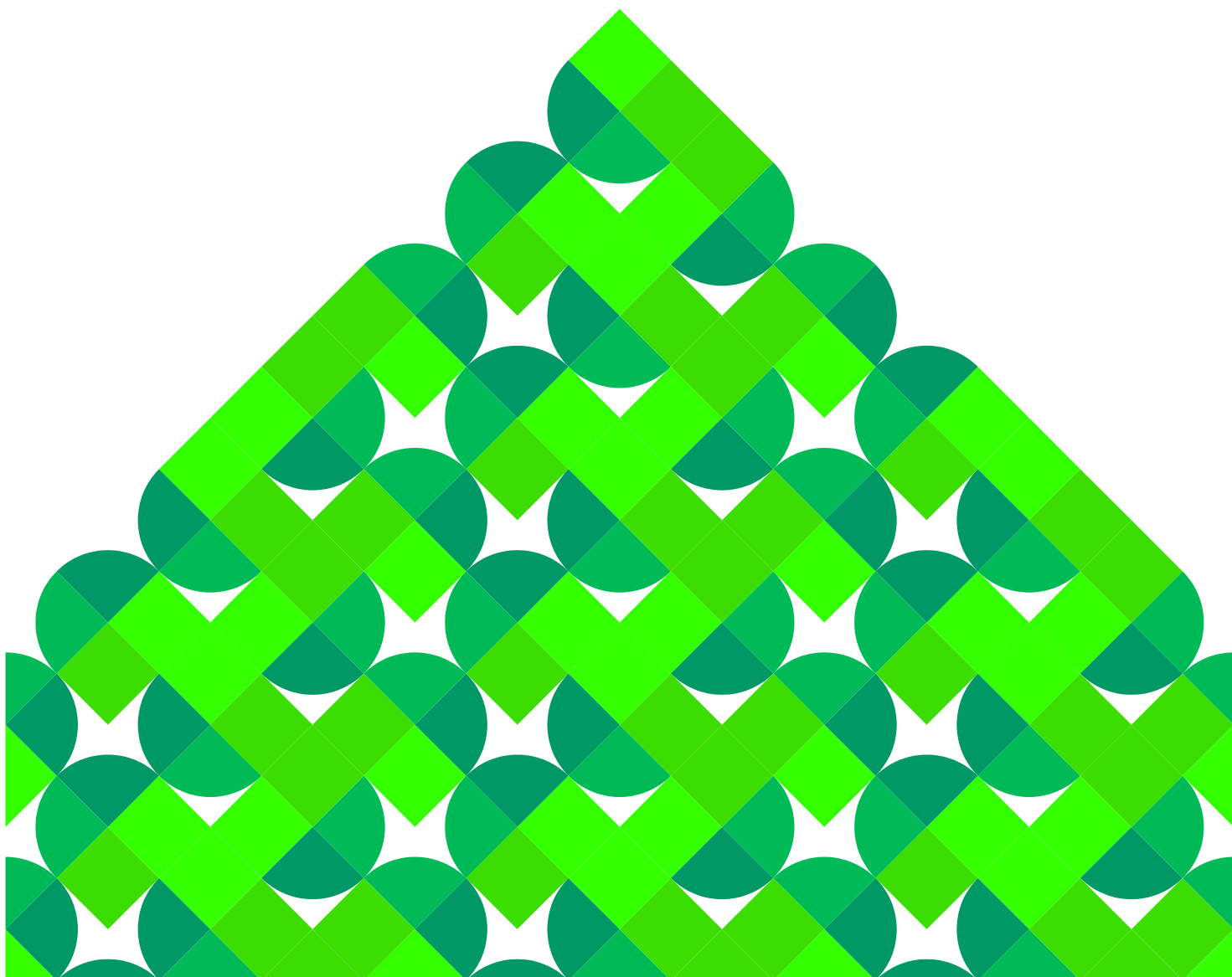


# Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2019



Myndigheten för delaktighet är en kunskapsmyndighet som arbetar inom funktionshindersområdet. Vi arbetar för att alla, oavsett funktionsförmåga, ska kunna vara fullt delaktiga i samhället.

Myndigheten för delaktighet, 2020  
Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2019.

Nummer 2020:4  
ISBN: 978-91-87883-65-1 (pdf)

Publikationen finns att ladda ner från myndighetens webbplats [www.mfd.se](http://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](mailto:info@mfd.se)  
Telefon: 08-600 84 00

# Förord

Varför behövs det egentligen en särskild politik om funktionshinder? Funktionshinderspolitiken tar sikte på samhällets förutsättningar att möta behoven hos befolkningen som helhet. Många i Sverige lever med en reducerad kognitiv eller fysisk funktion. Det kan bero på en medfödd eller förvärvad funktionsnedsättning, vara en följd av psykisk ohälsa eller av hög ålder. Funktionshinderspolitiken handlar om alla dessa människor och deras förutsättningar att vara delaktiga och använda våra gemensamma samhällsfunktioner.

MFD följer årligen upp hur olika samhällsaktörer säkerställer funktionshinderperspektivet i sin verksamhet. Genom nedslag i några samhällsområden tittar vi också på hur levnadsvillkoren utvecklas för personer med funktionsnedsättning. I årets rapport har vi utifrån uppföljningen av offentliga aktörer fördjupat oss särskilt i vad som krävs för att få genomslag i styrningen av ett perspektiv som ska genomsyra alla sektorer i samhället. Vi kan utifrån vår uppföljning konstatera att det finns utvecklingspotential vad gäller implementeringen av funktionshinderperspektivet. Detta gäller styrningen, men också tillämpningen inom krisberedskapen, digitaliseringen och arbetsmarknaden.

Inom offentlig verksamhet saknas fortfarande insikt och åtgärder som säkerställer delaktighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning. Detta trots att det rör sig om en betydande grupp invånare i mycket varierande livssituationer. Det offentliga lägger på detta sätt i praktiken över ansvaret för användbarhet och tillgänglighet på den enskilde individen att lösa. Funktionshinderperspektivet behöver få ett tydligare genomslag och befolkningens mångfald bör tydligare beaktas i den fortsatta samhällsutvecklingen. Om offentliga aktörer möter mångfalden av behov så skapar vi förutsättningar för att uppnå politiska målsättningar om demokrati, hållbarhet, jämställdhet och barnrätt.

Ett framgångsrikt förändringsarbete kräver tydligt ledarskap och gemensamma mål och ambitioner. Det förutsätter att de hinder som byggts in på grund av bristande förståelse för befolkningens mångfald tas bort och

att vi tänker universellt användbart och tillgängligt för så många som möjligt när vi skapar nytt. Det kräver också kunskapsutveckling och tillgång till nödvändiga resurser. Att strukturerat involvera målgruppen bidrar också till att synliggöra möjliga lösningar och ökar relevansen i utvecklingsarbetet. Det är både svårt och dyrt att i efterhand bygga om eller kompensera för bristande tillgänglighet med särlösningar.

Politik behöver också resurssättas för att fungera i praktiken. Med hänvisning till olika individuella stöd finns en allmän uppfattning om att funktionshinderspolitik är dyrt. Skrapar man lite på ytan kan man dock konstatera att ett uteblivet funktionshinderperspektiv i den generella samhällsutvecklingen är den fråga som kostar mest. Att värdesätta och resurssätta arbetet med universell utformning är sannolikt en investering som snabbt ger återbäring. Mycket tyder också på att det lättar på trycket för offentliga aktörer i de särskilda stödsystemen som finns för att bidra till delaktighet för individerna.

År 2020 är det tjugo år sedan riksdagen befäste den moderna funktionshinderspolitiken i propositionen ”Från patient till medborgare”. Det är också samma år som Sverige har beslutat att implementera ett annat tvärperspektiv, barnets rättigheter, i svensk lag. Detta är två exempel på hur riksdagen valt att styra två centrala rättighetsperspektiv i svensk politik. Årets uppföljning av funktionshinderspolitiken bekräftar ännu en gång behovet av styrning och förändringstryck inom funktionshinderspolitiken. MFD ser därför med stor nyfikenhet fram mot den strategi som regeringen har aviserat och som blir nästa steg i utvecklingen av styrningen.

Sundbyberg i februari 2020

Malin Ekman Aldén  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>Utvecklingen inom funktionshinderspolitiken .....</b>	<b>6</b>
Funktionshinderspolitiken .....	7
Svagt genomslag av funktionshinderspolitiken .....	9
Tydlig styrning av politiken är nödvändig .....	10
<b>Politikens genomslag hos offentliga aktörer .....</b>	<b>16</b>
Arbetet i kommuner och regioner .....	17
Förutsättningar och behov hos kommuner och regioner.....	20
Kunskapsnivån avgörande för att få effekt.....	20
Stora och små kommuner har olika kunskapsbehov .....	20
Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar .....	21
Arbetet i statliga myndigheter .....	23
Förutsättningar och behov hos statliga myndigheter.....	27
Arbetsgivarrollen kan förbättras .....	27
Samråd med det civila samhället behöver öka .....	28
En tredjedel saknar krav på tillgänglighet vid upphandling.....	29
Ökad tydlighet och kunskap behövs.....	29
<b>Politikens genomslag på tre samhällsområden.....</b>	<b>33</b>
En krisberedskap för alla .....	33
Funktionshinderperspektivet i krisberedskap .....	34
Hinder för delaktighet i krisberedskap.....	35
Vägen mot ökad delaktighet.....	39
Inkluderande digitalisering.....	41
Funktionshinderperspektivet i digitalisering .....	42
Hinder för delaktighet i digitalisering .....	43
Vägen mot ökad delaktighet.....	45
Arbetsmarknadspolitiken förändras .....	47
Funktionshinderperspektivet på arbetsmarknaden .....	47
Vägen mot ökad delaktighet.....	55
<b>Källor.....</b>	<b>60</b>

# Utvecklingen inom funktionshinderspolitiken

**Det här är Myndigheten för delaktighets rapport om utvecklingen inom funktionshinderspolitiken 2019. Rapporten belyser måluppfyllelsen och förutsättningarna för att nå målet om jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund.**

Myndigheten för delaktighet, MFD, redovisar årligen utvecklingen inom funktionshinderspolitiken i en samlad rapport. I dessa rapporter fokuserar MFD på utvalda frågor och områden som har särskild strategisk betydelse för utvecklingen av funktionshinderspolitiken.

Uppföljningsrapporten för 2019 fokuserar särskilt på förutsättningarna för funktionshinderperspektivets genomslag i styrningen av och inom kommuner, regioner och statliga myndigheter. Styrningen av den offentliga sektorns verksamhet är viktig för att öka delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning. Många statliga myndigheter, kommuner och regioner arbetar strategiskt med funktionshinderspolitiska frågor. Samtidigt visar MFD:s uppföljning att få aktörer fullt ut har lyckats integrera funktionshinderperspektivet i styrning och ledning. För att nå det funktionshinderspolitiska målet finns det behov av tydligare styrning och ökad kunskap.

Rapporten visar också på funktionshinderperspektivets genomslag i samhällsutvecklingen genom att fokusera på tre aktuella områden: krisberedskap, digitalisering och arbetsmarknad. Inom dessa områden finns mätbara och dokumenterade brister i tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning. Genom att analysera bristerna blir det tydligt att ett förändrat arbetssätt och relativt begränsade åtgärder i utformning skulle kunna bidra till ökad inkludering och delaktighet för många fler.

Till rapporten finns en bilaga med statistik och fakta om uppföljningen av funktionshinderspolitiken där levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning kan jämföras med den övriga befolkningen. Den årliga uppföljning som MFD gör av arbetet med tillgänglighet hos myndigheter, kommuner och regioner finns också presenterad i bilagan.

## **Funktionshinderspolitiken**

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och att barnrättsperspektivet uppmärksammas.

Funktionshinderspolitiken är tvärsektoriell. Det innebär att den omfattar och ställer krav på att alla samhällsområden ska respektera förutsättningar, behov och rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Ytterst handlar det funktionshinderspolitiska målet om att funktioner inom olika samhällsområden inte strukturellt får utestänga vissa grupper utan måste utgå ifrån befolkningens mångfald av behov. Att säkerställa tillgänglighet och användbarhet även för den som har en funktionsnedsättning är en viktig del av detta.

Personer med funktionsnedsättning är en stor grupp kvinnor och män i alla åldrar. Traditionellt sett har Sverige, liksom många andra välfärdsstater, byggt särskilda lösningar för att ge stöd till den som har en funktionsnedsättning. Dessa lösningar finns inom exempelvis äldreomsorgen och sär- och specialskolan, men också i form av olika ekonomiska och individuella stöd. Dessa insatser är viktiga för enskilda individers förutsättningar för delaktighet. För att de ska bli socialt och ekonomiskt hållbara måste de dock betraktas som ett komplement till det ordinarie samhällsbygget.

Grunden bör alltid vara att så många människor som möjligt kan leva självständigt och delaktigt i samhället. De samhällsstrukturer och tjänster som skapas och utvecklas måste därför fungera för så många som möjligt och ge utrymme för att människors liv förändras. Genom att ha detta som

utgångspunkt är det möjligt att på ett effektivt sätt vid behov komplettera med individuella stöd och lösningar som kan vara avgörande för den enskilde personens delaktighet.

## Principen om universell utformning

Den funktionshinderspolitik som Sveriges riksdag har lagt fast<sup>1</sup> syftar till att säkerställa att samhället i sin helhet är utformat och användbart för alla människor. Det innebär att inte utestänga grupper genom olika hinder som uppstår i deras möte med samhällets verksamheter och utbud. För att säkerställa detta inriktas funktionshinderspolitiken på principen om universell utformning. Principen understryker nödvändigheten av att i planering, genomförande och uppföljning utgå ifrån att människor har olika förutsättningar och behov.

## Offentliga sektorn har ett särskilt ansvar

Utgångspunkten för funktionshinderspolitiken är FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Grunden för de mänskliga rättigheterna är alla människors lika värde och rätt. Att varje individ har rätt att komma till tals, rätt till självbestämmande och frihet och att bli skyddad från diskriminering och andra kränkningar. Konventionen slår också tydligt fast att kön eller ålder inte inskränker en människas rätt till utveckling eller skydd.

Funktionshinderspolitiken omfattar hela samhället, där den offentliga sektorn har ett särskilt ansvar. Den som styr eller arbetar i en offentlig verksamhet får inte medvetet eller omedvetet planera och genomföra sitt uppdrag på ett sådant sätt så att delar av befolkningen utestängs. Att utveckla verksamheten så att den är tillgänglig och användbar för så många som möjligt är en självklar del av det offentliga uppdraget. Trots detta brister det ofta i praktiken.

---

<sup>1</sup> Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5.



## **Svagt genomslag av funktionshinderspolitiken**

Jämlikhet i levnadsvillkor och delaktighet i samhället är bärande delar av det nationella målet för funktionshinderspolitiken. Inom flera samhällsområden resulterar inte arbetet mot målet i tillräcklig förändring av levnadsvillkoren.

### **Sämre levnadsvillkor jämfört med övrig befolkning**

Statistiska underlag visar på generellt sett sämre levnadsvillkor och lägre grad av delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i jämförelse med den övriga befolkningen. Personer med funktionsnedsättning har exempelvis sämre ekonomiska förutsättningar och lägre självskattad hälsa. Detta beror på generellt sämre förutsättningar att fullfölja utbildning, att utvecklas i arbetslivet eller att delta i samhällslivet på lika villkor. Bakgrunden är många gånger att tillgängligheten brister eller att kompletterande individuella stöd inte håller tillräckligt hög kvalitet. Uppföljning visar dessutom att funktionsnedsättning tenderar att förstärka de generella könsskillnader som finns inom dessa områden.<sup>2</sup>

### **Utvecklingen går långsamt inom många samhällsområden**

Sammantaget visar 2019 års uppföljning att det fortfarande är en lång väg kvar till riksdagens mål om full delaktighet i samhället för alla, oavsett funktionsförmåga. Utvecklingens riktning och resultaten från uppföljningen är inte tydligt positiva. Tvärtom finns indikationer om att utvecklingen har stagnerat eller gått bakåt inom flera centrala samhällsområden. Det handlar till exempel om skolans förmåga att se till att alla elever når kunskapskraven och de arbetsmarknadspolitiska stödets möjligheter att bidra till långsiktig egen försörjning. Den ekonomiska utsattheten i gruppen personer med funktionsnedsättning ökar som en konsekvens av detta.

Det finns också en upplevelse att tillgången till de individuella stöden har blivit svårare och att de i större utsträckning blir snävare och därmed inte träffar individens faktiska behov. Med denna utvecklingstakt är det långt

---

<sup>2</sup> Se bilaga med statistik och fakta om uppföljningen.

kvar till att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden och det ambitiösa nationella funktionshinderspolitiska målet.

### På vissa områden ökar delaktigheten

Det finns några samhällsområden där delaktigheten och tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning har ökat under de senaste åren. Bland annat har det utökade diskrimineringsskyddet i diskrimineringslagen om bristande tillgänglighet och tydligare skrivningar i sändningstillstånd för TV bidragit till detta. Inom media skapar digitaliseringen nya möjligheter till enklare och billigare lösningar för att säkra tillgängligheten för personer som behöver textning eller tolkning. På kollektivtrafikens område ökar mängden tillgängliga bytpunkter och möjligheter till ledsagning, även om det ännu inte har lett till ett ökat resande i motsvarande omfattning. Vidare blir samhällets digitala service mer tillgänglig, som en följd av tydligare krav på tillgängliga webbsidor.<sup>3</sup> Utvecklingen inom dessa områden visar att den grundläggande tillgänglighet som krävs är helt nödvändig för vissa, samtidigt som det upplevs som generella kvalitetshöjningar av de flesta.

## Tydlig styrning av politiken är nödvändig

Styrningen av funktionshinderspolitiken har hittills inte lett till att funktionshinderperspektivet finns med som en självklar och integrerad del i all offentlig verksamhet. Perspektivet har heller inte funnits med i tillräcklig utsträckning i utredningar, utvärderingar eller vid reformer.

Mot bakgrund av funktionshinderspolitikens utveckling och perspektivets svaga genomslag anser MFD att förutsättningen för att effektivt nå det mål som riksdagen har satt upp för funktionshinderspolitiken är att det krävs ökad politisk målmedvetenhet. Detta förutsätter en tydligare och mer konkret styrning i den offentliga förvaltningens olika delar. Det krävs också en fördjupad analys om hur stora och viktiga ekonomiska och politiska reformer på nationell, regional och lokal nivå även träffar personer med funktionsnedsättning på ett effektivt sätt.

---

<sup>3</sup> Se bilaga med statistik och fakta om uppföljningen.

## Styrning behövs för att öka utvecklingstakten

Perspektivets svaga genomslag, i kombination med att det nationella målet och dess inriktning inte utgör en tillräckligt stark styrning på egen hand, visar på behovet av en nationell plan eller strategi på området. Behovet av en tydligare styrning har synliggjorts ytterligare i och med att styrningen av politikområdet har utretts under året<sup>4</sup>. Ett brett och mer långsiktigt styr- och uppföljningssystem för funktionshinderspolitiken är nödvändigt för att öka utvecklingstakten inom området och för att nå det mål som riksdagen har slagit fast.

MFD:s bedömning är att genomförandet av funktionshinderspolitiken primärt möter fyra hinder. Sammantaget leder dessa hinder till att delaktigheten för personer med funktionsnedsättning inte förbättras i tillräckligt snabb takt.

- Tvärsektoriell styrning är svårt.
- Den övergripande styrningen länkas inte samman med verksamhetsnära styrning och insatser i tillräckligt hög grad.
- Tydliga politiska signaler och ekonomiska resurser saknas.
- Verksamheter har generellt inte användarnas behov och förutsättningar i fokus när de utvecklar och bedriver verksamhet.

## Tvärsektoriell styrning är svårt

Funktionshinderspolitiken är tvärsektoriell och flera olika samhällsområden och aktörer berörs. Politiken ställer också skilda krav på olika verksamheter och situationer. Regeringens möjligheter och verktyg för att styra skiljer sig också åt mellan olika delar av samhället. Ett effektivt funktionshinderspolitiskt arbete förutsätter därför att det finns ett övergripande mål för samhällets utveckling. Det behöver också finnas samordning mellan olika samhällsområden samt en styrning som har sektorsspecifika och verksamhetsnära mål.

---

<sup>4</sup> SOU 2019:23 Styrkraft i funktionshinderspolitiken. Betänkande av Styrtredningen för funktionshinderspolitiken.

Den statliga styrningen kan ta sig uttryck i lagstiftning, förordningar och föreskrifter samt riksdagsbundna nationella mål och strategier. Statens möjlighet att styra kommunsektorn är begränsad till följd av det kommunala självstyret. Trots det har staten möjlighet att styra kommunsektorn genom exempelvis lagstiftning som styr kommunal verksamhet. Det finns också mjukare styrformer som exempelvis överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, nationella mål inom vissa områden samt stöd och kunskapsstyrning genom de statliga myndigheterna. Den kommunala och regionala styrningen består av politiska beslut som exempelvis tar sig uttryck i budget, strategier och riktlinjer.

Olikheterna och komplexiteten som finns, både mellan olika aktörer och mellan olika samhällssektorer, ställer höga krav på utformningen av en effektiv funktionshinderspolitisk styrning. Styrningen av funktionshinderspolitiken behöver skilja sig åt mellan olika områden samtidigt som det krävs en tvärssektoriell samordning och styrning. Samma utmaning finns inom andra tvärssektoriella politikområden, såsom jämställdhet<sup>5</sup> eller hållbar utveckling<sup>6</sup>.

### Styrningen måste hänga ihop

Den funktionshinderspolitiska styrningen har till stor del fokuserat på övergripande och verksamhetsspecifik styrning. Den övergripande styrningen kan till exempel ta sig uttryck i att nationella eller kommunala mål och visioner tas fram. Det kan också innebära att olika aktörer tar fram övergripande strategier för sin verksamhet eller att de kopplar funktionshinderfrågan till exempelvis likabehandlingsarbete, ickediskrimineringsarbete eller Agenda 2030.

Den verksamhetsspecifika styrningen kan innebära att reglering tas fram inom specifika områden, exempelvis tillgänglighetsnormer i kollektivtrafiken eller reglering om tillgänglighet till digital offentlig

---

<sup>5</sup> Statskontoret (2019) Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport.

<sup>6</sup> Statskontoret (2019) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport.

service. Verksamhetsspecifik styrning kan även innebära att enskilda chefer genomför specifika åtgärder inom sin verksamhet.

Många av svårigheterna i genomförandet av politiken har sin grund i att den verksamhetsspecifika och övergripande styrningen inte nödvändigtvis hänger ihop. Övergripande planer kan vara för vaga för att ge någon konkret styrning samtidigt som enskilda åtgärder inte samordnas och utvärderas strategiskt. Ofta sker styrningen på en sektorsövergripande nivå utan att hänsyn tas till sektorernas olika förutsättningar, exempelvis kunskapsnivå och annan reglering, vilket leder till att styrningen får svag effekt. Insatser görs inte utifrån en analys om vad som är nödvändigt utan snarare ad hoc. Insatser av ad hoc-karaktär kan skapa liknande utfall med strukturerade insatser på kort sikt, men på längre sikt skulle ett mer strategiskt arbete vara mer effektivt.

Den sektorsövergripande styrningen bygger ofta på tanken att myndigheter, kommuner och regioner är experter på sin egen verksamhet. Det innebär också att de är bäst på att utveckla sin egen verksamhet i syfte att bidra till det nationella funktionshinderspolitiska målet. Det krävs dock en annan kompetens för att göra kvalificerade analyser av verksamheter utifrån ett specifikt tvärperspektiv i jämförelse med att bedriva en verksamhet. I många fall saknas funktionshinderspolitisk kunskap och kompetens för att integrera perspektivet. För att den övergripande styrningen ska ge effekt behöver den därför kompletteras med mer verksamhetsanpassad styrning, samordning mellan verksamheter och utökade resurser för att stärka kompetensen i offentlig sektor.

Samma problematik återkommer *inom* kommuner och regioner där styrning från den centrala ledningen är alltför övergripande och ger otillräcklig vägledning för verksamheterna. I de fall det finns specifik funktionshinderspolitisk kompetens har dessa funktioner ofta för svagt mandat och förankring i verksamheterna för att på egen hand kunna genomdriva faktiska förändringar.

## Prioritering och ekonomiska resurser för systematiskt arbete

För att Sverige ska öka takten i arbetet för att nå det nationella målet krävs insatser som ökar motivationen och kompetensen hos alla aktörer att bidra till ökad delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. De behöver också kunna visa på utfallet av arbetet, synliggöra hinder för delaktighet och på så vis möjliggöra utveckling och politiskt ansvarsutkrävande. Systematiskt tvärpolitiskt arbete och insatser till personer som är i behov av samhällets stöd riskerar att prioriteras ner när ekonomin blir sämre. Som framgår av nästa kapitel i denna rapport tenderar det funktionshinderspolitiska arbetet att prioriteras ner i förhållande till andra områden som har riktade medel och tydligare reglering.

## Befolkningens varierande förutsättningar underskattas

En ytterligare orsak till att den funktionshinderspolitiska utvecklingen går för långsamt är att personer med funktionsnedsättning i allt för hög grad ses som en homogen grupp som inte utgörs av människor med olika förutsättningar. Personer med funktionsnedsättning decimeras på så sätt till en särskild grupp som är skild från den övriga befolkningen. Det här medför att funktionsnedsättningen ofta får företräde framför exempelvis att vara barn, kvinna eller förälder. Detta är i hög grad en fråga om bristande medvetenhet och en allt för snäv syn på befolkningens mångfald, där relevanta egenskaper och förutsättningar hos personer med funktionsnedsättning glöms bort i utvecklingen.

I rapportens uppföljning av områdena krisberedskap, digitalisering och arbetsmarknad syns ett genomgående mönster som innebär att insatser och policyn inom dessa områden saknar ett funktionshinderperspektiv. Exempel på detta är att personer med funktionsnedsättning inte i tillräcklig utsträckning identifieras som målgrupper för arbetsmarknaden och den digitala servicen. De förbises också allt för ofta i rutiner för krissituationer. Den utvärdering och analys som finns på områdena används inte heller i tillräcklig omfattning för att vidareutveckla insatser som bidrar till ökad delaktighet och förbättrade levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning. I förlängningen innebär det att ett flertal politiska mål inte kan uppnås.

## Förändringar i arbetssätt som gör skillnad

Hur det funktionshinderspolitiska arbetet bedrivs varierar mellan olika statliga myndigheter, kommuner och regioner. I alla verksamheter utgår dock planering och beslut utifrån vilka som ska använda eller ta del av verksamheten. Att integrera ett funktionshinderperspektiv i myndigheters, kommuners och regioners verksamheter skulle därför inte behöva innebära så stora förändringar av hur aktörerna arbetar i dag.

Effektiviteten i arbetet skulle kunna öka genom ytterligare ekonomiska resurser, kunskapshöjande insatser på ledningsnivå och samverkansinsatser för att stärka styrkedjan. Det finns också synergieffekter i samarbete med andra rättighetsområden eller Agenda 2030-arbetet. Genom att inkludera funktionshinderperspektivet och personer med funktionsnedsättning i planering och beslut från början kan en tydligare integrering ske. Att däremot inte förändra arbetssätt och inkludera personer med funktionsnedsättning leder till exkludering och alternativa kostnader i form av särlösningar.

### **Aktiv involvering del av lösningen**

För att insatser och utbud ska vara träffsäkra för så många som möjligt behöver olika målgrupper involveras i både behovsanalys och val av lösning. Huruvida aktiv involvering sker av berörda målgrupper och på vilken nivå, ser i dagsläget väldigt olika ut. På flera platser sker klassiska samråd med funktionshindersorganisationer samtidigt som andra dialogformer ibland tenderar att glömmas bort. Det kan vara bra att ha olika former för dialog för att fånga upp en bredd av intressen inom olika områden och frågor. I vissa kommuner finns heller inte funktionshindersorganisationer i samma omfattning som i större kommuner, vilket gör att formerna för aktiv involvering behöver utvecklas. Här ser MFD ett behov av att utveckla och sprida nya samverkansformer.

# Politikens genomslag hos offentliga aktörer

**Styrningen av den offentliga sektorns verksamhet spelar en viktig roll för att öka delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning. MFD:s uppföljning visar att många statliga myndigheter, kommuner och regioner arbetar strategiskt med funktionshinderspolitiska frågor. Det finns en medvetenhet om det ansvar som organisationen har och en vilja att genomföra funktionshinderspolitiska insatser. Samtidigt visar uppföljningen att få aktörer fullt ut har lyckats integrera funktionshinderperspektivet i styrning och ledning.**

För att en organisation, oavsett om den är statlig, kommunal, privat eller ideell, ska kunna integrera funktionshinderperspektivet i sin verksamhet krävs styrning, systematik i insatser och uppföljning av arbetet. Förutsättningarna för riksdag och regering att styra det funktionshinderspolitiska arbetet varierar stort mellan myndigheter, kommuner och regioner. Det finns också stora skillnader inom varje kategori och mellan områden inom en organisation. Det innebär att aktörerna har olika förutsättningar att bedriva funktionshinderspolitiskt arbete och olika behov av styrning och stöd. En effektiv styrning behöver ta hänsyn till dessa skiftande förutsättningar.

Uppföljningen visar att i en del statliga myndigheter, kommuner och regioner saknas kunskap och medvetenhet om vad det nationella målet för funktionshinderspolitiken innebär. Resultatet blir att det funktionshinderspolitiska arbetet inte utvecklas och att rättigheter för personer med funktionsnedsättning inte uppfylls. Det behöver därför ske kunskapshöjande insatser på samtliga nivåer för att få mer genomslag av politiken.

Hos andra aktörer behövs snarare ökad kompetens om hur det funktionshinderspolitiska arbetet ska utformas för att nå utanför frågor om omsorg och fysisk tillgänglighet. Om det finns kompetens och samordning



på strategisk nivå leder det till att politiken får genomslag och följs upp med systematik, vilket ger ett mer effektivt resursutnyttjande.

För att utvecklingstakten ska öka kan tydligare incitament behövas i form av mer verkningsfull lagstiftning och riktade ekonomiska resurser till prioriterade områden. Ökat intresse hos allmänhet och ökad kompetens inom ansvariga organisationer kan också tillsammans med tydligare styrning bidra till en positiv utveckling. Även mjukare incitament som att integrera funktionshinderfrågorna i ett redan pågående arbete kring Agenda 2030 eller mänskliga rättigheter kan ge effekt.

## **Arbetet i kommuner och regioner**

MFD:s uppföljning av det funktionshinderspolitiska arbetet i kommuner och regioner genomfördes genom en enkät hösten 2019<sup>7</sup>. Merparten av de svarande kommunerna och samtliga svarande regioner har skrivningar i sina styrdokument som anger att det ska finnas ett funktionshinderperspektiv i verksamheterna. I majoriteten av kommunerna och regionerna, ungefär två tredjedelar, har konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning varit vägledande i arbetet med att ta fram dessa skrivningar. Andelen kommuner som i något övergripande styrdokument har skrivningar om funktionshinderperspektiv är hög oavsett kommunstorlek.

---

<sup>7</sup> Enkäten besvarades av 188 kommuner, vilket motsvarar 65 procent. 19 av 21 regioner besvarade enkäten. Resultaten i sin helhet presenteras i bilagan och resultat för respektive kommun/region finns på MFD:s webbplats.

## Betydelsen av strategiskt arbete

Resultaten i MFD:s tidigare kommunuppföljningar visar att det finns tydliga samband mellan resultat på övergripande strukturell nivå och resultatet av mer konkret arbete<sup>8</sup>. De kommuner som presterar bra på strukturell nivå presterar också bra på process- och resultatnivå och vice versa. Detta pekar på att strategiskt arbete sannolikt har betydelse för effekten i verksamheten.

Hälften av regionerna och mer än hälften av kommunerna anger att de har en specifik övergripande strategi eller plan för hur tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning ska öka. Av svarande kommuner och regioner är det strax under hälften som har mätbara mål kopplade till arbetet med strategin eller planen.

### **Strategiskt arbete i arbetsgivarrollen**

Kommunsektorn är Sveriges största arbetsgivare. Cirka 80 procent av de svarande kommunerna och sju av nitton regioner har vidtagit någon åtgärd för att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att bli anställda i kommunen.

## Stora variationer i arbetets utformning

Inom ramen för MFD:s pågående uppdrag tillsammans med länsstyrelserna<sup>9</sup> har ett antal kartläggningar genomförts. De visar att det funktionshinderspolitiska arbetet varierar stort mellan olika kommuner, oavsett om de har en specifik strategi eller inte. Strategiernas omfång, innehåll och funktion ser olika ut. Det råder stor variation i hur kommuner tolkar sitt funktionshinderspolitiska uppdrag och vad de lägger in i begreppet

---

<sup>8</sup> I MFD:s kommunuppföljningar 2015–2016 studerades kommuner utifrån struktur-, process- och resultatnivå. Strukturell nivå kan till exempel vara att kommunen har mätbara mål, aktuella handlingsplaner och styrdokument. Processnivån handlar om vad kommunen gör för att förbättra tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning, som till exempel inventeringar, kompetenshöjande insatser eller samråd. Resultatnivån visar utfallet av de ansträngningar som har gjorts av kommunen, till exempel om kommunhuset är tillgängligt för alla.

<sup>9</sup> Uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ge stöd till landsting och kommuner att genomföra sina funktionshinderspolitiska strategier och planer. MFD:s regleringsbrev 2018.

funktionshinderspolitisk plan eller skrivning. Många kommuner har inte ett övergripande strategiskt arbete kring funktionshinderspolitiska frågor. Däremot har de planer för enskilda områden, oftast kopplat till fysisk tillgänglighet eller omsorg. Detta angreppssätt tycks vanligare i mindre kommuner.

### **Det är vanligare med mätbara mål i större kommuner**

Större kommuner har generellt kommit längre i det systematiska strategiska funktionshinderspolitiska arbetet jämfört med mindre kommuner. På frågan om kommunen har mätbara mål är till exempel sambandet med kommunstorlek mycket tydligt. I kommuner med över 100 000 invånare har 55 procent mätbara mål medan andelen i kommuner med 10 000 till 100 000 invånare är 20 procent. En förklaring till detta är att systematiskt arbete ställer högre krav på kommuncentral kompetens och resurser. Mindre kommuner har inte samma möjlighet att ha anställda som arbetar med samordning, övergripande styrning, implementering av tvärperspektiv och liknande. Mindre kommuner uttrycker också att de har ett mindre behov av sådan överbyggnad, eftersom organisationerna är mindre.

### **Kommunstorlek påverkar inte effektiviteten**

Goda exempel på ambitiöst funktionshinderspolitiskt arbete finns i kommuner i alla storlekar. Storlek verkar alltså inte vara en avgörande faktor i fråga om arbetets effektivitet. Däremot påverkar den möjligheten att bedriva arbetet så pass systematiskt att det syns i MFD:s uppföljning. Många kommuner med lägre resultat i uppföljningen av ledning och styrning genomför ett kvalitativt arbete inom området, men utan formaliserad styrning och uppföljning i form av strategier. Detta gäller ofta små kommuner. Detsamma gäller ibland omvänt. Det vill säga att kommuner med hög grad av formaliserad styrning i praktiken inte genomför aktiviteter utifrån beslutade styrdokument i en utsträckning som gör att det får effekt i verksamheterna.

## **Förutsättningar och behov hos kommuner och regioner**

### **Kunskapsnivån avgörande för att få effekt**

I många fall är den nationella politikens mål och inriktning väl känd inom de delar av verksamheterna som arbetar specifikt med personer med funktionsnedsättning, exempelvis inom verksamheten för LSS, men kunskapen sprids inte därifrån. Funktionshinderspolitisk kunskap krävs för att genomföra specifika insatser i olika verksamheter men också för att bedriva ett strategiskt och systematiskt arbete med tvärsektoriell samordning, uppföljning och analys. I vissa fall krävs kunskaper som förutsätter relevant högskoleutbildning eller lång yrkeserfarenhet. Desto oftare krävs mer avgränsade kunskaper inom en viss verksamhet vilket förutsätter tillgång till kortare utbildningstillfällen, metodstöd och liknande.

I MFD:s uppföljning ställs frågan om kommunen eller regionen har genomfört utbildning för att öka kunskapen om rättigheter och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning hos förtroendevalda eller tjänstemän. Svaren ger en bild av i vilken grad kommuner och regioner arbetar med kunskapshöjande insatser. Ungefär var tredje svarande kommun har under de senaste två åren genomfört insatser för att öka kunskapen om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning hos förtroendevalda, hos tjänstemän på ledningsnivå eller hos båda. Två tredjedelar av kommunerna har alltså inte genomfört en sådan insats någon gång under de senaste två åren. Elva av 19 svarande regioner svarar att de har gjort detta.

### **Stora och små kommuner har olika kunskapsbehov**

Många mindre kommuner har inga utpekade funktioner som ansvarar för att arbeta med förvaltningsövergripande funktionshinderspolitik. Därför finns det heller ingen naturlig ingång för att sprida information eller kunskapshöjande insatser i dessa kommuner. Det kan också vara så att kommunen har en person med strategiskt ansvar men som har många parallella uppdrag. I andra kommuner är tjänstemän med ansvar för den strategiska funktionen ofta placerade på socialförvaltningen, med begränsad kontakt med övriga förvaltningar. Det blir därför svårt att ta ett

helhetsperspektiv i utformningen av det strategiska funktionshinderspolitiska arbetet. Det är svårt att nå ut till hela verksamheten och att samordna insatser som finns på olika platser i kommunen eller regionen. En utmaning är att konkretisera funktionshinderspolitiken så att olika förvaltningar förstår vikten av deras verksamhet i förhållande till helheten.

## Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar

Ekonomiska resurser är en viktig faktor för att påverka utvecklingen inom ett politikområde. Detta gäller även funktionshinderspolitiken. Ekonomiska resurser är en förutsättning för att kunna genomföra insatser, för att öka kunskap och kompetens och för att utveckla och analysera arbetet i en organisation. I kartläggningar och remissvar pekar många kommuner på att ekonomiska styrmedel och incitament har effekt.

SKR och enskilda kommuner menar att den höjda ambitionsnivå som funktionshinderspolitiken genomgår i och med det nationella målet och utredningen om ett nytt styr- och uppföljningssystem måste kompenseras från statligt håll. SKR betonar att den kommunala finansieringsprincipen är överordnad den ansvars- och finansieringsprincip som finns inom funktionshinderpolitiken.<sup>10</sup>

Avtagande konjunktur och en demografisk utveckling med fler äldre och yngre invånare gör att ekonomin i kommuner och regioner blir allt mer ansträngd. För många kommuner och regioner kommer effektiviseringsarbete och besparingar att vara nödvändigt de kommande åren. Enligt SKR<sup>11</sup> är ekonomin som mest ansträngd inom kommunal individ- och familjeomsorg, hemtjänst, ekonomiskt bistånd och särskilt boende. Detta är områden som påverkar levnadsvillkoren för många personer med funktionsnedsättning.

Övergripande funktionshinderspolitisk samordning saknas i många kommuner och det är osannolikt att den typen av tjänster skulle öka när

---

<sup>10</sup> SKR:s remissvar på SOU 2019:23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. Dnr: 19/01112.

<sup>11</sup> Sveriges kommuner och regioner (2019) Ekonomirapporten, oktober 2019.

det ekonomiska utrymmet minskar. Givet att den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn inte förändras, finns det därför en stor risk att både verksamhetsnära insatser och övergripande samordning kommer att få minskade resurser under de kommande åren.

### **Tvärsektoriellt arbete med små resurser**

Konkreta tillgänglighetsåtgärder kräver resurser. Åtgärderna kan innebära kostnader för om- och nybyggnation i lokaler, utveckling av information och webbplatser med mera. Insatser för ökad delaktighet i form av exempelvis tillgängliga arbetsplatser och breddad rekrytering är lönsamma på sikt, men kräver resurser initialt.

Funktionshindersområdet, inräknat insatser inom LSS och tillgänglighetsåtgärder i fysiska miljöer med mera, är en stor utgiftspost för kommunsektorn. Det funktionshinderspolitiska arbetet utifrån det nationella målet, det vill säga det tvärpolitiska arbetet utifrån ett rättighetsperspektiv, har däremot inte varit föremål för några större ekonomiska satsningar från vare sig nationellt eller kommunalt håll. Detta beror delvis på områdets tvärpolitiska karaktär. Ekonomiska satsningar har också varit svåra att utforma, delvis på grund av ansvars- och finansieringsprincipen<sup>12</sup> som har motiverat att funktionshinderspolitiken inte har tilldelats några specifika medel.

Ett tvärpolitiskt arbete utifrån ett rättighetsperspektiv kräver resurser. Ett sådant arbete kräver att verksamheter avsätter tid, både för kompetenshöjande insatser och samordning i den mån det behövs och för att genomföra arbetet. I många fall kan relativt lite tid för exempelvis kompetenshöjning ge stor effekt i verksamheterna. Ibland krävs mer tid och kunskap, exempelvis för att utveckla en funktionshinderspolitisk strategi,

---

<sup>12</sup> Ansvars- och finansieringsprincipen innebär att varje verksamhet ska bära kostnaden för de anpassningar eller tillgänglighetsskapande åtgärder som görs i offentlig verksamhet vars produkter och tjänster ska omfatta alla människor oavsett funktionsförmåga.

skapa en introduktionsutbildning för nyanställda eller för att ta fram indikatorer för delaktighet i en verksamhet.

## Arbetet i statliga myndigheter

MFD:s uppföljning av det funktionshinderspolitiska arbetet i statliga myndigheter genomfördes genom en enkät under hösten 2019.<sup>13</sup>

Uppföljningens syfte är i första hand att följa upp myndigheternas arbete utifrån förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

Resultaten visar att en majoritet av de statliga myndigheterna arbetar systematiskt med att förbättra tillgängligheten i lokaler, verksamhet och information, antingen genom specifika planer eller genom andra styrande dokument. Enkätsvaren visar också att den fysiska tillgängligheten för besökare till myndigheterna är god och att myndigheterna arbetar för att den information de tillhandahåller externt ska vara tillgänglig.

Samtidigt är det fortfarande en betydande andel av de statliga myndigheterna som uppger att de inte bedriver ett systematiskt funktionshinderspolitiskt arbete. Bland dessa finns myndigheter i alla storlekar och med olika typer av uppdrag. När det gäller att samråda med och involvera civilsamhället, i detta fall specifikt funktionshindersorganisationerna, saknar många myndigheter ett aktivt arbete. Uppföljningen visar att många myndigheter uppvisar brister i sin roll som arbetsgivare och att det fortfarande finns mycket att göra när det gäller myndigheternas interna digitala information.

---

<sup>13</sup> Enkäten besvarades av 249 myndigheter vilket motsvarar 93 procent av de tillfrågade myndigheterna. Procentandelarna som MFD presenterar är baserade på antal svarande myndigheter för respektive fråga. De tillfrågade myndigheterna är de som ingår i SCB:s myndighetsregister förutom utlandsmyndigheter, statliga affärsverk och liknande.

## Myndigheters strategiska arbete

De statliga myndigheterna har i mycket hög grad ett strategiskt arbete för sitt funktionshinderspolitiska arbete. En stor majoritet, åtta av tio av de svarande myndigheterna, har en handlingsplan eller liknande styrande dokument för systematiskt arbete med tillgänglighet i sina lokaler, sin verksamhet och information. Sju av tio myndigheter har en ansvarig eller ansvariga för att samordna det interna arbetet med att förbättra tillgängligheten. Myndigheterna skiljer sig åt vad gäller storlek, uppdrag och verksamhet, vilket påverkar förutsättningarna att arbeta funktionshinderspolitiskt.

Uppföljningen visar att myndigheterna upplever sig ha god kännedom om det nationella funktionshinderspolitiska målet och inriktningen. Hos tre fjärdedelar av myndigheterna finns kännedom bland vissa anställda. En femtedel uppger att det finns kännedom bland de flesta av myndighetens anställda. Bland dessa finns många domstolar och myndigheter som har arbetat strategisk med frågorna länge, exempelvis Myndigheten för tillgängliga medier, Socialstyrelsen och Boverket.

## Arbete pågår med tillgänglig information

Möjligheten att ta del av och sprida information är avgörande för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del av myndighetens arbete. Det är också viktigt för att personer med funktionsnedsättning ska kunna arbeta på lika villkor på statliga myndigheter. I takt med den ökade digitaliseringen ökar också möjligheterna att kommunicera. Det finns samtidigt en risk att vissa grupper inte får tillgång till information.

Att inventera tillgängligheten i information och kommunikation är ett sätt att identifiera hinder och besluta om åtgärder för att förbättra tillgängligheten. Under de senaste två åren har flertalet av myndigheterna inventerat tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning i intern och extern information och kommunikation. En femtedel av myndigheterna svarar dock att de inte har genomfört någon inventering.

De flesta myndigheter som fattar beslut som rör enskilda personer anser att besluten är tillgängligt utformade. Det är 19 procent av myndigheterna som



anger att besluten i hög grad är tillgängligt utformade och 66 procent som anger att de i viss mån är tillgängligt utformade. Hela 15 procent av myndigheterna anger att beslut som de fattar och som rör enskilda personer inte är tillgängligt utformade.

### **Tillgängligheten i digital information**

En stor majoritet av myndigheterna anger att deras digitala information är tillgänglig i hög grad eller i viss mån. Nästan alla myndigheter anger att de utformar externa webbplatser, e-tjänster och mobilapplikationer på ett tillgängligt sätt. Bland de 7 procent av myndigheterna som anger att de inte har utformat webbplatser, e-tjänster och mobilapplikationer på ett tillgängligt sätt är majoriteten domstolar eller små myndigheter med färre än 50 anställda.

Det är tydligt att de myndigheter som uppger att de har inventerat tillgängligheten i sin information och kommunikation också i högre grad uppger att deras externa webbplatser, e-tjänster och mobilapplikationer är utformade på ett tillgängligt sätt.

### **Tillgängligheten i ljud- och videoproduktioner**

När det gäller ljud- och videoproduktioner verkar det vara svårare för myndigheterna att nå en hög grad av tillgänglighet. Detta trots att lagen om tillgänglighet till digital offentlig service ställer krav även på denna typ av produktioner. Av de myndigheter som tar fram sådana produktioner är det 35 procent som anger att alla eller de flesta av myndighetens ljud- och videoproduktioner är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Drygt hälften, 51 procent, anger att vissa produktioner är det och 14 procent anger att de inte har tillgängliga ljud- och videoproduktioner.

### **Höga resultat för fysisk tillgänglighet**

Den fysiska tillgängligheten i myndigheternas lokaler är viktig. Tillgängliga lokaler är nödvändiga för att personer med funktionsnedsättning ska kunna besöka och arbeta på myndigheten. I MFD:s enkät har en fråga ställts om tillgängligheten på myndighetens huvudkontor, i det fall myndigheten har flera lokaler. Den fysiska tillgängligheten är överlag god på svenska

myndigheter. En stor majoritet av myndigheterna, 88 procent, anger att det i hög grad är möjligt för personer med funktionsnedsättning att ta sig till och genom myndighetens huvudentré och att ta sig runt i publika delar. Bland svarande som uppger att det bara går att ta sig runt i lokalerna i viss mån finns myndigheter i alla storlekar och bland annat flera domstolar och länsstyrelser.

### Inventering av tillgängligheten

De allra flesta myndigheter bedriver också ett systematiskt arbete kring tillgängligheten i sina publika lokaler. Det är 65 procent som har inventerat tillgängligheten i de flesta delar av lokalerna de senaste två åren och 19 procent som har gjort det i några delar av lokalerna. De myndigheter som inte har genomfört någon inventering de senaste två åren uppgår till 15 procent. Det är 31 procent av myndigheterna som anger att de till viss del arbetar med att utforma lokaler som används av personalen så att arbetsplatsen blir tillgänglig för medarbetare med funktionsnedsättning. 63 procent anger de gör det i hög grad och 6 procent anger att de inte arbetar med detta alls.

### Tillgänglighetsåtgärder i lokalerna

När det gäller mer specifika tillgänglighetsåtgärder i myndigheternas lokaler, så som skyltar och markeringar, är tillgängligheten överlag hög. Något som brister i högre grad är tillgången till hörteknik, exempelvis hörslingor, som underlättar för personer med hörapparat eller cochleaimplantat att kommunicera och ta del av information. Närmare en fjärdedel av myndigheterna anger att det inte finns tillgång till hörteknik på myndigheten överhuvudtaget. MFD:s bedömning är mer hörteknisk utrustning behövs men även mer kunskap om hur och när den kan användas för att öka tillgängligheten för personer med hörselnedsättning.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> För mer detaljerad information se bilaga med statistik och fakta om uppföljningen.

## **Förutsättningar och behov hos statliga myndigheter**

### **Arbetsgivarrollen kan förbättras**

De statliga myndigheterna är stora arbetsgivare. Sveriges statliga myndigheter har cirka 270 000 anställda vilket motsvarar ungefär fem procent av den totala arbetsmarknaden. Att myndigheterna arbetar för att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att kunna arbeta inom staten är av stor vikt i den offentliga sektorns arbete för att nå det nationella målet. Offentlig sektor ska rekrytera medarbetare utifrån förtjänst och skicklighet och alla, oavsett funktionsförmåga, ska ha samma möjlighet att få jobb, arbeta och utvecklas på lika villkor inom staten. Att identifiera och riva hinder på arbetsplatserna bidrar till att en större del av Sveriges befolkning har möjlighet att söka jobb och fungera på jobbet i statlig sektor på lika villkor som andra.

En tillgänglig rekryteringsprocess handlar exempelvis om att förebygga att diskriminering och förutfattade meningar styr urvalet bland de sökande. Det handlar också om att säkerställa att annonser, ansökningsformulär och intervjusituationer är tillgängliga.

De flesta myndigheter anser att de har en rekryteringsprocess som i hög grad eller delvis säkerställer att personer med funktionsnedsättning får lika möjligheter som andra att söka och konkurrera om tjänster. Drygt hälften av myndigheterna, 56 procent, anser sig i hög grad ha en tillgänglig rekryteringsprocess och bara 3 procent av myndigheterna anser att de inte har det. Hela 41 procent av myndigheterna anser att de bara i viss mån lever upp till kraven om en tillgänglig rekryteringsprocess.

### **Det interna tillgänglighetsarbetet behöver öka**

För att personer med funktionsnedsättning ska kunna arbeta på lika villkor som andra behöver arbetsmiljön vara öppen, inkluderande och tillgänglig. Överlag tycks medvetenheten om myndigheters funktionshinderspolitiska skyldigheter högre när det gäller medborgarna än mot de egna anställda. Svaren från MFD:s enkät indikerar att personer med funktionsnedsättning i viss mån ses som en grupp som finns utanför myndighetens väggar.

Lokaler för besökare är i högre grad tillgängliga än de lokaler som är till för personalen. Interna system såsom intranät är mindre tillgängliga än den information som myndigheterna tillhandahåller medborgarna. Nästan hälften av myndigheterna anger att de bara i viss mån eller inte alls har tillgängliga rekryteringsprocesser. Bara en tredjedel svarar att de i hög grad inkluderar tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Gällande tillgängligheten i myndighetens information är de interna systemen den minst tillgängliga delen. En fjärdedel av de svarande myndigheterna anger att de inte utformar interna arbetssystem och intranät på ett tillgängligt sätt. Så få som 15 procent av myndigheterna anser att de i hög grad utformar interna arbetssystem och intranät på ett tillgängligt sätt, medan 59 procent anser att myndigheten gör det i viss mån. Detta visar att interna system kan utgöra hinder för många personer med funktionsnedsättning i statlig sektor. Eftersom myndigheter i vissa fall är hänvisade till gemensamma arbetssystem, till exempel för ekonomi och löner, kan det vara svårt för enskilda myndigheter att på egen hand påverka tillgängligheten i dessa system.

### Samråd med det civila samhället behöver öka

Samråd med det civila samhället och intresseorganisationer är ett sätt att förbättra kvalitet i beslut och planering av olika åtgärder. Drygt hälften av myndigheterna anger att de samråder med funktionshindersorganisationerna i enstaka frågor som direkt eller indirekt berör personer med funktionsnedsättning. Det är 10 procent av myndigheterna som anger att de samråder systematiskt. En tredjedel av myndigheterna anger däremot att de inte samråder alls i frågor som berör personer med funktionsnedsättning. Utöver detta resultat är det 21 myndigheter som anger att de inte arbetar med frågor som rör personer med funktionsnedsättning. Dessa är inte inkluderade i ovanstående uppgifter.

Samråd är mer eller mindre relevant för olika myndigheter beroende på uppdrag och målgrupp. Att en så stor del av myndigheterna inte samråder alls kan tyda på en alltför snäv tolkning av personer med funktionsnedsättning och myndighetens relevans för denna grupp.

## En tredjedel saknar krav på tillgänglighet vid upphandling

Att ställa krav på tillgänglighet i upphandlingar är ett effektivt sätt att förbättra tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Det är 17 procent av myndigheterna som anger att de har ställt krav i alla eller de flesta upphandlingar som man har gjort. Det är relativt lågt med tanke på de krav som ställs i lagen om offentlig upphandling<sup>15</sup>. Vidare anger ungefär hälften av myndigheterna att de har ställt krav i någon eller några upphandlingar medan drygt en tredjedel, 35 procent, anger att de inte har ställt krav på tillgänglighet alls.

## Ökad tydlighet och kunskap behövs i statliga myndigheter, regioner och kommuner

För att utvecklingstakten inom funktionshinderspolitiken i kommuner och regioner ska öka krävs incitament och en tydlig riktning som ger stöd för att prioritera och för att genomföra strategiska insatser. Det nationella målet kan möjligen nås utan extra medel, men om regeringen önskar en ökad utvecklingstakt inom området tycks ekonomiska styrmedel och extra resurser vara nödvändiga.

Statliga myndigheter behöver i varierande grad förändra sina arbetssätt för att bidra till ökad delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Aktiv involvering av personer med

---

<sup>15</sup> Av lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) framgår att tillgänglighet i vissa fall måste beaktas vid inköp. Det står att när det som anskaffas ska användas av fysiska personer ska de tekniska specifikationerna bestämmas med hänsyn till alla användares behov, däribland tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Detta gäller oavsett om det som ska upphandlas ska användas av allmänheten eller av personer som är anställda vid den upphandlande myndigheten. Skyldigheten innebär att i alla upphandlingar där kontrakt föremålet ska användas av fysiska personer ska varje myndighet göra en bedömning om det är relevant att ställa krav på tillgänglighet. Undantag får göras, men endast om det finns särskilda skäl. Denna bestämmelse gäller inte vid upphandlingar under tröskelvärdet. (Uppgifter från Upphandlingsmyndighetens webbplats).

funktionsnedsättning behöver öka. Genom att föra dialog med personer som berörs av olika åtgärder kan kvaliteten och träffsäkerheten i analyser och beslut från offentliga aktörer öka.

Att koppla samman funktionshindersarbetet med befintliga strategiska insatser, i form av exempelvis Agenda 2030-arbetet eller arbetet med mänskliga rättigheter, har också potential att ge effekt. Samordning inom och mellan politikområden och sektorer är en nyckel till att kunna implementera flera tvärperspektiv och ge effekt i form av ökad uppmärksamhet för flera frågor. Agenda 2030 har fått stor uppmärksamhet och gett funktionshinderperspektivet en naturlig ingång i statligt, kommunalt och regionalt utvecklingsarbete, även om effekterna på verksamhetsnivå i kommuner och regioner fortfarande är osäkra.<sup>16</sup>

### Tydliga beslut och mandat är nödvändigt

Uppföljningen visar att den nationella funktionshinderspolitiken i många fall inte upplevs ge tillräckligt stöd i hur arbetet ska utformas, vilka prioriteringar som ska göras och vad som förväntas av respektive aktör. Detta gäller i hög grad mindre kommuner som inte själva har kompetens att kartlägga och analysera sin verksamhet med utgångspunkt i ett funktionshinderperspektiv och utifrån det prioritera insatser.

För att åstadkomma ett långsiktigt och systematiskt funktionshinderspolitiskt arbete i kommuner och regioner krävs beslut på politisk nivå. En återkommande utmaning för tjänstepersoner som ska arbeta strategiskt med funktionshinderfrågan är att det ibland finns bristande politisk vilja vilket leder till att frågan inte prioriteras från kommunledningen. Samtidigt finns en stor vilja och motivation att arbeta med funktionshinderspolitiken hos både tjänstepersoner och politiker i många kommuner och regioner. Kunskapen och kompetensen om hur det funktionshinderspolitiska arbetet ska utformas och initieras behöver dock öka.

---

<sup>16</sup> Statskontoret (2019) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport.

Många kommuner efterfrågar därför tydligare prioriteringar på nationell nivå. Tydligare nationella prioriteringar skulle göra det möjligt för kommuner att följa dessa och slippa ta beslut om prioriteringar själva. Nationella prioriteringar innebär också att kommuner kan förvänta sig stöd från statligt håll i arbetet inom de prioriterade områdena. Det bidrar dessutom till att utbyte av erfarenheter kan ske med andra kommuner som arbetar med samma frågor.

På statlig nivå behövs ett utpekat ansvar till ett urval av myndigheter att inom respektive samhällsområde arbeta utifrån det nationella målet och inriktningen för funktionshinderspolitiken. Styrningen av statliga myndigheter behöver i större utsträckning också leda till ansvarsutkrävande genom de olika ordinarie styrverktyg och processer, exempelvis myndighetsstyrning, som regeringen har till sitt förfogande.

## Ökad kunskap

I statliga myndigheter visar uppföljningsresultaten att kunskapen om funktionshinderspolitikens mål och inriktning är hög hos nyckelpositioner. MFD:s bedömning är dock att kunskapen om den nationella funktionshinderspolitiken behöver höjas både på högsta politiska nivå och på verksamhetsledningsnivå i myndigheter, kommuner och regioner. Detta för att funktionshinderspolitiken ska kunna få det genomslag som krävs för att öka utvecklingstakten. Kompetens och motivation på ledningsnivå avgör om kunskapen omsätts i systematik. Avsaknad av kunskap kan leda till bristande motivation och vilja att bedriva ett systematiskt arbete. Det kan också bidra till att systematik och samordning saknas samt att området och insatserna för målgruppen definieras för snävt, exempelvis att dessa enbart handlar om fysisk tillgänglighet.

## **Stor efterfrågan på kompetenshöjande insatser**

Kommuner efterfrågar kompetenshöjande insatser till tjänstemannaorganisationen och de förtroendevalda om den övergripande funktionshinderspolitiken, exempelvis om det nationella målet och inriktningen och konventionen. Flera kommuner, framförallt de mindre, efterfrågar också samordnad kompetensutveckling utifrån flera rättighetsområden. I vilken mån sådana insatser kommer att vara möjliga

för kommunerna att genomföra beror till stor del på vilket stöd de kan få från statligt håll.

Specifika sakfrågor kan fungera som ögonöppnare och bredda perspektivet i verksamheter. Ett exempel är lagen om digital tillgänglighet hos offentliga aktörer (Dos-lagen). Till följd av de nya krav som lagen ställer har intresset för utbildningar och kompetenshöjande insatser inom detta område varit mycket stort hos kommunsektorn under 2019. Även om det som i första hand efterfrågas är konkret utbildning i syfte att kunna följa lagen uttrycker flera kommuner i MFD:s kartläggning att frågan har inneburit att tillgänglighetsfrågor också uppmärksammas av nya grupper av kommunanställda.

MFD:s uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ge funktionshinderspolitiskt stöd till kommuner och regioner är ett sätt att tillmötesgå kommunsektorns behov av anpassat stöd. Länsstyrelsernas samordnande funktion tillsammans med MFD:s funktionshinderspolitiska kompetens möjliggör ett enhetligt stöd. Samtidigt ger länsstyrelsernas regionala närvaro möjlighet att stödja kommuner och regioner utifrån deras förutsättningar och med förståelse för lokala behov och utmaningar.



# Politikens genomslag på tre samhällsområden

**Krisberedskap, digitalisering och arbetsmarknadspolitik är tre aktuella områden där det finns brister i tillgängligheten och användbarheten för personer med funktionsnedsättning. Funktionshinderspolitiken behöver få ett starkare genomslag på dessa områden för att undvika att hinder för delaktighet förstärks eller återskapas.**

## En krisberedskap för alla

Krisberedskap är ett område med många aktörer och ett delat ansvar mellan statliga myndigheter och kommuner. Det är också exempel på ett område där kunskapsutveckling och en strukturerad inkludering av funktionshinderperspektivet i allt för stor utsträckning saknas. För att samhällets krisberedskap ska fungera för alla invånare behöver behov identifieras och mötas hos grupper i särskilt utsatta situationer och grupper med särskilda behov av tillgänglig information och kommunikation.

I ett samhälle finns det flera faktorer som kan utlösa en krissituation, exempelvis extremt väder, bränder och terrorattentat. Såväl samhället som enskilda invånare behöver ha beredskap för att kunna hantera dessa situationer. En viktig del handlar om att ha kunskap om hur man ska agera om en kris uppstår. Den generella krisberedskapen i samhället har diskuterats och förbättrats under de senaste åren. Beredskapen för värmeböljor ökade exempelvis efter den varma sommaren 2018. Trots den positiva utvecklingen är krisberedskapen fortfarande för låg för personer som är i stort behov av samhällets stöd eller som behöver information på sätt som är tillgängliga för dem. Det behövs en krisberedskap för alla, där samhällets beredskap också utgår från och tar hänsyn till de med störst behov.

Praktiska och bärande samhällsfunktioner kan slås ut eller inte fungera om det uppstår en krissituation, vilket särskilt kan påverka personer med funktionsnedsättning. Det kan handla om svårigheter att evakuera,

bristande tillgång till medicin, avsaknad av elektricitet till ett hjälpmedel eller en medicinteknisk produkt. Det kan också innebära att personliga stöd inte når fram till personer vilket i sig kan vara livsavgörande. För många personer med funktionsnedsättning finns därför faktorer som ökar utsattheten i en krissituation.

De flesta människor med funktionsnedsättning i Sverige lever självständigt och i egna bostäder. För att kunna garantera deras trygghet och säkerhet vid en kris måste den generella krisberedskapen säkerställa att deras särskilda förutsättningar utgör grund i arbetet med krisberedskap.

### Funktionshinderperspektivet i krisberedskap

För den enskilde handlar krisberedskap om tillgång till adekvat information, möjlighet att kunna larma om något händer och att en skälig vardag kan upprätthållas och eventuella individuella stöd finnas på plats. Det är en viktig trygghetsaspekt att det finns en offentlig förberedelse för skälig tillgänglighet, att lösa problem som uppstår och att någon kommer att finnas till hands i händelse av en kris.

Offentliga aktörer har ansvar för att exempelvis infrastruktur, sjukvård och säkerhet även fungerar i krissituationer. I varje kommun och region ska det finnas en nämnd med ansvar för att analysera risker och genomföra uppgifter under extraordinära händelser. Kommunernas uppgifter i samband med krisberedskap 2019–2022 finns reglerad dels i lag<sup>17</sup>, dels i en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Regioner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap<sup>18</sup>. Överenskommelsen reglerar kommunernas uppgifter, det nationella stödet och ersättningen under perioden. De höjda ambitionerna i krisberedskapsarbetet ger goda förutsättningar att integrera funktionshinderperspektivet och därmed förbättra situationen för personer med funktionsnedsättning vid kriser.

---

<sup>17</sup> Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

<sup>18</sup> MSB och SKR. Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022.

## Hinder för delaktighet i krisberedskap

En viktig del av samhällets krisberedskap är att det finns förberedelse för utrymning och evakuering. En annan viktig del är att det finns evakueringsplaner för personer och verksamheter som på grund av stora stödbehov är svåra att evakuera eller där detta bör undvikas i möjligaste mån. En typsituation som testar beredskapen är värmeböljor, som ökar risken för ohälsa och leder till ökade dödstal, framför allt i grupper med särskilt sårbarhet.<sup>19</sup> Ett annat exempel är bränder, där uppföljning visar att personer som omkommer oftare har hög ålder, är påverkade av alkohol/droger eller personer som på grund av funktionsnedsättning har nedsatt rörlighet.<sup>20</sup>

Verksamheter som vänder sig till personer med funktionsnedsättning är inte alltid integrerade i den övergripande organisationen för krishantering. Verksamheterna känner inte till vilket stöd den lokala krishanteringen kan erbjuda och kontakterna mellan verksamheterna och kommunernas krisledningscentrum brister. Snarare tenderar verksamheterna att lösa situationer internt och på plats. Detta är egentligen i linje med principen att alla har ansvar för sin egen verksamhet i händelse av kris. När stöd och samordning finns att få är det dock viktigt att överbrygga avståndet mellan verksamheter och krisledning.<sup>21</sup>

### **Beredskap i särskilda boenden för personer med funktionsnedsättning**

Särskilda boenden för personer med funktionsnedsättning är exempel på verksamheter som kan ha specifika behov vid evakuering och som kan vara särskilt sårbara för extremväder och längre elavbrott. I dessa boenden kan det finnas livsnödvändiga hjälpmedel som drivs på el eller som har korta batteritider utan reservaggregat. En del av de boende kan ha medicinskt

---

<sup>19</sup> Socialstyrelsen (2019) Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018 – Krishantering och krisberedskap i samband med värmeböljan 2018 för särskilt sårbara grupper.

<sup>20</sup> Gustavsson & Nilsen (2018) Vilka skadas allvarligt i bostadsbrand? – en berättelse om sårbarhet. I Mot en evidensbaserad nollvision kring bostadsbränder 2014–2017. Karlstads universitet.

<sup>21</sup> Socialstyrelsen (2019) Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018.

förhöjd risk, behöva stöd i att tolka kroppens signaler eller i att identifiera risker. Om personalen inte har tillräcklig kompetens kan tecken på exempelvis uttorkning tolkas som en del i personens diagnos.

Det är också vanligt att de boende har behov av hjälp för att kunna fatta beslut, anpassa sig till en ny situation eller att röra sig. På sommaren, när det finns större risk för exempelvis värmeböljor och skogsbränder, finns också mindre ordinarie personal på plats, vilket ställer ännu högre krav på planering och fungerande rutiner.

Socialstyrelsens uppföljning på området indikerar att många boenden för personer med funktionsnedsättning har alltför låg krisberedskap. Resultat från öppna jämförelser 2019 visar att andelen kommuner som har beredskap för höga temperaturer i LSS-boenden för barn har ökat från 38 procent till 70 procent mellan åren 2016 och 2019. När det gäller LSS-boenden för vuxna har andelen ökat från 46 till 72 procent under samma period. Den snabba utvecklingen kan förklaras som en reaktion på de höga temperaturena under sommaren 2018 som innebar stora påfrestningar på verksamheterna. Samtidigt har andelen kommuner som uppger att de har en plan för evakuering av särskilt sårbara grupper minskat något till 2019. Inom LSS-boenden finns evakueringsplaner för 46 procent av boendena för barn och 51 procent av boendena för vuxna.<sup>22</sup>

### **Socialtjänsten och hälso- och sjukvården**

Socialstyrelsen redovisade under våren 2019 en uppföljning av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens krisberedskap och krishantering med utgångspunkt i värmeböljan under sommaren 2018. Undersökningen visar att många kommuner klarade värmeböljan bra, om än med betydande ansträngningar.<sup>23</sup> Samtidigt visar undersökningen att samordningen mellan kommunerna och de myndigheter som på olika sätt hanterar värmeböljor inte fungerade på ett tillfredsställande sätt utan behöver utvecklas.

---

<sup>22</sup> Socialstyrelsen. Öppna jämförelser 2019. Krisberedskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

<sup>23</sup> Socialstyrelsen (2019) Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018.

Krisberedskapen inom dessa verksamheter måste vara en integrerad del av kommunens arbete med krisberedskap i stort. Roll- och ansvarsfördelning mellan regioner och kommuner när det gäller krisberedskap för patienter med hemsjukvård måste enligt Socialstyrelsen förtydligas. Informationen om hur man ska agera för att undvika negativa hälsoeffekter av värmeböljor behöver hållas aktuell i verksamheterna.

### **Tillgänglig kommunikation vid kris**

Ett annat grundläggande syfte med samhällets krisberedskap är att säkerställa att information når ut vid en kris. Alla invånare ska känna till var de kan få information och vad de förväntas göra i en krissituation. Vid kriser och extrema situationer är en fungerande kriskommunikation för alla av yttersta vikt. Generellt sett tyder mycket på att människor är trygga och tillfreds med möjligheterna att hitta korrekt och tillgänglig information via olika informationskällor.<sup>24</sup> Det finns dock behov av ökad kunskap om viktiga telefonnummer vid kris.<sup>25</sup> Tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning behöver dock kartläggas ytterligare.

### **Tillgänglig information är en trygghetsfråga**

Vintern 2019 svarade 2 150 personer med funktionsnedsättning på en enkät<sup>26</sup> från MFD om kriskommunikation. När det handlar om att kunna få information vid en krissituation svarade relativt många att de upplever oro. Drygt en tredjedel av de svarande känner sig ganska eller mycket oroliga över möjligheten att få och förstå information om något skulle hända. Det finns en tendens att kvinnor i något större utsträckning känner en sådan oro jämfört med de män som deltog i undersökningen.

Fritextsvar från undersökningen visar på en allmän oro över större samhälleliga kriser. Det handlar framför allt om vad som händer om digitala kommunikationsvägar slås ut eller eldrivna radioapparater laddas ur. Denna oro behöver inte handla om hinder kopplat till funktionsnedsättning.

---

<sup>24</sup> SVT (2017) Publikens nyhetskonsumtion 7/4 2017. Publikundersökning i direkt samband efter terrorattentatet i Stockholm 7/4 2017.

<sup>25</sup> Post- och telestyrelsen (2019) Tillgänglig kommunikation i krissituationer.

<sup>26</sup> Enkät 28 till MFD:s undersökningspanel Rivkraft.

Det finns dock flera deltagare som beskriver en oro över att bli bortprioriterade i händelse av kris eller att de inte litar på myndigheters förmåga till tillgänglig kommunikation.

Personer som är beroende av ett eller flera elektroniska hjälpmedel för sitt välbefinnande eller som har många mediciner beskriver att fortlöpande information är det mest avgörande för att känna trygghet. Den oro som lyfts fram i undersökningen från personer som har särskilda behov, är ytterligare belägg för att samhället behöver göra mer för att personer med funktionsnedsättning ska kunna känna sig trygga inför och vid en eventuell kris.

### **Tillgänglig information för döva**

Döva personer och personer med dövblindhet har inte samma möjligheter att kunna välja mellan olika informationskällor, utan behöver lita på att information till allmänheten distribueras på ett sätt som är tillgängligt för dem. MFD:s enkät visar att det finns specifika hinder vad gäller kriskommunikation för döva personer och personer med nedsatt hörsel. Personer ur denna grupp känner sig inte säkra på att skriftlig information fortlöpande kommer att finnas till hands. Vissa personer beskriver att det kan vara svårt att veta om och när det är läge att skaffa sig information. Det kan också bli svårt att sätta sig i säkerhet eftersom att hörseln är avgörande för att uppfatta vissa typer av krissituationer.

Sveriges dövas riksförbund och Sveriges dövas ungdomsförbund skrev ett gemensamt uttalande om den bristande tillgängligheten i informationen i samband med terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm i april 2017. Organisationerna menar att den skriftliga informationen var bristfällig då information mest förmedlades genom samtal och uttalanden. Vidare fanns inte tillräcklig information, krisstöd och analys tolkad till teckenspråk, som är förstaspråk för döva personer.<sup>27</sup>

### **Möjligheten att kunna larma**

Majoriteten av de svarande i MFD:s enkät, 70 procent, upplever att de kan larma vid en krissituation. En dryg fjärdedel känner sig dock mycket eller

---

<sup>27</sup> "Allvarliga brister på information i kris drabbar döva och teckenspråkiga hårt!" Öppet brev.

ganska oroliga för att inte kunna larma. Det finns ingen skillnad mellan kvinnor och män avseende detta. Äldre personer som är 55 år och uppåt, uppger dock i något större utsträckning oro för att kunna larma jämfört med yngre personer i åldern 16–54 år. Även här visar fritextsvar att denna oro ofta handlar om en allmän oro över samhällets förmåga att agera och prioritera vid krissituationer. Resultaten från enkäten visar en särskild oro hos personer med nedsatt hörsel, nedsatt verbal förmåga eller med social fobi över att det kan bli svårt att larma, bli förstådd och kunna få hjälp.

Fritextsvaren visar på en viss oro över möjligheterna att kunna larma 112 via de förmedlingstjänster<sup>28</sup> som finns. Även personer med nedsatt rörelseförmåga oroar sig över att inte hinna larma i tid. Resultaten visar att särskilda tjänster och funktioner för dessa målgrupper måste komma med information och utbildning för både användare och mottagare, för att användarna så långt som möjligt ska känna sig trygga med att tjänsterna fungerar.

Slutligen finns fritextsvar som visar att det finns personer med funktionsnedsättning som helt enkelt inte vet hur de ska kunna larma. Dessa resultat visar med tydlighet att individens förmåga att larma är ett stort utvecklingsområde. Det behövs också ökad kunskap om samhällets möjlighet att nå ut med information till vissa personer med funktionsnedsättning under kriser.

## Vägen mot ökad delaktighet

Ur funktionshinderspolitisk synvinkel handlar krisberedskap om att planera och genomföra aktiviteter och åtgärder med utgångspunkt i behov som finns hos hela befolkningen. Uppdaterade planer, rutiner och checklistor är en framgångsfaktor i ett krisberedskapsarbete som inkluderar personer med funktionsnedsättning. Samverkan med organisationer som företräder

---

<sup>28</sup> För personer som är döva eller som har nedsatt hörsel eller talsvårigheter finns exempelvis tjänsten SMS112 för kontakt med SOS Alarm. Tjänsten har varit permanent sedan 2012 och bygger på ett avtal mellan staten och SOS Alarm. Användare registrerar sig på SOS Alarms hemsida.

personer med funktionsnedsättning är en nyckel för att förstå behoven och förutsättningarna på detta komplexa område.

Socialstyrelsens uppföljning av krisberedskapen i särskilda boenden och i socialtjänst och hälso- och sjukvård visar på allvarliga brister som behöver åtgärdas. Uppföljningen är dock inte heltäckande. Det finns många frågor och områden i anslutning till krisberedskap och personer med funktionsnedsättning som inte är kartlagda eller utvärderade utifrån ett funktionshinderperspektiv. Inte minst handlar det om personer som bor i egna bostäder men som har omfattande behov av stöd från samhället eller från anhöriga. Dessa människor är svårare att identifiera vid en kris och är helt beroende av att alla aktörer som har ansvar för stödinsatserna har en god förberedelse och kunskap.

MFD kommer under 2020 att i samarbete med aktörer med ansvar för krisberedskap att kartlägga kunskapsluckor och behov av vägledning och stöd i det statliga och kommunala krisberedskapsarbetet. Arbetet innebär bland annat att identifiera hur frågan om beredskapsplaner förhåller sig till personer med funktionsnedsättning i befolkningen. Arbetet innebär också att kartlägga förutsättningarna för att nå ut med information till olika grupper som av olika skäl inte kan ta del av generella kanaler för krisinformation.



## Inkluderande digitalisering

Digitaliseringen blir en allt större del av vår vardag. Digital teknik är ett verktyg för individen, men också ett verktyg för offentliga aktörer att erbjuda service och tjänster till invånarna. Digitaliseringen skapar många nya möjligheter och kan öka delaktigheten i samhället. Ett exempel på detta är lagen om tillgänglighet till digital offentlig service, som på kort tid fått ett stort genomslag inom offentlig förvaltning och stora insatser görs nu för att offentliga aktörer ska kunna leva upp till kraven. I den snabba utvecklings- och innovationstakten behöver offentliga aktörer säkerställa att så många som möjligt kan ta del av de tekniska lösningarna. Det innebär att de måste vara tillgängliga och användbara annars riskerar personer att stängas ute från den digitala utvecklingen.

Den stora majoriteten av befolkningen i Sverige har i dag tillgång till internet hemma. De allra flesta svenskar använder också internet och kan ta del av fördelarna med digitaliseringen i termer av effektivitet och ökad delaktighet. Digitaliseringen i Sverige har nått ett skede där privata aktörer liksom olika samhällsaktörer förutsätter att det finns en digital kompetens hos slutanvändarna av tjänsterna. Konsekvensen blir att den som på egen hand inte klarar av att använda digitala tjänster riskerar att hamna i ett digitalt utanförskap. Personer med funktionsnedsättning är överrepresenterade i denna grupp.

Användningen av digitala tjänster kommer att fortsätta öka och i större utsträckning vara förstahandsvalet för kontakten med offentliga verksamheter. Generellt leder detta till effektivisering och förbättrad tillgänglighet för medborgarna. En förutsättning är dock att tekniken är tillgänglig och användbar för så många som möjligt. Det kommer annars behöva finnas parallella analoga system.

Digitala tjänster finns i dag i många vardagssituationer där de tidigare inte fanns. Det kan handla om självscanning i livsmedelsbutiker, tjänster för att parkera bilen eller tjänster för att boka och hitta aktuell information om en resa. Om denna utveckling inte utgår från invånarnas varierande behov finns det en risk att den digitala utvecklingen skapar nya hinder och utestänger personer som tidigare har klarat sig självständigt. Om hinder byggs in i nya

tjänster och lösningar resulterar det i nya utanförskap och riskerar att öka behovet av särlösningar.

Tillgängliga digitala tjänster är en viktig del för att öka den digitala delaktigheten. Det behövs också andra typer av insatser i syfte att öka den digitala kompetensen. Personer kan exempelvis behöva stöd och motivation för att kunna använda tekniken och delta i utvecklingen. Det kan också handla om att digital kompetens behöver öka hos personer som i sin profession möter målgrupper med låg motivation. Detta ställer krav både på individen och civilsamhället, men det är också en fråga som behöver få betydligt större utrymme i olika stöd och verksamheter som riktar sig särskilt till personer med funktionsnedsättning.

## Funktionshinderperspektivet i digitalisering

I princip alla svenskar har tillgång till internet i hushållet och 95 procent uppger att de använder sig av internet på något vis. Andelen användare är alltså mycket hög. Icke-användandet av internet tycks minska med tiden, och omfattar uppskattningsvis fem procent av befolkningen.<sup>29</sup> Orsakerna till att inte använda internet handlar ofta om okunskap, ointresse eller upplevelsen av att internet snarare försvårar än underlättar vardagen. För en mindre grupp handlar det om tekniska hinder. Bara ett fåtal uppger att det är för dyrt.<sup>30</sup>

Det digitala utanförskapet omfattar en liten andel människor men är mer eller mindre omfattande och allvarligt beroende på hur det definieras. Ett sätt att tänka på digitalt utanförskap är att det är en gräns där människor kan passera fram och tillbaka i sin känsla av digital inkludering. Känslan av digital inkludering kan påverkas av exempelvis bristande tillgänglighet, tekniska problem eller tillgång till instruktioner.<sup>31</sup> Ett annat sätt är att undersöka om digitala samhällstjänster underlättar eller försvårar för människor. Internetstiftelsens undersökning visar att 85 procent av kvinnor

---

<sup>29</sup> SCB:s undersökning av befolkningens it-användning, 2019.

<sup>30</sup> Internetstiftelsen (2019) Svenskarna och internet 2019.

<sup>31</sup> Digidelnätverket (2019) Delaktighet i en digital tid. Texter för överblick och inspiration.

och män i den vuxna befolkningen instämmer i att digitala tjänster i samhället underlättar för dem. En bidragande orsak till att det underlättar är att många tjänster numera sköts digitalt och att det går att använda mobilt bank-id för identifiering.

Av den totala befolkningen uppger fyra procent att digitala tjänster i samhället inte alls underlättar eller till och med försvårar för dem. I denna grupp är ålder en påverkande faktor då personer över 76 år är starkt överrepresenterade. Det är främst personer över 76 år som inte använder sig av digitala samhällstjänster som digitala brevlådor eller kollektivtrafikens och sjukvårdens e-tjänster. Var femte person i den åldersgruppen tycker att den typen av e-tjänster snarare försvårar än underlättar för dem. Personer med låg utbildning tillhör en annan riskgrupp för digitalt utanförskap.<sup>32</sup>

## Hinder för delaktighet i digitalisering

För många personer med funktionsnedsättning har digitaliseringen inneburit många nya möjligheter. Det handlar om att självständigt kunna utföra tjänster eller att ta del av offentlig information.<sup>33</sup> Detta har skapat nya förutsättningar för självbestämmande och delaktighet. Exempelvis använder gruppen som har social rädsla internet i större utsträckning än andra grupper. Denna grupp finns också på sociala medier i högre grad än befolkningen i övrigt.<sup>34</sup>

Digitaliseringen kan få stora konsekvenser för personer som befinner sig i ett digitalt utanförskap om det leder till att de utesluts från att använda viktiga tjänster i vardagen. Personer som exempelvis inte har en smart telefon eller som har svårt för att använda appar kan få svårt att parkera bilen, använda offentliga toaletter eller få tag i aktuell information.

---

<sup>32</sup> Internetstiftelsen (2019) Svenskarna och internet 2019.

<sup>33</sup> Digidelnätverket (2019) Delaktighet i en digital tid. Texter för överblick och inspiration.

<sup>34</sup> Begripsam (2018) Hur personer med olika funktionsnedsättningar använder internet. Undersökningen svenskarna med funktionsnedsättning och internet.

Ett annat exempel är kontakter med offentliga myndigheter och verksamheter, där digital kontakt många gånger är förstahandsvalet och där tillgänglighet därför är särskilt avgörande.<sup>35</sup> Uppföljning visar att det finns hinder för den typen av digitala kontakter. I en samhällsutveckling där viktiga områden som vård och samhällsservice allt mer digitaliseras blir det därför centralt att identifiera och åtgärda dessa hinder.

### **Lägre användning av digitala tjänster indikerar hinder**

Kvinnor och män med funktionsnedsättning använder internet på fritiden för att betala räkningar, beställa, boka eller köpa något i mindre utsträckning än den övriga befolkningen.<sup>36</sup> Anledningarna till att vissa personer med funktionsnedsättning inte använder digitala tjänster är till stora delar desamma som att vissa personer i den övriga befolkningen inte gör det. Det finns dock specifika hinder som försvårar för personer med funktionsnedsättning att vara digitala. Årlig uppföljning av e-hälsa och välfärdsteknik visar exempelvis att inte alla personer som bor i boende med särskild service har internettillgång.<sup>37</sup> Personer med intellektuell funktionsnedsättning har en betydligt lägre internetanvändning än övriga befolkningen, men även jämfört med andra grupper av personer med funktionsnedsättning. Personer med intellektuell funktionsnedsättning samt språkstörning, afasi och dyskalkyli rapporterar också i större utsträckning svårigheter med att använda mobilt bank-id.<sup>38</sup>

### **Hinder i offentliga digitala tjänster**

Personer med funktionsnedsättning är också en av de grupper som använder olika typer av offentliga digitala tjänster i lägre grad, som Mina sidor hos Försäkringskassan eller sjukvården. Resultat från en enkät från MFD visar

---

<sup>35</sup> Området är också reglerat. Krav på tillgänglighet finns i Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. Lagen genomför EU:s så kallade webbtillgänglighetsdirektiv.

<sup>36</sup> SCB:s undersökning av levnadsförhållanden 2014/15.

<sup>37</sup> Socialstyrelsen (2019) E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019. Uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna.

<sup>38</sup> Begripsam (2018) Hur personer med olika funktionsnedsättningar använder internet. Undersökningen svenskarna med funktionsnedsättning och internet.

att det är svårt att hitta rätt information på myndigheters hemsidor. Fritextsvaren indikerar att det är svårt att navigera på sidorna och att den korrekta söktermen behövs för att hitta rätt. Bland äldre paneldeltagare är det vanligt att föredra en personlig kontakt framför att behöva kontakta myndigheter digitalt. Personer med exempelvis synnedsättning eller nedsatt kognition som har större behov av god tillgänglighet möter svårigheter med att vara fullt ut digitalt delaktiga i dessa offentliga digitala tjänster. Detta främst när det gäller hjälpmedel som inte fungerar med webbsidors gränssnitt.<sup>39</sup>

## Vägen mot ökad delaktighet

För att kunna ta tillvara fördelarna och möjligheterna som digitaliseringen medför krävs att de aktörer som upphandlar, utformar och använder digitala lösningar nås av den kunskap som finns om digital tillgänglighet samt tänker rätt och brett från början för att utforma produkter och tjänster utifrån användarnas behov. Myndigheter, regioner och kommuner behöver identifiera digitala hinder när de utvecklar sina webbsidor. En ökad användbarhet för personer med stora behov leder samtidigt till bättre kvalitet och servicenivå för de allra flesta användare.

EU-lagstiftningen har varit pådrivande för att arbetet med tillgängliga webbsidor har utvecklats på nationell nivå. Dos-lagen<sup>40</sup> finns på plats, liksom visionen om att Sverige år 2025 ska vara bäst på att använda digitaliseringens och e-hälsans möjligheter för att underlätta jämlik hälsa, ökad självständighet och delaktighet i samhället. Om visionen ska bli verklighet och viljan att effektivisera genom digitalisering ska slå väl ut, behöver funktionalitet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning beaktas kontinuerligt. I den digitala utvecklingen måste offentliga aktörer bevaka att tekniska vägval, gränssnitt och utformning inte utestänger användare. Nya tekniska lösningar måste också så långt som möjligt vara kompatibla med tjänster som personer med

---

<sup>39</sup> Enkät 28 till MFD:s undersökningspanel Rivkraft.

<sup>40</sup> Den 1 januari 2019 började lagen om digital tillgänglighet hos offentliga aktörer (Dos-lagen) att gälla. Lagen innebär att det finns krav på att digital offentlig service ska vara tillgänglig.

funktionsnedsättning kan behöva, exempelvis hjälpmedel. På så sätt säkerställs också att en så bred användargrupp som möjligt kan använda produkterna.

### **Behov av kompetensutveckling och digitala stöd**

Det är viktigt att möta personer med låg motivation att delta i den digitala utvecklingen eller som inte har tillräcklig kunskap att använda digitala tjänster. Detsamma gäller personer som av olika skäl har en mindre förståelse för riskerna med internet.<sup>41</sup> Trots att tillgängligheten med stor sannolikhet kommer att öka i offentliga digitala kanaler kvarstår det faktum att bevarandet av digital kompetens många gånger bygger på att det finns ett personligt nätverk som kan förklara digitala lösningar och lösa de tekniska problem som uppstår. Det är troligt att det är hos gruppen med mycket låg användning av internet som tillgången till support är som sämst.

När det gäller riskerna med att använda internet visar uppföljningsresultat att markant fler barn med exempelvis adhd och autism råkar ut för kränkande behandling eller sexuella kontaktförsök på sociala medier.<sup>42</sup> I det fallet är utmaningen med digital kompetens på flera sätt omvänd, då barnen är motiverade och tekniskt kunniga internetanvändare. De kan dock behöva stöd i sin internetanvändning och få kunskap om riskerna.

Personer som i sin profession möter dessa målgrupper behöver själva vara digitala. Här fyller exempelvis bibliotek och andra verksamheter en viktig social och demokratisk samhällsfunktion för att kunna ge stöd i att hantera digitala ärenden och tjänster. Genom att det finns personer med digital kompetens inom dessa verksamheter som ger stöd till personer i användningen av digitala lösningar kan det bidra till att det digitala utanförskapet minskar.

---

<sup>41</sup> Digitaliseringsrådet (2018) En lägesbild av digital kompetens.

<sup>42</sup> Statens medieråd (2019) Ungar och medier.

## Arbetsmarknadspolitiken förändras

Arbetsmarknadspolitikens förmåga att effektivt stödja personer med funktionsnedsättning att kunna arbeta är avgörande för att det nationella funktionshinderspolitiska målet ska kunna nås. Trots en stark konjunktur och omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot personer med nedsatt arbetsförmåga har dock inte sysselsättningsgraden i gruppen ökat nämnvärt de senaste åren. Inte heller vid tidigare högkonjunkturer har det skett några större förändringar. Utvecklingstakten på arbetsmarknaden står still för denna målgrupp trots riktade insatser.

Det pågår ett omstruktureringsarbete inom arbetsmarknadspolitiken som syftar till att effektivisera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och bidra till högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. En viktig del i detta arbete är den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen. Personer med funktionsnedsättning utgör en stor kundgrupp inom Arbetsförmedlingen. Personer med nedsatt arbetsförmåga är överrepresenterade bland långtidsarbetslösa och bland unga personer som varken är i arbete eller utbildning. Arbetsförmedlingens, och ytterst arbetsmarknadspolitikens, förmåga att effektivt stödja denna grupp att komma i arbete är därför av avgörande betydelse för att det funktionshinderspolitiska målet ska nås.

Stöden till personer med funktionsnedsättning är emellertid undantagna det pågående reformeringsarbetet. Mycket tyder dock på att personer med funktionsnedsättning kommer att påverkas i stor utsträckning av de förändringar som sker. Utifrån den uppföljning och analys som MFD har gjort av situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning finns det en inte oväsentlig risk för att detta undantag istället bibehåller en situation med låg sysselsättningsnivå och fortsatta hinder i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning. Den politiska ambitionen att undanta personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga kan snarare leda till att deras behov helt lämnas utanför den utveckling och förändring som nu sker inom arbetsmarknadsområdet.

De stöd som finns i dag är inte fullt ut utformade för en modern arbetsmarknad. Stöden behöver i större grad vara individualiserade, långsiktiga och tillräckligt flexibla för både arbetsgivare och enskilda

personer. Alla insatser, inte bara de riktade stöden, behöver utformas så att personer med funktionsnedsättning kan ta del av dem. Detta ställer krav på arbetsmarknadspolitiken i allmänhet och det fortsatta reformarbetet i synnerhet. Arbetsmarknadspolitikens förmåga att effektivt stödja denna grupp att komma ut på arbetsmarknaden, behålla arbetet och därmed få en egen försörjning är viktigt. Det är också av avgörande betydelse för att det nationella funktionshinderspolitiska målet om delaktighet i samhället och jämlikhet i levnadsvillkor ska kunna nås.

Den omorganisation som Arbetsförmedlingen nu genomgår borde därför vara ett tillfälle för att se över arbetsmarknadsstöden i syfte att förbättra chanserna till jobb och egen försörjning för personer med funktionsnedsättning. Det finns en stor potential i att bygga ett mer modernt, effektivt och träffsäkert stöd. Åtgärder som förbättrar för personer med funktionsnedsättning brukar ofta också visa sig vara bättre för en större och bredare målgrupp.

## Funktionshinderperspektivet på arbetsmarknaden

Det är alltid ekonomiskt lönsamt att ha ett arbete, oavsett omfattning. Det gäller såväl samhällsekonomiskt som för den enskilde individen. Tillgången till arbetsmarknaden stärker påtagligt individens förutsättningar och motverkar exkludering.

Inkomster från anställning är den inkomstkälla som har störst betydelse för disponibla inkomster, oavsett funktionsförmåga. För många personer med funktionsnedsättning som har svag eller ingen förankring på arbetsmarknaden är privatekonomin därför en utmaning. Personer med funktionsnedsättning är överrepresenterade i den grupp vars disponibla inkomst är lägre än 60 procent av medianinkomsten i Sverige, vilket är indikatorn på risk för fattigdom inom EU. Kvinnor med funktionsnedsättning, som i betydande utsträckning deltidsarbetar, är överrepresenterade i gruppen.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Se mer i Jämställdhetsmyndigheten och MFD (2019) Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning.



### **Möjligheter och utmaningar på en modern arbetsmarknad**

Den moderna arbetsmarknaden är snabb, flexibel och i ständig förändring. För personer som av olika anledningar står långt ifrån arbetsmarknaden innebär detta många möjligheter men också utmaningar. Det är därför centralt att de arbetsmarknadspolitiska stöd som finns är effektiva.

Den moderna arbetsmarknaden präglas av att Sverige i hög utsträckning har blivit ett kunskapssamhälle där humankapitalet blivit allt viktigare i relation till mer materiella värden.<sup>44</sup> Några trender under de senaste decennierna är att andelen kvinnor på arbetsmarknaden har ökat, unga människor etablerar sig allt senare och kunskapskraven har skärpts. Utvecklingen har gått från långa tillsvidareanställningar mot fler visstidsanställningar och egenanställningar.

### **Hinder för delaktighet på arbetsmarknaden**

Vintern 2019 besvarade 2 150 personer med funktionsnedsättning en enkät<sup>45</sup> från MFD om arbetsmarknaden. Bland de cirka 900 svarande som har ett arbete så angav merparten att de möter hinder i arbetslivet<sup>46</sup> Dessa hinder handlar till stor del om svårigheter med anpassningar av tid, tempo eller uppgifter när det behövs. Vidare beskrivs hinder i lokalerna eller på den egna arbetsplatsen samt bristande tillgänglighet i intern information eller interna digitala system som intranät eller system för arbetsansökan. Bemötandet från chefer och kollegor beskrivs också som hinder. Bara drygt hälften av deltagarna upplever att de har samma möjligheter till löneutveckling, kompetensutveckling och befordran på sin arbetsplats som sina kollegor.

---

<sup>44</sup> Eriksson, Hensvik & Skans (2017) Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar. IFAU rapport 2017:5; SOU 2019:65 Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande

<sup>45</sup> Enkät 28 till MFD:s undersökningspanel Rivkraft.

<sup>46</sup> 14 procent möter hinder ofta, 36 procent ibland och 25 procent sällan. Det är något vanligare att kvinnor uppger att de möter hinder i arbetslivet i jämförelse med män.

### **Klyftorna på arbetsmarknaden indikerar hinder**

I tilläggsundersökningen till arbetskraftsundersökningen<sup>47</sup> kan personer med funktionsnedsättning jämföras med den övriga befolkningen. Det finns avgörande skillnader mellan personer med funktionsnedsättning och den övriga befolkningen avseende deltagandet på arbetsmarknaden. Detta gäller särskilt den del av gruppen personer med funktionsnedsättning som begränsas i sin arbetsförmåga. Enligt arbetsmarknadsstatistiken gäller detta två tredjedelar av alla personer med funktionsnedsättning i arbetsför ålder, vilket i sin tur motsvarar cirka en halv miljon personer. Att det finns skillnader i deltagande har troligen flera orsaker men storleken på skillnaderna indikerar att arbetsmarknadens utformning inte ger alla förutsättning att delta på lika villkor.

### **Deltagande i arbetskraften**

Det är en betydligt lägre andel personer som uppger att de har nedsatt arbetsförmåga som finns i arbetskraften och alltså är sysselsatta eller arbetslösa. Denna andel, 68 procent, kan jämföras med 77 procent bland personer med funktionsnedsättning utan nedsatt arbetsförmåga och 87 procent i den övriga befolkningen. Mer än hälften av kvinnorna och männen med funktionsnedsättning som befinner sig utanför arbetskraften upplever att de skulle kunna utföra ett arbete om de fick något eller några typer av stöd eller anpassade arbetsförhållanden.

### **Sysselsättningsgrad**

Sysselsättningsgraden är påtagligt lägre bland personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga, 64 procent jämfört med 82 procent i den övriga befolkningen. Drygt en av tio (12 procent) av personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga och som deltar i arbetskraften är arbetslösa. Arbetslösheten har minskat i totalbefolkningen sedan 2013. Det saknas dock statistiskt säkerställda skillnader över tid för arbetslösheten för personer med

---

<sup>47</sup> Resultaten redovisas årligen i rapporten "Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning" som produceras av SCB på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

funktionsnedsättning.<sup>48</sup> De könsskillnader i sysselsättning och arbetslöshet som finns i den övriga befolkningen återfinns inte med statistisk säkerhet för personer med funktionsnedsättning.<sup>49</sup>

### **Långtidsarbetslöshet**

Det är en betydligt större andel av inskrivna personer med funktionsnedsättning som har långa tider i arbetslöshet, jämfört med övriga inskrivna arbetslösa. Bland inskrivna arbetslösa med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga har över en tredjedel varit utan arbete i minst 24 månader. Kvinnor med nedsatt arbetsförmåga har längre tider i arbetslöshet jämfört både med män med nedsatt arbetsförmåga och kvinnor utan nedsatt arbetsförmåga.<sup>50</sup>

### **Unga som varken arbetar eller studerar**

Unga personer som är i etableringsfas på arbetsmarknaden har generellt fler men kortare arbetslöshetsperioder än äldre personer. Längre arbetslöshetsperioder i början av arbetslivet innebär negativa långsiktiga effekter, exempelvis genom högre risk för framtida arbetslöshet och lägre inkomster. Andelen unga som varken arbetar eller studerar har legat på en relativt konstant nivå det senaste decenniet. Totalt rör det sig om cirka 150 000 personer mellan 16 och 29 år. Personer som har gått ut gymnasiesärskolan och utrikes födda kvinnor har lyfts fram som grupper med förhöjd risk att hamna någon annanstans än i arbete eller studier under

---

<sup>48</sup> Det går alltså inte att genom arbetskraftsundersökningen slå fast huruvida arbetslösheten minskat i gruppen. Enligt Arbetsförmedlingens prognos för arbetsmarknaden 2018-2020 minskade dock antalet inskrivna arbetslösa som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga med 3 000 personer mellan 2017 och 2018.

<sup>49</sup> Se bilaga med statistik och fakta om uppföljningen.

<sup>50</sup> Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik, 2018. Se mer i Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019) Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning.

lång tid.<sup>51</sup> Unga med funktionsnedsättning är överrepresenterade i gruppen<sup>52</sup> och närmare 40 000 individer i gruppen får aktivitetsersättning, sjukersättning eller rehabiliteringspenning<sup>53</sup>.

### **Personer med funktionsnedsättning inom Arbetsförmedlingen**

Personer med funktionsnedsättning utgör en dryg fjärdedel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen och en femtedel av de inskrivna arbetslösa. Precis som arbetssökande i allmänhet har målgruppen tillgång till ett samlat utbud av insatser och tjänster, givet att man uppfyller villkoren för respektive insats.

Totalt var i genomsnitt cirka 620 000<sup>54</sup> personer inskrivna på Arbetsförmedlingen under 2018, varav cirka 30 procent hade en dokumenterad funktionsnedsättning. Totalt var cirka 350 000 personer inskrivna som arbetslösa<sup>55</sup>. Av dessa hade 18 procent en dokumenterad funktionsnedsättning.<sup>56</sup>

Många av de personer med funktionsnedsättning som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen tillhör dem som står längst ifrån arbetsmarknaden. Orsaken kan bland annat vara låg utbildning eller bristande arbetslivserfarenhet. Det kan också handla om personer som på grund av sin funktionsnedsättning har en nedsatt arbetsförmåga och därför behöver mer långtgående stöd. Stödet kan bestå av olika former av lönesubventioner, långsiktig coaching eller arbetsmarknadsutbildningar för att effektivt kunna matchas mot ett arbete.

---

<sup>51</sup> SOU 2018:11 Vårt gemensamma ansvar för unga som varken arbetar eller studerar.

<sup>52</sup> SCB:s undersökning av levnadsförhållanden, 2016/17.

<sup>53</sup> Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Uvas-statistik 2017.

<sup>54</sup> Bland dessa finns exempelvis arbetssökande, personer som har arbete med stöd och vissa deltidsanställda.

<sup>55</sup> Här ingår öppet arbetslösa och personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

<sup>56</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018.

### **Arbetsmarknadsåtgärder brister i träffsäkerhet och effektivitet**

Det finns olika arbetsmarknadspolitiska insatser och stöd, såväl generella som specifikt riktade till personer med funktionsnedsättning. I grunden går det att dela in dem i aktivitetsstöd, olika former av skyddade subventionerade anställningar och olika lönesubventioner som exempelvis lönebidrag. Till skillnad från subventioner som syftar till att göra det billigare att anställa och därmed minska tröskeln in på arbetsmarknaden, syftar lönebidrag till att ”kompensera” arbetsgivare för de extra kostnader en nedsatt arbetsförmåga kan innebära. Det finns också olika individuella stöd och övriga insatser som ska underlätta för personer i en ordinarie anställning. Exempel på detta är stöd till personligt biträde, särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS), teckenspråkstolk och hjälpmedel.<sup>57</sup>

Något fler inskrivna kvinnor än män med nedsatt arbetsförmåga deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program. Personerna som tar del av insatserna har generellt längre tider i arbetslöshet jämfört med personer som har kodats som öppet arbetslösa. Insatser är oftare kopplade till en specifik, identifierad anställning och mer sällan kopplade till att underlätta förutsättningarna i en bredare matchningsprocess med flera alternativa möjligheter.

### **Stöden träffar inte rätt**

Flera arbetsmarknadspolitiska stöd tenderar att missgynna kvinnor i förhållande till män<sup>58</sup> och tycks för vissa grupper, exempelvis teckenspråkiga personer, vara feldesignade och otillräckliga<sup>59</sup>. Den statliga arbetsmarknadspolitiken riktad till personer med nedsatt arbetsförmåga träffar heller inte i tillräcklig utsträckning den stora grupp av personer med funktionsnedsättning som står längst ifrån arbetsmarknaden. Detta gäller

---

<sup>57</sup> Arbetsförmedlingen (2019) Arbetsförmedlingens återsrapportering 2018. Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2018.

<sup>58</sup> Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019) Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning.

<sup>59</sup> Myndigheten för delaktighet (2019) Information om tolktjänst i arbetslivet. Delrapportering av ett regeringsuppdrag.

även Samhall, vars förutsättningar, uppdrag och målgrupp har debatterats under året. Samhall välkomnar en översyn av direktiven och verksamheten<sup>60</sup>.

Istället återfinns personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden i ökande utsträckning i kommunala verksamheter, främst daglig verksamhet, och har försörjning från de statliga transfereringssystemen eller från det kommunala försörjningsstödet.<sup>61</sup>

Överrepresentationen inom långtidsarbetslöshet och i gruppen som varken är i arbete eller utbildning, i kombination med de omfattande åtgärder som riktas mot arbetsmarknadsstöd, visar att strukturen och tillämpningen av de arbetsmarknadspolitiska stöden riktade till personer med funktionsnedsättning inte är tillräckligt träffsäkra och effektiva.

Statskontoret genomförde under 2017 en granskning av vilka grupper som finns inom Samhall och hur så kallade utvecklingsanställningar som riktar sig till unga med funktionsnedsättning fungerar. Sammanfattningsvis konstaterar Statskontoret att kraven på den som idag kan få arbete på Samhall är betydligt högre än tidigare, vilket tydligt har påverkat sammansättningen av de människor som anvisas dit.<sup>62</sup>

Utformningen av de befintliga regelverken och organisationen kring de arbetsmarknadspolitiska stöden är avgörande för hur effektiva och användbara de är. Stöden syftar i dag inte entydigt till att skapa arbete som resulterar i självständig försörjning. Beslutsprocesserna och de rustande insatserna bygger i hög utsträckning fortfarande på en professionsledd medicinsk bedömning av en persons funktionsförmåga. Egna drivkrafter,

---

<sup>60</sup> Samhall. Bokslutskommuniké Januari–december 2019.

<sup>61</sup> För utvecklingen inom daglig verksamhet, se Socialstyrelsen (2019) Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2019. För utvecklingen inom det kommunala försörjningsstödet se SKR (2019) Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi.

<sup>62</sup> Statskontoret (2017) En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB.

förmågor och yrkeskunskaper, som gäller för matchning mot arbetsmarknaden för andra grupper är i mindre fokus för denna grupp.

### **Mindre fokus på arbetsgivarsidan**

Det subventionssystem som finns inom exempelvis lönestöden möter i begränsad utsträckning de kostnader en arbetsgivare kan ha för kompetensutveckling, individuella anpassningar och ett löpande individualiserat stöd. Stöden är i hög utsträckning utformade för att rusta individen och har mindre fokus på att förbereda och utveckla arbetsplatser och arbetsgivare att kunna säkerställa mesta möjliga delaktighet. Många, detaljerade och bristfälligt samordnade regelverk skapar oflexibla och långsamma byråkratiska processer. Dessa processer har svårt att möta det tempo och den mångfald och heterogenitet som finns hos personer med funktionsnedsättning samt den mångfald den moderna arbetsmarknaden representerar. Flertalet av stöden är bristfälligt samordnade med andra stödsystem inom exempelvis socialförsäkringsområdet. Det förhindrar flexibla anställningsformer på exempelvis deltid eller i projektform som kan passa en person med nedsatt arbetsförmåga.

### **Paneldeltagare är missnöjda med aktiviteter och program**

Vintern 2019 besvarade 2 150 personer med funktionsnedsättning en enkät<sup>63</sup> från MFD om arbetsmarknaden. Av de svarande är drygt 300 personer inskrivna på arbetsförmedlingen. En fjärdedel av dessa är nöjda med de aktiviteter och program som de erbjuds. Närmare fyra av tio är dock missnöjda och av dem är närmare en fjärdedel direkt missnöjda. Det finns inga större skillnader på hur kvinnor eller män upplever insatserna från Arbetsförmedlingen. Drygt hälften känner till att arbetsmarknadspolitiken genomgår en reformering.

### **Vägen mot ökad delaktighet**

Den pågående omstruktureringen av arbetsmarknadspolitiken och av Arbetsförmedlingen syftar till att förbättra effektiviteten i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och att bidra till högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. En utgångspunkt är att staten genom

---

<sup>63</sup> Enkät 28 till MFD:s undersökningspanel Rivkraft.

Arbetsförmedlingen fortsatt ska ha ansvar för arbetsmarknadspolitiken men ett nytt system ska utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar de arbetssökande för de lediga jobben. En annan utgångspunkt för omstruktureringen är att skapa ett kostnadseffektivt system som fungerar väl i olika konjunkurlägen. I regeringens reformeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen är det tydligt att insatserna till personer med funktionsnedsättning inte ska beröras av omläggningen.<sup>64</sup>

De långsiktiga förändringarna på arbetsmarknaden och mer eller mindre cementerade skillnader mellan personer med funktionsnedsättning och den övriga befolkningen talar sitt tydliga språk. Det är nödvändigt med förändringar av arbetsmarknadspolitiken även för personer med funktionsnedsättning med svag arbetsmarknadsförankring.

Inskrivna personer med funktionsnedsättning möter redan i dag fristående aktörer i relativt stor utsträckning. Olika typer av rustande insatser kommer även framåt att erbjudas personer med funktionsnedsättning, som en del av den generella målgruppen för insatserna. I ett system där externa aktörer i huvudsak arbetar med att rusta och matcha arbetssökande och arbetsgivare kommer dessa aktörer också som regel vara de som först upptäcker ett behov av stöd.

### **Översyn istället för undantag**

Personer med funktionsnedsättning är långt ifrån en homogen grupp på arbetsmarknaden. En del personer möter stora svårigheter på arbetsmarknaden. Andra har hög utbildning, relevant erfarenhet och stor sakkompetens. För den sistnämnda gruppen uppstår jämlika möjligheter till delaktighet på arbetsmarknaden genom ett systematiskt arbete med icke-diskriminering samt mindre åtgärder som anpassning av arbetsmiljö och tillgång till olika typer av stödjande teknik eller hjälpmedel.

Nuläget för gruppen personer med funktionsnedsättning som helhet inom arbetsmarknadspolitiken är dock utmanande och oroande. MFD ser att det finns ett stort behov av översyn och reformer av regelverk, handlägningsprocesser och kompetensförsörjning. För att få till stånd en

---

<sup>64</sup> Regeringsbeslut I1, 2019-05-09, diarienummer A2019/00923/A.



fungerande arbetsmarknad även för de grupper som står långt ifrån den, måste slutmålet med insatserna i högre utsträckning än i dag fokusera på att stödja människor att genom arbete bidra till sin egen försörjning. Ett oförändrat stöd till personer med funktionsnedsättning i en förändrad arbetsmarknadspolitik riskerar annars att leda till att de grupper som redan står längst från arbetsmarknaden och har de största stödbehoven får ännu sämre förutsättningar i framtiden. Intentionen att undanta stöden till personer med funktionsnedsättning från reformeringen av Arbetsförmedlingen riskerar på så sätt att cementera den redan kritiska situationen på arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Situationen för personer med funktionsnedsättning är en betydande del i huruvida arbetsmarknadspolitiken fungerar. Kompetensen och resurserna att hantera personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av en kognitiv eller fysisk funktionsnedsättning är grunden för en fungerande matchning. Personer med nedsatt arbetsförmåga bör därför alltid vara en integrerad del av alla som söker arbetsmarknadsstöd. De stöd som finns att tillgå bör för att fungera effektivt utgå från den enskildes behov. Grundpelarna i ett sådant arbete bör vara ett flexibelt och individualiserat stöd, olika former av lönesubventioner samt tillgång till bra och arbetsmarknadsnära vidareutbildning. Detta är mycket viktiga aspekter att hantera och organisera för att få till en mer effektiv och ändamålsenlig arbetsmarknadspolitik.

### **Arbetsmarknadsstöden behöver analyseras**

Det finns nackdelar för den enskilde som befinner sig i subventionerade anställningsformer. Exempel på nackdelar är stigmatisering, låga förväntningar från arbetsgivare och dålig löne- och karriärutveckling. Samtidigt är det i allmänhet avsevärt mer ekonomiskt fördelaktigt att ha en subventionerad anställning jämfört med att vara beroende av ekonomiskt bistånd. Även en skyddad anställning skapar helt andra ekonomiska förutsättningar för den enskilde än vad ekonomiskt bistånd gör.

MFD bedömer att flexibilitet och hög kompetens hos den som ger stöd till såväl arbetstagare som arbetsgivare är grundläggande för att systemet ska fungera och nackdelarna hållas till ett minimum. Långsiktighet, enkelhet, snabbhet och möjlighet till situationsanpassning är också viktigt för att en arbetsgivare ska tycka att anställningen är långsiktigt hållbar. Det kan

exempelvis handla om stöd till anpassning av lokal, arbetsplats eller olika former av individuella hjälpmedel och stöd. Det kan också handla om att under lång tid ha en kontakt att konsultera när saker blir svåra att hantera på egen hand. Detta kräver att stöden riktas om och i mindre utsträckning fokuserar på att identifiera diagnoser och rehabiliteringsbehov. Det kräver också att stöden i större utsträckning än i dag syftar till arbetsmarknadsanpassad vidareutbildning och matchning mot olika former av lönearbete.

### **Nödvändiga förändringar kräver mer underlag**

För att göra nödvändiga förändringar krävs dock mer underlag. Det behöver tas fram detaljerade analyser av hur regelverken för de nu existerande stöden matchar de aktuella behoven hos arbetsgivare, hos personer i behov av individuella stödinsatser och hos personer i behov av subventionerade och skyddade anställningar. Personer med funktionsnedsättning behöver involveras i detta kartläggningsarbete tillsammans med Arbetsförmedlingen och de externa aktörer som i dag arbetar med matchning av personer med funktionsnedsättning.

### **Säkra kompetens och effektivitet**

Gruppen personer med funktionsnedsättning inom Arbetsförmedlingen är stor och mångfacetterad. Sannolikheten att de upphandlade externa aktörer som ska rusta och matcha arbetssökande kommer att träffa på arbetssökande med stödbehov, i olika omfattning och grad, är därför mycket stor. I ett system där externa aktörer i huvudsak arbetar med att rusta och matcha arbetssökande och arbetsgivare kommer dessa aktörer också som regel vara de som först upptäcker behovet av stöd. För att göra korrekta och rättssäkra bedömningar av behov av stödinsatser kommer det krävas att aktörerna har tillräcklig kunskap, kompetens och resurser för att möta och identifiera arbetssökande med funktionsnedsättning.

Arbetsförmedlingen menar i sin förberedande analys av förändringsarbetet att fristående aktörer som upptäcker ett behov av stöd skulle behöva skicka tillbaka ärendet till Arbetsförmedlingen för att kunden i fråga ska få tillgång till extra stödåtgärder. Detta under förutsättning att de befintliga stödsystemen riktade till personer med funktionsnedsättning inte förändras.

För att kunna fatta beslut om stöd behöver Arbetsförmedlingen då göra en eller flera nya utredningar och bedömningar utifrån gällande regelverk.<sup>65</sup>

Denna prövning kommer att innebära att den arbetssökande behöver testas och utredas vid flera tillfällen. När ett beslut slutligen kan fattas skulle det sannolikt verkställas av den fristående aktören i kontakten med en arbetssökande och potentiella arbetsgivare. Den administrativa bördan riskerar att väsentligt öka för såväl externa leverantörer som för Arbetsförmedlingen. Det kan också innebära att berörda arbetssökande riskerar att utsättas för en oproportionerlig granskning och bedömning. En långsam och oförutsägbar handlägningsprocedur i flera led skulle sannolikt väsentligt försvåra förutsättningarna att matcha arbetssökande och arbetsgivare. Det finns också en risk att de externa aktörerna inte har ekonomiska incitament att tillhandahålla den kompetens som krävs för att ge det stöd som den arbetssökande faktiskt behöver. Detta såvida inte uppdragen utgår från att de även ska kunna göra kvalificerade bedömningar av särskilda stödbehov.

---

<sup>65</sup> Arbetsförmedlingen (2019) Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag.

# Källor

Arbetsförmedlingen (2018) Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2018 – prognos för arbetsmarknaden 2018–2020.

Arbetsförmedlingen (2019) Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2018. Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2018.

Arbetsförmedlingen (2019) Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag.

Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018.

Begripsam (2018) Hur personer med olika funktionsnedsättningar använder internet. Undersökningen svenskarna med funktionsnedsättning och internet

Digidelnätverket (2019) Delaktighet i en digital tid. Texter för överblick och inspiration.

Digitaliseringsrådet (2018) En lägesbild av digital kompetens.

Eriksson, Hensvik och Nordström Skans (2017) Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar, IFAU 2017:5.

Försäkringskassan (2019) Svar på regeringsuppdrag. Uppföljning av sjukfrånvarons utveckling 2019.

Gustavsson, Johanna. Nilsen, Per (2018) Vilka skadas allvarligt i bostadsbrand? – en berättelse om sårbarhet. I Mot en evidensbaserad nollvision kring bostadsbränder 2014-2017. Karlstads universitet.

Internetstiftelsen (2019) Svenskarna och internet 2019.

Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019) Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning.

Myndigheten för delaktighet (2019) Information om tolktjänst i arbetslivet. Delrapportering av ett regeringsuppdrag.

Post- och telestyrelsen (2019) Tillgänglig kommunikation i krissituationer.

Riksrevisionen (2018) Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa. RIR 2018:9.

SCB (2019) Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning

Socialstyrelsen (2019) Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2019.

Socialstyrelsen (2019) Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018 – Krishantering och krisberedskap i samband med värmeböljan 2018 för särskilt sårbara grupper

Socialstyrelsen. Öppna jämförelser 2019 Krisberedskap inom socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård.

SOU 2018:11 Vårt gemensamma ansvar för unga som varken arbetar eller studerar.

SOU 2019:23 Styrkraft i funktionshinderspolitiken. Betänkande av Styretredningen för funktionshinderspolitiken.

SOU 2019:65 Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande.

Statskontoret (2019) Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport.

Statskontoret (2017) En analys av processen och förutsättningarna för anställningar hos Samhall AB.

Statskontoret (2019) Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport.

Sveriges kommuner och regioner (2017) Funktionshinder och delaktighet. Positionspapper.

Sveriges kommuner och regioner (2019) Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi.

SVT (2017) Publikens nyhetskonsumtion 7/4 2017. Publikundersökning i direkt samband efter terrorattentatet i Stockholm 7/4 2017.

Myndigheten för delaktighet  
Box 1210, 172 24 Sundbyberg  
08-600 84 00  
[info@mfd.se](mailto:info@mfd.se)  
[www.mfd.se](http://www.mfd.se)  
Nummer: 2020:4