

Thomas Hugaas Molden, Jan Tøssebro og Christian
Wendelborg

Bruk av statistiske indikatorer i rapportering til CRPD

NTNU Samfunnsforskning
Mangfold og inkludering



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Mangfold og inkludering

November 2016

ISBN 978-82-7570-478-6 (web)

Forord

Norge ga i 2007 sin støtte til FNs konvensjon for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). En ratifisering av konvensjonen ble gjort i juni 2013. Dette innebærer at Norge forplikter seg til å føre en politikk i samsvar med konvensjonens artikler. Ratifikasjon av konvensjonen gir også en forpliktelse til å samle inn informasjon, herunder statistikk og forskningsdata, som gjør det mulig å vurdere oppfølgingen av konvensjonen. I tråd med konvensjonen skal en også avlegge jevnlige rapporter til FN om gjennomføringen av konvensjonen.

Den første rapporten på CRPD fra Norge ble levert til FN i juli 2015. I tillegg ble to skyggerapporter levert, en fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og en fra sivilt samfunn i Norge (i regi av FFO). Disse alternative rapportene er også en del av FNs system for oppfølging av konvensjonen. Etter første rapportering til FN ble det reist kritikk blant annet på usystematisk og manglende bruk av dokumentasjon, forskning og statistikk om funksjonshemmedes situasjon for å belyse implementeringen av konvensjonen.

Utgangspunktet for denne rapporten er denne kritikken og grunnlaget for bruk av statistikk i Norges rapportering på konvensjonen (CRPD). På bakgrunn av dette har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) tatt initiativ til en gjennomgang av bruken av statistikk i Norges rapport, og hvordan dette kan gjøres bedre til senere rapporteringer. NTNU Samfunnsforskning har utført oppdraget, og arbeidet har primært vært styrt av formålet om (1) å se på hva som fins av relevant statistikkgrunnlag for rapportering på konvensjonen, samt (2) vurdere relevant tilgjengelig statistikk, (3) redegjøre for hvor det er behov for å utvikle ny statistikk og (4) peke på statistikk og indikatorer som kan brukes for videre rapportering til FN. Prosjektet er utført i perioden juni til november 2016.

Vi vil takke Eli Knøsen i Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og advokat Else McClimans på vegne av Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) for nyttige bidrag og innspill underveis i arbeidet. Vi ønsker også å takke Bufdir for oppdraget og finansieringen, og for diskusjoner og innspill underveis.

Trondheim november 2016

Jan Tøssebro
prosjektleder

Innhold

Forord.....	iii
1. Innledning.....	1
1.1 Nærmere om bakgrunnen	1
1.2 Oppdraget	2
1.3 Gangen i rapporten	3
2. Norges rapport: Bruk av statistikk og forskning	5
2.1 Kravene til rapportering.....	5
2.2 Statistikk og dokumentasjon i Norges første rapport	6
2.3 Andre lands rapporter	8
2.4 Norges rapporter på andre diskrimineringsgrunnlag	10
2.5 Oppsummering	11
3. Tilgjengelig norsk statistikk og kunnskaps- og statistikk mangler.....	12
3.1 Registerdata	13
3.2 Spørreskjemaundersøkelser	16
3.3 Sivile og politiske rettigheter	18
3.4 Sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter	31
3.5 Oppsummering	45
4. Forslag til statistikk og indikatorer	47
4.1 Om valg av indikatorer	47
4.2 Hva kan indikatorene fortelle oss?	48
4.3 Danmarks gullindikatorer	49
4.4 Storbritannias indikatorrapport på CRPD.....	50
4.5 SSBs indikatorsett for levekår og likestilling	52
4.6 Forslag til indikatorer og indikatorsett	53
4.7 Veien videre.....	66
4.8 Noen anbefalinger.....	68
Referanser.....	73

1. Innledning

Denne rapporten handler om en avgrenset del av Norges oppfølging av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), nærmere bestemt det som handler om rapportering og bruk av statistikk. Det ligger i konvensjonens bestemmelser at alle stater skal avlegge en første rapport om gjennomføringen to år etter ratifisering, og deretter hvert fjerde år. Norges første rapport ble levert i juli 2015, og møtte betydelig kritikk på hjemmebane. Kritikken hadde mange fasetter, men et sentralt punkt var "Svakheter i dokumentasjon, forskning og statistikk om funksjonshemmede og funksjonshemmedes levekår" (FFO 2015, s. 8). Dette har to sider, dels at en i Norge vet for lite om situasjonen for funksjonshemmede på områder konvensjonen dekker, og dels at Norges rapport handler for mye om hva staten gjør og for lite om hvordan det virker i hverdagen til funksjonshemmede.

På bakgrunn av denne kritikken har Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) tatt initiativ til en gjennomgang av bruken av statistikk i Norges rapport og hvordan dette kan gjøres bedre til neste rapportering. NTNU Samfunnsforskning har gjennomført dette arbeidet på oppdrag fra Bufdir og presenterer sine funn og anbefalinger i denne rapporten.

1.1 Nærmere om bakgrunnen

Norge ratifiserte FNs konvensjon for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i juni 2013. Ratifikasjon innebærer å forplikte seg til å føre en politikk i samsvar med konvensjonens artikler. Norge var relativt raskt ute med å støtte konvensjonen i form av å signere den, i 2007 (konvensjonen ble lagt fram senhøstes 2006), men det tok lang tid før en påtok seg de forpliktelsene en ratifikasjon innebærer - sju år. Den lange tiden kan virke underlig, dels fordi Norge gjerne er raskere ute med ratifikasjon av menneskerettinstrumenter og dels fordi konvensjonen i liten grad innfører nye rettigheter, men er snarere en konkretisering av hva menneskerettighetene betyr når det gjelder funksjonshemmede. Forklaringen skal være at norsk vergemålslovgivning ikke var i pakt med konvensjonens artikkel 12 og at det tok lang tid å endre denne lovgivningen fordi den griper inn i svært mange andre lover (Prop. 106 S, 2011-2012).¹

Ratifikasjon av konvensjonen gjør også at en forplikter seg til å samle inn informasjon, herunder statistikk og forskningsdata, som gjør det mulig å vurdere oppfølgingen av konvensjonen. Dette følger av konvensjonens artikkel 31. Videre skal en, etter artikkel 35,

¹ Det er også uenighet om hvorvidt den nye lovgivningen tilfredsstillende konvensjonens føringer, men det er ikke tema for denne rapporten. Se også NOU 2016: 17 *På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*.

avlegge rapporter om gjennomføringen til FNs "Committee on the Rights of Persons with Disabilities". Den første rapporten skal leveres etter to år, og deretter en ny minst hvert fjerde år.

Norge leverte sin første rapport i juli 2015, slik det etter retningslinjene skal være. I løpet av høsten kom to supplerende eller alternative rapporter, en fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og en fra funksjonshemmetes organisasjoner. Disse alternative rapportene er også en del av FNs system for oppfølging av konvensjonen. I artikkel 33 heter det at alle stater som ratifiserer skal oppnevne en uavhengig "mekanisme" og involvere det sivile samfunn, i praksis funksjonshemmetes organisasjoner. LDO er den uavhengige instansen i Norge, mens Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) har koordinert arbeidet med rapporten fra det sivile samfunn.

Begge rapportene er kritiske til både Norges oppfølging av konvensjonen, kunnskapsgrunnlaget og til Norges rapport, og det er de siste to forholdene som er tema i denne rapporten. Et viktig element i kritikken er som nevnt vesentlige mangler i statistikk og dokumentasjon, noe som både berører rapporteringen etter artikkel 35 og oppfyllelsen av artikkel 31. Sistnevnte handler nettopp om forpliktelsen til å samle inn statistikk og forskningsdata som gjør det mulig å vurdere oppfølgingen av konvensjonen. Kritikken om mangler i statistikk og dokumentasjon er dels av overordnet karakter – at kunnskapsgrunnlaget er for svakt og at Norges rapport i for liten grad bygger på dokumentert kunnskap om funksjonshemmetes levekår og situasjon. I begge de alternative rapportene anses disse manglene som så sentrale at de løftes fram i deres oppsummerende merknader. LDO vier et kapittel til tematikken (kapittel 2), mens rapporten fra funksjonshemmetes organisasjoner lister dokumentert kunnskap som en av fire grunnleggende mangler. Rapporten fra funksjonshemmetes organisasjoner tar i tillegg opp mangler ved statistikk og kunnskap på en rekke enkeltområder, som tvangsbruk, virkninger av Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, overgrep, levekår, diskriminering i arbeidslivet med mer.

De kritiske rapportene fra LDO og funksjonshemmetes organisasjoner er en vesentlig del av bakgrunnen for vårt arbeid. Vi vil imidlertid ikke gå inn på alle punktene der de savner kunnskap eller dokumentasjon, men snarere gjøre en uavhengig vurdering av hva som karakteriserer statistikkbruken i Norges rapport, eventuelle mangler ved både rapporteringen og kunnskapsgrunnlaget, og hva som kan gjøres for å forbedre statistikkbruken fram til neste rapportering i 2019.

1.2 Oppdraget

Vår oppgave er presisert i fire punkt i Bufdirs beskrivelse av hva de ønsker utredet:

1. Å redegjøre for i hvilken grad statistikkgrunnlaget i Norges rapport gir et godt grunnlag for å kunne vurdere Norges etterlevelse av CRPD.

2. Å gjøre vurderinger av tilgjengelig, relevant statistikk: hva som finnes og hva som kan brukes for å gjøre rapporteringen bedre.
3. Å redegjøre for kunnskaps- og statistikk mangler: hvor er det behov for å utvikle ny statistikk og hvordan det kan framskaffes.
4. Å utarbeide forslag til et utvalg av statistikk og indikatorer som kan følges over tid for å gi meningsfylt informasjon om etterlevelsen av de ulike artiklene.

I tillegg ønsker de at vi ser norske myndigheters rapport opp mot konvensjonens rapporteringskrav, rapportering fra andre land og norske rapporter på andre områder. Om indikatorene som foreslås (jf. punkt 4) heter det at det er en fordel om de kan brukes til å se på tvers av diskrimineringsgrunnlag, at de bør ta utgangspunkt i eksisterende register eller utvalgsundersøkelser og at de bør kunne følges over tid.

Fokus er med andre ord særlig på bruken av statistikk og statistiske indikatorer. Samtidig etterlyser de alternative rapportene også kunnskap på en bredere basis, herunder evalueringer av politiske reformer og andre tiltak som skal sikre rettighetene til funksjonshemmede. I denne rapporten vil hovedfokus være på statistiske indikatorer, men vi vil også på en noe løsere basis diskutere kunnskapsmangler. Dette kan nettopp dreie seg om mangel på kunnskap om hvordan tiltak virker og om en oppnår hensikten, eller spesialundersøkelser på områder der det kan være vanskelig å bruke indikatorer fra register, utvalgsundersøkelser eller lignende.

Det understrekes i bestillingen fra Bufdir at de ikke ønsker en studie av Norges etterlevelse av konvensjonen, men forslag til hvordan Norge kan rapportere på en bedre, mer oversiktlig og helhetlig måte.

1.3 Gangen i rapporten

Denne rapporten er organisert med utgangspunkt i de fire punktene i oppdraget. I kapittel 2 gjør vi en gjennomgang og vurdering av bruken av statistikk og forskningsdata i Norges første rapport. En slik vurdering kan imidlertid ikke gjøres uten å holdes opp mot hva som er en rimelig forventning. Her bruker vi tre ulike kilder. Det ene er kravene som er nedfelt i konvensjonen og retningslinjene for rapportering. Vi gjør ikke noen juridisk betenkning av hva som ligger av krav, men snarere en fortolkning av hva som er et rimelig nivå å legge til grunn. Den andre målestokken er rapporter fra land det er "naturlig å sammenligne seg med". Her ser vi på Danmark og Sverige, og i tillegg Storbritannia. Sistnevnte er inkludert fordi de har tradisjon for bedre tilgang på data om funksjonshemmede². Den tredje målestokken er norske rapporteringer til andre konvensjoner. Der har vi valgt konvensjoner som er knyttet til andre diskrimineringsgrunnlag i lovgivningen, nærmere bestemt kjønn og etnisitet/rase.

² En av forfatterne deltar ofte i europeiske sammenhenger, blant annet ANED (Academic Network of European Disability experts), der det ofte viser seg at Storbritannia har mer data å by på.

Sammenligningen her er ment å kaste lys over rapporteringen til CRPD, men må tas med flere forbehold siden det er snakk om konvensjoner der Norge har rapportert en rekke ganger tidligere.

I kapittel 3 gjør vi en gjennomgang av tilgjengelig norsk statistikk med utgangspunkt i register eller utvalgsundersøkelser. Vi vil se på hva som fins og hva som kan brukes for å styrke rapporteringen til CRPD. Vi vil imidlertid ikke bare se på "tilgjengelig norsk statistikk", men også vurdere hva som er mulig å hente ut av løpende register eller enkeltstående undersøkelser. I tillegg vil vi ved gjennomgangen av eksisterende datagrunnlag se på mangler ved nåværende kunnskap og statistikk. Dette vil i stor grad handle om å holde eksisterende kunnskap og statistikk opp mot hva som er en rimelig fortolkning av konvensjonens krav (slik dette drøftes i kapittel 2). Implisitt vil det også bli en vurdering av om kunnskapsgrunnlaget i Norge er tilstrekkelig til å tilfredsstille det som er rimelige forventninger etter konvensjonens artikkel 31, at det samles inn data som gjør det mulig å vurdere oppfølgingen av konvensjonen. Kapitlet vil også inneholde vurderinger av hvordan eventuelle mangler kan bøtes på, mulige implikasjoner og hva som kreves av omlegginger eller ressurser for å utvikle kunnskapsgrunnlaget.

Kapittel 4 vil være våre anbefalinger og samtidig forslag til et sett av indikatorer som kan brukes i framtidig rapportering på CRPD.

2. Norges rapport: Bruk av statistikk og forskning

2.1 Kravene til rapportering

Konvensjonen har en serie artikler som handler om oppfølging av bestemmelsene. Av disse er det primært artikkel 35 som regulerer statenes periodiske rapporter. Den viser til at statene to år etter ratifikasjon skal sende inn en omfattende rapport om de tiltakene som gjennomføres for å imøtekomme kravene i konvensjonen, og at en hvert fjerde år skal sende inn oppfølgingsrapporter. Den viser videre til at «the Committee on the Rights of Persons with Disabilities» kan bestemme retningslinjer for rapporteringen. Artikkelen i seg selv sier med andre ord lite om hva en forventer av data som kan beskrive funksjonshemmedes livssituasjon, men etterspør snarere hva *staten gjør* for å oppfylle sine forpliktelser.

Det er imidlertid rimelig å se kravene til rapportering opp mot konvensjonens artikkel om statistikk og innsamling av data og mot retningslinjene for rapportering. Konvensjonens artikkel 31 handler om at statene plikter å samle inn data som gjør det mulig å vurdere om deres tiltak fører til oppfyllelse av konvensjonens ulike bestemmelser og å benytte dette i utviklingen av ny politikk. Artikkelen peker ikke direkte mot rapporteringen til FN, men snarere det nasjonale kunnskapsgrunnet for å vurdere etterlevelse. Det er likevel rimelig å se rapporteringen i lys av artikkel 31.

Når det gjelder retningslinjene for rapportering fins generelle³ og konvensjonsspesifikke⁴. CRPD er ikke eksplisitt nevnt blant de konvensjonene som de generelle retningslinjene gjelder for. Listen av konvensjoner som føringene gjelder for består av noe eldre konvensjoner, herunder kvinne- og rasekonvensjonene. I og med at rapportering til lignende konvensjoner er inkludert, og vi ikke finner noen begrunnelse for at CRPD er unntatt, ser vi det som rimelig å bruke også de generelle retningslinjene som tolkningsbakgrunn. I disse retningslinjene gjøres et skille mellom «the de jure and the de facto situation», og begge deler skal behandles. Skillet viser til forskjellen mellom lover, regler og tiltak på den ene siden, og data om hvordan tiltakene virker i funksjonshemmedes hverdag på den andre. Videre heter det at rapportene skal presentere relevante statistiske data, gjerne i form av tabeller i vedlegg (s. 7, punkt 25 og 26). Dette kan ikke tolkes på en annen måte enn at det er en forventning om statistikk som beskriver funksjonshemmedes livssituasjon.

De spesifikke retningslinjene for CRPD handler, i likhet med artikkel 35, i hovedsak om hva *staten gjør*, men ikke utelukkende. Det legges blant annet vekt på at statene bør bruke denne anledningen til å gjøre opp status for feltet konvensjonen berører (s. 1), klargjøre utviklingen

³ United Nations International Human Rights Instruments: Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by states parties to the international human rights treaties. June 2009

⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Geneva, 19-23 Oct. 2009

(s. 1), vise til datakilder (retningslinje A.3.1) og utvikle indikatorer og nasjonale «benchmarks» (A.3.2.c). Det vises videre til at en forventer en analyse av hvordan lover og politikk påvirker funksjonshemmetes faktiske situasjon (A.4.2) og at statistiske data om realiseringen av konvensjonens rettigheter fordeles etter kjønn, alder og type funksjonsnedsettelse (A.3.2.h). I retningslinjene for rapportering på enkeltartikler etterspørres en analyse av om diskrimineringsbeskyttelsen er effektiv, graden av tilgjengelighet til massemedia, statistikk om utdanning fordelt på kjønn, virkningen av arbeidsmarkedstiltak, identifisering av de mest sårbare på arbeidsmarkedet og indikatorer på politisk deltakelse. I tillegg heter det at senere rapporter bør ha data som viser utviklingen over tid og at de er disaggregert med hensyn på type funksjonsnedsettelse.

Selv om det er begrenset hva slags konkret statistisk informasjon som etterspørres, er det ikke noen tvil om at en forventer mer enn en oversikt over lover, politikk og tiltak. Det forventes også informasjon som kan kaste lys over i hvilken grad tiltak er effektive og om livssituasjonen til funksjonshemmede kan sies å være i pakt med konvensjonen. Artikkel 31 tilsier at en skal sørge for å ha på plass et system for statistiske data og det er vanskelig å lese retningslinjene på en annen måte enn at en forventer at dette også brukes i rapporteringen. Det var derfor vårt utgangspunkt da vi vurderte i hvilken grad statistikkgrunlaget i Norges rapport gir et godt grunnlag for å vurdere etterlevelsen av konvensjonen.

Avslutningsvis vil vi peke på at retningslinjene gjør et skille mellom første og senere rapporter. I kravene til senere rapporter er en tydeligere på analyse av trender og tidsserier, og eventuelle forskjeller ut fra type funksjonsnedsettelse. Det er på den ene siden ikke rimelig å legge slike krav på den første norske rapporten. På den annen side skal vår analyse i første rekke være til nytte i forbindelse med senere rapportering, der slike forventninger gjelder. Vi vil derfor ta slike forhold med oss i arbeidet, men fortrinnsvis der vi peker framover.

2.2 Statistikk og dokumentasjon i Norges første rapport

Hovedprofilen på Norges første rapport om CRPD er utvilsomt hva staten gjør. Den handler om lover og regler, tiltak, reformer, ytelser og tjenester. Det er en del eksempler på bruk av statistikk og dokumentasjon, men det overordnede inntrykket er at det skjer tilfeldig og med liten grad av planmessighet i forhold til hvilke områder det er sentralt å dokumentere nærmere. Graden av tilfeldighet går langt ut over det en kan forvente ut fra tilgjengelig statistikk. Det synes også å være tilfeldig hvor mye arbeid som er lagt ned i omtalen av de ulike artiklene.

Arbeid kan tjene som en illustrasjon på at statistikk brukes lite og nokså tilfeldig. Arbeid er et område der vi har god tilgang til både statistikk og evalueringer av tiltak. Vi får vite at sysselsettingsraten er 43 prosent, mot 74 prosent i befolkningen, og vi får vite at funksjonshemmede kvinner oftere jobber deltid. Vi får imidlertid ikke vite noe om forskjeller i sysselsettingsrate mellom funksjonshemmede menn og kvinner, eller at andelen sysselsatt

har vært stabil eller svakt nedadgående til tross for en generelt høy sysselsetting og en omfattende pakke av tiltak. Vi blir presentert for IA-avtalen, men ikke at evalueringene peker på at det knapt nok har vært aktivitet rundt den delen av delmål 2 som handler om rekruttering av funksjonshemmede (Ose m.fl., 2009, 2013).

Det som gir best inntrykk av bruken av statistikk er etter vårt syn rett og slett å liste opp bruken (sidetall viser til engelsk versjon hentet fra tbinternet.ohchr.org):

- Data fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU) om forskjeller i deltidsarbeid mellom menn og kvinner, og henvisning til en rapport om mødre til funksjonshemmede barn (s.12)
- At innvandrere deltar mindre i interesseorganisasjoner for funksjonshemmede (s. 13)
- Lovbrudd begått av personer som anses ikke strafferettslig ansvarlig (s. 23)
- Ufrivillige innleggelser i psykiatrien (s. 27)
- At det ikke fins pålitelige data om utsatthet for vold (s. 31)
- Brukere av tegnspråk-tolk (s. 36)
- Oppgradering av busstopp (s. 38) (egentlig mer et tiltak enn mål på tilgjengelighet)
- Barn av foreldre med kognitive vansker; antall og omsorgsovertakelser (s. 41)
- Funksjonshemmede barn i barnehager (s. 42)
- Andel barn med spesialundervisning og andel gutter (s. 43)
- Antall elever i segregerte enheter (s. 43)
- Antall studenter som fikk ekstra økonomisk støtte på grunn av funksjonshemming (s. 46)
- Selv-vurdert helse (s. 48)
- Andelen sysselsatte (s. 50)
- At bedrifter med IA-avtale sysselsetter flere funksjonshemmede enn andre bedrifter (s. 51)
- Andelen som eier egen bolig (s.53) (men uten å trekke fram at enkelte grupper funksjonshemmede eier i mye mindre grad enn andre)
- Deltakelse i valget i 2009 (s. 54)
- Organisasjonsdeltakelse (s. 54)
- Andelen av befolkningen med nedsatt funksjonsevne (s. 56)

I lys av omfanget av rapporten er dette lite, men også tilfeldig. Det fins lett tilgjengelige indikatorer på Bufdirs nettside⁵, en oversikt over hva som kan hentes ut av sentrale undersøkelser fra Statistisk sentralbyrå (Ramm og Otnes, 2013) og utfyllende data i ulike rapporter om levekår som for eksempel Kittelsaa m.fl. (2015) og Molden m.fl. (2009). Disse fanger opp betydelig mer informasjon om sentrale artikler innenfor det sosio-økonomiske området. Det synes også underlig at en prioriterer informasjon om utviklingshemmete som er foreldre, men lite om deres bosituasjon, grad av segregering i skolen, mangelen på arbeid eller

⁵ https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/

at svært få eier boligen. Tilsvarende får vi noe informasjon om segregering i skolen, men ikke om det gjelder funksjonshemmede eller andre grupper.

Det er også svært lite drøfting av om Norge har tilstrekkelig tilgang på data for å vite om ulike tiltak eller deler av lovverket fungerer etter intensjonen, på hvilke områder det er kunnskapsmangel eller en strategi for å gjøre noe med det.

Det hører med til bildet at bruken av statistikk synes tilfeldig også i en litt annen forstand. Vi kan ikke se tegn til at statistikk brukes systematisk for å framheve positive sider og undersøke negative funn. Når det gjelder hva staten gjør, kan en diskutere om vi finner slik skjevhet, men det kan forsvares ut fra at det er hva myndighetene gjør som beskrives, ikke områder der mer burde gjøres eller hvor en burde vite mer om hvordan tiltakene virker. På den annen side er det rimelig å vente en nærmere analyse av mangler siden rapporteringen skal være en måte å gjøre opp status på. Det virker også underlig at en løfter fram økt adgang til midlertidig ansettelse som et offensivt tiltak for å få flere i arbeid (s. 50) uten nærmere diskusjon, særlig fordi det ikke er mulig å finne støtte i forskningslitteraturen for at tiltaket virker slik (Tøssebro og Wik, 2015). Hovedpoenget er imidlertid at tilfeldigheten i bruk av statistikk og dokumentasjon i liten grad synes å reflektere et ønske om å framstille Norge i et bedre lys enn det er grunnlag for.

Vi ser det ikke som noe poeng i denne omgang å gå inn i en nærmere analyse av den første norske rapporten. Den følger føringene i den forstand at den har fokus på hva staten gjør, men bruken av statistikk, forskning og annen dokumentasjon når det gjelder livssituasjonen til funksjonshemmede, funksjonshemmedes rettigheter eller hvordan politikken virker, er lavt prioritert og det som presenteres virker tilfeldig. Vi må si oss enig i de kritiske rapportene fra LDO og funksjonshemmedes organisasjoner og at rapporten i så måte gir et dårlig grunnlag for å vurdere etterlevelsen av konvensjonen.

Spørsmålet i neste omgang er om dette er et særnorsk fenomen eller om det preger rapporter fra land vi finner det naturlig å sammenligne oss med.

2.3 Andre lands rapporter

For å vurdere om den tilfeldige bruken av statistikk er et særtrekk ved den første norske rapporten, har vi sett nærmere på tilsvarende rapporter fra Sverige, Danmark og Storbritannia (egentlig United Kingdom). Vi må imidlertid ta ett forbehold. Når det gjelder norske forhold har vi god oversikt over sentrale datakilder og hva som fins av statistikk. Det gjør at for Norge kan vi både vurdere hvor mye rapporten viser til statistikk og dokumentasjon, om det er tilfeldig og om det synes å være skjevheter. For andre land er oversikten svakere, og dermed vil vurderinger av tilfeldighet og skjevhet være med forbehold.

Rapportene fra Sverige, Danmark og Storbritannia ble levert i 2011, fire år før den norske fordi de ratifiserte konvensjonen mye tidligere. Rapportene er styrt av de samme artiklene og de samme retningslinjene som den norske rapporten, i og med at regelverket er fra 2009. Disse landenes rapporter er stort sett bygd opp på samme måte som den norske, artikkel for artikkel, men Sverige og Danmark trekker ut rapportering på kvinner og barn til en egen seksjon, og Danmark har egne seksjoner om Grønland og Færøyene. For Storbritannia er kommentarer til kongedømmets ulike land (England, Skottland, Wales, Nord-Irland) integrert i teksten om de ulike artiklene. Omfanget av rapportene er også omtrent som den norske, og hovedfokus likeså. De handler primært om hva myndighetene gjør: lover, regelverk, reformer, politiske initiativ og tiltak.

Sverige: Vi kan ikke se at bruken av statistikk er hyppigere i den første svenske rapporten enn i den norske, men bruken framstår som noe mindre tilfeldig. Det er mer bruk av statistikk knyttet til utdanning og arbeid, og det er flere oppsummeringer av funn fra rapporter som er kritiske til kvaliteten på tjenester eller funksjonshemmedes livssituasjon. Flere av de statistiske opplysningene synes også å være av en art som kan danne grunnlag for indikatorer, som andelen lavgulvbusser, antall studenter med tilrettelegging, ansatte i «social enterprises» og fattigdomsindikatorer. Det siste er imidlertid oppsummert og uten presentasjon av indikatorer. Hovedinntrykket er likevel at profilen på den svenske rapporten ligner mye på den norske. Hvorvidt rapporten avstedkom samme type kritikk som i Norge, har vi ikke undersøkt.

Danmark: Denne rapporten er til dels mer konkret på gjeldende reguleringer sammenlignet med Norges rapport, men har mindre statistisk informasjon. Det er noe bruk av statistikk i avsnittene om utdanning og arbeid, herunder tidsserier om arbeid, men ellers er det ganske lite. Som for den svenske rapporten synes statistikkbruken å være noe mindre tilfeldig enn i den norske. Rapporten er også kritisk til eget lands praksis når det gjelder segregering av funksjonshemmede barn i skolen, der det pekes på at 33 tusen elever er i slike klasser (s. 31). Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at den danske rapporten har en annen innretning og mer bruk av statistikk og forskning enn den norske.

Storbritannia: I denne rapporten ser vi en klart sterkere orientering mot dokumentasjon og statistikk enn i de nordiske. Det klareste uttrykket er et omfattende statistisk vedlegg, i tråd med de generelle retningslinjene for rapportering på menneskerettighetskonvensjoner. Vedlegget har form av en indikatorrapport, der en har utviklet til sammen 150 indikatorer for 14 av konvensjonens artikler. Noen av indikatorene er dupliseringer fordi det er indikatorer for enkeltland innen United Kingdom, men inntrykket er likevel helt klart at Storbritannia er mye mer systematisk når det gjelder indikatorer i rapporteringen på CRPD. Vi kommer tilbake til om Norge bør trekke lærdommer av Storbritannias indikatorer i et senere kapittel. Profilen på selve rapporten til FN er også noe annerledes, med et omfattende sett av fotnoter som viser til undersøkelser eller rapporter. Det varierer riktignok om referansene er til forskning/statistikk eller til politiske dokument, men det gir likevel en profil som er mer rettet mot dokumentasjon og resultatene i hverdagen til funksjonshemmede. Den britiske rapporten gjør også mer bruk av statistikk i selve hovedrapporten, men der er ikke forskjellen like

påfallende. Vi finner imidlertid statistiske opplysninger om holdninger, folks kjennskap til diskrimineringslovgivning, tilpassete boliger, tilgang til varer og tjenester, hatkriminalitet, erfaringer med personlige budsjett (penger for å kjøpe tjenestene selv), tilgang til internett, erfaringer med helsevesenet, vedvarende fattigdom, politisk deltakelse – i tillegg til det mer vanlige om utdanning og arbeid.

Ut fra dette er det ikke grunnlag for å si at det er et særnorsk fenomen at bruken av statistikk og dokumentasjon er så vidt begrenset eller at det er lite fokus på hvordan politikken virker i hverdagen til funksjonshemmede. Bruken av statistikk kan synes noe mer tilfeldig i Norge, men det er ikke mindre bruk enn i Sverige og Danmark. På den annen side ser vi at Storbritannia har et betydelig større fokus på «resultater», funksjonshemmende barrierer og hverdagen til funksjonshemmede. Vi vurderer i et senere kapittel om det er noe å lære, særlig av deres utvikling av statistiske indikatorer.

2.4 Norges rapporter på andre diskrimineringsgrunnlag

Når en ser de norske rapportene om funksjonshemming, rase og kjønn opp mot hverandre, framstår de som svært forskjellige. Dette kan skyldes flere ting. For det første er rapportene om kjønn og rase periodiske rapporter som inngår i en serie. Siste rapport om diskriminering av kvinner er fra 2016 og er den niende i rekken. Siste rapport om rase er fra 2013 og er Norges 21/22 rapport. Særlig sistnevnte bærer preg av å inngå i en kommunikasjon med FNs rasediskrimineringskomite, ved at den i stor grad er orientert mot å besvare spørsmål komiteen reiste til foregående rapport.

En annen forklaring på forskjellene kan ligge i retningslinjene for rapportering. De generelle retningslinjene gjelder eksplisitt for kvinne- og rasekonvensjonen, og har dermed samme status for disse to rapporteringene. De spesifikke retningslinjene for kvinnekonvensjonen er også klar på at rapporter skal inneholde kjønns spesifikk statistikk for alle konvensjonens artikler (C.5) og at periodiske rapporter bør undersøke virkingen av tiltak. Retningslinjene til rasekonvensjonen er mye mindre spesifikke med hensyn på dokumentasjon, ut over at en bør bruke anledningen til å vurdere status for området. Her skal det også rapporteres hvert annet år, mens det er fire-års intervall for kvinner og funksjonshemmede. Det er også en relevant forskjell i selve konvensjonsteksten. Det er bare konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne som spesifikt krever innsamling av relevante data og statistikk.

Siste rapport til rasekonvensjonen (21/22, september 2013) bærer som nevnt preg av kommunikasjon med FNs rasediskrimineringskomite. Den går gjennom en serie konkrete tiltak, og viser til enkelte forskningsrapporter eller rapporteringsrutiner uten å vise tall. Den gir tall for bosetting av flyktninger, valgdeltakelse blant innvandrere med norsk statsborgerskap, deltakere på introduksjonsprogrammet og kjønnsforskjeller i sjansen for å bli innkalt til jobbintervju. Det vises også til en rapport fra SSB om levekårsforskjeller. Generelt

må en imidlertid si at denne rapporten ikke har mer fokus på statistikk og dokumentasjon enn rapporten til CRPD.

I rapporten til kvinnekonvensjonen er det en helt annen bruk av statistikk. Den tydeligste forskjellen ser vi av et omfattende statistisk vedlegg med indikatorer på fattigdom, utdanning, helse, vold, arbeid, lønn, barnehager, politisk deltakelse og diskrimineringsaker. Dette er i tråd med de generelle retningslinjene. For flere av indikatorene presenteres tidsserier. Det er gjennomgående også mer dokumentasjon i form av tall i selve rapporten, men der er ikke forskjellen til rapporten om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne like påfallende.

Uten å gå i detaljer synes bildet å være at bruken av statistikk og dokumentasjon varierer sterkt mellom de siste norske rapportene på de tre diskrimineringsgrunnlagene kjønn, rase og funksjonshemming. Alle har et sterkt fokus på hva myndighetene gjør, men det er klart mer bruk av statistikk som viser den faktiske situasjonen når det gjelder rapporteringen på kjønn. Det er ganske lite i rapporten om rase, men der bærer hele rapporten mer preg av å være en kommunikasjon med FNs rasediskrimineringskomite.

2.5 Oppsummering

Hensikten med dette kapitlet har vært å gi en vurdering av hvorvidt Norges første rapport gir et godt grunnlag for å vurdere Norges etterlevelse av CRPD. Svaret må være todelt. Rapporten er rimelig innholdsrik når det gjelder hva staten gjør, og det er et sentralt punkt i både utformingen av konvensjonen og retningslinjene for rapportering. På den annen side vises det i liten grad til hvordan de ulike tiltakene virker og vi får vite lite om hvordan situasjonen til funksjonshemmede er i forhold til befolkningen for øvrig. Rapporteringen av statistikk og dokumentasjon virker tilfeldig og ikke som en gjennomarbeidet vurdering av Norges status i forhold til konvensjonens artikler. Her er det mer å hente.

Samtidig framstår ikke rapporten som spesiell i forhold til andre rapporter. Rapportene fra Danmark og Sverige om funksjonshemmedes rettigheter har omtrent samme profil, mens Storbritannia på en helt annen måte løfter fram dokumentasjon og statistiske indikatorer. Også Norges rapportering til kvinnekonvensjonen bærer preg av mer bruk av statistisk materiale om forskjeller mellom kvinner og menn, mens Norges rapport til rasekonvensjonen har lite bruk av statistikk, men snarere inngår i en kommunikasjon med FNs rasediskrimineringskomite.

Konklusjonen må være at kritikken fra LDO og funksjonshemmedes organisasjoner har mye for seg og det er rimelig å forvente både mer systematikk og et utviklingsarbeid fram mot neste rapportering i 2019. Der bør situasjonen for funksjonshemmede sett opp mot andre grupper ha en helt annen plass. I de kommende kapitlene vil vi forsøke å legge grunnlaget for et slikt utviklingsarbeid, i neste kapittel med fokus på hva som allerede er tilgjengelig av norsk statistikk og dokumentasjon og hvor det synes å være mangler.

3. Tilgjengelig norsk statistikk og kunnskaps- og statistikk mangler

FN-konvensjonen favner bredt og dekker en rekke ulike samfunns- og livsområder. I dette kapitlet ser vi nærmere på hva som fins av tilgjengelige data og som kan være relevante for rapportering til CRPD. Vår primære kilde til dette er ulike oversikter over benyttede spørreskjema og hva som fins i ulike dataregistre. Vårt formål har vært å se hva som er tilgjengelig av aktuell statistikk og tallmateriale, med særlig henblikk på hva som fins og hva som kan brukes for å forbedre rapporteringen på konvensjonen.

I gjennomgangen vil vi hovedsakelig ta utgangspunkt i de mest sentrale datakildene. Det finnes i tillegg en rekke relevante spesialstudier og forskningsprosjekter som kan kaste lys over aktuelle tema for statistikkutvikling for rapporteringen på CRPD. Innenfor prosjektets begrensede rammer har vi imidlertid sett oss nødt til å gjøre noen avgrensninger i forhold til hvor mye vi kan ta med av eksisterende studier, undersøkelser og kartlegginger som berører funksjonshemmingsfeltet. De studiene som trekkes fram i denne rapporten er derfor interessante for indikatorarbeidet, men vi vil understreke at det utover dette også finnes mange andre studier som kan ha stor nytteverdi for rapporteringen.

I framstillingen ser vi det hensiktsmessig å lage en overordnet struktur som gjør tilnærmingen til de ulike temaene i konvensjonen mer oversiktlig. Dette gjør vi fordi konvensjonens ulike artikler dekker mange og ulike tema, og fordi enkelte tema innenfor forskjellige artikler kan være overlappende og sees i sammenheng.

Som tidligere nevnt er det en rekke områder som over tid har vært gjenstand for dokumentasjon gjennom spesialstudier, undersøkelser og statistikkframstillinger. Dette gjelder spesielt for levekårsutviklingen for funksjonshemmede. Andre livsområder for personer med nedsatt funksjonsevne bærer mer preg av mangler i systematisk og dekkende kunnskaps- og informasjonsinnhenting. Eksempler på dette er innenfor områder som diskriminering og forskjellsbehandling, trakassering, hatkriminalitet, krenkelses, bruk av makt og tvang, overgrep, bruk av verge og forhold rundt vergemålsloven ol.

I en framstilling av tilgjengelig norsk statistikk ser vi at det kan være hensiktsmessig å dele rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne inn i to kategorier. Selv om de ulike menneskerettighetene innbyrdes er likeverdige og utgjør et udelelig hele, er det likevel vanlig å skille mellom såkalte sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (Meld. St.10 (2014-2015)). For ryddighets skyld vil vi i den videre framstillingen av tilgjengelig norsk statistikk dele inn i sivile og politiske rettigheter på den ene siden, og sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter på den andre. Som underkategorier til dette gjør vi for oversiktlighetens skyld et skille mellom statistikkilder fra offentlige dataregistre og spørreskjemaundersøkelser.

Innenfor hvert temaområde gjør vi også en gjennomgang av relevante datakilder, ser på eventuelle mangler i dokumentasjons- og statistikkgrunlaget, samt gir noen betraktninger om det kan finnes noen implikasjoner eller andre utfordringer for utvikling eller bruk av datagrunlaget.

3.1 Registerdata

Offentlige og nasjonale registre kan inneholde betydelige mengder med informasjon relevant for statistikkproduksjon til rapporteringen. Slike nasjonale databaser er verdifulle når det gjelder å frambringe ny kunnskap om velferdspolitiske problemstillinger, og om marginaliserte grupper i befolkningen, det vil si grupper som befinner seg i randsonen av samfunnets sentrale institusjoner og arenaer. Marginaliserte grupper teller ofte forholdsvis få mennesker, og kan være vanskelige å nå med standard spørreskjemaundersøkelser. Data fra sentrale registre kan derfor som utgangspunkt være gode kilder til produksjon av statistikk om personer med funksjonsnedsettelse. De mest sentrale dataregistrene for å fremstille dokumentasjon om funksjonshemmedes situasjon er FD-Trygd, IPLOS, KOSTRA, NPR, GSI og NUDB. I tillegg er et nytt pasient- og brukerregister (KPR) under utvikling.

Vi vil her gi en kort beskrivelse av disse dataregistrene, og si noe om hensikten med registrene og hva slags informasjon som finnes i dataene. Eventuelle begrensninger eller utfordringer for statistikkproduksjon om funksjonshemmedes situasjon vil også bli berørt.

FD-Trygd (ForløpsDatabasen Trygd) er en forløpsdatabase med opplysninger om en rekke typer statistiske data. De viktigste datatypene som inngår er trygdedata, demografidata, sosialhjelpsdata, sysselsettingsdata og arbeidssøkerdata. Databasen inneholder individuelle opplysninger fra og med 1992 for hele den norske befolkningen, og bygger på opplysninger i administrative registre og statistikkregistre (se f.eks. Akselsen, Lien og Sivertstøl 2007, Hansen og Hetland 2013). Registreringene kan settes sammen til individuelle hendelses- eller forløpshistorier (forløpsdata), og aggregeres over en gruppe av individer eller en hel populasjon.

I forhold til å framskaffe data om personer med nedsatt funksjonsevne har FD-Trygd noen begrensninger fordi det i registeret er utfordringer i det å avgrense personer med nedsatt funksjonsevne (Kittelsaa, Wik og Tøssebro 2015). Av opplysninger i registeret er det kun registrert diagnoser for personer som mottar stønader, altså er ikke diagnose registrert for alle som inngår i dataregisteret. Diagnoseopplysningene er innhentet fra NAV, og er da registrert som årsak til at en person mottar en stønad. Dette innebærer at de som ikke har mottatt stønad, men som likevel har en funksjonsnedsettelse, ikke er registrert med en diagnose. Samtidig er det slik at diagnoseopplysningene ikke nødvendigvis lar seg omsette til en type funksjonsnedsettelse, altså man må ta forbehold om opplysningene er mulige å bruke for å kategorisere ulike typer funksjonsnedsettelser. Kittelsaa m.fl. (2015) konkluderer derfor med at registerdata fra FD-Trygd har en del begrensninger, men at de eksempelvis kan brukes i

spesialstudier eller ved sammenligninger av grupper der andelen som mottar ytelser fra NAV er høy.

IPLOS (Individbasert PLeie- og OmsorgsStatistikk) er et individbasert register over søkere og mottakere av pleie- og omsorgstjenester. IPLOS forvaltes av Helsedirektoratet, men driftes av Statistisk sentralbyrå (SSB). Registeret har som formål å øke kunnskap om den enkelte brukers ressurser og bistandsbehov, og gi kunnskap om utviklingen i pleie- og omsorgssektoren. Målet er å bidra til en god ressursutnyttelse samt likeverdige og virkningsfulle tjenester. Populasjonen er altså avgrenset til å omfatte mottakere av helse- og omsorgstjenester. Det registreres kjønn, alder, kommune, husstand, behov for bistand og assistanse i dagliglivet, behov for bistand og assistanse til å delta i forbindelse med arbeid, utdanning og fritid, bistand fra familie eller personer i nærmiljøet. I tillegg registreres det om man er vurdert av lege/tannhelsepersonell i løpet av siste året, hvilke tjenester som ytes av kommunen, om det er utarbeidet IP (individuell plan) og relevante diagnoser og ulike funksjonsvariabler som det er nødvendig å kjenne til for å gi tjenester.

IPLOS er et pseudonymt helseregister, dvs. at identiteten eller fødselsnummer til bruker er kryptert og dermed ikke direkte identifiserbart. Dette gjør registeret mer utfordrende i forhold til å koble opp mot andre data. IPLOS har også sine begrensninger i forhold til å si noe om funksjonshemmede generelt, i og med at registeret er avgrenset til gruppen som mottar pleie- og omsorgstjenester.

KPR (Kommunalt pasient- og helseregister) er et nytt register under utvikling, og som har som formål å gi sentrale og kommunale myndigheter et grunnlag for planlegging, styring, finansiering og evaluering av kommunale helse- og omsorgstjenester. Opplysningene i registeret skal i tillegg være en viktig datakilde for statistikk, helseanalyser, kvalitetsforbedringsarbeid, beredskap, forebyggende arbeid og forskning. Det er foreløpig ikke avgjort hvilke opplysninger eller variabler som skal inn i registeret. Intensjonen med KPR er å samordne registrene IPLOS og KUHR (oppgjørssystemet for kontroll og utbetaling av helserefusjon) slik at allerede eksisterende systemer effektiviseres og styrkes, og at det blir enklere å sammenstille og utnytte data på en god måte (Helse- og omsorgsdepartementet 2015). Foreløpig er det derfor for tidlig å si noe om hvilke muligheter som ligger i dette dataregisteret til formålet om å hente ut statistikk relevant for rapporteringen på CRPD.

KOSTRA (Kommune-Stat rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring. Registeret baseres på elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB, samt data fra en rekke andre kilder i og utenfor SSB. Innrapporterte data kobles til ulike datakilder, som f.eks. regnskapsdata, tjeneste- og personelldata og befolkningsdata. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere. Innenfor alle samfunnsområder som dekkes av KOSTRA er det overordnede føringer om at alle offentlige tilbud skal være tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne (Ramm og Otnes 2013). Innenfor områdene bygg, transport, opplæring

og arbeid er det i tillegg lovpålagte krav om tilrettelegging. Data fra KOSTRA er godt egnet til å fange opp kommunenes arbeid med lovpålagte krav, som eksempelvis utforming av bygg og utearealer. Systemet kan også være egnet til å se endringer som resultat av penger brukt på tiltak av typen lavterskelbusser, tilrettelegging av friluftsområder o.l.

Data fra KOSTRA kan framstilles på nasjonalt nivå, men er spesielt egnet til å sammenligne kommuner rundt tjenestebehov, tjenesteyting og ressursinnsats. KOSTRA har imidlertid begrensninger i forholdt til å si noe særskilt om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

NPR (Norsk pasientregister) har som formål å danne grunnlag for administrasjon, styring og kvalitetssikring av spesialisthelsetjenester. I tillegg har NPR som formål å bidra til medisinsk og helsefaglig forskning og til kunnskap for forebygging av skader og ulykker. NPR skal også danne grunnlag for etablering og kvalitetssikring av kvalitetsregistre og videreformidle opplysninger til Nasjonal kjernejournal. Registeret inneholder helseopplysninger om alle som venter på eller har fått helsehjelp i spesialisthelsetjenesten i Norge, enten på sykehus, i poliklinikk eller hos avtalespesialister. Med helsehjelp menes diagnostisering, utredning, behandling mm., jfr. pasient- og brukerrettsloven. Norsk pasientregister har derfor en rekke helseopplysninger om alle som har fått behandling, og hvilken behandling de har fått. Registeret skiller mellom aktivitetsdata (behandling) og ventelistedata, og har personidentifiserbare data fra henholdsvis 2008/2010.

NUDB (Den nasjonale utdanningsdatabasen) samler all SSBs individbaserte utdanningsstatistikk, fra avsluttet grunnskole til doktorgradsstudier, i én database. NUDB inneholder opplysninger for hele befolkningen for perioden fra og med 1970, og blir oppdatert årlig med nye årganger med befolknings- og utdanningsdata. Person og personens kurs er statistisk analyseenhet for alle opplysningene i NUDB. Her registreres karakterer, antall grunnskolepoeng, studieretning, ulike kurs og høyeste fullførte utdanning. I og med at dataene er på individnivå og registrert med fødselsnummer er det mulig å koble opplysninger om mottak av ulike støtteordninger i FD-Trygd og NAVs diagnoseregister.

GSI (Grunnskolens Informasjonssystem) samler inn en omfattende mengde data om grunnskolen i Norge. Det samles inn drøyt 1000 opplysninger om hver eneste grunnskole. GSI inneholder informasjon om følgende tema: elevtall, årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO, valgfag og PPT. I forhold til spesialundervisning registreres antall elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak, antall timer med spesialundervisning den enkelte elev får, hvor mange timer spesialundervisning med assistent og pedagogisk personale, samt om undervisningen gis alene, i små grupper eller som del av den ordinære undervisningen. Opplysningene i GSI er summariske, og data inneholder ikke elevens fødselsnummer. Det gjør at opplysningene ikke kan kobles til annen informasjon om eleven.

3.1.1 Avgrensning av målgruppen i registerdata

Vi har tidligere nevnt at det kan være en utfordring knyttet til bruk av offentlige registre som kilde til statistikk om funksjonshemming. Dette handler primært om hvorvidt det er mulig å skille ut personer med funksjonsnedsettelse i registerdataene. I utgangspunktet har ikke offentlige registre informasjon om en person har en funksjonsnedsettelse, eller hvilken type eller grad av funksjonsnedsettelse det kan være snakk om (Kittelsaa mfl. 2015). Det kan likevel være registrert informasjon som kan indikere at en person har en funksjonsnedsettelse gjennom en registrert diagnose, trygdeytelse eller om en person er registrert med nedsatt arbeidsevne.

En forutsetning ved bruk av registerdata er derfor at man klarer å avgrense gruppen funksjonshemmede fra andre. Som vi har sett i forhold til FD-Trygd kan det være begrensninger om man klarer å skille ut gruppa ut i fra hvilken informasjon som er registrert. En annen utfordring ved bruk av registerdata er mulighetene for disaggregering av funksjonshemmede i datagrunnlaget, det vil si om det er mulig bryte ned data og skille mellom ulike typer funksjonsnedsettelse ol.

Registerdata har derfor klare mangler i forhold til hvor godt de er egnet til å avgrense gruppen av personer med nedsatt funksjonsevne. Som utgangspunkt for produksjon av statistikk om funksjonshemmedes situasjon, og som kan bidra som datagrunnlag for indikatorer for rapportering på CRPD, har derfor eksisterende dataregistre begrensninger, hovedsakelig som følge av at datamaterialet gjør det vanskelig å si noe om personer med nedsatt funksjonsevne spesielt.

3.2 Spørreskjemaundersøkelser

Spørreskjemaundersøkelser eller surveys brukes ofte for å innhente kvantitativ informasjon fra et større utvalg i befolkningen. Informasjonen registreres da som tallmateriale og kan videre brukes for å framstille statistikk og indikatorer. Det fins et omfattende tilfang av spørreundersøkelser i Norge. Stort sett er dette generelle befolkningsundersøkelser, og få er rettet inn mot funksjonshemmede spesielt (Kittelsaa m.fl. 2015). Likevel er det noen generelle undersøkelser som gir muligheter for å kunne si noe om personer med nedsatt funksjonsevnes situasjon, eller som inneholder tema relevant for funksjonshemmedes situasjon. Av mer omfattende spørreundersøkelser som særskilt er rettet mot funksjonshemmede er disse mest relevant:

- Levekårsundersøkelse for personer med nedsatt funksjonsevne 2007 (LKF07)
- Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), 2. kvartal (tilleggsundersøkelse av personer med nedsatt funksjonsevne)

Av mer generelle spørreundersøkelser hvor funksjonshemmede kan identifiseres som gruppe er det flere aktuelle undersøkelser, herunder nevnes:

- Levekårsundersøkelsene (helse, arbeid, bolig)/EU-SILC
- Difis innbyggerundersøkelse
- Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag (HUNT)
- Livsløp, generasjon og kjønn (LOGG)

I tillegg finnes det en rekke andre større befolkningsundersøkelser. Men i forhold til undersøkelser som Kultur- og medieundersøkelsen, Valgundersøkelsen, Leiemarkedsundersøkelsen, Norsk medborgerpanel, Reise- og ferieundersøkelsen eller Ungdata er det ikke mulig å identifisere personer med nedsatt funksjonsevne (jfr. Kittelsaa mfl. 2015). Tilsvarende er gjeldende for Elevundersøkelsen og Lærlingeundersøkelsen. Det vil derfor være lite å hente av nyttig informasjon til rapporteringen til CRPD fra nevnte undersøkelser, i og med at man ikke kan skille ut gruppen av personer med funksjonsnedsettelse i datagrunnlaget.

3.2.1 Avgrensning i spørreundersøkelser og utvalgsstørrelser

Spørreundersøkelser inneholder ulike spørsmål for å identifisere gruppen med nedsatt funksjonsevne. Det er flere grunner til dette, men hovedsakelig handler det om at det ikke finnes en bestemt måte å avgrense personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gir utfordringer ved bruk av ulike undersøkelser, både fordi det kan gi forskjeller i hvilke gruppe av personer med funksjonsnedsettelse man fanger opp, og fordi måten man avgrenser gruppen på har betydning for hvilke utfall og resultater man får (Molden og Tøssebro 2009).

Også undersøkelsenes utvalgsstørrelse er av betydning når man ønsker å dekomponere gruppa av personer med funksjonsnedsettelse. Ideelt sett bør et utvalg være av en viss størrelse, og som gjør det forsvarlig å kunne bryte ned tallmaterialet i underkategorier. I forhold til personer med nedsatt funksjonsevne er det spesielt interessant å dele opp nedsatt funksjonsevne i flere typer funksjonsnedsettelse og alvorlighetsgrad. Det er også interessant å vite noe om tidspunkt eller alder for når en funksjonsnedsettelse er ervervet.

For at antallet respondenter med nedsatt funksjonsevne skal bli tilstrekkelig for dekomponering må man ha et stort utvalg. Levekårsundersøkelsen for personer med nedsatt funksjonsevne 2007 (LKF07) kan fungere som et illustrativt eksempel på dette. I denne undersøkelsen ble 11 000 personer i befolkningen trukket ut til en screening for å svare på innledende spørsmål om funksjonsnedsettelse. Av disse endte man opp med 1652 personer med nedsatt funksjonsevne. Når dette igjen skal deles opp i underkategorier (som f.eks. type funksjonsnedsettelse) blir dette utvalget i underkant lite fordi det kan bli relativt få innenfor de minste kategoriene. Det er derfor slik at spørreundersøkelser som skal fange opp personer med nedsatt funksjonsevne, og hvor det er et mål å dekomponere gruppen i underkategorier, i utgangspunktet krever store befolkningsutvalg.

Alle de nevnte spørreundersøkelsene er undersøkelser basert på store befolkningsutvalg. De har likevel begrensninger når det kommer til å dekomponere personer med nedsatt funksjonsevne etter type funksjonsnedsettelse fordi det ikke er stilt spørsmål rundt dette i undersøkelsen. Unntaket er LKF07, Innbyggerundersøkelsen, LKU og AKU som alle har noen spørsmål som gjør at man kan dele inn gruppen i noen underkategorier av type funksjonsnedsettelse.

3.3 Sivile og politiske rettigheter

De sivile og politiske rettighetene omfatter retten til liv og fysisk integritet, retten til ikke å bli torturert, retten til ikke å bli fengslet uten etter lov og dom, retten til en rettferdig og offentlig rettergang, andre rettssikkerhetsgarantier, retten til privatliv, retten til ytrings- og trosfrihet, samt politiske rettigheter som organisasjonsfrihet og stemmerett. Disse rettighetene framgår blant annet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

Vi vil i det følgende trekke fram noen sentrale temaområder under sivile og politiske rettigheter og se nærmere på statistikkgrunnlag som kan være aktuelt for rapporteringen. I gjennomgangen vil vi peke på mulige mangler, svakheter eller potensielle forbedringspunkter i datagrunnlaget, og mulige implikasjoner som kan sees ved statistikkgrunnlaget.

3.3.1 Diskriminering

Mange av artiklene i FN-konvensjonen handler direkte eller indirekte om det å bli behandlet rettferdig og at man ikke skal oppleve forskjellsbehandling som følge av en funksjonsnedsettelse. Konvensjonens artikkel 5 (likhet og ikke-diskriminering) handler spesielt om at alle skal behandles likt, og at det ikke skal forekomme diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Tilsvarende sier artikkel 8 (bevisstgjøring) at man skal fremme bevissthet om funksjonshemmedes rettigheter og ikke-diskriminering. Bevissthet om funksjonshemmedes rettigheter kommer gjerne til uttrykk gjennom befolkningens holdninger og fordommer til personer med nedsatt funksjonsevne.

Datakilder

Det finnes få undersøkelser i Norge som spesielt undersøker diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne, eller som måler holdninger og fordommer til funksjonshemmede. Levekårsundersøkelsen (helse/SILC) har noen spørsmål som kan brukes i forhold til diskriminering og holdninger (jfr. Ramm og Otnes 2013):

- om man er blitt utsatt for diskriminering generelt
- om man har blitt diskriminert pga. helse eller funksjonsvansker

- om man har tillit til sine medmennesker, at de er til å stole på og om man har tro på at man vil bli behandlet rettfærdig.

I tillegg har Innbyggerundersøkelsen noen spørsmål om personer med nedsatt funksjonsevnes bruk og tilfredshet av offentlige tjenester, og om en i møte med offentlige tjenester har opplevd å bli behandlet dårlig eller ikke å få nødvendig tilrettelegging knyttet til vansker med syn, hørsel, bevegelse eller språk. Innbyggerundersøkelsen har også en del spørsmål som kan gi informasjon om viktige aspekter ved medborgerskap (Kittelsaa m.fl. 2015).

I Levekårsundersøkelse for personer med nedsatt funksjonsevne 2007 ble det stilt noen spørsmål om opplevd diskriminering som følge av funksjonsnedsettelse. Et av spørsmålene var rettet mot de som sto utenfor arbeidslivet, og om man som jobbsøker hadde opplevd ikke å få jobb som følge av en funksjonsnedsettelse. I tillegg ble det også stilt spørsmål til de som var i jobb om de hadde blitt nektet kursdeltakelse som følge av funksjonsnedsettelse, eller om man opplevde press om å avslutte arbeidsforholdet som følge av varig sykdom eller nedsatt funksjonsevne (Molden m.fl. 2009).

Det finnes også andre kilder til informasjon om diskriminering av funksjonshemmede. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) fører statistikk over klagesaker etter diskrimineringsgrunnlag og samfunnsområde. Registreringene er gjort siden 2007. For nedsatt funksjonsevne som diskrimineringsgrunnlag skilles det mellom diskriminering på samfunnsområdene arbeidsliv, bolig, offentlig forvaltning, politi og rettsvesen mv., utdanning, varer og tjenester samt samlekategori «annet».

Datamangler

Det er et begrenset datagrunnlag for å si noe om omfanget av diskriminering som følge av funksjonsnedsettelse i Norge, og det datagrunnlaget som finnes om diskriminering basert på spørreundersøkelser handler i hovedsak om diskriminering i arbeidslivet (Kittelsaa m.fl. 2015). Det er behov for mer systematisk dokumentasjon om forekomsten av diskriminering på flere samfunnsområder. Et bedre bilde på forekomsten av diskriminering som følge av funksjonsnedsettelse er også relevant knyttet opp mot brudd på Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL), og som forbyr direkte og indirekte diskriminering på alle samfunnsområder. LDOs statistikk over registrerte klagesaker kan gi en indikasjon på forekomsten av diskriminering som følge av nedsatt funksjonsevne, men mye kan tyde på at registrerte klagesaker ikke gir et godt nok bilde på omfanget av diskriminering. Eksempelvis ser vi at antallet klagesaker var høyt da Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ble innført (og fikk mye oppmerksomhet), men at antallet klagesaker har vært avtagende i de siste årene. Det kan derfor reises spørsmål om klagesaker er en god kilde til informasjon rundt forekomst av diskriminering. Det er med andre ord behov for mer informasjonsinnhenting som kan gi et bilde av omfanget av diskriminering, og hvor funksjonsnedsettelse er grunnlaget for forskjellsbehandlingen. Tilsvarende er det også behov for undersøkelser som kan måle holdninger og bevissthet rundt funksjonshemmedes rettigheter på et mer generelt nivå.

Mulige implikasjoner

Det å måle generell diskriminering av personer med funksjonsnedsettelse i samfunnet er utfordrende. Diskriminering kan forekomme på ulike livs- og samfunnsarenaer, og det å gi et bilde av i hvilke omfang dette inntreffer på et generelt grunnlag er vanskelig. For å kunne si noe mer konkret om forekomsten av diskriminering vil en mer farbar vei være å spørre om opplevde (subjektive) erfaringer om diskriminering, og da på flere livsområder enn forhold knyttet til arbeid og sysselsetting. Det å innlemme flere spørsmål om opplevd diskriminering i spørreundersøkelser er derfor ønskelig for å få et bedre statistisk grunnlag for å si noe om status og utviklingen i antidiskrimineringsarbeidet. Alternativt kan man gjøre som Irland å gjennomføre en egen spørreundersøkelse om opplevd diskriminering i befolkningen. Denne undersøkelsen fanger opp ulike bakgrunnsvariabler (inklusive funksjonsnedsettelse) og måler dette opp mot diskriminerings erfaringer på ulike samfunnsområder (se f.eks. McGinnity, Watson og Kingston 2012).

Målinger av fordommer og holdninger til personer med nedsatt funksjonsevne er også en måte å fange opp bevissthet om funksjonshemmedes rettigheter og innstilling til hvordan dette skal overholdes og etterleves på ulike samfunnsarenaer. Holdningsundersøkelser kan i så måte være med på å understøtte hvilke oppfatninger som finnes om personer med funksjonsnedsettelse i befolkningen, og hvilke holdninger funksjonshemmede møter ute i samfunnet. Diskrimineringstesting er også en metode å avdekke forskjellsbehandling av personer med nedsatt funksjonsevne.

3.3.2 Bruk av tvang og makt

Flere artikler i konvensjonen dekker områder som handler om bruk av tvang og makt mot personer med funksjonsnedsettelse. Spesielt gjelder dette artikkel 14 (frihet og personlig sikkerhet), artikkel 15 (frihet fra tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff), artikkel 16 (frihet fra utnyttning, vold og misbruk) og artikkel 17 (vern om personlig integritet).

Helsevern for de med psykiske lidelser gjennomføres som hovedregel ved frivillighet, men pasienter kan også underlegges tvungen psykisk helsevern. I slike tilfeller settes selvbestemmelsesretten til side ved lov dersom det er nødvendig for å ivareta andre viktige hensyn som liv og helse. For psykisk utviklingshemmede reguleres bruk av tvang av en lovhjemmel i helse- og omsorgslovens kapittel 9. Det finnes imidlertid få kilder til statistikk eller kvantifiserbar informasjon om bruk av tvang og makt mot funksjonshemmede i Norge.

Datakilder

Primærkilden til informasjon om tvang i psykisk helsevern er Norsk pasientregister (NPR). I dette registeret legges informasjon om bruk av tvang overfor personer med psykososiale funksjonsnedsettelse i Norge (Helsedirektoratet 2016). Det er Psykisk helsevernloven som regulerer bruken av tvang i det psykiske helsevernet.

Helseforetakene rapporterer tvangstiltak inn til Norsk pasientregister. I følge Helsedirektoratet (2016) har datakvaliteten i registeret vært mangelfull, men etter hvert er den blitt forbedret. Selve datagrunnlaget anses nå å være tilstrekkelig og komplett nok til å kunne følge med på antall tvangsinnleggelses i tjenestene. Men for bruk av andre tvangsformer er grunnlaget fortsatt usikkert, og det arbeides derfor med å bedre datakvaliteten om tvang i registeret. Et nytt rapporteringsformat som er tilrettelagt for rapportering av data registrert etter standard for registrering av vedtak om tvang i elektronisk pasientjournal (EPJ-standarden for vedtak) er under utvikling. Denne måten å registrere på vil gi mulighet for at all informasjon om tvang kan registreres ett sted og for flere formål. Samtidig utvikler en av de største leverandørene av pasientadministrative system nå et brukergrensesnitt for å registrere etter EPJ-standarden. Dette forventes å ha en god effekt på datakvaliteten. Helsedirektoratet (2016) antar at denne nye måten å rapportere tvangsdata på vil kunne testes fra 2016.

Helsedirektoratets rapport fra 2016 (s. 33) viser at det skal være grunnlag for (med forbehold om komplettheten i materialet) å gi mer spesifikke nasjonale tall over tvangsinnleggelses, pasienter under tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern, og bruk av tvangsmidler og skjerming. I forhold til sistnevnte (tvangsmidler og skjerming) er det mulig å skille mellom ulike tvangsmidler som:

- skjerming med vedtak
- innskrenket forbindelse med omverdenen (inntil 14 dager)
- kroppsvisitasjon
- beslag
- mekaniske tvangsmidler
- innlåsing (uten personale til stede)
- bruk av enkeltstående korttidsvirkende legemiddel
- tvangsbehandling med legemiddel
- annen tvangsbehandling
- skjerming uten vedtak (inntil 24 timer)
- urinundersøkelse
- kortvarig fastholding
- ernæring uten eget samtykke

I tillegg til Norsk pasientregister finnes det noen flere kilder til statistikk om tvangsbruk. Kontrollkommisjonene er pasientenes klageorgan i det psykiske helsevernet. Kommisjonene behandler klager over vedtak etter loven, og gjennomfører en del egeninitierte kontroller av tvangsbruk i institusjonene. Fylkesmennene behandler klager på vedtak om behandling uten eget samtykke. Kontrollkommisjonsdata og data fra fylkesmennene gir derfor en oversikt over

klager på tvangsbruk i institusjonene. Disse dataene gir et bilde av utviklingen i antall klagesaker i det psykiske helsevernet⁶.

Tilsvarende kan saker som bringes til domstolen være en kilde til statistikk rundt opplevd bruk av tvang. Dette gjelder søksmål til domstolsprøving om bruk av tvang innen psykisk helsevern⁷.

Bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming reguleres av en lovhjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Loven gjelder all tvang og makt brukt i forbindelse med at det blir gitt kommunale helse- og omsorgstjenester til personer med psykisk utviklingshemming. I IPLOS registreres bruk av tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5. Dette innebærer opplysninger om bruk av tvang som skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner, eller tiltak for å dekke brukerens eller pasientens grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet, herunder opplærings- og treningstiltak. Vedtak om planlagt tvangsbruk skal overprøves av Fylkesmannen før tvangstiltakene kan tas i bruk, tilsvarende skal bruk av skadeavvergende tvangstiltak i nødssituasjoner dokumenteres og sendes til Fylkesmannen. Fylkesmannen fører også tilsyn med den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og som nevnt tidligere er også Fylkesmannen klageinstans for bruk av tvang. Fylkesmennene vil derfor ha registreringer knyttet til tvangsbruk i kommunene og klagesaker.

Datamangler

I følge en artikkel av Fosse, Read og Bentall (2011) finnes det ingen offisiell norsk statistikk over bruken av elektrokonvulsjonsbehandling (ECT). Skyggerapportene på CRPD fra LDO og FFO fremhever at man vet lite om bruk av elektrokonvulsjonsbehandling (ECT/elektrosjokk) under tvang. I kraft av at Rundskriv IS-9/2012 åpner opp for at ECT kan brukes ved tvang i spesielle nødrettssituasjoner, vil det være et behov for å følge utviklingen av bruk av ECT/elektrosjokk under tvang framover.

All tvangsbruk skal i utgangspunktet registreres. En utfordring ved statistikken kan være ulik praksis knyttet til både bruken av tvangstiltak, endringer i rutiner over tid og uklare registreringsrutiner ved bruk av tvang rundt om i landet. Det kan derfor være et sprik mellom faktisk og registrert tvangsbruk (Fjeldvær 2014). Man kan derfor ikke utelukke underreportering og mørketall rundt den faktiske tvangsbruken mot funksjonshemmede, og da knyttet til uregulert, unødvendig, uhjemlet og illegitim tvangsbruk.

⁶ Det kan være flere feilkilder i denne statistikken. Mange kan være så syke at de ikke klarer å bruke klagemekanismene på en god måte. Antallet klagesaker om tvangsbruk i det psykiske helsevernet bør derfor som statistikkgrunnlag anvendes med forbehold.

⁷ Det bør vurderes nærmere om saker til domstolen er en tilstrekkelig kilde til statistikk rundt opplevd bruk av tvang da det er få saker som ender hos domstolene.

Mulige implikasjoner

Manglende og ufullstendige registreringer av tvangsbruk fra institusjonene svekker komplettheten i dataene i NPR. Som Helsedirektoratet (2016) opplyser viser analyse av datagrunnlaget variasjon i tvangsbruk mellom institusjoner. Dette kan bety både at det er ulik praksis i bruken av tvang, og at registreringspraksisen er ulik rundt om i landet. Komplettheten i innrapporterte tall for tvunget psykisk helsevern uten døgnopphold, tvangsmidler, tvangsbehandling og skjerming er derfor uviss, og sumtall på nasjonalt nivå må derfor fortolkes som minimumsestimat.

3.3.3 Vergemål

Ny vergemålsordning trådte i kraft i 2013 og har mål om økt rettslikhet og rettssikkerhet for vergetrengende. Vergemålsordningen er spesielt aktuelt for konvensjonens artikkel 12 (Likhet for loven). Det har pågått et reformarbeid knyttet vergemål de siste tre årene. Statens sivilrettsforvaltning (SRF) er utpekt som sentral vergemålsmyndighet, og skal føre tilsyn med fylkesmannens oppgaver etter vergemålsloven og behandle klager over fylkesmannens vedtak. Ny vergemålsordning er for øvrig omdiskutert, og hvor det blant annet er foreslått at vergemål for voksne med rettslig handleevne erstattes med en rett til beslutningsstøtte (NOU 2016:17).

Datakilde

I Statens sivilrettsforvaltnings *Årsmelding for vergemålsområdet 2015* gis en løpende vurdering av vergemålsområdet (Statens sivilrettsforvaltning 2016). Basert på informasjon fra «vergemålsregisteret» fins statistikk og tallmateriale om saksbehandlingstid, klagesaker, antall verger og vergeoppdrag, opprettede aktiviteter (saksinnngang), avsluttede aktiviteter (behandlede saker) og kapitalforvaltning.

Som del av vergemålsreformen er en ny vergemålsapplikasjon (VERA) utarbeidet og under utprøving. Den nye vergemålsapplikasjonen tas i bruk i 2016 og benyttes som saksbehandlingssystem og registreringer på vergemålsområdet.

Datamangler

I og med at vergemålsapplikasjonen (VERA) nylig er utviklet og tatt i bruk vil det fortsatt være behov for videreutvikling og utbedringer. Dette gjelder spesielt i forhold til registreringer i systemet. Datagrunnlaget kan derfor i innkjøringsfasen ha visse svakheter. Statistikk basert på registreringer i 2016 vil derfor kunne bære preg av dette. Også med utgangspunkt i forslag til mulige endringer rundt vergemålsordningen (jfr. NOU 2016:17) er det usikkert når og om disse dataene kan brukes.

Mulige implikasjoner

Vergemålsreformen er basert på en endring i vergemålsordningen fra 2013. Reformprosessen har pågått de siste tre årene, blant annet basert på at vergemål skal vurderes på nytt grunnlag i de nye reglene (innen 1. juli 2016). Etter utløpet av overgangsperioden vil dermed statistikken gi et bedre bilde av omfanget av vergemål med fratakelse av den rettslige handleevnen etter den nye vergemålsloven. Tilsvarende vil det være nødvendig å sikre kvaliteten i registreringer og statistikk som en del av utviklingen og iverksettingen av det nye datasystemet VERA. Omleggingene i registreringene (og vergemålsgrunnlaget) vil gi et redusert grunnlag for å sammenligne tallmateriale før og etter endringer i registreringsrutinene (altså brudd i eventuelle tidsserier).

3.3.4 Vold og overgrep

Personer med funksjonsnedsettelse kan være mer sårbare for å bli utsatt for krenkelser, vold og overgrep enn andre. Konvensjonens artikkel 16 omhandler frihet fra utnyttning, vold og misbruk. Blant funksjonshemmede er barn, unge og kvinner spesielt sårbare for å bli utsatt for vold, trusler og overgrep.

Datakilder

Statistikkgrunnlaget for å si noe om forekomsten av vold og overgrep mot funksjonshemmede er relativt begrenset. I Levekårsundersøkelsen om helse finnes spørsmål om man er engstelig for tyveri eller skadeverk, eller om man har vært utsatt for tyveri eller skadeverk. Tilsvarende spørres det om man er engstelig for vold eller trusler i nærområdet, eller har vært utsatt for vold eller trusler (Ramm og Otnes 2013). Datagrunnlaget for Levekårsundersøkelsen gjelder for personer 16 år og eldre, og gir derfor primært informasjon om ungdom (16-18 år) og voksne.

Utover dette finnes det en rekke spesialstudier av vold og overgrep mot personer med nedsatt funksjonsevne. Vi trekker fram noen relevante her og hvor studiene har vært spesielt opptatt av barn med funksjonsnedsettelse (Kvam 2001, Kvam 2003), kvinner med funksjonsnedsettelse (Johansen 2006, Olsvik 2004) eller psykisk utviklingshemmede (Bogetun 2013, Grøvdal 2013). Disse studiene vil kunne bidra med å gi et mer utdypende bilde av situasjonen for funksjonshemmede i forholdt til å bli utsatt for vold og overgrep.

Datamangler

Det foreligger lite statistikk om forekomsten av fysiske, psykiske, emosjonelle, seksuelle økonomiske eller institusjonelle overgrep mot funksjonshemmede. Dette gjelder særskilt for funksjonshemmede barn og unge, og for funksjonshemmede kvinner (FFO 2015). Med utgangspunkt i at forekomsten av trusler og vold mot personer med nedsatt funksjonshemmede er høy sammenlignet med øvrige befolkning (Ramm 2010), er det grunn til å mene at man bør følge utviklingen rundt vold, trusler og opplevd trygghet for personer

med nedsatt funksjonsevne nøye framover. Datagrunnlaget for å gjøre dette er noe begrenset ut i fra hva som fins av undersøkelser i dag.

Mulige implikasjoner

Det kan være aktuelt å se nærmere på mulighetene for å bruke straffesaksregisteret (STRASAK) for å få mer informasjon om funksjonshemmedes utsatthet for vold, trusler og overgrep. I tillegg er undersøkelsen Ungdata en interessant datakilde som kartlegger ulike temaområder som er spesielt aktuelle for unge i ungdoms- og videregående skole. Herunder spørres det blant annet om erfaringer med mobbing, plaging, vold, trusler om vold og utfrysing. Så langt er det ikke mulig å skille ut ungdom med funksjonsnedsettelse i Ungdata, noe som må anses som uheldig.

3.3.5 Hets, trakassering og hatkriminalitet

Tema som mobbing, hets, trakassering og hatytringer er også relatert til konvensjonens artikkel 16 (frihet fra utnyttning, vold og misbruk). Hatytringer kan forstås som nedverdiggende, truende, trakasserende eller stigmatiserende ytringer som rammer individets eller en gruppes verdighet. Personer med nedsatt funksjonsevne er en gruppe som må anses som utsatt for å oppleve negative ytringer, krenkelser eller ubehageligheter fra andre.

Datakilder

Det er begrenset kunnskap om forekomsten av hets, trakassering og hatkriminalitet mot personer med funksjonsnedsettelse. Mye tyder imidlertid på at personer med funksjonsnedsettelse er mer utsatt for negative ytringer, mobbing og trusler enn det befolkningen generelt opplever (Ramm 2010). I følge FFOs (2015) skyggerapport til CRPD fins det ingen nasjonal statistikk eller systematisk registrering over i hvilken grad funksjonshemmede utsettes for hets, trakassering eller hatytringer.

I en nyere studie utført av Nordlandsforskning er hatytringer mot funksjonshemmede undersøkt nærmere (Olsen, Vedeler, Eriksen og Elvegård 2016). I denne studien inngår blant annet to spørreundersøkelser, en rettet til personer med nedsatt funksjonsevne og en spesielt innrettet for personer med utviklingshemming. Studien har som formål å se nærmere på omfang av hatytringer mot funksjonshemmede, og kartlegger erfaringer om hvem som kommer med slike ytringer, hvor det skjer og hvilke negative ytringer de har opplevd, hva de har gjort etter at det har skjedd, hvilke konsekvenser det har hatt for den som har opplevd det mm.

Politiet i Oslo Politidistrikt har laget en rapport om anmeldt hatkriminalitet i Oslo i 2015 (Politiet 2016). Her presenteres statistikk over antall forhold registrert som hatkriminalitet i politidistriktet, basert på fire grunnlag eller kategorier i forholdene; LHBT, etnisitet, religion og nedsatt funksjonsevne. Data til denne statistikken er basert på manuelle uttrekk fra

STRASAK som henter informasjon fra straffesakssystemet, og der anmeldelser som er merket av som hatkriminalitet og anmeldelser etter de såkalte rasismeparagrafene inngår i uttrekket. Rapporten kan fungere som et eksempel på hvordan det er mulig å framstille statistikk på anmeldt hatkriminalitet også på landsbasis.

I LKF07 ble det stilt et spørsmål om årsaker til engstelse for å gå utendørs. Her var et av svaralternativene at man var engstelig for å oppleve ubehagelige situasjoner eller trakassering. Hele 16 prosent av de med nedsatt funksjonsevne svarte at de hadde opplevd ubehagelige situasjoner eller trakassering i løpet av de siste 12 månedene (Molden mfl. 2009). Levekårsundersøkelsen (LKU helse) stiller spørsmål om man føler seg utrygg i nærmiljøet. Dette spørsmålet er stilt i sammenheng med et annet spørsmål om opplevelser rundt vold og trusler. Slik sett kan det forstås å skulle fange opp ubehageligheter knyttet til dårlig behandling fra andre. Men vi vet også at manglende trygghet for å gå utendørs (eller i nærmiljøet) kan handle om frykt for at hjelpemidler skal svikte, at man ikke skal finne fram eller gå seg bort, at man skal møte på fysiske hindringer på veien ol. Det er derfor behov for noen mer konkrete og presise mål på hva denne utryggheten baserer seg på og opplevelser av hatytringer, trakassering og negative holdninger som følge av nedsatt funksjonsevne.

Datamangler

Mer systematisk informasjon og statistikkproduksjon om dette temaet krever bevisstgjøring og tilrettelegging for registrering av denne typen negative ytringer hos f.eks. hjelpeapparat, politi og domstoler. Dette gjennom en sterkere bevissthet om hatkriminalitet og rutinemessige registreringer av funksjonshemmedes opplevelse av negative ytringer, hatprat og hatkriminalitet, mobbing, trakassering og hets som følge av en funksjonsnedsettelse. Vi trenger med andre ord mer konkret informasjon rundt forekomsten av hatkriminalitet. Om mulig kan spørsmål om opplevd hets, trakassering, mobbing og hatkriminalitet i større utstrekning inngå som spørsmål i LKU (helse).

Mulige implikasjoner

Til tross for at mange utsettes for hets, trakassering og hatkriminalitet som følge av en funksjonsnedsettelse er det få som velger å anmelde eller forfølge slike negative opplevelser. Hatkriminalitet er derfor et område hvor man må anta at det er underrapportering og mørke tall. Det å få fram et realistisk bilde av omfanget av hatkriminalitet er med andre ord krevende. Som følge av dette finnes det lite dokumentasjon og statistikk rundt hatkriminalitet og ofrene forblir ofte usynlige uten at sakene anmeldes, etterforskes eller forfølges strafferettslig.

3.3.6 Politisk deltakelse og organisasjonsdeltakelse

Politisk deltakelse kan ha ulike former og handle om alt fra valgdeltakelse og deltakelse i valgkampanjer og partiarbeid, til deltakelse i organisasjonsarbeid og i direkte aksjoner. Politisk deltakelse handler i så måte om å delta i aktiviteter som springer ut i fra et ønske om å kunne påvirke forhold i samfunnet. Artikkel 29 i FN-konvensjonen krever at framgangsmåter, lokaler, utstyr og materiell som benyttes i forbindelse med valg, skal være tilgjengelige og lette å forstå og bruke. I tillegg skal man arbeide aktivt for å fremme et miljø der mennesker med nedsatt funksjonsevne fullt ut og på en effektiv måte kan delta i ivaretakelsen av offentlige anliggender, uten diskriminering og på lik linje med andre. Det skal også oppmuntres til at funksjonshemmede, blant annet gjennom frivillige organisasjoner deltar i offentlige anliggender.

Datakilder

Det finnes begrenset informasjon om funksjonshemmedes politiske deltakelse. Vi vet noe om hva som fremmer og hemmer funksjonshemmedes politiske deltakelse, blant annet fra kvalitative studier (se f.eks. Guldvik og Lesjø 2011). Det statistiske datagrunnlaget er imidlertid mer begrenset. Innbyggerundersøkelsen har noe informasjon om politisk deltakelse, men i følge Kittelsaa mfl. (2015) er det her store mangler på data om personer med nedsatt funksjonsevne. I Innbyggerundersøkelsen spørres det bla. om følgende:

- Hvis du ser bort fra å avgi stemme ved stortingsvalg, har du noen gang gjort noe for å påvirke en avgjørelse på Stortinget?
- Har du hatt kontakt med en politiker på Stortinget om saker som har opptatt deg?
- Har du hatt kontakt med en politiker i kommunen om saker som har opptatt deg?
- Hvor stor eller liten tillit har du til at politikerne på Stortinget arbeider for innbyggernes beste?
- Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan politikerne på Stortinget lytter til innbyggernes synspunkter?
- Hvor stor eller liten tillit har du til at kommunepolitikerne arbeider for innbyggernes beste?
- Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan kommunepolitikerne lytter til innbyggernes synspunkter i din kommune?

Innbyggerundersøkelsen har også noe informasjon om funksjonshemmedes organisasjonsdeltakelse. Levekårsundersøkelsen (helse) har på sin side spørsmål om valgdeltakelse (dvs. om man stemte ved siste stortingsvalg), og spørsmål om medlemskap i organisasjoner, lag eller foreninger. Her er det også et spørsmål om man har utført frivillig arbeid for en organisasjon, klubb eller forening. I Levekårsundersøkelsen for personer med nedsatt funksjonsevne 2007 ble det stilt spørsmål om medlemskap i ulike foreninger og organisasjoner (politiske parti, fagforeninger, idrettslag, interesseorganisasjoner ol.).

Vi har ingen nyere undersøkelser som kan gi indikasjoner på hvordan tilrettelegging og tilgjengeligheten er ved valg, men i 2011 ble det gjennomført en undersøkelse etter lokalvalget i regi av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD 2011). Denne undersøkelsen omfattet imidlertid kun syns- og bevegelseshemmede, og kartla tilgjengelighet i og utenfor valglokalet, samt behov og tilgang på assistanse for å kunne avgi stemme.

Det er i tillegg gjort enkeltstudier rundt tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse og lokalpolitisk deltakelse. Guldvik, Askheim og Johansen (2013) gjennomførte en spørreundersøkelse om representasjon og tilrettelegging for funksjonshemmede i lokalpolitikken. Studien avdekket både en underrepresentasjon av personer med nedsatt funksjonsevne i politiske verv, samt at organisering og tilrettelegging for at personer med nedsatt funksjonsevne kan delta var for dårlig.

Difi gjennomfører årlig undersøkelser av om lag 700 offentlige nettsteder, og i forbindelse med siste stortingsvalg ble de politiske nettstedene undersøkt. Vurderingen tar utgangspunkt i et sett av kriterier for offentlige nettsteder innenfor tre hovedområder: tilgjengelighet, brukertilpasning og nyttig innhold. Denne undersøkelsen gir nyttig informasjon om hvor tilgjengelig og tilrettelagt nettsteder er for alle typer brukergrupper, og kan avdekke om det er mennesker som blir ekskludert fra viktig informasjon før et valg. Dette gjelder også for personer med nedsatt funksjonsevne. For øvrig viste forrige undersøkelse at de politiske partiene fortsatt har et stykke igjen for å oppnå universell utforming av sine nettsteder.

Datamangler

Den norske valgundersøkelsen er en sentral kilde til informasjon rundt politisk deltakelse i Norge. En svakhet ved denne undersøkelsen er at man ikke har mulighet til å skille ut funksjonshemmede som en egen gruppe i datamaterialet. Denne undersøkelsen kan dermed ikke si oss noe om hvordan valgdeltakelsen og den politiske deltakelsen er for funksjonshemmede i forhold til andre i befolkningen. Vi vet også lite om hvor lett det er for funksjonshemmede å orientere seg om de politiske partiene før valg, og hvor tilgjengelig de opplever at informasjon er om valget og de politiske partiene. Det er tilsvarende ønskelig med mer kunnskap om tilrettelegging på valgdagen og hvordan valgordningen imøtekommer de behov som personer med funksjonsnedsettelser har for å kunne avgi sin stemme. Vi vet også lite om tilgjengeliggjøring og erfaringer gjennom e-valg. I tillegg vet vi lite om hvor mange med nedsatt funksjonsevne som stiller til valg enten det er stortingsvalg eller kommune- eller fylkestingsvalg.

Mulige implikasjoner

Vi har noe tilgang til informasjon som kan si noe om politisk deltakelse og organisasjonsdeltakelse. Muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne til å delta i det politiske liv, eller ha et aktivt organisasjonsliv er tett forbundet med tilgjengelighet og tilrettelegging. Deltakelse på disse samfunnsområdene må derfor sees i sammenheng med hvor godt det er lagt til rette for at funksjonshemmede kan delta aktivt på disse arenaene.

3.3.7 Universell utforming og tilgjengelighet

Artikkel 9 i konvensjonen dekker temaet tilgjengelighet. I universell utforming legger vi at produkter, omgivelser, programmer og tjenester utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig og uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. Universell utforming skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det. Målet med universell utforming er å gjøre samfunnet enklere å orientere og bevege seg i for så mange som mulig. Å klare seg selv og ta aktiv del i samfunnet blir for de aller fleste sett på som et viktig gode. Det er en menneskerett å få delta i samfunnet. Universell utforming er en måte å oppnå dette på.

Datakilder

Universell utforming og tilgjengelighet er et stort og omfattende område å framskaffe aktuell dokumentasjon for rapportering på CRPD. Det finnes flere relevante kilder til informasjon om tilgjengelighet og statusbilder av arbeidet med å gjøre samfunnet mer universelt utformet. Vi trekker her fram noen aktuelle kilder til slik informasjon.

Kartverket har satt i gang en tilgjengelighetskartlegging som viser hvordan steder og friluftsområder er utformet med tanke på fremkommelighet for personer med nedsatt bevegelighet og nedsatt syn. Tilgjengelighetsdata for et område er et nyttig verktøy for blant annet arealplanlegging og byutvikling. Målet med dette kartleggingsverktøyet er å skape en database og en kartklient som gir status for tilgjengelighet i tettsteder og friluftsområder i hele landet. Databasen kan dermed også være et nyttig verktøy for statistikk og analyse. Tilgjengelighet på steder registreres med informasjon om antall universelt utformede veier, inngangspartier og parkeringsplasser, og om dette er tilgjengelig for henholdsvis manuell eller elektrisk rullestol, eller for synshemmede (for sistnevnte gjelder kun veier og inngangspartier). Kartverket tilrettelegger dataene som geografiske objekter, dvs. at informasjonen kan stedfestes og illustreres gjennom geografiske koordinater på kart. Så langt har 162 kommuner bidratt med rapporter til kartleggingen. Data finnes derfor på kommunenivå men kan også aggregeres til nasjonale tall. I kartleggingen av friluftsområder registreres tilgjengeligheten knyttet til turvei, parkeringsområde, HC-parkeringsplass, toalett/omkledeingsrom, hvilebenk, fiskeplass mm. For disse dataene har så langt 126 kommuner gjennomført kartleggingen.

Videre har KOSTRA et datagrunnlag for å si noe om tilgjengeligheten i kommunale utleieboliger. I forhold til universell utforming registreres bla. andel kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere, andel nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig, andel med behov for tilrettelagt bolig – på venteliste, antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til tilpasning mm. I tillegg finnes det indikator på antall parkeringsplasser skiltet for forflytningshemmede, antall utstedte parkeringstillatelser for flytningshemmede, og antall holdeplasser langs kommunevei som er universelt utformet og åpnet for trafikk siste år. Det finnes også data på antall rekreasjons- og friluftsområder med kommunalt ansvar som er universelt utformet, eller tilrettelagt med universell utforming. Det er også informasjon om

kommunen har en gjeldende plan eller retningslinjer med spesielt fokus på universell utforming. På fylkeskommunenivå er det informasjon om fylkeskommunen har en regional plan eller temaplan med spesielt fokus på universell utforming.

Transportøkonomisk institutt gjennomførte en egen undersøkelse om transportbruk blant bevegelseshemmede i 2015 (Nordbakke og Skollerud 2016). Denne undersøkelsen kartla blant annet bevegelseshemmedes tilgang og bruk av ulike transportmidler og hvilke problemer de med nedsatt bevegelsesevne har ved bruk av ulike transportmidler.

Innbyggerundersøkelsen har spørsmål til brukere av tjenester om hvordan de opplever at tilretteleggingen for funksjonshemmede er for ulike offentlige tjenester innenfor helse, utdanning og kultur, omsorg og myndighetsorganer. Spørsmålet reises slik: «Tenk på en tjeneste du har erfaring med. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med de følgende forholdene ved tjenesten? Tilretteleggingen for funksjonshemmede». Spørsmålet ble reist både i 2013 og 2015 og kan indikere endringer i erfaringer med tilrettelegging av tjenester.

Datamangler

Universell utforming dekker et stort spekter av ulike samfunnsområder, og det å innhente informasjon og kartlegge arbeidet med tilrettelegging for alle er krevende og omfattende. Som del av regjeringens handlingsplan for universell utforming (BLD 2009) er et pågående tiltak å utvikle indikatorer om universell utforming. Deltasenteret har dette som et pågående prosjekt, og er pådriver for at den enkelte sektor skal bidra med data og indikatorer. Så langt er det i dette arbeidet utarbeidet indikatorer innenfor IKT, transport og uteområder. Tilgjengelighet i offentlige bygg er under oppbygging, og Deltasenteret jobber nå med å utvikle en egen nettside om universell utforming som del av Barne-, ungdom- og familiedirektoratets hjemmeside.

Mulige implikasjoner

Universell utforming og tilgjengelighet for alle berører de fleste samfunnsområder, og det er derfor et omfattende område å utvikle statistiske indikatorer på. I forhold til rapporteringen på CRPD er det spesielt artikkel 9 som handler om tilgjengelighet. Men tilgjengelighet er også relevant for flere andre artikler i konvensjonen. Det må derfor gjøres et utvalg av sentrale områder for indikatorutvikling om universell utforming og tilgjengelighet som spesielt berører personer med nedsatt funksjonsevne og deres rettigheter i forhold til målet om et samfunn fritt for barrierer og hindringer. Indikatorer på tilgjengelighet og universell utforming bør derfor sees i lys av krav som stilles til tilgjengelighet i flere av konvensjonens artikler.

3.4 Sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter

De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene omfatter først og fremst retten til arbeid, retten til rimelige arbeidsvilkår, retten til å danne fagforeninger, retten til en tilfredsstillende levestandard, retten til sosial trygghet, rett til utdanning og helse, samt retten til kulturliv. Disse rettighetene framgår blant annet av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

3.4.1 Arbeid og sysselsetting

Arbeidslivet er en viktig arena for samfunnsdeltakelse, og det å være i arbeid er av sentral betydning for så vel de økonomiske som de sosiale levekårene. Lønnsarbeid er et område av vesentlig betydning for å kunne etablere og opprettholde et selvstendig liv, og det å ha en jobb gir muligheter for å treffe andre mennesker. Arbeidslivet anses også som et av de mest sentrale områdene med betydning for menneskers selvstendighet og sosiale tilværelse. Det å arbeide og utføre arbeidsoppgaver har også en verdi i seg selv, og arbeidsfellesskap med kolleger er viktig for samhørighet og sosial deltakelse. FN-konvensjonens artikkel 27 fremholder retten til deltakelse i et åpent, inkluderende og tilgjengelig arbeidsmarked.

Datakilder

Det finnes flere kilder til data om yrkesdeltakelsen til personer med nedsatt funksjonsevne, både spørreundersøkelser og administrative registre. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har i andre kvartal hvert år en tilleggsundersøkelse rettet mot funksjonshemmede. En gjennomgang av aktuelle datakilder viser at data fra AKU er den beste kilden til statistikk dersom man ønsker å følge arbeidstilknytning for personer med nedsatt funksjonsevne over tid (Bråthen og Svalund 2015). Undersøkelsen gir en rekke opplysninger om både arbeidstilknytning og arbeidsforhold for personer med funksjonsnedsettelse, og i følge Ramm og Otnes (2013) er AKUs mest sentrale indikatorer disse:

- Er funksjonshemmet og har redusert arbeidsevne
- Er sysselsatt
- Er sysselsatt (25-44 år)
- Er sysselsatt: arbeider heltid
- Er sysselsatt (24-44 år): arbeider heltid
- Er sysselsatt: arbeider kort deltid
- Er sysselsatt: ønsker lengre arbeidstid
- Er sysselsatt: arbeider i offentlig forvaltning
- Er funksjonshemmet og sysselsatt: har behov for tilrettelegging i nåværende jobb
- Er funksjonshemmet og sysselsatt: har vansker med transport til og fra jobb
- Er verken i arbeid eller utdanning (25-44 år)
- Er funksjonshemmet med nedsatt arbeidsevne og har aldri vært sysselsatt: kunne jobbet med tilrettelegging

- Er funksjonshemmet med nedsatt arbeidsevne og tidligere sysselsatt: kunne jobbet med tilrettelegging
- Er funksjonshemmet og ikke sysselsatt: antatte vansker med å komme til og fra jobb
- Er ikke sysselsatt: ønsker arbeid
- Er ikke sysselsatt (25-44 år): ønsker arbeid

Arbeid og arbeidsforhold er tematisert i flere andre undersøkelser også. I Levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007 (LKF) ble det stilt en rekke spørsmål om arbeid og arbeidsforhold, herunder yrkesaktivitet og arbeidstilknytning, yrkesfordeling, arbeidstid, ansettelsesform, arbeidsforhold og tilrettelegging og tilpasninger på arbeidsplassen. Det ble også spurt om bruken av økonomiske støtteordninger i forbindelse med arbeidet. I tillegg ble det stilt spørsmål til de som sto utenfor arbeidslivet om jobbsøking og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Noen diskrimineringsspørsmål ble også stilt rundt opplevd forskjellsbehandling i arbeidssituasjonen som følge av nedsatt funksjonsevne.

YS sitt Arbeidslivsbarometer inkluderte i 2010 et spørsmål om det forekommer forskjellsbehandling på arbeidsplassen pga. nedsatt funksjonsevne eller kronisk sykdom. Spørsmålet ble stilt som del av undersøkelsens temadel om Inkluderende Arbeidsliv (IA). Dette spørsmålet ser ikke ut til å ha blitt gjentatt i senere undersøkelser.

Senter for seniorpolitikk (SSP) gjennomfører årlig undersøkelsen Norsk Seniorpolitisk Barometer (Dalen 2015). Her måles bla. lederes holdninger til seniorer i arbeidslivet. Undersøkelsen har også noen indikatorer på holdninger til å fastholde personer med nedsatt funksjonsevne (funksjonshemmede). I undersøkelsen stilles følgende spørsmål, og hvor funksjonshemmede er en av flere typer arbeidstakere som vurderes:

- Hvor godt eller dårlig ville du like å ansette følgende typer arbeidstakere?
- Dersom det skulle gjennomføres nedbemanning i din bedrift/virksomhet, hvor sannsynlig er det at virksomheten ville ønske å beholde følgende typer arbeidstakere?
- Dersom det skulle gjennomføres en nedbemanning i din bedrift/virksomhet, hvor sannsynlig er det at virksomheten ville ønske å beholde følgende typer arbeidstakere?

I en arbeidsgiversurvey fra 2007 undersøkes funksjonshemmedes sysselsetting nærmere (se Alm Andreassen 2009). Denne undersøkelsen ser nærmere på arbeidsgiveres holdninger og vurderinger for å sysselsette personer med nedsatt funksjonsevne innenfor tre sektorer (helse, IKT og bygg og anlegg). I undersøkelsen stilles ulike spørsmål som fanger opp bransjeforskjeller i forhold til funksjonskrav for ansatte, holdninger og betydning for å beholde medarbeidere med nedsatt funksjonsevne samt betydning og verdi av å ansette medarbeidere utenfra med nedsatt funksjonsevne. Undersøkelsen er noen år gammel, men er et eksempel på hvordan man kan måle arbeidsgiveres holdninger og verdier for å ansette og beholde arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne.

Datamangler

Selv om arbeid og sysselsetting for funksjonshemmede er et område med et stort datatilfang, er det fortsatt flere temaområder som ikke er godt nok dekket. Dette handler spesielt om hvordan funksjonshemmede blir marginalisert i arbeidslivet, og hvilke holdninger og barrierer personer med nedsatt funksjonsevne møter i arbeidsmarkedet. Så langt finnes det ingen spørreundersøkelse i Norge som godt nok fanger opp dette aspektet (Bråthen og Svalund 2015). Vi mangler eksempelvis systematiske data som kan si noe om forekomsten av diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, og opplevd trakassering og diskriminering fra kolleger og ledere.

Det mangler også et godt og systematisk datagrunnlag for å følge utviklingen i ledere og virksomheters holdninger til å inkludere arbeidstakere med funksjonsnedsettelse (også brutt ned på ulike typer nedsatt funksjonsevne). Holdningsspørsmål blant ledere vil gi en indikasjon på hvordan inkludering av funksjonshemmede i arbeidslivet praktiseres, både i forhold til rekruttering, sysselsetting og inkludering i arbeidslivet. En slik kartlegging kan f.eks. ta utgangspunkt i regjeringens jobbstrategi (Arbeidsdepartementet 2012) og kartlegge de fire barrierene for integrering av personer med funksjonsnedsettelse i arbeidsmarkedet: diskrimineringsbarrieren, kostnadsbarrieren, produktivitetsbarrieren og informasjons- og holdningsbarrieren. En slik undersøkelse bør også fange opp hvorvidt virksomhetene setter i verk tiltak for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne, og hvilke holdninger de har til å ansette funksjonshemmede, også basert på ulike funksjonsnedsettelse. Framtidige gjentakelser av en slik undersøkelse vil kunne følge utviklingen av holdninger og barrierer over tid for å se om de endrer seg.

Det er også grunn til å følge utviklingen rundt tendenser til økt segregering i arbeidslivet. En relativt ny undersøkelse viser at 34 prosent av deltakerne innenfor ordningen VTA (varig tilrettelagt arbeid) i skjermet/ordinær virksomhet er psykisk utviklingshemmede (Spjelkavik, Børing, Frøyland og Skarpaas 2012). Samme studie viser at det forventes et økt behov for VTA-plasser de neste årene. Dette er utviklingstrekk som bør følges videre, spesielt i forholdt til inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.

Mulige implikasjoner

Gitt at det er et behov for mer data rundt diskriminering og holdninger til funksjonshemmede i arbeidslivet er det nærliggende å se for seg at man kan utvide mulighetene som ligger i å bruke eksisterende undersøkelser. Det er hevdet at tilleggsundersøkelsene til AKU generelt sett er underutnyttet (Tøssebro 2012). Det kan være mulig å utvide denne undersøkelsen med flere spørsmål for å fange opp flere aspekter ved funksjonshemmedes arbeidstilknytning og arbeidsforhold. Eksempelvis gjennomføres arbeidskraftundersøkelsene i Sverige og Danmark nokså likt den norske, men med flere spørsmål bla. om holdninger og diskriminering av funksjonshemmede (Bråthen og Svalund 2015).

I den danske AKU stilles et spørsmål til alle arbeidstakere om de er villige til å arbeide med en som har en funksjonsnedsettelse, dersom det krever at de bruker litt tid på å hjelpe

vedkommende. Tilsvarende spørres det i Danmark om den enkelte arbeidstaker er betenkt ved å arbeide sammen med en kollega ut i fra noen gitte funksjonsvansker (er blind, sitter i rullestol mm.). I den svenske tilleggsundersøkelsen til AKU får alle sysselsatte personer med nedsatt funksjonsevne spørsmål om de har blitt mobbet eller krenket av sjefer eller arbeidskamerater de siste fem årene som følge av at de har en funksjonsnedsettelse.

En bør se på mulighetene for å utvide spørsmålsomfanget AKU, og da med en vurdering om man skal innlemme spørsmål som kan måle arbeidstakeres og virksomheters holdninger til personer med funksjonsnedsettelser. I forhold til hvordan målinger av holdninger er gjort i Danmark og Sverige må man vurdere om dette skal innlemmes i hele AKU (som i Danmark), eller om man skal begrense det til kun å gjelde tilleggsundersøkelsen (som i Sverige). Dette må naturlig nok sees opp mot en eventuell kostnadsside for en utvidelse.

3.4.2 Utdanning

Lik rett til utdanning er et grunnleggende mål i utdanningspolitikken, men at alle skal ha like muligheter i utdanningsløpet krever tilrettelegging for de med spesielle behov eller funksjonsnedsettelser. Gjennom å fjerne hemmende barrierer for personer med funksjonsnedsettelser i utdanningssystemet øker man forutsetninger for deltakelse i arbeid. Utdanning generelt, og høyere utdanning spesielt, viser seg å ha stor betydning for om personer med nedsatt funksjonsevne kommer i arbeid. Utdanning må anses som en kvalitet i seg selv, og for mange en viktig kilde til både selvrealisering og livskvalitet (Molden mfl. 2009). Det er spesielt artikkel 24 (Utdanning) i konvensjonen som viser til at personer med nedsatt funksjonsevne har lik rett til utdanning på alle nivåer. Tilrettelegging av undervisning og egnede og tilpassede hjelpemidler til den enkeltes behov skal gi muligheter for lik deltakelse på alle nivå i hele utdanningsløpet.

Datakilder

Utdanningsnivået til personer med nedsatt funksjonsevne finnes i statistikk fra utvalgsundersøkelser som LKF og LKU. I tillegg blir befolkningens utdanningsnivå fra fullført grunnskole til doktorgrad årlig registrert og oppdatert i nasjonal utdanningsdatabase (NUDB). Av andre relevante dataregister er Grunnskolens informasjonssystem (GSI) som kan gi relevant informasjon om personer med nedsatt funksjonsevne i grunnskolen.

Nasjonal utdanningsdatabase (NUBD) registrerer på individnivå personers utdanning. Det vil si informasjon om karakterer, antall grunnskolepoeng, studieretning, ulike kurs og høyeste fullførte utdanning. I og med at disse dataene er på individnivå og registrert med fødselsnummer er det mulig å koble opplysninger om mottak av ulike støtteordninger i FD-Trygd og diagnoseregisteret til NAV.

I Grunnskolens informasjonssystem (GSI) registreres blant annet antall elever med spesialundervisning etter enkeltvedtak fordelt på kjønn og årstrinn. I tillegg registreres hvor

mange timer med spesialundervisning den enkelte elev mottar, hvor mange timer spesialundervisning fra assistent og pedagogisk personale som gis, samt om spesialundervisningen blir gitt alene, i små eller store grupper eller om spesialundervisningen blir gitt i den ordinære undervisningen. Vi kan dermed få en indikasjon på omfanget av spesialundervisningen og hvordan grunnskolene organiserer tilbudet og utførelsen av spesialundervisningen. Dette er imidlertid summarisk statistikk. Det betyr at vi har bare informasjon om antall og dataene er ikke koblet til elevens fødselsnummer, noe som gjør at vi ikke kan koble denne informasjonen på andre opplysninger om eleven.

I tillegg samles det inn statistikk i grunnskolen som resultater på nasjonale prøver. Resultatene fra nasjonale prøver rapporteres inn gjennom prøveadministrasjonssystemet PAS som er eid av Utdanningsdirektoratet. Rapportering av fødselsnummer gjør at SSB også kan påføre andre kjennemerker fra andre registre som for eksempel opplysninger om innvandringsbakgrunn og foreldres utdanningsnivå. Det er dermed også mulig å koble opplysninger om mottak av ulike støtteordninger i FD-Trygd og diagnoseregisteret til NAV.

Datamangler

Den store mangelen i statistikken om utdanning og særlig data om grunnskole er at det ikke er registrert på individnivå hvem som mottar spesialundervisning og på hvilket grunnlag en mottar spesialundervisning. Det finnes ingen nasjonale data som kobler årsak med tiltak i spesialundervisning på individnivå. Det er imidlertid muligheter gjennom å innhente og systematisere statistikk fra Pedagogisk Psykologisk tjeneste (PPT) som gir sakkyndig vurdering og tilrådninger for spesialundervisning. Imidlertid er det behov for samkjøring av registreringsmuligheter i de ulike fagsystemene i PPT. I dag er det ikke en enhetlig definisjon av de ulike vanskene eller diagnosene som ligger til grunn for tilrådning av spesialundervisning og undersøkelser viser at det i liten grad brukes samkjørte kategorier og systemer i PP-tjenestens fagsystemer (Caspersen og Wendelborg 2015). Videre er det varierende vilje i PP-tjenester til å registrere vansker eller diagnoser da flere mener at de skal arbeide systemisk og ikke tilskrive vanskene til eleven.

Caspersen og Wendelborg (2015) vurderer imidlertid at det kan være muligheter ved å samkjøre termologi og fagsystemene i PPT for å utarbeide statistikk om spesialundervisningen. De peker imidlertid på en del utfordringer med å bruke informasjonen i fagsystemene til utarbeidelse av pålitelig statistikk. Utfordringene gjelder både statistikkutvikling og registrering på lokalt nivå for rapporteringsformål, men også for nasjonal statistikkutvikling. En viktig hindring er at kunnskapen om bruken av fagsystemene virker noe varierende ute på PPT-kontorene, og dette inntrykket forsterkes gjennom kontakten forfatterne hadde med leverandørene av fagsystemene. Caspersen og Wendelborg (2015) fant eksempler på at PPT-kontor der man opprettet egne word-dokumenter (som oppbevares i en skuff) med informasjon om diagnose/vansketype. Formålet med denne manuelle registreringen er å ha informasjonen tilgjengelig utover vedtaksperioden, slik at eleven ikke kommer «brått på» når vedtaksperioden går ut og en eventuell ny tilmelding til PPT finner sted. Samtidig oppgir leverandøren av det samme fagsystemet som brukes at dette er enkelt å

gjøre inne i fagsystemet, noe som sikrer både registrering av informasjon og sikker oppbevaring av data om klientene.

En annen viktig hindring i statistikkproduksjon gjennom fagsystemene i PPT er at selv om de ansatte har kunnskap om hvordan systemene kan brukes, kan PPT-kontorene aktivt unnlate å registrere, av det som kanskje kan kalles faglig-ideologiske grunner. Det oppgis av noen at registrering av vansketyper står i motsetning til systemarbeid i kommunen, og at diagnosene ikke er dekkende for den individuelle variasjonen. Videre er det en utfordring at PPT ikke har hjemmel til å få informasjon om enkeltvedtaket. Det vil si at det i fagsystemene bare registreres tilrådning og ikke hva et eventuelt enkeltvedtak inneholder.

Motforestillingene mot å registrere spesialundervisning på individnivå kan dreie seg om datasikkerhet, og hvor omfattende registrering man skal ha av sårbare grupper. En parallell kan være diskusjonen om etablering og registrering av pleie- og omsorgsbehov i statistikksystemet IPLOS (individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) i helsesektoren. Utviklingen av dette systemet satte i gang en het debatt omkring nytten av systemet sett opp mot personvern hensyn. Tema som «krenkelser» og «tingliggjøring» av brukerne kom på dagsordenen (Solvang, Bartoszko, Bergland, Hanisch og Woll 2010). Samtidig skiller denne debatten seg klart fra diskusjonen omkring registrering av spesialundervisning på et viktig punkt: Der IPLOS skulle igangsette en omfattende kartlegging av pleie- og omsorgsbehov, vil en utvikling av statistikken omkring spesialundervisning i stor grad basere seg på allerede innsamlet statistikk. Registrering av spesialundervisning gjøres allerede i stort omfang av PPT og skole, og må på mange måter sees som nødvendig for å sikre og ivareta individets rettigheter og tilbud. En systematisering av dette byr dermed ikke på nye utfordringer knyttet til selve innsamlingen, men heller med tanke på oppbevaring, sikkerhet og lagring.

I så måte er det ikke bare å sette likhetstegn mellom systematisering og sentralisering på den ene siden og manglende datasikkerhet og personvern på den andre. Både KS (2013) og Datatilsynet (2014) har satt spørsmålstegn ved kommuner og skolars behandling av sensitive data (for eksempel knyttet til spesialundervisning), og dette brukes som argument for utvikling av sikrere fagsystemer for sektoren. Sentralisering og systematisering av dataene som allerede finnes kan i så måte antas å øke personvernet fremfor å svekke det, så fremt vanlige standarder for databehandling og sikkerhet blir fulgt.

Mulige implikasjoner

I NUBD er utfordringen å skille ut hvilke personer som har nedsatt funksjonsevne og ulike typer av vanske eller nedsatt funksjonsevne. Imidlertid er det mulig å koble opplysningene i NUBD med opplysninger i andre registre som diagnoseregisteret i NAV og mottak av ulike støtteordninger i FD-Trygd. Dette er gjort av Finnvold (2013) som viser at for personer med fysisk funksjonshemming født i perioden 1965-1985, var det hele 64 prosent som kun hadde grunnskole, sammenlignet med 17 prosent for personer i samme aldersgruppe uten funksjonsnedsettelse. I tillegg er det mulig å koble opplysninger i NUBD med utvalgsundersøkelser som LKF07 og LKU. Utfordringen ligger heller på grunnskolesiden og

opplysninger om hvem som får spesialundervisning og på hvilket grunnlag. I og med at GSI bare har numerisk statistikk vet vi lite om konsekvensene av mottak av spesialundervisning. Vi vet dermed ikke om hvor mange av elevene som har mottatt spesialundervisning, som ikke har oppnådd grunnskolepoeng, frafalt videregående skole etc.

Siden det heller ikke er registrert bakgrunn for mottak av spesialundervisning eller behov for tilrettelegging vet vi heller ikke om personer med ulike typer nedsatt funksjonsevne er overrepresentert i ulike programfag som for eksempel Helse og oppvekstfag, eller om de blir kanalisert inn i studiespesialisering eller yrkesretta programfag. Videre mangler vi dermed også informasjon om elever som har behov for ekstra tilrettelegging har like muligheter til å motta læreplass som øvrige elever. Det er dermed et stort felt hvor det er indikasjoner på at elever med nedsatt funksjonsevne blir diskriminert eller ikke har like muligheter som sine medelever til å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.

3.4.3 Transport

Konvensjonens artikkel 20 (personlig mobilitet) er opptatt av at for å sikre personer med nedsatt funksjonsevne muligheter til et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder, må man sikre at funksjonshemmede får tilgang til blant annet transport på lik linje som andre. Tilgang til og bruk av ulike transportmidler er en indikasjon på hvor godt transportmulighetene er tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne.

Datakilder

Det finnes flere kartleggingsundersøkelser om funksjonshemmedes bruk av, og tilgjengelighet til ulike transportmidler. I disse fanges følgende opp:

LKU - Vansker med å bruke offentlig transport grunnet helseproblemer

Innbyggerundersøkelsen

- Har du de siste 12 mnd. erfaringer med/vært i kontakt med: Kollektivtransport i kommunen
- Tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne innen samferdsel

LKF07

- Bruk av ulike offentlige transportmidler (buss, tog, båt/ferge, fly) siste 12 mnd.
- Opplevde vansker (gradert) knyttet til bruk av offentlige transportmidler
- Vansker knyttet til
 - o Informasjon om avganger og stoppesteder
 - o Å komme til eller inntil transportmiddelet
 - o Å komme av og på transportmiddelet
 - o Forholdene inne på transportmiddelet
 - o Mangelfullt eller manglende rutetilbud

- Ordning om transporttjeneste (TT-ordning)
- Bil og bilbruk (eie av bil, førerkort, økonomisk støtte til bil, behov for tilpasninger av bil)

Transportøkonomisk Institutt har i 2015 gjennomført en kartlegging av bevegelseshemmedes transportbruk og udekket aktivitetsbehov (Nordbakke og Skollerud 2016). Dette er en undersøkelse rettet mot personer definert å ha tyngre bevegelseshemninger, dvs. de som har behov for hjelpemidler og som har fått støtte til dette. I studien kartlegges tilgangen og bruken av ulike transportmidler, problemer med ulike transportmidler og udekkede behov for aktivitetsdeltakelse. Dette datagrunnlaget gir mulighet for å sammenligne personer med nedsatt bevegelsesevne med den øvrige befolkningen.

Datamangler

Kartlegginger av erfaringer med transportmidler og tilgjengelighet til offentlige kollektivtilbud er i stor grad innrettet mot fysisk tilgjengelighet og tilrettelegging for bevegelseshemmede. Det er imidlertid også et behov for systematisk kunnskap om hvordan barrierer og hindringer for funksjonshemmede framtvinger alternative måter å forflytte seg på, eller om det gjør at man reiser mindre. I tillegg trenger vi kunnskap om ulike grupper av funksjonshemmede og hvordan personer med ulike typer funksjonsnedsettelse opplever barrierer knyttet til transport. Eksempelvis har personer med psykiske funksjonsnedsettelse andre utfordringer ved bruk av kollektivtransport enn de med fysiske funksjonsnedsettelse. Det er også sentralt å ha et helhetsperspektiv av reisen fra A til B gjennom sammenhengende reisekjeder, og hvordan reisen oppleves ift. bytte av transportmidler og bruken av ulike transportmidler sett i sammenheng.

Mulige implikasjoner

Personlig mobilitet og tilgang til og bruk av ulike transportmidler må sees i sammenheng med artikkel 9 om tilgjengelighet. Innenfor universell utforming er samferdsel og transport et viktig område, blant annet gjennom å gjøre ulike framkomstmidler og tilgjengeligheten til og fra transportmidler tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Ved bruk av indikatorer som skal fange opp tilgjengeligheten for funksjonshemmede er det nødvendig å kunne skille mellom ulike typer funksjonsnedsettelse fordi hindringer og barrierer ved bruk av transportmidler varierer avhengig av funksjonsnedsettelsen.

3.4.4 Bolig og boforhold

Bolig og boforhold er en faktor av betydning for flere av konvensjonens artikler (eksempelvis artiklene 19, 22 og 23). Spesielt framheves det i artikkel 19 (retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet) at personer med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre, skal ha anledning til selv å velge bosted, og ikke henvises til en bestemt boform. De skal ha tilgang til ulike støttetjenester i eget hjem og i særskilte boformer, herunder personlig bistand

som er nødvendig for å kunne bo selvstendig og for å forhindre isolasjon og segregering i samfunnet.

Datakilder

Levekårsundersøkelsen (boforhold) har en rekke spørsmål om bolig og boforhold (Ramm og Otnes 2013). Undersøkelsen kartlegger blant annet følgende:

- Eier egen bolig
- Bor i bolig forbeholdt personer med nedsatt funksjonsevne
- Bor i institusjon (langtidsopphold)
- Bor i bolig med livsløpsstandard (kjøkken, soverom, bad/wc på inngangsplanet)
- Bor i bolig som er tilrettelagt i forhold til funksjonsnedsettelse
- Har behov for tilrettelegging av boligen i forhold til funksjonsnedsettelsen
- Bomiljø inne: plaget med støy eller forurensing
- Bomiljø inne: boligen er vanskelig å varme opp
- Bomiljø ute: plaget med støy, støv, forurensing
- Bomiljø ute: utrygt nærmiljø (vold/kriminalitet, hærverk)
- Bomiljø ute: boligen er tilgjengelig for rullestolbrukere

Levekårsundersøkelsen for personer med nedsatt funksjonsevne 2007 har en temabolk om bolig og boforhold (Molden m.fl. 2009). Herunder ble det bla. stilt spørsmål om:

- Hustype (frittliggende hus, rekke- eller kjedehus, bygård, blokk el.)
- Boligstørrelse (kvm/opplevelse av størrelsen)
- Antall rom til disposisjon
- Leie eller eie
- Å finne en egnet bolig/flytting
- Atkomst til boligen
- Tilgjengelighet inne i boligen
- Finansiering av bolig og betalingsproblemer

I KOSTRA finner man tallmateriale om kommunale boliger. Herunder finner man bla. andel kommunale boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere, andel nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig, andel nyinnflyttede med psykiske lidelser, andel med behov for tilrettelagt bolig og som står på venteliste, andel med psykiske lidelser som står på venteliste, antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til tilpasning mm.

Datamangler

Det kan være vanskelig å måle i hvor stor grad valgfrihet og faktisk tilgang på egnet og ønsket bolig forekommer for personer med funksjonsnedsettelser (Ramm og Otnes 2011). Blant annet er det en kjent problemstilling at kommuner ønsker å effektivisere og samkjøre tjenester

i så stor utstrekning at boligsituasjonen mer minner om en institusjon enn en selvstendig bolig (Kittelsaa og Tøssebro 2011).

Vi vet at for mange med funksjonsnedsettelse er manglende tilgjengelighet i boligen og boområdet et hinder for at man kan etablere seg i egen bolig. Med universell utforming menes at boligen og omgivelser rundt boligen er utformet på en slik måte at den kan brukes av alle i så stor utstrekning som mulig, uavhengig av funksjonsevne og uten individuelle tilpasninger. Gjennom plan og bygningsloven og teknisk forskrift (TEK) er kravet at alle nye bygg skal være universelt utformet. Det er behov for å følge takten i hvor tilgjengelig boligmassen blir for flere med nedsatt funksjonsevne.

Mulige implikasjoner

I statistikkproduksjon over bolig og boforhold vil det som på flere andre områder være behov for å bryte tallmateriale ned på ulike undergrupper (type funksjonsnedsettelse) for å få fram heterogeniteten og variasjonen i gruppen. Boligbehovene er varierende ut i fra hvilke funksjonsnedsettelse som gjelder, og da blir en generell statistisk beskrivelse uheldig. Dette gjelder spesielt i tilfellet bolig og boforhold, hvor en del indikatorer peker på at f.eks. eierandelen er litt lavere enn i befolkningen for øvrig, men hvor vi samtidig vet at eierandelen internt blant personer med funksjonsnedsettelse er mye lavere blant f.eks. psykisk utviklingshemmede og de med psykiske lidelser. Et perspektiv på segregering i forhold til bolig er derfor viktig for å få fram likheter og forskjeller for personer med nedsatt funksjonsevne i forhold til bolig og boforhold.

3.4.5 Økonomi

Artikkel 28 i FN-konvensjonen omhandler retten til en tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse. En stor andel med funksjonsnedsettelse har redusert eller ingen arbeidsinntekt, og overføringer fra folketrygden blir derfor en viktig inntektskilde for mange. Dette medfører at for mange funksjonshemmede er den økonomiske situasjon strammere enn i befolkningen for øvrig.

Datakilder

Levekårsundersøkelsen (SILC) har i følge Ramm og Otnes (2013) muligheter for å lage indikatorer over inntekt og økonomiske levekår ut i fra følgende spørsmål:

- Mottar ingen økonomiske ytelser/stønader knyttet til funksjonshemmingen
- Har ytelser fra folketrygden som hovedinntektskilde
- Bor i hushold med lavinntekt
- Synes det er vanskelig å få endene til å møtes
- Har vansker med å betale husleie/utgifter til boliglån ved forfall

I tillegg har LKU spørsmål om:

- det er vanskelig å få endene til å møtes
- eier egen bolig
- tilgang til privatbil eller firmabil

Utover disse undersøkelsene har LKF07 et datagrunnlag hvor inntektsdata er koblet til fra inntektsregisteret (tall fra 2007). I denne undersøkelsen ble det stilt spørsmål om man hadde mulighet til å klare en uforutsett utgift på 10 000 kroner i løpet av en måned. Innbyggerundersøkelsen inneholder et spørsmål om husstandens samlede brutto årsinntekt.

Basert på levekårsdata er det mulig å lage indikatorer om fattigdom blant funksjonshemmede. Med utgangspunkt i data fra LKU (EU-SILC) kan man lage indikatorer som viser andel husholdninger med risiko for fattigdom eller sosial eksklusjon (se f.eks. Hvinden og Tøssebro 2015, NAV 2016). Ved bruk av levekårsdata vil det være mulig å få fram statistikk som også viser andel lavinntektshusholdninger og husholdninger under fattigdomsgrensa, og hvor personer med nedsatt funksjonsevne inngår i husholdningen.

Datamangler

Det finnes lite dekkende statistikk om kompensasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne som følge av manglende arbeidsinntekt, ekstra helseutgifter eller andre utgifter knyttet til funksjonsnedsettelsen (tilrettelegging, utbedringer etc.). LKF07 inneholdt en temadel rundt helseutgifter for personer med funksjonsnedsettelse, men disse dataene begynner nå å gå ut på dato.

Mulige implikasjoner

Det trengs fortsatt flere data og analyser som kan følge utviklingen rundt den økonomiske situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. For å kunne gjøre dette er det viktig at gruppen er mulig å skille ut i datagrunnlaget, og at det i analyser av utsatte grupper for lavinntekt og fattigdom også vurderes om funksjonshemmede også bør være en særskilt gruppe som inngår i slike analyser på lik linje innvandrerbefolkningen, eldre, unge og trygdemottakere mfl.

3.4.6 Kultur og fritid

Artikkel 30 i FN-konvensjonen gjelder deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett, og omfatter krav om tilrettelegging for deltakelse. I så måte handler deltakelse i kulturelle aktiviteter og fritidsaktiviteter også om det å ha sosial kontakt, og tilgjengeligheten for deltakelse på ulike arenaer. Vi vil her forholde oss til indikatorer som handler om personer med nedsatt funksjonsevne og deltakelse i ulike kultur- og fritidstilbud.

Datakilder

Levekårsundersøkelsen (helse og SILC) har flere spørsmål om deltakelse i fritidsaktiviteter, samt bruk av ulike kulturtilbud. Her spørres det blant annet om:

- Har deltatt i kulturelle aktiviteter: kino, teater, konserter, festivaler siste år
- Har deltatt i ulike friluftaktiviteter siste år
- Er fysisk inaktiv
- Deltar i liten grad i sosiale aktiviteter
- Har vansker med sosial kontakt pga. varige helseproblemer
- Ønsker å delta (mer) i sosiale aktiviteter, men som er forhindret av helse-, funksjonsvansker eller fysiske barrierer.

I levekårsundersøkelsen for personer med nedsatt funksjonsevne i 2007 ble det også stilt en rekke spørsmål rundt deltakelse i fritidsaktiviteter. Her ble det spurt mer spesifikt om man daglig eller ukentlig har drevet følgende fritidsaktiviteter de siste 12 månedene:

- Gått tur i skog og mark
- Drevet med mosjon, trening, sport
- Vært tilskuer til idrettsarrangement
- Gått på kino
- Gått på dans, diskotek
- Gått på restaurant eller kafé
- Gått på musikkarrangement eller konsert
- Vært deltaker i kor/orkester/spellemannslag
- Lånt bok på biblioteket
- Vært på politisk møte
- Vært i kirken, menighet eller religiøst møte

Med fritidsaktiviteter mente man her den tiden som er til rekreasjon og avkobling, det vil si tiden en bruker til å dyrke spesielle interesser eller delta i aktiviteter en setter stor pris på.

Datamangler

For personer med nedsatt funksjonsevne er deltakelse innenfor ulike fritids- og kulturaktiviteter forutsatt at det er god tilgjengelighet til arenaene hvor dette foregår. Tilgjengelighet og tilrettelegging er derfor en viktig forutsetning for at funksjonshemmede kan delta på lik linje med andre. Vi trenger mer informasjon om hvilke hindringer og barrierer som eksisterer for personer med nedsatt funksjonsevne innenfor fritids- og kulturlivet. I dette er det viktig å få fram om utfordringsbildet for deltakelse er varierende for ulike typer funksjonsnedsettelse. Ikke minst gjelder dette for personer med kognitive vansker og utviklingshemming.

Mulige implikasjoner

Det er få analyser som løfter fram forskjeller og likheter mellom personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne rundt deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter (Kittelsaa mfl. 2015). For å få fram variasjonen i større grad krever det god kartlegging av aktivitetsdeltakelse, samt at datamaterialet gir muligheter for å se dette opp mot ulike former for nedsatt funksjonsevne.

3.4.7 Helse

Helse og tilgang til helsetjenester er en viktig faktor i alles liv, og gjelder også for personer med nedsatt funksjonsevne. Helse er derfor også en del av konvensjonen og artikkel 25 definerer derfor helse som et aspekt i funksjonshemmedes rettigheter. I Norge er eksempelvis retten til nødvendige og forsvarlige helsetjenester nedfelt i lovverket, og kommunene har plikt til å tilby tjenester tilpasset den enkeltes behov. Dette gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne på lik linje som for andre. Artikkel 26 i konvensjonen handler om habilitering og rehabilitering, og viser til retten til å få hensiktsmessig og tilpasset habilitering og rehabilitering. Mange med nedsatt funksjonsevne har behov for praktisk hjelp i hverdagen, og en del har behov for hjelp til personlige gjøremål. Indikatorer som kan peke på udekkede hjelpebehov er med å indikere i hvor stor grad helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester når tilstrekkelig ut til funksjonshemmede slik at de kan få nok hjelp til å klare seg i hverdagen.

Datakilder

Det finnes flere datakilder med informasjon om helse, både registerdata og data fra spørreundersøkelser. Levekårsundersøkelsen om helse er en sentral kilde til vurderinger og erfaringer om egen helse blant personer med nedsatt funksjonsevne. I følge Ramm og Otnes (2013) kan en rekke indikatorer rundt problemstillinger om helse finnes i Levekårsundersøkelsen (helse/SILC):

- Er stort sett fornøyd med livet
- Har dårlig helse
- Har betydelige psykiske vansker
- Har dårlig tannhelse
- Opplever kvalitet i kontakt med fastlegen
- Har udekkede behov for legetjenester
- Opplever kvalitet i kontakt med psykolog/psykiater
- Har udekket behov for psykiatriske helsetjenester
- Har udekket behov for tannhelsetjenester
- Trenger hjelp/mer hjelp til daglige gjøremål
- Trenger hjelp/mer hjelp til personlige gjøremål
- Får ikke nok hjelp i hverdagen
- Mottar kommunale pleie-/omsorgstjenester

Levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007 tok spesielt opp temaet helse og helseforhold. Her ble det stilt spørsmål om helseproblemer og vansker med å utføre aktiviteter som å gjøre innkjøp av dagligvarer, bruke offentlige transportmidler, delta i fritidsaktiviteter, delta i organisasjons- og foreningsliv, komme i kontakt med andre mennesker, utføre mindre arbeid rundt boligen, lage mat eller forbedre måltider, holde oversikt over økonomien eller å ta foreskrevne medisiner til rett tid. Videre ble det også stilt spørsmål om kommunale tjenester og privat hjelp, som om man mottok hjemmesykepleie, hjemmehjelp, husmorvikar eller brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Det var også noen spørsmål om man mottok matombringning eller vask av klær utenom hjemmehjelptjenesten, eller om man mottok vaktmestertjenester eller annen ubetalt hjelp fra andre enn kommunen. I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål rundt hjelpemidler, trygghetsalarm, utgifter til hjelpemidler, førerhund samt utgifter til helsetjenester, medisiner og medisinsk behandling.

IPLOS-registeret inneholder relevante opplysninger om mottakere av pleie- og omsorgstjenester og deres behov for bistand og assistanse i hverdagen, eller for å delta i arbeid, utdanning og fritid. Her registreres også hvilke tjenester som ytes fra kommunen.

I KOSTRA finnes en del informasjon om kommunehelsetjenesten, og som kan være interessant i forhold til å få fram kommunal variasjon i helsetjenestetilbudet. Her registreres bla. driftsutgifter til kommunehelsetjenesten, årsverk til lege, fysioterapi, ergoterapi, psykiatriske sykepleiere, årsverk til rehabilitering mm.

Datamangler

Det kan være behov for mer kartlegging og data om hvilke barrierer som eksisterer for funksjonshemmede i helsetjenesten. Videre er det ønskelig med statistikk som fanger opp om det er kommunal variasjon i helsetjenestetilbud til personer med nedsatt funksjonsevne. Data fra KOSTRA kan avdekke generelle geografiske forskjeller i helsetjenestetilbudet, men vil ha begrensninger i å vurdere om helsetjenester som tilbys er likeverdig for andre forhold (som diagnose, personlig økonomi, kjønn, etnisk bakgrunn og den enkeltes situasjon).

Det er også pekt på at det er manglende statistikk over behovet for habiliterings- og rehabiliteringstjenester, noe som gjør det vanskelig å dimensjonere tjenestene nasjonalt og lokalt (FFO 2015). Tilsvarende kan det være behov for å kartlegge kvaliteten i kommunale habiliterings- og rehabiliteringstilbud, bla. for å avdekke om kommunene imøtekommer lovpålagte krav. Det vises for øvrig til avsnittet om tvang og makt og mangler i statistikk rund bruk av tvang innen psykisk helsevern.

Mulige implikasjoner

Ved opprettingen av nytt kommunalt pasient- og helseregister (KPR) vil antakelig IPLOS samordnes og inkluderes i KPR. Det er foreløpig usikkert hvilke variabler som vil inngå i KPR, og derunder er det også usikkert hva som skjer med videreføringen av IPLOS. For øvrig

er IPLOS et pseudonymisert helseregister, noe som gjør det vanskelig å koble til andre registre eller datakilder.

3.5 Oppsummering

Gjennomgangen av foreliggende statistikk og datakilder viser at det er noen gjennomgående utfordringer både i kunnskaps- og datagrunnlaget for å kunne si noe om situasjonen til personer med funksjonsnedsettelse. Dette handler om flere forhold av betydning når man skal utvikle indikatorer som kan gi et godt bilde av livs- og levekårssituasjonen til funksjonshemmede.

Vi vet lite om barn og unge med funksjonsnedsettelse. Dette handler om at vi har et relativt begrenset datagrunnlaget for å kunne si noe om livssituasjonen til barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Undersøkelser om barn og unge med funksjonsnedsettelse er gjerne spesialundersøkelser (eksempelvis for å kartlegge behov i barnehage og skole), og inngår ikke i de mer generelle undersøkelser om f.eks. levekår. Videre er det slik at flere av de undersøkelsene hvor man kunne fått mer kunnskap om funksjonshemmede barn og unge og deres livs- og levekår (som f.eks. Elevundersøkelsen og Ungdata), dessverre har begrensede eller manglende muligheter for å skille ut barn og unge med funksjonsnedsettelse. Lite statistikk om barn og unge med funksjonsnedsettelse gir kunnskapsmangler som bør tas på alvor. Spesielt fordi det er viktig både i forhold til barnekonvensjonen generelt, og CRPD og rapportering på artikkel 7 (barn med nedsatt funksjonsevne) spesielt.

En annen utfordring er at det finnes mange relevante datakilder som kunne blitt brukt som utgangspunkt og grunnlag for å framstille statistikk til nytte i rapportering på CRPD. Dessverre er det slik at det i mange datakilder ikke er mulig å skille ut gruppa av personer med nedsatt funksjonsevne. Hovedsakelig skyldes dette at funksjonsnedsettelse ikke er registrert i data-materialet, eller at det ikke er stilt spørsmål om funksjonsnedsettelse som gjør at man kan skille gruppen funksjonshemmede fra andre.

Funksjonshemmede er en lite ensartet og homogen gruppe mennesker. For å kunne framstille heterogeniteten blant personer med nedsatt funksjonsevne er det viktig at datagrunnlaget gir muligheter for å dekomponere nedsatt funksjonsevne i ulike typer funksjonsnedsettelse. Mange datasett har begrensede muligheter til dette. Noen har få muligheter for å skille mellom type funksjonsnedsettelse, andre har ingen muligheter. Det er særs viktig å kunne dekomponere gruppa etter type funksjonsnedsettelse for å få fram et mer nyansert bilde innenfor sentrale livs- og samfunnsområder, og spesielt gjelder dette for tema som bolig, transport, utdanning og arbeid, og hvor variasjonene kan være store avhengig av type funksjonsnedsettelse.

Videre er det en utfordring med spørreundersøkelser at utvalget med personer med funksjonsnedsettelse blir lite. Dette setter begrensninger for muligheter for å framstille statistikk om gruppen. En måte å løse denne utfordringen på er at man for løpende undersøkelser som gjentas over flere år, kan slå sammen undersøkelsenes utvalg (såkalt pooling av data) for å få et

bedre datagrunnlag. Eksempelvis kan man kombinere flere årganger av en undersøkelse for å øke antallet respondenter som faller inn i gruppen av personer med nedsatt funksjonsevne. Ved å foreta dette grepet vil en få flere med, og utvalget vil bli større. Dette kan være en løsning for undersøkelser som gjentas regelmessig, og hvor utfordringen er at det for hvert undersøkelsestidspunkt er få respondenter som defineres som personer med nedsatt funksjonsevne (eksempelvis AKU, LKU, Innbyggerundersøkelsen).

4. Forslag til statistikk og indikatorer

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn i datagrunnlaget og foreslå ulike indikatorer som kan brukes i rapporteringen på FN-konvensjonen. Utgangspunktet for indikatorforslagene er utledet av gjennomgangen i forrige kapittel, og hvor kunnskapsgrunnlaget og ulike kilder til relevant statistikk danner et bilde av hva det er mulig å lage indikatorer på, og hva det eventuelt må vurderes å hente inn mer informasjon om. I tillegg har vi sett til andre lands løsninger og forslag til indikatorer som kan brukes til rapporteringen. Med dette sett under ett vil vi presentere forslag til indikatorer til bruk i Norges framtidige rapporteringer til FN.

Flere av de indikatorene som her legges frem vil også kunne være aktuelle for rapportering på andre FN-konvensjoner. Da tenker vi spesielt på FN-konvensjonen om kvinners rettigheter (kvinnekonvensjonen) og FN-konvensjonen mot rasediskriminering. Dette forutsetter at indikatorene dekomponeres i forhold til kjønn og etnisitet. Til dels gjelder dette også FN-konvensjonen om barns rettigheter (barnekonvensjonen) der hvor barn og unge inngår i statistikkgrunnlaget. Vi vil i gjennomgangen ikke henviser direkte til de andre FN-konvensjonene om menneskerettigheter, men legger til grunn at indikatorene også vil kunne være et bidrag for rapportering på andre konvensjoner dersom de kan framstilles med den hensikt å få fram dimensjoner om kjønn eller etnisitet i tillegg til nedsatt funksjonsevne.

4.1 Om valg av indikatorer

Gjennomgangen av eksisterende registerdata og spørreundersøkelser viser at det finnes ulike datakilder og statistikkgrunnlag som kan gi informasjon om status på en del av konvensjonens artikler. Samtidig finner vi at det for andre områder (og artikler i konvensjonen) er mer begrenset tilgang på statistikk og relevante datakilder. Omfanget av datakilder og statistikkmuligheter viser at det må gjøres valg for hva man fokuserer på for å finne gode indikatorer på implementeringen av FN-konvensjonen.

I arbeidet med å utvikle et forslag til hvilke indikatorer som er gode, relevante og samtidig mulige å fremskaffe, har vi hatt et blikk til hva som er gjort i andre land. Dette for både å finne inspirasjon til hva som kan fungere som norske indikatorer, men også for å se hvordan andre land har løst oppgaven med å lage indikatorer og statistikkgrunnlag for rapporteringen til FN. Vi har her funnet det hensiktsmessig å se nærmere på i indikatorer utviklet i Danmark og UK, noe vi kort vil beskrive nærmere. Men før vi gjør det kan det kort være nyttig å si noe om hva en indikator er og hensikten med indikatorer.

4.2 Hva kan indikatorene fortelle oss?

En indikator er en måte å måle, indikere, angi eller anwise forhold som kan være kompliserte eller kostbare å måle direkte. Ved å forenkle kompliserte forhold skal en indikator gi et tydelig signal om en tilstand eller endring i tilstand, gjerne tilknyttet å se en prosess eller utvikling over tid. Det er derfor ønskelig at en indikator er utformet slik at den er repeterbar og kan gjøre gjentakende målinger. En indikator måler som regel kvantifiserbare forhold og angis derfor i målbare størrelser.

Vi skiller gjerne mellom ulike typer av indikatorer. De mest brukte er struktur-, prosess- og utfallsindikatorer (sistnevnte også ofte benevnt som resultatindikator). En *strukturindikator* sier noe om rammevilkår og ressurser som ligger til grunn for å påvirke et gitt forhold. Lovverk, retningslinjer og politiske føringer er gjerne eksempler på strukturelle forhold. I forhold til rapporteringen på CRPD kan Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL) fungere som et eksempel på et slikt strukturelt forhold. Tilsvarende kan budsjettmessige bevilgninger (som ressurser i form av penger) være strukturelle rammevilkår som måles i en strukturindikator. Går vi videre til neste indikatorstype så vil prosessuelle forhold gjerne fanges opp i *prosessindikatorer*. Dette kan handle om aktiviteter som utføres, tiltak som settes i gang eller innsats som gjøres for å påvirke noe i en gitt retning. Handlingsplaner eller tiltaksplaner kan være eksempler på en slik innsats. *Utfallsindikatorer* kan belyse ulike typer av resultater eller utfall av en gitt innsats, og er gjerne koblet opp til et mål eller en ønsket retning av utfallet. Dette kan eksempelvis gjelde forhold som endres for en aktuell målgruppe. Gjennom å utvikle utfallsindikatorer konkretiseres hvilke resultater som skal måles for å identifisere og måle utvikling og måloppnåelse over tid. Utfallsindikatorer måler dermed resultater av hva som inngår i strukturer og prosesser for å påvirke noe i en ønsket retning.

Vårt forslag er å bruke utfallsindikatorer, det vil si indikatorer som kan peke på hvilken betydning implementeringen av CRPD har for rettigheter til målgruppen. Dette fordi vi mener at struktur- og prosessindikatorer bedre samsvarer med å gi en beskrivelse av hva som gjøres i forhold til lov- og regelverk, budsjettmessige bevilgninger, aktiviteter, innsats, handlingsplaner og ulike tiltak rundt funksjonshemmedes rettigheter. Dette fanges i liten grad opp i statistikkgrunnlaget som her er vurdert, og vil i rapporteringen på CRPD i stor grad dekkes i form av deskriptive beskrivelser av hva som gjøres i Norge for å fremme funksjonshemmedes rettigheter i tråd med konvensjonen. Gjennom å få fram noen utfallsindikatorer vil man kunne måle hvilken effekt, virkning og betydning implementeringen av FN-konvensjonen har for funksjonshemmede, altså se om man er på vei til å nå målene som er satt i konvensjonen, eller at situasjonen bedres på andre områder dekket av konvensjonen. Det å fokusere på utfallsindikatorer er også i tråd med hvordan statistikk og indikatorer brukes i andre lands rapporter på CRPD, for å vise resultater og måloppnåelse av implementeringen av FN-konvensjonen.

Vi vil med dette være forsiktige med å si at statistikken og indikatorer er svar på utfordringen om å peke på effekter og resultater av politikken som iverksettes på rettighetsfeltet.

Indikatorer, og da utfallsindikatorer kan være et bidrag til å følge utviklingen i funksjonshemmedes situasjon, og med det vise i hvilken retning man beveger seg. I rapporteringen til CRPD kan bruk av statistikk være en pekepinn på om man er på vei mot å oppfylle konvensjonens krav. En mer konkret vurdering av implementeringen av FN-konvensjonens virkning for rettighetsfeltet for personer med nedsatt funksjonsevne vil kreve en mer dyptgående analyse av data for å vurdere effekter, resultater og måloppnåelse.

Vi vil i det følgende gå igjennom en rekke relevante kilder til statistikk som kan være nyttige for å utvikle indikatorer til rapporteringen på CRPD.

4.3 Danmarks gullindikatorer

Som eksempel på hvordan man kan lage et overordnet indikatorsett for rapportering til CRPD har vi sett på Danmarks gullindikatorer (CRPD Gold Indicators). Det danske instituttet for menneskerettigheter har utviklet et sett med indikatorer for å måle Danmarks prosess med implementeringen av FN-konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (Larsen 2015). Disse er benevnt som gullindikatorene og er et sett med ti statistiske indikatorer som sammenligner situasjonen for personer med og uten funksjonsnedsettelse. Indikatorsettet tar for seg ti tematiske områder relatert til FN-konvensjonen, og er nøye vurdert og satt sammen som en standard for hvordan man kan måle etterlevelsen av konvensjonen. Tanken med indikatorene er at de skal fungere som et nasjonalt verktøy for å følge utvikling og måloppnåelse rundt rettighetene for funksjonshemmede. Indikatorsettet er generelt innrettet og ikke direkte knyttet opp mot konvensjonens spesifikke artikler, men valgt ut for å dekke de viktigste og mest sentrale rettighetsaspektene i konvensjonen. Indikatorene er utfallsindikatorer.

4.3.1 *De ti danske gullindikatorene*

Vi vil her gi en kort presentasjon av hver av de ti temaområdene, med tilhørende indikator (med vår oversettelse fra engelsk). I tillegg er det laget et sett av underindikatorer (subindikatorer) innenfor hvert temaområde. Disse vil vi ikke gå nærmere inn på her. De ti temaområdene som gullindikatorene er utledet fra er som gitt i tabellen under.

Temaområde	Gullindikator
Likhet og ikke-diskriminering	1. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i løpet av det siste året har opplevd diskriminering som følge av kjønn, alder, etnisitet, funksjonsnedsettelse, religion eller seksuell orientering.
Mangfold og bevisstgjøring	2. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i løpet av siste uke har opplevd at minst en person med funksjonsnedsettelse har hatt en meningsytring eller på annen måte deltatt i media som radio, TV eller andre nyhetsmedier.
Tilgjengelighet og mobilitet	3. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i løpet av siste uke har opplevd problemer med tilgjengelighet til offentlig transportmidler som f.eks. buss, tog, motorisert kjøretøy, taxi etc.
Frihet og personlig integritet	4. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse under 30 år som er satt i fengsel eller en psykiatrisk institusjon.
Uavhengig liv og inkludering	5. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som sterkt eller veldig sterkt føler de har innflytelse over eget liv.
Utdanning	6. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse under 25 år som slutter i skolen for tidlig og dermed faller inn under EUs betegnelse som «early school leavers».
Helse	7. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som selv mener de har god fysisk og/eller psykisk helse.
Sysselsetting	8. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i en utvalgt uke var i minst noen få timers betalt arbeid.
Sosial beskyttelse	9. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i løpet av de siste 3 årene, som følge av økonomiske årsaker har blitt vesentlig forhindret fra å leve det de anser som et normalt liv.
Politisk deltakelse	10. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som stemte ved siste Parlamentsvalg.

Et gjennomgående ønske ved de danske gullindikatorerne er muligheten for dekomponering av tallmaterialet i sub-grupper eller underkategorier. Spesielt er det da interessant å kunne bryte ned tallmaterialet i ulike typer av funksjonsnedsettelse, kjønn og etnisitet.

4.4 Storbritannias indikatorrapport på CRPD

Storbritannia har en sterkere tradisjon for å fremskaffe dokumentasjon om personer med nedsatt funksjonsevne enn i nordiske land. Som vi har vært inne på tidligere kommer dette også til syne i rapporteringen på CRPD, og hvor Storbritannia har en omfattende statistisk

indikatorrapport som vedlegg til selve hovedrapporten på konvensjonen⁸. I indikatorvedlegget er det utviklet rundt 150 indikatorer for 14 av konvensjonens artikler, men hvor noen av indikatorene er dupliseringer for enkeltland innenfor Storbritannia (England, Skottland, Nord-Irland, Wales). Gjennom den statistiske indikatorrapporten fremstår bruken av indikatorer som grunnlag for rapporteringen på CRPD relativt systematisk, og som et grundig statistisk grunnlag for Storbritannias hovedrapport.

4.4.1 Storbritannias konvensjonsindikatorer

Indikatorrapporten inneholder en rekke indikatorer på konvensjonens artikler. Likevel er det for noen artikler ikke utviklet indikatorer, da det ikke foreligger egnede eller relevante data for alle artiklene i konvensjonen. Områder som ikke dekkes i indikatorrapporten er kvinner og barn med nedsatt funksjonsevne (artikkel 6 og 7), retten til eget liv (10), risikosituasjoner og humanitære nødssituasjoner (11), likhet for loven (12), statsborgerskap og bevegelsesfrihet (18), respekt for privatlivet (22) og habilitering og rehabilitering (26). For de øvrige artiklene er det utviklet statistiske indikatorer.

Indikatorene er organisert etter hvor de kan gi dokumentasjon på konvensjonens artikler. I noen tilfeller kan en og samme indikator være relevant for mer enn en artikkel og fremgår da under flere artikler. For indikatorer som sier noe om situasjonen for personer med funksjonsnedsettelse, er det gitt tilsvarende statistikk for befolkningen uten funksjonsnedsettelse. I indikatorrapporten presenteres indikatorene på en ryddig og strukturert måte ved at det benyttes en slags mal for hver indikator. Dette skaper en god oversikt, samtidig som det også gir informasjon utover selve den statistiske indikatoren, bla. til nytte når indikatorene skal oppdateres og justeres før hvert rapporteringstidspunkt. Vi gir her et eksempel på hvordan en indikator kan se ut ved bruk av denne malen.

Eksempel på mal for indikator

Artikkelnr.	Artikkel 5
Temaområde	Likhet og ikke-diskriminering
Indikatornr.	Indikator 05-01
Emne	Erfaringer med diskriminering
Beskrivelse	Andel personer som har opplevd å bli utsatt for diskriminering generelt siste 12 mnd. (tall for personer med og uten funksjonsnedsettelse)
Data	Tabell og tallmateriale (indikator)
Datagrunnlag	Personer i alderen 16 år og over
Datakilde	Levekårsundersøkelsen (EU-SILC)
Informasjon tilrettelagt av	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/345122/uk-initial-report-annex-d-and-annex-e.pdf

For å illustrere ytterligere hvordan det for Storbritannias del er laget indikatorer vil vi trekke fram et eksempel på det vi mener kan være en god indikator. Den fanger opp opplevd forskjellsbehandling på arbeidsplassen og hvordan opplevelsen er for de med og uten nedsatt funksjonsevne. Vi viser under hvordan denne indikatoren framstår i rapportering fra Storbritannia (og bruk av malen).

Eksempel på en god indikator (UK)

Article	Article 5	
Thematic area	Equality and non-discrimination	
Indicator	Indicator 05-02	
Issue	Experience of discrimination at work (Great Britain)	
Description	Percentage of individuals being treated unfairly compared to others in the workplace, within the last two years, by disability status	
Data	Disabled 19 per cent	Non-disabled 13 per cent
Data Coverage	Individuals aged 16 and over in Great Britain	
Source	Fair Treatment at Work Survey, 2008	
Information supplied by	Business, Innovation and Skills	

4.5 SSBs indikatorsett for levekår og likestilling

Statistisk sentralbyrå har utviklet et indikatorsett for å kunne følge levekårs- og livssituasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne (Ramm og Otnes 2013). Disse indikatorene beskriver status innenfor syv ulike livsområder, som 1) familie, nettverk og trygghet, 2) tilfredshet, helse og hjelpebehov, 3) deltakelse og sosial kontakt, 4) boforhold, 5) utdanning, 6) sysselsetting og arbeidsforhold samt 7) inntekt og økonomiske levekår. Hovedformålet med utviklingen av disse indikatorene har vært å skape et kunnskapsgrunnlag og en dokumentasjon om levekårene og livssituasjonen for personer med funksjonsnedsettelse. I tillegg har dette arbeidet blitt gjennomført som et bidrag i det å kunne si noe om effekten av tiltak som er truffet for å oppfylle forpliktelsene i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Indikatorene som er utviklet er basert på hva som finnes av tilgjengelige datakilder i SSB (AKU, LKU (helse/EU SILC)), med det formål å sette fokus på kilder til data som med relativt enkle grep kan utnyttes. Alle indikatorene kan brytes ned på kjønn og type funksjonsnedsettelse, men det ligger imidlertid noen begrensninger i datatilfanget knyttet til defineringen av funksjonshemming. Indikatorsettet skal avdekke mangler, vise bedringspotensial og bidra til dokumentasjon av hvilken retning utviklingen i situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne tar. SSBs indikatorer er nyttige som utgangspunkt for vårt forslag av rapporteringsindikatorer til konvensjonens ulike artikler.

I SSBs framstilling av indikatorene sammenlignes personer med nedsatt funksjonsevne med hele befolkningen. Dette vil vi argumentere for kan være noe misvisende, i og med at personer med funksjonsnedsettelse da også inngår i sammenligningsgrunnlaget.

Funksjonshemmede bør sammenlignes med andre heller enn alle. Ideelt sett bør man derfor sammenligne personer med og uten nedsatt funksjonsevne. En mulig konsekvens av å sammenligne personer med nedsatt funksjonsevne med hele befolkningen er at eventuelle forskjeller blir moderert eller minimalisert. Vi vil derfor foreslå å bruke indikatorer hvor funksjonshemmede sammenlignes med *andre* i befolkningen gjennom at det skilles mellom personer med og uten funksjonsnedsettelse der hvor det er viktig å få fram forskjeller og likheter.

4.6 Forslag til indikatorer og indikatorsett

Vi vil her fremme forslag til norske indikatorer som kan brukes inn mot rapporteringen på CRPD. Dette basert på gjennomgangen av muligheter som finnes i register- og undersøkelsesdata. De foreslåtte indikatorene tar utgangspunkt i konvensjonens ulike artikler, og er inspirert av hvordan andre land har gitt forslag til ulike indikatorer i rapporteringen.

4.6.1 Norske gullindikatorer?

Basert på de danske gullindikatorer er det mulig å konstruere norske statistiske indikatorer som enten ligner de danske, eller som måler noenlunde det samme. Vi har her satt opp et alternativt norsk sett av indikatorer inspirert av det danske indikatorsettet, og som kan sees som et forsøk på finne noen nøkkelindikatorer innenfor de ti gitte temaområdene. Hovedmålet er å angi indikatorer som så langt som mulig kan benyttes ut i fra eksisterende datakilder. Men som for de danske indikatorene vil det ikke foreligge kilder til data for alle indikatorene. Vi har også angitt hvilke datakilde som er aktuell for den respektive indikatoren. I tabellen under ligger det inne forslag til to indikatorer innenfor hvert av de ti temaområdene.

Temaområde	Indikator	Datakilde
Likhhet og ikke-diskriminering	1a. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har opplevd å bli diskriminert på grunn av helse eller funksjonsvansker.	LKU
	1b. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i møte med offentlige tjenester har opplevd å bli behandlet dårlig eller ikke fått nødvendig tilrettelegging knyttet til syn, hørsel, bevegelse eller språk.	Innbyggerundersøkelsen
Mangfold og bevisstgjøring	2a. Prosent av befolkningen som kjenner til Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven	Mangler ⁹
	2b. Prosent av befolkningen som kjenner til FN-konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne.	Mangler
Tilgjengelighet og mobilitet	3a. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har opplevd vansker med å bruke offentlig transport grunnet helse.	LKU
	3b. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som mener at myndighetene i liten grad ivaretar oppgaven med å sikre god tilgjengelighet for funksjonshemmede.	Innbyggerundersøkelsen
Frihet og personlig integritet	4a. Antall tvangstiltak innen psykisk helsevern.	NPR
	4b. Antall tvangstiltak blant psykisk utviklingshemmede.	NPR
Uavhengig liv og inkludering	5a. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som eier sin egen bolig.	LKU
	5b. Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som ikke får nok hjelp i hverdagen.	LKU
Utdanning	6a. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse over 25 år som ikke har gjennomført videregående skole	AKU
	6b1. Andel elever med nedsatt funksjonsevne i egne faste avdelinger for spesialundervisning.	Mangler (GSI) ¹⁰
	6b2. Andel elever med nedsatt funksjonsevne tilhørende ordinær klasse med mindre enn halvparten av timene i klassen.	Mangler
Helse	7a. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som selv mener de har svært god eller god helse sånn i alminnelighet.	LKU

⁹ I Storbritannia ble befolkningens bevissthetsnivå for *Disability Discrimination Act* målt i undersøkelsen ONS Opinion Survey (2009). Det kan reises spørsmål om kjennskap til lover eller konvensjoner er et godt mål på bevissthet om mangfold.

¹⁰ I GSI er det ikke registrert om eleven har nedsatt funksjonsevne.

	7b. Personer med og uten funksjonsnedsettelse som har udekkede behov for legetjenester.	LKU
Sysselsetting	8a. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i en utvalgt uke var i minst noen få timers betalt arbeid.	AKU
	8b. Prosent av sysselsatte med funksjonsnedsettelse som ønsker lengre arbeidstid.	AKU
Sosial beskyttelse	9a. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som opplever at det er vanskelig å få endene til å møtes.	LKU
	9b. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har vansker med å betale husleie eller utgifter til boliglån ved forfall.	LKU
Politisk deltakelse	10a. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som stemte ved forrige Stortingsvalg (2009/2013).	LKU
	10b. Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som er medlem i organisasjoner, lag og foreninger.	LKU

Tanken om å ha et sett av kjerne- eller nøkkelindikatorer som verktøy for å si noe generelt om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne er god. Slik sett kan gullindikatorerne fungere som en termometer, og på en lett og oversiktlig måte fortelle noe om status og utvikling innenfor rettighetsområder for funksjonshemmede. Likevel vil vi mene at et sett av gullindikatorer med få utvalgte indikatorer kan ha sine begrensninger, også som termometer. Utfordringen kan være å fange opp forhold som kan gå under radaren, og som kjerneindikatorerne ikke fanger opp. Disse kjerne- eller nøkkelindikatorerne må brytes ned på type funksjonsnedsettelse for å få fram heterogeniteten blant personer med nedsatt funksjonsevne.

Ett sett av kjerneindikatorer vil lett bli for grovmasket og overfladiske til å fange opp helheten i situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi mener det er behov for å gjøre mer dypdykk i hva disse gullindikatorerne gir uttrykk for. Vår anbefaling er derfor ikke å bruke et sett av kjerneindikatorer eller gullindikatorer som grunnlag for rapporteringen. Disse indikatorerne vil etter vårt syn heller ikke være tilstrekkelige som et godt statistisk grunnlag for rapportering til FN på Norges etterlevelse av konvensjonen. Det bør derfor også sees nærmere på andre og mer spesifikke indikatorer som kan underbygge grunnlaget for CRPD-rapporteringen, noe vi vil gjøre i fortsettelsen.

4.6.2 Indikatorer til konvensjonens artikler

Vi vil her se nærmere på et større indikatorsett som kan gi et mer finmasket bilde og som går mer dyptgående i detalj rundt enkeltområder og artikler i konvensjonen. Et slikt indikatorsett kan brukes som statistikkgrunnlag til hovedrapporten, og eksempelvis følge hovedrapporten som et statistisk indikatorvedlegg.

Nedenfor har vi derfor satt opp forslag på indikatorer som er mer utfyllende enn gullindikatorene, og som er relatert til artiklene i konvensjonen. Med inspirasjon fra SSBs indikatorsett for levekår og likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne (Ramm og Otnes 2013) og Storbritannias indikatorrapport gir vi her forslag til indikatorer direkte relatert til artiklene i konvensjonen. Utgangspunktet for disse indikatorene er hva som fins av eksisterende data, basert på gjennomgangen i forrige kapittel. For noen artikler foreslår vi noen felles indikatorer. Det vil også være slik at det for noen artikler er vanskelig å komme opp med forslag til relevante statistiske indikatorer. Der hvor vi ser muligheter for å utvikle nye indikatorer vil vi foreslå det.

Artikkel 5 – Likhet og ikke-diskriminering

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som er blitt utsatt for diskriminering (LKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som har blitt diskriminert pga. helse eller funksjonsvansker (LKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som i møte med offentlige tjenester har opplevd å bli behandlet dårlig eller ikke fått nødvendig tilrettelegging knyttet til syn, hørsel, bevegelse eller språk (Innbyggerundersøkelsen)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som har opplevd press om å avslutte arbeidsforholdet som følge av varig sykdom eller nedsatt funksjonsevne (LKF)

Kommentar:

Det trengs flere indikatorer som kan fange opp omfanget av diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne i samfunnet. Generell samfunnsdiskriminering for denne gruppen er utfordrende å måle gjennom å spørre befolkningen om generelle holdninger, syn på og atferd overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Det kan også knyttes usikkerhet om slike generelle holdningsspørsmål klarer å fange opp faktisk diskriminering og forskjellsbehandling. Dette kan gjøres gjennom å kartlegge erfaringer og opplevelser med diskriminering og forskjellsbehandling blant personer med nedsatt funksjonsevne, gjerne ved å stille flere spørsmål om opplevd diskriminering i allerede løpende undersøkelser. Diskrimineringstesting¹¹ er også en måte å måle faktisk forskjellsbehandling, og kan brukes i

¹¹ Diskrimineringstesting kan f.eks. gjennomføres ved at en testperson med nedsatt funksjonsevne, og en referanseperson uten nedsatt funksjonsevne søker om det samme (f.eks. en utlyst stilling, en utleiebolig ol.) og hvor de begge i utgangspunktet har like forutsetninger. Da kan man se om testpersonen blir møtt på samme måte som referansepersonen, og får samme behandling.

forhold til å teste om personer med nedsatt funksjonsevne utsettes for diskriminering på arbeidsmarkedet, i boligmarkedet eller på andre viktige samfunnsarenaer.

Artikkel 6 – Kvinner med nedsatt funksjonsevne

Kommentar:

Datakildene inneholder stort sett en kjønnsvariabel. Det betyr at for alle indikatorene som her nevnes er det mulig å få fram en kjønnsdimensjon, det vil si å framstille et statistisk sammenligningsgrunnlag for hvordan situasjonen for kvinner med nedsatt funksjonsevne er. Kvinner med funksjonsevne bør derfor framkomme i tabeller og statistiske oversikter. Det er interessant å få fram et bilde av forholdet mellom kvinner med nedsatt funksjonsevne og menn med nedsatt funksjonsevne, eller særskilte områder hvor kvinner med nedsatt funksjonsevne er spesielt aktuelt å studere nærmere. Dette kan også handle om å sammenligne kvinner med nedsatt funksjonsevne med kvinner uten nedsatt funksjonsevne.

Artikkel 7 – Barn med nedsatt funksjonsevne

Kommentar:

Utfordringen når det gjelder statistikk om barn med nedsatt funksjonsevne er for det første at det fins få datakilder om deres situasjon. For det andre er det vanskelig å identifisere dem i foreliggende statistikk. Statistisk enhet i levekårsundersøkelser og befolkningsundersøkelser er ofte personer fra 16 år og oppover. Det betyr at barn og unge i stor grad faller utenfor slike undersøkelser. Dette kan en bøte på ved å innføre spørsmål om det er barn med nedsatt funksjonsevne i husholdningen, og hvor en kan få indikasjoner på levekår i husholdninger som har barn med nedsatt funksjonsevne. I de relevante undersøkelsene som er rettet til barn og unge, som Ungdata, Elevundersøkelsen og Lærlingeundersøkelsen registreres det ikke om barnet eller den unge har nedsatt funksjonsevne eller har behov for spesialundervisning. For å få kunnskap om barn og unge med nedsatt funksjonsevne kan det være nødvendig med egne oppvekstundersøkelser.

Artikkel 8 – Bevisstgjøring

- Prosent av befolkningen som kjenner til Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (?)
- Prosent av befolkningen som kjenner til FN-konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne (?)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i løpet av siste uke har opplevd at minst en person med funksjonsnedsettelse har hatt en meningsyttring eller på annen måte deltatt i media som radio, TV eller andre nyhetsmedier (?)
- Opplever du at personer med nedsatt funksjonsevne omtales i media eller på internett på en stygg eller krenkende måte (Nordlandsforskning)

Kommentar:

Det mangler gode indikatorer på bevisstgjøring om mangfold. Det kan reises spørsmål om kjennskap til lover og konvensjoner er en god indikasjon på bevisstheten i befolkningen om at personer med nedsatt funksjonsevne har rettigheter på lik linje med andre, og ikke skal diskrimineres. Tilsvarende er det usikkert om indikatoren om synligheten av personer med nedsatt funksjonsevne i media er et godt mål på bevisstgjøring. Det er derfor muligheter for å

utvikle andre indikatorer som på en god måte kan fange opp utviklingen i befolkningens bevissthet om, og respekten for personer med nedsatt funksjonsevne.

Artikkel 9 – Tilgjengelighet

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som mener at myndighetene i liten grad ivaretar oppgaven med å sikre god tilgjengelighet for funksjonshemmede (Innbyggerundersøkelsen)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse og deres opplevelse av at offentlige tjenester er tilrettelagt for funksjonshemmede (Innbyggerundersøkelsen)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som mener at tilretteleggingen for personer med nedsatt funksjonsevne innen samferdsel er dårlig eller svært dårlig (Innbyggerundersøkelsen)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har vanskelig tilgjengelig offentlig transport på bostedet (LKU)
- Prosent av personer med og uten nedsatt funksjonsevne som bor i en bolig som er tilgjengelig for rullestolbrukere (LKU)
- Prosent av personer med nedsatt funksjonsevne som trenger tilrettelegging av bolig i forhold til funksjonshemmingen (LKU)
- Andel veier som er tilgjengelige for brukere av rullestol og personer med nedsatt syn (Kartverket)
- Andel inngangspartier til offentlige bygg som er gjort tilgjengelige for brukere av rullestol og personer med nedsatt syn (Kartverket)
- Andel offentlige parkeringsplasser som er gjort tilgjengelige for brukere av rullestol (Kartverket)

Kommentar:

For indikatorer på tilgjengelighet er det spesielt viktig at man kan skille mellom ulike typer nedsatt funksjonsevne. Tilgjengelighet knyttes lett til fysisk utforming, og det kan med fordel også utvikles indikatorer som ivaretar andre tilgjengelighetsbehov, og at det ikke nødvendigvis handler om tilgjengelighet for rullestolbrukere. Tilgjengelighet gjelder også innenfor alle samfunnsområder, og det er i så måte omfattende å ha indikatorer på tilgjengelighet som er dekkende. For utvikling og bruk av indikatorer på tilgjengelighet for alle vil arbeidet som Deltasenteret koordinerer rundt indikatorer om universell utforming være relevant for å framskaffe flere aktuelle indikatorer.

Artikkel 10 – Retten til liv

Artikkel 11 – Risikosituasjoner og humanitære nødsituasjoner

Artikkel 12 – Likhet for loven

Artikkel 13 – Tilgang til rettssystemet

Kommentar:

Her er det ikke satt opp noen forslag til indikatorer da vi ikke kan se at det finnes gode kilder til relevant statistikk. For artikkel 12 (likhet for loven) kan det være aktuelt å ha noen

indikatorer basert på vergemålsstatistikk, eksempelvis tall på vergemål (jfr. indikatorene under). For artikkel 13 (tilgang til rettssystemet) ville det vært nyttig med statistikk og indikatorer som viser i hvilken grad personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang til domstolene som aktører, parter, sakkyndige og vitner, og i hvilken grad de benyttes som meddommere. Bruk av tolketjenester og tilgjengelighet til domstolene er også relevant her. For å bøte på manglende statistikk om dette temaet vil en spesialundersøkelse kunne gi viktig informasjon om et område vi har lite dokumentasjon på fra før.

Artikkel 14 – Frihet og personlig sikkerhet

Artikkel 15 – Frihet fra tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff

Artikkel 16 – Frihet fra utnyttning, vold og misbruk

Artikkel 17 – Vern om personlig integritet

- Antall tvangsinnleggelses innenfor det psykiske helsevernet pr. år (NPR)
- Antall pasienter under tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern pr. år (NPR)
- Antall tvangstiltak med bruk av tvangsmidler og skjerming pr. år (NPR)
- Antall klager over tvangsbruk i det psykiske helsevernet pr. år (Kontrollkommisjonene)¹²
- Antall klager på vedtak om behandling uten eget samtykke i det psykiske helsevernet pr. år (Fylkesmannen)
- Antall søksmål til domstolsprøving om bruk av tvang innen psykisk helsevern pr. år (Domstolene)
- Antall saker med bruk av tvang som skadeavvergende tiltak pr. år (IPLOS)
- Antall saker med bruk av tvang for å dekke brukerens grunnleggende behov pr. år (IPLOS)
- Antall voksne personer som har verger (Statens Sivilrettsforvaltning)¹³
- Antall verger som er verger for inntil 1, 2, 5, 10, 20, 30, 50, 70+ personer (Statens Sivilrettsforvaltning)
- Prosent personer med og uten funksjonsnedsettelse som har blitt utsatt for vold eller trusler (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som er engstelig for å bli utsatt for vold eller trusler i nærområdet (LKU)
- Andel personer med nedsatt funksjonsevne som har rapportert om minst ett tilfelle av krenkende ytringer (Nordlandsforskning)
- Andel personer med nedsatt funksjonsevne som har rapportert om minst ett tilfelle av andre former for ubehagelige opplevelser (Nordlandsforskning)

¹² Statistikk på klager om bruk av tvang i det psykiske helsevernet kan ha ulike feilkilder og bør vurderes deretter.

¹³ Indikatorer basert på vergemålsstatistikk kan også være relevante under artikkel 12.

Kommentar:

For artiklene over er flere indikatorer samlet. Disse artiklene peker på områder som det er vanskelig å finne indikatorer som svarer direkte til artiklens tematikk, men som likevel kan gi noen indikasjoner eller ha en viss relevans i forhold til å gi status i situasjonen for personer med funksjonsnedsettelse. For artikkel 15 (frihet fra tortur eller grusom, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff) er det ønskelig med en indikator om bruk av elektrosjokk. Det må i tillegg vurderes om det skal utvikles flere og mer spesifikke indikatorer for disse artiklene.

Artikkel 18 – Statsborgerskap og bevegelsesfrihet

Kommentar:

Det foreslås ingen indikatorer for denne artikkelen. Det kan være relevant å framskaffe statistikk på antall innvandrere/flyktninger med nedsatt funksjonsevne som innvilges asyl eller oppholdstillatelse. Videre kan det være aktuelt å framskaffe dokumentasjon som viser omfanget av manglende tilrettelagt norskkurs for disse.

Artikkel 19 – Retten til selvstendig liv og til å være en del av samfunnet

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som opplever å ha kontroll over eget liv (LOGG)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som eier egen bolig (LKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som har behov for tilrettelegging i forhold til funksjonsnedsettelsen (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som ikke får nok hjelp i hverdagen (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som er medlem av organisasjon, lag eller forening (LKU)
- Antall personer med nedsatt funksjonsevne som bor på sykehjem (?)

Kommentar:

Indikatoren om kontroll over eget liv kan i mangel på noe bedre fungere som et slags mål på selvstendighet i livet. Indikatoren er ikke optimal, men er tidligere brukt for å si noe om selvstendighet. For indikatoren som måler eierandelen av bolig er det viktig å få frem variert eierandel blant personer med nedsatt funksjonsevne da forskjellene er store avhengig av type funksjonsnedsettelse. Det kan også reises spørsmål om hva som er «godt nok» i forhold til å få hjelp i hverdagen, og spørsmålet som her benyttes som indikatorer kan i så måte ha noen svakheter. Vi foreslår også her en mulig indikator som kan tallfeste hvor mange med nedsatt funksjonsevne som bor på sykehjem.

Artikkel 20 – Personlig mobilitet

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har vansker med å bruke offentlig transport grunnet helseproblemer (Innbyggerundersøkelsen/LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har vanskelig tilgjengelig offentlig transport på bostedet (LKU)

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som mener at tilretteleggingen for personer med nedsatt funksjonsevne innen samferdsel er dårlig eller svært dårlig (Innbyggerundersøkelsen)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har brukt kollektivtransport i kommunen det siste året (Innbyggerundersøkelsen)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har tilgang til privatbil eller firmabil (LKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som opplever vansker knyttet til bruk av offentlige transportmidler (fly, buss, båt og tog) (LKF07)

Kommentar:

Det finnes en del data på tilgjengelighet og transportmidler. Det kan reises spørsmål om den første indikatoren her (om vansker med bruk av offentlig transport grunnet helseproblemer) er god. Den peker på helseårsaker til vansker med å bruke offentlige transportmidler, og ikke manglende utforming og tilrettelegging ved transportmiddelet. I tillegg er det upresist til formålet om å måle barrierer og hindringer for personer med nedsatt funksjonsevne, i og med at det har et helseperspektiv. En person med nedsatt funksjonsevne kan ha god helse, men vansker med å benytte et transportmiddel som ikke er tilrettelagt. I så måte er denne indikatoren et eksempel på at indikatorer basert på eksisterende datagrunnlag bør vurderes med hensyn til å forbedre spørsmålsformuleringer. Det er også ønskelig med indikatorer om sammenhengende reisekjeder, og bruken av ulike transportmidler i sammenheng.

Artikkel 21 – Ytringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang på informasjon

- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som har tilgang til PC (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som har brukt PC mer enn en time i en referanseuke (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som bruker internett (Innbyggerundersøkelsen)
- Antall offentlig nettsted som tilfredsstiller krav om tilgjengelighet (Difi)

Kommentar:

Dette er et tema vi har et begrenset datagrunnlag om, og derfor få aktuelle indikatorer. Det er aktuelt å innhente mer informasjon om ytrings- og meningsfrihet og tilgang på nødvendig informasjon gjennom tilleggsspørsmål i løpende undersøkelser, alternativt en spesialundersøkelse.

Artikkel 22 – Respekt for privatlivet

Kommentar:

Her har vi ikke funnet noen gode indikatorer¹⁴, og det er behov for å se nærmere på hva som kan belyse temaet respekt for privatlivet ut i fra eksisterende og manglende statistikk.

¹⁴ Indikatorer foreslått til artikkel 26 kan også være relevante for artikkel 22.

Artikkel 23 – Respekt for hjemmet og familien

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som bor alene (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som er gift eller samboende (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har barn (?)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som ikke har noen fortrolige (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har lav sosial eller praktisk støtte i hverdagen (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som føler seg ensomme (LKU)
- Andel personer med funksjonsnedsettelse som opplever praktiske vansker knyttet til å besøke slekt og venner på stedet der de bor (LKF07)

Kommentar:

Vi har lite informasjon om husholdninger hvor det bor barn, og har derfor foreslått en indikator som fanger opp om det er barn i husholdninger hvor foreldre har en nedsatt funksjonsevne. I tillegg vil det være interessant å kunne fange opp om det er barn med nedsatt funksjonsevne i husholdningen, jfr. mulige indikatorer til artikkel 7 (barn med nedsatt funksjonsevne). Dette vil gi et bedre grunnlag for å si noe om levekår for husholdninger hvor det er en eller flere personer med nedsatt funksjonsevne, også barn med nedsatt funksjonsevne.

Artikkel 24 – Utdanning

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse over 25 år som ikke har fullført videregående skole (LKU+NUDB).
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning (LKU+NUDB)
- Andel elever med nedsatt funksjonsevne i egne faste avdelinger for spesialundervisning (?)
- Andel elever med nedsatt funksjonsevne tilhørende ordinær klasse med mindre enn halvparten av timene i klassen (?)
- Andel elever i egne faste avdelinger for spesialundervisning (GSI)
- Høyeste fullførte utdanning blant personer med og uten funksjonsnedsettelse (LKU+NUDB)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har fullført minst 1 års utdanning på universitet og høyskolenivå (LKU+NUDB)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som ikke har vitnemål etter endt grunnskole (mangler grunnskolepoeng) (LKU+NUDB)
- Andel elever med nedsatt funksjonsevne som har spesialundervisning (?)

Kommentar:

Utfordringen ved å finne indikatorer innen utdanning og særlig om grunnskole er at det ikke er registrert på individnivå hvem som mottar spesialundervisning og på hvilket grunnlag en

mottar spesialundervisning. Det finnes ingen nasjonale data som kobler årsak med tiltak i spesialundervisning på individnivå. I NUDB er utfordringen å skille ut hvilke personer som har nedsatt funksjonsevne og ulike typer av vanske/nedsatt funksjonsevne. Imidlertid er det muligheter å koble opplysningene i NUDB med opplysninger i andre register som diagnoseregisteret i NAV og mottak av ulike støtteordninger i FD-Trygd samt levekårsundersøkelser.

Artikkel 25 – Helse

- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som selv mener de har svært god eller god helse sånn i alminnelighet (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som vurderer sin helse som dårlig (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som har udekkede behov for legetjenester (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som har udekkede behov for psykiatriske helsetjenester (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som har udekkede behov for tannhelsetjenester (LKU)

Kommentar:

Indikatorne på helse er begrenset til å måle egenvurdert helsetilstand og udekkede behov for helsetjenester. Utover dette er det interessant å se om det er geografisk variasjon i helsetjenestetilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne, eksempelvis ved bruk av data fra KOSTRA. Dette er ikke nødvendigvis lett å fange opp i en enkelt indikator, og vil kunne kreve egne analyser. Vi har heller ingen indikator om opplevde barrierer for funksjonshemmede i helsetjenesten, noe man kunne innhentet informasjon om gjennom tilleggsspørsmål i LKU. For øvrig ble det i LKF07 stilt en rekke spørsmål om helse og helseforhold som kan være relevante å vurdere som indikatorer på helsesituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dersom det skal gjøres bør informasjonen oppdateres med nyere data.

Artikkel 26 – Habilitering og rehabilitering

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som mottar kommunale pleie- og omsorgstjenester (IPLOS/LKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som trenger hjelp/mer hjelp til daglige gjøremål (LKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som trenger hjelp/mer hjelp til personlige gjøremål (LKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som ikke får nok hjelp i hverdagen (LKU)

Kommentar:

Det er ønskelig med flere indikatorer om habilitering og rehabilitering. For eksempel kan disse være rettet mot reell tilgang til habiliterings- og rehabiliteringstjenester. En mulig

indikator på dette er å ha en indikator som viser antallet rehabiliteringsplasser i helseforetakene, og viser utviklingen av dette (som tidsserie).

Artikkel 27 – Arbeid og sysselsetting

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som er sysselsatt (AKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som arbeider heltid (AKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som arbeider deltid (AKU)
- Prosent av sysselsatte med funksjonsnedsettelse som ønsker lengre arbeidstid (AKU)
- Personer med funksjonsnedsettelse som ikke er sysselsatt men som ønsker arbeid (AKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse i arbeid som har behov for tilrettelegging i nåværende jobb (AKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som opplever at det forekommer forskjellsbehandling på arbeidsplassen pga. nedsatt funksjonsevne eller kronisk sykdom (Arbeidslivsbarometeret 2010)
- Prosent av arbeidsgivere som ville likt godt/dårlig å ansette arbeidstakere med funksjonsnedsettelse (Norsk Seniorpolitisk Barometer)
- Prosent av arbeidstakere som ville ønske å beholde arbeidstakere med funksjonsnedsettelse ved en nedbemanning (Norsk Seniorpolitisk Barometer)

Kommentar:

Datatilfanget om sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne er relativt godt. Det vi trenger mer informasjon om er barrierer og hindringer for funksjonshemmede i arbeidsmarkedet og i arbeidslivet, og som fanger opp diskriminering og forskjellsbehandling for de som er i arbeid eller de som ønsker seg jobb. Vi trenger også mer informasjon om holdninger til funksjonshemmede i arbeidslivet, eksempelvis arbeidsgiveres holdninger til å rekruttere og beholde personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan baseres på ulike måter å måle holdninger og fordommer på (eks. holdningsundersøkelser, diskrimineringstesting ol.). I tillegg bør indikatorsettet også fange opp tendenser rundt segregering i arbeidslivet, eksempelvis gjennom å ha en indikator om antall VTA-plasser (som tidsserie). Det er vesentlig å bryte ned på ulike typer funksjonsnedsettelse for indikatorer om arbeid og sysselsetting for å få fram forskjeller og likheter blant funksjonshemmede.

Artikkel 28 – Tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse

- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som har ytelse fra folketrygden som hovedinntektskilde (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som bor i hushold med lavinntekt (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som synes det er vanskelig å få endene til å møtes (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har vansker med å betale husleie eller utgifter til boliglån ved forfall (LKU)

- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse som opplever vansker med å kunne betale en uforutsett utgift på kr. 10 000 i løpet av en måned (LKF07)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som eier egen bolig (LKU)
- Prosent av personer med funksjonsnedsettelse med behov for tilrettelegging av boligen i forhold til funksjonsnedsettelsen (LKU)

Kommentar:

Indikatorene om tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse fokuserer på de økonomiske levekårene til personer med nedsatt funksjonsevne. Inntektsdata er en datakilde som kan brukes for å få mer informasjon om den økonomiske situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne, og da koblet til andre undersøkelser (slik det eksempelvis ble gjort med LKF07). Vi vet også lite om husholdninger hvor voksne eller barn har en funksjonsnedsettelse, og hvordan den økonomiske situasjonen er for disse husholdningene. Indikatorer på lavinntekt og fattigdom blant funksjonshemmede er derfor viktig. For økonomiske levekår og sosial beskyttelse er det vesentlig å kunne få fram et bilde av forskjeller og likheter blant funksjonshemmede, og derfor er det viktig å kunne bryte ned indikatorene i ulike typer funksjonsnedsettelse.

Artikkel 29 – Deltakelse i det politiske og offentlige liv

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som stemte ved siste stortingsvalg (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har hatt kontakt med en politiker i kommunen om saker som en har vært opptatt av (Innbyggerundersøkelsen)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har utført frivillig arbeid for en organisasjon, lag eller forening (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som er medlem i organisasjon, lag eller forening (LKU)
- Andel personer med nedsatt funksjonsevne som stilte til valg ved siste stortingsvalg/kommune- eller fylkestingsvalg (?)

Kommentar:

Dersom valgundersøkelsen hadde gitt mulighet for å skille ut personer med nedsatt funksjonsevne, ville dette vært en sentral kilde til informasjon rundt politisk deltakelse fra funksjonshemmede. Vi vet lite om barrierer og hindringer for politisk deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne, som eksempelvis data om hvor lett det er for funksjonshemmede å orientere seg om de politiske partiene før valg, hvor tilgjengelig de opplever at informasjon om valget og de politiske partiene er, tilrettelegging på valgdagen og hvordan valgordningen imøtekommer behov for å kunne avgi sin stemme. Vi vet også lite om tilgjengeliggjøring og erfaringer gjennom e-valg, og hvor mange med nedsatt funksjonsevne som stiller til valg, enten det er stortingsvalg eller kommune- eller fylkestingsvalg. Det kan utvikles flere indikatorer innenfor temaet politisk deltakelse og deltakelse i offentlig liv, men det krever innhenting av mer informasjon i spørreundersøkelser.

Artikkel 30 – Deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyer og idrett

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som er fysisk inaktiv (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som har deltatt i ulike friluftaktiviteter siste år (LKU)
- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som siste år har deltatt i kulturelle aktiviteter (kino, teater, konserter, festivaler) (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som i liten grad deltar i sosiale aktiviteter (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som ønsker å delta (mer) i sosiale aktiviteter, men som er forhindret av helse-, funksjonsvansker eller fysiske barrierer (LKU)
- Personer med og uten funksjonsnedsettelse som har vansker med sosial kontakt pga. varige helseproblemer (LKU)

Kommentar:

Indikatorer som peker på deltakelse bør også fange opp barrierer og hindringer rundt deltakelse på ulike aktivitets- og fritidsarenaer. Dette henger også sammen med tilgjengelighet og universell utforming av bygg og anlegg hvor kultur- og fritidsaktiviteter utøves, jfr. indikatorer til artikkel 9 (tilgjengelighet). Eksempelvis har vi ikke statistikk på negative opplevelser funksjonshemmede har rundt å bli nektet inngang, henvist til egne plasser (ikke sitte med venner/familie), ikke få servering etc. I tillegg trenger vi informasjon som fanger opp hvordan deltakelse i fritidsaktiviteter og kulturliv henger sammen med erfaringer med negativ sosial kontakt, dvs. om deltakelse begrenses av frykt for hets, sjikanering eller krenkende ytringer. Noen av indikatorene over knytter helsevansker tett til nedsatt funksjonsevne eller funksjonsvansker, noe som er uheldig og upresist. Det bør derfor vurderes omformuleringer og presiseringer i spørsmålene som grunnlag for indikatorene i en videreføring.

4.7 Veien videre

Gjennomgangen av ulike datakilder og muligheter for å lage indikatorer til rapportering på CRPD viser et broket bilde av kunnskap om livssituasjonen til personer med ulike former for nedsatt funksjonsevne. På den ene siden er det et grunnlag for å vite en del om noe, men på den andre siden vet vi lite for enkelte områder som er viktige i forhold til CRPD. Til tross for at det finnes en rekke ulike kilder til statistikk om funksjonshemmede, og da spesielt i forhold til funksjonshemmedes levekår, er det fortsatt behov for å vurdere om det eksisterende datagrunnlaget gir et tilstrekkelig bilde av funksjonshemmedes livssituasjon i forhold til rettigheter. Dataene det vises til i denne rapporten er i stor grad utformet og innhentet for å si noe om funksjonshemmedes levekår, men fanger i mindre grad opp forhold rundt eksempelvis rettighetsbrudd og diskriminering. I forhold til rapporteringen på FN-konvensjonen er nettopp rettighetsperspektivet sentralt. Det bør derfor vurderes hvordan man kan styrke

dokumentasjonsgrunnlaget rundt rettighetssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Hovedsakelig fordi det er viktig for å følge utviklingen i livssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne på rettighetsområdet, men også fordi det vil gi et bedre og mer relevant statistikkgrunnlag til rapporteringen på CRPD.

Videre kan man stille spørsmål om det foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og muligheter for å framstille nok relevant dokumentasjon om etterlevelsen av funksjonshemmedes rettigheter i tråd med CRPD. Vår gjennomgang av statistikkgrunnlaget for rapportering på konvensjonens ulike artikler viser at det finnes hull og mangler i sentrale datakilder, og at datagrunnlaget for andre områder er begrenset. Konvensjonens artikkel 31 (om statistikk og innhenting av data) stiller krav om at det skal framskaffes hensiktsmessig informasjon til å svare for hvordan forpliktelser etter konvensjonen etterleveres. I dette ligger også et krav om at innhentet informasjon skal kunne brytes ned etter behov, blant annet med formål om å kunne identifisere hvilke barrierer mennesker med nedsatt funksjonsevne støter på i utøvelsen av sine rettigheter.

Vi har sett at det foreligger en del mangler i statistikkgrunnlaget om funksjonshemmedes situasjon. Dels fordi det er vanskelig å skille ut funksjonshemmede som en egen gruppe i eksisterende datagrunnlag, og dels fordi det rett og slett ikke finnes data innenfor enkelte rettighetsområder. Dette er bekymringsverdig i forhold til å dokumentere virkninger av implementeringen av CRPD, men også i forhold til Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL) fra 2008. Etter flere år med implementeringen av CRPD og en rettskraftig diskriminerings- og tilgjengelighetslov, kan man stille spørsmål om vi har et godt nok statistisk grunnlag for å vurdere om diskrimineringsvernet for funksjonshemmede i Norge fungerer etter intensjonene. I tillegg til eksisterende datagrunnlag om funksjonshemmedes levekår er det behov for å vurdere om vi trenger mer data rundt funksjonshemmedes rettigheter og rettighetsbrudd. Diskriminering er eksempelvis et område det finnes relativt lite statistikk rundt. Noe finnes om diskriminering i arbeidslivet, men på andre samfunnsområder er det lite (Kittelsaa m.fl. 2015).

Vi trenger derfor mer informasjon og dokumentasjon om diskriminering av funksjonshemmede i Norge, både generell diskriminering og diskriminering innenfor ulike livs- og samfunnsområder. Den generelle diskrimineringen av funksjonshemmede i samfunnet kan være vanskelig å måle. Diskriminering vil i større grad kunne fanges opp gjennom å tematiseres særskilt i forhold til subjektive opplevelser og erfaringer med diskriminering, forskjellsbehandling og negative holdninger. Vi mangler undersøkelser som løfter fram diskriminering og forskjellsbehandling av personer med nedsatt funksjonsevne som tema. Den begrensede informasjonen som finnes er resultat av noen få spørsmål stilt i ulike spørreundersøkelser. En mer generell undersøkelse om diskriminering, og hvor forskjellsbehandling som følge av nedsatt funksjonsevne står sentralt, vil kunne gi viktig informasjon om status og utvikling rundt etterlevelsen av CRPD og DTL i Norge. Eksempelvis gjennomføres det i Irland en undersøkelse som måler erfaringer med diskriminering og forskjellsbehandling, og hvor nedsatt funksjonsevne er en sentral del av undersøkelsen (jfr. McGinnity m.fl. (2012)).

Utfordringen med kunnskapsmangler som følge av at man ikke kan skille ut gruppen av funksjonshemmede i datagrunnlaget kan løses gjennom at man enten tilrettelegger for at nødvendig informasjon om funksjonsnedsettelse legges inn i registrene, eller at man stiller noen spørsmål om nedsatt funksjonsevne i undersøkelsene. Det bør i større grad legges til rette for at en kan bruke registerdata. Men samtidig er det så langt en utfordring å skille ut gruppen av personer med nedsatt funksjonsevne i registrene fordi nedsatt funksjonsevne ikke inngår i registeropplysningene. Det bør derfor bli en sterkere bevissthet rundt at man i det eksisterende datagrunnlaget skal ha mulighet til å avgrense gruppen av personer med funksjonsnedsettelse fra andre.

En slik tilrettelegging av registerdata trenger i utgangspunktet ikke være spesielt krevende i omfang eller kostnader. Et eksempel på kan være registeropplysninger fra NAV, og hvor det er så langt er begrensede muligheter for å skille ut funksjonshemmede som en egen gruppe. I NAVs diagnoseregister kan man innføre en kategori for registrering om en person tilhører gruppen av personer med nedsatt funksjonsevne. Alternativt kan man gjennomføre en opprydding/vask av eksisterende register for å legge til denne kategorien. Dermed vil man få et register bedre egnet til kobling opp mot andre register, og derigjennom også et bedre og bredere statistikkgrunnlag for å si noe om funksjonshemmedes situasjon. Et slikt tiltak vil kreve noe innsats, men ikke nødvendigvis bli for omfattende for de som håndterer registeret. En slik forbedring vil kostnadmessig være en effektiv måte å bedre mulighetene for å fremskaffe relevante opplysninger og statistikk ved bruk av registerdata.

Det kan også være interessant å vurdere om man ved bruk av data og utvikling av indikatorer skal gjøre et poeng av at indikatorer skal være sammenlignbare på tvers av land. Som følge av at Eurostat samordner og legger til rette for sammenlignbar statistikk, blant annet gjennom undersøkelsen EU-SILC, vil det være et grunnlag for å ha indikatorer hvor man sammenligner Norge mot andre land. Det ligger så vidt vi vet ingen krav om dette i konvensjonen. Komparative indikatorer på tvers av land kan fortelle oss noe om på hvilke områder etterlevelsen av konvensjonen i Norge er på god vei eller henger etter, sammenlignet med andre land. Sammenlignbare indikatorer på tvers av land kan eksempelvis være til nytte for å synliggjøre hva noen land gjør og som er virkningsfullt for å bedre rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

4.8 Noen anbefalinger

I framstillingen av statistikk om personer med nedsatt funksjonsevne er det viktig å få fram variasjoner innad i gruppa. Personer med nedsatt funksjonsevne er en heterogen gruppe og hvor det kan være betydelige forskjeller avhengig av eksempelvis type funksjonsnedsettelse, alvorlighetsgrad, når funksjonsnedsettelsen inntraff, alder, kjønn og etnisitet. Både for datagrunnlaget og for framstilling av statistikk om funksjonshemming er det derfor viktig å kunne dekomponere heterogeniteten i underkategorier for å få fram variasjoner innad blant

funksjonshemmede. Som vist i denne rapporten er det langt fra alle datakilder som har mulighet for å kunne dekomponere dataene i viktige underkategorier. Kjønnsvariabelen er som regel på plass, og det gir muligheter til å si noe om forskjeller mellom menn og kvinner med nedsatt funksjonsevne. Det å dele inn i ulike typer funksjonsnedsettelse er ofte mer utfordrende, både fordi det er avhengig av hvor mye informasjon om funksjonsnedsettelsen som finnes, og i tilfelle hvordan det er gjort. For at datamaterialet skal være optimalt for å få fram et mer variert bilde av situasjonen til mennesker med nedsatt funksjonsevne bør de mest sentrale underkategoriene inngå i statistikkgrunnlaget. Dette er variabler som kan si noe om:

- Type funksjonsnedsettelse
- Kjønn
- Etnisitet
- Alder (ift. barn/unge)

I forlengelsen av dette har vi sett at det må utvikles mer særskilt statistikk om funksjonshemmede barn og unge, og kvinner med nedsatt funksjonsevne. Dette spesielt for å kunne svare for konvensjonens artikkel 6 om barn med nedsatt funksjonsevne, og artikkel 7 om kvinner med nedsatt funksjonsevne. Vi vet i dag alt for lite om funksjonshemmede barns situasjon, og mye av dette skyldes mangelfulle data som kan dokumentere funksjonshemmede barns situasjon. For kvinner er det enklere da datakildene som regel gir mulighet til å gjøre et skille mellom menn og kvinner. Likevel framstilles det lite statistikk om funksjonshemmede kvinner særskilt, men da snarere fordi kjønnsperspektivet er fraværende enn fordi datagrunnlaget har begrensninger rundt kjønnsdimensjonen.

Det er behov for å utvikle flere og nye relevante indikatorer som kan belyse status rundt implementeringen av CRPD. I dette arbeidet bør man tilstrebe det å bruke eksisterende dataregistre og undersøkelser som utgangspunkt. I forhold til registerdata ligger det et potensial gjennom å forbedre registreringen av funksjonsnedsettelse, slik at denne gruppen kan skilles ut i datagrunnlaget. Dette vil i tilfelle gi flere muligheter for å benytte eksisterende registre til dokumentasjon. Likevel har registerdata en del begrensninger, og det er behov for å gjennomføre spørreundersøkelser for å innhente mer informasjon. For spørreundersøkelser er det da nærliggende å anbefale at man i størst mulig grad forsøker å bruke eksisterende undersøkelser, fortrinnsvis de som gjennomføres regelmessig (LKU, AKU mfl.). Flere av de undersøkelsene som er relevante for informasjonsinnhenting om funksjonshemmedes situasjon bør om mulig tilføye flere aktuelle indikatorspørsmål. Blant annet bør man se på muligheter for å legge til spørsmål som er direkte relatert til rapporteringen (f.eks. om diskriminering, forskjellsbehandling og krenking). Dette vil ha en kostnadsside, men vil være langt mer kostnadseffektivt enn å utvikle og gjennomføre egne spesialundersøkelser.

Vi ser også at man ved en del av de indikatorspørsmålene som her foreslås bør se nærmere på spørsmålsformuleringene. I utgangspunktet har vårt formål vært å peke på mulige spørsmål i eksisterende datakilder som kan fungere som grunnlag for indikatorer. I dette arbeidet ser vi at det ved enkelte foreslåtte indikatorspørsmål med fordel bør gjøres en vurdering av hvordan spørsmålene er formulert, og hva de faktisk måler. Dette ser vi eksempelvis i spørsmål hvor

nedsatt funksjonsevne nevnes sammen med kronisk sykdom, dårlig helse eller helseproblemer, noe som kan være misvisende og lite presist i forholdt til å si noe om situasjonen knyttet til funksjonsnedsettelse spesielt. Et eksempel som illustrerer dette er et spørsmål fra LKU: «*Har du opplevd å bli diskriminert på grunn av helse eller funksjonsvansker?*». Dette spørsmålet fanger opp opplevelse av diskriminering, men er mer tvetydig i om dette er direkte relatert til mer generelle helseforhold eller nedsatt funksjonsevne spesielt. Tilsvarende finnes det indikatorspørsmål av typen «*...som har vansker med å bruke offentlig transport grunnet helseproblemer*» (Innbyggerundersøkelsen/LKU), og hvor spørsmålet peker uheldig på en mulig årsakssammenheng. Nevnte spørsmål kan oppfattes som at det er helseutfordringene som er grunnen til opplevd vanske med å benytte et transportmiddel. Det er vel heller slik at det at transportmidlet manglende utforming som forhindrer en problemfri benyttelse for de som har dårlig helse eller nedsatt funksjonsevne. Vi har ikke rom for å ta en mer inngående metodisk diskusjon rundt problemstillinger om spørsmålsformuleringer her, men nevner det som et viktig aspekt i det å utvikle gode og presise indikatorer videre.

Det vil fortsatt være et behov for å gjennomføre supplerende spesialundersøkelser. Spesielt gjelder dette for psykisk utviklingshemmede. Dette er en gruppe som ofte lett faller utenfor de generelle utvalgsundersøkelsene. Samtidig er de i en så sårbar situasjon at det er å anse som nødvendig å følge deres levekårssituasjon spesielt. Egne tilpassede undersøkelsesopplegg rettet inn mot psykisk utviklingshemmede er derfor nødvendige for å fange opp utviklingshemmedes levekår. Disse undersøkelsene bør gjennomføres som et tillegg til undersøkelser som innhenter mer generell dokumentasjon om funksjonshemmedes situasjon.

Sett i lys av mangler på dokumentasjon rundt situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne kan man reise spørsmålet om det ikke bør gjennomføres en egen undersøkelse om funksjonshemmedes levekår. Sist dette ble gjennomført var ved Levekårsundersøkelse for personer med nedsatt funksjonsevne i 2007 (LKF07). I og med at det nærmer seg ti år siden siste spesialundersøkelse om funksjonshemmedes levekår er det betimelig å se på behovet for at en ny tilsvarende spesialundersøkelse til denne gruppen gjennomføres. I tillegg kan det argumenteres for at det nå også er interessant å se nærmere på situasjonen for funksjonshemmede i lys av både FN-konvensjonen og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som begge er innført etter at forrige spesialundersøkelse ble gjennomført. Det å gjennomføre en ny levekårsundersøkelse for personer med nedsatt funksjonsevne vil naturlig nok være mer kostnadskrevende. Det å gjennomføre spesialundersøkelser i et omfang som LKF07 har en kostnadsside som eventuelt må utredes nærmere. Samtidig er det mulig å bygge på det undersøkelsesopplegget som da ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå, både i forhold til erfaringer og til gjenbruk av spørsmål og spørreskjema. Spørreskjemaet bør i tilfelle utformes slik at det også innhenter relevant dokumentasjon til aktuelle indikatorer for rapportering på CRPD.

Rapporteringen på CRPD skal gjennomføres regelmessig, fortrinnsvis hvert fjerde år. Det vil derfor være en fordel å etablere en systematikk rundt dokumentasjon og statistikk til rapporteringen. Bufdirs nettsider som samler dokumentasjon om levekårsstatus for personer

med nedsatt funksjonsevne er et godt utgangspunkt for en strukturering. Her samles statistikk og analyser som belyser levekårssituasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne på en rekke levekårsområder som helse, økonomi, deltakelse og fritid, familie og hjelpeapparatet, boforhold, arbeid og aktivitet, innvandrere med funksjonsevne, IKT og digital deltakelse, rettssikkerhet, utdanning og transport. Nettsidene justeres og oppdateres med ferske tall og ny statistikk, og følger dermed løpende dokumentasjonen av levekårsutviklingen for funksjonshemmede. Til en viss grad henvises det til noen av FN-konvensjonens artikler på enkelte levekårsområder (se f.eks. helse, økonomi, boforhold, arbeid, utdanning). Som utgangspunkt for rapporteringen på CRPD kan dette nettstedet med fordel brukes mer aktivt for å etablere systematikk i dokumentasjon og statistikk til bruk i rapporteringen. For eksempel kan indikatorer eller indikatorsett relevant for de ulike temaområdene lenkes eller vise til aktuelle artikler i CRPD. Dette vil gjøre det lett å få fram aktuell og relevant statistikk til framtidige rapporteringer, samtidig som det gir rask tilgang til oppdaterte tall og statistikk.

I denne rapporten har vi kommet med forslag til mulige indikatorer relevant for rapporteringen på CRPD. Dette settet av indikatorer kan fungere som et statistikkgrunnlag i tillegg til beskrivelser av implementeringen av CRPD i Norge (politikkutforming, lovverk, tiltak, handlingsplaner mm). Flere andre land har i rapporteringen på CRPD også et statistisk vedlegg med indikatorer relatert til konvensjonens artikler (jfr. rapporteringen fra UK). Dette er en ryddig måte å framstille statistikken på, og gir en mulighet til å framstille et bredt spekter av ulike indikatorer. Vi vil derfor for videre rapporteringer anbefale at Norge i tillegg til en hovedrapport på CRPD også leverer et statistisk vedlegg med indikatorer. Dette vil gi et mer solid dokumentasjonsgrunnlag for å svare på hvordan Norge etterlever implementeringen av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Referanser

- Akselsen, A., S. Lien og Ø. Sivertstøl (2007): *FD-Trygd. Variabelliste*. Notater 2007/17. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Alm Andreassen, T. (2009): Når politikken rettes mot arbeidslivet. Behov for kunnskap om funksjonshemming i arbeidslivet, i J. Tøssebro (red.): *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Arbeidsdepartementet (2012): *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Arbeidsdepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet (2015): *Norge universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013*. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/planer/2009/norge-universelt-utformet-2025-web-endelig.pdf>
- Bogetun, G. (2013): *Utviklingshemming og seksualitet – forebygge og håndtere overgrep*. SOR rapport 2013, 59(6), 60-66
- Bråthen, M. og J. Svalund (2015): *Økt yrkesdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Kartlegging av måloppnåelse*. Fafo-rapport 2015:57. Oslo: Fafo
- Caspersen, J. og C. Wendelborg (2015): Registerdata om spesialundervisning? Upublisert notat. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Dalen, E. (2015): *Norsk Seniorpolitisk Barometer 2015. Kommentarrapport. Ledere i arbeidslivet*. Oslo: Ipsos MMI. Lastet ned fra: <https://seniorpolitikk.no/fag-fakta/forskning-og-utvikling/spb-ledere15.pdf>
- Damgaard, M., T. Steffensen og S. Bengtsson (2013): *Hverdagsliv og levevilkår for mennesker med funksjonsnedsettelse. En analyse av sammenhenge mellom hverdagsliv, samliv, udsathed og type og grad af funksjonsnedsettelse*. København: SFI, Det nationale forskningscenter for velfærd
- Finnvold, J. E. (2013): *Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsettjinger*. NOVA Rapport 12/2013. Oslo: NOVA
- Fjeldvær, E. M. (2014): *Bruk av tvang og makt overfor utviklingshemmede. Når loven og virkeligheten møtes*. Masteroppgave i rettssosiologi. Institutt for kriminologi og rettssosiologi. Det juridiske fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo

Fosse, R., J. Read og R. Bentall (2011): Elektrokonvulsiv behandling ved alvorlig depresjon – i konflikt med den hippokratiske eden? *Tidsskrift for norsk psykologforening*, 48/2011, 1160-1171

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) (2015): *Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Første CRPD-rapportering fra sivilt samfunn i Norge, 2015. Kommentarer, spørsmål og anbefalinger til norsk gjennomføring av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)*. Lastet ned fra:
http://www.fo.no/globalassets/altrapptilfn_web.pdf

Grøvdal, Y. (2013): *Mellom frihet og beskyttelse? Vold og seksuelle overgrep mot mennesker med psykisk utviklingshemming, en kunnskapsoversikt*. Rapport 2/2013. Oslo: Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress.

Guldvik, I. og J. H. Lesjø (2011): *Lutter velvilje, men mye gjenstår. Politisk deltakelse blant mennesker med funksjonsnedsettelse*. Rapport 06/2011. Lillehammer: Østlandsforskning

Guldvik, I., O. P. Askheim og V. Johansen (2013): Political citizenship and local political participation for disabled people. *Citizenship Studies*, 17, 76-91.

Hansen, O. E. og A. Hetland (2013): FD-Trygd. Dokumentasjonsrapport. Pensjoner 2005-2010. Grunn- og hjelpestønad 2005-2008. *Notater 43/2013*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Helsedirektoratet (2016): *Bruk av tvang i psykisk helsevern for voksne i 2014*. Oslo: Helsedirektoratet

Helsedirektoratet (2012): *Rundskriv IS-9/2012. Psykisk helsevernloven og psykisk helsevernforordningen med kommentarer*. Oslo: Helsedirektoratet

Helse- og omsorgsdepartementet (2015): *Høringsnotat. Nytt kommunalt pasient- og brukerregister og enkelte endringer i helsepersonelloven*. Lastet ned fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e1eb9f89a102406e891e78a7ac3917ed/kpr--hoeringsnotat-paa-hoering.pdf>

Hvinden, B. og J. Tøssebro (2015): *European Semester 2015/2016 shadow fiche on disability*. ANED report 2015. Lastet ned fra:
<http://www.disability-europe.net/content/aned/media/NO-ANED%202015%20-%20EU2020%20report-%20final%20version.doc>

- Johansen, S. H. (2006): Seksuelle overgrep mot funksjonshemmede kvinner. I T. Heglum og A. K. Krokan (red.): *Med vitende og vilje: om funksjonshemming, diskriminering og krenkelse*. Oslo: Kommuneforlaget
- Kittelsaa, A. S. E. Wik og J. Tøssebro (2015): *Levekår for personer med funksjonsnedsettelse: Fellestrekk og variasjon*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Kittelsaa, A. og J. Tøssebro (2011): *Store bofelleskap og personer med utviklingshemming*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Tilgjengelighet ved valg for syns- og bevegelseshemmede, lokalvalget i 2011*. Lastet ned fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/tilgjengelighet_ved_lokalvalget_2011.pdf
- Kvam, M. H. (2001): *Seksuelle overgrep mot døve barn i Norge: en retrospektiv analyse av situasjonen i barndommen for 431 voksne døve*. SINTEF rapport. Oslo: SINTEF Unimed.
- Kvam, M. H. (2003): *Seksuelle overgrep mot synshemmede barn i Norge: en retrospektiv analyse av situasjonen i barndommen for 502 voksne blinde og svaksynte*. SINTEF rapport. Oslo: SINTEF Unimed
- Larsen, F. M. G. (2015): *The Gold Indicators. Measuring the progress of the implementation of the UN convention on the rights of persons with disabilities*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights. Lastet ned fra: <http://www.humanrights.dk/publications/gold-indicators>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2015): *CRPD 2015. Ombudets rapport til FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne – et supplement til Norges første periodiske rapport*. Oslo: Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
- McGinnity, F., D. Watson og G. Kingston (2012): *Analysing the Experience of Discrimination in Ireland: Evidence from the QNHS Equality Module 2010*. Lastet ned fra: https://www.ihrec.ie/app/uploads/download/pdf/analysing_the_experience_of_discrimination_in_ireland.pdf
- Meld. St. 10 (2014-2015): *Rettigheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Molden, T. H., C. Wendelborg og J. Tøssebro (2009): *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

- Molden, T. H. og J. Tøssebro (2009): Definisjoner av funksjonshemming i empirisk forskning, i J. Tøssebro (red.): *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NAV 2016: *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2015*. Rapport 1/2016. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Nordbakke, S. og K. Skollerud (2016): *Transport, udekket aktivitetsbehov og velferd blant personer med nedsatt bevegelsesevne*. TØI rapport 1465/2016. Oslo: Transportøkonomisk Institutt
- NOU 2016:17: *På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- Olsen, T., J. S. Vedeler, J. Eriksen og K. Elvegård (2016): *Hatytringer. Resultater fra en studie av funksjonshemmedes erfaringer*. NF rapport 6/2016. Bodø: Nordlandsforskning
- Olsvik, V. M. (2004): *Makt, avmakt og institusjonelle overgrep*. ØF Notat nr. 9, 2004. Lillehammer: Østlandsforskning
- Ose, S. mfl. (2009): *Evaluering av IA-avtalen*. Trondheim: SINTEF
- Ose, S. mfl. (2013): *Evaluering av IA-avtalen*. Trondheim: SINTEF
- Politiet (2016): *Hatkriminalitet. Anmeldt hatkriminalitet i Oslo politidistrikt 2015*. Lastet ned fra: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/oslo/Vedlegg_3571.pdf
- Ramm, J. (2010): *På like vilkår? Helse og levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Ramm, J. og B. Otnes: (2013): *Personer med nedsatt funksjonsevne. Indikatorer for levekår og likestilling. Rapporter 8/2013*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Solvang, P. K., Bartoszko, A., Bergland, A., Hanisch, H. M., og Woll, H. (2010). Registrering som overgrep?: en gjennomgang og diskusjon av debatten om ressursforvaltning og krenkelse i statistikkssystemet IPLOS. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 13(1), 26-42.
- Spjelkavik, Ø., P. Børing, K. Frøyland og I. Skarpaas (2012): *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. AFI-rapport 14/2012. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Statens sivilrettsforvaltning (2016): *Årsmelding for vergemålsområdet 2015*. Lastet ned fra:

<http://www.vergemal.no/Images/Endelig%20%c3%a5rsmelding%20for%20vergem%c3%a5lsomr%c3%a5det%202015.pdf?epslanguage=no>

Tøssebro, J. (2012): *Personer med funksjonsnedsettelse på arbeidsmarkedet: Kunnskapsoversikt og kunnskapsutfordringer*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Tøssebro, J. og S. E. Wiik (2015): *Funksjonshemmedes tilknytning til arbeidslivet*. Oslo: Forskningsrådet

