 2015.¹²⁴

¹²⁰ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2016. En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

Det är ungefär lika stor andel kvinnor som män som går vidare till osubventionerad anställning. Däremot är det betydligt vanligare att män går vidare till anställning med någon form av stöd, 62 procent jämfört med 38 procent bland kvinnor.¹²⁵ Dessa resultat stämmer väl överens med att män generellt är överrepresenterade i stödinsatser på arbetsmarknaden.¹²⁶

Fortsatt lång handläggningstid för funktionshinderskodning

Under 2015 var den genomsnittliga handläggningstiden från att en arbetssökande blir inskriven hos Arbetsförmedlingen till dess att denne får en så kallad funktionshinderskod 232 dagar. Detta innebär en minskning av handläggningstiden med 38 dagar, eller 14 procent, under strategiperioden.

Det finns variationer mellan olika grupper av personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga när det gäller handläggningstiderna. Bland unga under 30 år är den genomsnittliga tiden 190 dagar medan den är 350 dagar bland utrikesfödda.¹²⁷

Den långa handläggningstiden medför att det tar lång tid för arbetssökande att få det stöd de behöver på arbetsmarknaden. Att handläggningstiden är lång och att systemet känns ineffektivt och trögrörigt är något som också bekräftas av personer med funktionsnedsättning i MFD:s undersökningspanel Rivkraft.¹²⁸ Samtidigt utgör kodningen grunden för vilka stöd på arbetsmarknaden som arbetssökande bör och kan få. Detta ställer krav på att kodningen genomförs på ett kvalitativt sätt, vilket i sin tur kan skapa långa handläggningstider.

Olika motiv kan påverka funktionshinderskodningen

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) granskade under 2014 de insatser som är särskilt utformade för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Arbetsförmedlingen (2015) Lönebidrag – En jämställdhetsanalys

¹²⁷ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återrapportering 2016. En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

¹²⁸ Myndigheten för delaktighet (2016) Rivkraft arbetsmarknad

En slutsats från granskningen är att Arbetsförmedlingen och den arbetssökande kan ha olika drivkrafter eller motiv för funktionshinderskodningen.

Arbetsförmedlingen å sin sida har volym- och resultatmål i enlighet med de årliga regleringsbrevens att förhålla sig till. Detta kan enligt IFAU påverka hur många och vilka som det är optimalt att klassificera som funktionsnedsatta.¹²⁹ IFAU menar att den starka styrningen mot att de arbetsmarknadspolitiska programmen ska leda till jobb innebär att deltagarna hämtas bland personer som är förhållandevis nära arbetsmarknaden. Detta medan de svagaste grupperna inte får några insatser alls.¹³⁰ Samtidigt kan den arbetssökande vilja ha en funktionshinderskod för att genom koden få tillgång till särskilda åtgärder och därmed underlätta vägarna in på arbetsmarknaden.

En kartläggning från IFAU visar också att sannolikheten att få en funktionshinderskod kan kopplas till tidigare hälso- och arbetsmarknadsproblem.¹³¹ Detta kan enligt IFAU leda till att funktionshinderskodningen kan uppfattas som godtycklig. Klassificeringen är dikotom, antingen får den arbetssökande en kod eller så får den inte det, samtidigt som den nedsatta arbetsförmågan är ett flytande begrepp. Relationen dem emellan skapar därmed ett visst utrymme för godtyckliga bedömningar.¹³²

En bieffekt av funktionshinderskodningen är också att den kan vara eller upplevas vara stigmatiserande för individen.¹³³ FunkA-utredningen från 2012 gjorde en internationell utblick som bland annat identifierade ett perspektivskifte gällande begreppet arbetsförmåga. Flera länder har gått ifrån att bedöma oförmåga till att istället fokusera på individens resurser. Utredningen menar att detta synsätt ökar förutsättningarna för ett lyckosamt matchningsarbete på arbetsmarknaden.¹³⁴

¹²⁹ IFAU (2014) Vilka arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?

¹³⁰ IFAU (2016) En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden

¹³¹ IFAU (2014) Vilka arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ SOU 2012:31 Sänkta trösklar – högt i tak

Ur ett miljörelativt funktionshindersperspektiv är kodningen problematisk. Genom att koda personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga läggs fokus på individen och inte på omgivningen. Detta identifieras också i funktionshindersfederationen Lika Unikas rapport om arbetsmarknaden från 2016. Lika Unika lyfter särskilt fram att begreppet nedsatt arbetsförmåga är missvisande då arbetsförmågan alltid bör vara relativ till en arbetsuppgift. Därmed bör inte en persons arbetsförmåga generellt kategoriseras som nedsatt utan att ta hänsyn till den omgivande miljön eller arbetssituationen.¹³⁵

Motivet till funktionshinderskodning kan också förändras beroende på konjunktur. Det menar Svenskt Näringsliv som 2010 påtalade att andelen personer som upplever sig ha en funktionsnedsättning under en period med hög sysselsättning är lägre än andelen som uppfattar sig ha en funktionsnedsättning då sysselsättningen är lägre. Svenskt Näringsliv menar att detta visar på att strukturella förändringar på arbetsmarknaden kan komma att öka eller minska andelen som upplever sig ha en funktionsnedsättning. Då en funktionsnedsättning är en förutsättning för att ta del av insatser som subventionerad sysselsättning, skapar sysselsättningsgraden i sin tur incitament hos både Arbetsförmedlingen och den enskilde att registrera en funktionsnedsättning om det är svårt att få jobb på den lokala arbetsmarknaden.¹³⁶ I praktiken kan detta innebära att de personer med funktionsnedsättning som är i störst behov av stöd på arbetsmarknaden riskerar att trängas undan i lågkonjunktur.

Arbetsförmedlingen framhåller att arbeten med stöd bestående av särskilda insatser såsom lönestöd för anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, särskilt anställningsstöd eller instegsjobb anpassas till individens behov. Av den anledningen styrs de enligt Arbetsförmedlingen mindre av förändringar i konjunkturen.¹³⁷ Samtidigt lyfter FunkA-utredningen att det finns administrativa svårigheter för handläggare hos Arbetsförmedlingen, då

¹³⁵ Jan-Erik Nyberg (2016) Se förmågan

¹³⁶ Svenskt näringsliv (2010) Handikappolitiken – En björntjänst i all välmening

¹³⁷ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens Återrapportering 2016. Arbetsmarknadspolitiska program

stöden är komplicerade. Detta leder till att det är svårt att nå en träffsäkerhet som gör att individen får tillgång till rätt stöd.¹³⁸

Regionala skillnader i funktionshinderskodning

Både andelen individer som upplever att de har en funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga och andelen individer med funktionshinderskod varierar regionalt. Exempelvis upplever 9 procent i Stockholms län att de har en funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga medan motsvarande andel är 14 procent i norra Sverige.¹³⁹

Vad de regionala skillnaderna beror på är oklart. Orsaker kan exempelvis vara regionala skillnader i sysselsättningsgrad eller olikheter i Arbetsförmedlingens bedömningar. Svenskt Näringsliv menar att det finns ett samband mellan företagsklimatet i en kommun och andelen unga som registreras med en funktionsnedsättning hos Arbetsförmedlingen.^{140 141}

Många i behov av anpassning eller stöd

Bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga i sysselsättning har 76 procent behov av anpassning eller stöd för att kunna utföra sitt arbete. De vanligaste behoven är anpassat arbetstempo, anpassade arbetsuppgifter, anpassad arbetstid och anpassade hjälpmedel. De flesta har också fått det stöd de är i behov av. Exempelvis har drygt 80 procent av de som är i behov av anpassad arbetstid fått detta och knappt 80 procent har fått anpassade hjälpmedel. Det är däremot mindre vanligt att få anpassat arbetstempo och särskild lokalanpassning.¹⁴²

¹³⁸ SOU 2012:31 Sänkta trösklar – högt i tak

¹³⁹ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

¹⁴⁰ Svenskt näringsliv (2010) Handikappolitiken – En björntjänst i all välmening

¹⁴¹ Svenskt näringsliv (2011) Det livslånga, utanförskapet – Långvarig arbetslöshet, funktionsnedsättningar och förtidspensioner bland unga

¹⁴² SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

En större andel kvinnor med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga i sysselsättning uppger att de behöver stöd i arbetet jämfört med männen. Detta gäller exempelvis anpassad arbetstid och arbetstempo.¹⁴³

Att personer med funktionsnedsättning uppger att de inte får det stöd de är i behov av försvårar delaktigheten på arbetsmarknaden. När det gäller att inte få anpassat arbetstempo eller särskild lokalanpassning tyder det också på att arbetsmarknaden inte är tillräckligt tillgänglig och flexibel för att fungera för alla, inklusive personer med funktionsnedsättning.

Detta visar också statistik som avser personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga som inte är i sysselsättning. 64 procent av dessa uppger att de skulle kunna utföra ett arbete om de fick en eller flera anpassningar eller stöd. Det är främst anpassade arbetsuppgifter, anpassat arbetstempo och anpassad arbetstid som efterfrågas.¹⁴⁴

Uppföljningen indikerar att en stor andel av de som inte är i sysselsättning skulle kunna vara det om anpassningar och stöd fungerade utifrån individens behov. Mot bakgrund av den stora andel personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga som är utan sysselsättning är också problematiken kring anpassning och stöd en viktig förklaring till den lägre delaktigheten på arbetsmarknaden bland personer med funktionsnedsättning.¹⁴⁵

Stora problem vid övergången från skola till arbete

Den offentliga statistiken visar att utbildningsnivå är en avgörande faktor för delaktigheten på arbetsmarknaden och för en fungerande övergång från utbildning till arbete. Bland personer med funktionsnedsättning med eftergymnasial utbildning är 75 procent yrkesarbetande jämfört med 47 procent bland de som inte har en utbildning på gymnasienivå.¹⁴⁶

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Folkhälsomyndigheten (2016) Nationella folkhälsoenkäten, Hälsa på lika villkor

Temagruppen Unga i arbetslivets uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar visar att unga med funktionsnedsättning är den grupp som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Bland de som får stöd från Försäkringskassan på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning (oftast aktivitetsersättning) går endast 11 procent vidare till studier eller arbete året därpå. Av samtliga unga som varken arbetade eller studerade 2010 gick 41 procent vidare till arbete eller studier året därpå.¹⁴⁷

Det finns enligt IFAU indikationer på att färre elever med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga än tidigare går från gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan till arbete.¹⁴⁸ Att det finns problematik i övergången från skola till arbete visar också en nyligen publicerad registerstudie av personer som studerar i gymnasiesärskolan. Studien visar att 47 procent av eleverna med intellektuell funktionsnedsättning går till daglig verksamhet, 22 procent till arbete och sju procent går vidare till andra studier efter avslutad gymnasiesärskoleutbildning. Andelen män som går vidare till ett arbete efter gymnasiesärskolan var betydligt högre än andelen kvinnor, 70 procent jämfört med 30 procent.¹⁴⁹

Studien visar att hela 24 procent varken går till daglig verksamhet, arbete eller studier efter avslutad gymnasiesärskoleutbildning.¹⁵⁰

Varierade orsaker till problem vid övergång till arbete

Studier visar varierade orsaker till svårigheter för personer med funktionsnedsättning att etablera sig på arbetsmarknaden efter avslutad skolgång. I projektet Koll på läget skapades samverkansmodeller på regional nivå i syfte att fånga individer som har en lindrig utvecklingsstörning och som avslutar gymnasiesärskolan. Projektet visar bland annat att insatser ofta ges sent, i 25–30-årsåldern, då utanförskap redan har hunnit etablerats. Studien visar även att en stor andel av

¹⁴⁷ Ungdomsstyrelsen (2013) Temagruppen unga i arbetslivet - 2013 års uppföljning av antalet ungdomar som varken arbetar eller studerar

¹⁴⁸ IFAU (2016) En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden

¹⁴⁹ Jessica Arvidsson (2016) Sysselsättning och social rättvisa – En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning

¹⁵⁰ Ibid.

personerna i projektet inte förlikar sig med sin diagnos och med varför de går i gymnasiesärskolan. Därför tackar många nej till de stödinsatser som erbjuds efter avslutad skolgång.

Ett annat hinder är avsaknaden av dokumentation från gymnasiesärskolan. Detta skapar problem vid Arbetsförmedlingens bedömning av nödvändiga insatser. Dessutom gör den bristande dokumentationen att Försäkringskassan ofta saknar tillräckliga underlag för bedömningar.¹⁵¹

Problematiken i övergången från gymnasiesärskolan till arbete kan även ha en koppling till föräldrars utbildningsnivå. En registerstudie av före detta studerande inom gymnasiesärskolan visar en tydlig koppling mellan föräldrarnas utbildningsnivå och elevens sysselsättning efter avslutad gymnasiesärskola. Förutsättningarna för att eleven går vidare till ett arbete är betydligt högre bland elever till högutbildade föräldrar. Enligt studien beror detta på att föräldrar med högre utbildning har den välfärdskompetens som krävs för att navigera det komplicerade nätverk av stödinsatser som finns idag.¹⁵²

Arbetsmarknadspolitiska insatser riskerar utesluta de med störst behov

De arbetsmarknadspolitiska programmen har till syfte att underlätta för arbetssökande att få ett arbete. Av Arbetsförmedlingen delas dessa program in i de två huvudgrupperna: program med aktivitetsstöd samt program med lönestöd/arbete med stöd. Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga återfinns både i aktivitetsstöd och i arbete med stöd.¹⁵³

Program med aktivitetsstöd utgörs i huvudsak av olika slags aktiverings- utbildnings- och praktikplatser som exempelvis

¹⁵¹ Samordningsförbundet Centrala Östergötland (2014) Erfarenheter från projektet Koll på läget

¹⁵² Jessica Arvidsson (2016) Sysselsättning och social rättvisa – En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning

¹⁵³ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återrapportering 2016 – En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik samt jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.¹⁵⁴

Arbete med stöd består av särskilda insatser i form av lönestöd för anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.¹⁵⁵

Högre andel män tar del av stöd från Arbetsförmedlingen

Ansvar för att tillgodose arbetshjälpmedel ligger fördelat på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

De stöd och anpassningar som erbjuds av Arbetsförmedlingen ges för att kompensera den nedsatta arbetsförmågan. I Arbetsförmedlingens återrapportering konstateras det bland annat att antalet som får stöd till personligt biträde och Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) har ökat under perioden 2011-2015. Samtidigt som det konstateras att antalet inom dessa två insatser har minskat mellan 2014 och 2015. Antalet personer som fått arbetshjälpmedel har minskat under strategiperioden, från 6 385 personer 2011 till 6 104 personer 2015.¹⁵⁶

Män tar i högre utsträckning än kvinnor del av personligt biträde, 60 procent, och arbete med hjälp av SIUS, 60 procent. Det har skett en ökning med två respektive tre procent under strategiperioden. Däremot är det fler kvinnor som får tillgång till arbetshjälpmedel, 59 procent, vilket innebär en minskning med två procent under perioden.¹⁵⁷ Att män i högre utsträckning tar del av personligt biträde medan kvinnor i högre utsträckning får tillgång till arbetshjälpmedel kan tolkas som tecken på att en högre andel män befinner sig längre ifrån ett osubventionerat arbete än kvinnor.

Arbetshjälpmedel beviljas från Försäkringskassan i de fall där någon behöver personliga hjälpmedel för att kunna fortsätta arbeta. Bidraget

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återrapportering 2016 – En strategi av funktionshinderspolitiken 2011-2016

¹⁵⁷ Ibid.

beviljas oftast som ett led i rehabiliterande eller förebyggande syfte och kan även ges istället för sjukpenning.¹⁵⁸ Inga siffror finns officiellt publicerade för exakt hur många som tar del av arbetshjälpmedel årligen.

Problematiken med fördelningen på de två instanserna har uppmärksammats av FunkA-utredningen, där förslag gavs på att ansvaret enbart bör ligga på Arbetsförmedlingen. Anledningen till detta var bland annat det förändrade ansvaret hos de båda myndigheterna och att fördelningen skapade otydlighet för mottagarna av stöden.¹⁵⁹

Kvinnor är i högre grad representerade i insatser av rehabiliterande karaktär

Tabell 14 visar att färre unika personer¹⁶⁰ med funktionsnedsättning nu tar del av insatser inom aktivitetsstödet än vid strategins början. De vanligaste insatserna att befinna sig i är jobb- och utvecklingsgarantin och arbetslivsinriktade rehabilitering.¹⁶¹

¹⁵⁸ Försäkringskassan (2015) Socialförsäkringen i siffror

¹⁵⁹ SOU 2012:31 Sänkta trösklar – högt i tak

¹⁶⁰ Uppgifterna är baserade på antal unika individer per stödform, vilket medför att personer som haft mer än en anställning av olika slag (exempel ett lönebidrag följt av en trygghetsanställning) under samma år förekommer dubbelt i denna sammanslagning

¹⁶¹ Försäkringskassan (2015) Socialförsäkringen i siffror

Tabell 14. Antal personer (unika) med funktionsnedsättning inom de olika aktivitetsstöden 2011, 2013 och 2015

Aktivitetsstöd	2011	2013	2015		
	Totalt	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Arbetsmarknads- utbildning	7 908	8 523	1 997	4 360	6 357
Arbetspraktik	16 588	13 872	4 751	7 039	11 790
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	6 146	11 296	5 150	4 226	9 376
Arbetslivsinriktad rehabilitering	34 955	33 725	14 397	12 379	26 776
Arbetslivsintroduktion	14 087	11 401	7 362	3 674	11 036
Förberedelser eller orienterad utbildning	14 347	11 901	2 983	4 504	7 487
Fördjupad kartläggning och vägledning	8 113	4 320	1 115	867	1 982
Start av näringsverksamhet	1 432	1 243	508	478	986
Jobb och utvecklingsgarantin	44 500	46 761	23 762	26 428	50 190
Jobbgarantin för ungdomar	7 439	8 011	3 196	5 353	8 549
Totalt antal	155 515	151 053	65 221	69 308	134 529

Källa: Arbetsförmedlingen

För 2011 och 2013 finns ingen könsuppdelad statistik om fördelningen av stöden. Däremot visar statistiken från 2015 att det finns stora skillnader mellan kvinnor och män inom aktivitetsstöden. Kvinnor är framförallt överrepresenterade i programmen arbetslivsinriktad rehabilitering och arbetslivsintroduktion. För män är det vanligare att delta i arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, förberedelser eller orienterad utbildning, jobb och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Kvinnor är således överrepresenterade i insatser som handlar om återgången till arbete från exempelvis sjukpenning och lång sjukfrånvaro. Män är däremot överrepresenterade i program med inriktning på att komma in på arbetsmarknaden.¹⁶²

En möjlig orsak till könsskillnaderna i aktivitetsstöden är att unga (19–24 år) män med funktionsnedsättning i högre utsträckning tar del av aktivitetsersättning och sjukersättning. Män får också i högre grad endast den lägsta nivån, garantiersättning, inom aktivitetsersättningen och har en lägre inkomstrelaterad ersättning inom sjukersättningen. Detta tyder på att män med funktionsnedsättning har en svagare förankring på arbetsmarknaden jämfört med kvinnor och att aktivitetsstöden därför inriktas på arbetslivsintroducerande insatser.¹⁶³

Inläsningseffekter inom jobb- och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin är det största arbetsmarknadspolitiska programmet. Drygt hälften av alla deltagare i program med aktivitetsstöd deltar i jobb- och utvecklingsgarantin 2014. Arbetsförmedlingen konstaterar att andelen med funktionsnedsättning är förhållandevis hög bland deltagarna. När det kommer till nya och pågående beslut utgör andelen med funktionsnedsättning 29 procent av deltagarna. Detta är en ökning från 2011 då andelen var 27 procent.¹⁶⁴

Av det totala antalet 184 300 personer som deltog i jobb- och utvecklingsgarantin under 2015 hade 50 200 personer en funktionsnedsättning som innebar nedsatt arbetsförmåga. Detta innebär en ökning med 5 700 individer under strategiperioden. Det framgår dock

¹⁶² Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återrapportering 2016 – . En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

¹⁶³ Försäkringskassan (2015) Socialförsäkringen i siffror 2015

¹⁶⁴ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återrapportering 2016 – . En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

inte av statistiken hur stor andel av de med nedsatt arbetsförmåga som befinner sig i sysselsättningsfasen (tidigare fas 3) inom jobb- och utvecklingsgarantin. Däremot har det totala antalet individer i sysselsättningsfasen ökat under strategiperioden, från 38 800 individer 2011 till 60 200 individer 2015.¹⁶⁵

IFAU konstaterade 2013 att personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga ofta fastnar i sysselsättningsfasen inom jobb- och utvecklingsgarantin. Kartläggningen visar att 25 procent av de som befinner sig kvar i sysselsättningsfasen har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. Det är också vanligare för gruppen att efter två år antingen vara kvar eller tillbaka hos Arbetsförmedlingen. En stor andel av de som blir anställda har dessutom subventionerade anställningar efter programmet.¹⁶⁶

Den ökade andelen personer med funktionsnedsättning inom jobb- och utvecklingsgarantin, det ökade antalet individer i sysselsättningsfasen och de inlåsnings effekter som IFAU redogör för tyder på en utveckling under strategiperioden som innebär att fler personer med funktionsnedsättning som mottar aktivitetsstöd står längre från arbetsmarknaden än vid strategins början.

Allt fler går från lönebidrag till trygghetsanställning

Lönestöd för arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga utgörs av lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, trygghetsanställning och utvecklingsanställning.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ IFAU (2013) Jobb- och utvecklingsgarantin – vilka deltar, vad gör de och vart leder det?

¹⁶⁷ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återrapportering 2016. En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

Tabell 15. Antal personer (unika) med funktionsnedsättning inom Arbete med stöd 2011, 2013 och 2016

Arbete med stöd	2011	2013	2015		
	Totalt	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Särskilt anställningsstöd inom jobb- och utvecklingsgarantin	1 859	1 787	926	1 344	2 270
Instegsjobb	50	49	30	75	105
Lönebidrag	58 416	50 248	16 520	24 337	40 857
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare	5 688	5 153	1 315	2 984	4 299
Trygghetsanställning	21 012	33 289	16 215	23 587	39 802
Utvecklingsanställning	6 689	12 462	6 184	9 910	16 094
Nystartsjobb	13 052	12 835	5 392	8 239	13 631
Totalt antal	106 766	115 823	46 582	70 476	117 058

Källa: Arbetsförmedlingen

I tabell 15 redovisas antalet unika personer med funktionsnedsättning som tar del av de insatser som ges personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Till skillnad från utvecklingen inom aktivitetsstöden har antalet insatser inom arbete med stöd ökat under strategiperioden.

Statistiken visar att allt färre personer med funktionsnedsättning har lönebidrag. Enligt Arbetsförmedlingen beror detta på att fler personer med funktionsnedsättning av långvarig art övergår till

trygghetsanställning.¹⁶⁸ Detta förklarar också att trygghetsanställningar bland personer med funktionsnedsättning ökar under strategiperioden. En annan möjlig orsak till utvecklingen är att utveckling- och trygghetsanställning infördes så sent som 2006.¹⁶⁹ Det gör att det kan finnas en eftersläpning i systemen som gör att personer fortsätter att gå från lönebidrag till utveckling- och trygghetsanställning.

Trygghetsanställning är avsedd för de med stort behov av stöd i arbetet och där detta stöd inte kan tillgodoses med andra stödformer. Trygghetsanställningen kan även ses som ett alternativ till skyddat arbete hos Samhall. Minst 40 procent av deltagarna ska komma från samma prioriterade grupper som anvisas skyddat arbete hos Samhall AB, enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2015.¹⁷⁰

Det är betydligt ovanligare att personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga går från trygghetsanställning till osubventionerat arbete jämfört med situationen inom lönebidrag. Endast 1,6 procent av de inom trygghetsanställning gick under 2015 till osubventionerat arbete jämfört med 4,7 procent bland personer med lönebidrag.¹⁷¹ Utvecklingen mot färre lönebidrag och fler trygghetsanställningar gör således att fler personer med funktionsnedsättning befinner sig långt från ett osubventionerat arbete.

En annan förklaring till att antalet personer med lönebidrag minskar togs upp i FunkA-utredningen 2012. Utredningen beskriver att taket i lönebidragen inte följt med inflation och löneutveckling, vilket urholkar stöden. Med andra ord gör detta det mindre attraktivt för arbetsgivare att anställa personer med lönebidrag, då ersättningen relativt minskar.¹⁷² Urholkningen av lönebidragen tas också upp av fackförbunden SACO och Unionen i en undersökning om

¹⁶⁸ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återsrapportering 2016 2016 – . En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

¹⁶⁹ Statskontoret (2008) De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken – en utvärdering av trestegsmodellen

¹⁷⁰ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återsrapportering 2016 – . En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² SOU 2012:31 Sänkta trösklar – högt i tak

arbetsmarknadens parter arbete inom funktionshinderspolitiken från 2016. Exempelvis menar Unionen att taket för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönebidrag bör höjas för att bidraget ska ha fortsatt effekt på arbetsmarknaden.¹⁷³

Vanligare med lönestöd bland män

Av de som deltog i någon av insatserna under 2015 var 60 procent män och 40 procent kvinnor. Könsskillnaden återfinns i samtliga arbeten med stöd och är en förklaring till att kvinnor med funktionsnedsättning har en lägre delaktighet på arbetsmarknaden jämfört med män.¹⁷⁴

När det gäller samtliga anställningar med lönestöd gäller endast 41 procent av de fattade besluten kvinnor. Arbetsförmedlingen menar att en möjlig förklaring till detta är att kvinnor i offentlig sektor i lägre utsträckning har lönebidrag än kvinnor inom privat sektor. Detta påverkar andelen kvinnor med lönestöd då 46 procent av samtliga sysselsatta kvinnorna återfinns i offentlig sektor, vilket är en högre andel än bland män.¹⁷⁵

Ökad tillströmning till daglig verksamhet

Insatsen daglig verksamhet utgår principiellt från att arbete och sysselsättning ligger till grund för människors livskvalitet och delaktighet i samhällslivet. Daglig verksamhet regleras i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL). Under strategiperioden har antalet deltagare i daglig verksamhet ökat med 4 200 personer.¹⁷⁶

Insatsen beviljas i de flesta fall de personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande. Detta utesluter dock inte att det finns personer i daglig verksamhet som både kan och vill delta i arbetslivet, enligt Socialstyrelsen. Utifrån detta menar Socialstyrelsen att den

¹⁷³ Rådhusgruppen City (2016) Arbetsmarknadens parter och arbetet med funktionshindersfrågor

¹⁷⁴ Arbetsförmedlingen (2015) Lönebidrag – En jämställdhetsanalys

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Socialstyrelsen (2016) Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2015

dagliga verksamheten generellt bör ha som mål att utveckla möjligheten till förvärvsarbete för de som antingen på kort eller på lång sikt kan delta i arbetslivet.¹⁷⁷ Detta ställer stora krav på kommunernas arbete med att pröva individers möjligheter på arbetsmarknaden.

Endast 22 procent av kommunerna uppger att personer har gått från daglig verksamhet till förvärvsarbete och 12 procent uppger att personer har gått från daglig verksamhet till skyddat arbete. Dessutom uppger 17 procent av kommunerna att de har en skriftlig och på ledningsnivå beslutad rutin för att minst årligen pröva möjligheten till arbete eller praktikplats. Det finns stora variationer i kommunernas arbete med uppföljning av beslut om daglig verksamhet. Enligt Socialstyrelsens uppföljning följer vissa kommuner inte upp några beslut medan andra följer upp samtliga.¹⁷⁸

Andelen kommuner som erbjuder insatser för att bidra till en meningsfull sysselsättning (strukturerad sysselsättning, öppen verksamhet och arbetslivsriktad rehabilitering) för personer med psykisk funktionsnedsättning har ökat något under strategiperioden. Hösten 2014 erbjöd 89 procent av kommunerna strukturerad sysselsättning, 80 procent erbjöd öppen verksamhet och 39 procent erbjöd arbetslivsinriktad rehabilitering.¹⁷⁹

Samhalls ökade krav på lönsamhet riskerar att utesluta de med störst behov

Samhalls kärnuppdrag handlar om att anställa personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Målet är att personerna ska utveckla och öka sin arbetsförmåga samt på sikt få arbete hos en annan arbetsgivare. För merkostnader erhåller Samhall merkostnadsersättning av staten. I uppdraget ingår att Samhall ska rekrytera från prioriterade grupper. Dessa är exempelvis personer med psykisk funktionsnedsättning, personer med generellt nedsatt inlärningsförmåga personer med specifik kognitiv funktionsnedsättning i kombination med hörselnedsättning,

¹⁷⁷ Socialstyrelsen (2015) Öppna jämförelser, stöd till personer med funktionsnedsättning 2015

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

synnedläggning eller psykisk funktionsnedsättning samt personer med mer än en funktionsnedsättning. Under strategiperioden har antalet personer med funktionsnedsättning inom Samhall varierat mellan 18 000 och 19 500 personer.¹⁸⁰

På Samhall har andelen nyanställda som kommer från de prioriterade grupperna ökat under strategiperioden. År 2012 var andelen nyanställda från dessa grupper 43 procent jämfört med 46 procent 2015. Antalet anställda med funktionsnedsättning som övergår till anställning hos annan arbetsgivare har ökat succesivt under strategiperioden och 2014 slogs rekord med 1 122 övergångar. Antalet 2015 var dock något lägre, 1 059.¹⁸¹

Genom åren har kritik riktats mot Samhall. Kritiken rör bland annat den statliga merkostnadsersättningen, kraven på lönsamhet och att detta driver fram felaktiga anställningar. Dessutom har Samhall fått kritik för att alltför få av de anställda faktiskt kommer ut på den öppna arbetsmarknaden, då många återgår till Samhall efter övergången.¹⁸²

FunkA-utredningen föreslog 2012 att merkostnadsersättningen bör avskaffas. Detta då det finns fler personer med trygghetsanställning hos andra arbetsgivare än det finns personer med funktionsnedsättning hos Samhall.¹⁸³ Kritiken av merkostnadsersättningen har också lyfts fram av Svenskt näringsliv. De menar att de ökade kraven på lönsamhet driver fram anställningar för de som är anställningsbara på andra håll och därmed utestänger de med störst behov av insatsen.¹⁸⁴

Utvecklingen mot att ökade andelar av anställda hos Samhall ska gå till osubventionerade arbeten ställer också högre krav på arbetsförmågan bland anställda på Samhall. Detta konstaterades bland annat av Riksrevisionen 2008.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Samhall (2013, 2015) Bokslutskommuniké januari – december 2013, 2015

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Riksrevisionen (2008) Skyddat arbete hos samhall, Svenskt Näringsliv (2010) Handikappolitiken – En björntjänst i all välmening, SOU 2012:31 Sänkta trösklar – högt i tak

¹⁸³ SOU 2012:31 Sänkta trösklar – högt i tak

¹⁸⁴ Svenskt Näringsliv (2010) Handikappolitiken – En björntjänst i all välmening

¹⁸⁵ Riksrevisionen (2008) Skyddat arbete hos samhall

Arbetsgivare har avgörande roll

Privata sektorn största arbetsgivaren

Strategin är tydlig med att den offentliga sektorn behöver ta ett större ansvar i att anställa personer med funktionsnedsättning och att staten ska vara ett föredöme i detta.

Kommuner och landsting är tillsammans mycket stora arbetsgivare. I november 2015 var totalt 982 900 personer anställda varav 725 400 i kommun och 257 500 i landsting/regioner. Också staten är en stor arbetsgivare med cirka 250 000 anställda. Tillsammans är alltså offentlig sektor en mycket stor arbetsgivare vars arbete för delaktighet för personer med funktionsnedsättning således kan ha mycket stor effekt.¹⁸⁶

Tabell 16. Andel (%) anställda med funktionsnedsättning efter sektor 2015.¹⁸⁷

Sektor	Personer med funktionsnedsättning	Övriga i befolkningen
Statlig	4	6
Kommunal	20	17
Landsting	6	5
Privat	69	70

Källa: Statistiska centralbyrån

Arbetsmarknadsstatistik från SCB visar dock att över två av tre anställda personer med funktionsnedsättning är anställda inom den

¹⁸⁶ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

¹⁸⁷ Ibid.

privata sektorn. Endast fyra procent av anställda med funktionsnedsättning har en statlig anställning.¹⁸⁸

Fördelningen av arbetsgivartyp bland personer med funktionsnedsättning är ungefär densamma som bland övrig befolkning. De skillnader som finns jämfört med övrig befolkning är att personer med funktionsnedsättning i högre grad arbetar inom kommunal sektor och i lägre grad inom statlig sektor.¹⁸⁹

Förbättrat arbete som arbetsgivare bland kommuner

MFD:s kommunuppföljning innehåller ett antal indikatorer som beskriver kommuners arbete som arbetsgivare. Uppföljningen 2016 visar att fler kommuner uppger att de arbetar med att skapa förutsättningar för personer med funktionsnedsättning att arbeta inom kommunen jämfört med 2014 och 2015.

Det är fler kommuner jämfört med tidigare som uppger att de tar beslut på central nivå för att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att bli anställda i kommunen. Det har 57 procent av kommunerna gjort 2016 jämfört med 43 procent 2015.¹⁹⁰

Det är också fler kommuner som säkerställer tillgängligheten vid rekryteringsprocesser jämfört med tidigare. 45 procent av kommunerna har säkerställt tillgängligheten i de digitala ansökningsformulär som används vid rekrytering jämfört med 37 procent 2015. 40 procent av kommunerna säkerställer också tillgängligheten vid anställningsintervjuer genom att exempelvis ha rutiner för teckenspråkstolk eller hålla intervjuer i tillgängliga lokaler. Det är en ökning med 8 procentenheter jämfört med 2015.¹⁹¹

Det är också fler kommuner än tidigare som genomför åtgärder för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning på

¹⁸⁸ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Myndigheten för delaktighet (2016) Kommunuppföljning

¹⁹¹ Ibid.

arbetsplatser i ordinarie kommunala verksamheter. Det har 88 procent gjort 2016 jämfört med 81 procent 2015.¹⁹²

Landstingen behöver utveckla sin roll som arbetsgivare

I en fördjupningsstudie med tre landsting och en region som genomfördes under 2016 uttrycker representanter för landstingen och regionerna att mycket återstår att göra för att de ska utveckla sin roll som arbetsgivare åt personer med funktionsnedsättning. Flera intervjuade pekar på att de finner det svårt att samarbeta med Arbetsförmedlingen och att matchningsarbetet är problematiskt. Landstingen lyfter också att särskilda projekt och satsningar genomförs för att fler personer med funktionsnedsättning ska anställas men att dessa personer därefter inte integreras i det ordinarie arbetet.¹⁹³

Studien identifierar även en brist på proaktivt arbete inom frågan. Exempelvis visar studien att lokaler ofta åtgärdas först efter att anställda eller sökanden har uttryckt sådana behov. Detta tyder enligt studien i sin tur på att tillgängligheten handlar om den fysiska miljön och att andra tillgänglighetsaspekter inte beaktas i samma utsträckning.¹⁹⁴

Ökade tillgänglighetsåtgärder bland myndigheter skapar möjligheter till anställning

MFD:s uppföljning av förordning (2001:526) visar att generella framsteg har gjorts under strategiperioden när det kommer till rollen som arbetsgivare. Det är exempelvis en större andel myndigheter som uppger att funktionshinderperspektivet finns med i både det systematiska arbetsmiljöarbetet och i rekryteringspolicyn, 88 respektive 60 procent anger detta. Det är 78 procent som säger sig ha åtgärdat tillgänglighetsbrister i personalutrymmen, vilket innebär en ökning med 17 procent under strategiperioden.¹⁹⁵

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Rådhusgruppen City (2016) Fördjupningsstudie funktionshindersfrågor i landsting/regioner

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Myndigheten för delaktighet (2016) Så tillgänglig är staten 2016

Rollen som arbetsgivare innebär också att möjliggöra för personer att kunna söka en anställning och därefter även kunna få de anpassningar som behövs för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. 81 procent av myndigheterna uppger att de vidtar särskilda åtgärder för anställning som exempelvis anpassat arbetstempo, arbetstid eller särskilda tillgänglighetsåtgärder. Detta är en ökning med 4 procent under strategiperioden. Ökningen bör dock beaktas med bakgrund mot att detta är ett lagstiftat ansvar som är ålagt myndigheten som arbetsgivare enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).

Det är mindre vanligt att myndigheter genomför generella tillgänglighetsåtgärder i arbetsmiljön. Endast 46 procent av myndigheterna har genomfört sådana åtgärder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna söka arbete på samma villkor som andra. Det är en ökning med 6 procentenhet under strategiperioden.¹⁹⁶

De strategiska myndigheterna visar en större utveckling under strategiperioden än övriga myndigheter. Andelen strategiska myndigheter som har vidtagit generella åtgärder är 77 procent. Det är en betydligt större andel än bland övriga myndigheter.¹⁹⁷ Detta tyder på att de strategiska myndigheterna har kommit längre i arbetet med att arbeta utifrån ett miljörelativt funktionshindersperspektiv.

Matchningsproblematik vid särskilda statliga satsningar

Praktikantprogrammet infördes januari 2013 inom statsförvaltningen. Syftet är att ge arbetssökande med funktionsnedsättning erfarenhet av arbete inom staten.

Efter införandet har överenskommelser slutits om totalt 1 600 platser med 60 myndigheter. Under de tre år som praktikantprogrammet hittills har funnits har totalt 538 personer deltagit. Av dessa har 63 procent haft sin praktik på Arbetsförmedlingen. Det innebär att endast 218 personer,

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid.

fördelat på 36 myndigheter, har haft sin praktik på en annan myndighet än Arbetsförmedlingen under perioden 2011–2015.¹⁹⁸

I arbetet med praktikantprogrammet har Arbetsförmedlingen haft en samordnande roll med ansvar för att teckna överenskommelser om praktikplatser, samordna matchningen mellan arbets sökande och ledig praktikplatser samt uppföljning med myndigheterna centralt.¹⁹⁹ Det innebär bland annat att myndigheterna inte själva har haft möjlighet att styra helt över utvecklingen.

En annan arbetsmarknadspolitisk satsning som har genomförts under strategiperioden är Kulturarvslyftet. Syftet med denna arbetsmarknadspolitiska satsning, som pågick mellan 2012 och 2014, var att erbjuda personer en meningsfull och utvecklande sysselsättning. Totalt hade 448 personer anställning inom uppdragsperioden.²⁰⁰

Arbetsförmedlingen har identifierat tre centrala orsaker till varför arbetsgivare inte väljer att anställa personer med funktionsnedsättning inom ramen för Kulturarvslyftet. För det första påtalar flera arbetsgivare att anordningsbidraget på 5 000 kronor per anställd och månad är för lågt. Bland arbetsgivare finns istället en förväntan att bidraget till arbetsgivaren ska uppgå till 100 procent av lönekostnaden. När kostnaden framkommit framförde flera arbetsgivare att de inte har råd att delta i Kulturarvslyftet. För det andra hade föreningar med intresse av att anordna projekt svårt att ta ett arbetsgivaransvar. Exempelvis gäller detta ideella föreningar som saknar möjlighet att betala ut lön till anställda innan de fått bidraget till lönekostnaden. För det tredje har arbetsgivare inte möjlighet att anställa personer med funktionsnedsättning då de är begränsade av redan tidigare anställd personal med olika typer av stöd från Arbetsförmedlingen, exempelvis lönebidrag eller sysselsättning via jobb- och utvecklingsgarantin. Detta

¹⁹⁸ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återrapportering 2016 – En strategi av funktionshinderspolitiken 2011-2016

¹⁹⁹ Arbetsförmedlingen (2014) Arbetsförmedlingens återrapportering 2014 – Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning

²⁰⁰ Arbetsförmedlingen (2016) Arbetsförmedlingens återrapportering 2016 – En strategi av funktionshinderspolitiken 2011-2016

gör att arbetssökande inom Kulturarvslyftet konkurreras ut av andra grupper av arbetssökande.²⁰¹

I den efterföljande utvärderingen av Kulturarvslyftet konstaterar Arbetsförmedlingen också att det är svårt att hitta personer i målgruppen som har den specifika kompetens som arbetsgivaren efterfrågar. Arbetsförmedlingen konstaterar att framtida initiativ behöver utredas ordentligt innan införandet för att säkerställa att insatser faller väl ut.²⁰²

Privat sektor påtalar svårigheter med Arbetsförmedlingens matchning

Fler än två av tre anställda personer med funktionsnedsättning har en anställning inom den privata sektorn.²⁰³ Det privata näringslivet spelar därför en viktig roll i arbetet med att öka delaktigheten på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning.

I en studie från 2015 uttrycker Svenskt näringsliv svårigheterna i att anställa personer med funktionsnedsättning. Särskilt betonas problematiken i klassificeringen av grupper, arbetsförmedlingens roll och det allmänt regeltyngda systemet som hinder för delaktighet på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Vilket gör det problematiskt att matcha arbetet till individen.

Svenskt Näringsliv menar också att det finns ett systemfel i hur gruppen personer med nedsatt arbetsförmåga i satsningar fasas ut mot den övriga arbetsmarknaden med ekonomiska incitament som minskad bidragsnivå. Inte sällan kvarstår enligt Svenskt Näringsliv den nedsatta arbetsförmågan. Lösningen ligger enligt dem i att ha ett mer dynamiskt system som går ut på att hitta arbetsgivare som är beredda att anställa personer med funktionsnedsättning genom effektivare matchning. Istället för projektanställning och korttidslösningar, menar Svenskt

²⁰¹ Arbetsförmedlingen (2014) Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013 – Kulturarvslyftet

²⁰² Ibid.

²⁰³ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

Näringslivet att det krävs ett omfattande arbete med att förändra regleringarna på arbetsmarknaden.²⁰⁴

Svenskt Näringsliv menar också att det finns stora problem med Arbetsförmedlingens matchningsarbete. Arbetsgivaren får enligt organisationen för lite information om den potentiella arbetstagaren. Informationen kommer för sent. Om arbetstagaren själv, inom Arbetsförmedlingens system, skulle ta kontakt med arbetsgivaren i högre utsträckning så skulle mycket bli åtgärdat.²⁰⁵

Stor förekomst av diskriminering

I AKU ställs frågor om upplevd diskriminering på arbetsmarknaden. Det handlar exempelvis om att inte bli erbjuden ett jobb trots tillräckliga meriter, att bli förbigången en högre tjänst, att bli utsatt för mobbning, trakasserier eller kränkningar eller att möta negativa attityder från arbetsgivare. Bland personer med funktionsnedsättning svarar hela 26 procent ja på minst en av dessa diskrimineringsfrågor. Kvinnor och utrikes födda med funktionsnedsättning samt personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga är särskilt utsatta grupper när det gäller upplevd diskriminering på arbetsmarknaden. Bland både kvinnor och män med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga är den vanligaste upplevda diskrimineringen att bli utsatt för negativa attityder från arbetsgivare.²⁰⁶

Då Diskrimineringsombudsmannen (DO) under 2014 gick igenom samtliga ärenden som inkommit till DO relaterat till funktionsnedsättning som diskrimineringsgrund, visade det sig att många anmälningar rörde arbetsmarknaden. Flera ärenden berör upplevelse av diskriminering vid provanställningar där möjligheten finns att avbryta anställningar utan att orsak behöver anges. Anmälningarna handlar om upplevelsen av att anställningar avbryts på grund av personens funktionsnedsättning. Också i rekryteringsprocessen finns

²⁰⁴ Rådhusgruppen City (2016) Arbetsmarknadens parter och arbetet med funktionshindersfrågor

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ SCB (2016) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015

individer som upplever sig diskriminerade genom att arbetsgivare inte anställer eller avbryter rekryteringsprocesser då funktionsnedsättningen blir känd eller uppmärksammas.²⁰⁷

Förändringar i fördelning av de ekonomiska stöden

Olika former av ekonomiska stöd

I systemen för ekonomisk trygghet, det vill säga de förmåner som ges och betalas ut av Försäkringskassan, finns det förmåner som specifikt vänder sig till personer med funktionsnedsättning. Exempel på sådana förmåner är aktivitetsersättning och sjukersättning. Det finns även förmåner, liksom sjukpenning och arbetsinriktad rehabilitering, där de som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom ingår.

Allt fler mottar aktivitetsersättning

Aktivitetsersättningen betalas ut av Försäkringskassan och beviljas de som är i åldrarna 19-29 år och som av medicinska skäl har fått sin arbetsförmåga nedsatt med minst en fjärdedel under minst ett år.

Under strategiperioden har antalet personer som nybeviljats aktivitetsersättning ökat. Under 2014 var det 8 400 personer som nybeviljades aktivitetsersättning, att jämföra med 6 600 personer 2011. Fram till 2015 har antalet personer inom förmånen ökat med närmare 7 000 personer. Det är vanligare att män beviljas aktivitetsersättning än kvinnor.²⁰⁸ Orsaker till denna utveckling behöver utredas ytterligare.

Aktivitetsersättningen riskerar att skapa inlåsnings effekter för de som tar del av ersättningen, det visar bland annat Riksrevisionens granskning av ersättningen från 2015. Riksrevisionens övergripande slutsats av granskningen är att syftet och målet med aktivitetsersättningen om ett aktivt förhållningssätt för unga med nedsatt arbetsförmåga, inte uppnås. Bland de som lämnar aktivitetsersättningen går sex av tio vidare till permanent sjukersättning vid 30 års ålder. Riksrevisionen pekar i granskningen ut brister i

²⁰⁷ Diskrimineringsombudsmannen (2014) Mötas av hinder – en analys av upplevelser av diskriminering som har samband med diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning

²⁰⁸ Försäkringskassan (2015) Socialförsäkringen i siffror 2011 ,2012, 2013, 2014 ,2015

aktivitetsersättningen, såsom till exempel bristande samordning hos myndigheter och problematiska incitamentsstrukturer.²⁰⁹

Ökat antal personer med sjukpenning

Sjukpenningen är en förmån för personer som på grund av sjukdom har en nedsatt arbetsförmåga.

Antalet personer med sjukpenning har ökat med 16 procent under strategiperioden. Utvecklingen har därmed vänt jämfört med perioden 2002–2010, då antalet mottagare av sjukpenning minskade på grund av ändrade regler.²¹⁰

Kvinnor utgör majoriteten av mottagare av sjukersättning med 64 procent av alla mottagare.

Allt färre får sjukersättning

Sjukersättningen utgår ifrån att individen har en stadigvarande nedsatt arbetsförmåga, det vill säga för all överskådlig framtid. Förmånen riktar sig till personer i åldern 30–64 år.

Under 2008 ändrades reglerna för nybeviljande av sjukersättning vilket bidrog till att mottagarna av ersättningen blev färre. Det är vanligare att kvinnor mottar sjukersättning än att män gör det, tre av fem mottagare är kvinnor.²¹¹

Högre ersättningsnivåer bland kvinnor

Inom både aktivitets- och sjukersättningen är det vanligare att kvinnor har en inkomst över garantinivå eller en inkomstrelaterad ersättning jämfört med män. Det betyder att kvinnor generellt mottar en högre ersättning än män.²¹²

Ersättningen bygger på mottagarens tidigare inkomst och är därför beroende av om mottagaren har förvärvsarbetat innan ersättningen beviljas. Statistik från Försäkringskassan visar att mottagare av

²⁰⁹ Riksrevisionen (2015) Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?

²¹⁰ Försäkringskassan (2015) Socialförsäkringen i siffror 2015

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid.

aktivitetsersättningen många gånger inte har haft möjlighet att bygga upp ett försäkringsskydd genom förvärvsarbete innan de mottar ersättningen. Detta innebär att de flesta mottagare endast beviljas garantiersättning, vilket är aktivitetsersättningens miniminivå.²¹³ När det gäller aktivitetsersättningen är en möjlig orsak till ersättningskillnaden att en högre andel män mottar aktivitetsersättning i unga år.

Att fler män mottar ersättning på miniminivå tyder på att männen inom aktivitets- och sjukersättningen generellt har en svagare förankring på arbetsmarknaden jämfört med kvinnor, innan dess att ersättningarna beviljats. Detta stämmer väl överens med statistiken från de arbetsmarknadspolitiska programmen som visar att kvinnor i högre grad återfinns i rehabiliterande insatser medan män i högre utsträckning mottar arbetslivsintroducerande insatser. Detta kan kopplas till att den generella utbildningsnivån bland kvinnor är högre än bland männen vilket kan vara en av orsakerna till att kvinnor i högre utsträckning är etablerade på arbetsmarknaden.

Fler har psykiska diagnoser i ersättningssystemen

Inom såväl aktivitetsersättningen, sjukpenningen och sjukersättningen har antalet personer med psykiska diagnoser ökat markant under strategiperioden. Detta är också den vanligaste grunden för beviljande inom de tre ersättningssystemen.

Försäkringskassans statistik visar att andelen personer med psykisk diagnos inom sjukpenningen som återgår till arbete är lägre jämfört med personer med andra typer av funktionsnedsättningar. Mot bakgrund av att andelen personer med psykiska diagnoser inom sjukpenningen ökar, kan detta delvis förklara att längre sjukfall har ökat under strategiperioden.²¹⁴

²¹³ Försäkringskassan (2015) Socialförsäkringen i siffror 2015

²¹⁴ Ibid.

Individuella stöd

Individuella stöd är en förutsättning för många personer med funktionsnedsättning för att kunna delta i samhällslivet på lika villkor som andra. För personer med omfattande och varaktig funktionsnedsättning kan särskilda stöd- och serviceinsatser beviljas enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Syftet med dessa insatser är att förbättra levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning och främja full delaktighet i samhällslivet.

För personer med funktionsnedsättning som inte anses uppfylla kriterierna för att beviljas assistansersättning eller insatser enligt LSS kan liknande insatser med stöd av reglerna om annat bistånd i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) bli aktuella.

Utöver detta innefattar socialförsäkringssystemet även socialförsäkringar såsom handikappersättning och vårdbidrag²¹⁵, assistansersättning²¹⁶, bilstöd²¹⁷ och aktivitetersättning och sjukersättning²¹⁸.

Fler personer med personlig assistans och assistansersättning

Under strategiperioden har det skett en ökning både i andelen personer som får assistansersättning²¹⁹ och personlig assistans enligt LSS. Från 2011 till 2015 ökade antalet personer som beviljades personlig assistans med 14 procent. Andelen personer som beviljades personlig assistans i gruppen som beviljades något stöd enligt LSS steg från tre till fyra

²¹⁵ Lagen om handikappersättning och vårdbidrag (1998:703)

²¹⁶ Socialförsäkringsbalken (2010:110)

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Förordning om sjukersättning och aktivitetersättning (2002:986)

²¹⁹ Försäkringskassans statistik om assistentersättning

procent. Av dessa har 76 procent beviljats assistans över 20 timmar per vecka.²²⁰

Socialstyrelsen menar att ökningen av antalet personer som blir beviljade personlig assistans kan bero på att personer som har fått sin assistansersättning indragen på Försäkringskassan istället beviljas personlig assistans. Av de 1 000 personer som har fått sin assistansersättning indragen sedan 2008 har 50 procent beviljats personlig assistans genom LSS, men med färre timmar än tidigare. Istället fick 15–20 procent hemtjänst enligt SoL. Resterande 20 procent fick varken hemtjänst eller personlig assistans och det är okänt vilket stöd de får idag.²²¹

Regeringen har nyligen gett en utredare i uppdrag att analysera assistansersättningen i socialförsäkringsbalken (SFB) och delar av LSS. Syftet med uppdraget är att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS samt att lagstiftningen ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Utredningen ska redovisas till regeringen 1 oktober 2018.²²²

Ojämlikheter och brister inom LSS-insatser

Fler män än kvinnor får stöd enligt LSS

Trots att andelen kvinnor som uppger att de har en funktionsnedsättning är högre än andelen män²²³ är det en större andel män än kvinnor som har insatser enligt LSS. År 2014 var andelen män 58 procent och andelen kvinnor 42 procent. Skillnaderna är störst bland barn och unga där

²²⁰ Socialstyrelsen (2015) Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2014

²²¹ Socialstyrelsen (2015) Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS, tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans

²²² Socialdepartementet (2016) Kommittédirektiv. Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning

²²³ SCB (2015) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2014

andelen pojkar var 63 procent. Skillnaderna är störst inom insatserna avlösarservice, korttidsvistelse, korttidsstillsyn och barnboende.²²⁴

En orsaksförklaring är enligt Socialstyrelsen att vissa diagnoser är vanligare hos män än kvinnor, exempelvis utvecklingsstörning och autism och att detta är den största personkretsen som LSS utgår från. Detta kan leda till att kvinnor inte får samma tillgång till stöd.²²⁵ En annan förklaring kan vara att flickor med autism inte upptäcks förrän senare i livet.²²⁶

Män beviljas individuellt stöd för högre kostnader än kvinnor

Flera utredningar visar att trots att andelen kvinnor som får individuellt stöd är större än andelen män är kostnaderna för männens stöd i många fall högre än kvinnornas. Boverket konstaterade 2015 att 61 procent av bostadsanpassningsåtgärderna gick till kvinnor. Samtidigt är kostnaderna för bostadsanpassningarna som beviljas män högre. Medan medelkostnaden i ärenden för kvinnor låg på 12 900 kr var medelkostnaden för män 17 500 kr.²²⁷

Liknande uppgifter finns rörande kostnader för hjälpmedel. I en kartläggning utförd av Örebro läns landsting konstateras att en högre andel kvinnor förskrivs förflyttningshjälpmedel än män. År 2012 förskrevs 61 procent av rollatorerna och 60 procent av de manuella rullstolarna till kvinnor. När det gäller eldrivna rullstolar med manuell styrning förskrevs 58 procent till män. Den genomsnittliga kostnaden för förflyttningshjälpmedel var 4 133 kr för män och 3 660 kr för kvinnor.²²⁸

Fortsatt långa väntetider till insatser enligt SoL och LSS

I de fall kommuner inte verkställer beslut enligt SoL och LSS inom tre månader ska det rapporteras till Inspektionen för vård och omsorg

²²⁴ Socialstyrelsen (2016) Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Kopp, S. & Gillberg, C. (2003) Flickor med neuropsykiatriska problem

²²⁷ Boverket (2015) Bostadsanpassningsbidragen 2015

²²⁸ Örebro (2014) Jämställdhetsintegrerad budgetprocess i kommuner och landsting

(IVO).²²⁹ IVO:s uppföljning av beslut som inte har verkställts visar att kommunerna vid inledningen av strategiperioden hade särskilt svårt att verkställa beslut rörande kontaktperson enligt LSS och SoL samt bostad med särskild service enligt LSS. Under strategiperioden har det skett en minskning i andelen beslut som inte har verkställts inom tre månader. Verkställigheten utifrån SoL har minskat med 20 procent mellan 2012 och 2015 och med 15 procent under motsvarande period utifrån LSS.²³⁰

Samtidigt visar IVO:s uppföljning av väntetider att det inte har skett någon positiv utveckling under strategiperioden. När det gäller insatser utifrån SoL är väntetiderna längst kring insatserna kontaktperson och särskilt boende. Andelen som får vänta mer än tio månader på att få sin insats verkställd har legat på 26 procent under hela strategiperioden. Andra insatser enligt LSS med lång väntetid är bostad med särskild service och kontaktperson. Här har också väntetiden ökat under strategiperioden.

Både Socialstyrelsen och IVO pekar ut brist på resurser och brist i planering av bostäder som orsaker till de långa väntetiderna. Detta i kombination med komplicerade byggprocesser som kommunerna själva inte har rådighet över försvårar kommunernas möjlighet till att fatta beslut.²³¹ För att komma till rätta med problemet, menar Socialstyrelsen, behöver kommunerna ha bättre framförhållning i sitt arbete. Socialstyrelsen menar vidare att kommunernas socialtjänstverksamhet varken kan eller har tillräckliga redskap för att ensamma styra utvecklingen i rätt riktning. Därför är det viktigt att utveckla ett samarbete med kommunernas byggnadsnämnder eller liknande för att kunna åstadkomma förändring.²³²

IVO framhåller också att en orsak till de långa väntetiderna är att personer i högre utsträckning än tidigare vill kunna välja sitt boende. När det gäller insatser som kontaktperson eller kontaktfamilj menar IVO

²²⁹ Rapporteringsskyldigheten infördes den 1 juli 2006 i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och den 1 juli 2008 i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

²³⁰ Socialstyrelsen (2016) Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin Slutrapport

²³¹ Inspektionen för vård och omsorg (2014) Hur länge ska man behöva vänta?

²³² Socialstyrelsen (2016) Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin Slutrapport

att orsaken till de långa väntetiderna främst ligger i svårigheter att matcha individer och att kommunerna i dessa fall är beroende av insatser från det civila samhället.²³³

LSS-insatser är geografiskt ojämlika

Insatser enligt LSS är inte likvärdiga i landet. Socialstyrelsen har genomfört en kartläggning där de analyserar ledsagarservice, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna och personlig assistans. Socialstyrelsen konstaterar att hälften av landets kommuner har lokala riktlinjer för insatser. Insatsen med störst lokala skillnader är ledsagarservice. Olikheterna rör främst var kommunerna beviljar insatsen, vem som svarar för ledsagarens omkostnader och vad som ingår i personlig service. I granskningen framkommer det även att riktlinjer inte alltid uppdateras regelbundet och att en av fyra riktlinjer är mer än fyra år gammal.²³⁴

Socialstyrelsens visar i sina öppna jämförelser att det finns stora geografiska variationer i hur kommuner arbetar med stöd till personer med funktionsnedsättning enligt LSS. Uppföljningen visar exempelvis att vissa kommuner följer upp alla beslut om bostad med särskild service inom ett år medan andra kommuner inte följer upp något sådant beslut inom ett år. Det finns även stora skillnader mellan kommunerna när det gäller verkställighetstider för insatser enligt LSS. Exempelvis varierar den genomsnittliga verkställighetstiden från beslut till insats om särskild boende enligt LSS från noll till hundratals dagar mellan olika kommuner.²³⁵ Orsakerna till de stora variationerna i kommunernas verksamhet är oklara och skulle behöva studeras ytterligare.

Bristfällig kunskap bland personal

Det är viktigt att arbetet inom funktionshindersomsorgen utförs av personal med tillräcklig kompetens. Socialstyrelsens kartläggningar visar däremot att två av tre kommuner uppskattar att endast hälften av all baspersonal inom bostad med särskild service och korttidsvistelse når

²³³ Inspektionen för vård och omsorg (2014) Hur länge ska man behöva vänta?

²³⁴ Socialstyrelsen (2015) Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS, delredovisning av regeringsuppdrag

²³⁵ Socialstyrelsen (2016) Öppna jämförelser

upp till Socialstyrelsens rekommendationer.²³⁶ Andelen är ännu lägre inom ledsagarservice, där andelen är runt 19 procent.²³⁷ Andelen inom personlig assistans som når upp till rekommendationerna är 40 procent.²³⁸

Fler kommuner tillhandahåller information om LSS

Under strategiperioden har allt fler kommuner information i olika format om LSS. Det handlar exempelvis om att fler kommuner tillhandahåller information på lättläst svenska, teckenspråk, talad information eller i textfil. Socialstyrelsen konstaterar även en positiv utveckling kring tillgänglig information till socialpsykiatrins grupper, även om utveckling går långsamt.²³⁹

Färre kommuner bedriver uppsökande verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning

Samtidigt har andelen kommuner som uppger att de har en funktion för uppsökande verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning sjunkit under strategiperioden. Socialstyrelsen konstaterar att detta är anmärkningsvärt då socialtjänstlagen reglerar att kommunerna ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden.²⁴⁰

²³⁶ Socialstyrelsen (2014) Kunskap för personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning

²³⁷ Socialstyrelsen (2015) Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS, delredovisning av regeringsuppdrag

²³⁸ Socialstyrelsen (2015) Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS, tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans

²³⁹ Socialstyrelsen (2016) Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin Slutrapport

²⁴⁰ Ibid.

Könsskillnader inom handikappersättning och vårdbidrag

Större andel kvinnor får handikappersättning

Handikappersättning kan beviljas personer mellan 19 och 65 år med anledning av hjälpbehov eller merkostnader till följd av en funktionsnedsättning. Storleken på handikappersättningen beror på hur stort hjälpbehovet och merkostnaderna är.²⁴¹

Tabell 17. Antal mottagare av handikappersättning 19–69 år 2011–2014

Mottagare	2011	2012	2013	2014
Samtliga	51 258	51 391	52 171	52 517
Flickor	26 753	26 726	26 961	27 115
Pojkar	24 505	24 665	25 210	25 402

Källa: Försäkringskassan

Antalet mottagare av handikappersättning har ökat något under strategiperioden. Från 2011 till 2014 har det skett en ökning från 51 258 till 52 517 personer.

Andelen kvinnor som mottar handikappersättning är något högre än andelen män och har legat runt 52 procent under mätperioden.

Pojkar överrepresenterade vid beviljat vårdbidrag

Vårdbidraget är till för föräldrar med barn som är i behov av särskild tillsyn eller vård orsakad av sjukdom eller funktionsnedsättning under minst sex månader till och med juni månad det året barnet fyller 19 år.²⁴²

²⁴¹ Lag om handikappersättning och vårdbidrag (1998:703)

²⁴² Lag om handikappersättning och vårdbidrag (1998:703)

Tabell 18. Antal mottagare 0–19 år av vårdbidrag 2011–2014

Mottagare	2011	2012	2013	2014
Samtliga	46 794	49 660	52 538	55 947
Flickor	16 204	17 009	17 848	18 825
Pojkar	30 590	32 651	34 690	37 122

Källa: Försäkringskassan

Antalet beviljade vårdbidrag tycks ha ökat under hela strategiperioden. Mellan 2011 och 2014 ökade antalet beviljade vårdbidrag med nära 20 procent.

Två av tre barn med vårdbidrag är pojkar. Försäkringskassans statistik visar även att den största andelen barn med vårdbidrag ingår i diagnosgruppen psykisk ohälsa. 2012 hade 60 procent av alla barn med vårdbidrag psykisk ohälsa. Då statistiken visar att flickor med psykisk ohälsa med vårdbidrag diagnostiserades senare än pojkarna är det troligt att könsfördelningen av vårdbidragen är kopplad till den eventuella underdiagnostiseringen av flickor med ADHD som har diskuterats tidigare.²⁴³

²⁴³ Kopp, S. & Gillberg, C. (2003) Flickor med neuropsykiatriska problem

Hälsa och levnadsvanor

Utifrån Folkhälsomyndighetens modell för folkhälsans utveckling finns 11 målområden som grupperar hälsans bestämningsfaktorer. Dessa faktorer handlar exempelvis om biologiska faktorer, relationer, levnadsvanor och samhällsfaktorer som påverkar människors hälsa. Bestämningsfaktorerna kan avse olika nivåer som strukturer, livsvillkor, levnadsvanor och sociala nätverk och relationer och dessa påverkar varandra.²⁴⁴ Orsaker till ohälsa behöver därför inte vara kopplade direkt till individen utan kan ligga på samhällsnivå.

Den uppföljning och analys som beskrivs i denna rapport visar att personer med funktionsnedsättning har sämre levnadsvillkor och lägre delaktighet inom samtliga granskade samhällsområden. Personer med funktionsnedsättning har exempelvis sämre ekonomiska villkor, delaktighet på arbetsmarknaden och utbildningsnivå. Dessa förutsättningar påverkar också människors levnadsvanor och sociala delaktighet, som i sin tur är viktiga bestämningsfaktorer för hälsan.

Den upplevda hälsan är sämre

Folkhälsomyndighetens folkhälsoenkät Hälsa på lika villkor undersöker den självskattade hälsan bland kvinnor och män i åldern 16–84 år med respektive utan funktionsnedsättning.

Bland personer med funktionsnedsättning anger 45 procent att deras hälsa är bra eller mycket bra jämfört med 82 procent i övrig befolkning. Även om skillnaden mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning fortsatt är stor, så har den minskat under strategiperioden. Bland personer med funktionsnedsättning har andelen som upplever bra eller mycket bra hälsa ökat med omkring fyra procentenheter från 2010/2011 till 2014/2015 medan det inte skett någon signifikant förändring bland övrig befolkning.²⁴⁵

²⁴⁴ Folkhälsomyndigheten (2016) www.folkhalsomyndigheten.se

²⁴⁵ Folkhälsomyndigheten (2015) Nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor

Sämst upplevd hälsa bland kvinnor och äldre

Män med funktionsnedsättning upplever sin hälsa som bättre än kvinnor med funktionsnedsättning. Skillnaden i upplevd hälsa bland män och kvinnor med funktionsnedsättning har ökat under strategiperioden. Männens förbättrade hälsa är det som till största del gör att resultatet för gruppen personer med funktionsnedsättning som helhet har förbättrats.²⁴⁶

Det är vanligare att yngre personer upplever sin hälsa som bra jämfört med äldre. Det gäller både bland personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning.²⁴⁷

Detta framgår också i Folkhälsomyndighetens undersökning bland barn i åldrarna 11, 13 och 15 år. Bland barn med funktionsnedsättning upplever runt 86 procent att deras hälsa är bra eller mycket bra jämfört med runt 93 procent bland övriga barn.²⁴⁸

Samtidigt är förekomsten av psykiska besvär såsom oro eller ångslan stor bland ungdomar. Socialstyrelsen genomförde 2013 en studie som undersökte hur det har gått för ungdomar som rapporterade psykiska besvär såsom oro och ångest, jämfört med dem som inte har sådana besvär. Resultaten visar att självrapportering av psykiska besvär är ett varningstecken för senare psykisk sjukdom, ökad risk för självmordsförsök eller övriga skador och olyckor. Studien visar också att det finns ett samband mellan tidiga självrapporterade psykiska besvär och senare problem med försörjning och familjebildning.²⁴⁹

Ohälsa bland personer med funktionsnedsättning kopplad till ekonomi, utbildning och socialt deltagande

I sin rapport Onödig ohälsa – hälsoläget för personer med funktionsnedsättning konstaterar Statens folkhälsoinstitut 2008 att ohälsan bland personer med funktionsnedsättning är betydligt större än vad funktionsnedsättningen i sig medför. Att personer med

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Folkhälsomyndigheten (2015) Skolbarns hälsovanor 2013/14

²⁴⁹ Socialstyrelsen (2013) Psykisk ohälsa bland unga

funktionsnedsättning har lägre utbildningsnivå, sämre ekonomi och lägre socialt deltagande har således en negativ effekt på den upplevda hälsan. Folkhälsoinstitutet fastställer att en stor del av ohälsan är kopplad till bestämningsfaktorer som brist på inflytande, ekonomi, diskriminering och tillgänglighetsbrister. Om dessa faktorer skulle förbättras skulle den dåliga hälsan kunna minska med en tredjedel enligt dåvarande Folkhälsoinstitutet.²⁵⁰

Analysen bekräftas också av Folkhälsomyndigheten utifrån senare statistikunderlag. Folkhälsomyndigheten menar att det finns områden som skulle kunna belysas och där fler insatser skulle kunna göras för att förbättra hälsan. De nämner exempelvis förbättrade ekonomiska villkor genom bättre förutsättningar för delaktighet på arbetsmarknaden, främjande av tillgänglighet och socialt deltagande samt förebyggande arbete mot kränkande bemötande.²⁵¹

Mindre vanligt att vara fysiskt aktiv

Bland personer med funktionsnedsättning är det mindre vanligt att vara fysiskt aktiv jämfört med övriga befolkningen. Bland personer med funktionsnedsättning, 16–84 år, är 55 procent fysiskt aktiva jämfört med 68 procent bland övrig befolkning. Andelen har inte förändrats under strategiperioden vare sig bland personer med funktionsnedsättning eller bland övrig befolkning.²⁵²

Det är också vanligare att personer med funktionsnedsättning har en stillasittande fritid jämfört med övriga befolkningen. Bland personer med funktionsnedsättning, 16–84 år, har 25 procent en stillasittande fritid jämfört med 11 procent bland övrig befolkning. Bland personer med funktionsnedsättning har andelen personer med stillasittande fritid inte

²⁵⁰ Statens folkhälsoinstitut (2008) Onödig ohälsa – Hälsoläget för personer med funktionsnedsättning

²⁵¹ Folkhälsomyndigheten (2016) Slutrapportering av regeringsuppdrag inom ramen för "En strategi för genförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016"

²⁵² Folkhälsomyndigheten (2015) Nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor

förändrats under strategiperioden. Den har däremot ökat bland övrig befolkning.²⁵³

Kvinnor och män är fysiskt aktiva eller har en stillasittande fritid i liknande utsträckning, både bland personer med funktionsnedsättning och bland övrig befolkning. Det är vanligast att unga är fysiskt aktiva både bland personer med funktionsnedsättning och bland övrig befolkning. Skillnaden mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning ökar med åldern och är störst bland äldre. Detta samband finns också gällande stillasittande fritid.²⁵⁴

Personer med rörelsenedsättning, långvarig sjukdom och svår ångest minst fysiskt aktiva

Den fysiska aktiviteten skiljer sig åt mellan olika grupper med funktionsnedsättning. Bland personer med en syn- eller hörselnedsättning uppger över 60 procent att de tränar minst 30 minuter dagligen. Detta står i stor kontrast till personer med långvarig sjukdom där motsvarande siffra är 45 procent eller personer med svår ångest på 52 procent. Gruppen personer med rörelsenedsättning är med 28 procent gruppen där minst andel uppger att de tränar 30 minuter dagligen.²⁵⁵

Ojämlighet i fysisk aktivitet ökar med ålder

Bland barn med funktionsnedsättning, 11, 13 och 15 år gamla, tränar 39 procent utanför skoltid minst fyra gånger i veckan. Det är en lägre andel än bland övriga barn där andelen är 43 procent. Skillnaden i träning är dock betydligt mindre än bland äldre åldersgrupper.²⁵⁶ Detta tyder på att skillnaden i fysisk aktivitet mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning ökar med åldern.

Pojkar med funktionsnedsättning tränar i mindre utsträckning än övriga pojkar. Bland flickor finns ingen sådan statistiskt säkerställd skillnad. Vad könsskillnaderna bland barn beror på behöver studeras ytterligare men möjliga förklaringar kan vara att olika idrottsformer är olika väl

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Folkhälsomyndigheten (2015) Skolbarns hälsovanor 2013/14

anpassade för personer med olika förutsättningar och behov och att det är stora skillnader i andelen pojkar eller flickor som utövar dessa idrotter.²⁵⁷ En annan möjlig förklaring är att det finns normer kring idrottsutövandet som bygger på idrottande som ett uttryck för maskulinitet och som påverkar idrottandet bland pojkar med funktionsnedsättning.²⁵⁸

Bristande förutsättningar för idrottande

Tillgänglighet, ekonomi och aktivitetsutbud avgörande för idrottsutövandet

Bland personer med funktionsnedsättning i MFD:s undersökningspanel Rivkraft är den vanligaste orsaken till att inte motionera att de svarande upplever att de inte kan på grund av sin funktionsnedsättning. Samtidigt anger många att det är för dyrt eller att det inte finns aktiviteter som är tillgängliga för dem.²⁵⁹

Tillgängligheten till idrott är en central förutsättning för fysisk aktivitet bland personer med funktionsnedsättning. Att tillgängligheten till idrottsverksamheter brister har kartlagts tidigare.²⁶⁰ I Rivkraft nämns bristande fysisk tillgänglighet i lokaler, parfym i idrottslokaler samt elektroniska utrustning som påverkar personer med elöverkänslighet som hinder i tillgängligheten.²⁶¹

En annan möjlig förklaring är att personers ekonomiska förutsättningar avgör i vilken utsträckning de är fysiskt aktiva. Eftersom personer med funktionsnedsättning generellt har sämre ekonomiska förutsättningar än övrig

²⁵⁷ Riksidrottsförbundet (2013) Om personer med funktionsnedsättning och deras relation till motion och idrott

²⁵⁸ Ljunggren, Jens (1999). Kroppens bildning Fundberg, Jesper (2003) Kom igen gubbar! Om pojkfotboll och maskuliniteter Stier, Jonas (2005) Proffsliv och karriärslut - en sociologisk studie av identitet

²⁵⁹ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft idrott

²⁶⁰ Myndigheten för delaktighet (2015) Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken Hur är läget 2015?

²⁶¹ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft Idrott

befolkning kan detta vara en möjlig förklaring till skillnaderna i fysisk aktivitet. Att ekonomin är ett hinder uppger också många personer i Rivkraft.²⁶²

En liknande problematik finns också gällande idrottsutövande bland barn med funktionsnedsättning enligt Barnombudsmannen (BO). Intervjuade barn med funktionsnedsättning beskriver att de gärna skulle vilja vara mer aktiva men att det kan vara svårt att hitta aktiviteter som passar. Det kan exempelvis vara svårt för barn med kommunikationssvårigheter att vara med i en idrottsförening. Det kan också saknas mötesplatser och föreningar för barn och unga där de kan träffa andra med liknande förutsättningar.²⁶³

Personer med funktionsnedsättning efterfrågar anpassad idrottsverksamhet

Bland personer i Rivkraft önskar nästan hälften att det skulle finnas fler aktiviteter specialanpassade efter individens funktionsnedsättning. Var tredje deltagare i Rivkraft önskar att fler föreningar skulle anpassa sin verksamhet.²⁶⁴

En möjlig orsak till att personer med funktionsnedsättning önskar att fler föreningar behovsanpassar verksamheten är att idrott för personer med eller utan funktionsnedsättning idag organiseras inom ramen för Riksidrottsförbundet respektive Svenska Parasportförbundet. Uppdelningen i idrottsformer kan leda till att incitamenten för Riksidrottsförbundet att anpassa sin verksamhet för personer med funktionsnedsättning försvagas. Detta då personer med funktionsnedsättning i stor utsträckning kan utöva handikappidrott genom Parasportförbundet.

Få kommuner ställer krav vid bidragsgivning kopplat till idrott

Idrottsföreningar mottar bidrag och ekonomiskt stöd både från kommuner och från det statliga lokala aktivitetsstödet (LOK). Ett sätt att stärka idrottsföreningars anpassning av verksamhet är att ställa krav i den ordinarie bidragsgivningen. Detta är också ett inriktningsmål för idrottsområdet i strategin.

²⁶² Ibid.

²⁶³ Barnombudsmannen (2016) Respekt

²⁶⁴ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft Idrott

Bland svarande kommuner i MFD:s kommunuppföljning uppger endast 33 procent att de i enstaka eller samtliga bidrag ställer krav på tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning i sin ordinarie bidragsgivning till idrottsföreningar. Det är däremot vanligare att kommuner delar ut särskilda medel till idrottsföreningar för ökad tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Det har 39 procent av kommunerna gjort under 2015.²⁶⁵ När det gäller LOK-stödet saknas kunskap om och uppföljning av hur kravställandet utifrån tillgänglighet och delaktighet bedrivs.

Landsting och kommuner förskriver inte fritidshjälpmedel

Ett hinder för personer med funktionsnedsättning att vara mer fysiskt aktiva kan vara att de inte har tillgång till de hjälpmedel de behöver för att kunna utöva en idrott eller fritidsaktivitet.

Att bistå med sport- och fritidshjälpmedel faller inte inom de områden som landsting och kommuner ansvarar för. Däremot kan regelverket kring biståndet av fritidshjälpmedel se olika ut i olika landsting. I flera landsting finns generella skrivningar i regelverken om att inte landstingen eller kommunerna ansvarar för sport- och fritidshjälpmedel. I andra landstings generella regelverk står det specificerat att fritidshjälpmedel har låg prioritet eller att väntetiden är lång.

Utbudet kan även se olika ut för vuxna och barn. I Socialstyrelsens rapport Hjälpmedel i kommuner och landsting konstaterades att det i 16 av 20 landsting är möjligt att förskriva cykel till barn då det bedöms främja barnets utveckling. Förskrivningsmöjligheten gäller däremot inte för vuxna.²⁶⁶

Ett alternativ för individen kan då vara att anförskaffa fritidshjälpmedel privat eller att ansöka om medel att skaffa hjälpmedel för att kunna utöva en fritidssysselsättning, idrott eller aktivitet genom frivilligorganisationer eller stiftelser. Denna struktur riskerar att leda till ojämlika möjligheter till idrott- och fritidsutövande för personer med funktionsnedsättning. Då människor har olika ekonomiska

²⁶⁵ Myndigheten för delaktighet (2016) Kommunuppföljning

²⁶⁶ Socialstyrelsen (2016) Hjälpmedel i kommuner och landsting. En nationell kartläggning av regler, avgifter, tillgång och förskrivning.

förutsättningar och kompetens att navigera i olika finansieringsmöjligheter.

Olikheter i levnadsvanor

Ohälsosamma vanor vanligare bland personer med funktionsnedsättning

Ohälsosamma vanor är vanligare bland personer med funktionsnedsättning jämfört med befolkningen i övrigt. Det är till exempel vanligare att personer med funktionsnedsättning röker än att övrig befolkning gör det. Bland personer med funktionsnedsättning röker runt 15 procent dagligen jämfört med runt 9 procent bland övrig befolkning. Det är däremot mindre vanligt att ha en riskkonsumtion av alkohol, det har runt 13 procent bland personer med funktionsnedsättning jämfört med 16 procent bland övrig befolkning. Detta kan hänga samman med social delaktighet vilket kommer att tas upp senare i rapporten.²⁶⁷

Det är också mindre vanligt bland personer med funktionsnedsättning att äta frukt och grönt.²⁶⁸ Goda matvanor är bra för hälsan och välbefinnandet och är en förutsättning för en positiv hälsoutveckling. Goda matvanor, i kombination med framförallt fysisk aktivitet, kan förebygga en rad fysiska och psykiska hälsoproblem.²⁶⁹ Ohälsosamma vanor kan vara en bidragande orsak till att personer med funktionsnedsättning i större utsträckning har fetma, 21 procent jämfört med 12 procent bland övrig befolkning.²⁷⁰

Lägre social delaktighet bland personer med funktionsnedsättning

Bland personer med funktionsnedsättning har 34 procent ett lågt socialt deltagande jämfört med 15 procent bland övriga befolkningen.²⁷¹ Lågt socialt deltagande innebär att sällan eller aldrig delta i aktiviteter som

²⁶⁷ Folkhälsomyndigheten (2015) Nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Information på Folkhälsomyndighets webbplats 2016

²⁷⁰ Folkhälsomyndigheten (2016) Slutrapportering av regeringsuppdrag inom ramen för "En strategi för genförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016"

²⁷¹ Ibid.

exempelvis teater, bio, studiecirkel, demonstrationer eller privata fester. Det är också sedan tidigare känt att det bland personer med funktionsnedsättning är mindre vanligt att umgås med andra och att ha en nära vän.²⁷²

Bland barn i åldrarna 11, 13 och 15 år är det lika vanligt att barn med funktionsnedsättning träffar vänner efter skolan som att övriga barn gör det.²⁷³ I kvalitativa studier där barn med funktionsnedsättning intervjuas finns både barn med en aktiv fritid och med många vänner. Samtidigt berättar flera barn om en fritid utan både aktiviteter och vänner.²⁷⁴ ²⁷⁵ Bland unga med funktionsnedsättning, 16–25 år, upplever 20 procent att de har så mycket fritid att de inte vet vad de ska göra av den. Det är en dubbelt så stor andel som bland övrig befolkning där andelen är 10 procent.²⁷⁶

En möjlig orsak till att personer med funktionsnedsättning i lägre utsträckning än övrig befolkning är socialt delaktiga är den lägre delaktigheten i samhället i stort. I och med att personer med funktionsnedsättning i lägre utsträckning är delaktiga på arbetsmarknaden, i utbildning, kultur- och idrottsaktiviteter med mera, saknas ytor för att skapa sociala kontakter. För många är individuella stöd enligt LSS eller SoL såsom ledsagning, personlig assistans eller kontaktperson en förutsättning för den sociala delaktigheten.

Personer med funktionsnedsättning upplever större utsatthet

Det är vanligare att personer med funktionsnedsättning upplever att de har blivit utsatta för kränkande behandling än övrig befolkning. Folkhälsomyndigheten redovisar att bland personer med funktionsnedsättning, 16–84 år, uppger 27 procent att de har blivit det under de senaste tre månaderna jämfört med 16 procent bland övrig befolkning. Andelen som uppger att de blivit utsatta för kränkande

²⁷² Myndigheten för delaktighet (2014) Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken Hur är läget 2014?

²⁷³ Folkhälsomyndigheten (2015) Skolbarns hälsovanor 2013/14

²⁷⁴ Barnombudsmannen (2016) Respekt

²⁷⁵ Handisam (2014) Barn äger

²⁷⁶ Folkhälsomyndigheten (2015) Skolbarns hälsovanor 2013/14

behandling har inte förändrats under strategiperioden vare sig bland personer med funktionsnedsättning eller övrig befolkning. Kvinnor med funktionsnedsättning uppger i högre grad att de blivit utsatta för kränkande behandling än män och inte heller detta har förändrats under strategiperioden. Det är vanligast att unga, 16–29 år, blir utsatta jämfört med äldre. Andelen som uppger att de blir utsatta för kränkande behandling under 2014/2015 är 42 procent. Samma mönster finns även i övrig befolkning.²⁷⁷

Det är också vanligare att personer med funktionsnedsättning uppger att de har blivit utsatta för fysiskt våld än övrig befolkning. Fyra procent av personer med funktionsnedsättning, 16-84 år, uppger att de blivit utsatta för fysiskt våld under 2014/2015. Bland övrig befolkning är andelen strax över 2 procent. Under strategiperioden har inte upplevelsen av utsatthet för våld förändrats signifikant vare sig hos personer med funktionsnedsättning eller övrig befolkning.²⁷⁸

Andelen män och kvinnor som upplever att de har utsatts för fysiskt våld är ungefär lika stor bland kvinnor och män. Detta gäller bland gruppen personer med funktionsnedsättning såväl som bland befolkningen i övrigt. Unga, 16–29 år, är den åldersgrupp som blir mest utsatta för våld. Under 2014/15 har 8,1 procent bland unga med funktionsnedsättning blivit det jämfört med 1,4 procent bland äldre, 65–84 år. Ett liknande ålderssamband finns även i övrig befolkning.²⁷⁹

Däremot uppger en större andel män att de blivit utsatta för fysiskt våld på allmän plats medan en större andel kvinnor blivit utsatta för fysiskt våld i hemmet. Detta gäller såväl personer med funktionsnedsättning som befolkningen i övrigt. Andelen män som uppger att de blivit utsatta för fysiskt våld på allmän plats är 1,3 procent bland befolkningen i övrigt och 1,7 bland personer med funktionsnedsättning. Bland kvinnor är motsvarande siffra 0,3 procent bland befolkningen i övrigt och 0,7 procent bland personer med funktionsnedsättning. Andelen kvinnor som uppger att de blivit utsatta för våld i hemmet är 0,5 bland befolkningen i övrigt och 1,1 procent bland personer med funktionsnedsättning. Bland männen

²⁷⁷ Folkhälsomyndigheten (2016) Slutrapportering av regeringsuppdrag inom ramen för "En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016"

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

är andelen 0,3 bland befolkningen i övrigt och 0,7 procent bland personer med funktionsnedsättning.²⁸⁰

En konsekvens av upplevd utsatthet kan vara att man avstår från att gå ut ensam på grund av rädsla. Bland personer med funktionsnedsättning uppger 27 procent att de avstår från att gå ut jämfört med 19 procent bland övrig befolkning. Under strategiperioden har andelen som uppger att de inte går ut på grund av rädsla inte förändrats signifikant vare sig hos personer med funktionsnedsättning eller övrig befolkning. Däremot är det betydligt vanligare bland kvinnor med funktionsnedsättning att uppges att de avstår från att gå ut på grund av rädsla än bland män. Bland kvinnor med funktionsnedsättning är andelen 39 procent jämfört med 13 procent bland män. Ett liknande samband finns även bland övrig befolkning.²⁸¹

Upplevelser av kränkningar och hot kopplat till dålig hälsa

Det finns ett statistiskt samband mellan upplevd kränkande behandling eller upplevd utsatthet för eller hot om våld och dålig hälsa.²⁸² Att personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning än övrig befolkning blir utsatta kan vara en delförklaring till att personer med funktionsnedsättning i betydligt större utsträckning än övrig befolkning upplever sin hälsa som dålig. Utsattheten är också en möjlig delförklaring till att personer med funktionsnedsättning är mindre delaktiga i många delar av samhället jämfört med övrig befolkning.

Upplevelser av diskriminering i föräldraskap

I Diskrimineringsombudsmannens (DO) genomgång av ärenden som relaterar till diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning, berör flera ärenden föräldraskap. Flera personer upplever sig diskriminerade i synen på deras föräldraförmåga och att denna nedvärderas på grund av funktionsnedsättning. Flera ärenden berör socialtjänstens utredningar av föräldraförmåga vid barnutredningar, där personer upplever sig kränkta och diskriminerade. Exempelvis uppger en kvinna att hon upplever sig diskriminerad av socialtjänsten efter det att hon fått diagnosen lindrig

²⁸⁰ Folkhälsomyndigheten (2015) Nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor

²⁸¹ Folkhälsomyndigheten (2016) Slutrapportering av regeringsuppdrag inom ramen för "En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016"

²⁸² Ibid.

utvecklingsstörning och att detta påverkar hanteringen i omhändertagandet av hennes barn.²⁸³

²⁸³ Diskrimineringsombudsmannen (2014) Mötas av hinder

Vård och omsorg

Ojämlik vård för personer med funktionsnedsättning

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har alla lika rätt till vård och behandling oavsett ålder, kön, funktionsnedsättning med mera. Då hälsan i sig är ojämlik är det sjukvårdens ansvar att ge vård och omsorg efter behov. Socialstyrelsen har som en del av uppdraget som strategisk myndighet inom funktionshinderspolitiken genomfört flertalet uppföljningar av jämlikheten i vården för personer med funktionsnedsättning jämfört med övrig befolkning. I sin lägesrapport för 2016 visar Socialstyrelsens på en stor ojämlikhet i vården. Personer med funktionsnedsättning som har sjukdomar som bröstcancer, hjärtinfarkt, stroke eller diabetes har en ökad dödlighet jämfört med övrig befolkning. Exempelvis löper personer med LSS-insatser mer än dubbelt så stor risk att dö i bröstcancer jämfört med andra bröstcancerpatienter.

En orsak till ojämlikheten är att kvinnor med LSS-insatser blir diagnostiserade i ett senare skede än andra, vilket enligt Socialstyrelsen minskar möjligheterna till effektiva vårdinsatser. Vården är även ojämlik när det gäller hjärtinfarkter. Bland personer med LSS-insatser som tillhör personkrets 1 och 3 får endast ungefär hälften rekommenderade vårdåtgärder jämfört med övriga hjärtinfarktpatienter.²⁸⁴

Det saknas fortfarande kunskap, uppföljning och analys om vad ojämlikheterna i vården beror på och hur de kan åtgärdas. Uppföljning saknas också kring hur ojämlikheten i vården ser ut på regional nivå.²⁸⁵

Högre andel barn på LSS-boenden förskrivs med psykofarmaka

En högre andel barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning har en psykiatrisk diagnos jämfört med befolkningen i övrigt. Förekomsten av depression, ångest och ADHD är uppemot tio gånger högre hos barn med intellektuell funktionsnedsättning jämfört med barn i övriga befolkningen. Förekomsten är även högre bland flickor än bland pojkar. Bland barn i åldern 13–17 år som bor på LSS-boende är det tre gånger så

²⁸⁴ Socialstyrelsen (2016) Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin

²⁸⁵ Ibid.

många flickor som pojkar som har fått diagnosen schizofreni och dubbelt så många som har fått diagnosen depression.²⁸⁶

Samtidigt är det vanligt med psykofarmaka bland barn och unga med funktionsnedsättning i LSS-boende. Socialstyrelsen konstaterar i sin lägesrapport för 2016 en förhöjd förskrivning av psykofarmaka bland personer med LSS-insatser tillhörande personkrets 1. I gruppen ingår personer med intellektuell funktionsnedsättning såsom utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.²⁸⁷

Granskningen visar att det är vanligt att barn och unga med funktionsnedsättning behandlas med psykofarmaka under en lång period. Omkring 50 procent av 13–17-åringarna och 60 procent av 18–24-åringarna i LSS-boende har en långvarig förskrivning av psykofarmaka. Samtidigt visar granskningen att en hög andel barn förskrivs psykofarmaka utan samtidig diagnos. Exempelvis behandlas 28 procent av pojkar, 13-17 år, med antipsykotiska läkemedel trots att endast 0,8 procent har en psykos- eller schizofrenidiagnos.²⁸⁸

Detta är påfallande då medicinering vid tillstånd utöver akuta manier och schizofreni, till exempel utagerande och aggressivt beteende eller bristande impulskontroll, endast rekommenderas behandling under kort tid. Det är känt att längre perioder av medicinering riskerar att leda till allvarliga biverkningar såsom parkinsonism, metabola biverkningar eller förhöjt blodtryck. Barn och unga är dessutom känsligare för att utveckla biverkningar än vuxna.²⁸⁹

Funktionsnedsättning orsak till diskriminering i vården

Diskrimineringsombudsmannen (DO) visar i sin rapport Rätten till sjukvård på lika villkor att personer med funktionsnedsättning kan mötas av diskriminerande bemötande i vården på grund av sin funktionsnedsättning. En person med psykisk funktionsnedsättning kan

²⁸⁶ Socialstyrelsen (2016) Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2016

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Ibid.

reduceras till sin ”normavvikelse”, vilken leder till att de somatiska symptomen tolkas som konsekvenser av den psykiska funktionsnedsättningen.²⁹⁰

DO pekar på strukturella orsaker, såsom etablerade regelverk, normsystem och maktstrukturer. De bakomliggande orsakerna tros dock vara slentrianmässiga handlingar baserade på förutfattade uppfattningar om olikheter. Dessa diskriminerande strukturer påverkar tillgången till adekvat hälso- och sjukvård och får således konsekvenser för individen. Ett exempel är dagens vårdssystem som belönar många och korta patientmöten. Detta gör vissa patientgrupper ”mindre lönsamma”, såsom personer med psykiska funktionsnedsättningar som kan behöva fler och längre läkarkontakter för att klara sin fysiska medicinering och behandling. Det gäller även personer som behöver hörseltolk vilket kan göra att besöket tar längre tid.²⁹¹

För att nå jämlik vård menar DO att aktörer inom vården särskilt bör uppmärksamma detta genom att analysera diskrimineringsanmälningar, bemötanderapporteringar, felbehandlingar, kötider och behandlingsmetoder kopplat till olika grupper av vårdtagare, då det gäller standardprocedurer och vårdprogram.²⁹²

Bristande delaktighet och inflytande

Individens rätt till inflytande och delaktighet i sin vård fastslås i patientlagen.²⁹³ Enligt patientlagen (2014:821) ska den information som patienten får om sina hjälpmedel vara anpassad till mottagarens ålder, mognad, erfarenhet, språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar. Den som ger informationen ska försäkra sig om att mottagaren förstår innebörden av det som har kommunicerats. Patienten har även rätt att själv välja det kommunikationsalternativ hen föredrar.

Studier visar däremot att personer med funktionsnedsättning ges däremot inte alltid tillfälle att utnyttja sin rätt till delaktighet över sin

²⁹⁰ Diskrimineringsombudsmannen (2012) Rätten till sjukvård på lika villkor

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Ibid.

²⁹³ Patientlagen (2014:821)

vård. Socialstyrelsen konstaterar att 88 procent av hjälpmedelscentralernas förskrivare eller hjälpmedelskonsulenter har fått utbildning om skrivelserna i patientlagen.²⁹⁴

Däremot påpekar många verksamhetschefer att de upplever otydligheter i att tolka patientlagen. I sin uppföljning av patientlagen konstaterade Myndigheten för vård- och omsorgsanalys att av de 11 procent som i undersökningen uppger att de har en funktionsnedsättning är det 70 procent som upplever att de alltid eller ibland får information om möjligheten att välja hjälpmedel och informeras om vilka hjälpmedel de kan få. Tio procent uppger att de inte har varit delaktiga i valet av hjälpmedel.²⁹⁵

Valfrihet bidrar inte till jämlik vård

Sedan januari 2009 har vårdgivare enligt lagen om valfrihetssystemet (2008:962) (LOV) rätt att etablera sig inom primärvården med offentlig ersättning. Medborgare har i sin tur rätt att välja vård, stöd och service.

Socialstyrelsen konstaterar i en uppföljning att valfrihetssystemet i sig inte garanterar en jämlik vård. För det första förutsätter systemet att medborgarna gör aktiva och välinformerade val. Detta förutsätter att alla vårdtagare vill och kan göra aktiva val. För vårdtagare med nedsatt beslutsförmåga tillämpar kommuner vanligen sitt ickevals-alternativ, vilket inte utgår från individens behov. Valet baseras då istället på den ordning som gäller i kommunen om någon avstår från att välja utförare.²⁹⁶

Valmöjligheterna kan också vara begränsade, exempelvis beroende på utbudet i boendeorten eller andra faktorer såsom ålder, socioekonomisk bakgrund och utbildningsnivå.^{297 298} Statistik visar att ju äldre vårdtagare är desto färre aktiva vårdval gör de.²⁹⁹ Det är möjligt att

²⁹⁴ Socialstyrelsen (2015) Uppdrag inom hjälpmedelsområdet, del- och slutredovisning av vissa uppdrag 1 oktober 2015

²⁹⁵ Myndigheten för vårdanalys (2015) Patientlagen i praktiken - en baslinjemätning

²⁹⁶ Socialstyrelsen (2015) Stimulansbidrag LOV. Slutrapport 2011-2014

²⁹⁷ SKL (2010) Vad vet vi om kundval?

²⁹⁸ Riksrevisionen (2014). Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?

²⁹⁹ Fyson, Rachel and Cromby, John (2013). Human rights and intellectual disabilities in an era of choice

nedsatt funktionsförmåga, exempelvis intellektuell funktionsnedsättning, påverkar förutsättningarna för en individ att agera som kund på en marknad.

En forskargrupp från Högskolan i Halmstad konstaterar att det saknas forskning och därmed kunskap om hur valfrihetssystemet inom primärvården fungerar i relation till sitt syfte att öka individens inflytande över sin vård, för personer med intellektuell funktionsnedsättning.³⁰⁰

Brister i tillgängligheten till vård och omsorg

Det råder brister i den fysiska tillgängligheten vid en många socialkontor och vårdcentraler. När Socialstyrelsen 2010 granskade tillgängligheten på socialkontor och vårdcentraler kom man fram till att nästan alla socialkontor och vårdcentraler hade framkomliga vägar till huvudentré och en entré som rullstolsburna kunde ta sig in genom på egen hand. Däremot var det ovanligt att verksamheterna hade hörselteknisk utrustning tillgänglig. Dessutom hade endast ett av tre socialkontor och en av tio vårdcentraler rutiner för att vid behov anlita teckenspråkstolkare.³⁰¹

Kultur och medier

Lägre delaktighet i kulturlivet bland personer med funktionsnedsättning

Att vara delaktig inom kulturområdet handlar både om att vara utövare och åskådare. Det saknas i dag uppföljning vad gäller personer med funktionsnedsättning som utövar kultur.

Det är mindre vanligt bland personer med funktionsnedsättning att ta del av kulturaktiviteter jämfört med övrig befolkning. Bland personer

³⁰⁰ Urbas, A., Mineur, T., Arvidsson, J. & Tideman, M. (2015) Valfrihet inom primärvården och personer med intellektuell funktionsnedsättning – en kunskapsöversikt

³⁰¹ Socialstyrelsen (2010) Tillgänglighet ur ett funktionshindersperspektiv – En undersökning bland socialkontor och vårdcentraler

med funktionsnedsättning har 49 procent varit på teater eller bio under det senaste året jämfört med 64 procent i övrig befolkning. Bland personer med funktionsnedsättning har andelen ökat under strategiperioden, vilket gör att skillnaden mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning minskar.³⁰²

Utvecklingen tycks framför allt bero på att andelen män med funktionsnedsättning i betydligt högre utsträckning än tidigare besöker teater eller bio. Det finns även stora könsskillnader när det gäller att besöka en konstutställning. 17 procent av personer med funktionsnedsättning har besökt en konstutställning under det senaste året jämfört med 24 procent bland övrig befolkning. Det är vanligare att kvinnor tar del av kulturella aktiviteter, både bland personer med funktionsnedsättning och bland övrig befolkning.³⁰³

Tillgänglighet och transportmöjligheter avgörande för delaktighet i kultur

Tillgänglighet, ekonomi och möjligheten att transportera sig till aktiviteter är avgörande för många möjlighet att utöva kultur. Bland personer med funktionsnedsättning i Rivkraft uppger en av fyra som aldrig utövar kultur att en orsak är att de inte har tillgång till någon aktivitet som fungerar med funktionsnedsättningen. Var tionde uppger att aktiviteterna inte är tillgängliga och lika många att de inte kan ta sig till aktiviteterna.³⁰⁴

I Rivkraft uppger två av tre kvinnor och hälften av männen att de vill besöka kulturella aktiviteter oftare än vad de gör idag. Av de som besöker kulturaktiviteter uppger fyra av tio att de ofta eller alltid hindras på grund av brister i tillgängligheten.³⁰⁵

De vanligaste hindren som upplevs är att ta sig in i och/eller fram i lokaler, att hitta inne i lokaler på grund av dålig skyltning eller information och att fungerande hörslinga ofta saknas.³⁰⁶ Bristande

³⁰² Folkhälsomyndigheten (2016) Särskild statistikframtagning ur Hälsa på lika villkor

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft Kultur

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ Ibid.

tillgänglighet är också den vanligaste orsaken till varför personer med funktionsnedsättning i Rivkraft upplever sig diskriminerade i kulturlivet. Tre av tio har någon gång upplevt diskriminering då de utövar eller är åskådare av en kulturaktivitet. Utöver tillgänglighetsbrister är de vanligaste orsakerna till upplevd diskriminering att hjälpmedel eller hörslina saknas och att aktiviteter inte teckenspråks- eller syntolkas.³⁰⁷

I Kulturutskottets uppföljning av tillgängligheten inom kulturområdet ger funktionshindersorganisationer synpunkter på att möjligheten att ta del av kultur både som utövare och åskådare avgörs utifrån om de grundläggande behoven är tillgodosedda. Det kan exempelvis vara bostad, personlig assistans, ledsagning, tillgång till hjälpmedel och färdtjänst.³⁰⁸ Detta bekräftas till stor del i Rivkraft, där många anger att möjligheten att transportera sig till aktiviteter genom allmän eller särskild kollektivtrafik saknas, att assistanstimmar inte räcker till och att man inte har tillgång till ledsagning.³⁰⁹

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ Kulturutskottet (2014) För med och av – En uppföljning av tillgängligheten inom kulturen

³⁰⁹ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft kultur

Utbildningsnivå och ekonomi avgörande för delaktighet i kultur

Människors utbildningsnivå har en mycket stark påverkan på delaktigheten i kulturområdet. Både bland personer med funktionsnedsättning och bland övrig befolkning är det betydligt vanligare bland personer med eftergymnasial utbildning jämfört med personer med lägre utbildningsnivå. Exempelvis har 31 procent av personer med funktionsnedsättning med eftergymnasial utbildning varit på konstutställning under det senaste året jämfört med 6 procent bland de med högst förgymnasial utbildning.³¹⁰ I och med att personer med funktionsnedsättning överlag har lägre utbildningsnivå än övrig befolkning kan detta också vara en förklaring till den lägre delaktigheten inom kulturen bland personer med funktionsnedsättning.

Personer med funktionsnedsättning har sämre ekonomiska förutsättningar än övrig befolkning. Det är mindre vanligt att yrkesarbeta och att arbeta heltid bland personer med funktionsnedsättning. Personer med funktionsnedsättning har också lägre kontantmarginal och är utsatta för ekonomisk kris i högre utsträckning än befolkningen i övrigt.³¹¹ ³¹² Att ekonomin spelar stor roll framkommer också av resultat från Rivkraft. Var sjätte person med funktionshinder i Rivkraft uppger att en anledning till att de inte deltar i kultur är att det är för dyrt.³¹³

Ekonomin kan också vara avgörande för tillgängliggörandet av kulturutbudet. I Kulturutskottets granskning av tillgängligheten till kultur för personer med funktionsnedsättning är en slutsats att mindre privata kulturaktörer inte anser sig ha råd att tillgängliggöra sin verksamhet.³¹⁴

³¹⁰ Folkhälsomyndigheten (2016) Särskild statistikframtagning ur Hälsa på lika villkor

³¹¹ Enligt Folkhälsomyndigheten definieras kontantmarginal med uppskattad möjlighet till att vid en oförutsedd situation få fram 15 000 kr inom en vecka. Ekonomisk kris innebär enligt Folkhälsomyndighetens definition att man under de senaste 12 månaderna haft svårt med att klara de löpande utgifterna för mat, hyra m.m.

³¹² Ibid.

³¹³ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft kultur

³¹⁴ Kulturutskottet (2014) För med och av – En uppföljning av tillgängligheten inom kulturen

Förbättrade förutsättningar för delaktighet

Kravställande i bidragsgivning skapar förutsättningar för delaktighet

Ett av inriktningsmålen för kultur-, media- och idrottsområdet i strategin är att funktionshindersperspektivet ska vara integrerat i den ordinarie bidragsgivningen inom kulturområdet. Statens Kulturråd har under strategiperioden ställt krav på lokala och regionala kulturinstitutioner att ta fram handlingsplaner för tillgänglighet, åtgärda enkelt avhjälpbara hinder i lokaler samt tillgängliggöra webbplatser. Uppföljning av institutionernas arbete med detta visar att kravställandet i bidragsgivningen har gett resultat i form av förbättrad tillgänglighet både i de lokaler där aktiviteter bedrivs och på aktörernas webbplatser.³¹⁵

Samtidigt avser kraven i bidragsgivningen endast lokala och regionala kulturinstitutioner. Detta gör att kraven på ett aktivt tillgänglighetsarbete i praktiken är högre på mindre kulturinstitutioner än vad de är på större nationella kulturinstitutioner. Detta har också Kulturrådet lyft fram och menar att det vore positivt om de nationella kulturinstitutionerna får tydliga uppdrag och mål att uppnå på motsvarande sätt som regionala institutioner och betydligt mindre kulturaktörer har.³¹⁶

Tillgänglighet har även integrerats i den ordinarie bidragsgivningen inom kulturarvsområdet under strategiperioden. Riksantikvarieämbetet har delat ut medel för tillgängliggörande av kulturarvet genom Kulturmiljövårdsanslaget.³¹⁷ Även om uppföljning av tillgängligheten i kulturarvet saknas, bedömer MFD att medlen sannolikt har stärkt tillgängligheten.

Kommuner, landsting och regioner viktiga aktörer för ökad delaktighet

MFD:s kommunuppföljning visar att var tredje kommun har mätbara mål för att öka tillgängligheten och delaktigheten till kultur för personer

³¹⁵ Kulturrådet (2016) Kultur för alla – inget hinder Slutredovisning av Kulturrådets arbete med delmålen inom funktionshinderspolitiken år 2011-2016

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ Riksantikvarieämbetet (2016) Kulturarv för alla Sammanfattande redovisning av en strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016

med funktionsnedsättning. Varannan kommun inkluderar tillgänglighet och delaktighet i styrdokument för kulturområdet. Detta indikerar att det bland vissa kommuner finns strukturer för att öka delaktigheten till kultur för personer med funktionsnedsättning medan dessa kan stärkas hos en majoritet av kommunerna. En av tre kommuner ställer krav i sin bidragsgivning eller som delar ut särskilda medel för ökad tillgänglighet och delaktighet.³¹⁸

En särskild granskning av tre landsting och en region uppmärksammar att kravställandet i Kulturrådets bidragsgivning kan ha inverkan på landstingens verksamhet inom kulturområdet. Kulturrådets krav på tillgänglighetsarbete hos lokala och regionala kulturinstitutioner är uppmärksammat bland landstingen och regionen och flera representanter uppger att Kulturrådet är ett bra stöd i arbetet. Samtidigt lyfts det fram att arbetet riskerar att fokusera för mycket på fysisk tillgänglighet och att andra tillgänglighetsperspektiv därmed riskerar att förbises. Granskningen visar också att initiativ inom kulturområdet ofta bedrivs i projektform och att det är svårt att integrera och åstadkomma långsiktighet i arbetet.³¹⁹

Ökad tillgänglighet i medier

Teknikutvecklingen möjliggör tillgängliggörande av medier

Bland personer med funktionsnedsättning i Rivkraft är det vanligast att ta del av tv-utbudet genom traditionell TV, det gör nio av tio. Samtidigt använder sig också många av dator, surfplatta eller mobiltelefon för TV-tittande.³²⁰ Exempelvis innebär play-kanaler att ordinarie TV-sändningar kan kompletteras med tillgänglighetstjänster som textning, syn- eller teckentolkning.

³¹⁸ Myndigheten för delaktighet (2016) Kommunuppföljning

³¹⁹ Rådhusgruppen City (2016) Fördjupningsstudie funktionshindersfrågor i landsting/regioner

³²⁰ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft Medier

Fler TV-sändningar med tillgänglighetstjänster

Det har skett en positiv utveckling av tillgängliga medier under strategiperioden. I Rivkraft upplever nio av tio att TV-tittandet fungerar bra. Tre av tio upplever också att tillgänglighetstjänster som textning, teckentolkning eller syntolkning förbättrats under det senaste året. De vanligast upplevda aspekterna som skulle göra att det fungerar ännu bättre att titta på TV är bättre ljud och att fler program textas.³²¹

I sändningstillstånden för TV finns krav på olika former av tillgänglighetstjänster såsom textning, syntolkning eller uppläst text. Dessa krav har ökat under strategiperioden, vilket ger fler tillgängliggjorda program.³²² Exempelvis tillkom 2013 krav på SVT att de successivt från 2014 ska öka andelen sändningar med tillgänglighetstjänster fram till att de 2016 ska tecken- och syntolka 1,5 procent av sändningarna samt texta 65 procent av de direktsända programmen.³²³

Samtidigt är det en stor del av utbudet på TV som inte tillgängliggörs via olika former av tillgänglighetstjänster. Många personer med funktionsnedsättning som är i behov av dessa tjänster har därför inte tillgång till medier på lika villkor som andra.

Personer med funktionsnedsättning i media

Utöver medietjänsternas tillgänglighet är dess innehåll också viktigt för genomförandet av funktionshinderspolitiken. Hur personer med funktionsnedsättning representeras och porträtteras i medierna är en viktig del i vilka normer och attityder som skapas kring personer med funktionsnedsättning. Det finns risk för att normer och attityder om utanförskap och särbehandling skapas eller förstärks om inte personer med funktionsnedsättning representeras i medierna som en del av den mänskliga mångfalden.

³²¹ Ibid.

³²² Myndigheten för delaktighet (2015) Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken Hur är läget 2015?

³²³ Regeringsbeslut Ku2013/2534/MFI Krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning avseende Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB

Sveriges Radio har en policy som anger att de både ska ge utrymme åt speciella frågor och livsvillkor som berör personer med funktionsnedsättning samt att personer med funktionsnedsättning ska representeras i program som inte berör funktionsnedsättning.³²⁴ Samtidigt visar en analys av Utbildningsradion (UR) att personer med funktionsnedsättning oftast medverkar i program som rör just området funktionsnedsättning.³²⁵

³²⁴ Myndigheten för delaktighet (2015) Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken Hur är läget 2015?

³²⁵ Utbildningsradion AB (2015) Public service redovisning UR 2014

Transport

Färre personer med funktionsnedsättning reser kollektivt

Tillgängligheten och användbarheten i transportsystemet är en bidragande förutsättning för jämlika levnadsvillkor i det övriga samhällslivet. Transport är exempelvis en förutsättning för delaktigheten till utbildning eller arbete, då den möjliggör för personen att ta sig till sin utbildning eller arbetsplats.

Personer med funktionsnedsättning reser i mindre utsträckning än övrig befolkning. Både vuxna och barn med funktionsnedsättning reser kortare sträckor än övrig befolkning och använder den allmänna kollektivtrafiken i lägre utsträckning. Däremot används den särskilda kollektivtrafiken som exempelvis skolskjuts, taxi eller färdtjänst i större utsträckning än bland övrig befolkning.³²⁶

Tillgänglighet en förutsättning för resande

Det finns flera olika orsaker till ojämlikheten i resande mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning. En grundläggande förutsättning för att kunna resa är att transportsystemet är tillgängligt och användbart. Bland personer med funktionsnedsättning i Rivkraft uppger många att de avstår från att resa på grund av bristande tillgänglighet. De vanligaste förbättringsåtgärderna som lyfts fram är tydligare och enklare information, lättare att köpa biljetter och förbättrad tillgänglighet på hållplatser och perronger.³²⁷

Under strategiperioden har tillgängligheten och användbarheten utvecklats inom flera delar av transportsystemet. Andelen fordon i kollektivtrafiken med rullstolsplats, audiovisuellt hållplatsutrop och ramp/lift har ökat från 71 procent 2013 till 77 procent 2016.³²⁸

³²⁶ Trafikanalys (2015) Uppföljning av de transportpolitiska målen 2015

³²⁷ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft Transport

³²⁸ Trafikverket (2016) Slutredovisning av En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

Även om utvecklingen har gått framåt kvarstår tillgänglighetsbrister i många fordon, vilket orsakar ojämlikhet i resande för många personer med funktionsnedsättning. Detsamma gäller busshållplatser och tågstationer. Under strategiperioden har Trafikverket tillgängliggjort totalt 396 busshållplatser och 20 tågstationer, vilket är knappt hälften av de hållplatser och stationer som identifierats som de viktigaste att åtgärda fram till 2021.³²⁹ Att hållplatser och stationer tillgängliggörs ökar möjligheten för många att resa. Samtidigt är många hållplatser och stationer fortfarande inte är fullt ut tillgängliga, vilket begränsar möjligheten att resa.

Utöver tillgängligheten till fordon och hållplatser så är andra delar av transportsystemet avgörande för möjligheten att resa. För att möjliggöra ökat resande för personer med funktionsnedsättning krävs ett ”hela-resan-perspektiv”. Detta innebär tillgänglighet och användbarhet inom hela transportsystemet och exempelvis informations-, kommunikations- och biljettsystem. Det inkluderar även möjligheten att ta sig från olika transportmedel. Dessa delar av transportsystemet saknas det dock uppföljning kring.

Brister inom färdtjänsten

Oklara orsaker till minskat antal färdtjänstillstånd

För de personer som inte kan använda den allmänna kollektivtrafiken är färdtjänsten en nödvändighet för resandet och därmed för delaktighet i övriga samhällslivet.

Antalet färdtjänstillstånd har minskat under strategiperioden. 2011 hade totalt 325 288 personer tillstånd jämfört med 318 156 år 2014.³³⁰ Nedgången i antalet färdtjänstillstånd kan vara en förklaring till varför personer med funktionsnedsättning reser i mindre utsträckning än övrig befolkning. Vad minskningen av färdtjänstillstånden beror på är oklart.

Det är betydligt fler kvinnor än män som har färdtjänstillstånd. 2014 hade 206 240 kvinnor färdtjänstillstånd jämfört med 111 916 män. Könsskillnaden är störst bland personer över 80 år. Bland personer under

³²⁹ Ibid.

³³⁰ Trafikanalys (2015) Färdtjänst och riksfärdtjänst 2014

44 år är det fler män än kvinnor som har färdtjänsttillstånd.³³¹ En orsaksförklaring till skillnaderna kan vara att de flesta färdtjänstanvändarna är äldre och att kvinnor i snitt lever längre än män.

Det finns också stora regionala variationer, både kring andelen personer med färdtjänsttillstånd i befolkningen och kring i vilken utsträckning färdtjänsten används. Vid årskiftet 2014/2015 hade exempelvis 24 invånare av 1000 färdtjänsttillstånd i Kalmar län jämfört med 45 i Västernorrlands län. I de tre län där resandet med färdtjänst är som lägst görs ungefär en tredjedel så många resor per person jämfört med de tre län där resandet per person är som högst.³³²

Var tredje person med funktionsnedsättning i Rivkraft som har färdtjänsttillstånd uppger att de skulle vilja resa oftare med färdtjänst än vad de gör idag. Det är framförallt bland personer med neuropsykiatriska eller psykiska funktionsnedsättningar som denna önskan finns. Bland de som är missnöjda med färdtjänsten är de vanligast upplevda bristerna att färdtjänsten inte kommer i tid eller inte kommer alls, att bemötandet från chaufförer är bristfälligt, att det är svårt att beställa taxi samt att resan tar lång tid vilket gör att man inte kommer fram i tid.³³³ Tidspressade körscheman och samåkning kan vara förklaringar till att många upplever att resorna tar för lång tid.

Delaktighet beroende av möjligheten att resa

Personer med funktionsnedsättning har en lägre delaktighet på arbetsmarknaden, deltar i mindre utsträckning i kultur- eller idrottsaktiviteter och en lägre andel studerar jämfört med övrig befolkning. Personer i Rivkraft uppger att deras fritids- och arbetsmarknadsdeltagande påverkas av möjligheten att resa.³³⁴

Dessutom visar tidigare uppföljning att resvanorna ser olika ut bland personer med funktionsnedsättning jämfört med övrig befolkning. Trafikverket uppger att det vanligaste resmålet bland personer med

³³¹ Ibid.

³³² Ibid.

³³³ Myndigheten för delaktighet (2014) Rivkraft Transport

³³⁴ Ibid.

funktionsnedsättning är en fritidsaktivitet medan befolkningen i övrigt oftast reser till arbetet.³³⁵ Utöver tillgänglighetsbrister i kollektivtrafiken och brister inom särskilda persontransporter kan en lägre delaktighet i samhällslivet vara en bidragande orsak till att personer med funktionsnedsättning reser i mindre utsträckning än övrig befolkning. Exempelvis har personer med funktionsnedsättning sämre ekonomi än övrig befolkning, vilket kan påverka möjligheten till att resa.

Vanligare med bilstöd bland män

Personer med funktionsnedsättning som ger stora svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att använda allmänna kommunikationer, kan få bilstöd. Bilstödet kan även beviljas föräldrar till barn med funktionsnedsättning.

Tabell 19. Antal mottagare, 19–69 år, av bilstöd 2011–2014

Mottagare	2011	2012	2013	2014
Samtliga	2 296	2 438	2 663	2 615
Kvinnor	1 000	1 105	1 215	1 206
Män	1 296	1 333	1 448	1 409

Källa: Försäkringskassan

Antalet beviljade bilstöd har ökat under strategiperioden, men en liten nedgång har skett vid den senaste mätningen 2014. År 2014 beviljades 2 615 bilstöd.

Andelen män som beviljas bilstöd är högre än andelen kvinnor. Andelarna har dock jämnats ut något under strategiperioden. År 2011 gick 56 procent av bilstöden till män och 2015 var motsvarande andel 54 procent.^{336 337}

³³⁵ Trafikverket (2014) Redovisning av delmålen i En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016, rapportering 2014

³³⁶ Försäkringskassan (2012) Socialförsäkringen i siffror 2012

³³⁷ Försäkringskassan (2016) Socialförsäkringen i siffror 2016

Jämfört med befolkningen i övrigt tycks det vara en något större andel män jämfört med kvinnor som har tillgång till bil då andelen män med körkort i övriga befolkningen är 53 procent.³³⁸ Detta är intressant med tanke på att andelen kvinnor med färdtjänsttillstånd är större än andelen män. År 2014 var andelen kvinnor med färdtjänsttillstånd 65 procent.³³⁹ Orsakerna till dessa mönster är dock outforskade.

³³⁸ Transportstyrelsens statistik

³³⁹ Trafikanalys (2015) Färdtjänst och riksfärdtjänst 2014

Digitalisering

Informations- och kommunikationsteknik (IKT) är numera en naturlig del av människors vardag. Det blir allt vanligare att det första valet för tjänster, information och kommunikation är digitalt. Digitaliseringen som sådan är omvälvande. Den finns inom samhällets alla områden och skapar både nya möjligheter och nya hinder.

De flesta har tillgång till dator och internet

Många, men inte alla, har tillgång till det digitala samhället. Den årliga studien av svenska folkets internetvanor, Svenskarna och internet, visar att vid strategins början hade 88 procent av befolkningen tillgång till internet och 86 procent av befolkningen var internetanvändare.³⁴⁰ År 2015 hade siffrorna ökat, 93 procent hade tillgång till internet och 91 procent använde internet.³⁴¹

Det finns tvetydiga siffror gällande användandet av internet bland personer med funktionsnedsättning. I Svenskarna och internet uppger 4 procent av befolkningen att de har en funktionsnedsättning som försvårar användningen av internet och datorer.³⁴² Å andra sidan visar en undersökning från 2015, genomförd av Synskadades Riksförbund, att 25 procent av medlemmarna aldrig varit ute på internet. Endast hälften av förbundets medlemmar uppger att de använder internet dagligen.³⁴³

Digitaliseringen skapar möjligheter och hinder

I vissa hänseenden har digitaliseringen varit revolutionerande och skapat helt nya möjligheter som underlättar för många personer med funktionsnedsättning. Det har tillkommit nya sätt att kommunicera med och träffa andra människor, handla varor, deklarerar, få information och så vidare. På många områden behövs det inte längre några särlösningar då generella produkter blivit mer tillgängliga och användbara.

³⁴⁰ .Stiftelsen för internetinfrastruktur (2011) Svenskarna och Internet 2011

³⁴¹ Internetstiftelsen i Sverige (2015) Svenskarna och internet - 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor

³⁴² .Ibid.

³⁴³ Synskadades riksförbund (2015) Undersökning om resande och internet

Den digitala tekniken skapar möjligheter och förutsättningar för effektivisering och utveckling inom socialtjänst och hemsjukvård. Inom begreppet ”välfärdsteknologi” ryms hur denna utveckling kan ses i ett perspektiv för ökad delaktighet och självbestämmande för den enskilde individen samtidigt som kommuner och landsting drar nytta av digitaliseringen. Utvecklingen på området har skett parallellt med den funktionshinderspolitiska utvecklingen.

För personer utan tillgång till internet kan detta skapa ytterligare hinder. Exempelvis riskerar många att hindras i kontakten med samhällstjänster då den personliga servicen försvinner. Digitaliseringen kan därmed försvåra kommunikationen med samhällsfunktioner såsom myndigheter, skolor och hälso- och sjukvård för många med funktionsnedsättning.

Vi vet idag inte så mycket om vilka effekter digitaliseringen leder till i ett tillgänglighets- och jämlikhetsperspektiv för personer med funktionsnedsättning. Därför behövs mer forskning på området.

Digital delaktighet en förutsättning för delaktighet

På uppdrag av Näringsdepartementet genomförde Funka Nu 2013 en analys av ett antal olika samhällstjänster och hur de uppfyllde olika krav i WCAG 2.0 (Web Content Accessibility Guidelines) som är de officiella riktlinjerna för hur man bör arbeta med webbplatser i offentlig sektor. Exempel på samhällstjänster som undersöktes var Mina sidor på Försäkringskassans webbplats och att beställa personbevis via Skatteverkets webbplats. Ingen av tjänsterna uppfyllde alla kraven i testerna. Den tjänst som fick sämst resultat med endast 10 procent godkända test var Antagning.se och dess tjänst, som används för anmälan till universitet och högskolor.³⁴⁴

Att en tjänst som exempelvis ansökan till universitet och högskolor inte är tillgänglig och användbar är problematiskt då det inte finns några andra alternativ för att komma in i systemet för studier. När tillgänglighetsaspekten inte finns med i webbutvecklingen begränsar det delaktigheten i samhället. Det finns en tydlig koppling mellan tillgänglighet och användbarhet och möjligheten att vara delaktigt. Om inte tillgänglighet och användbarhet beaktas finns det en risk att det

³⁴⁴ Funka NU (2013) Lägesanalys: Hur ligger Sverige till i förhållande till WCAG 2.0 nivå AA

utanförskap som finns i dag befästs eller i värsta fall förstärks, i takt med att allt fler digitala lösningar och tjänster erbjuds.³⁴⁵

Okunskap om tillgänglighet och användbarhet

För att alla ska kunna delta jämlikt i samhället, på arbetsplatsen och i skolan är utformningen av de digitala lösningarna avgörande. Digitala lösningar som gör att fler kan använda varor, tjänster och system gynnar den som erbjuder tjänsterna, varorna och systemen. Att alla har tillgång till de digitala lösningarna är centralt för offentlig verksamhet. Därför är det viktigt att alla mänskliga behov beaktas när varor, tjänster och system utvecklas och upphandlas. Idag råder fortfarande en stor okunskap på området vilket gör att många möjligheter missas då man inte utgår från människors olika behov.³⁴⁶

En möjlighet för att uppnå tillgängliga och användbara digitala lösningar är standardisering och riktlinjer. De nuvarande riktlinjerna för tillgängligt webbinnehåll WCAG 2.0 fastställdes 2008 av W3C³⁴⁷ och har verkat under strategiperioden. När de reviderades var ett väsentligt syfte att det skulle bli lättare att verifiera tillgänglighet.

EU har under de senaste åren varit en pådrivande aktör för att uppnå tillgängliga och användbara digitala lösningar. Under våren 2016 kom det en överenskommelse i Europaparlamentet kring ett webbdirektiv som syftar till att göra webbplatser, intranät och mobila applikationer i offentlig sektor mer tillgängliga och användbara. Direktivet ställer krav på att medlemsstaternas offentliga webbplatser och mobila applikationer uppfyller europeiska standarder för tillgänglighet.

Vidare gav EU-kommissionen i uppdrag till de europeiska standardiseringsorganisationerna att ta fram en gemensam europeisk standard med tillhörande stödmaterial för krav på tillgänglighet i upphandling av informations- och kommunikationsteknik (IKT). Standarden förväntas underlätta när den offentliga sektorn upphandlar IKT.

³⁴⁵ Governo, Användningsforum (2014) Strategiskt viktiga frågor för tillgänglighet och användbarhet

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Riktlinjerna finns också som ISO/IEC 40500:2012 Information technology -- W3C Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0

Rättsväsendet

Uppföljning av funktionshinder i rättskedjan saknas

I strategin beskrivs att det övergripande målet för rättsväsendet är att ge ökade möjligheter för personer med funktionsnedsättning att ta tillvara på sina rättigheter. Samtidigt saknas det uppföljning av i vilken utsträckning detta sker, både bland offentliga institutioner och bland individer med funktionsnedsättning ur både ett förövar- och brottsofferperspektiv. Det är därför svårt att avgöra i vilken grad rättssäkerheten för personer med funktionsnedsättning är tillgodosedd.

En förutsättning för att säkerställa rättssäkerheten för alla, inklusive personer med funktionsnedsättning, är att förebygga och undanröja funktionshinder i rättskedjan. För att kunna ha lika möjlighet att ta tillvara sina rättigheter som brottsoffer eller förövare krävs bland annat att lokaler, information och kommunikation är tillgängligt för alla och anpassas för att den enskildes förståelse av juridiska processer ska vara likvärdig.

En del av detta är att öka kunskapen inom rättsväsendet om förutsättningar och behov hos personer med funktionsnedsättning. Detta har också varit inriktningsmålet för de strategiska myndigheterna inom rättsväsendet under strategiperioden. Under strategiperioden har Domstolsverket, Brottsoffermyndigheten och Polismyndigheten genom olika informationsinsatser arbetat med att öka myndighetens kunskap om förutsättningar och behov hos personer med funktionsnedsättning. Både Domstolsverket³⁴⁸ och Brottsoffermyndigheten³⁴⁹ visar genom uppföljning att de anställdas självskattade kunskap har utvecklats under strategiperioden.

Samtidigt bedömer MFD att de redovisade utbildningsinsatser som har genomförts till stor del fokuserat på förutsättningar hos personer med funktionsnedsättning, medan behoven i relation till den egna verksamhetens utformning har ett mindre fokus. För att kunskapen om

³⁴⁸ Domstolsverket (2016) Slutrapport "En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016"

³⁴⁹ Brottsoffermyndigheten (2016) Brottsoffermyndighetens arbete för att uppnå delmål i "En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016"

förutsättningar hos personer med funktionsnedsättning ska kunna tas tillvara och skapa förutsättningar för en ökad rättssäkerhet för personer med funktionsnedsättning behöver kunskapen sättas i relation till den verksamhet som myndigheterna bedriver och följa den enskilde genom rättskedjans samtliga aktörer.

Tillgänglighet en förutsättning för rättssäkerhet

Den fysiska tillgängligheten till domstolar har ökat under strategiperioden

MFD:s uppföljning av hur Sveriges myndigheter arbetar med förordning (2001:526) visar att tillgängligheten i den fysiska miljön och på domstolarnas webbplatser har förbättrats under strategiperioden.³⁵⁰ Genom att tillgängligheten förbättras skapas förutsättningar för personer med funktionsnedsättning att ta tillvara sina rättigheter. Uppföljningen visar att även kunskapen om förutsättningar och behov hos personer med funktionsnedsättning har ökat under strategiperioden.

Samtidigt visar Domstolsverkets slutredovisning att kunskapen fortfarande är på en väldigt låg nivå hos alla yrkesgrupper inom domstolarna. Exempelvis uppger endast en av fem domare att de känner till innehållet i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Ingen svarande domare uppger att de har god kunskap om innehållet i konventionen och var sjunde domare uppger att de inte känner till att konventionen finns.³⁵¹

Att förstå den juridiska processen en förutsättning för rättssäkerhet

Att förstå den juridiska processen är en förutsättning för att kunna ta del av rättigheter och för att rättssäkerheten ska kunna säkerställas. En granskning från Riksrevisionen visar att personer som överklagar beslut om sociala stöd som exempelvis sjukpenning och aktivitetsersättning inte alltid förstår sin roll i processen och hur den går till.³⁵²

³⁵⁰ Myndigheten för delaktighet (2016) Så tillgänglig är staten 2016

³⁵¹ Domstolsverket (2016) Slutrapport "En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016"

³⁵² Riksrevisionen (2014) Att överklaga till förvaltningsrätten

Inspektionen för socialförsäkringen lyfter i sin granskning fram att det är ett problem att parterna i socialförsäkringsmål inte är jämnstarka, då individer många gånger saknar kunskap om regler och eventuellt inte har möjlighet till ombud medan motparten har tillgång till professionella processförare.³⁵³

Enligt förvaltningslagen³⁵⁴ är rättsväsendet skyldigt att erbjuda hjälp om man är döv, har en hörselnedsättning eller en talskada. I förvaltningsprocesslagen³⁵⁵ finns det även skrivningar gällande översättning till och från punktskrift.³⁵⁶ Ingen reglering finns för att stödja exempelvis personer med kognitiva funktionsnedsättningar vilket medför att dessa personer kan bli extra utsatta i och under en rättsprocess.

Brott mot personer med funktionsnedsättning ett utforskat område

Brott mot kvinnor och män, flickor och pojkar med funktionsnedsättning är till stor del ett utforskat område. De studier som har gjorts visar på att de vanligaste brotten mot personer med funktionsnedsättning är misshandel, sexuellt våld, bedrägerier, stöld och olaga hot.³⁵⁷

Att leva med funktionsnedsättning innebär för många ett särskilt beroende av andra människor liksom sårbarhet i många situationer. Det förekommer att människor medvetet utnyttjar sårbarheten och beroendet hos personer med funktionsnedsättning för att begå kränkningar och övergrepp. Kränkningar kan också förorsakas av omgivningens obetänksamhet och brist på inlevelse i hur situationen ser ut för personer med funktionsnedsättning.³⁵⁸

³⁵³ Inspektionen för socialförsäkringen (2014) Socialförsäkringsmål i domstolarna

³⁵⁴ Förvaltningslagen (1986:223)

³⁵⁵ Förvaltningsprocesslagen (1971:291)

³⁵⁶ Brottsofferjouren (2014) Våldsamt osynligt – En bok om brottsutsatthet och funktionsnedsättning

³⁵⁷ ibid

³⁵⁸ Brottsförebyggande rådet (2007) Våld mot personer med funktionshinder

Vidare varierar utsattheten beroende på vilken funktionsnedsättning personen har. Kvinnor med psykisk funktionsnedsättning och utvecklingsstörning är i högre grad utsatta för brott än andra. Forskare har lyft fram dessa grupper som en särskild riskgrupp när det gäller risken för att utsättas för våld. Personer med utvecklingsstörning kan ha sämre uppfattning om tid, orsak och verkan och vad som är rätt och fel.³⁵⁹

Personer med ADHD är överrepresenterade inom kriminalvården

Under senare år har kunskapen om ADHD vuxit både inom kriminalvården och i det övriga samhället. Studier visar att förekomsten av ADHD är cirka 10 gånger högre bland intagna i kriminalvården än bland vuxna generellt. Många av dem har också ett missbruk och andra psykiatriska och sociala problem.

Behandling i kriminalvården har visat goda effekter när det gäller möjligheten att delta i återfallsförebyggande program, studier och arbete samt minskade återfall i missbruk. Trots detta är det fortfarande en liten del av de klienter som uppskattas ha ADHD som också får en diagnos och adekvat behandling under sin tid i fängelse.^{360 361} Därför är det särskilt viktigt att neuropsykiatriska diagnoser uppmärksammas tidigt så att individen får tillgång till rätt stöd.

³⁵⁹ Brottsofferjouren (2014) Våldsamt osynligt – En bok om brottsutsatthet och funktionsnedsättning

³⁶⁰ Kriminalvården (2014) ADHD i Kriminalvården - sammanfattningsrapport

³⁶¹ Kriminalvården (2015) Pamut projekt ADHD mobilt utredningssystem - slutrapport

Demokrati

Lägre valdeltagande

Personer med funktionsnedsättning är mindre delaktiga i demokratin än övriga befolkningen. Detta uttrycks bland annat genom statistik över valdeltagande. I europaparlamentsvalet 2014 var valdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning 49 procent jämfört med 53 procent bland övrig befolkning. Ett liknande förhållande fanns också vid riksdagsvalet 2014 där valdeltagandet var 85 procent bland personer med funktionsnedsättning jämfört med 88 procent bland övriga. Skillnaden mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning i valen var som störst bland äldre och ensamstående.³⁶²

Det fanns också skillnader i valdeltagandet mellan personer med olika typer av funktionsnedsättning. Valdeltagandet var särskilt lågt bland personer med nedsatt rörelseförmåga, personer med besvär av oro och ångest samt personer med synnedsättning. Exempelvis var valdeltagandet bland personer med nedsatt rörelseförmåga 30 procent i europaparlamentsvalet och 64 procent i riksdagsvalet.³⁶³

Bland personer med funktionsnedsättning var det både i europaparlamentsvalet och riksdagsvalet 2014 vanligare bland män att rösta än bland kvinnor. Det är ett omvänt förhållande jämfört med övrig befolkning, där det är vanligare bland kvinnor att rösta. Bland kvinnor med funktionsnedsättning var det mindre vanligt att rösta jämfört med övriga kvinnor medan det inte fanns några skillnader mellan män med eller utan funktionsnedsättning. Skillnaden i valdeltagande mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning består således i att kvinnor med funktionsnedsättning röstar i lägre utsträckning än andra.³⁶⁴

En förutsättning för att alla ska kunna utöva sin rösträtt är att tillgängligheten till valen är säkerställd. I januari 2014 förändrades vallagen vilket innebär att kommuner inte längre kan söka dispens för

³⁶² SCB (2015) Valdeltagande bland personer med funktionsnedsättning

³⁶³ Ibid.

³⁶⁴ Ibid.

att få använda vallokaler som har brister i tillgängligheten. Trots det visade en granskning av tillgängligheten vid europaparlamentsvalet och riksdagsvalet 2014 på brister i tillgängligheten. Exempelvis var valsedlarna dåligt placerade i 21 procent av vallokalerna vid europaparlamentsvalet. Vid 36 procent av lokalerna saknade tillräckligt utrymme bakom röstningsskärmarna och parfymförbud fanns endast i 36 procent av lokalerna.³⁶⁵

I Rivkraft anger en tredjedel av de som har röstat att de upplever brister i tillgängligheten i samband med det nationella valet (val till riksdag, landsting och kommun) 2014. Flera personer undviker att rösta på grund av tillgänglighetsbrister eller att man inte kan ta sig till vallokalen.³⁶⁶

Demokratiutredningen Låt fler forma framtiden lyfter samtidigt fram forskning från USA som visar att valdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning kan förklaras av andra orsaker än funktionsnedsättningen i sig. Enligt forskningen är det snarare andra faktorer som exempelvis att personer med funktionsnedsättning i högre grad än övrig befolkning är ensamstående, har en lägre utbildningsnivå och lägre inkomster än övrig befolkning som påverkar valdeltagandet.³⁶⁷

En annan orsaksförklaring som lyfts fram i demokratiutredningen är att möjligheten att ta del av den politiska debatten och information är lägre bland personer med funktionsnedsättning. Exempelvis visar en granskning från 2014 att endast fem av nio granskade partier har information på teckenspråk i form av informationsfilmer på sina hemsidor.³⁶⁸

³⁶⁵ Myndigheten för delaktighet (2014) Val på lika villkor? En studie av tillgängligheten vid de allmänna valen 2014

³⁶⁶ Myndigheten för delaktighet (2014) Rivkraft

³⁶⁷ SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden

³⁶⁸ Ibid.

Låg representation av personer med funktionsnedsättning i politiken

Mindre vanligt att vara förtroendevald

SCB:s statistik visar att personer med funktionsnedsättning utgör 26 procent av den totala befolkningen. Samtidigt är andelen ledamöter med funktionsnedsättning i landets fullmäktigeförsamlingar endast 20 procent. Det betyder att personer med funktionsnedsättning är underrepresenterade bland förtroendevalda. Bland förtroendevalda är representationen lägst bland personer med besvär av ängslan, oro eller ångest.³⁶⁹

Stora skillnader i partiengagemang mellan grupper

Bland personer med funktionsnedsättning är 6 procent medlem i ett politiskt parti jämfört med 5 procent bland övrig befolkning. Samtidigt är det lika vanligt bland personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning att vara aktiva medlemmar genom att exempelvis delta på möten.³⁷⁰

Engagemanget i politiska partier skiljer sig stort åt mellan olika typer av funktionsnedsättning. Exempelvis är 8 procent medlemmar bland personer med nedsatt hörsel och endast 4 procent bland personer med svår ängslan, oro eller ångest. Det finns också stora skillnader mellan män och kvinnor med funktionsnedsättning. Bland män med funktionsnedsättning är 8 procent medlemmar i ett politiskt parti jämfört med 5 procent bland kvinnor med funktionsnedsättning.³⁷¹

Samtidigt visar demokratiutredningen att det finns ett ointresse från de politiska partierna att engagera personer med funktionsnedsättning. Detta yttrar sig exempelvis yttrar sig detta genom att inbjudningar till möten sällan innehåller information om att hjälpmedel såsom hörslina finns i lokalen.³⁷²

³⁶⁹ SCB (2016) Demokratins representanter

³⁷⁰ SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden

³⁷¹ Ibid.

³⁷² Ibid.

Det framkommer också att de politiska partierna på lokal nivå upplever svårigheter i att rekrytera personer med funktionsnedsättning. Samtidigt är personer med funktionsnedsättning enligt utredningen inte en framträdande grupp vid diskussioner om listsammansättning och ingår inte i de grupper som lyfts fram och i vissa fall kvoteras in i partilistorna.³⁷³

³⁷³ Ibid.

Konsument

Konsumtionsval försvåras av en begränsad ekonomi

En begränsad ekonomi gör det svårare att genomföra aktiva konsumtionsval. En indikator för ekonomiska villkor är att låta människor uppskatta om de kan få fram 15 000 kronor inom en vecka i en oförutsedd situation. Detta är definitionen av att ha en så kallad kontantmarginal. Vid Folkhälsomyndighetens mätning 2010–2011 saknade 31 procent av personer med funktionsnedsättning kontantmarginal jämfört med 17 procent för befolkningen i övrigt. Även om utvecklingen har gått i positiv riktning under strategiperioden visar mätningen från 2014–2015 att personer med funktionsnedsättning i betydligt högre grad saknar kontantmarginal än befolkningen i övrigt, 28 procent jämfört med 14 procent.³⁷⁴

Bland personer med funktionsnedsättning är det männen som har fått en bättre privatekonomi. Kvinnor med funktionsnedsättning är den enda grupp som inte uppvisar en signifikant minskning i andelen som saknar kontantmarginal under strategiperioden. Under perioden 2010-2015 som helhet är det framför allt personer med svår ångest som har sämst kontantmarginal (48 procent) följt av personer med astma/allergi (37 procent) och långvarig sjukdom (36 procent).³⁷⁵

Bristande tillgänglighet i butiker och restauranger, caféer och barer

Bland personer med funktionsnedsättning i Rivkraft uppger var fjärde att de är missnöjda med tillgängligheten i livsmedelsbutiker. Störst missnöje finns bland personer med synnedsättning och då uppges de största hindren vara att hitta i butiken samt läsa etiketter och prislappar. Höga hyllor och bristande framkomlighet nämns också som hinder. När panelen fick svara på frågor om tillgängligheten i övriga butiker blir resultaten ungefär de samma. Det är många personer med rörelsenedsättning som uppger att det ofta är svårt att ta sig in i butiker

³⁷⁴ Folkhälsomyndigheten (2016) Hälsa på lika villkor

³⁷⁵ Ibid.

på grund av avsaknad av ramper och att provrum många gånger är för trånga.³⁷⁶

Att det finns brister i tillgängligheten i butiker kan bland annat bero på att butikschefer saknar kunskap på området. Konsumentverket genomförde 2011 och 2015 en intervjuundersökning med drygt 500 butikschefer. Butikscheferna fick frågan om de tagit del av den information som Konsumentverket och Svensk handel har tagit fram om hur tillgängligheten kan förbättras i butiker. Endast en liten ökning hade skett 2015 då 31 procent jämfört med 25 procent kände sig välinformerade. I 2015 års undersökning hade endast 54 procent av butikerna gjort tillgänglighetsförbättringar de senaste två åren. På frågan om varför butikerna inte har gjort några tillgänglighetsförbättringar var det vanligaste svaret att de inte ser något behov. Tre av fyra butikschefer anser att deras butik är tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar trots att 59 procent uppger att de inte har dörröppnare. Butikschefer kopplar ofta samman tillgänglighet med nedsatt rörelseförmåga.³⁷⁷

Bland personer med funktionsnedsättning i Rivkraft känner sig fyra av tio hindrade på grund av brister i tillgängligheten när de besöker restauranger, caféer och barer.³⁷⁸

Ett hinder för att komma till rätta med den svaga fysiska tillgängligheten i butiker, restauranger med mera, är att kommunernas tillsyn av plan- och bygglagen samt föreskriften om enkelt avhjälpna hinder, riktar sig till fastighetsägare. Detta innebär att det inte finns några sanktioner från samhällets sida om butiksägare, som inte själva är fastighetsägare, inte åtgärdar tillgänglighetsbrister. Det kan också vara så att Boverkets och kommunernas informationsinsatser i första hand riktas till fastighetsägare och inte når ut till hyresgästerna.³⁷⁹

³⁷⁶ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft Konsument

³⁷⁷ Konsumentverket (2016) Delmål för funktionshinderpolitiken 2012-2016 Slutredovisning av regeringsuppdrag

³⁷⁸ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft Konsument

³⁷⁹ Konsumentverket (2016) Delmål för funktionshinderpolitiken 2012-2016 Slutredovisning av regeringsuppdrag

Diskriminerande behandling i butiker, restauranger och barer

Sedan 1 januari 2015 är bristande tillgänglighet en form av diskriminering. Förbudet mot diskriminering ska bidra till att öka tillgängligheten i samhället så att människor med funktionsnedsättning kan delta på likvärdiga villkor. Däremot gäller inte förbudet företag med färre än tio anställda eller privatpersoner som erbjuder varor och tjänster.³⁸⁰ Det innebär att majoriteten av alla butiker, restauranger med mera undantas. Därmed blir lagstiftningen begränsande när det kommer till att förbättra tillgängligheten för konsumenter med funktionsnedsättning.

Bland personer med funktionsnedsättning i Rivkraft uppger tre av tio att de har blivit diskriminerade i en butik. Diskrimineringen består bland annat av dåligt bemötande av personalen, bristande tillgänglighet och att man inte upplever att man blir respekterad.³⁸¹

Diskrimineringsombudsmannens (DO) skriver i sin analys Mötas av hinder att flera anmälningar har inkommit till dem angående kroglivet där de anställda inte får servera berusade människor alkohol. Rapporten beskriver att personer med dålig balans och med ostadig gång nekas att köpa alkohol för att de uppfattas som berusade. Personer med funktionsnedsättningar som anklagas för att vara alkoholpåverkade avslutar sina anmälningar med beskrivningar om hur kränkta de känner sig. Det händer också att personer med funktionsnedsättning nekas komma in på krogen eller köpa alkohol för att restaurangpersonalen tror sig veta att de inte tål alkohol. Det har även hänt att personalen kan vända sig till personliga assistenten istället för att tala direkt till personen i fråga eller utgå från att en person som använder rullstol inte behärskar engelska.³⁸²

E-handel skapar nya möjligheter

För personer som upplever funktionshinder när de besöker butiker har handelns digitalisering skapat nya möjligheter. Allt större del av försäljningen av varor sker via internet. Enligt E-barometern var den

³⁸⁰ Diskrimineringslagen (2008:567)

³⁸¹ Myndigheten för delaktighet (2015) Rivkraft Konsument

³⁸² Diskrimineringsombudsmannen (2014) Mötas av hinder

totala omsättningen 2011 för e-handel av varor 28 miljarder kronor och e-handelns andel av den svenska detaljhandeln var 5 procent.³⁸³ I december 2015 har omsättningen vuxit till 50 miljarder kronor och e-handeln utgör nu 7 procent av den totala detaljhandeln.³⁸⁴

Att handla på nätet kan både vara enklare, tidsbesparande och bekvämare för konsumenten. Däremot har inte alla tillgång till det digitala samhället och långt ifrån alla webbplattformer är tillgängliga och användbara för personer med funktionsnedsättning. Svensk digital handels rapport Digital mathandel 2015 visar på geografiska skillnader i möjligheten till att handla via internet. I rapporten uppger en av tio att det inte finns leveranser av livsmedel till den lokala orten.³⁸⁵ I och med detta finns en risk att det utanförskap som finns idag befästs.

Mer konsumentupplysning behövs

I Betänkande av Utredningen om överskuldssättning från 2013 står det beskrivet att nästan 17 procent av individer med skulder hos Kronofogdemyndigheten är arbetslösa, vilket är en avsevärt större andel än bland befolkningen i sin helhet. Det beskrivs även att den egna förmågan spelar roll för risken att hamna i överskuldssättning. En av de viktigaste faktorerna är kunskap och förståelse för sin ekonomi. Individer med låg utbildning, låg inkomst och ointresse inför den egna ekonomin är överrepresenterade bland dem med överskuldssättning.³⁸⁶ I och med detta utgör personer med funktionsnedsättning en riskgrupp.

Trots att det inte finns någon publicerad statistik på relaterat till överskuldssättning bland personer med funktionsnedsättning är det rimligt att anta att personer med funktionsnedsättningar har en högre överskuldssättning jämfört med övriga befolkningen. Personer med funktionsnedsättning har en lägre utbildningsnivå och är i arbete i lägre utsträckning än befolkningen i övrigt. Vidare visar

³⁸³ PostNord (2011) E-barometern Q4 2011. Den svenska detaljhandelns utveckling inom e-handeln

³⁸⁴ PostNord (2015) E-barometern – 2015 årsrapport

³⁸⁵ Svensk digital handel (2015) Digital mathandel. Rapport 2015. En rapport om livsmedelsförsäljning på nätet

³⁸⁶ SOU 2013:78 Överskuldssättning i creditsamhället?

Folkhälsomyndighetens statistik att mellan 2010 och 2015 har 22 procent av andelen personer med funktionsnedsättning upplevt ekonomisk kris³⁸⁷ jämfört med 11 procent bland övriga befolkningen. Bland personer med funktionsnedsättning är personer med svår ångest den grupp som oftast upplever ekonomisk kris. Det har 38 procent gjort.³⁸⁸

Konsumentverket har under strategiperioden tagit fram ett undervisningsmaterial i hem- och konsumentkunskap riktat till årskurs 7–9 på grundsärskolan. Undervisningsmaterialet handlar om privatekonomi, konsumenträtt, avtal, internethandel samt att spara och låna. Materialet syftar till att öka kunskap om privatekonomi bland elever i grundsärskolan.

Vidare visar Konsumentverkets statistik att 64 procent av dem som beställt utbildningsmaterialet undervisar för andra elevgrupper än vad materialet är framtaget för. Det tyder på att undervisningsmaterialet även kan användas för andra målgrupper.³⁸⁹

³⁸⁷ Ekonomisk kris innebär enligt Folkhälsomyndighetens definition att man under det senaste 12 månaderna har haft svårigheter att vid en eller flera tillfällen klara de löpande utgifterna för mat, hyra med mera.

³⁸⁸ Folkhälsomyndigheten (2016) Hälsa på lika villkor

³⁸⁹ Konsumentverket (2016) Delmål för funktionshinderpolitiken 2012-2016 Slutredovisning av regeringsuppdrag

Byggd miljö

Tillgängligheten i byggd miljö regleras i flertalet lagstiftningar och förordningar som exempelvis plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338). Tillgängligheten i byggd miljö är också en del i andra lagstiftningar som exempelvis arbetsmiljölagen (1977:1160). Sedan 1 januari 2015 är bristande tillgänglighet en form av diskriminering i diskrimineringslagen, vilken inkluderar bristande fysisk tillgänglighet.

Problem med implementering av tillgänglighetslagstiftningen

Lagstiftningen om enkelt avhjälpna hinder regleras i PBL och har funnits på plats sedan 2001. I förarbetena till lagstiftningen angav regeringen att målsättningen skulle vara att alla enkelt avhjälpna hinder skulle vara avhjälpna senast 2010. Åtgärdandet av enkelt avhjälpna hinder har dock inte levt upp till lagstiftningens intentioner, något som MFD har konstaterat tidigare.³⁹⁰ Exempelvis visar en granskning från 2010 att endast 55 procent av de enkelt avhjälpna hindren är undanröjda och att det finns stora variationer bland kommunerna i arbetet och att åtgärdandet varierar mellan olika typer av platser och byggnader.³⁹¹

En förklaring till detta är att tillsynen av lagstiftningen inte fungerar. Det är kommunernas byggnadsnämnder som har ansvaret för att utöva tillsyn av reglerna kring enkelt avhjälpna hinder. I MFD:s kommunuppföljning anger 18 procent av kommunerna att de inte genomför tillsyn av den fysiska tillgängligheten varken mot kommunala verksamheter, kommunala bolag eller privata aktörer.³⁹²

Enligt länsstyrelserna har över 60 procent av kommunerna har genomfört en inventering av lokaler dit allmänheten har tillträde och att 20 procent inte har genomfört eller planerat någon inventering.³⁹³

³⁹⁰ Myndigheten för delaktighet (2015) Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken Hur är läget 2015?

³⁹¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2011) Enkelt avhjälpna hinder

³⁹² Myndigheten för delaktighet (2016) Kommunuppföljning

³⁹³ Boverket (2015) Sammanställning enkät till byggnadsnämnder

Både länsstyrelsernas och MFD:s uppföljning visar att kommunerna upplever brist på resurser för att kunna förbättra tillsynen och förbättra den fysiska tillgängligheten generellt. Boverket konstaterar också att tillsynen av tillgänglighetslagstiftningen i PBL endast utgör en del av de lagstadgade kraven på kommunernas byggnadsnämnder och att det därför kan vara svårt att prioritera och finansiera tillsynen. Boverket lyfter vidare att det tillsynsvägledningsuppdrag myndigheten har tillsammans med länsstyrelserna inte är tillräckligt för att åstadkomma en tillräcklig tillsyn av tillgänglighetslagstiftningen.³⁹⁴

Inriktningsmålet för området ”ökad fysisk tillgänglighet” i strategin avser förbättrad fysisk tillgänglighet bland annat genom att enkelt avhjälpna hinder undanröjs. Samtidigt saknas uppföljning kring implementeringen av PBL samt föreskrifter och förordningar knutna till lagstiftningen. Den problematik kring tillsyn och åtgärdande av enkelt avhjälpna hinder som fanns vid inledningen av strategiperioden har således till stor del bestått under strategiperioden.

Rätt från början

Ett effektivt sätt att långsiktigt öka tillgängligheten i den byggda miljön är att bygga tillgängligt redan från början. Kommunerna har en viktig roll i detta och ansvarar för den fysiska planeringen inom kommunen. MFD:s kommunuppföljning visar att 91 procent av kommunerna har rutiner för hur fysisk tillgänglighet ska beaktas i plan- och byggprocessen. Det är vanligast att den fysiska tillgängligheten beaktas gällande bygglov medan det är minst vanligt kring översiktsplaner.³⁹⁵

En granskning av kommunernas översiktsplaner från 2012 visar att kvalitén i hur tillgänglighet beaktats i planerna varierar mellan kommunerna, att tillgängligheten i många fall inte definieras tydligt och att det saknas konkretion och målsättning kring tillgängligheten. Samtidigt visar granskningen att de kommuner som tagit fram nyare översiktsplaner tenderade att arbeta mer målmedvetet och strategiskt

³⁹⁴ Boverket (2016) Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016 Slutredovisning

³⁹⁵ Myndigheten för delaktighet (2016) Kommunuppföljning

med tillgänglighetsfrågorna.³⁹⁶ I och med att översiktsplanerna är långsiktiga tyder detta på en positiv utveckling kring tillgängligheten i kommunernas fysiska planering.

³⁹⁶ Boverket (2016) Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016 Slutredovisning

Utvärdering av strategins form och struktur

Strategin täcker inte de politiska målen

Strategin utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I samband med att Sverige ratificerade konventionen så bekräftade Sverige som konventionsstat att konventionens rättigheter och grundläggande friheter är universella, odelbara och inbördes beroende av och relaterade till varandra.

Vidare finner man grunden för strategin i den nationella handlingsplanen Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79). Med handlingsplanen beslutade riksdagen om målen och inriktningen av arbetet inom funktionshinderspolitiken. I uppföljningen av handlingsplanen (skr. 2009/19:166) tydliggjorde regeringen att de nationella målen och inriktningen för funktionshinderpolitiken skulle ligga fast utan någon bortre tidsgräns. I skrivelsen konstaterar regeringen att utvecklingen mot ett tillgängligare samhälle gått framåt men inte i den takt som förväntats. Regeringen fastslår att arbetet mot de funktionshinderspolitiska målen behöver förändras och bli mer effektivt genom en tydlig och förankrad struktur med konkreta och mätbara mål.

Strategins innehåll i relation till nationella mål och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Enligt de fastställda nationella målen ska vi ha samhällsgemenskap med mångfald som grund, samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning.

De nationella målen är således breda och täcker artiklarna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. De prioriterade politikområdena i strategin täcker däremot inte de nationella målen. Fler politikområden utöver de prioriterade hade behövt inkluderas för att uppnå målet om att hela samhällets ska utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i

samhällslivet. Exempelvis saknas politikområden som berör demokratifrågor och vård och omsorg.

Utifrån politikområdena tog den dåvarande regeringen fram 16 inriktningsmål. Dessa inriktningsmål är begränsade i sin utformning och täcker inte av den bredd som de nationella målen avser. Exempelvis berör inriktningsmålet för socialpolitiken endast kunskapen om i vilken utsträckning de individuella stödets utformning bidrar till de övergripande funktionshinderspolitiska målen. Det finns inget inriktningsmål som berör exempelvis vård, omsorg, habilitering, rehabilitering och hjälpmedelsfrågor.

MFD bedömer att strategin har brister i relation till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Trots att strategin anger att funktionshinderspolitiken är baserad på mänskliga rättigheter så är det 13 artiklar i konventionen som inte uttryckligen berörs genom strategins inriktningsmål³⁹⁷:

Artikel 10 - Rätten till liv

Artikel 11 - Risksituationer och humanitära nödlägen

Artikel 12 - Likhet inför lagen

Artikel 14 - Frihet och personlig säkerhet

Artikel 15 - Rätt att inte utsättas för tortyr, grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Artikel 16 - Rätt att inte utsättas för utnyttjande, våld eller övergrepp

Artikel 17 - Skydd för den personliga integriteten

Artikel 18 - Rätt till fri rörlighet och till ett medborgarskap

Artikel 22 - Respekt för privatlivet

Artikel 23 - Respekt för hem och familj

Artikel 26 - Habilitering och rehabilitering

³⁹⁷ Handisam (2010) Underlag till strategi för funktionshinderspolitiken

Artikel 29 - Deltagande i det politiska och offentliga livet

Artikel 32 - Internationellt samarbete

MFD har inte analyserat konsekvenserna av att dessa artiklar inte inkluderas i strategins inriktningsmål. MFD bedömer dock att förutsättningarna för utveckling är starkare kring de artiklar som har prioriterats genom att vara inkluderade i strategin. Dessutom har nära hälften av de artiklar som FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning gett synpunkter och rekommendationer på, efter regeringens första rapportering och dialog med kommittén, handlat om just dessa avsaknade artiklar.

Strategin har en begränsning i att det enbart är 22 strategiska myndigheter som inkluderas i strategins funktionshinderspolitiska arbete. Inom flera politikområden bedömer MFD att fler aktörer hade behövt involveras för att bidra till utveckling mot de utvalda politikområdena i strategin. Exempelvis saknar både idrotts- och mediaområdet ansvariga aktörer, åklagarmyndigheten och kriminalvården saknas inom rättsväsendet och utbildningspolitiken saknar ansvariga aktörer på universitet- och högskoleområdet.

Trots att inriktningsmålen inte är tillräckligt breda för att täcka in hela konventionen, de nationella målen och de prioriterade politikområdena, är det påtagligt, som det redogörs för i bilaga 2, att delmålen i många fall inte har kopplat an till eller täckt in inriktningsmålen. Inriktningsmålen är ofta bredare och mer omfattande än de flesta av de strategiska myndigheternas delmål som, i de flesta fall, varit smala och avgränsande. Exempelvis avser inriktningsmålet för transportområdet användbarhet i transportsystemet medan delmålen endast direkt avser bytespunkter³⁹⁸. Därmed har inte något delmål berört aspekter som exempelvis särskilda persontransporter, biljett-, informations- och kommunikationssystem, som är viktiga delar när det gäller användbarheten i transportsystemet som inriktningsmålet avser.

Vidare beskrivs i bilaga 1 samtliga strategiska myndigheters delmål och hur de relaterar till inriktningsmålen. MFD:s analys visar att delmålen inte är heltäckande gentemot inriktningsmålen. Exempelvis avser inriktningsmålet för transportpolitiken att transportsystemet ska

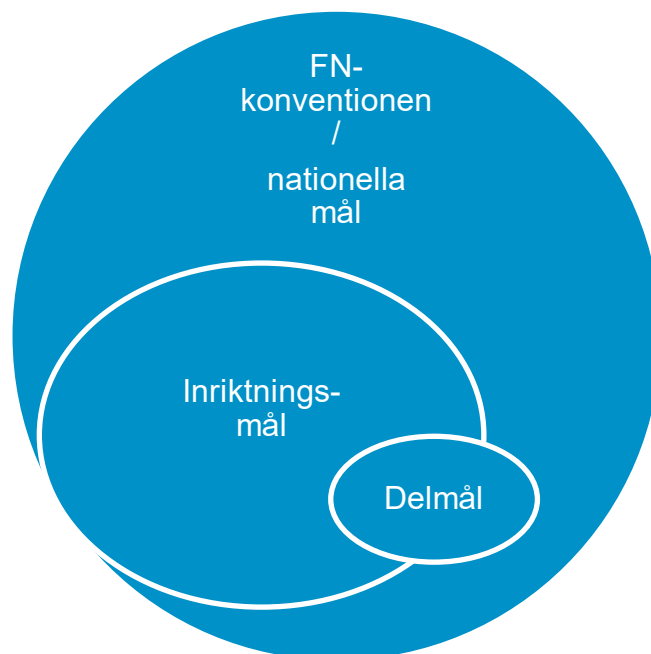
³⁹⁸ Med bytespunkt menas här alla platser i trafiknätet där byte av färdmedel och/eller färdmedel sker, kan eller förutsätts ske inklusive hållplatsen.

utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning medan delmålsarbetet främst fokuserat på ökad samverkan mellan myndigheter och åtgärdande av bytespunkter. Andra delar av transportsystemet såsom informations- och biljettsystem samt fordon har inte beaktats vid framtagandet av delmålen.

Vissa delmål fokuserar dessutom på områden som ligger utanför inriktningsmålen. Exempelvis har Socialstyrelsen ett delmål om jämlik vård medan inriktningsmålet endast avser att kunskapen om i vilken utsträckning de individuella stödets utformning bidrar till de övergripande funktionshinderspolitiska målen ska öka.

MFD gör därför bedömningen att strategin inte har varit tillräckligt heltäckande och fullt ut beaktat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt de nationella målen. Förhållandet mellan de nationella målen, inriktningsmålen och delmålen illustreras i figur 1 nedan.

Figur 1. Illustration över delmål och inriktningsmål i relation till de nationella målen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning



Kommuner, landsting och regioner nyckelaktörer i genomförandet

En stor del av genomförandet av funktionshinderspolitiken sker på lokal och regional nivå. Exempelvis ansvarar kommunerna och individuella huvudmän för majoriteten av skolformerna inom utbildningsområdet, tillsyn av tillgänglighetslagstiftning. De har dessutom viktiga roller inom arbetsmarknads-, kultur- och idrottspolitiken.

Samtidigt är det endast de 22 strategiska myndigheterna som har särskilda uppdrag kring genomförandet av politiken. Ett flertal av de strategiska myndigheterna har delmål som direkt och indirekt avser arbetet på främst kommunal nivå. Indirekt är kommunerna exempelvis centrala genomförare för Arbetsförmedlingens delmål kring ökad andel personer med funktionsnedsättning som årligen går till arbete eller utbildning. Detta då kommunerna tillsammans både ansvarar för arbetsmarknadsinsatser och är stora arbetsgivare. Flera delmål är också direkt beroende av kommunernas arbete. Exempelvis har Boverket arbetet utifrån delmål som handlar om kommunernas tillsyn av plan- och bygglagen (PBL), översiktsplanering samt hantering av bostadsanpassning.

Uppföljningen av utvecklingen under strategiperioden mot de nationella målen visar också på lokala och regionala skillnader i arbetet kring funktionshindersfrågor. Exempelvis finns stora skillnader i hanteringen av LSS-insatser och hur kommuner arbetar med tillgänglighet i plan- och byggprocesser. Geografiska skillnader tyder på samordningsproblem mellan den statliga, regionala och lokala nivån i genomförandet av funktionshinderspolitiken.

En möjlig orsak till samordningsproblematiken är att kännedomen om strategin på lokal och regional nivå är otydlig. En studie bland landsting och regioner visar att kännedomen om strategin är svag medan kännedomen om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, är betydligt större.³⁹⁹

Genom en bredare samordning av funktionshinderspolitiken mellan stat, kommuner, landsting och regioner med gemensam inriktning, målbild

³⁹⁹ Rådhusgruppen City (2016) Fördjupningsstudie funktionshindersfrågor i landsting/regioner

och ansvar bedömer MFD att genomförandet av politiken skulle varit mer effektiv och haft större effekt i individers vardag.

Problem i strukturen för genomförande av funktionshinderspolitiken

Oklar struktur för genomförandet av funktionshinderspolitiken

Inom funktionshinderspolitiken finns det flera olika regleringar och uppdrag som de strategiska myndigheterna har styrts av under strategiperioden. Utöver arbetet med delmål och inriktningsmål inom strategin har myndigheterna också ett ansvar kopplat till förordning 2001:526 om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. Förordningen anger att alla myndigheter ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen. Myndigheterna ska också utifrån förordningen verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Samtliga strategiska myndigheter har alltså både ett regeringsuppdrag inom ramen för strategin samt förordning 2001:526 att förhålla sig till.

Då handlingsplanen Från patient till medborgare togs fram år 2000 skrevs dessutom ett sektorsansvar in i 14 myndigheters instruktioner. Uppdraget som sektorsmyndighet innebär att myndigheterna ska samordna, stödja och vara pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom sektorn. Sektorsansvaret finns idag kvar i tio myndigheters instruktioner. Bland de strategiska myndigheterna har Skolverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Konsumentverket, Boverket, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Post- och telestyrelsen, Kulturrådet och Riksantikvarieämbetet fortfarande ett sektorsansvar.

För vissa av de strategiska myndigheterna är de verksamhetsområden som berörs av delmålen också ordinarie verksamhet enligt myndighetens instruktion. Exempelvis har Boverket tillsynsvägledningsansvar kring plan- och bygglagen (PBL) inom ramen för sin instruktion. Utöver detta kan särskilda regeringsuppdrag också utgöra styrning inom ramen för funktionshinderspolitiken.

De strategiska myndigheternas arbete inom funktionshindersområdet har alltså under strategiperioden reglerats genom upp till fem olika styrmedel. De strategiska myndigheterna uppger själva att de har förhållit sig till de olika styrmedlen på olika sätt. En generell slutsats är

att förordning 2001:526 har utgjort grund för det interna tillgänglighetsarbetet kring lokaler, information och kommunikation medan strategiuppdraget varit det mest verksamma styrmedlet för den externa verksamheten. Däremot uppger flera av de myndigheter som också har ett sektorsansvar att arbetet inte utgår från detta utan från uppdraget som strategisk myndighet.

Myndigheterna formulerade sina egna delmål

Utifrån inriktningsmålen gavs de 22 strategiska myndigheterna i uppdrag att ta fram förslag på delmål med en struktur för uppföljning. Delmålen togs således fram av myndigheterna själva och fastställdes av respektive departement. I regeringsbeslutet Uppdrag att ta fram förslag på delmål samt en struktur för uppföljning inför en handikappolitisk strategi S2010/4319/ST (delvis) står det att delmålen bör:

- Så långt det är möjligt ha en tydlig anknytning till övrigt planerat arbete, dvs. vara en del av ordinarie verksamhet.
- I de fall det finns en tydlig och mätbar koppling mellan myndighetens prestationer och uppnådda effekter ska målen avse effekter, i annat fall ska målen avse myndighetens prestationer eller visa på utvecklingen inom myndighetens sektor.
- Så långt det är möjligt vara tydligt avgränsade och mätbara.

Uppföljningen bör:

- Så långt det är möjligt utgå från befintlig statistikinsamling och uppföljningsstruktur.
- Om möjligt innehålla kvantitativa och kvalitativa resultat.
- Möjliggöra årlig resultatrapportering samt en fördjupad uppföljning för hela femårsperioden.
- Möjliggöra att utvecklingen kan följas över tid.

Genom MFD:s (tidigare Handisam) uppföljningsuppdrag har varje delmål årligen analyserats utifrån de strategiska myndigheternas åiterrapporteringar under strategiperioden. Den samlade analysen ger MFD en god bild av de olika delmålens struktur.

Stor variation i typ och omfattning av delmål

De strategiska myndigheterna tog sammanlagt fram 76 delmål med olika struktur, innehåll och typ. MFD har identifierat tre olika typer av

delmål: aktivitetsmål, resultatmål och effektmål. Ett aktivitetsmål innebär att målet avser att den strategiska myndigheten ska genomföra en särskild aktivitet under strategiperioden. Ett exempel på ett sådant delmål är Domstolsverkets delmål om att förutsättningar och behov hos personer med funktionsnedsättning ska vägas in i redan befintliga chefsutbildningar och kurser i bemötande.

Ett resultatmål innebär att myndigheten ska skapa förutsättningar för effekt genom att uppnå en viss resultatnivå. Ett exempel på ett sådant delmål är Migrationsverkets delmål ”Den fysiska tillgängligheten till Migrationsverkets lokaler för personer med funktionsnedsättning ska öka”.

Ett effektmål avser att den strategiska myndighetens arbete ska ge effekt för slutanvändare. Ett exempel på ett sådant delmål är Arbetsförmedlingens delmål ”Sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska öka”.

Typen av delmål definierar ofta vilket arbete som krävs för att delmålet ska uppnås där ett effektmål både kräver att aktiviteter genomförts, resultat uppnåtts samt att förväntad effekt är nådd. Ett aktivitetsmål vara uppnått utan att vara beroende av vare sig aktivitetens resultat eller effekt.

MFD bedömer också att ambitionen bland de strategiska myndigheterna varierade vid framtagande av delmålen. Det finns exempel på delmål som redan vid strategins början var integrerade i den ordinarie verksamheten. Ett exempel på detta Arbetsförmedlingens kravställande på tillgänglighet vid upphandling av arbetsmarknadspolitisk verksamhet.

Vidare finns det delmål som handlar om att uppfylla redan ställda lagkrav som exempelvis förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken som myndigheterna är skyldiga att följa. Detta gäller exempelvis Migrationsverkets delmål om att möjligheten för personer med funktionsnedsättning att kommunicera med Migrationsverket och ta del av myndighetens information och tjänster ska öka samt att den fysiska tillgängligheten till Migrationsverkets lokaler för personer med funktionsnedsättning ska öka.

Problematik med uppföljning av delmålen

Olikheterna i strukturen kring delmålen har påverkat mätningarna. I vissa fall har mätning funnits och delmålet satts efter dessa. I andra fall har mätning inte funnits men tagits fram specifikt för delmålet. Det finns även exempel på andra områden där mätning inte har funnits och ingen mätning har tagits fram.

På grund av variationen av delmål (aktivitetsmål, resultatmål och effektmål) skiljer sig mätningarna åt i stort mellan de strategiska myndigheterna och mellan delmålen. I vissa fall har delmålen varit mycket avgränsade, vilket gynnar uppföljningen och uppfyllelsen av målet. Samtidigt har mycket avgränsade mål i de flesta fall också en begränsad effekt mot inriktningsmål och nationella mål.

Andra delmål har tvärtom varit breda och omfattande, vilket försvårar uppföljningen och uppfyllelsen av målet. Ett exempel på ett sådant mål är Skolverkets, Skolinspektionens och Specialpedagogiska skolmyndighetens delmål om att "Förutsättningarna för alla barn, elever och vuxenstudierande oavsett funktionsförmåga att utvecklas så långt som möjligt ska öka genom förbättringar av förskolors och skolors generella verksamhet". Delmålet är så pass omfattande att en operationalisering av delmålet i aktiviteter och uppföljning kräver mycket omfattande åtgärder. Däremot kan de aktiviteter som har genomförts mot sådana delmål mycket väl ha bidragit till utvecklingen av både inriktningsmål och nationella mål.

Omfattningen av många delmål är sannolikt en orsak till att många delmål inte har följts upp tillräckligt för att möjliggöra en bedömning av utveckling och uppfyllelse. Trots att det stod i uppdraget till myndigheterna att delmålen ska vara mätbara så är det 32 procent av delmålen som inte har följts upp tillräckligt för att möjliggöra en bedömning av delmålens utveckling och uppfyllelse.

Många delmål saknar nollmätning, alltså ett utgångsläge för delmålet. Vid avsaknad av nollmätning har det varit omöjligt att bedöma vilket håll utvecklingen av delmålet gått. I andra fall finns det nollmätning men det har sedan inte genomförts någon uppföljande mätning. Ibland har mätning skett men den har inte varit tillräcklig. Det förekommer också att nollmätningar har genomförts sent under strategiperioden, vilket omöjliggör bedömningar av delmålens utveckling under hela strategiperioden. Vissa mätningar har varit bristfälliga från början men

sedan utvecklats och ändrats under strategiperioden. Detta har gjort det svårt att följa utvecklingen.

Några av de beslutade delmålen har varit så ospecifika att myndigheterna har fått operationslisera och bryta ned delmålen under strategiperioden för att kunna följa upp delmålen. Ett exempel är Riksantikvarieämbetets delmål "Riksantikvarieämbetet har en föredömlig, samlande, stödjande och pådrivande position i arbetet med att genomföra funktionshinderspolitiken på nationell och regional nivå, så att personer med funktionsnedsättning, i rimlig omfattning, kan ha samma möjligheter att verka inom Riksantikvarieämbetets ansvarsområde och ha tillgång till dess tjänster." För att möjliggöra en uppföljning av delmålet bröt Riksantikvarieämbetet ned delmålet till fyra mål, som var mätbara.

I Handisam/MFD:s stöd till de strategiska myndigheterna har en stor del handlat om att bistå myndigheterna med vägledning kring uppföljning av delmålen. Mot bakgrund av detta arbete under strategiperioden bedömer MFD att det hos flertalet myndigheter inte fanns en struktur och plan för genomförande av uppföljningen av delmålen då de togs fram och beslutades. MFD bedömer att detta har varit ett hinder i uppföljningen av delmålet, då tolkning och operationalisering av delmål har krävt stora resurser. Denna problematik lyfts också fram av flera strategiska myndigheter. Bland annat menar Kulturrådet att det borde ha funnits en plan för uppföljning av delmålen i samband med att de formulerades.⁴⁰⁰

Det har visat sig vara problematiskt att mäta delmål som syftar till kompetenhöjning. Ofta har mätningen baserats på självskattad utveckling av den egna kunskapen. Detta är i sig problematiskt då det inte ger ett objektiva mått. I andra fall har mätningen utgjorts av att uppge antal utbildningstillfällen.

Strategins ramar skapar kortsiktig uppföljning

Ramarna för de strategiska myndigheternas delmål anger att delmålen ska löpa över fem år och att mätning och insatser mot delmålen ska redovisas årligen. MFD bedömer att dessa ramar har gett både positiva

⁴⁰⁰ Kulturrådet (2016) Skriftligt underlag. <http://www.mfd.se/om-mfd/vi-arbetar-med/regeringsuppdrag-och-projekt/struktur-for-genomforande-uppfoljning-och-inriktning-inom-funktionshindersområdet/>

och negativa effekter när det gäller uppföljningen av genomförandet av funktionshinderspolitiken.

MFD kan utifrån de årliga analyserna av de strategiska myndigheternas rapporter konstatera att flera myndigheter har lyckats skapa uppföljning som både kan följa delmålet utveckling under strategiperioden och följa myndighetens funktionshinderspolitiska verksamhet långsiktigt. Exempelvis har Myndigheten för yrkeshögskolan tagit fram uppföljning av utbildningsanordnares tillgänglighetsarbete, som också är en kvalitetsaspekt av yrkeshögskolan framöver.

Samtidigt bedömer MFD att strukturen lett till att de strategiska myndigheterna att begränsat mätningarna till strategiperioden snarare än att utveckla strukturer för att följa verksamheten långsiktigt.

Mycket resurser har lagts på mätning och rapportskrivning

Flera strategiska myndigheter har återkopplat att de lagt ned mycket resurser på mätning av delmålen. Detta uppges begränsa möjligheten att genomföra fler och mer kvalitativa insatser i syfte att stärka utvecklingen mot delmålen under strategiperioden.

I många fall bedömer MFD att de resurser som har lagts på att skapa uppföljning av delmålen har varit välanvända, då långsiktig uppföljning är en grund för fortsatt arbete inom myndigheterna. Mätningarna har också gjort det möjligt att följa utvecklingen av de flesta delmålen.

Däremot bedömer MFD att kortsiktigheten i vissa uppföljningar och försök till operationalisering av breda och otydliga delmål har skapat hinder för genomförande av insatser och aktiviteter i syfte att stärka utvecklingen. Detta då mätningsproblematik tagit kraft och resurser från arbetet. En liknande problematik lyfts också av flera strategiska myndigheter när det gäller arbetet med att sammanställa och skriva de årliga rapporterna. Samtidigt påpekar flera strategiska myndigheter att de årliga rapporteringarna bidragit till att hålla fart i arbetet under strategiperioden.

Effektmätningar eftersträvs värda

Mot bakgrund av de olika typerna av delmål som de strategiska myndigheterna har arbetat utifrån under strategiperioden, har uppföljningen av delmålen också genererat olika typer av uppföljning och kunskap. Sammantaget har den uppföljning som gjorts skapat underlag för att bedöma aktivitetens genomförande och/eller resultatet av arbetet.

Det är därmed möjligt att konstatera att de strategiska myndigheternas arbete har bidragit till att skapa förutsättningar för delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

MFD bedömer däremot att mätningar på aktivitets- och resultatnivå många gånger inte är tillräckliga för att kunna följa utvecklingen av genomförandet av funktionshinderspolitiken på ett effektivt sätt. Även om till exempel anställda hos Brottsoffermyndigheten och Polismyndigheten uppger att de har fått mer kunskap om förutsättningarna och behov hos personer med funktionsnedsättning, så finns det ingen uppföljning som visar att kompetensökningen har påverkat levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning.

För att kunna följa funktionshinderspolitikens utveckling på ett bättre och effektivare sätt bedömer MFD att bredare effektmätningar är eftersträvansvärda. Exempelvis skulle uppföljning av elever och studerandes upplevelse och måluppfyllelse inom utbildningsområdet ge en god grund för uppföljningen av funktionshinderspolitiken i stort. Detta skapar förutsättningar för en mer effektiv styrning och genomförande av funktionshinderspolitiken. Genom uppföljning på resultatnivå är det endast möjligt att följa om förutsättningar förbättrats och uppföljning på aktivitetsnivå gör att det endast är möjligt att anta att förutsättningar förbättrats. MFD bedömer att de strategiska myndigheternas rapporter har bidragit till en bättre uppföljning av funktionshinderspolitiken men att det är svårt att bedöma effekten av arbetet.

Myndigheternas uppdrag har förändrats under strategiperioden

Flera myndigheter har under strategiperioden saknat rådighet över sina delmål. Exempelvis har Kammarkollegiets och Socialstyrelsens uppdrag förändrats under strategiperioden, vilket har resulterat i att vissa ansvarsområden har förflyttats till andra myndigheter. Dessutom har Sjöfartsverket under strategiperioden bedömt att deras ansvarsområden inom sjöfarten inte har bärighet inom funktionshindersområdet, då det är olika infrastrukturägare som ansvarar för tillgänglighet och användbarhet vid bytespunkter och fordon inom sjöfarten.

Vissa lagförändringar under strategiperioden har förändrat förutsättningarna för de strategiska myndigheternas arbete under strategiperioden. Exempelvis tillkom 2014 lagstiftning kring särskilt stöd

i yrkeshögskolan.⁴⁰¹ 2015 kom tillägget om tillgänglighet som diskrimineringsform till diskrimineringslagen.⁴⁰²

De strategiska myndigheternas insatser utgår sällan från uppföljning

Ett av de övergripande syftena med uppföljning är att kunna rikta insatser och aktiviteter rätt och att utforma dem efter de resultat som uppföljningen visar. MFD bedömer att detta arbetssätt tillämpats i varierande utsträckning bland de strategiska myndigheterna under strategiperioden. Exempelvis har Myndigheten för yrkeshögskolan genom uppföljning av den fysiska tillgängligheten i utbildningslokalerna kunnat rikta insatser till att handla om tillgång till hörselteknisk utrustning, då detta generellt var den största tillgänglighetsbristen.

Hos flera myndigheter har delmålsproblematiken och möjligheten att följa upp delmålen skapat begränsningar när det gäller att utforma insatser utifrån uppföljning. När uppföljning saknas eller är bristfällig skapar den inte underlag för att kunna bedöma vilka insatser som är prioriterade och hur de bör utformas.

Det finns också exempel där tydliga resultat har tagits fram genom uppföljning men där insatser inte har genomförts för att stärka utvecklingen. Ett exempel på detta är Socialstyrelsen som genom uppföljning under strategiperioden har kunnat konstatera att personer med funktionsnedsättning har ojämlig tillgång till vård och omsorg efter behov jämfört med befolkningen i övrigt. Trots detta kan inte MFD utläsa att några insatser har genomförts utöver att sprida resultaten av uppföljningarna.

Mycket av arbetet är ordinarie verksamhet

De strategiska myndigheternas ordinarie uppdrag berör funktionshinderspolitiken i varierande utsträckning. Exempelvis har Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ett uppdrag som direkt berör tillgänglighet och delaktighet inom utbildningsområdet och Boverket utgår från tillgänglighetslagstiftning som en del i sitt ordinarie uppdrag.

⁴⁰¹ Förordning om yrkeshögskolan (2009:130)

⁴⁰² Diskrimineringslag (2008:567)

Flera myndigheter har också delmål som myndigheten redan arbetat med genom ordinarie verksamhet eller tidigare uppdrag. Detta gäller exempelvis transportmyndigheterna som arbetar med att åtgärda bytespunkter i det nationellt prioriterade nätet med utgångspunkt i den nationella planen för transportsystemet. Därför bedömer MFD att ansvaret som strategisk myndighet för vissa myndigheter inte har medfört någon avgörande förändring av myndighetens arbete inom funktionshindersområdet.

Barn- och jämställdhetsperspektiv saknas

I strategin framhålls vikten av att utformningen av insatser och uppföljning genomförs ur ett barn- och jämställdhetsperspektiv. Utifrån MFD:s årliga analys av de strategiska myndigheternas rapporter görs bedömningen att både barn- och jämställdhetsperspektivet till stor del saknas i genomförandet av funktionshinderspolitiken.

Barnperspektivet behandlas främst inom utbildningsområdet. Det är naturligt att Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten har beaktat barnperspektivet, då majoriteten av de skolformer myndigheterna ansvarar för riktar sig till barn. Folkhälsomyndigheten har under strategiperioden genomfört uppföljning av hälsan hos barn med funktionsnedsättning genom uppföljning av föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Dessutom har Socialstyrelsen under strategiperioden genomfört särskilda granskningar kring förskrivning av psykofarmaka till barn med funktionsnedsättning. Utöver detta förekommer enskilda insatser som riktar sig specifikt till eller berör barn med funktionsnedsättning.

Överlag problematiserar de strategiska myndigheterna sällan sina aktiviteter och insatser ur ett barnperspektiv. Det är också kring barn den största avsaknaden av uppföljning finns. Särskilt saknas enligt MFD uppföljning av barns egna upplevelser och uppfattningar på effektnivå.

En liknande problematik bedömer MFD även finns gällande jämställdhetsperspektivet. Ett flertal av de strategiska myndigheterna har under strategiperioden redovisat uppföljning av delmål som baseras på individstatistik. I flera fall saknas könsuppdelad statistik, vilket omöjliggör jämställdhetsanalyser och synliggörandet av eventuella könsskillnader.

Strategins effekt otydlig

Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken har ett tydligt syfte att effektivisera funktionshinderspolitiken. Genom att knyta ett uppföljningssystem till strategin skulle kunskaperna öka kring effekterna av såväl de åtgärder som vidtas i strategin som levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. I den analys som genomförs kring de 16 inriktningsmålen utveckling under strategiperioden är det dock svårt att fastställa effekten av de åtgärder som vidtagits av de strategiska myndigheterna.

Delmålen uppfyllelse under strategiperioden

MFD:s analys av delmålen uppfyllelse visar att 43 procent av delmålen uppnåtts vid de strategiska myndigheternas slutrapportering den 15 mars 2016. 13 procent av delmålen har inte uppnåtts men har utvecklats i positiv riktning. För 11 procent av delmålen har utvecklingen stått still och 1 procent av delmålen har utvecklats i negativ riktning. För 32 procent av delmålen kan uppfyllelsen av delmålet inte bedömas på grund av att tillräcklig uppföljning saknas. I bilaga 1 redovisas MFD:s bedömning av samtliga 76 delmål i strategin.

De 43 procent av delmålen som har uppnåtts under strategiperioden är alla olika i både innehåll och utformning. En stor andel av de uppnådda delmålen avser att något ska öka. Detta gör att även en mindre positiv utveckling innebär att delmålet är uppnått. Exempelvis kan tillgängliggörande av en lokal eller webbplatsfunktion göra att ett sådant delmål uppnåtts även om många hinder kvarstår. Uppfyllelsen av målen beror således mycket på vilken ambitionsnivå det specifika delmålet avser.

En knapp tredjedel, 32 procent, av delmålen saknar tillräcklig uppföljning för att måluppfyllelsen ska kunna bedömas. Det kan handla om att nollmätningar av delmålet saknas eller att uppföljande mätningar saknas. Det kan också handla om att den uppföljning som genomförts inte håller tillräcklig kvalitet eller att uppföljningen inte täcker alla de delar som delmålet avser. Att måluppfyllelsen inte kan bedömas kring en så stor andel av strategins delmål är problematiskt eftersom strategin särskilt poängterar att målen skulle vara konkreta, mätbara och därmed uppföljningsbara. Att många delmåls uppfyllelse inte kan bedömas påverkar också möjligheten att utvärdera strategins effekt i genomförandet av funktionshinderspolitiken.

Stödet från Handisam/MFD har varit viktigt

Flera av de strategiska myndigheter har i sina slutrapporteringar och/eller i andra skriftliga underlag beskrivit att det stöd som Handisam/MFD har bidragit med har varit värdefullt. Exempelvis skriver Migrationsverket att stödet i form av återkopplingar på rapporter, seminarier och enskilda möten har bidragit positivt till arbetet och att det hjälpt myndigheten i att ta ett helhetsgrepp kring uppdraget.⁴⁰³

Riksantikvarieämbetet framhåller MFD:s stödjande roll som avgörande för funktionshinderspolitikens utveckling på kulturmiljöområdet. De beskriver att myndigheten fungerat både som ett sakkunnigt stöd och som direkt samarbetspartner i arbetet och att detta har varit av särskild vikt vid etablering av samråd med funktionshindersorganisationer.⁴⁰⁴ Slutligen beskriver också Skolverket stödet från myndigheten som bra men att man hade önskat tätare kontakter vid inledningen av strategiperioden.⁴⁰⁵

MFD bedömer att stödet för de strategiska myndigheterna hade kunnat fungera bättre under strategiperioden. Givet de strategiska myndigheternas uppdrag och Handisam/MFD:s organisering av stödet genom kontaktpersoner har stödet skiljt sig åt mellan de strategiska myndigheterna där vissa myndigheter har fått mer stöd än andra. En bättre systematik och struktur i stödet från myndighetens sida skulle sannolikt ha gynnat de strategiska myndigheternas arbete.

Stödet till de strategiska myndigheterna har också varierat under strategiperioden och tappade fart vid MFD:s bildande 1 maj 2014.

Politisk styrning effektivt verktyg

Där utvecklingen har gått starkast framåt under strategiperioden finns ofta en stark politisk styrning. Inom kulturområdet har lokala och regionala kulturinstitutioner förbättrat den fysiska tillgängligheten i de lokaler där aktiviteter bedrivs samt förbättrat tillgängligheten på sina

⁴⁰³ Migrationsverket (2016) Slutlig resultatredovisning av Migrationsverkets arbete under 2011-2016 för genomförande av regeringens funktionshinderspolitiska strategi

⁴⁰⁴ Riksantikvarieämbetet (2016) Kulturarv för alla Sammanfattande redovisning av: En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016

⁴⁰⁵ Skolverket (2016) Skriftligt underlag

webbplatser. Orsaken till detta ligger i Kulturrådets kravställande i bidragsgivningen till dessa aktörer. Också inom medieområdet har utvecklingen gått framåt både med stöd av nya teknikmöjligheter men också genom politisk styrning i form av kravställande på tillgänglighetstjänster i sändningstillstånd.

Ledningens roll viktig i genomförandet

Flera strategiska myndigheter uppger i skriftliga underlag till MFD att myndighetsledningens roll i genomförandet av strategiuppdraget varit avgörande. I de fall ledningen varit införstådd och engagerad i uppdraget har också arbetet mot de uppsatta delmålen underlättats.

Problematiskt att utvärdera strategins effekt

MFD:s samlade utvärdering visar att det är svårt att ange effekten av strategin eftersom uppföljning saknas i stora delar. Den struktur som strategin är byggd utifrån anger att de strategiska myndigheterna har till uppgift att fastställa delmål som ska ta sin utgångspunkt i de av regeringen fastställda inriktningsmålen. Genom att delmålen ska vara konkreta och mätbara ska de strategiska myndigheternas uppföljning av målen kunna utgöra grund för analysen av både inriktningsmålen och de nationella målen utveckling under strategiperioden.

De 76 delmålen är av olika typ och innehåll vilket gör att delmål som har följts upp väl under strategiperioden inte nödvändigtvis ger underlag för att kunna bedöma effekter gentemot inriktningsmål eller nationella mål. Exempelvis är många delmål formulerade som aktivitetsmål där de strategiska myndigheterna följer upp om angiven aktivitet har genomförts medan resultatet eller effekten av aktiviteten inte följs upp. Detta gör att utvärderingen av effekten av funktionshinderspolitiken ofta blir begränsad till antaganden om att aktiviteter ger effekt mot inriktningsmål och nationella mål.

De slutsatser som MFD, utifrån de strategiska myndigheternas rapporter, kan fastställa i relation till inriktningsmålen och de nationella målen utgår från uppföljning som anger resultat och/eller effekt. Exempelvis bidrar uppföljning av kunskapsnivån om förutsättningar och behov hos personer med funktionsnedsättning inom rättsväsendet till att kunna utvärdera strategins effekt gentemot både inriktningsmål och nationella mål.

De strategiska myndigheternas arbete har förbättrat förutsättningarna för delaktighet

De strategiska myndigheternas arbete under strategiperioden har stärkt förutsättningarna för delaktighet och förbättrade levnadsvillkor bland personer med funktionsnedsättning. Samtidigt handlar de strategiska myndigheternas arbete många gånger om sådant som ligger långt ifrån den enskilde i vardagen. Att förbättra hälsan, levnadsvanor och levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning är ett omfattande arbete och det tar sannolikt lång tid för många insatser att ge direkt effekt för den enskilde. Särskilt gäller detta då de utpekade aktörerna i strategin är myndigheter som i de flesta fall bedriver verksamheter som inte direkt möter eller skapar förutsättningar för individer. I många fall är effekten av delmålens utveckling att förutsättningarna för andra aktörers arbete för delaktighet och jämlikhet i levnadsvillkor har förbättrats.

Begränsningar av uppföljningen av levnadsförhållanden under strategiperioden

För att kunna följa utvecklingen av levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning över tid är det i dagsläget nödvändigt med urvalsbaseade befolkningsundersökningar då det inte finns registerdata som täcker hela populationen personer med funktionsnedsättning.

Strategins utgångspunkt var att uppföljningen av strategin skulle baseras på individstatistik ur SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden (ULF/SILC). Under strategiperioden skedde dock ett tidsseriebrott i statistiken på grund av ändrade definitioner av de frågeställningar som bildar kategorin personer med funktionsnedsättning. Tidsseriebrottet gjorde det omöjligt att följa utvecklingen i levnadsvillkor över strategiperioden.

Som ersättning för ULF/SILC har Folkhälsomyndigheten tagit fram indikatorer över levnadsförhållanden utifrån Nationella folkhälsoenkäten för att beskriva utvecklingen över strategiperioden. Utifrån Nationella folkhälsoenkäten är det möjligt att skapa kategorin personer med funktionsnedsättning och jämföra med övrig befolkning och kan i vissa delar ersätta ULF/SILC, men har inte samma bredd i frågor som rör levnadsvillkoren. Detta har inneburit försämrade möjligheter att följa upp levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning över strategiperioden.

Avsaknad av individbaserad statistik

FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning lämnar i sina rekommendationer synpunkter på att de vill att Sverige som konventionsstat ska se över systemet med indikatorer för att säkerställa att det omfattar konventionens alla områden.

I den statistik som finns tillgänglig idag saknas registerdata som täcker populationen personer med funktionsnedsättning. Det betyder att den tillgängliga statistiken är bristfällig för att kunna fungera som underlag för att utveckla riktade och effektiva insatser för att förbättra levnadsvillkoren för personer med olika funktionsnedsättningar.

Det betyder också att det inom flera områden saknas statistiskt underlag för att kunna göra analyser av utvecklingen i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. Främst saknas uppföljning av levnadsvillkor hos barn med funktionsnedsättning.

Detta har även uppmärksammats av andra myndigheter. Exempelvis nämner Skolverket avsaknaden på individbaserad statistik i sin uppföljning och analys av 2013 års reform av gymnasiesärskolan. Skolverket skriver att bristen på individbaserad statistik försvårar en noggrann uppföljning och utvärdering av skolformens utveckling. Med individdata skulle det vara möjligt att följa den reformerade gymnasiesärskolan avseende till exempel elevernas betyg, vilka kurser eleverna läser, hur eleverna rör sig inom och utom skolformen och deras etablering på arbetsmarknaden. Eftersom individdata saknas även för grundskolan, går det inte heller se hur många elever därifrån som väljer gymnasieskolans introduktionsprogram.⁴⁰⁶

Det är även ett stort problem att alla människor inte finns representerade i individstatistiken. För många personer med funktionsnedsättning är enkäter svåra eller omöjliga att besvara vilket gör att dessa grupper blir underrepresenterade i urvalsundersökningar. Det kan exempelvis handla om personer med intellektuell, psykisk och/eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. För att bättre kunna följa upp levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning bedömer MFD att den nationella uppföljningen framöver bör

406 Skolverket (2016) Gymnasiesärskolan Uppföljning och analys av 2013 års reform

tillgängliggöras genom alternativa datainsamlingsmetoder, anpassning eller alternativa format.

Rättighetsperspektivet saknas

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska vara en utgångspunkt i strategin. Genom analys av de årliga rapporteringarna av de strategiska myndigheterna bedömer dock MFD att myndigheterna sällan lyfter konventionen eller problematiserar sitt arbete ur ett rättighetsperspektiv.

Myndigheterna har fått en ökad förståelse

Ett problem för strategins effektivitet har varit att de strategiska myndigheterna har formulerat sina egna delmål. Flera strategiska myndigheter har återkopplat till MFD att de hade för kort tid på sig att formulera delmålen. MFD bedömer också att det hos flertalet myndigheter saknades tillräcklig kompetens om målformulering och uppföljning. Det är enligt MFD huvudförklaringen till att många delmål blev svåra att följa upp och att många delmål formulerades alltför snävt i relation till strategins inriktningsmål.

Den positiva effekt i form av ägandeskap och verksamhetsförankring som det innebar att myndigheterna fick formulera egna delmål har i flera fall har gått förlorad då delmålen tagits fram av andra på myndigheten än de som aktivt arbetat med strategiuppdraget eller att ansvariga har bytts ut under strategiperioden.

MFD bedömer att de strategiska myndigheterna hade behövt få mer stöd över tid vid formuleringarna för att få mer enhetliga mätbara delmål. Detta hade kunnat leda till att delmålen inte hade varierat så stort i bredd, typ, struktur och ambitionsnivå.

MFD:s analyser av de strategiska myndigheternas rapporter visar att rapporterna har förbättrats under strategiperioden. Vid strategiperiodens inledning var flera strategiska myndigheters rapporter ostrukturerade och svåra att förstå. Förmodligen för att flera myndigheter hade svårigheter med att förstå strategiuppdraget kopplat till den egna myndighetens ansvar. Vid myndigheternas slutrapporteringar 2016 bedömer dock MFD att myndigheterna kommit långt vad gäller förståelse både för uppdraget som strategisk myndighet, funktionshinderspolitiken i stort samt den egna myndighetens roll och verksamhet inom densamma.

Det är tydligt att många myndigheter har förstått uppdraget under strategins gång och att det i sig gett ringar på vattnet och påverkat bredare delar av myndigheternas verksamhet än vad delmålen avser. Det är exempelvis tydligt i Arbetsmiljöverkets arbete där myndigheten har integrerat funktionshindersfrågorna i sin ordinarie verksamhet, vilket skapar möjligheter för ett långsiktigt arbete som sträcker sig längre än strategiperioden.

De strategiska myndigheterna utmärker sig i MFD:s uppföljning av förordning (2001:526) och som följer upp tillgänglighetsarbetet i staten. De flesta strategiska myndigheter ligger i framkant. Mot bakgrund av detta bedömer MFD att de strategiska myndigheterna vid strategiperiodens slut står betydligt bättre rustade för att genomföra funktionshinderspolitiken jämfört med vid inledningen av perioden.

Ökat samråd med funktionshindersorganisationer

I de strategiska myndigheternas uppdrag ingick att redovisa de samråd som myndigheten har haft med funktionshindersorganisationer och andra berörda aktörer i arbetet med att genomföra och följa upp delmålen inom myndighetens verksamhetsområde. MFD kan genom analysen av de strategiska myndigheternas årliga rapporter konstatera att fler myndigheter har etablerat samråd med funktionshindersorganisationer under strategiperioden. Vid strategiperiodens slut uppger 19 av de 22 strategiska myndigheterna att de har ett strukturerat samråd med funktionshindersorganisationer.

MFD bedömer också utifrån rapporterna att kvaliteten på samråden har förbättrats, särskilt med avseende på samrådets struktur. Samtidigt saknas information om hur funktionshindersorganisationerna har upplevt samråden.

Behov av en mer effektiv funktionshinderspolitik

Denna rapport visar att det överlag är stora ojämlikheter i samhället mellan personer med funktionsnedsättning och övrig befolkning. Ojämlikheten finns inom samtliga samhällsområden och är särskilt stor bland kvinnor med funktionsnedsättning som överlag har sämre levnadsvillkor än män. Ojämlikheter finns också mellan olika grupper av personer med funktionsnedsättning och varierar mellan olika områden.

Utvärderingen av strategin visar att utvecklingen mot de nationella målen har gått framåt men att det fortfarande går för långsamt. För att

nå en större utveckling framöver bedömer MFD att funktionshinderspolitiken behöver bli mer effektiv och tydlig gentemot de genomförande aktörerna. Politiken behöver också involvera fler aktörer än tidigare i genomförandet av politiken för att minska ojämlikheter i levnadsvillkor.

Funktionshinderspolitiken behöver vidare ha en tydligare grund i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och inkludera alla konventionens principer och artiklar. Det behövs också ett tydligare barn- och jämställdhetsperspektiv i genomförandet. Slutligen bedömer MFD att politiken i högre utsträckning och kontinuerligt bör följas upp på resultat- och effektnivå för att utvecklingen ska kunna följas över tid.

Referenser

- Andersson P, Rudberg K, Rydenstam, K och Svensson L (2013), Att vara folkhögskollärare: förutsättningar, kompetensbehov och tidsanvändning
- Arbetsförmedlingen (2014), Arbetsförmedlingens återslag 2013 – Kulturarvslyftet
- Arbetsförmedlingen (2014), Arbetsförmedlingens återslag 2014 – Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning
- Arbetsförmedlingen (2015), Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2015 – Prognos för arbetsmarknaden 2015–2017
- Arbetsförmedlingen (2015), Lönebidrag – En jämställdhetsanalys
- Arbetsförmedlingen (2016), Arbetsförmedlingens återslag 2016. Arbetsmarknadspolitiska program
- Arbetsförmedlingen (2016), Arbetsförmedlingens återslag 2016. En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016
- Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg. 19, nr 1 (2013) En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- Barnombudsmannen (2015), Välkomna till verkligheten. Barn och unga om samhällets stöd vid kränkningar och trakasserier i skolan
- Barnombudsmannen (2016), Respekt - Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd
- Boverket (2015), Bostadsanpassningsbidragen 2015. Rapport 2015:27
- Boverket (2015), Sammanställning enkät till byggnadsnämnder
- Boverket (2016), Strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016, Slutredovisning
- Brottsförebyggande rådet (2007), Våld mot personer med funktionshinder
- Brottsofferjouren (2014), Våldsamt osynligt – En bok om brottsutsatthet och funktionsnedsättning
- Brottsoffermyndigheten (2016), Brottsoffermyndighetens arbete för att uppnå delmål i ”En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016”

Dagens nyheter (2015), Möjligt straffa skolor dubbelt med nya diskrimineringslagen, publicerad 2015-09-10

Diskrimineringslag (2008:567)

Diskrimineringsombudsmannen (2012), Rätten till sjukvård på lika villkor

Diskrimineringsombudsmannen (2014), Mötas av hinder – en analys av upplevelser av diskriminering som har samband med diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning

Domstolsverket (2016), Slutrapport En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016

FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Folkhälsomyndigheten (2015), Nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor

Folkhälsomyndigheten (2015), Skolbarns hälsovanor 2013/14

Folkhälsomyndigheten (2015), Utbildningsnivå och hälsa – hur hänger de ihop?

Folkhälsomyndigheten (2016), Nationella folkhälsoenkäten, Hälsa på lika villkor

Folkhälsomyndigheten (2016), Slutrapportering av regeringsuppdrag inom ramen för En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016

Folkhälsomyndigheten (2016), Särskild statistikframtagning ur Hälsa på lika villkor

Fundberg, Jesper (2003), Kom igen gubbar! Om pojkfotboll och maskuliniteter

Funka NU (2013), Lägesanalys: Hur ligger Sverige till i förhållande till WCAG 2.0 nivå AA

Fyson, Rachel and Cromby, John (2013), Human rights and intellectual disabilities in an era of choice

Förordning om sjukersättning och aktivitetsersättning (2002:986)

Förordning om yrkeshögskolan (2009:130)

Försäkringskassan (2011–2016), Socialförsäkringen i siffror 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 och 2016

Förvaltningslagen (1986:223)

Förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Governo Användningsforum (2014), Strategiskt viktiga frågor för tillgänglighet och användbarhet

Gymnasieförordningen (2010:2039)

Handisam (2010), Underlag till strategi för funktionshinderspolitiken

Handisam (2014), Barn äger. Barn och unga med funktionsnedsättning – en beskrivning av deras vardag

Hjälpmiddelsinstitutet (2013), Teknikstöd i skolan. Slutrapport

Humana (2014), Humanas tillgänglighetsbarometer 2014

Högskoleverket (2013), Funktionshindrade studenter – en sammanställning av resultat från Högskoleverkets tillsynsbesök

IFAU (2013), Jobb- och utvecklingsgarantin – vilka deltar, vad gör de och vart leder det?

IFAU (2014), Vilka arbetssökande kudas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?

IFAU (2016), En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden

Inspektionen för socialförsäkringen (2014), Socialförsäkringsmål i domstolarna

Inspektionen för vård och omsorg (2014), Hur länge ska man behöva vänta?

Internetstiftelsen i Sverige (2015), Svenskarna och internet - 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor

Jan-Erik Nyberg (2016), Se förmågan

Jessica Arvidsson (2016), Sysselsättning och social rättvisa – En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning

Johansson E, Melin M (2012), Inkluderande möten i högskolan

Konsumentverket (2016), Delmål för funktionshinderpolitiken 2012-2016, Slutredovisning av regeringsuppdrag

Kopp, Svenny och Gillberg, Christopher (2003), Flickor med neuropsykiatriska problem

- Kriminalvården (2014), ADHD i Kriminalvården – sammanfattningsrapport
- Kriminalvården (2015), Pamut projekt ADHD mobilt utredningssystem - slutrapport
- Kulturrådet (2016), Kultur för alla – inget hinder, Slutredovisning av Kulturrådets arbete med delmålen inom funktionshinderspolitiken år 2011-2016
- Kulturutskottet (2014), För, med och av – En uppföljning av tillgängligheten inom kulturen
- Lagen om handikappersättning och vårdbidrag (1998:703)
- Lagen om handikappersättning och vårdbidrag (1998:703)
- Lagen om valfrihetssystemet (2008:962)
- Larssen, Malene (2008), Är jag normal, mamma? Att se, förstå och möta en flicka med ASS
- Ljunggren, Jens (1999), Kroppens bildning
- Läraryrket (2014), Skriande behov av speciallärare/specialpedagoger
- Migrationsverket (2016), Slutlig resultatredovisning av Migrationsverkets arbete under 2011-2016 för genomförande av regeringens funktionshinderspolitiska strategi
- Myndigheten för delaktighet (2012–2015), Samlad uppföljning av funktionshinderspolitiken: Hur är läget 2012?, Hur är läget 2013?, Hur är läget 2014? och Hur är läget 2015?
- Myndigheten för delaktighet (2014), Val på lika villkor? En studie av tillgängligheten vid de allmänna valen 2014
- Myndigheten för delaktighet (2015), Rivkraft Idrott, Konsument, Kultur, Medier resp. Transport
- Myndigheten för delaktighet (2016), En jämställdhetsanalys av levnadsvillkor och delaktighetsmöjligheter
- Myndigheten för delaktighet (2016), Kommunuppföljningen 2016
- Myndigheten för delaktighet (2016), Rivkraft Arbetsmarknad
- Myndigheten för delaktighet (2016), Så tillgänglig är staten 2016
- Myndigheten för vårdanalys (2015), Patientlagen i praktiken - en baslinjemätning

Myndigheten för yrkeshögskolan (2015) En strategi för genomförandet av den nationella funktionshinderspolitiken 2011-2016 – återrapportering 2015

Myndigheten för yrkeshögskolan (2016), En strategi för genomförandet av den nationella funktionshinderspolitiken 2011-2016

Myndigheten för yrkeshögskolan (2016), Studerandeenkät 2016

Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa och Riksförbundet Hjärnkoll (2014), Lyssna på oss ungdomar!

Nylander E, Bernhard D, Rahm L & Andersson P (2015), oLika TillsAMmanS. En kartläggning av folkhögskolors lärmiljöer för deltagare med funktionsnedsättning

Ogden Terje (2003), Social kompetens och problembeteende i skolan – kompetensutvecklande och problemlösande arbete

Patientlagen (2014:821)

PostNord (2011), E-barometern Q4 2011. Den svenska detaljhandelns utveckling inom e-handeln

PostNord (2015), E-barometern – 2015 årsrapport

Proposition 1999/2000:29, Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken

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

Regeringsbeslut Ku2013/2534/MFI, Krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning avseende Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB

Riksantikvarieämbetet (2016), Kulturarv för alla Sammanfattande redovisning av en strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016

Riksidrottsförbundet (2013), Om personer med funktionsnedsättning och deras relation till motion och idrott

Riksrevisionen (2008), Skyddat arbete hos samhall

Riksrevisionen (2014) Att överklaga till förvaltningsrätten,

Riksrevisionen (2014), Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?

Riksrevisionen (2015), Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?

- Rådhusgruppen City (2016), Arbetsmarknadens parter och arbetet med funktionshindersfrågor
- Rådhusgruppen City (2016), Fördjupningsstudie funktionshindersfrågor i landsting/regioner
- Samhall (2013, 2015), Bokslutskommuniké januari – december 2013, 2015
- Samordningsförbundet Centrala Östergötland (2014), Erfarenheter från projektet Koll på läget
- SCB (2015, 2016), Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2014 resp. 2015
- SCB (2015), Valdeltagande bland personer med funktionsnedsättning
- SCB (2016), Demokratins representanter
- SKL (2010), Vad vet vi om kundval?
- SKL (2011), Enkelt avhjälpna hinder
- Skogman E (2012), Tillgänglighet för alla i skolan. En kartläggning av den fysiska, sociala och pedagogiska miljön i förskolor och skolor i SPSM:s mellersta region. Mälardalens högskola
- Skolinspektionen (2010), Huvudmannabeslut efter riktad tillsyn av specialskolan
- Skolinspektionen (2011), Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande
- Skolinspektionen (2011), Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare
- Skolinspektionen (2014), Från huvudmannen till klassrummet - tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat
- Skolinspektionen (2014), Skolenkäten 2014
- Skolinspektionen (2014), Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen AD/HD
- Skolinspektionen (2014, 2015). Regelbunden tillsyn 2014 och 2015
- Skollagen (2010:800)
- Skolverket (2008), Tillgänglighet till skolors lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning

Skolverket (2015), Att planera för barn och elever med funktionsnedsättning. En sammanställning av forskning, utvärdering och inspektion 1994-2014

Skolverket (2016), Gymnasiesärskolan – uppföljning och analys av 2013 års reform

Skolverket (2016), PM Särskilt stöd i grundskolan 2015/16

Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016), Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utveckling av funktionshinderspolitiken

Socialdepartementet (2011), En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016

Socialdepartementet (2011), Uppdrag om ett samlat uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken

Socialdepartementet (2016), Kommittédirektiv. Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning

Socialförsäkringsbalken (2010:110)

Socialstyrelsen (2010), Tillgänglighet ur ett funktionshindersperspektiv – En undersökning bland socialkontor och vårdcentraler

Socialstyrelsen (2013), Psykisk ohälsa bland unga

Socialstyrelsen (2014), Kunskap för personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning

Socialstyrelsen (2015) Öppna jämförelser, stöd till personer med funktionsnedsättning 2015

Socialstyrelsen (2015), Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS, delredovisning av regeringsuppdrag

Socialstyrelsen (2015), Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2014

Socialstyrelsen (2015), Stimulansbidrag LOV. Slutrapport 2011-2014

Socialstyrelsen (2015), Uppdrag inom hjälpmedelsområdet, del- och slutredovisning av vissa uppdrag 1 oktober 2015

Socialstyrelsen (2016) , Hjälpmedel i kommuner och landsting. En nationell kartläggning av regler, avgifter, tillgång och förskrivning

Socialstyrelsen (2016), Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2016

Socialstyrelsen (2016), Socialstyrelsens delmål i den funktionshinderspolitiska strategin Slutrapport

Socialstyrelsen (2016), Öppna jämförelser

SOU 2012:31, Sänkta trösklar – högt i tak

SOU 2013:20, Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och flexibilitet

SOU 2013:76, Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning

SOU 2013:78, Överskuldssättning i kreditsamhället?

SOU 2016:5, Låt fler forma framtiden

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), En väg till fortsatta studier och arbete

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Att studera som vuxen med funktionsnedsättning

Specialskolmyndigheten (2008), Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan. Redovisning av uppdrag enligt regeringsbrev

Statens folkhälsoinstitut (2008), Onödig ohälsa – Hälsoläget för personer med funktionsnedsättning

Statskontoret (2008), De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken – en utvärdering av trestegsmodellen

Stier, Jonas (2005), Proffsliv och karriärslut - en sociologisk studie av identitet

Stiftelsen för internetinfrastruktur (2011), Svenskarna och Internet 2011

Stockholms universitet (2014), Årsredovisning 2014

Svensk digital handel (2015), Digital mathandel. Rapport 2015. En rapport om livsmedelsförsäljning på nätet

Svenskt Näringsliv (2010), Handikappolitiken – En björntjänst i all välmening

Svenskt näringsliv (2011), Det livslånga, utanförskapet – Långvarig arbetslöshet, funktionsnedsättningar och förtidspensioner bland unga

Svenskt Näringsliv (2015), Konkurrenskraft för välstånd och jobb

SVT nyheter (2016), Arbetsförmedlingen om regeringens mål: ”Det är nästan orealistiskt”, publicerad 2016-01-27

Synskadades riksförbund (2015), Undersökning om resande och internet

Trafikanalys (2015), Färdtjänst och riksfärdtjänst 2014

Trafikanalys (2015), Uppföljning av de transportpolitiska målen 2015

Trafikverket (2014), Redovisning av delmålen i En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011-2016, rapportering 2014

Trafikverket (2016), Slutredovisning av En strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011-2016

Ungdomsstyrelsen (2013), Temagruppen unga i arbetslivet - 2013 års uppföljning av antalet ungdomar som varken arbetar eller studerar

Universitets- och högskolerådet (2015), Eurostudent V: En kort inblick i situationen för studenter med funktionsnedsättning

Universitetskanslersämbetet (2016), Färre nybörjare i högskolan för femte året i rad

Urbas A, Mineur T, Arvidsson J & Tideman M (2015), Valfrihet inom primärvården och personer med intellektuell funktionsnedsättning – en kunskapsöversikt

Utbildningsradion AB (2015), Public service redovisning UR 2014

Örebro läns landsting mfl (2014), Jämställdhetsintegrerad budgetprocess i kommuner och landsting

Myndigheten för delaktighet
Box 1210
172 24 Sundbyberg
Besöksadress: Sturegatan 3
08-600 84 00
info@mfd.se
<http://www.mfd.se>
Serie A 2016:14