

Funktionshinderspolitiken

Så arbetar kommuner och regioner 2023



Länsstyrelserna

Titel: Funktionshinderspolitiken – så arbetar kommuner och regioner 2023

Författare: Sweco, Anna Rudberg (huvudförfattare), på uppdrag av länsstyrelserna

ISBN: 978-91-7937-265-1

Diarienummer: 54328-2023

Utgivningsår: 2023

Omslagsbild: Suddigt foto på en folkmassa. Foto: Dmitry Nikolaev/Mostphotos.

Förord

Länsstyrelserna har sedan 2018, tillsammans med Myndigheten för delaktighet och i samråd med Sveriges kommuner och regioner, haft i uppdrag att stötta kommuner och regioner i arbetet med funktionshinderspolitiska strategier och planer.

Under de sex år som vi länsstyrelser haft uppdraget har vi med stolthet stöttat landets kommuner och regioner att göra framsteg i sitt arbete, utifrån deras förutsättningar och behov. Vi har tillsammans bidragit till det nationella målet att med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund.

Under 2023 har länsstyrelserna genomfört 21 regionala kartläggningar som syftar till att synliggöra de framsteg som gjorts men också det arbete som är kvar att göra. Den här rapporten är en sammanställning av de 21 kartläggningarna. Den innehåller också delar av den uppföljning som Myndigheten för delaktighet gjort av kommuners och regioners arbete inom funktionshinderspolitiken. Rapporten visar på att det har gjorts förflyttningar i rätt riktning under de år som länsstyrelserna haft uppdraget, men också att det finns fortsatt behov av stöd hos landets kommuner och regioner.

Länsstyrelserna är beredda att ta sig an ett fortsatt uppdrag och, med rätt givna förutsättningar, också ta ett större ansvar för att stödja implementeringen av funktionshinderspolitiken.

Vår förhoppning är att du som läser den här rapporten ska kunna få inspiration till att jobba vidare men också bli stärkt i att all förflyttning i en riktning som innebär ökad delaktighet är ett steg i rätt riktning. Vi vill också visa på den betydelse som länsstyrelsernas stöd till kommuner och regioner har haft för framstegen som gjorts på området.

Jag vill avslutningsvis å länsrådsgruppens vägnar rikta ett tack till alla länsstyrelsemedarbetare som under uppdragsperioden bidragit till de förflyttningar vi ser runtom i landet.



AnnaMaria Bergholm Söder

Länsråd Gotlands län

Länsrådsgrupp 3 och kontaktlänsråd för det funktionshinderspolitiska uppdraget

Sammanfattning

Sweco har på uppdrag av Länsstyrelsen genomfört en kartläggning av kommuners och regioners strategiska funktionsrättsarbete. Kartläggningen har genomförts genom att sammanställa och analysera 21 länsrapporter. I länsrapporterna har respektive länsstyrelse beskrivit nuläget i kommunerna och regionerna avseende det strategiska funktionsrättsarbetet och utvecklingen sedan 2017/2018. Kartläggningen har även inneburit att analysera Myndigheten för delaktighets (MFD) enkät. I enkäten följer MFD årligen upp hur kommunerna och regionerna arbetar systematiskt och övergripande med tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. För att beskriva nuläge och utveckling över tid har vi analyserat enkäterna från 2017 och 2022.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att förekomsten och användningen av strategier, planer eller andra styrande dokument är relativt vanlig. Det går inte att urskilja om antalet har ökat sedan 2017/2018. Däremot finns en trend att kommunerna och regionerna gått ifrån att ha funktionshinderspecifika planer till att ha mer övergripande planer, till exempel hållbarhetsplaner. Arbete med uppföljning av målsättningar är vanligt förekommande och sker i liknande omfattning idag som år 2018. Flera kommuner och regioner uttrycker utmaningar med att hitta lämpliga indikatorer för att mäta måluppfyllelse.

Kunskapsnivån har ökat sedan 2018, däremot är behovet av utbildning och kunskapsstöd fortsatt stort. Kunskapsstöd som efterfrågas skiljer sig innehållsmässigt från stödet som efterfrågades 2018. 2023 efterfrågas kunskap för att utveckla och implementera funktionshinderperspektivet genom styrning i högre utsträckning än grundläggande kunskap om funktionshinderpolitiken.

Involvering och samverkan med funktionsrättsrörelsen är vanligt bland landets kommuner och regioner. Undersökningen indikerar att det blivit vanligare att involvera och samråda med funktionsrättsrörelsen sedan 2018. Fler verkar även ha insett värdet av att involvera de kommunala funktionsrättsråden i olika processer och beslut. Samtidigt finns det kvarstående utmaningar sett till funktionsrättsråden som också lyftes 2018, till exempel rådens användning och kännedomen om råden.

Undersökningen tyder också på en förbättrad extern samverkan med länsstyrelsen, MFD och andra myndigheter. Den interna, förvaltningsövergripande, samverkan har även förbättrats i många kommuner och regioner.

Många anser att tydliga strukturer för förvaltningsövergripande samverkan och att arbetet integreras i annat arbete kring social hållbarhet har varit en framgångsfaktor, men detta lyfts också som en fortsatt utmaning.

Resurser och politiska prioriteringar lyfts också som framgångsfaktor men också som en fortsatt utmaning. Flera kommuner uppger både 2018 och 2022 att de inte har möjlighet att prioritera strategiskt arbete. Vissa kommuner och regioner anser att det funktionshinderpolitiska arbetet inte är politiskt prioriterat, vilket är en kvarvarande utmaning från 2018.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det finns skillnader i förutsättningar för mindre och större kommuner. I mindre kommuner lyfts särskilt utmaningar kring otillräckliga resurser, avsaknad av strategier/samordnare för funktionshinderfrågor samt avsaknad av specifika styrdokument eller handlingsplaner. För större kommuner består utmaningarna generellt av att få genomslag för det funktionshinderpolitiska arbetet inom olika förvaltningar/verksamheter.

Kommuner och regioner uppger att de har ett fortsatt behov av stöd från länsstyrelserna och MFD framöver. De önskar exempelvis utbildningar, erfarenhetsutbyten (via webinarier, workshops, konferenser och nätverk), checklistor och förmedling av goda exempel. Fortsatta stödbehov är till exempel kopplat till mål och indikatorer eller stöd avseende hur det funktionshinderpolitiska arbetet kan länkas sammas med Agenda 2030. Ett fortsatt stöd behöver ta hänsyn till såväl mottagarkapacitet som behov.

Innehåll

Inledning	5
Swecos uppdrag och metod.....	5
Rapportens disposition.....	7
Nuläge och utveckling sedan 2017/2018	8
Strategier, planer eller andra styrande dokument.....	8
Uppföljningsbara mål/indikatorer	11
Kunskap.....	13
Samråd, dialog och involvering av funktionsrättsrörelsen	16
Prioriterade områden.....	17
Samverkan.....	19
Framgångsfaktorer	19
Utmaningar	23
Stöd från länsstyrelsen och MFD.....	31
Behov av stöd framåt	32
Slutsatser och reflektioner	34
Slutsatser.....	34
Reflektioner	36
Bilaga 1 – Jämförelse av MFD:s enkät	39
Bilaga 2 – Metod för länsrapporterna	41

Inledning

Länsstyrelserna har under 2018 till och med 2023 ett uppdrag att i samarbete med Myndigheten för delaktighet (hädanefter MFD), och i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner, stödja regioner och kommuner att genomföra sina funktionshinderspolitiska strategier och planer i enlighet med målet för funktionshinderspolitiken.

Under uppdragets första år, 2018, genomförde länsstyrelserna en nationell sammanställning av 18 länsstyrelser kartläggningar av hur långt kommunerna och regionerna kommit i sitt funktionshinderspolitiska arbete.

Länsstyrelsernas arbetsutskott för uppdraget initierade under 2023 en gemensam uppföljning av samtliga 21 länsstyrelser i samarbete med MFD för att förstå vilka framgångar, erfarenheter, utmaningar och eventuella förflyttningar som har skett sedan 2018. Uppföljningen skulle även belysa kvarstående arbete för regioner och kommuner för att genomföra sina funktionshinderspolitiska strategier och planer i enlighet med vad som framgår av propositionen Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken (2016/17:188).

Länsstyrelsen i Skåne och Västerbotten tog fram en mall och analysram som länsstyrelserna har använt i sin uppföljning. Det har resulterat i 21 länsrapporter, som bland annat bygger på intervjuer med representanter från kommuner och regioner.

Swecos uppdrag och metod

Sweco har på uppdrag av länsstyrelserna genomfört en kartläggning av kommuners och regioners strategiska funktionsrättsarbete, genom att sammanställa och analysera de 21 länsrapporterna. I länsrapporterna har respektive länsstyrelse beskrivit nuläget avseende strategier, planer eller andra styrande dokument, uppföljning, kunskapsläge, samråd och involvering av funktionsrättsrörelsen, prioriterade områden och samverkan. I länsrapporterna ingår även framgångar, erfarenheter, utmaningar och eventuella förflyttningar som har skett i regioner och kommuner sedan 2017/2018¹.

Dokumentanalysen utgår från följande fokusområden: *nuläge, framgångsfaktorer, utmaningar, samverkan* och *fortsatt behov av stöd*. Inom ramen för varje fokusområde har vi analyserat och sammanställt data utifrån olika teman som framkommit i rapporterna. Sammanställningen av olika data har gjorts i Excel. Det har gjort det möjligt att urskilja vilka särskilda teman kopplade till fokusområdena (som till exempel utmaningar och

¹ 2017 års enkät och 2018 års kvalitativa uppföljning.

framgångsfaktorer) som återkommer i länsrapporterna. För att systematisera analysarbetet har vi sedan sammanställt i teman. På så vis kan vi se mönster och tendenser i kommunernas och regionernas funktionshinderpolitiska arbete.

Vidare har vi analyserat och visualiserat **MFD:s enkät**. I enkäten följer MFD årligen upp hur kommunerna och regionerna arbetar systematiskt och övergripande med tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. För att beskriva kommunerna och regionernas nuläge har vi analyserat och visualiserat resultaten från 2022. För att studera utvecklingen över tid har vi analyserat enkäterna från 2017² och 2022³. Eftersom frågorna i MFD:s enkät skiljer sig mellan åren har vi visualiserat frågorna i en tabell i stället för en figur. Den presenteras i bilaga 1.

I bilaga 2 beskriver vi den metod som länsstyrelserna använt när de tagit fram länsrapporterna.

I rapporten refererar vi till både länsstyrelsernas avrapporteringar, som främst baseras på intervjuer med kommuner och regioner, och till MFD:s enkätuppföljning från 2017 samt 2022. När vi hänvisar till länsrapporterna hänvisar vi till de intervjuer som genomförts med kommuner och regioner, om inget annat uppges, samt till de reflektioner länsstyrelserna gör i rapporterna.

Kommentarer kring underlag

I arbetsprocessen med att ge en samlad bild av utvecklingen har vi sett utmaningar med metod och underlag som funnits tillgängliga för att bedöma utvecklingen som skett mellan de givna åren. Nedan beskriver vi de osäkerheter som utmaningarna medför.

MFD:s enkät

MFD:s enkät har ändrat formuleringar mellan åren, vilket gör att det inte varit möjligt att fullt ut jämföra resultatet mellan 2017 och 2022. Vi vet således inte med säkerhet hur arbetet har utvecklats. För framtiden bör enkäten justeras med större försiktighet, eftersom omformulerade frågor gör det svårare att följa utvecklingen. Ett möjligt alternativ för uppföljning framåt kan vara att genomföra en enkätundersökning som endast fokuserar på utveckling över tid.

Länsrapporterna

Länsrapporterna skiljer sig åt i omfång och i vilken utsträckning samtliga frågor i mallen är besvarade. Det kan bero på skillnader i genomförandet av funktionshinderpolitiken, men det kan också bero på resurser och prioriteringar hos såväl kommuner, regioner som hos länsstyrelserna i arbetet med uppföljningen.

² Myndigheten för delaktighet. Uppföljning av funktionshinderpolitiken 2018, statistikbilaga.

³ Myndigheten för delaktighet. Resultat från uppföljning av kommuner och regioner 2022.

Icke-slumpmässigt bortfall?

Det är även möjligt att det finns ett icke-slumpmässigt bortfall där de som varken besvarat enkäten eller deltagit i intervjuer kan vara kommuner eller regioner som inte prioriterar frågorna och därmed inte heller kommit lika långt i sitt arbete. Det skulle i så fall innebära att den här kartläggningen ger en mer positiv bild av den totala nationella utvecklingen och nuläget.

Rapportens disposition

Efter denna inledning beskriver vi nuläget inom funktionshinderpolitiken. Det innefattar användning av strategier, planer eller styrande dokument, uppföljning av mål, kunskapsnivå och kunskapshöjande insatser, involvering av funktionsrättsrörelsen, samverkan och särskilt prioriterade funktionsrättsfrågor. Därefter beskriver vi utvecklingen av funktionshinderpolitiskt arbete sedan 2017/2018⁴, framgångsfaktorer och utmaningar. Sedan beskriver vi vilket stöd som kommuner och regioner har mottagit från länsstyrelserna och MFD, hur stödet har upplevts och vad det har lett till en övergripande nivå, samt vilket behov de har av framtida stöd. Avslutningsvis presenterar vi våra slutsatser och framåtblickande reflektioner.

⁴ 2017 års enkät och 2018 års kvalitativa uppföljning.

Nuläge och utveckling sedan 2017/2018

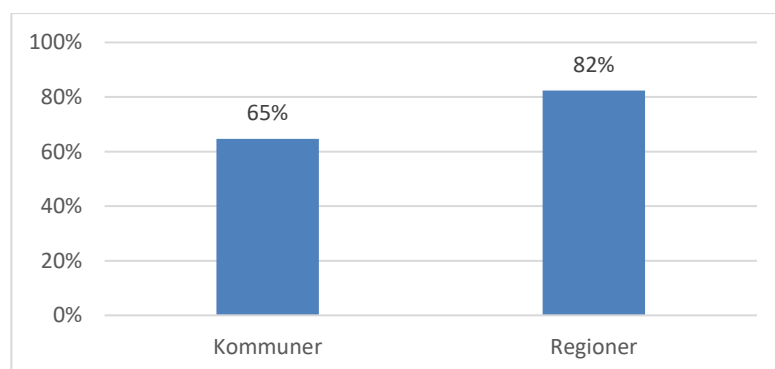
Det här avsnittet handlar om kommunernas och regionernas⁵ nuläge och utveckling⁶ för det funktionshinderpolitiska arbetet, sett till strategier, planer och andra styrande dokument, samt hur de följs upp. Det handlar även om kunskapsnivån och kunskapshöjande insatser inom funktionshinderområdet. I avsnittet beskriver vi även involvering av funktionsrättsrörelsen, särskilt prioriterade frågor samt vilka aktörer kommuner och regioner samverkar med inom funktionshinderområdet. Slutligen presenterar vi framgångsfaktorer och utmaningar som representanter för kommuner och regioner har beskrivit i länsrapporterna.

Strategier, planer eller andra styrande dokument

En majoritet har 2022 målsättningar kring funktionshinderfrågor i strategi eller styrdokument

I MFD:s enkät för 2022 uppger 65 procent av kommunerna att de har målsättningar i en strategi eller styrdokument som används för att systematisera arbetet med funktionshinderfrågor i kommunen. Motsvarande siffra för regionerna är 82 procent. Detta visualiseras i figuren nedan.

Figur 1: Andel kommuner och regioner som har målsättningar i en strategi eller styrdokument som används för att systematisera arbetet med funktionshinderfrågor, år 2022. N kommuner = 184, N regioner = 17 regioner



Länsstyrelsernas intervjuer visar att funktionshinderfrågor finns med i olika typer av styrdokument. Kommunerna uppger att frågorna ingår i till exempel hållbarhetsstrategier, strategi för folkhälsa, mångfaldsprogram, planer kopplat till mänskliga rättigheter eller Agenda 2030, översiktsplaner, plan

⁵ I rapporten beskrivs nuläget avseende de kommuner och regioner som har svarat på MFD:s enkät eller deltagit på intervjuer med länsstyrelserna.

⁶ Sedan 2017/2018 -2017 års enkät och 2018 års kvalitativa uppföljning.

för lika villkor, biblioteksplan, tillgänglighetsprogram eller i tillgänglighetspolicy.

Vissa har specifika planer/strategier medan andra integrerar frågorna i övergripande planer/strategier

Vissa kommuner har en enskild specifik plan eller strategi för funktionshinderfrågor medan andra har integrerat frågorna i en mer övergripande plan eller strategi. I några av rapporterna framgår att de mindre kommunerna tenderar att integrera funktionshinderfrågorna i en övergripande strategi eller plan, men även större kommuner rör sig från att ha en specifik strategi till att allt oftare integrera perspektiven i övergripande strategier.

Nedan ges exempel på hur det kan se ut när en kommun har funktionshinderfrågorna integrerade i andra dokument.

”I [kommun X] finns det i dagsläget inte något renodlat dokument kring funktionsrättsfrågor eller tillgänglighet som antagits centralt...I stället är detta frågor som inarbetats i vissa andra övergripande dokument. Exempel som lyfts fram är en lekplatsstrategi, hållbarhetsplan, riktlinjer för översiktsplaner samt olika checklistor. Även den övergripande kommunplanen innehåller vissa delar med tillgänglighet och funktionsrättsfrågor.”

Även för regionerna ingår frågorna ofta i mer övergripande program eller strategier, till exempel hållbarhetsprogram, Regional utvecklingsstrategi (RUS), verksamhetsplaner eller i strategi för jämlik hälsa.

Hur strategierna tillämpas och revideras varierar

Hur dokumenten används och tillämpas varierar. Det ges exempel på hur styrdokumenterna används som ett stöd för den ordinarie verksamhetsplaneringen inom kommunernas olika förvaltningar.

Styrdokumenterna tydliggör också ansvar. Det finns även exempel på att de intervjuade inte vet hur dokumenten tillämpas i de olika verksamheterna. Hur ofta dokumenten revideras varierar. Vissa beskriver att de revideras årligen i verksamhetsplaneringen, medan andra uppger att de revideras vart annat eller vart tredje år. Det vanligaste verkar vara att dokumenten revideras vid varje mandatperiod. I ett par rapporter framgår att de som intervjuas är osäkra på hur ofta revidering av dokumenten görs.

Utveckling sett till strategier, planer eller andra styrande dokument skiljer sig åt

Eftersom frågorna i MFD:s enkät delvis är olika formulerade från år till år går det inte att med säkerhet bedöma huruvida det är fler kommuner och

regioner som har strategier/planer för sitt funktionshinderpolitiska arbete 2022 jämfört med 2017.⁷

Länsstyrelserna uppger i sina rapporter att utvecklingen sett till strategier, planer eller andra styrande dokument skiljer sig åt. Det finns exempel på hur några länsstyrelser beskriver att fler kommuner och regioner i dagsläget har strategier och planer jämfört med 2017/2018⁸. Det finns dock fler exempel på att kommuner och eller regionen fortfarande saknar strategier, planer och mål för funktionshinderpolitiken. I ett fåtal länsrapporter finns strategier, planer eller styrande dokument 2017/2018, men inte i dagsläget.

”2018 hade någon kommun planer på att ta fram strategier och styrdokument men detta har inte skett. I någon kommun fanns äldre strategier eller styrdokument som inte längre används och det fanns i nuläget inte heller någon plan på att ta fram eller revidera liknande dokument. En kommun angav att deras arbete med att ta fram ett strategiskt och systematiskt arbets sätt för funktionshinderfrågor stannade av under 2020 på grund av pandemin då de blev tvungna att omprioritera. I den kommunen finns dock en vilja att ta fram en kommunövergripande strategi igen.”

Vår kartläggning tyder på att strategier, planer eller andra styrande dokument i lägre omfattning finns i mindre kommuner, då de i högre utsträckning efterfrågar stöd för att ta fram eller utveckla styrdokument.

Från enskilda planer till mer övergripande planer om social hållbarhet

En trend som vi kan notera är att flera länsstyrelser i sina rapporter nämner att kommunerna och regionerna gått ifrån att ha funktionshinderspecifika planer till att ha mer övergripande planer, till exempel hållbarhetsplaner. En anledning till förflyttningen är att det finns utmaningar kring att kommunicera ett stort antal planer till verksamheterna, något som underlättas när flera perspektiv integreras i samma plan.

I MFD:s enkät för 2022 fick kommunerna och regionerna frågan om det ingår ett funktionshinderperspektiv i det övriga arbetet med mångfaldsfrågor, till exempel barnrätt, jämställdhet eller Agenda 2030. Samtliga regioner svarade att det ingår. 54 procent av kommunerna svarade att det ingår i liten utsträckning och 44 procent att det ingår i stor utsträckning. Eftersom frågan inte ställdes i enkäten 2017 är det svårt att jämföra över tid. Däremot kan vi se en utvecklingstrend (mellan 2017 och 2022) som pekar mot att flera kommuner och regioner gått från enskilda planer till övergripande planer, där flera perspektiv kopplat till social hållbarhet ingår.

⁷ Beskrivs ytterligare i Bilaga 1

⁸ 2017 års enkät och 2018 års kvalitativa uppföljning.

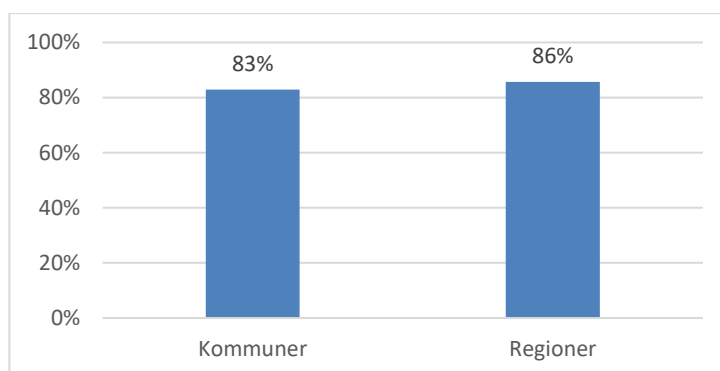
Jämfört med Länsstyrelsens kartläggning 2018 är det fler kommuner som är i denna process och det syns idag allt färre funktionshinderspolitiska planer med ett fokus på enbart fysisk tillgänglighet. Utgångspunkten är i stället det tvärsektoriella arbetet och alla förvaltningars bidrag till utvecklingen.

Uppföljningsbara mål/indikatorer

Uppföljning av målsättningarna är vanligt

Av de som svarat att de har målsättningar i strategi eller styrdokument uppger 83 procent av kommunerna att de också följer upp målsättningarna. Motsvarande siffra för regionerna är 86 procent. Detta visualiseras i figuren nedan.

*Figur 2: Andel kommuner och regioner som följer upp målsättningarna som finns i strategi eller styrdokument som används för att systematisera funktionshinderfrågor. *Kommunen och regionen får denna fråga om de svarat att de har målsättningar i sin strategi eller styrdokument. N kommuner = 117, N regioner = 14 regioner*



Länsstyrelsernas intervjuer visar uppföljning av målsättningarna sker till exempel genom löpande uppföljningar av verksamhetsplaner eller handlingsplaner, eller i samband med årsredovisningen. Flera beskriver att uppföljningen ofta är integrerad i ordinarie uppföljning i delårs- och årsredovisning av respektive förvaltning och bolag och på koncernnivå. Nedan är ett exempel på hur en sådan uppföljning kan ske:

”Det finns i mångfaldsprogrammet effektmål och nyckeltal som följs upp i budget, och varje nämnd och styrelse åläggs att ta fram nya mål som följs upp. Vid ordinarie uppföljning och årsredovisning är tillgänglighet en faktor som sedan bryts ner i budget och uppdrag av ansvariga förvaltningschefer, vd eller kommunchef. Systemet gäller alla kommunala bolag och förvaltningar och samtliga kommunala planer.”

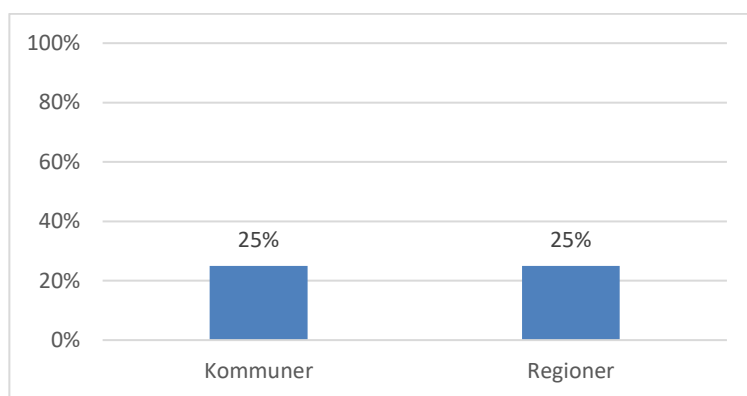
Vissa kommuner beskriver hur tjänstepersoner som arbetar heltid med funktionsrättsfrågor följer upp arbetet medan arbetet i andra kommuner följs

upp av någon som arbetar med andra frågor. Det kan till exempel vara strateger, samordnare, utvecklare eller revisorer.

Indikatorer för olika verksamhetsområdets bidrag till måluppfyllelse är mer ovanligt

25 procent av kommunerna och regionerna uppger att de har indikatorer för hur olika verksamhetsområden bidrar till måluppfyllelse av det funktionspolitiska målet. Detta visualiseras i figuren nedan.

Figur 3: Andel kommuner och regioner som har indikatorer för hur kommunens/regionens olika verksamhetsområden bidrar till måluppfyllelse till det funktionshinderpolitiska målet. N kommuner = 180, N regioner = 16 regioner



Länsstyrelsernas intervjuer, såväl som MFD:s enkät visar att indikatorer används i liten omfattning. Flera beskriver att det kan finnas övergripande målsättningar men att det finns utmaningar att bryta ned målsättningarna till tydliga indikatorer. Det finns dock exempel på hur indikatorer används för uppföljning. Exemplet nedan beskriver arbetet med indikatorer hos en region:

”År 2018 hade regionen en egen handlingsplan för området med mätbara mål som följdes upp genom nyckeltal i regionens ledningssystem och redovisade till funktionshindersrådet. År 2023 ingår funktionshinderfrågorna i övergripande planer med övergripande mål och övergripande indikatorer och det ingår även i det övriga arbetet med mångfaldsfrågor. Det läggs ett stort ansvar på verksamheterna att beakta funktionshinderperspektivet och säkerställa aktiviteter som bidrar till de övergripande målen.”

Svårt att bedöma utveckling sett till uppföljning

Huruvida det är fler kommuner och regioner som följer upp sina strategier och planer 2022 jämfört med 2017 är svårt att bedöma från svaren i MFD:s enkät eftersom frågorna är olika formulerade från år till år.⁹

⁹ Beskrivs mer utförligt i Bilaga 1

Det finns även svårigheter att bedöma utvecklingen kopplat till uppföljning baserat på länsrapporterna. Detta beror på att de delar som handlar om uppföljning till stor del bygger på resultatet från MFD:s enkät och inte på intervjuer med kommunerna och regionerna.

Vår övergripande bild är att utvecklingen kopplad till uppföljning stått relativt still sedan 2017/2018. Det verkar bero på att det funnits utmaningar i att hitta lämpliga indikatorer såväl som bristande kapacitet för uppföljning. Detta skriver vi mer om i stycket nedan.

”Kommunerna uppger att det inte finns indikatorer för hur deras olika verksamhetsområden bidrar till måluppfyllelse av det funktionshinderpolitiska målet. Den största kommunen har inte haft åtgärder eller indikatorer i den tidigare handlingsplanen men det kommer däremot att finnas i den uppdaterade versionen.”

Utmaningar att hitta lämpliga indikatorer och bristande kapacitet för uppföljning

I länsrapporterna framgår att det ofta finns osäkerheter kring vilka indikatorer som bör användas för att följa upp arbetet. Kommunerna och regionerna upplever det svårt att identifiera relevanta indikatorer för att dokumentera framsteg i arbetet och i vissa fall kan det finnas bristande kapacitet för uppföljning.

”Utmaningar som kommunerna ser i sina uppföljningar av funktionshinderfrågor är att funktionsnedsättning inte ingår som fråga i relevanta undersökningar, att relevanta frågor inte mäts eller följs upp systematiskt och att kunskap saknas om hur uppföljning kan ske, exempelvis identifiering av indikatorer. Det råder också brist på resurser och det är svårt att nå rätt målgrupp när undersökningar genomförs.”

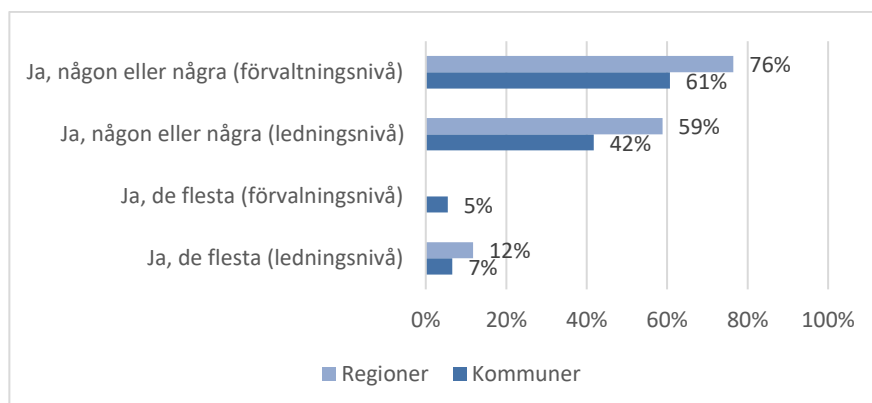
Det finns utmaningar kring att bryta ned övergripande målsättningar till tydliga indikatorer. Exempel på övergripande målsättningar som kan vara svåra att bryta ned är ”ett samhälle för alla”, en ”inkluderande kommun” och att vara ett ”föredöme inom hållbarhet”.

Kunskap

Kunskapshöjande insatser har i högre utsträckning skett på förvaltningsnivå snarare än på ledningsnivå och i regionerna snarare än i kommunerna

I MFD:s enkät fick respondenterna besvara huruvida tjänstepersoner på kommunledningsnivå/regionledningsnivå respektive förvaltningsnivå deltagit i kunskapshöjande insatser om det nationella funktionshinderspolitiska målet och dess inriktning under de senaste tolv månaderna. Svaren presenteras i figuren nedan.

Figur 4: Andel kommuner och regioner där tjänstepersoner på kommunledningsnivå respektive förvaltningsnivå deltagit i kunskapshöjande insatser om det nationella funktionshinderspolitiska målet och dess inriktning under de senaste tolv månaderna. N kommuner =182, N regioner = 17 regioner.

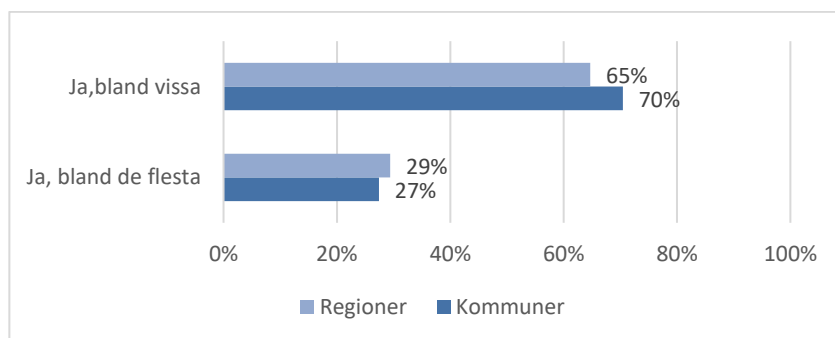


61 procent av kommunerna och 76 procent av regionerna uppger att någon eller några tjänstepersoner på förvaltningsnivå fått kunskapshöjande insatser under de senaste tolv månaderna. Fem procent av kommunerna uppger att de flesta på förvaltningsnivå har deltagit i kunskapshöjande insatser. Ingen av regionerna har svarat att de flesta på förvaltningsnivå har deltagit i kunskapshöjande insatser.

Gällande kunskapshöjande insatser för tjänstepersoner på ledningsnivå uppger 42 procent av kommunerna och 59 procent av regionerna att någon eller några tjänstepersoner på ledningsnivå har deltagit i kunskapshöjande insatser om det nationella funktionshinderspolitiska målet och dess inriktning under de senaste tolv månaderna. Sju procent av kommunerna och 12 procent av regionerna uppger att de flesta tjänstepersoner på ledningsnivå har deltagit i kunskapshöjande insatser under de senaste tolv månaderna.

Respondenterna fick även besvara huruvida det bland tjänstepersoner på ledningsnivå finns kännedom om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Detta presenteras i figuren nedan.

Figur 5: Andel kommuner och regioner där det bland tjänstepersoner på kommunledningsnivå finns kännedom om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. N kommuner =186, N regioner = 17 regioner



70 procent av kommunerna och 65 procent av regionerna anser att det bland vissa tjänstepersoner på ledningsnivå finns kännedom om FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. 27 procent av kommunerna och 29 procent av regionerna har svarat att den kännedomen finns bland de flesta tjänstepersoner på ledningsnivå.

I länsrapporterna framgår att kunskapshöjande insatser har genomförts under åren och även exempel på hur dessa genomförts beskrivs. I rapporterna ges exempel på hur tjänstepersoner på förvaltningsnivå, förtroendevalda och organisationer/föreningar deltagit i kunskapshöjande utbildningar om till exempel mänskliga rättigheter, konventionen om personer med funktionsnedsättning eller om det funktionshinderspolitiska målet.

Det beskrivs till exempel att utbildningar anordnats gemensamt av region, länsstyrelse och MFD. Teman på utbildningar har varit till exempel mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning och lokal struktur för dialog och tillgänglighetsarbete.

Kunskapen om funktionshinderpolitiken varierar mellan olika förvaltningar i kommunerna. Det finns större kunskap hos socialtjänst, skola, samhällsbyggnad och kultur och fritid jämfört med övriga förvaltningar, menar de kommunrepresentanter som intervjuats i länsrapporterna.

Kunskapsnivån har höjts, men behov av kompetensutveckling kvarstår

Resultaten i länsrapporterna tyder på att kunskapsnivån i kommuner och regioner har ökat. Fler tjänstepersoner och politiker har deltagit i kunskapshöjande insatser och fler kunskapstillfällen har erbjudits.

Däremot är behovet av utbildning och kunskapsstöd fortsatt stort. Innehållet i kunskapsstödet som efterfrågas skiljer sig dock från 2018. De utbildningsinsatser som efterfrågas, anser vi pekar på vilka förflyttningar som skett sett till kunskapsnivån. 2022 efterfrågas kunskap för att utveckla och implementera funktionshinderperspektivet genom styrning i högre utsträckning än grundläggande kunskap om funktionshinderpolitiken.

”Länsstyrelsen har sedan 2018 sett att fler och fler kommuner efterfrågar stöd i att utveckla sin ledning och styrning av funktionshinderspolitiken. Det handlar oftast om processtöd till enskilda kommuner som önskar ta fram styrdokument för att åstadkomma ett tvärsektoriellt genomförande av funktionshinderspolitiken men kan också handla om förfrågan om att genomföra enskilda utbildningar och workshops för tjänstepersoner, chefer och politiker som stöd i kommunens utveckling av styrdokument.”

I många fall saknas indikatorer för uppföljningsarbetet, vilket ofta verkar bero på att kunskap saknas om hur uppföljning kan ske. Det finns därför ett kunskapsbehov om indikatorer för att förbättra uppföljningsarbetet.

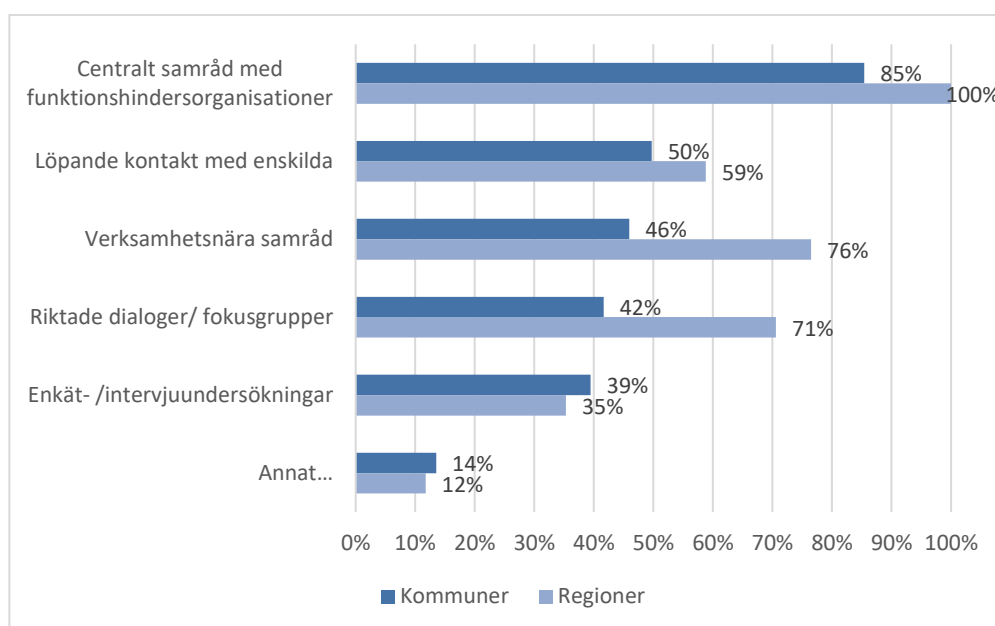
”Utmaningar som kommunerna ser i sina uppföljningar av funktionshinderfrågor är att funktionsnedsättning inte ingår som fråga i relevanta undersökningar, att relevanta frågor inte mäts eller följs upp systematiskt och att kunskap saknas om hur uppföljning kan ske, exempelvis identifiering av indikatorer.”

Samråd, dialog och involvering av funktionsrättsrörelsen

I MFD:s enkät fick respondenterna besvara hur dialog och inhämtning av kunskap från personer med funktionsnedsättning sker i regionerna och kommunerna.

I högst utsträckning sker inhämtning av kunskap genom centralt samråd med funktionsrättsorganisationer. I lägst utsträckning svarar både kommuner och regioner att inhämtning av kunskap sker genom enkät-/intervjuundersökningar. Detta presenteras i figuren nedan.

Figur 6: Hur dialog och inhämtning av kunskap från personer med funktionsnedsättning sker i regioner och kommuner. N kommuner = 185, N regioner = 17. Respondenterna har kunnat uppge fler alternativ.



Länsrapporterna stärker bilden som ges i enkäten. Flera beskriver att det finns en strukturerad form för samråd och dialog med funktionsrättsrörelsen. Många har inrättat råd som träffas årligen, där politiker, tjänstepersoner och representanter för olika funktionsrättsorganisationer deltar. Utöver detta beskrivs även dialogmöten mellan politiker och patientföreningar. I de fall funktionsrättsorganisationer eller råd inkluderas i samråd eller dialog,

fungerar de ibland som en informationskanal, ibland som remissinstans och ibland som rådgivare i utvecklingsprocesser.

Från funktionsrättsrörelsen har det här däremot framkommit att det kan vara svårt att få gehör för synpunkter och förslag och att vägen till beslutsfattare upplevs som lång. Funktionsrättsorganisationer upplever också att kommuner och regioner i högre utsträckning behöver integrera funktionsrättsarbetet tvärssektoriellt inom olika verksamhetsområden. Särskilt viktigt är det att inkludera funktionsrättsrörelsen i ett tidigt skede i kommunernas och regionens utvecklingsarbeten, verksamhetsplaneringar och framtagande av strategier, menar de. Detta så att funktionsrättsperspektivet beaktas och konsekvenser för målgrupperna analyseras. Regionerna och kommunerna instämmer i den analysen.

Fler verkar ha insett vikten av att använda funktionshinderråd

Det är svårt för oss att bedöma om det finns en ökad involvering av funktionsrättsrörelsen genom samråd år 2022 jämfört med 2017 baserat på enkätsvaren från MFD:s enkät, eftersom frågorna och svarsalternativen är olika formulerade.¹⁰ Den kvalitativa undersökningen tyder dock på att graden av involvering kan ha ökat genom samråd, främst genom centralt samråd som till exempel funktionshinderråd. I flera rapporter framgår att kommuner och regioner insett värdet av att involvera dessa råd i olika processer och beslut.

”Region XX uttryckte redan 2018 en önskan att lyfta mer strategiska frågor i sitt tillgänglighetsråd, men det var inte lika tydligt uttryckt i kommunerna. Idag finns större förhoppningar på att tillgänglighetsråden kan vara resurser i både regionens och kommuners strategiska arbete med samhällsutveckling. Det finns också insikt i att det behövs fler och alternativa forum och dialoger, på olika nivåer, för att komma till rätta med både lätt åtgärdade brister och mer djupgående utmaningar.”

Prioriterade områden

Områden som kommuner och regioner beskriver som särskilt prioriterade är insatser kopplat till fysisk och digital tillgänglighet, arbete med universell utformning och strategiska frågor.

”Stort fokus ligger fortfarande på den fysiska tillgängligheten och delvis den digitala, även om flera kommuner i styrdokument nämner vikten av att arbeta med arbetsmarknadsfrågor. En kommun har valt att prioritera arbetet för våldsutsatta med funktionsnedsättning... Gällande arbetet med universell utformning är det endast en kommun

¹⁰ Beskrivs ytterligare i Bilaga 1

och Regionen som tydligen uttrycker det som en del av sitt målarbete.”

”Några av kommunerna har i sina styrdokument ett flertal utpekade fokusområden som är kopplade till det nationella målet i funktionshinderpolitiken och utgör inriktning för kommunernas arbete. Exempelvis prioriterar en kommun att arbeta med universell utformning, som är en av inriktningarna i den nationella funktionshinderpolitiken.”

Sett till den fysiska tillgängligheten handlar det inom kommunerna till exempel om att tillgängliggöra natur- och friluftsområden och förbättra tillgången till idrott, badplatser, kultur och fritid. För regionerna handlar det till exempel om ökad tillgänglighet inom kollektivtrafiken, tillgång till färdtjänst eller arbetsmarknaden.

”Den regionala utvecklingsstrategin har prioriterade mål och områden som omfattar målgruppen, Det finns även konkreta insatser som att öka antalet anställda inom regionen med lönebidrag, att kollektivtrafiken ska arbeta för att möjliggöra åtgärder för att öka tillgängligheten och likvärdigheten för personer med funktionsnedsättning och en särskild insats ”Hälsan spelar roll” för personer inom LSS-verksamhet.”

Den digitala tillgängligheten beskrivs som ett prioriterat område i flera län, både för kommuner och regioner. Det kan till exempel handla om tillgänglighetsanpassningar av extern- och internwebb. Det ges exempel på hur den digitala tillgängligheten har förbättrats på kommuner och regionens webbplatser efter att lagen om digital tillgänglighet trädde i kraft 2018.

Flera län lyfter även strategiska, mer övergripande frågor, som prioriterats. Det är till exempel frågor kring uppföljning av funktionshinderspolitiken, hur olika horisontella perspektiv ska samordnas på strategisk nivå, tidigare involvering/samråd i olika processer och åtgärder, tillgänglighet vid upphandlingar och kunskapsspridning eller kompetensutvecklingsinsatser.

”Speciellt prioriterat i kommunen är i dagsläget ett kunskapslyft inom kommunen, samt att säkerställa gott bemötande till målgruppen. Utöver detta är också universell utformning ett område som prioriteras.”

Det finns även exempel på att prioriteringsområden saknas.

”Kommunen har ingen internt uttalad prioriterad fråga inom området, men eftersom det finns ett aktivt pensionärsråd som driver tillgänglighetsfrågor har detta de facto blivit ett prioriterat område för kommunen.”

Utvecklingen sett till prioriterade områden är svår att med säkerhet fastställa. Det beror på att det omnämns i mycket låg utsträckning i länsrapporterna.

Det som ändå nämns är till exempel att kommuner i lägre utsträckning fokuserar på fysisk tillgänglighet och i högre utsträckning på det tvärssektoriella arbetet och alla förvaltningars bidrag till utvecklingen.

Det finns även exempel på att fokus fortfarande är på den fysiska och digitala tillgängligheten, även om även andra områden kan inkluderas i styrdokument, till exempel arbetsmarknadsfrågor.

Samverkan

De relevanta aktörer som kommuner och regioner uppger att de samverkar med i länet när det gäller funktionshinderspolitiska frågor är främst interna tillgänglighets/-funktionshinderråd, länsstyrelsen och MFD. Därtill framgår att kommuner och regioner även samverkar med till exempel andra myndigheter (Specialpedagogiska skolmyndigheten och Arbetsförmedlingen), kommunförbund, Regionens länsnätverk, Universitet och högskolor, Nationellt kompetenscenter för anhöriga (NKA), olika intresseorganisationer, pensionärsråd och lokaltrafiken. Det sker ofta i samverkan med Sveriges kommuner och regioner och med andra funktionshinderstrategier.

Regioner och kommuner samverkar till exempel kring frågeställningar som rör funktionshinderpolitik och arbetsmarknad, utbildning, folkhälsa, hälsa- och sjukvård, samhällsbyggnad, kollektivtrafik, civilsamhälle, barnrättsfrågor, jämställdhet, likabehandling, inflytande samt kring verksamheter inom funktionsstöd.

Den kvalitativa undersökningen tyder på en förbättrad extern och intern samverkan, vilket uppfattas vara viktigt för att upprätthålla och förbättra funktionshinderarbetet.

”Samarbetet med Region XX nämnder är numera påtagligt bättre och kunskap inom Funktionshinder efterfrågas i högre grad i ämnen/områden som berör funktionshinder och funktionshinderfrågor.”

”En förbättring har dock skett på strategisk länsnivå där flera stora aktörer idag samverkar både inom projekt och i sina kärnuppdrag. En sådan fortsatt samverkan är ett måste för att XX ska kunna uppfylla de mänskliga rättigheterna och funktionsrättskonventionen.”

Även om det skett en förflyttning sett till samverkan, finns det ett fortsatt behov av förbättrad samverkan.

Framgångsfaktorer

I länsrapporterna lyfts ett antal återkommande faktorer som representanterna för kommuner och regioner är stolta över. Exempelvis lyfts stoltheten över samverkan med funktionsrättsorganisationer, förvaltningsövergripande

projekt eller samverkan samt konkreta insatser som exempelvis tillgänglighetsanpassade fysiska eller digitala miljöer. Vidare beskrivs ett antal framgångsfaktorer i arbetet. Dessa är styrande dokument, att det finns en person med utpekat ansvar att driva arbetet, strukturer för intern samverkan, samverkan med funktionsrättsorganisationer samt engagemang, kunskap och korta beslutsvägar.

Styrande dokument

Styrning i form av en strategi eller handlingsplan lyfts återkommande som avgörande för det funktionshinderpolitiska arbetet. De skapar inriktning för arbetet, pekar ut ansvar och främjar samverkan. Dokumenten i sig skapar dock inte framgången i funktionsrättsarbetet, utan de behöver innehålla tydliga mål och inriktning för arbetet. Styrdokumenten behöver även vara kända för de som ska arbeta utifrån dem. Vidare lyfts vikten av att någon ansvarar för att integrera strategin i organisationen och arbetar med uppföljning. Flera resonerar kring att de styrande dokumenten är ett bevis på att det finns politisk vilja, vilket kan underlätta arbetet, genom att exempelvis främja en bredare samverkan.

”I intervjuer med kommunerna framkommer att styrdokumentet är en avgörande del för att få fart på samverkan i kommunen, och en nyckel till att samtliga förvaltningar utför just sin del av funktionshinderspolitiken. Kommunerna framhåller det tvärsektoriella arbetet som den mest centrala aspekten av sitt arbete, utmaningar finns kvar, men det bedöms ha blivit enklare att nå ut i hela kommunen. Det politiska mandatet som planerna vilar på underlättar både för fortsatt arbete och uppstart med ny samverkan inom organisationen.”

En person med utpekat ansvar att driva arbetet

En utpekad ansvarig funktion (tjänsteperson) beskrivs som en framgångsfaktor. I länsrapporterna framgår att när det finns en tjänsteperson med utpekat ansvar för arbetet med funktionshinderfrågor underlättas framtagande, förankring och uppföljning av strategier och andra styrande dokument. Det underlättar även samverkan internt, mellan olika förvaltningar, såväl som externt, mellan exempelvis funktionsrättsrörelsen, regionen, länsstyrelsen och andra kommuner.

”Länsstyrelsens intryck är att den enskilt största fördelen en kommun kan ha är att ha resurser att tillsätta en strateg (om än på deltid) som får jobba med funktionshinderspolitiska frågor kommunövergripande. Strategens varande innebär att det finns ett politiskt beslut, att en kommunövergripande plan kan tas fram, att uppföljning kan ske på ett samlat sätt, att någon kan ”driva på” frågorna uppåt mot politik, nedåt mot

tjänstepersoner och sidledes mot andra aktörer och allt detta ger förutsättning för ytterligare progression.”

När kommuner inte har möjlighet att ha en funktion med särskilt ansvar för funktionshinderfrågor (till exempel en strateg) kan det vara svårt att mäta med ett samlat strategiskt arbete, vilket kan innebära att endast arbete inom de lagstadgade områdena prioriteras. Flera länsstyrelser uppger att kommuner och regioner, genom ekonomiska prioriteringar, nu i högre utsträckning har en tjänsteperson som samordnar funktionsrättsarbetet, jämfört med tidigare.

Strukturer för intern samverkan

En tydlig struktur för förvaltningsövergripande samverkan beskriver länsstyrelserna vara viktigt för kommuners och regioners arbete inom funktionshinderområdet. En mer strukturerad samverkan ger funktionshinderfrågorna en bredare förankring både i det strategiska och i det operativa funktionsrättsarbetet. Andra exempel som länsrapporterna lyfter är hur flera kommuner har integrerat funktionshinderfrågor i existerande samverkansforum för social hållbarhet, och som därmed får större genomslag i frågorna än tidigare.

”Flera av kommunerna lyfter också tvärsektoriell samverkan kring social hållbarhet som en framgång. I dessa kommuner finns en form av tvärgrupp som består av representanter från respektive förvaltning, samt en samordnare för social hållbarhet eller folkhälsa... gruppens roll blir att verka som målgörare för social hållbarhet i sina förvaltningar.”

I rapporterna framgår fördelarna med detta arbetssätt, dels upplevs funktionshinderfrågorna i högre grad som en naturlig del av arbetet med social hållbarhet, dels beskrivs leder det till ett tydligare driv inom politiken.

Utöver att funktionshinderfrågor integreras i existerande samverkansformer pekar länsrapporterna även på hur förvaltningsövergripande samverkan i olika projekt eller initiativ kan bidra till att funktionshinderperspektivet integreras i flera förvaltningars arbete.

”[Kommun X] lyfter fram flera goda exempel från verksamheten. Bland annat horisontella projekt med socialkontoret och teknik- och servicekontoret, där LSS och fritidsenheten samarbetar för att skapa möjlighet till mer fysisk aktivitet för personer med funktionsnedsättning i kommunen.”

Samverkan med funktionsrättsorganisationer

Samverkan med funktionsrättsorganisationer genom funktionshinderråd¹¹ sker i stor utsträckning i både regioner och kommuner. I länsrapporterna

¹¹ Detta inkluderar det som benämns som tillgänglighetsråd, funktionsrättsråd, råd för delaktighet osv.

beskriver länsstyrelserna att kommunerna och regionerna är stolta över den ökade dialog och inhämtning av kunskap som sker tack vare samverkan med råden. Råden är en plattform där kommunerna och regionerna kan ta vara på den kompetens som finns och som möjliggör att insatser och beslut blir mer träffsäkra och når eller inkluderar fler. Råden fyller en viktig funktion inför politiska beslut och i utvecklingsarbeten, i synnerhet när de används som remissinstans.

”Nära samtliga kommuner har olika former av funktionsrättsråd, de föreningar som deltar är många gånger både engagerade och kunniga och lämnar relevanta synpunkter om deras behov och utmaningar. Gällande Regionen så lyfter de främst sina olika samverkansråd där de lyssnar in behov och agerar tillsammans för medborgarnas bästa. De har bland annat råd för funktionsrätts-, pensionärs- samt för idéburna organisationer.”

Flera beskriver vikten av att systematisera och strukturera arbetet med råden för att få bredare genomslag och tydligare förankring. Detta ses som centralt för att främja delaktighet och förståelse för behoven. I länsrapporterna lyfts olika exempel på hur förbättringar har skett kring kommuners samverkan med råden. Ett exempel rör en större kommun har anställt en ombudsman som kan driva funktionshinderfrågor och delta på möten och i dialoger med kommunen. Detta innebär att det skapats ”en väg in” till de olika funktionsrättsorganisationerna. Det finns även andra exempel på hur kommuner har tematiserade rådsmöten där olika sektorer i kommunen kontinuerligt redogör för sitt arbete med funktionshinderfrågorna. Vissa kommuner har minskat antalet råd i syfte att få större genomslag.

Engagemang, kunskap och korta beslutsvägar

I rapporterna framhålls att engagerade och kunniga tjänstepersoner och politiker spelar en avgörande roll i det funktionshinderpolitiska arbetet.

Engagerade medarbetare lyfts som en framgångsfaktor av både mindre och större kommuner. I mindre kommuner är engagemanget i kombination med kännedom om verksamheten och korta beslutsvägar en framgångsfaktor. Detta underlättar dialog och samverkan kring funktionshinderarbetet.

*”Några, främst mindre kommuner berättar om att vissa åtgärder bara ”löser sig” utan att det behövs en plan eller strategi när man arbetar nära de andra förvaltningarna.
”Man ringer ett samtal och sen är det klart” kan vara lättare när det finns en god kännedom om varandras kunskaper och arbetsområden inom kommunen.”*

Utöver engagerade tjänstepersoner beskrivs även att en engagerad ledning/politik är avgörande. När kommunstyrelsen, alternativt kommunledningen, varit initiativtagare så har förändringsarbetet fått stort genomslag i kommunen.

Kunskap är ytterligare en framgångsfaktor, som dock inte lyfts i någon högre utsträckning i länsrapporterna. Det ges exempel på hur några ser sambandet mellan hög kunskapsnivå inom organisationen och ett aktivt strukturerat arbete som ger resultat. En länsstyrelse beskriver i sin rapport att det är viktigt att ledningsgrupperna inom både kommunal och regional verksamhet besitter god ämneskunskap och aktivt banar väg för arbetet med tillgänglighet, delaktighet och icke-diskriminering.

Utmaningar

Av länsrapporterna framgår ett antal återkommande utmaningar för landets regioner och kommuner vad gäller det funktionshinderpolitiska arbetet. Dessa är till exempel bristande resurser, bristfällig samverkan med funktionsrättsrörelsen, bristande kunskap avseende funktionshinderområdet, personalomsättning samt utmaningar avseende uppföljning.

De utmaningar som presenteras nedan likväl som de framgångsfaktorer som presenterats ovan ska inte ses som oberoende av varandra. Exempelvis kan bristande politisk prioritering (som i sin tur kan grunda sig i okunskap) leda till mindre resurser för det funktionspolitiska arbetet.

Flera av de utmaningar som kommuner och regioner hade 2018, kvarstår 2023. Ett antal nya utmaningar har även tillkommit.

Bristande resurser

En vanligt förekommande utmaning består i att regioner och framför allt kommuner, saknar resurser för att kunna arbeta strategiskt med frågor inom funktionshinderområdet. Det drabbar särskilt mindre kommuner och kan till exempel ta sig uttryck i att mindre kommuner saknar en samordnande/strategisk funktion som arbetar med frågor kopplade till funktionshinderområdet. I MFD:s enkät från 2022 uppgav 44 procent av kommunerna att de inte har någon eller några tjänstepersoner med övergripande ansvar för arbetet med funktionshinderpolitiska frågor. Motsvarande siffra på regionerna är 6 procent.

Ett annat hinder som främst drabbar mindre kommuner med mindre resurser, är att tjänstepersoner som arbetar med funktionshinderpolitiska frågor antingen arbetar med flera frågor parallellt, alternativt arbetar med funktionshinderpolitiska frågor upp till en viss procentsats inom ramen för sitt ordinarie uppdrag. Det upplägget kan enligt flera länsstyrelser och framför allt i mindre kommuner, innebära att arbetet tappar slagkraft och att det är svårt att följa upp arbetet på ett långsiktigt, kvalitativt sätt.

Ytterligare en utmaning som uppstår till följd av bristande resurser är att flera kommuner (såväl små som större) uppger att de inte har möjlighet att prioritera utvecklingsarbete och/eller strategiskt arbete avseende funktionshinderpolitiska frågor. Det innebär således att flera kommuner gör det som de är ålagda enligt lag, men att de inte har utrymme att driva ett strategiskt funktionshinderpolitiskt arbete. Flera, framför allt mindre

kommuner med små resurser, uppger även att tiden för att arbeta med funktionshinderfrågor inte räcker till.

De utmaningar som nämns ovan kvarstår i mångt och mycket från den länsstyrelsegemensamma kartläggningen av funktionshinderpolitiken från år 2018. En kommun beskriver detta så här:

”För kommun X som är en mindre kommun i länet kvarstår samma utmaning 2023 som angavs vid den första intervjun 2018, nämligen brist på kompetens och resurser. Med tanke på de begränsade resurserna i form av funktioner och tjänster ses även kunskap om att på smarta och effektiva sätt integrera tillgänglighetsperspektivet som en viktig utmaning att komma vidare med.”

Vissa kommuner påpekar också att det inte finns några statliga bidrag som kommunerna kan ansöka om för arbete med stöd till personer med funktionsnedsättning, på liknande sätt som det finns statliga bidrag att ansöka om för arbetet inom äldreomsorgen. Det påverkar möjligheterna att kunna bedriva ett strategiskt funktionshinderarbete.

Brister i samverkan med funktionsrättsrörelsen

Trots att flera kommuner och regioner lyfter samverkan med funktionsrättsrörelsen som en framgångsfaktor och ett arbete man är särskilt stolt över, nämns samverkan med funktionsrättsrörelsen även som en utmaning.

Sammantaget återkommer två olika typer av utmaningar avseende samverkan. Den ena handlar om att samverkan med funktionsrättsråd uppfattas som bristfällig till följd av att råden inte används på ett effektivt sätt. Det tar sig främst uttryck genom att funktionsrättsråden inte involveras tidigt i beslutsprocesser, utan snarare informeras om beslut när de redan är fattade. Därigenom används råden snarare som en mottagare av information, än ett rådgivande organ i vissa av kommunerna och regionerna. Denna utmaning lyfts även av funktionsrättsrörelsen i flera länsrapporter. De framhåller vikten av att involveras tidigt i beslutsprocesser för att kunna påverka. I ett län beskrivs utmaningarna gällande samverkan med funktionsrättsråden på följande sätt:

”Några av personerna som intervjuas berättar dock att det [samverkan med funktionsrättsrådet] mer upplevs som ett informationstillfälle för kommunen och att dialogen ofta därför uteblir samt att det finns utrymme för förbättring. Andra kommuner menar på att förvaltningarna inte kontakter rådet/använder den kompetens som finns där i olika kommunala frågor.”

Den andra utmaningen avseende samverkan med civilsamhällesorganisationer består dels av en avsaknad av vissa

organisationer lokalt, inom somliga kommuner och regioner, dels en bristande återväxt i vissa av organisationerna. Dessa faktorer påverkar i sin tur representationen avseende såväl olika funktionsnedsättningar som olika åldersgrupper.

Det finns även exempel på att kommuner och råden inte delar samma bild av arbetet. I en av länsrapporterna ges exempel på hur en kommun beskrev ett välplanerat och genomtänkt system för dialog som de är stolta över, medan det i samtal med funktionsrättsrörelsen gavs en annan bild av dialogen. Det fanns till exempel missnöje både kring tidpunkten för dialog och synpunkter kring möjligheten att tycka till om innehåll och riktning för det strategiska arbetet. Dialogerna upplevs av vissa funktionsrättsorganisationer som envägskommunikation utan att organisationerna får något verkligt inflytande. Länsstyrelsen menar i samma länsrapport att om så är fallet i en av länets större kommuner, där såväl resurser som politisk status uppges finnas för funktionshinderpolitiska frågor, kan det finnas anledning att tro att samma problematik finns i länets mindre kommuner.

Fler av de utmaningarna som nämns ovan avseende samverkan mellan kommuner/regioner och funktionsrättsråd kvarstår sedan kartläggningen år 2018. En region beskriver detta:

”I länsstyrelsens kartläggning 2018 framkom det för regionen en utmaning att integrera funktionshinderpolitiken i andra sak-/politikområden (ex. integration och jämställdhet) liksom integrering i andra samverkansforum. Detsamma gäller utmaningen att engagera nya medlemmar och ha representation i samråd.”

Sammantaget framkommer utmaningar såsom funktionsrättsrådets användning, kännedom om råden i kommunen/regionen, en bristande återväxt i intresseorganisationer och integrering av barnrätts- och jämställdhetsperspektiv i funktionsrättsrådets arbete i såväl kartläggningen av funktionshinderpolitiken 2018, som i länsrapporterna år 2023.

Däremot ger vissa kommuner och regioner exempel på där funktionsrättsråd eller motsvarande utgjort en pådrivande faktor i det funktionshinderpolitiska arbetet, bland annat genom att bistå vid framtagande av funktionshinderpolitiska planer/program, besvara remisser och lämna synpunkter och råd vid exempelvis byggen och utformningar av olika miljöer och tjänster, med mera.

Bristande kunskap

En stor utmaning som flera såväl kommuner som regioner lyfter är bristen på kunskap avseende funktionshinderfrågor, tillgänglighet och aktiv inkludering. Kompetensbristen beskrivs finnas på såväl tjänstemannanivå som inom ledning och på politisk nivå. I ett län beskrivs kompetensbristen och vikten av att regionen besitter rätt kompetens och följer med i utvecklingen på följande sätt:

”Ansvarig tjänsteperson på Regionen ser generellt att det behövs mer kunskap i såväl ledningen och politiker som bland tjänstepersoner om funktionsrättsfrågor. Det sker snabba förändringar i samhället och där den offentliga servicen också måste ligga i framkant. Det räcker inte med att lokalerna är tillgängliga, även verksamhetens innehåll i lokalerna måste vara tillgängliga fullt ut. Exempelvis självcheckningsterminaler, kallelser, bokningssystem, informationsmaterial med mera.”

I flera kommuner och regioner lyfts även att bristen på kunskap leder till en avsaknad av ett politiskt driv gällande funktionshinderpolitiska frågor. Därtill uppger vissa kommuner och regioner att kompetensbrist gällande funktionshinderfrågor även kan ge upphov till ett motstånd för att arbeta med frågorna, och att olika verksamheter/förvaltningar/nämnder inte förstår sin roll i och hur de kan integrera funktionshinderpolitiken i sitt arbete och i olika verksamheter. Detta beskrivs till exempel av flera kommuner i ett län:

”I dialog med kommunerna lyftes tydligt korrelationen mellan kunskapsnivån kring frågorna hos kommunledningen och frekvensen av funktionsrättsfrågor på agendan. Även kunskapsmässigt finns det brister gällande funktionshinder och olika funktionsnedsättningar, hur det påverkar individens möjligheter till full delaktighet och goda levnadsvillkor. Denna brist finns hos såväl organisationerna som hos politikerna.”

I vissa kommuner och regioner uppges utmaningen avseende kompetensbrist hänga samman med att den politiska mandatperioden innebär att personer kontinuerligt byts ut, vilket i sin tur kan leda till att exempelvis samarbetet med funktionsrättsorganisationerna får börja om. Generellt lyfts personalomsättning i kommuner, regioner och även inom länsstyrelserna som en utmaning för såväl kompetensförsörjning – och överföring som att upprätthålla kontinuitet i det funktionshinderpolitiska arbetet.

Utmaningar kopplade till kompetens gällande funktionshinderpolitiska frågor togs även upp som utmaningar i kartläggningen 2018. Däremot framgår i länsrapporterna år 2023 att intresset och kunskapen för det funktionshinderpolitiska arbetet har ökat. Detta skulle kunna hänga samman med att allt fler kommuner tycks ha länkat samman det funktionshinderpolitiska arbetet med pågående arbete kopplat till Agenda 2030 och/eller handlingsplaner som rör mänskliga rättigheter. Således verkar en viss utveckling ha skett sedan 2018, då flera kommuner hade en ambition om att tydligare knyta an funktionshinderarbetet med det kommunövergripande arbetet med mänskliga rättigheter och/eller Agenda 2030.

I flera kommuner och regioner kvarstår dock utmaningar avseende att lyfta in funktionshinderfrågorna i det kommunövergripande arbetet som rör Agenda 2030 och/eller mänskliga rättigheter/social hållbarhet.

Politisk prioritet

En utmaning som kvarstår sedan 2018 är att det funktionshinderpolitiska arbetet i vissa kommuner och regioner inte är politiskt prioriterat. Denna bild delas även till viss del av funktionsrättsrörelsen, som beskriver att det i vissa kommuner och regioner upplevs finnas ett politiskt ointresse för funktionsrätt och funktionshinderpolitik. Detta uttrycks följande sätt i en kommun:

”En kommun uttrycker att politiken i sina strategiska mål inte har lagt särskilt fokus på funktionshinderspolitik. Förvaltningen följer lagar och andra regler inom området inom verksamheten men har inte särskilt prioriterat ett strategiskt arbete.”

En annan en utmaning som kommunerna, regionerna och länsstyrelserna framhåller är omvärldsläget och dess följder för vilka politiska prioriteringar som råder på övergripande samhällsnivå. Exempelvis står säkerhetspolitik, krisberedskap och brottsbekämpning, trygghet samt kompetensförsörjningsfrågor nu högt på agendan i flera kommuner och regioner, vilket i flera fall innebär att funktionshinderpolitiken nedprioriteras, eller riskerar att nedprioriteras. Ytterligare en försvårande omvärldsfaktor är det rådande ekonomiska läget som sätter hård press på kommuners och regioners budgetar. Det ekonomiska läget beskrivs i länsrapporterna 2022, till skillnad från i den länsstyrelsegemensamma kartläggningen 2018, som en särskilt försvårande faktor. I följande citat beskrivs utmaningar för kommunerna kopplade till det rådande ekonomiska läget:

”Flera kommuner lyfter kommunernas försämrade ekonomiska läge med anledning av inflationen som ett nuvarande eller möjligt hinder för genomförandet av funktionshinderspolitiken. De beskriver ett allt större fokus på kärnuppdraget hos verksamheter i kommunen och att funktionshindershindersområdet då uppfattas eller kan uppfattas som ett kostnadsdrivande särintresse som det saknas möjlighet att arbeta med.”

En annan kommun beskriver hur samhällsutvecklingen i kommunen påverkar vilka politiska frågor som prioriteras:

”Den grova kriminaliteten med våldsbrott och skjutningar (tre utsatta områden finns i kommunen enligt polisens lista) har också starkt påverkat vilka frågor som dominerar på

dagordningar i kommunen samt vilka insatser som prioriteras.”

Pandemin är en annan faktor som kan ha påverkat det funktionshinderpolitiska arbetet negativt. Det handlar såväl om kommunernas möjligheter att arbeta med framtagande av styrdokument som samverkan med funktionsrättsrörelsen. I vissa kommuner beskrivs att samverkan med funktionsrättsråden samt rådets interna arbete ännu inte har kommit i gång ordentligt efter pandemin.

Utmaningar avseende uppföljning av funktionshinderpolitiskt arbete

Flera kommuner och regioner lyfter utmaningar kopplade till uppföljning av det funktionshinderpolitiska arbetet. Det rör till exempel utmaningar kring hur och vilka indikatorer kommuner och regioner bör ta fram och följa, samt tillgång till relevant statistik. Denna bild delas även till stor del av funktionsrättsrörelsen, som nämner avsaknad av konkreta, mätbara och uppföljningsbara mål som hinder för att kunna veta om utvecklingen går i önskad riktning. Ytterligare en utmaning är enligt flera kommuner, att de facto fånga upp det arbete som görs på operativ nivå i kommunerna. Inom verksamheterna bedrivs många gånger ett gediget arbete som inte följs upp på strategisk nivå, vilket leder till att arbetssätt och förhållningssätt tenderar att bli personbundna. Denna utmaning nämns inte specifikt i den länsstyrelsegemensamma kartläggningen år 2018, vilket kan tyda på att kommunerna har gjort stegförflyttningar när det gäller att uppmärksamma det verksamhetsnära arbete som görs, samt uppmärksamma behov av att tydligare länka samman det operativa arbetet med det funktionshinderpolitiska arbetet på strategisk nivå.

En annan utmaning som framgår av länsrapporterna och som tangerar utmaningar kopplade till uppföljning är att funktionshinderpolitiken utgör ett brett och komplext område. Det innebär för vissa kommuner svårigheter att veta ”var man ska börja” och hur arbetet ska systematiseras, utvecklas och följas upp. Då funktionshinderpolitiska frågor är breda till sin karaktär uppstår en utmaning i vissa kommuner och regioner att det inte finns ett tydligt ägande av frågorna, vilket i sin tur leder till otydlighet gällande såväl styrning som uppföljning av arbetet. Denna utmaning nämns även bland vissa kommuner i kartläggningen från år 2018.

Förvaltningsövergripande integrering av det funktionshinderpolitiska arbetet

Flera kommuner uppfattar att det är utmanande att arbeta tvärsektoriellt och att integrera funktionshinderperspektivet i olika förvaltningar och på olika nivåer i kommunerna och regionerna. Detta är en utmaning som kvarstår sedan kartläggningen av kommunernas och regionernas funktionshinderpolitiska arbete år 2018.

Flera pekar på att hur och var arbetet är organiserat inom kommunerna och regionerna kan vara förknippade med denna utmaning. Det funktionshinderpolitiska arbetets organisatoriska hemvist kan påverka huruvida arbetet integreras i kommunala och regionala verksamhetsområden. Exempelvis är flera strateger och/eller samordnare som arbetar med funktionshinderfrågor samt tillgänglighetsråd eller motsvarande, placerade under vård- och omsorgsförvaltningen eller socialförvaltningen i flera kommuner. De nackdelar som lyfts med en sådan organisatorisk placering är att strateger/samordnare inte upplever att de får ett tillräckligt mandat för att arbeta brett med funktionshinderfrågorna då de anses vara ”LSS-frågor” som vård- och omsorgsförvaltningen eller socialtjänsten i första hand bör arbeta med.

Vidare pekar flera kommuner och regioner på att det finns en risk att perspektivträngsel uppstår mellan de olika diskrimineringsgrunderna. Flera regioner och kommuner nämner också svårigheter att förena funktionsrättsfrågor med andra rättighetsområden. Det finns en oro för att de konkurrerar om samma resurser snarare än att man ser att det går att hitta vägar för perspektivgemenskap. En region beskriver:

”... Vidare lyfter regionorganisationen att det finns en risk att alla aspekter och perspektiv inom funktionshinderpolitiken inte får tillräckligt med utrymme, att frågan inte blir tillräckligt prioriterad i större sammanhang samt att det finns en risk att det uppstår perspektivträngsel mellan de olika diskrimineringsgrunderna.”

Därtill framgår, likt i kartläggningen från 2018, att främst mindre kommuner har behov av att arbeta mer samlat med olika perspektiv inom social hållbarhet, men att det är utmanade att få till styrningen och/eller strukturer för arbetet.

Vissa arbetsområden upplevs som särskilt utmanande

När det gäller specifika arbetsområden, ser länsstyrelserna på en övergripande nivå att regioner och kommuner har vissa utmaningar vad gäller följande områden:

- **Digital tillgänglighet.** Flera kommuner och regioner uppger att det är utmanade att arbeta med digital tillgänglighet och att kompetens saknas för hur man kan och bör arbeta med digital tillgänglighet.
- **”Osynliga” funktionsnedsättningar, som exempelvis NPF-diagnoser och psykiska funktionsnedsättningar.** Här uppger vissa kommuner ett behov av att målgruppen med ”osynliga” funktionsnedsättningar behöver adresseras i högre grad och att samverkan med intresseorganisationerna som representerar de målgrupperna behöver utökas.

- **Arbetsmarknad.** Kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad är ett område som behöver utvecklas i flera kommuner. Därtill behöver samverkan mellan kommuner och myndigheter även utvecklas avseende habilitering och rehabilitering för personer med funktionsnedsättningar.
- **Särskilda boenden, boendeplatser och tillgång till anpassade lokaler.** I vissa kommuner nämns utmaningar kopplade till antalet boendeplatser, att särskilda boenden så som gruppboendestäder och LSS-boenden inte är anpassade utifrån målgruppernas behov, samt att allmänna lokaler inte är tillgängliga för alla invånare i kommunerna.

Till skillnad från kartläggningen år 2018, lyfts utmaningar kopplade till personer med NPF-diagnos som ett område där kommunerna ser flera utmaningar, inte minst vad gäller den förvaltningsövergripande samverkan. Ett län beskriver problematiken på följande sätt:

”Samverkan kring personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) och blandproblematik är utmanande då flera aktörer behöver vara involverade. Det nämndes att ibland blir samverkan kring individen den största utmaningen, att myndigheter och aktörer behöver behålla ett gemensamt helhetsperspektiv samtidigt som de bevarar fokus på individen mitt i samverkan. Det kan vara svårt att få till en bra samverkan och övergång för barn med funktionsnedsättningar när de blir vuxna mellan de olika aktörerna. Individen har samma behov av stöd, men förutsättningarna för att bemöta individens behov förändras och följer andra system, processer, resurser och förutsättningar. ”

I övrigt lyfts de utmaningar som rör exempelvis digitalisering, arbetsmarknad och boenden med mera även i kartläggningen från 2018. Ett särskilt område som lyfts som utmanade i kartläggningen från 2018, men som inte lyfts 2023, berör att förbättra kommunernas upphandlingar utifrån tillgänglighetsrutiner och krav. Varför detta område inte är med 2023 framkommer inte i länsrapporterna.

Skillnader avseende utmaningar mellan stora och små kommuner

På en övergripande nivå lyfter länsstyrelserna att det finns olika utmaningar för större och mindre kommuner att driva det funktionshinderpolitiska arbetet. Små resurser, avsaknad av strategier/samordnare för funktionshinderfrågor samt avsaknad av specifika funktionshinderpolitiska styrdokument eller handlingsplaner är särskilt utmärkande för små kommuner. Dessa faktorer innebär i sin tur svårigheter att driva ett strategiskt och övergripande funktionshinderpolitiskt arbete.

För större kommuner består utmaningarna generellt av att få genomslag för det funktionshinderpolitiska arbetet inom olika förvaltningar/verksamheter. Det finns förvisso, i de flesta fall, styrdokument och handlingsplaner som rör det funktionshinderpolitiska arbetet i majoriteten av de större kommunerna, men utmaningen består i att integrera funktionshinderpolitiskt arbete i det förvaltningsövergripande arbetet och i olika verksamhetsområden. Av länsrapporterna framgår att det dels beror på att olika nämnder prioriterar olika frågor, dels att en större organisation kan innebära färre nära kontaktytor inom de olika förvaltningarna.

Ovanstående utmaningar för såväl mindre som större kommuner kvarstår i mångt och mycket sedan kartläggningen från 2018, framför allt att flera små kommuner saknar funktion/-er som enbart arbetar med funktionsrätt, och att flera större kommuner har svårt att nå ut brett bland olika förvaltningar.

Stöd från länsstyrelsen och MFD

I detta avsnitt beskriver vi vilket stöd som kommuner och regioner har mottagit från länsstyrelserna och MFD, hur stödet har upplevts och vad det har lett till på övergripande nivå, samt vilka behov som finns av stöd framgent.

På övergripande nivå har kommuner och regioner mottagit följande stöd av länsstyrelserna och MFD:

- Kompetenshöjande insatser och utbildningstillfällen
- Konferenser och webinarier
- Träffar med MFDs kommunnätverk
- Informationsmaterial, metodstöd och kurser på MFDs webbsida
- Metod, process- och kunskapsstöd
- I vissa län har länsstyrelserna varit remissinstans vid framtagande av strategiska dokument
- I vissa län har länsstyrelserna anordnat nätverksträffar för chefer, strateger och/eller rådsmedlemmar för erfarenhetsutbyten och kompetensöverföring

Stödet upplevs över lag som givande och relevant. Dock framgår det av flera länsrapporter att det finns skillnader mellan behoven av stöd och vilka typer av stödinsatser som lämpar sig bäst för små, respektive större kommuner. För mindre kommuner nämns till exempel behov av stöd gällande att skapa planer, strategier och styrdokument för funktionshinderpolitiken. För större kommuner nämns till exempel behov av mer samverkan, erfarenhetsutbyten med andra större kommuner med liknande kapacitet, utbildningar om det nationella funktionshinderpolitiska målet samt integrering av barnrättsperspektiv inom funktionshinderområdet.

Flera kommuner och regioner ser stöd i form av erfarenhetsutbyten, kompetenshöjande insatser och att få ta del av omvärldsbevakning som särskilt värdefulla. Därtill lyfts utbildningar och stöd kring områdena kriskommunikation, våld och funktionsnedsättning samt barnrätt och funktionshinder som särskilt uppskattade.

Behov av stöd framåt

Sammanfattningsvis beskriver länsrapporterna att kommuner och regioner har ett fortsatt behov av stöd från länsstyrelserna och MFD framöver. Flera kommuner och regioner ser positivt på att länsstyrelserna och MFD fortsätter vara ”en motor i arbetet” genom att bistå med kunskaps, metod- och processtödande insatser. På en övergripande nivå uppskattas de aktiviteter, nätverksträffar, informationsutskick med mera som länsstyrelser och MFD arrangerar, och majoriteten av kommunerna och regionerna önskar fortsätta ta del av dessa insatser. I en länsrapport beskrivs vilka typer av stödinsatser som tenderar att återkomma, varav de kan mötas inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag:

”Det är tydligt att behoven skiljer sig åt mellan olika aktörer även om det finns vissa saker som återkommer och som i viss mån kan mötas inom ramen för länsstyrelsens uppdrag: behov av fortsatt stöd med nätverk, kompetenshöjande insatser på en övergripande nivå och inom specifika verksamhetsområden i samverkan med andra uppdrag, aktörer och kunskapsmyndigheter.”

Exempel på stödinsatser som regioner och kommuner uppfattar som särskilt effektiva är utbildningar, erfarenhetsutbyten (via webinarier, workshops, konferenser och nätverk), checklistor och förmedling av goda exempel. Behoven av olika stödinsatser beskrivs så här i en av länsrapporterna:

”Vidare nämns ett fortsatt behov av stöd från MFD och Länsstyrelsen i bland annat utbildningsfrågor, checklistor, evidensbaserade metoder för utvecklingen av funktionshinderpolitiken. Önskvärt är att MFD utvecklar checklistor till att bli ännu mer konkreta för verksamheterna att använda sig av.”

Ett annat behov rör stöd i form av uppföljningsbara mål för funktionshinderpolitiken och stöd gällande att skapa systematik kring uppföljning funktionshinderpolitiska mål och indikatorer.

Flera påpekar att erfarenhetsutbytet gärna får ske mellan kommuner med liknande förutsättningar, eftersom de beskrivs vara mer givande. Vidare beskrivs att det är viktigt att nätverk och delning av goda exempel har tydliga syften och avgränsningar för att undvika att de blir tidskrävande och ineffektiva.

I de fall då kommuner och regioner kommit längre i sitt funktionshinderarbete efterfrågas utbildningsstöd i form av regionala nätverk för kunskap- och erfarenhetsutbyte för att kunna fortsätta driva utvecklingen. Mindre kommuner kan behöva mer kunskapsstöd än större kommuner och regioner för att genomföra funktionshinderpolitiska strategier och planer, då detta efterfrågas i högre utsträckning av mindre kommuner än större kommuner.

Flera menar att länsstyrelsens roll som samordnande part är viktig och positiv för arbetet. Att det finns samarbete gällande funktionshinderpolitiken mellan kommun, region och statlig verksamhet i länen uppskattas av majoriteten av kommunerna och regionerna, då det såväl underlättar som skapar förutsättningar för ett enhetligt funktionshinderpolitiskt arbete, där länsstyrelserna även kan användas som ”bollplank” i arbetet.

Framöver ser kommuner och regioner positivt på samarbete med andra kommuner, regioner samt andra aktörer. Till exempel lyfter de att de har behov av samarbete avseende hur funktionshinderpolitiskt arbete kan länkas samman med Agenda 2030 på kommunal och regional nivå, samt behov av samarbete utifrån goda exempel och erfarenhetsutbyten. Det finns även behov av att utöka samverkan med myndigheter, som exempelvis Arbetsförmedlingen.

I kartläggningen från år 2018 efterfrågade flera kommuner och regioner kompetenshöjande insatser från länsstyrelserna och MFD. I länsrapporterna från 2023 efterfrågas förvisso kompetenshöjande insatser inom olika områden, men även ett mer direkt stöd gällande uppföljning av funktionshinderpolitiska mål, strategier och planer. Som nämns ovan efterfrågar de även i högre grad ett stöd avseende hur det funktionshinderpolitiska arbetet kan länkas sammas med Agenda 2030. En kommun beskriver:

”Kommun X upplevde 2018 ett behov av kompetensutveckling samt en högre prioritering av frågan, 2023 önskas mer samverkan och möjlighet att dra nytta av andra kommuners och organisationers arbete.”

Dessa skillnader i behov av stöd mellan 2018 och 2023 kan tyda på att de kompetenshöjande insatser som länsstyrelserna och MFD erbjuder har lett till att den generella kompetensnivån avseende funktionsrätt och funktionshinderpolitiskt arbete har höjts, och att kommunerna och regionerna nu snarare önskar stöd med hur arbetet bör följas upp samt hur det kan knytas till andra kommunövergripande styrdokument.

Slutsatser och reflektioner

I detta avsnitt presenteras de övergripande slutsatserna samt våra reflektioner.

Slutsatser

Målsättningar kring funktionshinderfrågor är relativt vanliga – fler har fått från enskilda planer till övergripande planer/strategier

En klar majoritet har uppgett att de har målsättningar kring funktionshinderfrågor i strategi- eller andra styrdokument. En del har en specifik plan eller strategi för funktionshinderfrågor medan andra har integrerat frågorna i en mer övergripande plan eller strategi kopplat till andra frågor som rör social hållbarhet. Vår kartläggning tyder på att strategier, planer eller andra styrande dokument finns i lägre omfattning i mindre kommuner. En noterbar utvecklingstrend är att flera kommuner och regioner gått från enskilda planer till övergripande planer där flera perspektiv kopplade till social hållbarhet ingår. Att det finns styrdokument med tydliga mål som är väl integrerade i de kommunala och regionala verksamheterna lyfts fram som en tydlig framgångsfaktor i funktionsrättsarbetet.

Uppföljning av det funktionspolitiska arbetet är en utmaning

Ungefär fyra av fem av de som uppgett att de har målsättningar i strategier eller styrdokument följer upp dessa. Vår övergripande bild är att utvecklingen kopplad till uppföljning stått relativt still sedan 2017/2018. Det verkar bero på att det funnits utmaningar i att hitta lämpliga indikatorer såväl som bristande kapacitet för uppföljning. Flera kommuner och regioner beskriver utmaningar kopplade till uppföljning, samt hur och vilka indikatorer man bör ta fram och följa avseende det funktionshinderpolitiska arbetet.

Kunskapsnivån har ökat, däremot är behovet av utbildning fortfarande stort

Kunskapsnivån har ökat sedan 2018, däremot är behovet av utbildning och kunskapsstöd fortsatt stort. Kunskapsstöd som efterfrågas skiljer sig innehållsmässigt från stödet som efterfrågades 2018. 2023 efterfrågas kunskap för att utveckla och implementera funktionshinderperspektivet genom styrning i högre utsträckning än grundläggande kunskap om funktionshinderpolitiken. Brist på kunskap är en utmaning i arbetet, vilket leder till en avsaknad av ett politiskt driv gällande funktionshinderpolitiska frågor såväl som att olika verksamheter/förvaltningar/nämnder inte förstår

hur de kan integrera funktionshinderfrågor i sitt arbete och i olika verksamheter.

Att inhämta kunskap från funktionsrättsrörelsen är vanligt och lyfts som en framgångsfaktor, däremot verkar graden av involvering variera

Graden av involvering genom samråd, främst genom centralt samråd som till exempel funktionshinderråd verkar ha ökat sedan 2017/2018. Fler kommuner och regioner verkar ha insett vikten av att använda råden.

Samverkan med funktionsrättsorganisationer beskrivs som en framgångsfaktor i arbetet. Däremot kan samverkan med funktionsrättsorganisationer även vara en utmaning. En av utmaningarna består i att funktionshinderråden inte involveras tidigt i beslutsprocesser, utan snarare informeras om beslut när de redan är fattade. En annan utmaning är avsaknad av vissa funktionsrättsorganisationer lokalt inom somliga kommuner och regioner och även en bristande återväxt i vissa av organisationerna. Dessa faktorer påverkar representationen av såväl olika funktionsnedsättningar som olika åldersgrupper.

Bristande resurser och politiska prioriteringar är utmaningar i arbetet

En återkommande utmaning är bristande resurser, vilket försvårar ett strategiskt arbete med frågor inom funktionshinderområdet. Det drabbar särskilt mindre kommuner och kan till exempel ta sig uttryck i att de saknar en samordnande/strategisk funktion inom funktionshinderområdet, vilket lyfts som en framgångsfaktor i arbetet. Bristande resurser kan även innebära att det kan finnas en begränsad möjlighet att prioritera utvecklingsarbete och/eller strategiskt arbete avseende funktionshinderpolitiska frågor.

En annan utmaning, som delvis hänger samman med bristande resurser, är att det funktionshinderpolitiska arbetet i vissa kommuner och regioner inte är politiskt prioriterat. Säkerhetspolitik, krisberedskap och brottsbekämpning har kommit högre upp på agendan, vilket kan innebära att funktionspolitiken nedprioriteras. Omvärldsläget, sett till det rådande ekonomiska läget, sätter dessutom hård press på kommuners och regioners budgetar, vilket innebär att flera kommuner och regioner behöver göra tuffare prioriteringar.

Strukturer för samverkan och integrering av det funktionspolitiska arbetet är viktigt

Andra faktorer som pekats ut som både framgångsfaktorer och utmaningar, och som är viktiga i arbetet, är tydliga strukturer för förvaltningsövergripande samverkan och att arbetet integreras i annat arbete kring social hållbarhet. Flera upplever att det är utmanande att arbeta tvärasektoriellt och förvaltningsövergripande samt att perspektivträngsel kan uppstå mellan olika frågor kopplat till social hållbarhet.

En mer strukturerad samverkan ger funktionsrättsfrågorna en bredare förankring både i det strategiska och operativa funktionsrättsarbetet.

Kommunerna och regionerna har fortsatt behov av stöd, ett stöd som måste vara anpassat utifrån förutsättningar

Kommuner och regioner har mottagit stöd i olika former från länsstyrelserna och MFD. Stödet upplevs överlag som bra, men samtidigt finns skillnader mellan behoven av stöd och vilka former av stödinsatser som lämpar sig bäst för små, respektive större kommuner. Det finns ett uttalat behov av framtida stöd, till exempel kunskaps-, metod- och processtöd, från länsstyrelserna och MFD.

Skillnader i förutsättningar mellan mindre och större kommuner

Avslutningsvis kan vi konstatera att det finns skillnader i förutsättningar för mindre och större kommuner att driva ett funktionshinderpolitiskt arbete. Skillnaderna framkommer både sett till nuläge, framgångsfaktorer, utmaningar och behov av stöd.

I mindre kommuner finns utmaningar kring små resurser, avsaknad av strategier/samordnare för funktionshinderfrågor samt avsaknad av specifika funktionshinderpolitiska styrdokument eller handlingsplaner. Dessa faktorer innebär i sin tur svårigheter att driva ett strategiskt och övergripande funktionshinderpolitiskt arbete. För de små kommunerna som saknar en strateg- eller samordnartjänst kan det dessutom vara svårt att ta emot stöd från MFD eller länsstyrelsen.

För större kommuner består utmaningarna generellt i att lyckas få genomslag för det funktionshinderpolitiska arbetet inom olika förvaltningar/verksamheter. Det finns förvisso styrdokument och handlingsplaner som rör det funktionshinderpolitiska arbetet i majoriteten av de större kommunerna, men utmaningen består i att integrera funktionshinderpolitiskt arbete i det förvaltningsövergripande arbetet och i olika verksamheter.

Reflektioner

Avslutningsvis vill vi dela med oss av våra reflektioner kring arbetet med kartläggningen.

Hur implementeras strategier och ambitioner i praktiken?

En reflektion rör hur strategier och ambitioner implementeras i praktiken. Vi kunde till exempel konstatera att 65 procent av kommunerna och 82 procent av regionerna har målsättningar i en strategi eller ett styrdokument som används för att systematisera arbetet med funktionshinderfrågor i kommunen. Men det är svårt att dra några säkra slutsatser kring om och i så fall hur dessa omsätts i verksamheternas arbete, baserat på underlaget.

Det finns varierande grad av tydlighet och ansvarsutkrävande i de olika dokumenten och skillnader avseende i vilken utsträckning de implementeras, vilket kan leda till skillnader i utfall i praktiken. En specifik strategi eller plan inom funktionshinderområdet behöver således inte nödvändigtvis bidra till en förändring för målgrupperna.

En annan aspekt är funktionshindersrådets funktion och huruvida det i praktiken finns möjlighet att påverka den lokala funktionshinderspolitiken. I princip samtliga kommuner och regioner uppger att de hämtar in kunskap genom centralt samråd med funktionsrättsorganisationer. Däremot verkar graden av involvering variera – i vissa fall rör det sig snarare om information och kommunikation från kommunen än ett forum för dialog, där funktionsrättsorganisationerna faktiskt kan påverka.

Dessa två aspekter exemplifierar att det i många fall finns en problematisk diskrepans mellan å ena sidan strategi och ambition, å andra sidan det faktiska utfallet i praktiken.

Perspektivträngsel eller perspektivgemenskap?

En intressant aspekt gäller perspektivträngsel kontra perspektivgemenskap. Vi har kunnat konstatera att det verkar ske en utveckling mot att allt fler integrerar frågan.

Vilket är egentligen det bästa sättet att strukturera och driva arbetet på? Är det att ha specifika handlingsplaner för det funktionshinderpolitiska arbetet eller är det bättre att ha planer som inkluderar alla målgrupper ur ett socialt hållbarhetsperspektiv? I flera rapporter framkommer att funktionshinderarbetet får större genomslag när det kopplas ihop med annat arbete inom social hållbarhet som prioriteras i kommuner och regioner. För de mindre kommunerna med mindre resurser beskrivs det även vara nödvändigt på grund av mer begränsade resurser.

Det finns oro kring att arbete som rör exempelvis jämställdhet eller barnrätt prioriteras på bekostnad av funktionsrättsfrågorna. En annan risk som lyfts med övergripande strategier är att de inte bryts ned eller tydliggör hur perspektiven ska integreras på verksamhetsnivå. Här ser vi att det är viktigt att följa utvecklingen, fånga in för- och nackdelar och identifiera goda exempel på hur funktionsrätt integreras med andra rättighetsperspektiv.

Prioriterade stödbehov

I länsrapporterna har länsstyrelserna beskrivit vilka stödbehov kommunerna och regionerna har. De stödbehov som vi ser att kommunerna och regionerna är i behov av framåt, baserat på de utmaningar och framgångsfaktorer som beskrivits, är:

- Stöd kopplat till uppföljning och statistik – flera (framför allt större kommuner) har planer och mål, men hur dessa ska följas upp är för många fortfarande utmanade. Därför ser vi att ett eventuellt fortsatt stöd bör fokusera på uppföljning och indikatorer.

- Processtöd till kommuner hur de kan nyttja och samverka med funktionsrättsråden, samt vad vinsterna kan bli – fortsätta arbeta med erfarenhetsutbyten och spridning av goda exempel (beskrivs vara värdefullt för flera kommuner).
- Utbildningsinsatser kring tvärssektoriellt arbete – och hur man kan och bör arbeta med flera rättighetsperspektiv. Flera kommuner och regioner upplever att det är utmanande att arbeta tvärssektoriellt och förvaltningsövergripande. Därför ser vi att framtida stödinsatser bör adressera dessa frågor.
- Stöd behöver även anpassas utifrån mottagarkapacitet (se avsnitt nedan).
- Ett antal arbetsområden har framkommit som särskilt utmanande (se avsnitt om utmaningar), vilket vi ser kan vara teman på utbildningar framåt: **Digital tillgänglighet** (nya digitala hjälpmedel och funktioner), utbildningar med fokus på kunskap och samordning kring personer med **NPF- och andra ”osynliga” funktionsnedsättningar**, till exempel psykisk ohälsa (ofta i kombination med NPF) och utbildningar och stöd kopplade till **arbetsmarknad**.

Skillnad i mottagarkapacitet och behov av stöd i kommunerna

Kartläggningen visar på att det finns skillnader mellan kommuners förutsättningar att genomföra arbetet med funktionshinderpolitiken. Stora och små kommuner har stora skillnader i förutsättningar. Skillnaderna består även i vilken typ av stöd från länsstyrelserna och MFD som kommunerna har behövt, men även vilken förmåga man har att ta till sig stödet.

För de små kommunerna som saknar en strateg- eller samordnartjänst kan det vara svårt att överhuvudtaget ta emot stöd, till exempel delta på olika insatser som länsstyrelserna anordnat. Då kan det vara utmanande att nå resultat. I dessa kommuner skulle stödet troligtvis ha begränsad effekt (oavsett vilket stöd som erbjuds), eftersom det finns begränsad mottagarkapacitet.

I medelstora och stora kommuner verkar mottagarkapacitet generellt finnas men behovet av stöd kan skilja sig åt. Stora kommuner som har kommit långt i arbetet verkar föredra stöd kring erfarenhetsutbyte med liknande kommuner. Medelstora kommunerna som har mottagarkapacitet kan både ta emot stöd och verkar ha ett större behov av stöd jämfört med större kommuner, exempelvis kring utbildning, stöd i strategier med mera.

Sammanfattningsvis ser vi att det är viktigt att ha med sig dessa aspekter framgent. När stödinsatser planeras är det värdefullt att reflektera både kring förutsättningar, som till exempel mottagarkapacitet och kommunernas olika behov.

Bilaga 1 – Jämförelse av MFD:s enkät

Utveckling av arbetet sedan 2017

Eftersom frågorna i MFD:s enkät är formulerade olika går det inte helt att bedöma utvecklingen av arbetet sedan 2017. Länsstyrelserna har uppmanats att jämföra frågorna mellan åren. Svaren från enkäten presenteras i tabellen nedan.

Tabell 1. Jämförelse mellan svar från enkäten 2017 och 2022. Antal svar på fråga anges inom parentes.

Tema	2017	2022
<i>Styrande dokument</i>	94 procent av de svarande kommunerna och landstingen har i något av sina styrdokument skrivningar som anger att det ska finnas ett funktionshindersperspektiv i kommunens verksamhet (201).	66 procent av de svarande kommunerna och regionerna har målsättningar i en strategi eller styrdokument som de använder för att systematisera arbetet med funktionshinderfrågor i kommunen (201).
<i>Mätbara mål/indikatorer/uppföljning</i>	41 procent av kommunerna och landstingen har mätbara mål för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning (200).	83 procent av de kommunerna och regionerna som angett att de har målsättningar anger att de följer upp sina målsättningar (131). 25 procent anger att de har indikatorer för hur kommunens olika verksamhetsområden bidrar till måluppfyllelse till det funktionshinderpolitiska målet (196).
<i>Samråd</i>	Alla svarande kommuner utom en och alla svarande landsting anger att de samråder med funktionshindersrörelsens organisationer i arbetet med att förbättra tillgängligheten i kommunens verksamhet (201).	87 procent av de svarande kommunerna och regionerna anger att dialog och inhämtning av kunskap från personer med funktionsnedsättning sker genom ett centralt samråd med funktionshindersorganisationer. 50 procent anger att det sker genom löpande kontakter med enskilda. 49 procent anger att det sker via verksamhetsnära samråd, 44 procent anger att det sker via riktade dialoger och fokusgrupper och 39 procent anger enkät/intervjuundersökningar (202, valda alternativ: 570).

Eftersom frågorna i enkäten är formulerade på olika vis går det inte att bedöma huruvida det är fler kommuner respektive regioner som har **strategier/planer** för sitt arbete inom funktionshinderspolitiken 2022 jämfört med 2017 genom att jämföra enkätsvaren. I enkäten 2017 ställdes frågan om det finns skrivningar i övergripande styrdokument som anger att

det ska finnas ett funktionshindersperspektiv i verksamheten. I 2022 års enkät är frågan ställd annorlunda, om kommunen har målsättningar i strategi eller styrdokument som används för att systematisera arbetet med funktionshinderfrågor. Skrivningar och perspektiv har alltså skiftat mot målsättningar och användning för systematiskt arbete. Jämförs dessa frågor ser det ut som att färre har funktionshindersperspektiv/frågor i sina styrande dokument (från 94 procent till 66 procent).

Huruvida det är fler kommuner och regioner som **följer upp sina strategier** och planer 2022 jämfört med 2017 är även svårt att bedöma från enkätsvaren eftersom frågorna är formulerade på olika vis. 2017 uppgav 41 procent av kommunerna och regionerna att de har mätbara mål för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Frågan handlar alltså om man har mätbara mål snarare än om man följer upp dem.

År 2022 fokuserar frågorna mer på om det sker uppföljning av de målsättningarna man har eller om det finns indikatorer för hur kommunens olika verksamhetsområden bidrar till måluppfyllelse till det funktionshinderpolitiska målet. 83 procent av de kommunerna och regionerna som angav att de har målsättningar anger att de följer upp sina målsättningar.

Det är även svårt att bedöma om det finns en **ökad involvering** av funktionsrättsrörelsen genom samråd år 2022 jämfört med 2017 baserat på enkätsvaren, eftersom frågorna och svarsalternativen är olika formulerade. 2017 uppgav samtliga svarande regioner och alla kommuner utom en att de samråder med funktionshindersrörelsens organisationer i arbetet med att förbättra tillgängligheten i regionens/kommunens verksamhet. Frågan i enkäten 2022 ställdes inte på samma sätt, det vill säga om kommunerna och regionerna samråder med funktionshindersrörelsen, utan hur kunskap inhämtas från personer med funktionsnedsättning. I högst utsträckning (uppgavs av 87 procent) sker inhämtning av kunskap från personer med funktionsnedsättning genom centralt samråd med funktionsrättsorganisationer. På så vis är det svårt att genom enkäten bedöma en utveckling gällande användande av samråd.

Bilaga 2 – Metod för länsrapporterna

Samtliga län har använt MFDs enkät för uppföljning av kommuner och regioner. År 2017 svarade 182 av 290 kommuner och 19 av 21 landsting på enkäten. År 2022 svarade 191 av 290 kommuner och 17 av 21 regioner på enkäten. Det är således fler kommuner men färre regioner som svarat 2022 än 2017. Antal svarande per kommun eller region skiljer sig mellan frågorna med hänsyn till internt bortfall per fråga och om frågan är villkorad.

Länsstyrelserna har i nästa steg genomfört intervjuer med kommuner och regioner. Urvalet av kommuner för intervjuer skulle ske utefter följande metod:

Alternativ A: Gör intervjuer med samma kommuner som deltog i 2018 års kartläggning för att kunna jämföra vad som har hänt de senaste åren.

Alternativ B: Om alternativ A inte är möjligt, gör ett urval av kommuner utifrån MFDs enkät med representation från respektive grupp:

- Grupp 1: Kommuner/region som svarat och bekräftat att någon form av strategiskt arbete finns.
- Grupp 2: Kommuner/region som svarat men inte har något strategiskt eller identifierat arbetsområde.
- Grupp 3: Ej svarat på enkäten och vi vet därmed inget om kommunens/regionens arbete.

Nio länsstyrelser har genomfört intervjuerna utefter alternativ A. Fem länsstyrelser har genomfört intervjuerna utefter alternativ B. Resterande sju länsstyrelser har antingen kombinerat alternativ A och B eller inte preciserat deras urval av intervjuobjekt.



Länstyrelserna

www.lansstyrelsen.se