

HSO Stockholms stad

Handikappföreningarnas samarbetsorgan i Stockholms stad
– 31 föreningar i samverkan

2018-03-01

KF/KS kansli
Stadshuset
105 35 Stockholm

Socialroteln
RVI-remissvar.SLK@stockholm.se

Yttrande över remiss om Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023, KS Dnr 171-1831/2016

Handikappföreningarnas samarbetsorgan (HSO) i Stockholms stad är en paraplyorganisation för funktionshindersonsorganisationer verksamma inom staden. Vi verkar bl.a. för att stärka våra medlemsföreningars arbete för mänskliga rättigheter, full delaktighet och jämlikhet på alla områden i samhället. Vi representerar 31 föreningar med sammanlagt drygt 30 000 enskilda medlemmar inom ett brett spektrum av funktionsnedsättningar.

Våra utgångspunkter

Vi framförde i slutet av 2015 i en skrivelse adresserad till kansliet för rättigheter och demokratiutveckling att ett reviderat delaktighetsprogram måste ha tydliga målsättningar utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) samt tydliga mål och mätbara indikatorer som nämnder och styrelser skulle kunna följa upp och formulera aktiviteter utifrån samt att det bör få en tydligare roll i stadens styrning. Vi ville också att förnyelsearbetet av det gamla programmet skulle påbörjas i god tid och att funktionshinderrörelsen skulle få möjlighet att påverka det nya programmets utformning.

Under 2016 begärde vi att staden i god tid innan det reviderade programmet antas skulle genomföra en utredning om funktionshinderrådens organisering och arbetssätt. Råden måste ges bättre förutsättningar att fullfölja sina uppdrag enligt instruktionerna och i det viktiga arbetet då nämnder/bolagsstyrelser tillsammans med råden ska ta fram programmets indikatorer och aktiviteter. Staden har fram till nu inte hörsammat vår begäran.

Inför utvärderingen av det gällande programmet framförde vi att det borde analyseras ur ett rättighetsperspektiv samt hur programmets placering i stadens budget har påverkat dess genomslag. Tyvärr beaktade staden inget av detta i sitt uppdrag till Ramböll. Enligt vår uppfattning hade en fördjupad analys skapat bättre förutsättningar att få ett tydligare och mer strukturerat rättighets- och medborgarperspektiv i det aktuella förslaget.

Vi hade gärna sett att vi hade fått vara delaktiga i revideringsprocessen på ett mer aktivt sätt än genom de tre inledande möten som ägde rum i referensgruppen plus möjligheten till dialog med stadens funktionshindersombudsman. Referensgruppsmötena hölls dessutom i lokaler som inte var tillgängliga för våra representanter, vilket försvårat vårt samarbete med staden.

I referensgruppsarbetet framförde vi bl.a. att stadens statistik bättre måste fånga in personer med funktionsnedsättning, att bakgrundsvariabeln funktionsnedsättning behöver finnas med i stadens undersökningar och analyser samt att staden i sitt arbete för ett mer tillgängligt och jämlikt kultur- och föreningsliv behöver ställa tillgänglighetskrav i bidragsgivningen.

Vidare framförde vi att stadens ansvar för att garantera att ingen diskriminering på grund av funktionsnedsättning sker i dess verksamheter formuleras i ett inledande mål samt att bristande tillgänglighet ska ses i en diskrimineringskontext, något som inte har beaktats i förslaget i den grad vi hade önskat.

Vi instämmer i Myndigheten för delaktighets konstaterande att funktionshinder utgör en strukturell diskriminering av många personer med funktionsnedsättning, vilket manifesterar sig i ojämlika levnadsvillkor och bristande delaktighet. Vi kan konstatera att programmet inte använder begreppet strukturell diskriminering och därmed inte tydliggör orsakerna bakom de stora skillnader i levnadsvillkor som våra grupper lever under.

Vi är positiva till att programmet anger att stadens nämnder och bolagsstyrelser ska använda ett funktionshindersperspektiv. Vi anser att arbetet med ett funktionshindersperspektiv kan jämföras med jämställdhetsintegrering; en metod för att motverka och arbeta bort den maktordning som är byggd utifrån kön/genus. På samma sätt anser vi att ett funktionshindersperspektiv handlar om att motverka den funktionsmaktsordning som genomsyrar vårt samhälle och som bygger på exkluderande normer om funktionalitet.

Vi vet av erfarenhet att funktionshindersperspektivet behöver beaktas systematiskt för att inte gruppen personer med funktionsnedsättning ska osynliggöras; ett perspektiv som vi under lång tid efterlyst men alltför ofta sett att staden inte haft med i sitt stadsövergripande arbete. Det har varit särskilt bekymmersamt när det saknats i Hållbarhetskommisionens arbete och i de rapporter som tagits fram på uppdrag av kommissionen och som utgjort en grund för stadens prioriteringar genom integrering av kommissionens analyser och förslag på åtgärder i stadens budgetprocess.

Våra synpunkter på programmets innehåll

Vi är mycket positiva till att staden nu ska anta ett reviderat program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Vi anser dock att förslaget brister i vissa väsentliga delar. Nedan följer våra synpunkter. I egenskap av paraplyorganisation har vi valt

att koncentrera dessa utifrån de delar vi ser skulle kunna utvecklas och göra programmet tydligare främst ur ett rättighets- och medborgarperspektiv. Vi har anlitat Emerga Research and Consulting för att bistå oss i vårt arbete med remissyttrandet.

I bilagan lämnar vi ett förslag på hur programmet skulle kunna formuleras utifrån ett tydligare rättighetsfokus. De stycken där ändringar föreslås är markerade med grått.

Utgångspunkter för programmet

Ett rättighetsbaserat program

Under rubriken ”Utgångspunkter för programmet” skrivs att programmet är rättighetsbaserat. Även i tjänsteutlåtandet anges att programmet utgår från ett rättighetsbaserat arbetssätt. Vi saknar en definition av vad staden menar med dessa begrepp.

Det finns ett antal internationella metoder utvecklade för att systematiskt använda sig av ett människorättsperspektiv och därigenom arbeta rättighetsbaserat¹. Vi anser att innebörden av det rättighetsbaserade arbetet bör definieras mer utförligt än genom programmets övergripande mål som är att alla människor, oavsett funktionsförmåga, ska ges möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Rättighetsperspektivet tydliggör individens rättigheter gentemot staden och det bör därför tydliggöras i programmet att de rättigheter som formuleras står att uppfyllas och ansvaras för av staden.

Den rättighetsbaserade utgångspunkten skulle kunna bli synligare på ett flertal sätt i programmet genom att:

- låta den rättighetsbaserade utgångspunkten bli synlig i varje fokusområde
- göra skillnad i språkbruk
- tala om rättighetsbärare och skyldighetsbärare
- definiera icke-diskriminering.

Nu hänvisas i slutet av respektive fokusområde till artiklar i CRPD. Genom att istället inleda varje fokusområde med respektive rättigheter som står i fokus undviks att rättighetsperspektivet går förlorat. Den valda utgångspunkten genomsyrar då programmet ner på varje enskilt fokusområde och förhoppningsvis ner på verksamhetsnivå. Detta har exempelvis formulerats tydligt i fokusområde 5.1 där det inledningsvis står: ”Att uppnå bästa möjliga hälsa utifrån sina egna förutsättningar är en rättighet för alla oavsett funktionsförmåga”, och efterföljande formuleringar tummar inte på vad som krävs från stadens håll för att arbeta för denna rättighet.

I fokusområde 2.1 är rättighetsperspektivet inte lika tydligt som i jämförda fokusområde 5.1. Rättighetsperspektivet går att tydliggöra genom att fastställa att alla elever har rätt till utbildning på jämlika villkor oavsett funktionsförmåga, vilket innebär att utbildningsmiljöerna ska vara utformade för att tillgodose denna rättighet. I ett rättighetsperspektiv innebär det att

¹ Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (2010) *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter: slutbetänkande*. s. 121 ff. Stockholm: Fritze. tillgänglig på: www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2010/10/sou-201070/

befintliga skolmiljöer måste åtgärdas för att vara tillgängliga för alla elever för att inte diskriminera personer med funktionsnedsättning.

Ett annat exempel på när rättighetsperspektivet och icke-diskriminering bör vara synligare är första stycket på sidan 9. Skrivningen i programmet har inte längre ett rättighetsperspektiv då argumentationen rör hur samhället i stort kan dra nytta av lösningar som är ämnade att möta rättighetsbärare med funktionsnedsättningar. Detta är förvisso sant, men ur ett rättighetsperspektiv och med icke-diskriminering i åtanke är åtgärder nödvändiga oavsett om fler personer än målgruppen kommer att dra nytta av det eller inte.

Skrivningen bör alltså utgå från rätten att inte bli diskriminerad på någon grund, och i detta program särskilt diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning. Formuleringen skulle kunna lyda: ”Åtgärder för att öka tillgängligheten är en förutsättning för icke-diskrimineringsarbetet.” Om efterföljande lydelse om hållbar utveckling och nytta för andra än den primära målgruppen ska stå med bör det vara tydligt att det är sekundärt för programmet.

Icke-diskriminering

Icke-diskriminering är en grundläggande princip för arbete med mänskliga rättigheter och ett rättighetsbaserat arbete. Med tanke på den strukturella diskriminering som drabbar personer med funktionsnedsättning bör det vara tydligare hur staden hanterar diskriminering, och följer detta genom stadsövergripande indikatorer.

Vi skulle vilja ha en tydligare koppling till artikel 4 i CRPD som bl.a. fastställer att det offentliga måste garantera det stöd och den service som personer med funktionsnedsättning behöver för att kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter och därför ska vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att avskaffa diskriminering på grund av funktionsnedsättning.

Indikatorer för detta skulle kunna vara t.ex.

- Andel av Stockholms stads verksamheter som har uppföljningssystem som kontrollerar om personer med funktionsnedsättning har tillgång till skydd, stöd och/eller service som behövs för att de ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter på samma villkor som andra.
- Andel av Stockholms stads verksamheter som kontrollerar om deras arbete (bl.a. bemötande) upplevs som diskriminerande.
- Andel av verksamhetsplaner inom staden som tydligt inkluderar personer med funktionsnedsättning och specifikt arbete som ska göras för att säkra tillgänglighet och garantera icke-diskriminering för denna grupp inom deras specifika verksamhet.

Bristande tillgänglighet ingår sedan 2015 som en form av diskriminering i diskrimineringslagen. I Hållbarhetskommissionens rapport ”Att synliggöra det omedvetna” konstateras att för att förebygga diskriminering i Stockholms stad behöver kunskapen om både juridisk och upplevd diskriminering inom staden utvecklas. Där konstateras också att för

att staden ska kunna leva upp till det nya förstärkta regelverket på området kommer man behöva lägga ökat fokus på denna fråga.

Samma rapport tar också upp att uppföljningen av stadens arbete med tillgänglighet behöver utvecklas och att ett samlat grepp om uppföljningen av stadens arbete med tillgänglighet behöver tas. Tillgängligheten vid stadens befintliga och projekterade fysiska lokaler samt i den offentliga miljön bör följas upp, liksom i vilken utsträckning personer med funktionsnedsättning får det stöd de har rätt till, till exempel i skolan. Rekommendationen i rapporten är att uppföljningen bör samordnas med stadens program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Detta anser vi är en nödvändighet då tillgänglighet i dess fulla komplexitet är en förutsättning för att personer med funktionsnedsättning ska kunna vara delaktiga på lika villkor i samhällslivet – personer som finns inom alla målgrupper staden genom sina olika verksamheter vänder sig till.

I programmet anges att enkelt avhjälpta hinder ska åtgärdas men vi saknar ett förtydligande om stadens tillsynsansvar över att reglerna följs av övriga fastighetsägare och näringsidkare i Stockholms stad. Med tanke på mängden hinder som fortfarande återstår att åtgärda tror vi att staden behöver utöva en mer aktiv tillsyn som signalerar att man kräver att reglerna efterlevs.

År 2016 inkluderades för första gången frågor om upplevelser av diskriminering i stadens brukarundersökningar inom bl.a. socialnämndens verksamheter funktionsnedsättning och socialpsykiatri. Andelen svarande som upplevt diskriminering varierade mellan 1 och 30 procent beroende på verksamhet. Högst andel återfanns hos gruppboende inom socialpsykiatrin, där 30 procent uppgav att de blivit diskriminerade och funktionsnedsättning uppgavs vara den vanligaste diskrimineringsgrunden. Tyvärr fångar dessa undersökningar endast upp förekomsten av upplevd diskriminering hos en mindre grupp av personer med funktionsnedsättning. Vi anser att det är av vikt att staden utvecklar och undersöker fler områden för att få en mer heltäckande bild om och på vilka sätt personer med funktionsnedsättning upplever sig bli diskriminerade utifrån aspekter som t.ex. bristande tillgänglighet, bristande tillgång till likvärdig utbildning eller diskriminerande bemötande. Detta skulle kommunstyrelsen kunna prioritera i sin uppföljning av programmet.

En mer representativ förvaltning där personer med funktionsnedsättning utgör en självklar del av stadens medarbetare skulle också förebygga diskriminering och bättre återspegla stadens befolkning.

Indikatorer

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD-kommittén) har bl.a. kritiserat Sverige för att det på den kommunala nivån saknas indikatorer för hur konventionen tillämpas. De indikatorer som nämnder och bolagsstyrelser ska ta fram kommer att vara centrala för hur stadens verksamheter tar sig an och arbetar utifrån programmet och för analyser om hur CRPD efterlevs i Stockholms stad. Eftersom många vaga ord används i programmet, t.ex. ”öka”, ”stärka”, ”underlätta”, är det desto viktigare att indikatorerna blir tydliga.

De i programmet föreslagna indikatorerna är till stor del resultatindikatorer som fokuserar på att mäta individers åtnjutande av rättigheter, upplevd diskriminering eller behov av särskilt stöd. Eftersom förutsättningar för goda resultat ges i den omgivande miljön borde man i programmet kunna mäta om staden gett nödvändiga förutsättningar för god kvalitet och önskat resultat. Därför anser vi att programmet ska uppmana respektive nämnder och bolagsstyrelser att även ta fram struktur- och processindikatorer.

Vi har i vårt alternativa program lämnat förslag på indikatorer för respektive fokusområde. Dessa tillägg är markerade med grått.

Avslutning

Vår förhoppning är att det reviderade programmet ger kommunstyrelsen samt stadens nämnder och bolagsstyrelser ett mer effektivt verktyg att arbeta utifrån så att Stockholms stad kan förbättra levnadsvillkoren och delaktigheten för personer med funktionsnedsättning.

För att få ökat genomslag anser vi att ett så viktigt övergripande styrdokument för alla nämnder och bolagsstyrelser ska ha en central placering i stadens budget.

Eftersom respektive nämnd och styrelse ska redovisa enskilda aktiviteter och indikatorer utifrån relevanta fokusområden ser vi svårigheter i att kunna få en samlad bild av programmets avtryck. Vi anser att kommunstyrelsens ansvar kopplat till uppföljningen av programmet fortfarande skulle behöva tydliggöras.

Vi hoppas att staden prioriterar implementeringen av programmet och avsätter de resurser som krävs för nödvändiga utbildningsinsatser och metodutveckling.

Avslutningsvis anser vi att programmet borde följa den namnstruktur som staden valt för sina övriga program. Vårt förslag är att det ska heta Program för icke-diskriminering, tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023.

Med vänlig hälsning

<i>Lena Huss</i>	<i>Håkan Jarmar</i>	<i>Wanda Scherdin</i>	<i>Ewa Ström</i>
Ordförande	Vice ordförande	Verksamhetschef	Ansvarig fh-råden