



Levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse – mål for sysselsetting

TALL

SOM FORTELLER

NOTATER / DOCUMENTS

2020 / 5

Joachim Wettergreen, Håkon Torfinn Karlsen, og Arne Jensen

I serien Notater publiseres dokumentasjon, metodebeskrivelser, modellbeskrivelser og standarder.

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen
skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert 2. mars 2020

ISBN 978-82-587-1075-9 (elektronisk)
ISSN 2535-7271 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentligjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Desimaltegn	,

Forord

Flere utredninger og rapporter har pekt på at Norges kunnskapsgrunnlag om personer med funksjonsnedsettelse har svakheter. Like fullt mangler mye faktakunnskap. Deres levekår er i liten grad belyst gjennom eksisterende statistikk, først og fremst fordi man ikke har kunnet skjelne personene det gjelder fra den øvrige befolkningen i datagrunnlaget. Norges tilslutning til FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter har aktualisert behovet for ny og mer detaljert statistikk.

Statistisk Sentralbyrå har utredet mulighetene for offisiell levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse. Denne rapporten supplerer SSB notat 2019/42 *Utredning av ny levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse* (Karlsen, H.T., Wettergreen, J., & Jensen, A., 2019) ved å se spesielt på hvilken informasjon om sysselsetting som skal inngå i offisiell levekårsstatistikk, og hvorvidt denne informasjonen kan belyse Norges etterlevelse av artikkel 27 i FN-konvensjonen om rettigheten til mennesker med funksjonsnedsettelse.

Utredningen er finansiert av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir).

Statistisk sentralbyrå, 24. februar 2020

Ann-Kristin Brændvang

Sammendrag

Det mangler mye faktakunnskap om levekårene til personer med funksjonsnedsettelse. Norges tilslutning til FN-konvensjonen om rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse, CRPD (FN, 2008), har også utløst behov for ny og mer detaljert statistikk. Mens SSB notat 2019/42 beskriver hvordan utvikling av offisiell levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse bør gjennomføres, tar dette notatet sikte på å utrede levekårsområdet om sysselsetting nærmere.

Notatet følger rammene SSB notat 2019/42 har lagt til grunn for utvikling av offisiell levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse. Kapittel 1 går derfor gjennom metodikk, populasjon, datakilder, og anbefalingene notat 2019/42 ga. I tillegg kommenteres det hvordan anbefalingene påvirker dette prosjektet.

Hvilken informasjon om sysselsetting som skal inngå i offisiell levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse baserer seg på hvilke kunnskapsbehov som foreligger i samfunnet, og hva som foreligger i tilgjengelig datakilder. Innspill fra eksterne aktører, og en vurdering av hva som faktisk kan lages av tabeller og indikatorer vurderes i kapittel 2.

Norges ratifisering av FN-konvensjonen om rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse, spesielt med hensyn til artikkel 27 om sysselsetting, har utløst nye kunnskapsbehov. Kapittel 3 vurderer hvilke tabeller eller indikatorer som kan belyse Norges oppfyllelse av artikkel 27.

Behovet for detaljert statistikk har vist seg gjennom prosjektet med SSB notat 2019/42 og Norges ratifisering av CRPD. På bakgrunn av innspill fra forvaltningen, medlems- og interesseorganisasjoner, og oppdragsgiver har det blitt tydelig med behov for detaljer i eventuell offisiell levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse. Hvilken informasjon om sysselsetting som kan publiseres på kommunenivå og hvorvidt det lar seg publisere på kommunenivå etter type funksjonsnedsettelse diskuteres i kapittel 4.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1. Bakgrunn	6
1.1. Formål.....	6
2. Anbefalinger fra tidligere utredning av ny levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse	7
2.1. Datakilder og framgangsmåte.....	7
2.2. Indikatorer.....	8
3. Kunnskapsbehov	9
3.1. Udekket statistikkbehov.....	9
3.2. Statistikkmuligheter.....	11
4. Hvilken statistikk kan bidra til å belyse hvordan Norge oppfyller artikkel 27 i CRPD	12
4.1. Artikkel 27 i CRPD.....	12
4.2. utfordringer med å belyse artikkel 27 i CRPD gjennom registerbasert levekårsstatistikk.....	14
5. Publisering av tabeller på kommunenivå	14
5.1. Statistisk konfidensialitet.....	14
5.2. Publisering av tabeller etter type funksjonsnedsettelse.....	15
6. Oppsummering	16
Referanser	18

1. Bakgrunn

Norge ratifiserte FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD) i 2013. Dette innebærer at Norge forplikter seg til å utforme og utøve politikk i overensstemmelse med konvensjonens artikler. Det innebærer også at Norge skal samle inn data og informasjon for å følge opp konvensjonen og vurdere implementeringen.

Flere utredninger og rapporter har pekt på at Norges kunnskapsgrunnlag om personer med funksjonsnedsettelser har svakheter, og at manglende informasjon potensielt kan hentes fra SSBs administrative registre (Brekke, I. & Finnvold, J.E. (2018) og Solberg, A., Sund, F. & Malasevska, I. (2019)). Flere knytter manglende statistikk til spesifikke artikler i CRPD (NOU 2016:17 (2016) og Molden m.fl. (2016)). Artikkel 27 om arbeid og sysselsetting er særlig relevant for denne rapporten. Den sier at retten til deltakelse i arbeidsmarkedet for personer med funksjonsnedsettelse skal være lik som for personer uten funksjonsnedsettelse.

Siden 2016 har Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) og SSB samarbeidet med sikte på å utvikle offisiell levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse. I 2018 ble en rapport fra forprosjektet publisert (Jensen, A & Strand, P. (2018)). Denne peker på at en ny offisiell statistikk om personer med funksjonsnedsettelse bør ta utgangspunkt i informasjon som er registrert i ulike registre.

I 2019 ble en rapport fra det påfølgende hovedprosjektet publisert. SSBs notat 2019/42 *Utredning av ny levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse* (Karlsen, H. T., Wettergreen, J., & Jensen, A., (2019))¹ bygger videre på forprosjektets anbefalinger. Rapporten identifiserer tilgjengelige registre, drøfter og avgrensner ulike populasjoner, og skisserer hvilke grupper av personer med funksjonsnedsettelse som registrene kan skilles ut og hvilken levekårsinformasjon som kan knyttes til disse gruppene. SSB arbeider med mål om å publisere registerbasert levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse i 2020.

Udekket behov for nasjonal statistikk og mangelfullt grunnlag for rapportering til FN, er utgangspunktet for dette notatets vurderinger om hvilken informasjon som bør inngå i nasjonal statistikk og hvorvidt denne kan bidra til å belyse Norges oppfølging av konvensjonens artikkel 27. Dette notatet bør sees i nær sammenheng med SSBs notat 2019/42, både fordi det følger anbefalinger fra tidligere arbeid og fordi den metodiske tilnærmingen er nær identisk.

1.1. Formål

Prosjektets formål er todelt; (1) vurdere hvilken informasjon om arbeid og sysselsetting for personer med funksjonsnedsettelse som bør være inkludert i offisiell statistikk, og (2) hvorvidt denne informasjonen kan belyse Norges etterlevelse av CRPD artikkel 27. I tillegg foreligger det en utvidelse til formål 1, hvor det også skal vurderes hvorvidt informasjonen om arbeid og sysselsetting kan publiseres med et geografisk perspektiv. Prosjektet søker å belyse følgende problemstillinger:

- Hvilke indikatorer for sysselsetting bør inngå i offisiell levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse og hvorfor?
- Hvilke av disse indikatorene for sysselsetting kan bidra til å belyse hvordan Norge oppfyller FN-konvensjonens artikkel 27 og hvorfor?
- Hvilke indikatorer for sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne er det mulig å publisere på kommunenivå?
- Hvilke indikatorer for sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne er det mulig å publisere etter type funksjonsnedsettelse og på hvilket geografisk nivå?

¹ Heretter omtalt som notat 2019/42

2. Anbefalinger fra tidligere utredning av ny levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse

Anbefalingene i SSB notat 2019/42, som utredet ny levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse, legger i stor grad rammer for populasjon, datakilder, og framgangsmåte. Dette kapitlet vil derfor i korte trekk beskrive de viktigste elementene fra utredningsprosjektet som påvirker valg i dette prosjektet. For en fullstendig gjennomgang av metoden og tilnærmingen som ligger til grunn henvises det til SSB notat 2019/42. Til slutt er det behov for å diskutere indikatorer som kan inngå i en eventuell offisiell statistikk om personer med funksjonsnedsettelse, og forskjellen mellom utfallsindikatorer, strukturindikatorer, og prosessindikatorer.

Forholdet mellom termene funksjonshemming og funksjonsnedsettelse ble vurdert som viktig i utredningsprosjektet. Funksjonshemming er ikke en individuell egenskap, men et forhold eller situasjon som kan oppstå i individets møte med samfunnet og/eller de fysiske omgivelsene (Skarstad, K. 2019, Bufdir, 2019). Dette er i stor grad hva Skarstad (2019) beskriver som en relasjonell eller sosial forståelse av funksjonshemming. Beskrivelsen av en funksjonsnedsettelse er i større grad en medisinsk øvelse, og følger ofte den medisinske diagnosen på funksjonsnedsettelsen.

I praksis er det likevel vanskelig å foreta et klart skille mellom funksjonsnedsettelse og situasjonsbestemt funksjonshemming til statistiske formål. Ved bruk av registre til å identifisere veldefinerte grupper av personer med bestemte funksjonsnedsettelser, er det nødvendig å inkludere informasjon om medisinske diagnoser. Inndelingen av type funksjonsnedsettelser som er brukt i notat 2019/42, følger Bufdirs (2019) gruppering:

- synshemming
- bevegelseshemming
- hørselshemming
- utviklingshemming
- psykososiale funksjonsnedsettelser

Denne inndelingen har vært nødvendig for å vurdere hvorvidt de tilgjengelige registrene egner seg som datagrunnlag til levekårsstatistikken. Samtidig er det grunn til å være varsom med å konkludere at disse gruppene inkluderer alle personer med funksjonsnedsettelse.

2.1. Datakilder og framgangsmåte

Om datakilder

Datakildene til statistikk og indikatorer om arbeid og sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse, er dels de som kan benyttes til å beskrive populasjonen og utvalg av personer i konkrete statistikktabeller, og dels kilder som inneholder informasjon som direkte omhandler arbeid og sysselsetting og er en del av SSBs administrative registre.

Tabell 2.1 viser de registrene som har vært tilgjengelige for å danne populasjonen i hovedprosjektet og som er lagt til grunn her.

Tabell 2.1 Tilgjengelige registre

Register	Første år med data
Uføregisteret med diagnose	2009
Utlån av tekniske hjelpemidler	2007
Tilskudd til anskaffelse av ortopediske hjelpemidler	2013
Grunnstønad og hjelpestønad	2009

Anbefalingene som fremmes gjennom SSB notat 2019/42 er lagt til grunn ved valg av kilder til levekårsdata om sysselsetting og arbeid. Det innebærer i praksis å bruke samme kilde som SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk anvender, og inkluderer en sammensetning av sysselsatte fra A-ordningen (NAV) og informasjon om selvstendig næringsdrivende.

Om enhetene i statistikken

Populasjonen, eller hvem statistikken forsøker å si noe om, i levekårsstatistikken for personer med funksjonsnedsettelse ble i SSB notat 2019/42 anbefalt avgrenset til:

Personer bosatt i Norge² med varig funksjonsnedsettelse som har mottatt en praktisk eller økonomisk offentlig ytelse eller medisinsk behandling i forbindelse med funksjonsnedsettelsen.

Ved å sette sammen tilgjengelige registre (jf. tabell 2.1) og utvinne opplysninger om enkeltpersoner er det etablert et bruttoutvalg av enheter som kan inngå i statistikken. SSB notat 2019/42 undersøkte hvorvidt det var mulig å identifisere personer med funksjonsnedsettelse ved å kombinere offentlige registre, og konkluderte med at utvalget påvirkes av tilgjengeligheten til registre og tilgang til data om enhetene.

Noen registre er bedre egnet enn andre til å identifisere personer med funksjonsnedsettelse til statistiske formål, men ikke alle er tilgjengelig. SSB notat 2019/42 anbefalte at med eksisterende registertilgjengelighet er det mulig å kaste lys over enheter som sorterer under veldefinerte grupper av bevegelseshemming og delvis for enheter som på tilsvarende måte sorterer under grupper av utviklingshemming. Det er også utgangspunktet her.

2.2. Indikatorer

Molden m.fl. (2016) beskriver indikatorer som en måte å måle, indikere, angi, eller anwise forhold som ellers er kostbare eller utfordrende å måle med andre metoder. I rapporten vil vi ta utgangspunkt i hvilken informasjon om sysselsetting som bør og kan publiseres i offisiell levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse. Ettersom informasjonsbehovet er så vidt tydelig, er det også grunn til å vurdere om det i tillegg er mulig å sette informasjonen sammen og utvikle indikatorer, spesielt med hensyn til å bidra å belyse Norges etterlevelse av CRPD 27.

Det brukes gjerne tre ulike begreper om indikatorer. *Strukturindikatorer* viser til rammevilkår og ressurser som eksisterer for å påvirke et gitt forhold, mens *prosessindikatorer* gjerne viser til aktiviteter eller tiltak som utføres for å påvirke noe i en gitt retning. Molden m.fl. (2016) er for øvrig tydelige på at kritikken mot Norges rapportering i henhold til CRPD-konvensjonen i stor grad er en konsekvens av mangelen på *utfallsindikatorer*, altså indikatorer lengre ut i effektkjeden.

² Med bosatt i Norge menes at vedkommende har et fødselsnr og inngår i SSBs befolkningsregister per 31.12. Personer med «d-nummer» inngår derfor ikke. Studenter som er registrert bosatt sammen med foreldrene mens de studerer i utlandet, er ikke inkludert i statistikk med familie eller husholdning som statistisk enhet.

Denne avgrensningen er ikke av betydning for å identifisere personene i populasjonen, men er avgjørende for muligheten til å framskaffe levekårsdata.

Strukturindikatorer og prosessindikatorer brukes for å imøtekomme hele eller deler av CRPD og forekommer ofte i Norges rapportering i 2015, men datagrunnlaget for å vurdere effekten av det som først og fremst er innsatsfaktorer er enten mangelfull eller fraværende. Det er derfor naturlig at et oppdrag som vurderer hvilken statistikk som bør lages, tar hensyn til fraværet av utfallsindikatorer.

3. Kunnskapsbehov

Det har lenge vært tydelig at det er et behov for et bedre datagrunnlag og levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse og personer som har funksjonshemming (Notat 2019/42, Skarstad, K., 2019, Notat 2018/32). SSB notat 2019/42 beskriver i hovedtrekk det generelle kunnskapsbehovet for mer informasjon om personer med funksjonsnedsettelse.

Kunnskapsbehovet for sysselsetting- og arbeidsdeltagelsesstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse har også blitt tydelig. Norges ratifisering av CRPD i 2013, den påfølgende rapporteringen i 2015 og kritikken rapporteringen har blitt gjenstand for i etterkant, bidrar i seg selv til å understreke kunnskapsbehovet som eksisterer for statistikk om sysselsetting og arbeidsdeltakelse blant personer med funksjonsnedsettelse (Sivilt samfunn, 2015; Molden m.fl. 2016).

I 2018 og 2019 har dessuten SSB gjennomført en rekke møter med ulike interesse- og medlemsorganisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse³, med det som formål å konkretisere informasjonsbehov og forankre veivalg i statistikkutviklingen. Sysselsetting og arbeidsdeltakelse ble av flere nevnt gjentatte ganger som et område med stort kunnskapsbehov, spesielt som en komplementær datakilde til AKU.

3.1. Udekket statistikkbehov

Det er flere faktorer som påvirker hvilken informasjon om sysselsetting og arbeidsdeltakelse blant personer med funksjonsnedsettelse som bør og kan inkluderes i en offisiell statistikk. Både statistikkfaglige hensyn (f.eks. hva som er relevant for brukerne og statistisk konfidensialitet), kunnskapshensyn (hva er nødvendig informasjon på området?) og valg av metodikk (f.eks. hvilken tilnærming er valgt?), legger føringer på hva som bør og kan bli publisert.

Hovedprosjektet som ble avsluttet i 2019 behandlet både populasjonsavgrensning og metodikk for spesifisering av bruttoutvalg av personer med funksjonsnedsettelse utførlig. Det publiseres en rekke tabeller om sysselsetting og arbeidsdeltakelse i SSB i dag. Dette er statistikk som i stor grad tar utgangspunkt i registerbasert sysselsetting og AKU. Det tas utgangspunkt i at tabeller som lages for sysselsetting og arbeid treffer viktige behov, og at de derfor bør inkluderes i samme eller lignende form i en registerbasert levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse.

Flere er opptatt av sentrale indikatorer som utledes fra AKU når sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse skal belyses (Molden m.fl. (2016:31-32), Ramm og Otnes (2013)):

- 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

³ FFO, SAFO, Unge Funksjonshemmede

- Er sysselsatt: arbeider i offentlig forvaltning
- Er funksjonshemmet og sysselsatt: har behov for tilrettelegging i nåværende jobb
- 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

Hvilke tabeller som bør inngå i en registerbasert levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse vil bl.a. avhenge av tilgjengelige registre og tilgang til data. Det er imidlertid grunn til å understreke at andres omtale av hva som er de mest sentrale indikatorene bør ha og har betydning for hva som inngår i en statistikk om personer med funksjonsnedsettelse.

Fagmiljøet rundt arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har også påpekt at informasjon om arbeidstid og status som selvstendig næringsdrivende blant personer med funksjonsnedsettelse, er tema som må vurderes inn i den registerbaserte statistikken.

Artikkel 27 i FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med funksjonsnedsettelse, omhandler arbeid og sysselsetting spesifikt. Ratifikasjon av konvensjonen forplikter landene til å samle inn informasjon som muliggjør å vurdere oppfølgingen av konvensjonen. Dette innebærer at det eksisterer et bredt behov for å produsere og rapportere data om bl.a. sysselsetting, arbeidsdeltakelse, arbeidsrettede veiledningsordninger, og tilretteleggelse på arbeidsplassen⁴.

Funksjonshemmedes interesse- og medlemsorganisasjoner, representanter for forvaltningen og forskere har alle etterlyst mer detaljert kunnskap om personer med funksjonsnedsettelse og deres sysselsetting og arbeidsdeltakelse (Jensen, A & Strand, P (2018)). Behovet er ytterligere aktualisert med Norges tilslutning til CRPD artikkel 27 som omhandler personer med funksjonsnedsettelse og deres tilgang til arbeid og arbeidsmarkedet. Notat 2019/42 gjennomgår udekket behov på tvers av flere tematiske områder av levekår.

Molden m.fl. (2016) foreslår to indikatorer om sysselsetting som en del av de norske 'gullindikatorene' utarbeidet i forbindelse med kritikken mot Norges rapportering til CRPD i 2015:

- Prosent av personer med og uten funksjonsnedsettelse som i en utvalgt uke var i minst noen få timers betalt arbeid.
- Prosent av sysselsatte med funksjonsnedsettelse som ønsker lengre arbeidstid.

Utover det at de blir foreslått som indikatorer understrekes det også at det er klare mangler i data som omhandler sysselsetting og arbeidsdeltakelse blant personer med funksjonsnedsettelse, til tross for informasjonen AKU samler inn.

Brekke, I. & Finnvold, J.E. (2018) nevner behov for statistikk over andelen personer med funksjonsnedsettelse som ikke er sysselsatte, gruppert etter hhv.

⁴ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-27-work-and-employment.html>

alder, kjønn, utdanning, foreldres utdanning, familietype og bostedskommunens sentralitetsnivå.

Å vurdere udekket behov og dermed hvilke tabeller som burde inngå i offisiell statistikk, er ikke en enkel og uttømmende øvelse. Det eksisterer flere kunnskapsbehov i samfunnet. Det er videre flere restriksjoner på utnyttelsen av eksisterende data i forskjellige registre. Det er likevel tydelig at statistikkutviklingen skal være inkluderende i den forstand at en framtidig levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse bør inkludere andel sysselsatte, utbredelsen av VTA i skjermet og ordinær virksomhet, arbeidstid, geografisk fordeling og sektor-tilhørighet.

3.2. Statistikkmuligheter

Med en statistikk om et utvalg enheter trukket fra offentlige registre, er det mulig å kombinere ulike karakteristikk ved disse personene med informasjon om stønader og ytelser for å avgrense flere utvalg for analyseformål. For eksempel er det nærliggende å bruke opplysninger om type funksjonsnedsettelse, type teknisk hjelpemiddel, nivå på hjelpestønad og lignende på denne måten, og en slik statistikk kan produseres etter kjønn, alder, geografi m.m. Personene i utvalget kobles direkte til SSBs data om sysselsetting og arbeidsdeltakelse.

Fra bruttoutvalget kan det avgrenses nærmere spesifiserte utvalg av personer, for å belyse disse personenes levekår. Forutsetningen er at enhetene er tydelig identifisert og definert, og at det dermed er entydig hvilke kriterier som er lagt til grunn og hvem som inngår i det utvalget av personer som statistikken ønsker å si noe om. Betegnelser som «bevegelseshemmede» og «personer med sansetap i forhold til syn og hørsel», er eksempelvis for upresise å legge til grunn for statistikkformål. Det gjelder også i de tilfeller hvor det er sannsynlig at bruttoutvalget inneholder en stor andel av de personene som synes aktuelle, men der utfordringen er å identifisere nøyaktig hvem det er som skal være enhetene i statistikken.

Registrene vist i tabell 2.1 inneholder ulike opplysninger som kan benyttes til å lage slike mer avgrensede utvalg av personer. Notat 2019/42 anbefaler å bruke informasjon som foreligger i disse registrene som klassifikasjonsvariabler, enten for seg selv eller i kombinasjon med andre kjennetegn fra andre registre.

Notat 2019/42 anbefaler videre at medisinske opplysninger som diagnoser brukes til å avgrense utvalget av personer med funksjonsnedsettelse som statistikken over sysselsetting og arbeidsdeltakelse skal beskrive.

Notat 2019/42 konkluderer med at tilgjengelige datakilder reder grunnen for å produsere statistikk over personer med bevegelseshemming etter ulike kategorier for bevegelseshemming, og sannsynligvis også statistikk over personer med utviklingshemming etter ulike undergrupper av utviklingshemming.

Eksempler på mulige statistikker som kan produseres er:

- Andel sysselsatte med *kun ortroser og protester*, etter alder og kjønn
- Andel sysselsatte med *kun ortroser og protester*, etter kjønn og næring
- Andel sysselsatte med *kun ortroser og protester*, etter sektor og kjønn

- Andel personer med *kun ortroser og proteser*, etter om dem arbeider i varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet
- Andel personer med *kun ortroser og protester*, etter om dem arbeider i varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet

- Andel sysselsatte med *kun ortroser og proteser*, etter om dem jobber heltid/deltid
- Andel sysselsatte med *kun ortroser og proteser*, etter alder og utdanning
- Andel sysselsatte med *kun ortroser og proteser*, etter yrke og utdanning

- Andel sysselsatte med *kun ortroser og proteser*, etter fylke og utdanning.
- Andel personer med *kun ortroser og proteser*, etter om dem er selvstendig næringsdrivende.

I eksemplene er ortroser og proteser merket med kursiv, for å illustrere at dette er utvalgsriterier for å avgrense enhetene i statistikken. Ortroser og proteser vil kunne byttes ut med andre kriterier som gir andre statistiske enheter. De ulike eksemplene her er ikke uttømmende, men er oppfattet som viktige udekkete kunnskapsbehov. Eksemplene i listen over statistikker tar videre utgangspunkt i typiske tabeller som publiseres som offisiell statistikk i SSBs statistikkbank, når det gjelder hvilke klassifikasjonsvariabler som er valgt (f.eks. kjønn og alder).

Tabellene kan også leses som at de inneholder flere separate indikatorer. Det er påpekt at indikatorer burde struktureres og innrettes slik at de kan bidra til å belyse FN-konvensjonen på området (Molden m.fl. 2016). Med utgangspunkt i CRPD artikkel 27 kan det derfor utvikles noen indikatorer som bidrar til å belyse om noen nærmere avgrensede grupper opplever høyere barrierer for å delta i arbeid og arbeidsmarkedet. En indikatorversjon av eksemplene over kan f.eks. ta følgende form:

- Andel sysselsatte med *kun ortroser og proteser*.
- Andel sysselsatte i offentlig sektor med *kun ortroser og proteser*.
- Andel sysselsatte i privat sektor med *kun ortroser og proteser*.
- Andel sysselsatte med *kun ortroser og proteser* som jobber heltid.
- Andel sysselsatte med *kun ortroser og proteser* som jobber deltid.
- Andel sysselsatte med *kun ortroser og proteser* med varig tilrettelagt arbeid.

Det kan likevel være grunn til å understreke at det ikke nødvendigvis er mulig å sammenligne de ulike gruppene. Utvalgsriterier og avgrensninger innebærer at enhetene i utvalget har veldig forskjellige forutsetninger for å være sysselsatt. Dette har sammenheng med hvordan funksjonsnedsettelsen manifesterer seg i dagliglivet.

4. Hvilken statistikk kan bidra til å belyse hvordan Norge oppfyller artikkel 27 i CRPD?

Et av hovedpunktene i CRPD artikkel 27 dreier seg om at personer med funksjonsnedsettelse ikke skal bli diskriminert i sin tilgang til arbeid eller arbeidsmarkedet. Et viktig prinsipp for å kunne belyse hvordan Norge oppfyller artikkel 27 i CRPD vil derfor være å kunne sammenligne deres tilgang til arbeid med resten av befolkningen.

4.1. Artikkel 27 i CRPD

CRPD artikkel 27 (BFD, 2013) beskriver følgende:

- 1) Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til arbeid på lik linje med andre; dette omfatter muligheten til å tjene til livets opphold ved et arbeid som man selv fritt velger eller påtar seg i et arbeidsmarked og arbeidsmiljø som er åpent, inkluderende og tilgjengelig for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Partene skal trykke og fremme virkeliggjøringen av retten til arbeid, også for dem som får nedsatt funksjonsevne mens de er i arbeid, ved å treffe hensiktsmessige tiltak, også i lovs form, blant annet for

- a. å forby diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i alle spørsmål som angår enhver type arbeidsforhold, herunder rekrutteringsvilkår, ansettelsesvilkår, arbeidsvilkår, opprettholdelse av arbeidsforhold, karriereutvikling og trygge og sunne arbeidsforhold.
 - b. å verne om den rett som mennesker med nedsatt funksjonsevne har, på lik linje med andre, til rettferdige og gode arbeidsforhold, herunder like muligheter og lik lønn for arbeid av lik verdi, og trygge og sunne arbeidsforhold, herunder vern mot trakassering og oppreisning for urett,
 - c. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utøve sine arbeidstaker- og fagforeningsrettigheter på lik linje med andre,
 - d. å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne mulighet til effektiv tilgang til arbeidsrettede veiledningsordninger, arbeidsformidling, yrkesopplæring og etter- og videreutdanning,
 - e. å fremme mulighetene for sysselsetting og karriereutvikling for mennesker med nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet, så vel som hjelp til å finne, skaffe seg, holde på og komme tilbake til et arbeid,
 - f. å fremme mulighetene for å drive egen næring, være entreprenør, danne kooperativer og starte egen virksomhet,
 - g. å ansette mennesker med nedsatt funksjonsevne i offentlig sektor,
 - h. å fremme ansettelse av mennesker med nedsatt funksjonsevne i privat sektor gjennom hensiktsmessige strategier og tiltak, som kan omfatte positiv særbehandling, stimuleringstiltak og andre tiltak,
 - i. å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får rimelig tilrettelegging på arbeidsplassen,
 - j. å arbeide for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få arbeids erfaring på det åpne arbeidsmarkedet,
 - k. å fremme yrkesrettet og faglig rehabilitering, bevaring av arbeidsforhold og reintegrering i arbeidslivet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.
- 2) Partene skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke holdes i slaveri eller trelldom, og vernes mot tvangsarbeid eller annet påtvunget arbeid, på lik linje med andre.

Når det gjelder eksempler på statistikk som ganske direkte kan belyse punkter i artikkel 27, kan dette være:

- Statistikk over varig tilrettelagt arbeid i skjermet (VTA-S) eller ordinær (VTA-O) virksomhet vil i hvert fall delvis kunne belyse bokstav d) om arbeidsrettede veiledningsordninger og i) om tilrettelegging av arbeidsplassen.
- Statistikk over andel selvstendig næringsdrivende i ulike avgrensede grupper av personer med funksjonsnedsettelse vil i hvert fall delvis kunne belyse bokstav f).
- Statistikk over sysselsatte eller lønnstakere med tilhørighet i offentlig eller i privat sektor vil i hvert fall delvis kunne belyse bokstavene g) og h).
- Statistikk over arbeidstid (heltid eller deltid) vil i hvert fall delvis kunne belyse bokstav a) og b) mht. like rettigheter og muligheter.

For alle eksemplene gjelder det at dersom det lar seg gjøre å sammenligne med den øvrige befolkningen, vil statistikkens potensiale til å belyse bokstavene i artikkelen styrkes.

Når det gjelder punkter i artikkel 27 som ikke nødvendigvis kan belyses ved hjelp av statistikk, kan dette være lovmessige tiltak og reguleringer av for eksempel tilgang til arbeidsmarkedet og rett til lik lønn for likt arbeid.

4.2. utfordringer med å belyse artikkel 27 i CRPD gjennom registerbasert levekårsstatistikk

Statistikk med god kvalitet forutsetter at det er tydelig hvem statistikken beskriver. Dette er den viktigste grunnen til at en registerbasert levekårsstatistikk bare i begrenset grad kan belyse hvordan Norge oppfyller artikkel 27 i CRPD. En mer omfattende statistikk vil kreve tabeller disaggregert etter type funksjonsnedsettelse. Det ville forutsatt et register over alle personer i Norge med funksjonsnedsettelse, slik at man vet nøyaktig hvor mange mennesker det er i Norge som f.eks. er bevegelseshemmede. Av åpenbare grunner eksisterer det ikke et slikt register, noe som effektivt forhindrer én-til-én sammenligning om sysselsetting med befolkningen.

En eventuell offisiell statistikk over personer med funksjonsnedsettelser krever derfor at personer med tilnærmet samme utgangspunkt for å delta på arbeidsmarkedet eller være sysselsatt blir sammenstilt og sammenliknet.

5. Publisering av tabeller på kommunenivå

For å kunne vurdere hvorvidt indikatorer kan publiseres på kommunenivå, er det nødvendig å ta hensyn til statistisk konfidensialitet. I tillegg er det nødvendig å ta hensyn til om det er riktig utfra mer faglige vurderinger å publisere indikatorer på kommunenivå.

5.1. Statistisk konfidensialitet

Notat 2019/42 diskuterer utfordringer knyttet til anonymisering og personvern i publisert statistikk. Det skal ikke være mulig å identifisere enkeltpersoner i offisiell statistikk. Med detaljerte utvalgsriterier kan ivaretagelse av personvernet være utfordrende. For eksempel vil det i 22 av 422 kommuner⁵ være færre enn 5 personer med utviklingshemming etter en veldefinert diagnosegruppe. Dette indikerer at ytterligere detaljering etter alder, kjønn m.m., kan føre til at det ikke kan publiseres tall for sysselsetting og arbeidsdeltakelse i mange kommuner.

Som nevnt i kapittel 1 skal prosjektet vurdere hvilke sysselsettingstabeller som kan publiseres på kommunenivå. Det er tydelig at det er konfidensialitetsutfordringer hvis tabellene skal klassifiseres både etter statistikkvariabel (f.eks. andel sysselsatte) og etter kommune og demografiske kjennetegn som kjønn og alder. Det er mer sannsynlig at det er mulig og meningsfylt å publisere de fleste statistikkvariabler på kommunenivå uten at de samtidig publiseres etter demografiske kjennetegn. Det vil med andre ord si at tabeller/indikatorer som publiseres på kommunenivå i flere tilfeller må publiseres uten demografiske kjennetegn.

Det er videre sånn at det i noen tilfeller heller ikke er mulig å publisere tall på kommunenivå selv uten at det samtidig publiseres ytterligere demografiske kjennetegn ved enhetene. Følgelig blir det problematisk å publisere tabeller eller indikatorer på kommunenivå som ikke kan brytes ned i homogene nok grupper slik at det er tydelig hvem statistikken beskriver. Det er tydelig påpekt i notat 2019/42 at dette er svært viktig for statistikk om personer med funksjonsnedsettelse, mht. udekket behov og metodikk. I tillegg er det indikert i kapittelet om udekket behov i denne rapporten, at det ikke er behov for statistikk som ikke kan brytes ytterligere ned på f.eks. demografiske variabler som kjønn og alder er mindre.

⁵ Datagrunnlaget i eksempelet baserer seg på kommuneinndelingen i 2017.

Hvis det foreligger veldefinerte og dermed tydelig avgrensede grupper som er store nok i antall til at hensyn til statistisk konfidensialitet er ivaretatt, kan noen av indikatorene diskutert i kapittel 3.2. muligens publiseres på kommunenivå. Et eksempel her kan være personer med kun ortroser og proteser⁶. I de største fylkene er det 15 – 30 000 personer med disse kjennetegnene, mens det i de minste fylkene er 2 – 3 000 personer. At det forekommer så mange som opptil 30 000 personer i et fylke kan være en indikasjon på at gruppen ikke er definert godt nok. Gitt at det ikke foreligger definisjonsproblematikk, vil det nok være mulig å publisere enkle indikatorer på kommunenivå som diskutert i kapittel 3.2 med relativt lite behov for anonymisering av informasjon. Det er dermed sannsynlig at indikatoren ‘Andel sysselsatte med *kun ortrose eller protese*’ kan publiseres på kommunenivå, hvor det også kan være andre veldefinerte og tydelig avgrensede grupper som blir publisert på tilsvarende måte.

Det er likevel nødvendig å diskutere om det er faglig interessant å publisere statistikker som i utgangspunktet ivaretar hensynet til statistisk konfidensialitet. Dersom gruppene blir for store og heterogene og/eller at det ikke er mulig å sammenstille med demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn, er det ikke sikkert at det er behov for statistikken. Når det er sagt betyr det ikke at det finnes andre måter å gruppere kommuner på som kan ivareta hensyn til konfidensialitet, og samtidig være forklarende. Å gruppere kommuner etter sentralitet eller kommunestørrelse kan indikere kommunale forskjeller etter kjennetegn som ofte er sentrale ved sammenligning av kommuner.

Flere av indikatorene som er foreslått i kapittel 3.2. kan medføre større utfordringer siden de er relativt nøyaktige og inkluderer flere klassifikasjonsvariabler. Hvilke indikatorer som kan publiseres for hvilke grupper som del av offisiell statistikk, er spørsmål som må reises i diskusjonen av faglige hensyn med interessenter og berørte parter i utviklingen av offisiell statistikk.

5.2. Publisering av tabeller etter type funksjonsnedsettelse

En av slutningene i notat 2019/42 er at det ikke anbefales å klassifisere statistikk-tabeller bare etter type funksjonsnedsettelse. Dette skyldes at klassifiseringen ikke er homogen nok for statistiske formål, og det er ikke tydelig avgrenset hvem som er enheten i statistikken. F.eks. kan to personer med samme type funksjonsnedsettelse (f.eks. bevegelseshemming) utøve sitt daglige liv på svært forskjellige måter avhengig av hvordan deres behov og omgivelser ellers er strukturert.

Notat 2019/42 anbefaler å bruke ulike sammenfatninger eller kombinasjoner av kjennetegn i datakildene som framgår av tabell 5.1.. Ett slikt eksempel er uføre rullestolbrukere.

⁶ Denne gruppen er brukt som eksempel og definisjonen av gruppen vil bli revidert.

6. Oppsummering

Prosjektets formål har vært å utrede:

- hvilken informasjon om sysselsetting som skal inngå i levekårsstatistikk om personer med funksjonsnedsettelse
- hvorvidt denne informasjonen kan bidra til å belyse hvordan Norge oppfyller FN-konvensjonens artikkel 27
- hvorvidt denne informasjonen kan publiseres på kommunenivå
- hvorvidt det er mulig å publisere offisiell statistikk etter type funksjonsnedsettelse på kommunenivå

Det anbefales at det lages offisiell levekårsstatistikk om sysselsetting for personer med funksjonsnedsettelse etter metodikken som er anbefalt i SSB notat 2019/42. Det innebærer at det avledes tydelige kjennetegn fra tilgjengelige registre, slik at personene det lages statistikk om er godt beskrevet. I tillegg innebærer det at det ikke anbefales å lage offisiell statistikk etter type funksjonsnedsettelse.

Det anbefales at det lages offisiell statistikk om sysselsetting som inneholder blant annet andel sysselsatte fordelt på tydelige grupperinger av mennesker, varig tilrettelagt arbeid (VTA), arbeidstid i form av hel- eller deltid, hvorvidt man jobber i offentlig eller privat sektor, og hvorvidt man er selvstendig næringsdrivende. I tillegg bør statistikken kunne publiseres på lands- og fylkesnivå, og etter demografiske kjennetegn som kjønn, alder, utdanning, og yrke. Anbefalingen baserer seg på gjeldende kunnskapsbehov i samfunnet.

Anbefalt statistikk og indikatorer kan delvis belyse Norges etterlevelse av CRPD 27. Varig tilrettelagt arbeid i skjermet (VTA-S) eller ordinær (VTA-O) virksomhet kan delvis belyse bokstav d) om arbeidsrettede veiledningsordninger og i) om tilrettelegging av arbeidsplassen. Andel selvstendig næringsdrivende av flere grupperinger av personer med funksjonsnedsettelse kan delvis belyse bokstav f). Hvorvidt sysselsatte eller lønnstakere i statistikken har tilhørighet i offentlig eller i privat sektor kan belyse bokstavene g) og h). Heltid/deltid om arbeidstid kan delvis belyse bokstav a) og b) mht. like rettigheter og muligheter.

Mesteparten av offisiell statistikk om sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne kan ikke publiseres på kommunenivå. Dette skyldes at gruppene av mennesker statistikken skal beskrive (enhetene) må defineres så tydelig at hvis det skulle publiseres på kommunenivå så vil ikke hensynet til statistisk konfidensialitet og personvern kunne ivaretas. Det er først og fremst de enkleste indikatorene som kan publiseres på kommunenivå, gitt at gruppen av mennesker er veldefinerte og avgrensede, og at det er faglig hensiktsmessig å publisere indikatorene. Eksempel på en slik indikator kan være *Andel sysselsatte med kun ortroser og proteser*.

Tidligere rapporter og tilgjengelig kunnskap på feltet fraråder å publisere offisiell statistikk og indikatorer etter type funksjonsnedsettelse. De samme anbefalingene gjelder også for sysselsetting. Det anbefales derfor at det ikke publiseres offisiell statistikk om sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse etter type funksjonsnedsettelse på kommunenivå.

Dette notatet har søkt å utrede de viktigste kunnskapsbehovene, hvilke statistikkmuligheter som kan avledes av behovene, og hvordan de kan belyse CRPD artikkel 27. Det er flere aspekter innenfor arbeid og sysselsetting som kan utredes i sammenheng med offisiell statistikk, da dette notatet ikke er uttømmende. Derav kan det utredes ytterligere hvilke muligheter det gir for analyse, f.eks. i sammenheng med tidsserier, men også i sammenheng med nye kunnskapsbehov eller andre aspekter ved arbeid og sysselsetting som ikke har belyst her.

En utredning av hvilken informasjon om sysselsetting for personer med funksjonsnedsettelse som burde inngå i offisiell statistikk og hva som kan bidra til å belyse hvordan Norge oppfyller CRPD artikkel 27 øker kvaliteten på en eventuell offisiell statistikk, men også kunnskapsgrunnlaget for Norges rapportering til FN. Det er flere levekårsområder som vil inngå i offisiell statistikk som kan utredes på tilsvarende måte. For eksempel kan det gjennomføres en tilsvarende gjennomgang om hvilken informasjon om utdanning som burde inngå i offisiell statistikk om personer med funksjonsnedsettelse, og som kan vurderes opp mot artikkel 24 om utdanning i CRPD. Det er også flere levekårsområder i offisiell statistikk og artikler i konvensjonen som kan være aktuelle.

Referanser

- Brekke, Idunn & Finnvold, Jon Erik (2018): *Økonomiske levekår for personer med nedsatt funksjonsevne. Ulike metoder for kartlegging*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA Notat 6/18 (<https://docplayer.me/111139860-Okonomiske-levekar-for-personer-med-nedsatt-funksjonsevne.html>)
- Buadir (2019): Ordlister med begreper https://www.buadir.no/Nedsatt_funksjonsevne/Hva_er_nedsatt_funksjonsevne/Hva_er_nedsatt_funksjonsevne/
- FN (2008): *FN-konvensjonen om rettigheter til personer med funksjonsnedsettelse (CRPD)*, ikrafttredelse 3. mai 2008 (<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>)
- Karlsen, H. T., Wettergreen J., og Jensen A. (2019): *Utredning av ny levekårsstatistikk for personer med funksjonsnedsettelse*. SSB Notater 2019/42, 27. november 2019 (<https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/attachment/404777?ts=16ea1da4a60>)
- Jensen, Arne & Strand, Pål (2018): *Personer med funksjonsnedsettelse Utredning av mulighetene for å etablere offisiell levekårsstatistikk basert på opplysninger fra ulike registre*. SSB Notater 2018/32, 24. august 2018 (<https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/personer-med-funksjonsnedsettelse>)
- Molden T. H., Tøssebro, J. & Wendelsborg, C. (2016): *Bruk av statistiske indikatorer i rapportering til CRPD*. (<https://samforsk.no/Publikasjoner/2016/Rapport%20-%20Bruk%20av%20statistiske%20indikatorer%20i%20rapportering%20til%20CRPD.pdf>)
- NOU (2016:17): *På lik linje - Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Barne- og likestillingsdepartementet (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-17/id2513222>)
- Ramm, Jorunn & Otnes, Berit (2013): *Personer med funksjonsnedsettelse. Indikatorer for levekår og likestilling*. SSB rapport 2013/8 (<https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/personer-med-nedsatt-funksjonsevne>)
- Sivilt samfunn (2015): *Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. (http://www.ffe.no/globalassets/altrapptilfn_web.pdf)
- Solberg, A, Sund, F og Malasevska, I (2019): *Kjønnsdelte hjelpemidler? Kartlegging av hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne*. Rapport 1/2019 (<https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/cdn.likestillingssenteret.no/wp-content/uploads/2019/05/27092327/Kjoennsdelte-hjelpemidler.pdf>)
- Skarstad, K. (2019). *Funksjonshemmedes menneskerettigheter: Fra prinsipper til praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.