

Utveckling av Handisams indikatorsystem

HANDISAM



Handisam, Myndigheten för handikappolitisk samordning, 2008

Titel: Utveckling av Handisams indikatorsystem

Handisam Serie A 2008:3 (diarienummer 2008/0064)

Utredare: Emelie Pettersson

Rapporten finns att ladda ner från Handisams webbplats www.handisam.se.
Alternativa format kan beställas från
Handisam.

Postadress: Handisam, Arenavägen 63, 121 77 Johanneshov

E-post: info@handisam.se

Fax: 08-600 84 99

Telefon: 08-600 84 00

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Utveckling av Handisams indikatorsystem	3
Sammanfattning och förslag	3
Indikatorer på handikappolitisk utveckling	5
Funktionshinderperspektivet i uppföljning	6
Mänskliga rättigheter.....	6
Funktionshinderperspektivet.....	8
Uppföljning av funktionshindersperspektivet.....	8
Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning	10
Offentlig verksamhet	11
Handisams arbete	13
Barnperspektiv	13
Jämställdhetsperspektiv	14
Handisams arbetssätt	14

Utveckling av Handisams indikatorsystem

Rapporten redovisar hur Handisam arbetar för att utveckla systemet av indikatorer på handikappolitisk utveckling. Syftet är att tillgänglighet ska kunna följas i alla samhällssektorer och att personer med funktionsnedsättning ska kunna urskiljas i generella undersökningar som riktar sig till medborgaren.

Rapporten beskriver arbetets bakgrund, inriktning och genomförande. Handisams förslag på fortsatt styrning redovisas i sammanfattningen och sedan löpande i anslutning till aktuellt område.

Sammanfattning och förslag

Det handikappolitiska arbetet som genomförs bör följas och följas upp inom ramen för varje sektors ordinarie uppföljningsstruktur. Frågor som fångar tillgänglighet om det gäller miljö och funktionsnedsättning om det gäller personer ska integreras i befintliga undersökningar. Frågorna ska utformas med barnperspektiv och jämställdhetsperspektiv.

När tillgänglighet/funktionsnedsättning urskiljs i uppföljningsresultat

- kan det handikappolitiska arbetet synliggöras, följas och utvecklas
- skapas en verksamhetsintegrerad, hållbar och kostnadseffektiv uppföljning
- fattas politiska beslut utifrån de hinder som blir synliga.

Kraven på att följa utvecklingen ökar, både nationellt och internationellt. Genom att fler aktörer följer handikappolitisk utveckling skapas fler indikatorer på handikappolitisk utveckling.

För att förbättra möjligheterna att följa den handikappolitiska utvecklingen föreslår Handisam att:

- Statistiska Centralbyrån, SCB får inskrivet i sin instruktion att verka för funktionshinderperspektivets genomslag i sin verksamhet.
- SCB får i uppdrag att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning i Arbetskraftsundersökningars (AKU) grundenkät. Uppdraget ska genomföras i samråd med Handisam.

Utveckling av Handisams indikatorsystem

- SCB får i uppdrag att regelbundet analysera resultaten i Hushållens ekonomi (HEK) utifrån ett funktionshinderperspektiv.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan får i uppdrag att ta fram indikatorer på tillgängligheten vid de lokala kontoren. Tillgänglighet ska innefatta information, lokaler och verksamhet.
- Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA får i uppdrag att ta fram en struktur för hur de transportpolitiska målen om tillgänglighet kan följas upp.
- SCB får i uppdrag att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning hos barn i Hushållens ekonomi (HEK). Uppdraget ska genomföras i samråd med Handisam.
- SCB får i uppdrag att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning hos barn i Undersökning av levnadsförhållanden (ULF) och undersökning av barns levnadsförhållanden (Barn ULF). Uppdraget ska genomföras i samråd med Handisam.
- Skolverket får i uppdrag att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning i Attityder till skolan. Uppdraget ska genomföras i samråd med Handisam.
- Socialstyrelsen får i uppdrag att analysera statistiken om LSS-insatser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Handisam framhåller att all statistik ska utformas med ett barnperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv.

Indikatorer på handikappolitisk utveckling

Under 2007 hade Handisam regeringens uppdrag att i samverkan med sektorsmyndigheterna utveckla och ta fram en struktur för en samlad utvärdering av den handikappolitiska utvecklingen. Strukturen skulle enligt uppdraget baseras på ett indikatorsystem. Förslag på indikatorer redovisades i rapporten "Struktur för samlad uppföljning av den handikappolitiska utvecklingen" hösten 2007.

Utifrån förslaget har Handisam samlat in aktuell statistik och redovisar en första mätning utifrån indikatorerna på sin webbplats i oktober 2008.

Indikatorsystemet bygger på befintligt material från generella undersökningar inom olika samhällsområden. Eftersom frågor som fångar tillgänglighet och funktionsnedsättning ofta saknas i generella undersökningar är systemet i dagsläget inte heltäckande.

Målet för Handisams arbete med att utveckla indikatorsystemet är att det ska bli heltäckande. Det innebär att de aktörer som genomför handikappolitiken följer upp sitt arbete och att varje sektor i samhället följer den handikappolitiska utvecklingen som en del i sin ordinarie uppföljning.

Funktionshinderperspektivet i uppföljning

Funktionshinderperspektivet i uppföljning innebär att inom uppföljningsstrukturer följa hur förutsättningarna för delaktighet ser ut för personer med funktionsnedsättning jämfört med övrig befolkning.

Mänskliga rättigheter

Identifiera och undanröja hinder för delaktighet

Samtliga medborgares fulla delaktighet och jämlikhet i samhället har länge varit en strävan i svensk politik. Handikappolitikens genomförande innebär att identifiera och undanröja hinder för delaktighet. Att genomföra handikappolitiken är därmed en förutsättning för att alla medborgare ska kunna ta del av sina rättigheter.

För att mäta och följa måluppfyllelsen för politiken måste samhällets förmåga att möta hela befolkningens behov följas. Kraven på att följa utvecklingen ökar dessutom internationellt.

FN:s konvention

Sverige har undertecknat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och en ratificering är att vänta inom kort. Med det kommer ett ansvar att följa arbetet med att efterleva konventionen. I Sverige har handikappolitiken alltmer bedrivits ur ett rättighetsperspektiv vilket ger goda förutsättningar att följa konventionens implementering.

Inom statistikområdet saknar Sverige vad som krävs för att kunna rapportera om konventionens genomförande. Enligt Artikel 31 om Insamling av statistik och information ska konventionsstaterna samla in ändamålsenlig information, däribland statistik, som gör det möjligt att utforma och genomföra riktlinjer som ger verkan åt konventionen. Insamlingen av informationen ska användas till att bedöma konventionsstaternas genomförande av sina åtaganden enligt konventionen och att identifiera och bemöta de hinder som personer med funktionsnedsättning ställs inför, vid utövandet av sina rättigheter. Konventionsstaterna ska dessutom ansvara för att sprida statistiken och säkerställa att den är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

För att kunna möta konventionens krav föreslår Handisam att:

- Statistiska centralbyrån (SCB) får inskrivet i sin instruktion att verka för funktionshinderperspektivets genomslag i sin verksamhet.

Tillgänglighet och diskriminering

EU-kommissionen lade sommaren 2008 fram ett förslag på ett Antidiskrimineringsdirektiv. Direktivet innefattar att bristande tillgänglighet är diskriminering om inte skäligen anpassningar vidtas. Det pågår samtidigt en utredning om bristande tillgänglighet som en form av diskriminering i svensk lagstiftning.

Funktionshinderperspektivet

Funktionshinderperspektivet är en strategi för att riva hinder och för att utforma samhället så att alla kan delta. Perspektivet innebär att, i all planering och i allt genomförande, utgå från att människor är olika och har olika förutsättningar, behov och önskemål. Strategin innebär att identifiera och åtgärda hinder för delaktighet samt att verksamhetsintegrera perspektivet, vilket gör att inte nya hinder uppstår. När samhället utformas är generella lösningar som fungerar för alla det första alternativet. Om generella lösningar inte räcker till för att skapa förutsättningar för delaktighet och jämlikhet för alla, ska särskilda insatser och individuella stöd övervägas.

Funktionshinderperspektivet skiljer funktionshinder från funktionsnedsättning. En funktionsnedsättning är kopplat till en person och behöver inte innebära ett hinder för delaktighet. Om miljö och omgivning är otillgänglig uppstår funktionshinder. Det är funktionshinder som hindrar personer från att delta i samhället.

Tillgänglighet

Ökad tillgänglighet är resultatet av att implementera funktionshinderperspektivet. Tillgänglighet betyder här att lokaler likväl som information och en verksamhet i sin helhet går att använda oavsett funktionsnedsättning. Det betyder exempelvis ett bemötande utan diskriminering, att en verksamhet har en tillgänglig webbplats och håller sina anställningsintervjuer i tillgängliga lokaler.

Uppföljning av funktionshindersperspektivet

Handikappolitiken är tvärsektoriell och funktionshinderperspektivet ska implementeras i all verksamhet inom alla samhällssektorer. Vi vet att personer med funktionsnedsättning inte alltid kan delta fullt ut inom viktiga sektorer som utbildning, arbetsmarknad och bostadsmarknad. Kontinuerlig uppföljning är ett konkret sätt att identifiera och synliggöra hinder och att följa samhällets utveckling över tid.

De undersökningar som genomförts inom det handikappolitiska området är främst undersökningar riktade till personer med funktionsnedsättning. Resultaten går inte att jämföra med resten av befolkningen. Exempelvis är ett resultat som visar att en andel personer med funktionsnedsättning anser att de sökt men inte fått ett arbete som de haft kompetens för svårt att tolka och använda. Det krävs att vi känner till hur stor andel av den totala befolkningen som anser detsamma.

Frågor som fångar funktionsnedsättning måste in i de undersökningar som riktar sig till hela befolkningen. Då tydliggörs om det finns hinder eller om den del av befolkningen som har en funktionsnedsättning kan delta på jämlika villkor som övrig befolkning. Eftersom alla personer har rätt att delta i samhället blir det tydligare att arbeta med att undanröja hinder och möjliggöra delaktighet när dessa systematiskt åskådliggörs inom uppföljning som följer den totala befolkningen. Det blir också tydligt att en betydande del av vår befolkning har en funktionsnedsättning.

Generella undersökningar

Inom samhällets olika områden genomförs löpande undersökningar. De är omfattande och stabila över tid. Resultaten av dessa används som referensmaterial för utvecklingsarbete och ligger till grund för prioriteringar och politiska beslut. Därför är det viktigt att få med frågor om funktionsnedsättning eller tillgänglighet i dessa undersökningar. Det blir också en för att få med ett funktionshinderperspektiv i beslutsfattande.

Att integrera frågorna i generella undersökningar är dessutom ett viktigt led i regeringens strävan att verksamhetsintegrera handikappolitiken och ett kostnadseffektivt och hållbart sätt att följa utvecklingen inom befintliga strukturer och inte skapa dyra särsystem.

Flertalet generella undersökningar genomförs med hjälp av enkäter och andra metoder som inte är tillgängliga för alla. Det betyder att en del personer med funktionsnedsättning inte kan delta i dessa undersökningar. Detta hindrar inte syftet med att fånga funktionsnedsättning i generella undersökningar. Syftet är att se om det finns skillnader i delaktighet och jämlikhet mellan personer som har en funktionsnedsättning och övrig befolkningen. Skillnaden kan visas trots att inte alla personer med funktionsnedsättning kan delta i undersökningen. Genom att konsekvent visa på skillnader synliggörs hinder och medvetenheten om tillgänglighet ökar. Utifrån resultaten kan prioriteringar göras och insatser utarbetas. Medvetenheten, prioriteringarna och besluten kommer samtliga personer med funktionsnedsättning, och hela samhället, tillgodo.

För att utveckla generella undersökningar föreslår Handisam att:

- SCB får i uppdrag att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning i Arbetskraftsundersökningens (AKU) grundenkät. Uppdraget ska genomföras i samråd med Handisam.
- SCB får i uppdrag att regelbundet analysera resultaten i Hushållens ekonomi (HEK) utifrån ett funktionshinderperspektiv.

Handisam lämnar fler förslag på hur generella undersökningar kan utvecklas längre fram i rapporten.

Folkhälsoinstitutet – ett bra exempel

Folkhälsoinstitutet (FHI) har visat hur arbetet kan genomföras. De har fört in frågor om funktionsnedsättning i den årligen genomförda folkhälsoenkäten. Det visade sig att gruppen som fångades av definitionen stod för en stor del av samhällets samlade ohälsa. Dålig hälsa var mer än tio gånger vanligare bland personer med funktionsnedsättning jämfört med den övriga befolkningen.

FHI konstaterar i sin rapport *Onödig ohälsa* att personer med funktionsnedsättning oftare har kort utbildning, sämre ekonomisk situation och yrkesarbetar i lägre utsträckning än övriga befolkningen. FHI drar slutsatsen att funktionsnedsättning står i samband med kända bestämningsfaktorer som brist på inflytande, ekonomisk otrygghet, diskriminering och brist på tillgänglighet. FHI konstaterar att det går att förbättra hälsan för personer med funktionsnedsättning genom att sätta fokus på funktionshindrande bestämningsfaktorer.

FHI:s arbete identifierar gemensamma hinder för genomförandet av handikappolitiken och av folkhälsopolitiken.

Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning

I arbetet med att följa handikappolitikens utveckling måste indikatorer som följer insatser och förändringar i infrastruktur kompletteras med att följa levnadsförhållanden för flickor, pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning.

Handikappolitikens genomförande innebär att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet och att förebygga och bekämpa diskriminering. Handisams system av indikatorer följer samhällets utveckling och implementeringen av politikens insatser.

Handikappolitikens mål är att skapa full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning. Det kan mätas genom levnadsnivåundersökning. Att följa levnadsförhållanden visar på politikens utfall och hur medborgare kan ta del av samhällets insatser.

Offentlig verksamhet

Statliga myndigheter ska gå före i arbetet med tillgänglighet. Myndigheternas ansvar är en viktig del i politikens genomförande vilket ger den statliga förvaltningen en särskild roll i uppföljningen av politikens utveckling.

För att kunna följa den handikappolitiska utvecklingen måste vi kunna följa tillgängligheten till grundläggande service som offentlig förvaltning levererar till medborgaren. Tillgängligheten inom arbetsmarknaden, socialförsäkringssystemet, bostadsmarknaden, kollektivtrafiken och utbildningssektorn avgör om personer kan ta del av sina grundläggande rättigheter.

Inom flera av dessa sektorer har så kallade sektorsmyndigheter fått ett ansvar inskrivet i sin instruktion. Myndigheterna ska genomföra handikappolitiken inom sin samhällssektor. Exempelvis är Arbetsförmedlingen, Boverket och Skolverket sektorsmyndigheter. Inom sektorerna genomförs omfattande generella undersökningar som ofta ligger till grund för politisk styrning. Att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning och tillgänglighet i dessa undersökningar är en hållbar metod för att följa förutsättningar och utvecklingen inom sin sektor.

Utöver ansvaret att genomföra politiken inom sektorn har sektorsmyndigheterna dessutom en egen verksamhet vars tillgänglighet är avgörande för att personer med funktionsnedsättning ska kunna vara jämlika och delaktiga i samhället. Sektorsmyndigheternas egen verksamhet är exempelvis tillgängligheten vid lokala arbetsförmedlingar och försäkringskassor.

För att förbättra uppföljningen av tillgänglighet vid lokala kontor föreslår Handisam att:

- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan får i uppdrag att ta fram indikatorer på tillgängligheten vid de lokala kontoren. Tillgänglighet ska innefatta information, lokaler och verksamhet.

En myndighet som har stor betydelse för att följa tillgänglighet är SIKÄ, Statens institut för kommunikationsanalys. SIKÄ ansvarar för den officiella statistiken och att ta fram beslutsunderlag åt regeringen inom transport- och kommunikationsområdet. Att kollektivtrafik och elektronisk kommunikation är tillgänglig är en avgörande faktor för att personer med funktionsnedsättning ska kunna arbeta, utbilda sig och delta i samhället. Handisam föreslår därför att:

- SIKÄ får i uppdrag att ta fram en struktur för hur de transportpolitiska målen om tillgänglighet och användbarhet kan följas upp.

SCB spelar, som tidigare nämnts, en viktig roll för handikappolitisk uppföljning. SCB genomför en övervägande del av de generella undersökningar som ligger till grund för många och viktiga beslut och som idag saknar ett funktionshinderperspektiv.

SCB arbetar på uppdrag av andra myndigheter. Om SCB har med ett funktionshinderperspektiv i sitt arbete sprids det till alla de myndigheter som de samarbetar med. SCB har stor möjlighet att synliggöra och sprida perspektivet samtidigt som uppföljningsmöjligheterna förbättras.

Detta är ytterligare en anledning till Handisams redan nämnda förslag att SCB bör få inskrivet i sin instruktion att verka för funktionshinderperspektivets genomslag i sin verksamhet.

Handisams arbete

Funktionshinderperspektivet i uppföljning och inriktningen på Handisams utvecklingsarbete är att uppföljningsstrukturer ska följa tillgängligheten om det rör miljö och omgivning. Om uppföljningen rör personer ska de följa förutsättningar för personer med funktionsnedsättning. Det förra handlar om att i undersökningar ställa frågor om tillgänglighet och det senare om att ställa frågor som fångar funktionsnedsättning för att se om förutsättningar för delaktighet och jämlikhet skiljer sig från övrig befolkning. Med andra ord identifiera hinder för delaktighet och jämlikhet i ordinarie uppföljning. Uppföljning är därmed ett nyckelområde i arbetet med att genomföra handikappolitiken.

Barnperspektiv

Handisams arbete ska bedrivas utifrån ett barnperspektiv. Indikatorer som visar förutsättningarna för flickor och pojkar med funktionsnedsättning saknas i dagsläget. Utveckling av indikatorer på handikappolitisk utveckling för flickor och pojkar prioriteras därför i utvecklingsarbetet.

Regeringens barnpolitik syftar till att genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter - barnkonventionen. Artikel 23 anger att varje barn med funktionsnedsättning har rätt till ett liv som möjliggör dess aktiva deltagande i samhället. Idag följs och rapporteras endast individuella stödinsatser som riktas till barn med funktionsnedsättning. Tillgänglighet och delaktighet följs inte.

Inom barnpolitiken har ett indikatorsystem tagits fram för att följa barnkonventionens efterlevnad. Indikatorerna bygger på uppgifter från generella undersökningar. I de undersökningar systemet bygger på kan barn med funktionsnedsättning inte urskiljas.

Systemet bygger till stor del på data från ULF, HEK, Attityder till skolan och Barn-ULF. Om frågor som fångar funktionsnedsättning införs i de generella undersökningarna kan barnindikatorsystemet visa på efterlevnaden av konventionen även för barn med funktionsnedsättning. På så sätt kan barnpolitikens och handikappolitikens uppföljning förbättras.

För att kunna följa Barnkonventionen för alla barn föreslår Handisam att:

- SCB får i uppdrag att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning hos barn i Hushållens ekonomi (HEK). Uppdraget ska genomföras i samråd med Handisam.

- SCB får i uppdrag att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning hos barn i Undersökning av levnadsförhållanden (ULF) och undersökning av barns levnadsförhållanden (Barn ULF). Uppdraget ska genomföras i samråd med Handisam.
- Skolverket får i uppdrag att föra in frågor som fångar funktionsnedsättning i Attityder till skolan. Uppdraget ska genomföras i samråd med Handisam.

Jämställdhetsperspektiv

Jämställdhetsperspektivet ska alltid finnas med i Handisams arbete. Indikatorerna ska redovisas med utgångspunkten att visa på handikappolitisk utveckling för flickor, pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning. Det innebär, utöver att resultaten visas uppdelat på kön, att indikatorer som kommer att ingå i indikatorsystemet prioriteras utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

I arbetet med att få in funktionshinderperspektivet i olika strukturer efterfrågar vi alltid att resultaten ska gå att urskilja för flickor, pojkar, kvinnor och män. Jämställdhetsperspektivet ska även finnas med i Handisams förslag på fortsatt styrning.

När den generella tillgängligheten inte räcker till ska samhället erbjuda individuella stöd till personer med funktionsnedsättning. Stöden är i många fall avgörande för personers delaktighet i samhället. Socialstyrelsens undersökning visar att det finns skillnader i stödet mellan flickor och pojkar samt mellan kvinnor och män. Det resultatet bör följas av en analys för att identifiera orsakerna till skillnaderna.

Handisam föreslår att:

- Socialstyrelsen får i uppdrag att analysera statistiken om LSS-insatser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Handisams arbetssätt

Handisam arbetar genom att utreda hur generella undersökningar kan kompletteras med frågor som fångar funktionsnedsättning och funktionshinderperspektivet. Handisam prioriterar undersökningar utifrån frågeställningarna:

- Vilket samhällsområde täcks av undersökningen och hur visar resultaten från undersökningen på handikappolitisk utveckling?

Utveckling av Handisams indikatorsystem

- Ligger undersökningen till grund för viktiga beslut, ekonomisk styrning och prioriteringar?
- Hur tillämpas barn och jämställdhetsperspektiv?

I ett antal undersökningar finns frågor om funktionsnedsättning eller tillgänglighet, men resultatet har inte redovisats eller analyserats. Det förekommer även att frågor finns med i undersökningar men där komplettering och utveckling måste till för att resultaten ska bli användbara. En kompletterande del i arbetet är därmed att identifiera uppgifter som redan finns i undersökningar men som inte analyserats eller kräver utveckling.

Utveckling av Handisams indikatorsystem

Rapporten redovisar hur Handisam arbetar för att utveckla systemet av indikatorer på handikappolitisk utveckling. Syftet är att tillgänglighet ska kunna följas i alla samhällssektorer och att personer med funktionsnedsättning ska kunna urskiljas i generella undersökningar som riktar sig till medborgaren.

Rapporten beskriver arbetets bakgrund, inriktning och genomförande samt redovisar Handisams förslag på fortsatt styrning.

Handisam
Arenavägen 63
121 77 Johanneshov
E-post info@handisam.se
Telefon 08-600 84 00
Fax 08-600 84 99
Handisam Serie A 2008:3