



Arbeidsmarkedsstatistikk om personer med nedsatt funksjonsevne

Vurdering av mulighetene for å reintrodusere temaet i AKU

TALL

SOM FORTELLER

NOTATER / DOCUMENTS

2024/41

Erik Herstad Horgen

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

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 30. oktober 2024

ISBN 978-82-587-1047-6 (elektronisk)

ISSN 2535-7271 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Hensikten med dette notatet er å vurdere muligheten for å gjenoppta tilleggsundersøkelsen om personer med nedsatt funksjonsevne i Statistisk sentralbyrå sin Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Dette temaet har vært en del av undersøkelsen siden 2002 til den ble bestemt tatt ut i 2022 av grunner redegjort for i notatet. I årene fram til og med 2020 finansierte Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) tilleggsundersøkelsen, mens den fra og med 2021 har vært en del av Statistikkprogrammet. Dette notatet er finansiert av AID.

I dette notatet bruker vi begrepene personer med *nedsatt funksjonsevne* eller med *funksjonsnedsettelse*, i tråd med det som er publisert av offisiell statistikk fra SSB. Dette innebærer at vi ikke følger anbefalingen i NOU2023:13 om å bruke begrepet *funksjonshindret*. NOU-en fra 2023 diskuterer begrepsbruken i sitt punkt 1.4 og begrunner sitt valg om anbefaling der.

Statistisk sentralbyrå, 21. oktober 2024

Tonje Køber

Innhold

Forord	3
1. Krav og brukerbehov	5
1.1. Nasjonale brukerbehov.....	5
1.2. Internasjonale krav	7
2. Bakgrunnen for at tilleggsundersøkelsen ble tatt ut av AKU	11
2.1. Nasjonal arbeidsmarkedsstatistikk om temaet før 2021	11
2.2. Bruken av nye helsespørsmål i 2021-undersøkelsen	12
2.3. Innvendingene som kom etter publiseringen i 2022	14
2.4. Oppfølging av innvendingene mot 2022-publiseringen	14
3. Vurdering av mulighetene for å reintrodusere temaet i AKU	16
3.1. Rammebetingelser.....	16
3.2. Vurdering av muligheten for å bruke en WG-tilnærming i AKU	17
3.3. Pågående arbeid om å få på plass en felles tilnærming i SSB.....	18
3.4. Alternativene når det gjelder å reintrodusere tilleggsundersøkelsen i AKU	19
3.5. Vurdering av alternativene og veien videre.....	22
Referanseliste	23

1. Krav og brukerbehov

I dette kapitlet oppsummeres kravene og brukerbehovene knyttet til arbeidsmarkedsstatistikk om personer med nedsatt funksjonsevne, først fra et nasjonalt og så fra et internasjonalt perspektiv. Når det gjelder både det nasjonale og det internasjonale perspektivet er det relevant å nevne FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), som det i skrivende stund jobbes med å inkorporere i norsk lov. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013, og er med det forpliktende.

Artikkel 31 i CRPD omhandler i sin helhet statistikk og innhenting av data, og der fastslås det blant annet at det skal produseres statistikk med det formål å måle i hvilken grad konvensjonens forpliktelser blir oppfylt. En av de viktigste forpliktelsene finner man i konvensjonens artikkel 27 om arbeid og sysselsetting: «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.» Med dette er Norge klart forpliktet til å produsere arbeidsmarkedsstatistikk om personer med nedsatt funksjonsevne.

1.1. Nasjonale brukerbehov

Personer med nedsatt funksjonsevne blir av mange omtalt som den største minoriteten i Norge. Det er stor interesse for statistikk som belyser denne gruppens situasjon og utvikling på arbeidsmarkedet, både blant offentlige myndigheter, forskningsinstitusjoner, ideelle organisasjoner, media og privatpersoner. Artikkel 27 i Konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne slår fast at personer med nedsatt funksjonsevne har rett til arbeid på lik linje med andre, likevel er yrkesdeltakelsen betydelig lavere i denne gruppen enn blant den øvrige befolkningen.

På individnivå kan gevinsten av å komme i jobb være betydelig; Arbeid er selvsagt viktig for ens egen personlige økonomi, men også med tanke på tilhørighet, følelse av å bidra, sosiale relasjoner, respekt, egenutvikling og personlig helse. I tillegg vil de samfunnsmessige økonomiske konsekvensene av at flere personer med nedsatt funksjonsevne kommer i arbeid være betydelige. Legard m.fl. (2023) finner at en 15 prosent økning i sysselsettingsraten i denne gruppen ville gi 26,7 milliarder kroner i samfunnsøkonomiske gevinster over en tiårsperiode.

Det kan være mange årsaker til at personer med nedsatt funksjonsevne har lavere yrkesdeltakelse enn resten av befolkningen. Likestillings- og mangfoldsutvalgets rapport (Norsk offentlig utredning, NOU) «På høy tid – Realisering av funksjonshindredes rettigheter» fra 2023 peker blant annet på mangel på universell utforming, lite hensiktsmessige ordninger, dårlige holdninger, mangel på kunnskap og diskriminering som mulige delårsaker. Å avdekke årsaker til den lavere yrkesdeltakelsen er forskningsmateriale og fanges ikke uten videre opp i statistikken. Det imidlertid statistikken kan belyse er hvorvidt sysselsettingsnivået går opp eller ikke, variasjoner mellom ulike undergrupper (alder, kjønn, type funksjonsnedsettelse, m.m.), hvorvidt sysselsatte personer med nedsatt funksjonsevne opplever å få tilrettelegging på arbeidsplassen sin og hvor mange av de ikke-sysselsatte som ønsker arbeid. Alle disse momentene vil være til hjelp for å forstå hva potensialet for å få flere i jobb er, samt hva som fungerer og i så fall for hvilke grupper.

Ovennevnte NOU fra 2023 trekker fram at statistikkgrunnlaget for personer med nedsatt funksjonsevne er dårlig, og at dette utgjør en utfordring med tanke på å dokumentere gruppens menneskerettighetssituasjon. Det fremheves også det problematiske knyttet til at det ikke finnes noen offisiell definisjon eller omforent måte å måle funksjonsnedsettelse på. NOU-en anbefaler at det settes i gang et arbeid på å få på plass en slik omforent måte å måle det på. SSB jobber med å få

på plass en slik felles operasjonalisering til bruk i sine personundersøkelser, dette blir nærmere omtalt under punkt 3.2.

Oppsummert er konklusjonen at det er et sterkt nasjonalt behov å følge utviklingen i sysselsettingen og arbeidstilbudet blant personer med nedsatt funksjonsevne, både av hensyn til den enkelte og til samfunnet som helhet. Viktig tilleggsinformasjon til dette inkluderer hvorvidt sysselsatte personer med nedsatt funksjonsevne får tilrettelegging på arbeidsplassen sin.

Hvorfor AKU?

Det eksisterer flere kilder for arbeidsmarkedsstatistikk enn AKU, så det er ikke opplagt at AKU må være kilden for en statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne sin situasjon på arbeidsmarkedet. Blant annet produseres det registerbasert sysselsettingsstatistikk der kilden er administrative data, hovedsakelig fra [a-meldingen \(skatteetaten.no\)](https://skatteetaten.no). Data fra denne typen statistikk kan kobles med data fra statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne basert på administrative data,¹ for slik å kunne produsere statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne sin situasjon på arbeidsmarkedet. En utfordring med administrative data i denne sammenheng kan imidlertid være at en del relevant informasjon ikke er tilgjengelig i registre.

I tillegg eksisterer det andre personundersøkelser enn AKU innenfor temaet arbeid eller der arbeidsdeltakelse er en viktig komponent. To eksempler på slike undersøkelser er Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø og Levekårsundersøkelsen EU-SILC. Førstnevnte gjennomføres hvert tredje år og kartlegger arbeidsmiljøforhold blant sysselsatte i Norge. Sistnevnte gjennomføres hvert år og kartlegger en rekke temaer, deriblant arbeid. Som AKU dekker den både sysselsatte og personer som ikke jobber.

Selv om det altså eksisterer flere andre potensielle kilder for å produsere denne typen statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne, er det to hovedgrunner til at AKU må regnes som den beste kilden sett fra et brukerperspektiv. For det første må den delen av statistikken som dreier seg om tilrettelegging på arbeidsplassen samles inn gjennom en intervjuundersøkelse, og ikke en statistikk utelukkende basert på administrative data. Det er vanskelig å samle inn data om graden av tilrettelegging på arbeidsplassen uten faktisk å intervjuer den det gjelder. Det eksisterer ikke noe register over tilrettelegging på alle landets arbeidsplasser, som kunne dannet grunnlag for en statistikk om temaet basert på administrative data (register). Videre er vurderingen om hvorvidt den eventuelle tilretteleggingen er tilstrekkelig delvis subjektiv. I tillegg kan man stille spørsmål ved om et registerbasert mål på funksjonsnedsettelse vil være tilstrekkelig for å fange opp gruppen på en god måte. Disse forholdene taler for at statistikken samles inn gjennom en intervjuundersøkelse.

For det andre, når vi tar utgangspunkt i de ovennevnte personundersøkelsene, er det kun gjennom AKU at man kan få svar på hvor stor andel som er sysselsatt eller arbeidsledige i henhold til internasjonale definisjoner av disse begrepene. Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø kunne gitt informasjon om tilrettelegging på arbeidsplassen – men ikke om verken sysselsettingsnivå eller ledighet i gruppen personer med nedsatt funksjonsevne. Levekårsundersøkelsen EU-SILC ville være en bedre kandidat siden respondentene i den svarer på om de er sysselsatt eller arbeidsledig (eller andre kategorier), men ikke i tråd med de internasjonalt fastsatte kriteriene for sysselsetting og arbeidsledighet.

Sett fra et brukerperspektiv er det flere gode grunner for at temaet skal være i AKU, for eksempel undersøkelsens relativt høye svarprosent, størrelsen på utvalget og det roterende panelet. Det finnes også argumenter mot, som for eksempel at undersøkelsens målpopulasjon er begrenset til å gjelde personer bosatte i private kosthusholdninger. Dette betyr at bosatte på institusjon ikke er

¹ Statistisk sentralbyrå [produserer en slik statistikk basert på administrative data](#).

med i undersøkelsen. Dette samme kriteriet gjelder imidlertid også for de to andre aktuelle personundersøkelsene om levekår.

Oppsummert er det flere gode grunner for at denne statistikken bør samles inn gjennom AKU fremfor andre personundersøkelser gjennomført av SSB eller gjennom bruk av administrative data. Å benytte en annen kilde enn AKU er imidlertid i skrivende stund fortsatt et alternativ, som nevnt i punkt 3.4.

1.2. Internasjonale krav

Norge ved SSB deltar i det europeiske statistikkssystemet (ESS) sammen med de andre 4 EFTA-landene og de 27 EU-landene. Vår deltakelse er forankret gjennom EØS-avtalen. EU sitt statistikkbyrå, Eurostat, har den sentrale funksjonen i samarbeidet og leder arbeidet med å utvikle statistikk på tvers av landegrensene. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å rapportere statistikk i tråd med europeiske retningslinjer, nedfelt i rettsakter, for de fleste statistikkområder og inkludert arbeidsmarkedsstatistikk.

På nivået over det europeiske samarbeidet er det FN som ivaretar det internasjonale statistiske samarbeidet. Norge ved SSB er representert i FNs statistiske kommisjon, som er det øverste samarbeidsorganet innen statistikkområdet med hovedansvar for å utarbeide internasjonale klassifikasjoner og håndbøker for å harmonisere statistikkproduksjonen i de nasjonale statistikksystemene på tvers av land. Samarbeidet foregår også gjennom de regionale kommisjonene og de ulike sektororganisasjonene under FN-paraplyen. Når det gjelder arbeidsmarkedsstatistikk er det sektororganisasjonen ILO, Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, som står for harmoniseringen.

Reglene som vedtas på det europeiske nivået er i tråd med det som er gjeldende på FN-nivået. Når man på FN-nivået kommer med en ny klassifikasjon, blir denne også innført på det europeiske nivået. Mens klassifikasjonene vedtatt på FN-nivå er tilpasset og gyldige for alle verdens medlemsland, er de europeiske tilpasset til og selvsagt kun gyldige for medlemmene av ESS. Derfor er rammeverket på FN-nivå ofte mer generelt, mens det på det europeiske nivået kan være mer konkret. For Norge forplikter det selvsagt å følge de internasjonale reglene på begge nivåer, men på svært mange områder følger Norge FN-reglene gjennom å innrette seg etter de europeiske reglene. Sistnevnte er dessuten ofte regulert i lovs form gjennom EØS-avtalen.

Arbidsmarkedsstatistikk generelt

Når det gjelder arbeidsmarkedsstatistikk er som nevnt ILO helt sentral når det gjelder klassifisering og harmonisering av begreper, for eksempel når det gjelder definisjonene av «sysselsatt» og «arbeidsledig». Disse to begrepene er beskrevet på et detaljert nivå, og alle FNs medlemsland plikter å følge disse definisjonene når de lager arbeidsmarkedsstatistikk. Norge ved SSB følger definisjonene ved produksjonen av arbeidsmarkedsstatistikk, både den som er basert på administrative data (a-ordningen) og den basert på AKU.

For AKU sin del er undersøkelsen i tillegg underlagt [Parlaments- og Rådsforordning 2019/1700 \(eur-lex.europa.eu\)](#) og tilhørende [Kommisjonsforordning 2019/2240 \(eur-lex.europa.eu\)](#), begge gjeldende fra 2021. Disse forordningene henviser til ILO-definisjonene om sysselsetting og ledighet, men i tillegg regulerer de konkret *hvordan* statistikken skal produseres. For sysselsetting og ledighet fastsetter forordningene at dataene må samles inn ved hjelp av spørreskjema (i motsetning til å bruke administrative data), i hvilken rekkefølge spørsmålene skal stilles og hvordan. Siden reglene er fastsatt i EU-forordninger, er de også inkorporert i norsk lov som følge av EØS-avtalen.

Siden AKU er underlagt EU-forordninger er det først og fremst gjennom ESS at arbeidet skjer med å innføre retningslinjer vedtatt på FN-nivået. En ny klassifisering av et begrep vedtatt på FN-nivå blir gjenstand for diskusjoner om hvordan dette skal gjennomføres på det europeiske nivået. Når det er vedtatt i ESS plikter så Norge ved SSB å innføre de nye retningslinjene i AKU.

Oppsummert følger AKU altså internasjonale krav gjennom å følge reglene fastsatt i de konkrete forordningene undersøkelsen er underlagt, samt vedtak i ESS. Dette utelukker imidlertid ikke at man i AKU (også) kan samle inn data som oppfyller andre krav og behov, men dette må i så fall være kompatibelt med kravene fastsatt i de nevnte forordningene og av ESS.

Arbeidsmarkedsstatistikk om personer med nedsatt funksjonsevne

Når det gjelder arbeidsmarkedsstatistikk om personer med nedsatt funksjonsevne er de internasjonale kravene mindre forpliktende og mindre detaljerte enn for eksemplene nevnt ovenfor om sysselsetting og arbeidsledighet. Gjennom CRPDs artikler 31 og 27 er det riktignok et helt tydelig krav om at det skal produseres arbeidsmarkedsstatistikk om personer med nedsatt funksjonsevne, men det er ikke fastsatt en enkelt internasjonal definisjon på begrepet «nedsatt funksjonsevne» og det foreligger heller ingen internasjonale bestemmelser på hvordan eller i hvilke undersøkelser arbeidsmarkedsstatistikk om denne gruppen skal samles inn på. Det blir imidlertid publisert slik statistikk av flere internasjonale organer, også med tall fra Norge.

Nedenfor følger en oppsummering av hvilke internasjonale føringer som eksisterer når det gjelder definisjon av begrepet «nedsatt funksjonsevne/disability». Deretter følger en oppsummering av dagens praksis, det vil si hvordan arbeidsmarkedsstatistikk over personer med nedsatt funksjonsevne blir publisert internasjonalt.

Internasjonale føringer rundt definisjon av begrepet «nedsatt funksjonsevne»

Internasjonalt er det to hovedtilnærminger for å definere begrepet «nedsatt funksjonsevne/disability» på. Begge tilnærmingene forutsetter at dataene blir samlet inn ved hjelp av en spørreundersøkelse, der svarene man gir på noen konkrete spørsmål avgjør om man blir klassifisert i en gruppe eller ikke – her om man blir klassifisert å ha en funksjonsnedsettelse eller ei. Noen ganger kan dette være ett spørsmål andre ganger flere. I de tilfellene der det er flere spørsmål som ligger til grunn, kan et spørsmål fungere som et «filter» inn til et annet spørsmål – i betydningen at svaret man gir på det første spørsmålet avgjør om man i det hele tatt får noe oppfølgingsspørsmål, og i så fall hvilket oppfølgingsspørsmål.

Den ene tilnærmingen kommer fra Washington Group on Disability Statistics, som er etablert av FNs statistikk-kommisjon. Denne dreier seg kort oppsummert om å stille flere konkrete spørsmål til alle som deltar i undersøkelsen om vanskeligheter med å utføre diverse aktiviteter (knyttet til syn, hørsel, gange, hukommelse/konsentrasjon, selvpleie og kommunikasjon), [nærmere gjort rede for av Washington Group \(pdf\)](#). Her måles dermed egenskaper ved individet, og ikke hindringer i omgivelsene. Ifølge denne tilnærmingen skal man helt konkret ikke bruke (oversettelser av) ordet «disability» i forbindelse med spørsmålene. I det videre omtales denne tilnærmingen utarbeidet av Washington Group (WG) som WG-tilnærmingen. Tilnærmingen blir nærmere beskrevet under punkt 3.2.

Den andre internasjonale tilnærmingen er å bruke en helsevariabel om aktivitetsbegrensninger som følge av langvarige helseproblemer. Denne helsevariabelen kalles «the Global Activity Limitation Indicator» (GALI), og brukes i ESS som en erstatning (en «proxy») for nedsatt funksjonsevne/disability. Heller ikke her skal (oversettelser av) ordet «disability» brukes, men variabelen er da også ment å være en erstatning for og ikke et direkte mål på funksjonsnedsettelse. I tillegg til å måle egenskaper ved individet, måler GALI også hindringer. Hensikten med variabelen er å måle omfanget av langvarige aktivitetsbegrensninger som skyldes helseproblemer, samt

alvorlighetsgraden av dem. Variabelen er inkludert som en kjernevariabel i flere europeiske sosialundersøkelser, som vil si at den regelmessig må fanges opp i disse undersøkelsene. I tillegg til AKU inkluderer disse blant andre Levekårsundersøkelsen (EU-SILC og EHIS) og Tidsbruksundersøkelsen.

Internasjonalt diskuteres det hvilken av de to ovennevnte tilnærmingene, WG-tilnærmingen eller GALI, man skal bruke for å produsere statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne. Det er flere forhold som ligger til grunn for uenigheten. Et av dem er at det foreligger en uenighet om hvorvidt nedsatt helse skal/kan være et kriterium for å regne noe som en funksjonsnedsettelse. Et annet dreier seg om hvorvidt «aktivitetsbegrensning» er et godt kriterium for å regne noe som en funksjonsnedsettelse, som [innvendt fra Washington Group \(washingtongroup-disability.com\)](https://www.washingtongroup-disability.com). Disse faglige spørsmålene drøftes ikke i dette notatet, men muligheten for å innføre en WG-tilnærming i AKU blir vurdert i punkt 3.2.

Internasjonalt publisert arbeidsmarkedsstatistikk om personer med nedsatt funksjonsevne

Selv om det altså eksisterer to tilnærminger internasjonalt for å produsere statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne, er det internasjonalt utelukkende publisert arbeidsmarkedsstatistikk fra Norge (ved SSB) i henhold til én av dem – og det er GALI-tilnærmingen. Det eksisterer p.t. ikke arbeidsmarkedsstatistikk fra Norge (ved SSB) basert på operasjonaliseringen fastsatt av Washington Group.

Det som presenteres av ILO som arbeidsmarkedsstatistikk over personer med nedsatt funksjonsevne (disabilities) er basert på Levekårsundersøkelsen EU-SILC. Dataene som ligger til grunn for tabellene er levert til ILO av Eurostat, som har mottatt dem fra SSB. Her er GALI benyttet, og tallene presenteres som statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne (disabilities). Siden kilden er EU-SILC, der det ikke er krav om å følge internasjonale arbeidsstyrkeklassifikasjoner slik som i AKU, er det *egenoppgitt* status som henholdsvis sysselsatt og arbeidsledig som danner grunnlag for tallene. Man kan altså ikke utlede sysselsettingsnivå eller arbeidsledighetsprosent i samsvar med internasjonale definisjoner basert på denne statistikken.

I Eurostat sine databaser har det fram til og med desember 2023 vært tre kilder når det gjelder arbeidsmarkedsstatistikk for personer med nedsatt funksjonsevne:

- Den ene kilden er fra en engangs tilleggsundersøkelse til AKU (LFS) gjennomført i 2011, der tall fra Norge ikke er med fordi denne internasjonalt fastsatt tilleggsundersøkelsen til AKU ikke kunne kombineres med den nasjonale. Denne statistikken er tilgjengelig på [Eurostat sine nettsider \(ec.europa.eu\)](https://ec.europa.eu). Her ble en WG-tilnærming benyttet, men det eksisterer altså ikke tall for Norge.
- Den andre kilden er EHSIS (European Health and Social Integration Survey), en engangsundersøkelse gjennomført i 2012 i regi av Eurostat og tilgjengelig på [deres nettsider \(ec.europa.eu\)](https://ec.europa.eu). Her ble GALI-tilnærmingen benyttet.
- Den tredje er EU-SILC, med tall for perioden 2014-2023. Også her er GALI-tilnærmingen benyttet, og tallene presenteres som «disability employment gap». Dette er en løpende statistikk, altså en statistikk som produseres og publiseres regelmessig på [Eurostats nettsider \(ec.europa.eu\)](https://ec.europa.eu).

Nytt fra desember 2023 er at [Eurostat publiserer AKU-tabeller \(ec.europa.eu\)](https://ec.europa.eu), inkludert med tall fra Norge, etter det Eurostat omtaler som «disability (activity limitation)», basert på GALI. Disse tabellene inneholder foreløpig kun tall for 2022, men vil bli oppdatert med tall for hvert partallsår. Bakgrunnen for dette er at GALI ble innført som en obligatorisk variabel i AKU i partallsår i henhold til ny forordning gjeldende fra 2021. Tabellene gir ikke tall for hele populasjonen «personer med aktivitetsbegrensninger» sett under ett, men oppgir for eksempel antallet sysselsatte, andelen i arbeidsstyrken og arbeidsledighetsprosent etter de ulike inndelingene for variabelen GALI.

Når det gjelder tabeller over «disability employment gap» bruker Eurostat imidlertid ikke AKU, men EU-SILC. Dette på tross av det tidligere nevnte forholdet at man i EU-SILC ikke er pålagt å følge internasjonale arbeidsmarkedsklassifikasjoner, og dermed ikke måler sysselsettingsnivået i henhold til internasjonalt fastsatte kriterier. Mens GALI er en ny variabel i AKU har variabelen vært med i EU-SILC i flere år, som betyr at man kan presentere en lang tidsserie.

Internasjonalt blir altså AKU og GALI nå brukt hos Eurostat for å presentere arbeidsmarkedsstatistikk over personer med nedsatt funksjonsevne. I tabelloverskriftene føyes «activity limitation» til i parentes bak «disability». Ellers er det GALI i EU-SILC som ser ut til å være hovedkilden for å presentere slik statistikk hos Eurostat. I [Eurostat sin «Statistics explained» om helsevariablene i EU-SILC \(ec.europa.eu\)](#) blir det nevnt helt eksplisitt at GALI blir benyttet som erstatning («proxy») for å definere personer med nedsatt funksjonsevne (disabilities). I [Eurostat sine retningslinjer \(Explanatory Notes\) for AKU blir ikke dette nevnt \(ec.europa.eu - PDF\)](#), men GALI settes også der i sammenheng med funksjonsnedsettelse.

Oppsummert er det gjennomgående GALI som blir benyttet internasjonalt for å presentere arbeidsmarkedsstatistikk over personer med nedsatt funksjonsevne, med EU-SILC eller AKU som kilder. Norge ved SSB er lovpålagt å levere GALI fra EU-SILC og AKU til Eurostat, begge på bakgrunn av Parlaments- og Rådsforordning 2019/1700.

2. Bakgrunnen for at tilleggsundersøkelsen ble tatt ut av AKU

Dette kapitlet omhandler bakgrunnen for at tilleggsundersøkelsen om personer med nedsatt funksjonsevne for tiden ikke gjennomføres som en del av AKU. Tilleggsundersøkelsen hadde vært gjennomført i AKU helt siden 2002, men ble fra 2021 lagt om etter at en ny forordning tredde i kraft det året. Tall fra den omlagte tilleggsundersøkelsen ble offentliggjort på ssb.no i 2022.

Tilleggsundersøkelsen ble deretter besluttet midlertidig fjernet fra AKU, som følge av negative tilbakemeldinger fra nasjonale brukere av statistikken.

2.1. Nasjonal arbeidsmarkedsstatistikk om temaet før 2021

I perioden 2002-2020 ble det i 2. kvartal hvert år gjennomført en tilleggsundersøkelse til AKU om personer med nedsatt funksjonsevne sin situasjon på arbeidsmarkedet. Denne tilleggsundersøkelsen var ikke underlagt EU-forordning (slik som de aller fleste andre temaer i AKU), men ble gjennomført for å dekke nasjonale behov. Resultatene fra denne tilleggsundersøkelsen ble publisert på ssb.no i rapporter og artikler, og seinere også som statistikkbanktabeller. Tabellene inneholdt opplysninger om arbeidsstyrkestatus (sysselsatt, arbeidsledig og utenfor arbeidsstyrken), type funksjonsnedsettelse, mottak av stønader samt, for de sysselsatte, opplysninger om tilrettelegging og behov for tilrettelegging (for de sysselsatte) og ønske om arbeid (for personer som ikke var sysselsatte).

Hvordan personer med nedsatt funksjonsevne ble fanget opp i AKU før 2021

I det forrige AKU-spørreskjemaet, som ble brukt i perioden 2006-2020, fikk personer som var med i AKU i 2. kvartal spørsmålet: «I tillegg har vi noen spørsmål om funksjonshemming. Med funksjonshemming menes fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være sterkt nedsatt syn eller hørsel, lese- og skrivevansker, bevegelseshemminger, hjerte- eller lungeproblemer, psykisk utviklingshemming, psykiske lidelser eller annet. Har du etter din mening en funksjonshemming?»

Ja → til spørsmål i nasjonal tilleggsundersøkelse om nedsatt funksjonsevne

Nei → videre i ordinært AKU-intervju

I intervjuinstruksen, altså veiledningen intervjuerne tar utgangspunkt i dersom personene som svarer på undersøkelsen har oppklarings spørsmål, ble «varig karakter» konkretisert til minst seks måneder.

Med denne måten å definere gruppen på ble omtrent 17 prosent av befolkningen i alderen 15–66 år klassifisert å ha en funksjonsnedsettelse (begrepet som faktisk ble brukt var funksjonshemmet) ifølge AKU. I sine publiseringer av disse tallene tok SSB forbehold om at nivå tallet kunne være noe høyt, men at endringstallene likevel var brukbare. Det ble vist til at hovedformålet med å inkludere dette temaet i AKU var å følge utviklingen i personer med nedsatt funksjonsevne sin situasjon på arbeidsmarkedet – og ikke nødvendigvis å gi tall for hvor mange personer med nedsatt funksjonsevne det er totalt sett.

En viktig årsak til at SSB anså nivå tallet å være noe høyt var at man observerte at det var nokså mange som endret besvarelsen fra ett år til det neste.² Av de som oppga å ha nedsatt funksjonsevne i 2016, og som også deltok i undersøkelsen året etter, var det [i alt 42 prosent som hadde endret oppfatning \(Bø og Håland 2017\)](#). Det var i all hovedsak personer med ulike typer muskel- og skjelettproblemer som endret svarene sine fra ett år til det neste, mens de andre gruppene var nokså stabile.

² I AKU er man med i undersøkelsen i to år, noe som muliggjør at man kan sammenligne svarene man gir ett år med svarene man gir på samme spørsmål året etter.

2.2. Bruken av nye helsespørsmål i 2021-undersøkelsen

Fra og med 2021 måtte AKU endres som følge av endringer i lowverket (EU-forordningene). Dette innebar blant annet at nye, lovpålagte spørsmål om helse kom inn i AKU. SSB, i samråd med Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), anså en av de nye helsevariablene som egnet til bruk som filter inn til spørsmålene om funksjonsnedsettelse.³ Nedenfor følger en redegjørelse for hvordan 2021-undersøkelsen ble innrettet og informasjon om bakgrunnen for valgene som ble tatt.

I forbindelse med at det skulle komme nye spørsmål inn i AKU fra 2021 ble det satt i gang et prosjekt for å endre spørreskjemaet. Siden det også var planlagt innføring av webskjema i AKU,⁴ tok man høyde for dette i arbeidet med å legge om spørreskjemaet i tide til datainnsamlingen for 2021. Spørreskjemaet måtte altså være tilrettelagt for to modi (måter å gjennomføre intervjuundersøkelsen på): telefonintervju og selvutfylling på web. For å redusere faren for moduseffekter, altså at måten man besvarer undersøkelsen på påvirker resultatene, er spørreskjemaet som brukes i telefonintervju identisk med spørreskjemaet på web.

Når en respondent skal lese spørsmålene og svarkategoriene og besvare spørsmålene uten veiledning eller hjelp fra en intervjuer, stiller det krav til utformingen av spørsmålene. Nærmere bestemt bør blant annet spørsmålene være enkle å forstå og å svare på. Spørsmålene bør som hovedregel være korte og ikke inneholde mer enn ett element å ta stilling til. Dette er forresten gode prinsipper også for telefonintervju, men særlig viktig i forbindelse med selvutfylling.

Gjennom hele prosjektet med å legge om spørreskjemaet i tide til datainnsamlingen for 2021 gikk man derfor kritisk gjennom alle spørsmål. I flere tilfeller splittet man opp enkeltspørsmål i to eller flere, ofte for å skille ulike elementer i det man ønsker å fange opp fra hverandre.

Teksten som ble brukt for å fange opp personer med nedsatt funksjonsevne i AKU før 2021 (se forrige punkt) inneholdt flere elementer respondenten var ment å ta stilling til for å kunne svare enten ja eller nei på spørsmålet om funksjonsnedsettelse. Ser man bort fra eksemplene oppgitt for selve spørsmålet, inneholdt teksten følgende informasjon for å hjelpe respondenten til å ta stilling til om man hadde en funksjonsnedsettelse eller ikke:

- Fysiske eller psykiske helseproblemer
 - av «varig karakter»
 - og som kan medføre begrensninger i det daglige liv

Personene som gjennomfører AKU-intervjuet har en intervjuerinstruks for å bruke hvis respondenten har oppklarings spørsmål til det vi spør om i undersøkelsen. Der ble «varig karakter» spesifisert til minst seks måneder.

Én av de nye helsevariablene som ble innført i AKU som følge av ny forordning, var «the Global Activity Limitation Indicator» (GALI). Dette er samme variabel som internasjonalt blir benyttet som en erstatning (proxy) i arbeidsmarkedsstatistikk over personer med nedsatt funksjonsevne (nevnt under punkt 1.2). Ifølge forordningen må denne helsevariabelen være med i AKU hvert partallsår. Dette er kun et minimumskrav, så landene står fritt til å samle den inn hvert år hvis ønskelig. Helsevariabelen GALI dreier seg om hvorvidt man har aktivitetsbegrensninger som følge av helseproblemer, og, i så fall, graden av dem. Variabelen inneholder følgende elementer:

³ Et filter betyr i denne sammenheng at svar man gir på et spørsmål – eller et sett av spørsmål – avgjør hvilke(t) spørsmål du får etterpå i undersøkelsen. Alle intervjuundersøkelser der ikke alle spørsmål går til alle, er utformet med slike filtre. For eksempel blir kun personer med jobb stilt spørsmål om arbeidstid eller yrke i AKU. Tilsvarende får bare personer uten jobb spørsmål om de forsøker å få seg jobb.

⁴ Etter planen skal webskjema innføres i AKU i 2025.

- Aktivitetsbegrensninger
 - over lengre tid (minst seks måneder)
 - og som skyldes helseproblemer

Den teoretiske definisjonen av funksjonsnedsettelse i AKU før 2021 hadde altså svært mye til felles med den teoretiske definisjonen av GALI. Begge dreide seg om begrensninger i aktiviteter og at disse måtte komme som følge av et helseproblem. Kravet om en viss varighet var også sammenfallende, selv om det var knyttet til helseproblemet i den ene variabelen og aktivitetsbegrensningen i den andre.

De ovennevnte fellestrekkene bidro til at SSB anså GALI som egnet til bruk som filter inn til et spørsmål om funksjonsnedsettelse, og dermed som en del av definisjonen av å ha nedsatt funksjonsevne. En slik tilnærming ville være helt i tråd med formålet beskrevet ovenfor om å forenkle spørreskjemaet blant annet ved å splitte opp lange spørsmål til to eller flere korte. Det var også et håp om at en slik tilnærming kunne bidra til å forbedre situasjonen med tanke på den nokså lave andelen som svarte «ja» på spørsmålet om funksjonsnedsettelse to påfølgende år i AKU før 2021.

Denne delen av det nye spørreskjemaet ble derfor satt opp slik at respondentene først måtte oppgi om de hadde et langvarig helseproblem og at dette ga dem begrensninger i hverdagen (GALI), før de eventuelt (dersom de svarte «ja» på disse to spørsmålene) fikk spørsmål om de anså dette som en funksjonshemming (se boks nedenfor).

Hvordan personer med nedsatt funksjonsevne ble fanget opp i AKU i 2021

I det nye skjemaet fra og med 2021 ble det gamle spørsmålet om funksjonsnedsettelse i forrige boks byttet ut med tre korte ja/nei-spørsmål, der de to første består av variabelen GALI. Personer som var med i AKU for 2. eller 6. gang fikk følgende spørsmål:

«Nå kommer noen spørsmål om helse. Har du i dag noen sykdom eller helseproblemer som har vart i minst 6 måneder?»

Ja → til spørsmålet om begrensninger (nedenfor)

Nei → videre i intervjuet (til spørsmål om egenvurdert helse)

«Begrenser sykdommen eller helseproblemene hva du kan gjøre i hverdagen?»

Ja → til spørsmålet om omfanget av begrensninger (nedenfor)

Nei → videre i intervjuet (til spørsmål om egenvurdert helse)

«Hvor store begrensninger er dette?»

Store begrensninger → til spørsmålet om funksjonsnedsettelse (nedenfor)

Noen begrensninger → til spørsmålet om funksjonsnedsettelse (nedenfor)

«Tenker du på dette som en funksjonshemming?»

Ja → til spørsmål i nasjonal tilleggsundersøkelse om nedsatt funksjonsevne

Nei → videre i intervjuet (til spørsmål om egenvurdert helse)

Selv om de teoretiske definisjonene (gammel og ny) var nokså like, medførte den nye operasjonaliseringen at vi fra 2021 fanget opp en annen gruppe enn tidligere. Nærmere bestemt var det personer med helseproblemer og funksjonsnedsettelser som ble fanget opp. Ifølge AKU-tallene for 2022 besto denne gruppen av 288 000 personer, eller 8 prosent av befolkningen i alderen 15-66 år.

2.3. Innvendingene som kom etter publiseringen i 2022

I 2022 mottok SSB henvendelser fra sentrale brukere av AKU-statistikken om personer med nedsatt funksjonsevne, som påpekte svakhetene ved metoden som var valgt og innvendte at statistikkens nytteverdi var forringet. Kritikken som ble fremsatt dreide seg i hovedsak om at den nye operasjonaliseringen (definisjonen) av personer med nedsatt funksjonsevne ble direkte knyttet til helse. Det ble innvendt at en person med nedsatt funksjonsevne verken behøver påvirke ens helse eller være knyttet til helse. Slik spørsmålene var satt opp fra 2021 ville personer med nedsatt funksjonsevne uten helseproblemer svare nei på spørsmålet om helseproblemer og dermed ikke kunne bli fanget opp som personer med nedsatt funksjonsevne i spørreskjemaet. Mange personer med nedsatt funksjonsevne har utmerket helse.

Tilbakemeldingene SSB mottok om dette i 2022 kom fra foreninger som representerte grupper av personer med nedsatt funksjonsevne, i tillegg til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir). I forbindelse med tilbakemeldingene involverte SSB Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som også var involvert i 2020 da beslutningen om å endre spørreskjemaet til 2021 ble fattet.

2.4. Oppfølging av innvendingene mot 2022-publiseringen

På bakgrunn av de nokså unisone innvendingene besluttet SSB å endre betegnelsen av gruppen det var publisert tall for, fjerne tilleggsundersøkelsen fra AKU (fortrinnsvis midlertidig), og starte et utredningsarbeid med sikte på å inkludere temaet i AKU igjen – med involvering av brukere av statistikken. Dette beskrives i nærmere detalj nedenfor.

Endret betegnelser og fjernet tilleggsundersøkelsen fra AKU

Det første tiltaket som ble gjennomført etter innvendingene som kom i 2022 var å endre betegnelsen i tabellene og å legge til en merknad/presisering i [artikkelen SSB hadde publisert om temaet](#). Betegnelsen ble endret fra personer/sysselsatte med «nedsatt funksjonsevne» til personer/sysselsatte «med helseproblemer og nedsatt funksjonsevne». Videre ble disse tabellene lagt som [«avslutta tidsserier» på ssb.no](#), det vil si tabeller som ikke lenger vil bli oppdatert med nye tall.

SSB besluttet videre å midlertidig fjerne spørsmålene om temaet, og dermed tilleggsundersøkelsen rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne, fra AKU-intervjuene. Å delta i spørreundersøkelser tar tid og kan i noen tilfeller oppleves som vanskelig eller ubehagelig av de som svarer på undersøkelsen, omtalt som oppgavebyrde. Når SSB likevel ilegger enkeltpersoner en slik belastning, er det basert på en antakelse om at nytten samfunnet som helhet har av at denne statistikken produseres er større enn den samlede belastningen de som svarer på undersøkelsen opplever. Beslutningen om å fjerne tilleggsundersøkelsen ble fattet fordi SSB vurderte kostnaden (oppgavebyrden) å være større enn nytten statistikken ville ha for samfunnet. Vurderingene som ble gjort knyttet til nytten av statistikken var i stor grad basert på tilbakemeldingene fra foreninger og etater mottatt i 2022.

I 2023 var det ikke aktuelt å gjenoppta tilnærmingen fra før 2021 (med ett langt spørsmål). Dette fordi AKU-spørreskjemaet er planlagt brukt på web, der lange spørsmålsformuleringer egner seg svært dårlig. Det var heller ikke tid til å utvikle en ny tilnærming i 2022, som kunne tas i bruk i intervjuene for 2023.⁵ SSB ønsket heller ikke å innføre noe nytt i AKU uten en grundig utredning av mulighetene og med testing av forskjellige alternativer. I forbindelse med (midlertidig) å fjerne

⁵ AKU-intervjuene foregår gjennom et helt år, og for et gitt år starter intervjuene opp i uke 2. Spørreskjemaet for et gitt år må være ferdig programmert i god tid før oppstart.

tilleggsundersøkelsen fra AKU, besluttet SSB derfor å starte et utredningsarbeid med sikte på å inkludere temaet i AKU igjen. Inneværende notat er en del av dette utredningsarbeidet.

Involverte brukere av statistikken

I slutten av 2023 inviterte SSB brukere av statistikken til et dialogmøte om mulighetene for å reintrodusere en tilleggsundersøkelse om personer med nedsatt funksjonsevne i AKU. Møtet ble avholdt i februar 2024. Følgende foreninger/etater var invitert til å delta på dialogmøtet:

- ADHD Norge
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)
- Autismeforeningen i Norge
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Døveforbundet
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
- Hørselshemmedes Landsforbund
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Likestillings- og Diskrimineringsombudet (LDO)
- ME-foreningen
- Norges Blindforbund
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Stopp Diskrimineringen
- Uloba – Independent Living Norge

Noen av disse var invitert som følge av at de hadde tatt direkte kontakt med SSB om temaet, andre ble invitert etter innspill fra FFO. I tillegg til de inviterte ble medlemmene av Rådgivende utvalg for arbeidsmarkedsstatistikk informert om møtet, som i tillegg til AID, LO og NHO består av Finansdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Norges Bank, NAV, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, KS, Institutt for samfunnsforskning og Forskningsstiftelsen Fafo.

SSB-seksjonen med ansvaret for AKU og annen arbeidsmarkedsstatistikk arrangerte dialogmøtet, men det deltok også fagpersoner fra SSB fra andre statistikkområder, inkludert fra helsestatistikk og leveårsstatistikk. På forhånd var det sendt ut et notat som oppsummerte bakgrunnen for at tilleggsundersøkelsen var tatt ut av AKU, samt ulike alternativer SSB på det tidspunktet vurderte for å reintrodusere temaet i AKU. Dette ble presentert for deltakerne på dialogmøtet, med påfølgende dialog og diskusjon om hvert av alternativene. Alternativene blir gjennomgått i neste kapittel, med oppsummering av tilbakemeldingene fra dialogmøtet.

3. Vurdering av mulighetene for å reintrodusere temaet i AKU

Dette kapitlet oppsummerer først en del sentrale rammebetingelser knyttet til AKU, som SSB må ta hensyn til når det gjelder mulighetene for å reintrodusere tilleggsundersøkelsen der. Deretter følger en gjennomgang av SSB sine vurderinger knyttet til å bruke en WG-tilnærming i AKU. Videre følger en oppsummering av hvordan SSB jobber med å få på plass en felles tilnærming for å definere personer med nedsatt funksjonsevne, med mål om å kunne benytte denne tilnærmingen i flere av SSB sine personundersøkelser. Til slutt gjennomgås alternativene SSB står overfor når det gjelder mulighetene for å reintrodusere temaet i AKU, en vurdering av disse alternativene og en foreløpig konklusjon.

3.1. Rammebetingelser

Her oppsummeres rammebetingelser, eller forhold SSB er nødt til å ta hensyn til, når det gjelder spørsmålet om å inkludere spørsmål om funksjonsnedsettelse i AKU igjen. Den viktigste rammebetingelsen har å gjøre med hovedformålet med AKU, som er å gi informasjon om situasjonen på det norske arbeidsmarkedet. Dette inkluderer å måle sysselsettingsnivået og arbeidsledigheten i henhold til internasjonale definisjoner, men også å gi informasjon om både de som jobber og de som ikke jobber vedrørende diverse temaer som har med arbeid å gjøre.

For de sysselsatte er det viktig å måle omfanget av arbeidet (heltid/deltid, midlertidig fravær, ekstraarbeid, mv.), årsaker til eventuelt deltidsarbeid og eventuelt ønske om mer arbeid, samt diverse forhold som har med typen jobb man har slik som yrke, ansatt/selvstendig, fast/midlertidig, næring. For de som ikke er sysselsatte er hovedformålet å fange opp om de er arbeidsledige i henhold til internasjonale kriterier, som betyr at man for alle de ikke-sysselsatte må avdekke om de søker jobb og om de er tilgjengelig for å kunne begynne å jobbe. De ikke-sysselsatte som ikke er arbeidsledige blir blant annet spurt om de ønsker arbeid og om viktigste årsak til at de ikke jobber. I tillegg fanger AKU opp diverse annen bakgrunnsinformasjon om den enkelte, som kan ha betydning for arbeidsmarkedsdeltakelse, slik som for eksempel utdanning.

I tillegg til hovedformålet med AKU, som er å gi informasjon om situasjonen på det norske arbeidsmarkedet, gjelder følgende rammebetingelser:

- AKU er underlagt EU-forordning med relevans for EØS-området, som betyr at Norge er lovpålagt å samle inn visse opplysninger gjennom AKU og på en fastsatt måte (for eksempel er enkeltspørsmål og deres svarkategorier obligatorisk å ha med)
- Statistikken fra AKU er vurdert å være så viktig at det er lovpålagt for myndige respondenter å besvare undersøkelsen, det vil si at enkeltpersoner har plikt til å besvare undersøkelsen dersom de blir trukket ut av SSB til å være med
- Personer som blir trukket ut til å være med i AKU er med i undersøkelsen åtte ganger i løpet av en periode på to år
- Selv om innholdet i AKU-intervjuet vil variere noe fra person til person etter de innledende spørsmålene (for eksempel vil en sysselsatt få spørsmål om jobben sin mens en person som ikke jobber vil få spørsmål om arbeidssøking), er spørsmålene i AKU enten direkte eller indirekte knyttet til arbeidsmarkedsdeltakelse
- Spørsmålene som dreier seg om temaer det skal lages årstall for (slik som her) må stilles i det samme intervjuet for hver enkelt respondent (nærmere bestemt ved 2. og 6. gangs intervju)
- AKU må som følge av ovennevnte EU-forordning samle inn helsevariabelen GALI hvert partallsår
- AKU gjennomføres for tiden som telefonintervju, men det er vedtatt å innføre webskjema fra 2025

3.2. Vurdering av muligheten for å bruke en WG-tilnærming i AKU

Tilnærmingen Washington Group anbefaler dreier seg om å stille seks konkrete spørsmål om vanskeligheter med å utføre diverse aktiviteter (se boks nedenfor). Seks spørsmål for å definere en populasjon er mye i en AKU-kontekst. Til sammenligning defineres sysselsatte, altså en av de to viktigste populasjonene AKU har som hovedformål å fange opp, på bakgrunn av 1-3 spørsmål. Antallet varierer avhengig av svaret på første spørsmål.

Det brukes flere spørsmål for å fange opp den andre populasjonen AKU har som hovedformål å fange opp, nemlig arbeidsledige. Når man først er definert som ikke sysselsatt i AKU-spørreskjemaet kan arbeidsledige bli definert på bakgrunn av bare 3 spørsmål. De kan imidlertid få flere spørsmål enn dette, avhengig av hvilken metode de eventuelt har brukt for å forsøke å få seg jobb (de kan få spørsmål om til sammen 9 slike metoder, men kun de som svarer nei på de 8 første får alle 9 spørsmålene). Det er ingen andre grupper/populasjoner enn arbeidsledige som i AKU blir definert på bakgrunn av så mange spørsmål.

Washington Group-tilnærmingen

Tilnærmingen [Washington Group anbefaler for å fange opp personer med nedsatt funksjonsevne \(washingtongroup-disability.com\)](http://WashingtonGroup.com) dreier seg om å stille flere konkrete spørsmål om vanskeligheter med å utføre aktiviteter knyttet til syn, hørsel, gange, hukommelse/konsentrasjon, selvpleie og kommunikasjon. Personer som enten svarer «store vanskeligheter» eller «klarer ikke i det hele tatt» på minst én av disse aktivitetene antas 1) å representere flertallet (ikke alle) av personer som har begrensninger med tanke på å utføre grunnleggende aktiviteter, 2) å representere de vanligste begrensningene i grunnleggende aktiviteter og 3) å kunne fange opp personer med lignende problemer på tvers av land. Spørsmålene i denne tilnærmingen er som følger (på engelsk og tenkt brukt i enten web- eller telefon-intervju):

- The next questions ask about difficulties you may have doing certain activities. Do you have difficulty seeing, even if wearing glasses?
- Do you have difficulty hearing, even if using a hearing aid(s)?
- Do you have difficulty walking or climbing steps?
- Do you have difficulty remembering or concentrating?
- Do you have difficulty with self-care, such as washing all over or dressing?
- Using your usual language, do you have difficulty communicating, for example understanding or being understood?

Svaralternativene til hver enkelt av spørsmålene ovenfor er som følger (på engelsk):

1. No difficulty
2. Some difficulty
3. A lot of difficulty
4. Cannot do at all

Som nevnt under forrige punkt er det lovpålagt for myndige respondenter å besvare AKU, og de som er med skal svare på undersøkelsen 8 ganger (hver tredje måned) gjennom en periode på to år. Å pålegge enkeltpersoner å svare på en spørreundersøkelse er nokså eksepsjonelt, og det sier seg selv at SSB må ha gode grunner for å ilegge slik svarplikt. Når SSB ilegger slik svarplikt begrunnes det med at AKU er så viktig fordi resultatene fra undersøkelsen er nødvendige for å forstå utviklingen i arbeidsmarkedet og norsk økonomi.

Potensielt å stille flere spørsmål for å fange opp personer med nedsatt funksjonsevne enn for å fange opp sysselsatte/arbeidsledige kan være vanskelig å forsvare overfor respondenter som gjennom svarplikten må besvare undersøkelsen, gitt undersøkelsens hovedformål.

Ved utformingen og gjennomføringen av intervjuundersøkelser påligger det SSB alltid et ansvar å veie belastningen intervjuobjektene har ved å besvare undersøkelsen opp mot gevinsten av at statistikken blir produsert. For intervjuundersøkelser med svarplikt, som AKU, veier dette ansvaret ekstra tungt ettersom respondentene i utgangspunktet ikke har noe annet valg enn å delta i undersøkelsen. For AKU sin del er det særlig to typer av oppgavebyrde som er særlig relevante å trekke fram; belastningen knyttet til opplevelsen av å svare på spørsmål (opplevd oppgavebyrde) og belastningen når det gjelder selve omfanget av undersøkelsen (faktisk oppgavebyrde).

Når det gjelder omfanget (den faktiske oppgavebyrden) kan det være en belastning å delta i AKU, både når det gjelder lengden på hvert enkelt intervju og når det gjelder å bli intervjuet hele 8 ganger gjennom to år. Følgelig er det svært viktig for SSB å prøve å holde intervjutiden nede; et typisk telefonintervju i AKU varer i omtrent 4 minutter (median) selv om man gjennom intervjuet er innom flere temaer. De to viktigste årsakene til at intervjuet er såpass kort er at SSB benytter seg av såkalt flergangsskjema (gjenbruk av informasjon fra forrige intervju) og at antallet spørsmål holdes på et så lavt nivå som mulig uten å bryte med forordningen eller hovedformålet med AKU.

I tillegg kan enkeltspørsmål oppleves som belastende for respondenter å svare på, som følge av spørsmålenes karakter (opplevd oppgavebyrde). Særlig gjelder dette spørsmål av personlig og/eller sensitiv karakter. Hva som oppfattes som personlig eller sensitiv varierer fra person til person, men mange vurderer spørsmål om helse og/eller aktivitetsbegrensninger å tilhøre denne kategorien. SSB etterstreber derfor å holde antallet spørsmål som kan oppfattes personlige og/eller sensitive på et minimumsnivå i AKU. Slik informasjon kan imidlertid være svært nyttig bakgrunnsinformasjon med tanke på arbeidsmarkedsdeltakelse, men disse hensynene må veies opp mot hverandre.

Til dette kan det innvendes at opplevd oppgavebyrde ikke bare henger sammen med antall spørsmål, men også innholdet i spørsmålene. En fordel med spørsmålene i WG-tilnærmingen er at de er veldig konkrete, noe som gir mindre rom for tolkning. De korte ja/nei-spørsmålene kan derfor oppleves som mindre krevende å svare på enn for eksempel ett eller noen få kompliserte spørsmål.

Konklusjonen er likevel at WG-tilnærmingen bryter med flere av prinsippene SSB prøver å etterleve når det gjelder gjennomføringen av AKU. Særlig gjelder dette antallet spørsmål, men også spørsmålenes personlige/sensitive karakter og hvorvidt de oppleves som relevante av det store flertallet som deltar i undersøkelsen. Det lar seg etter SSB sin vurdering vanskelig forsvare å ta disse spørsmålene inn i en personundersøkelse som er lovpålagt å besvare med begrunnelse i at undersøkelsen er viktig for å måle situasjonen på arbeidsmarkedet. Den forventede økte intervjubyrden ved en WG-tilnærming vil trolig kunne føre til lavere svarprosent særlig blant dem uten noen helseproblem eller funksjonsnedsettelse, som i sin tur vil gjøre nettoutvalget mindre representativt. Som et tilleggsmoment er det verdt å nevne at en viktig kritikk mot WG-tilnærmingen er at den avgrenser gruppen til et bestemt utvalg av funksjonsnedsettelser (se f.eks. Amilon m.fl. 2021).

SSB anser det derfor som ikke aktuelt å bruke WG-tilnærmingen eller en tilnærming inspirert av denne i AKU. Dette premisset ble delt med brukerne av statistikken på dialogmøtet i februar 2024, der konklusjonen (likevel) ble at det var sterkt ønskelig å reintrodusere tilleggsundersøkelsen i AKU. Kun et mindretall av brukerne hadde på forhånd spilt inn til SSB at en WG-tilnærming var ønskelig å bruke i AKU. I notatet videre forutsettes det at det tas i bruk en annen (og kortere) tilnærming enn WG-tilnærmingen, dersom det skal være aktuelt å reintrodusere tilleggsundersøkelsen i AKU.

3.3. Pågående arbeid om å få på plass en felles tilnærming i SSB

SSB har på oppdrag for Bufdir satt i gang et prosjekt, der SSB skal se nærmere på ulike spørsmål som benyttes for å si noe om andelen personer med nedsatt funksjonsevne i de faste personundersøkelsene. Dette skal resultere i et notat hvor det vil bli gitt en beskrivelse og evaluering

av de viktigste målene som benyttes, og på hvor mange som defineres som personer med nedsatt funksjonsevne med de ulike målene.

Eksisterende spørsmål fanger ikke nødvendigvis opp alle grupper, så i tillegg til det deskriptive arbeidet, vil det også gjøres et kvalitativt metodearbeid. SSB gjennomfører ulike former for kvalitative intervju, blant annet med forskere og ulike medlemsorganisasjoner. Med bakgrunn i disse erfaringene vil det utarbeides forslag til ett nytt spørsmål, som på sikt kan testes ut kvantitativt. SSB planlegger slik testing i Levekårsundersøkelsen (LKU) i 2025.

SSB anser muligheten for at man i dette arbeidet kan komme fram til en tilnærming som kan benyttes i AKU for å være god. Dette arbeidet må selvsagt være slutført før tilnærmingen eventuelt tas i bruk i AKU, som tidligst vil si *etter* 2025 – gitt testingen i LKU det året.

3.4. Alternativene når det gjelder å reintrodusere tilleggsundersøkelsen i AKU

Nedenfor oppsummeres alternativene som er blitt vurdert i dialog med brukerne når det gjelder å ta inn igjen tilleggsundersøkelsen om personer med nedsatt funksjonsevne i AKU. For hvert alternativ blir fordeler og ulemper listet opp, og med forutsetning om videre oppfyllelse av rammebetingelsene nevnt ovenfor. I tillegg oppsummeres innspillene som kom opp fra dialogmøtet i februar 2024. Deretter følger SSB sin vurdering av alternativene og helt til slutt en beslutning angående spørsmålet om å reintrodusere en tilleggsundersøkelse om personer med nedsatt funksjonsevne i AKU.

Alternativene er listet opp i uprioritert rekkefølge. Alle alternativene dekker internasjonale behov (i tråd med rammebetingelsene), og dette gjentas derfor ikke nedenfor. Internasjonale behov er her definert som det SSB er forpliktet å levere til Eurostat i henhold til forordningen AKU er pålagt å følge. I oppstillingen av ulemper og fordeler knyttet til de ulike alternativene blir nasjonale brukerbehov omtalt nokså kort, men de nasjonale brukerbehovene er likevel tungtveiende. De nasjonale brukerbehov er kort oppsummert at SSB igjen vil kunne publisere statistikk over personer med nedsatt funksjonsevne fordelt etter arbeidsstyrkestatus, mottak av stønader, opplysninger om tilrettelegging og behov for tilrettelegging og ønske om arbeid.

Alternativ 1: Nasjonal tilleggsundersøkelse til AKU hvert år

Dette alternativet innebærer å gjennomføre en nasjonal tilleggsundersøkelse om personer med nedsatt funksjonsevne i AKU *hvert år*, og der personer med nedsatt funksjonsevne defineres uten at GALI brukes som filter (slik GALI ble i 2021-undersøkelsen). Siden GALI må samles inn i partallsår innebærer dette alternativet at man i partallsår vil samle inn informasjonen om funksjonsnedsettelse i samme intervju som informasjonen om GALI samles inn. I partallsår vil altså alle respondentene i ett og samme intervju få spørsmål om både funksjonsnedsettelse og om GALI. Det [svenske statistikkbyrået \(SCB\) gjør dette \(scb.se\)](https://www.scb.se).

SSB sin vurdering av fordeler

Nasjonale behov blir dekket.

SSB sin vurdering av ulemper

Flere spørsmål av sensitiv karakter i en personundersøkelse med oppgaveplikt og med et annet hovedformål enn å dekke helseproblemer/funksjonsnedsettelse kan føre til negative reaksjoner hos enkelte respondenter. Dette var en viktig grunn til at Norge, og flere andre land, var svært skeptiske til å ta inn de nye helsevariablene i AKU. Å delta i AKU oppleves som en belastning av flere respondenter, og spørsmål av sensitiv karakter kan bidra til at denne belastningen oppleves som enda større. Alvoret i dette forverres som følge av at respondenten er lovpålagt å svare på

spørreundersøkelsen, med begrunnelse i at undersøkelsen er viktig for å måle sysselsettingsnivået og arbeidsledigheten i Norge.

For noen grupper kan spørsmål om helseproblemer og funksjonsnedsettelse fremstå som delvis overlappende, noe som igjen kan bidra til frafall, enten helt eller partielt. Dette gjelder for eksempel for personer der funksjonsnedsettelsen er knyttet til et helseproblem, som altså da må svare på mer eller mindre det samme to ganger. Opplevelsen av at enkelte spørsmål virker delvis overlappende kan også oppstå hos personer *uten* noen slike tilstander. De vil måtte svare nei på spørsmålet/ene om funksjonsnedsettelse, nei på spørsmålet om langvarige helseproblemer og så oppgi egenvurdert helse. Med alternativet skissert her vil de som deltar i AKU i partallsår måtte gå gjennom følgende gang i intervjuet etter ha svart på de innledende spørsmålene om arbeid/arbeidssøking:

- Svare på spørsmål om funksjonsnedsettelse og eventuelt oppfølgingsspørsmål om type funksjonsnedsettelse og resten av tilleggsundersøkelsen for personer med nedsatt funksjonsevne
- Svare på spørsmål om langvarige helseproblemer og eventuelt oppfølgingsspørsmål om disse setter begrensninger for aktiviteter (GALI)
- Svare på spørsmål om egenvurdert helse (GENHEALTH)

Det vil også være en ulempe at man i praksis får to konkurrerende statistikker fra samme kilde om temaet ettersom Eurostat presenterer norske GALI-tall fordelt etter det de omtaler som «funksjonsnedsettelsesnivå (aktivitetsbegrensninger)».

Innspillene fra dialogmøtet

På dialogmøtet ble dette alternativet trukket fram av SSB som minst aktuelle å innføre, på bakgrunn av en avveining mellom fordelene og ulempene oppsummert ovenfor. Flertallet av deltakerne på dialogmøtet foretrakk dette alternativet over de andre, men minst én forening ga uttrykk for forståelse for SSB sin vurdering med tanke på belastningen for respondentene.

Alternativ 2: Nasjonal tilleggsundersøkelse til AKU i oddetallsår

Dette alternativet innebærer å gjennomføre en nasjonal tilleggsundersøkelse om personer med nedsatt funksjonsevne i AKU i *oddetallsår*, og der personer med nedsatt funksjonsevne defineres uten at GALI brukes som filter (slik GALI ble i 2021-undersøkelsen). Siden GALI må samles inn i partallsår innebærer dette alternativet at man samler inn informasjonen om funksjonsnedsettelse i et annet intervju enn i intervjuet som informasjonen om GALI samles inn i. I partallsår vil altså respondentene i et intervju få spørsmål om GALI mens de i oddetallsår i et intervju vil få spørsmål om funksjonsnedsettelse og eventuelt tilleggsundersøkelsen.

SSB sin vurdering av fordeler

Nasjonale behov blir delvis dekket (delvis fordi statistikken samles inn annethvert år).

SSB sin vurdering av ulemper

Statistikken vil oppdateres mindre hyppig enn tidligere, altså annethvert år i stedet for årlig.

Respondenter er med i AKU i to år, og vil dermed få spørsmål om funksjonsnedsettelse én gang et år og spørsmål om begrensninger som følge av helseproblemer (GALI) én gang et annet år. Noen personer vil kunne oppleve dette som delvis overlappende og/eller unødvendig, som beskrevet under alternativ 1 ovenfor, men faren for dette vil være mye mindre siden det vil gå et år mellom disse spørsmålene vil bli stilt.

En større ulempe vil være at man i praksis får to konkurrerende statistikker fra samme kilde om temaet ettersom Eurostat presenterer norske GALI-tall fordelt etter det de omtaler som «funksjonsnedsettelsesnivå (aktivitetsbegrensninger)».

Innspillene fra dialogmøtet

På dialogmøtet ble dette alternativet trukket fram av SSB som et av de mest aktuelle å innføre, på bakgrunn av en avveining mellom fordelene og ulempene oppsummert ovenfor. Flere av deltakerne på dialogmøtet trakk fram at de foretrakk alternativ 1 fremfor dette, men at alternativ 2 ville være sterkt å foretrekke fremfor ikke å ha noen slik nasjonal tilleggsundersøkelse til AKU (alternativ 4 nedenfor). Viktigheten av å inkludere tilleggsundersøkelsen til AKU ble understreket av flere deltakere.

Alternativ 3: Innrette en nasjonal tilleggsundersøkelse etter GALI

Dette alternativet innebærer å gjennomføre en nasjonal tilleggsundersøkelse om personer med nedsatt funksjonsevne i AKU *hvert år*, og der GALI brukes som filter inn til en nasjonal tilleggsundersøkelse for personer med aktivitetsbegrensninger som følge av langvarige helseproblemer. Selv om minimumskravet er at GALI må samles inn partallsår er det rom for å inkludere variabelen også i oddetallsår. Dette alternativet innebærer i praksis å ikke gjennomføre noen tilleggsundersøkelse i AKU for personer med nedsatt funksjonsevne, og i stedet å gjennomføre en lignende tilleggsundersøkelse for personer med aktivitetsbegrensninger som følge av langvarige helseproblemer.

SSB sin vurdering av fordeler

Nasjonale behov kan delvis dekket, forutsatt at det (også) er et nasjonalt brukerbehov for å få denne typen statistikk om personer med aktivitetsbegrensninger som følge av helseproblemer.

Det blir samsvar mellom tallene SSB publiserer nasjonalt fra AKU og tallene Eurostat publiserer fra norsk AKU om temaet.

SSB sin vurdering av ulemper

Statistikkens målpopulasjon vil være en annen gruppe enn tidligere, det vil si personer med aktivitetsbegrensninger som følge av helseproblemer i stedet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Innspillene fra dialogmøtet

Det var nokså stor enighet blant brukerne på dialogmøtet om at dette alternativet ikke kom til å dekke nasjonale brukerbehov og at dette var et av de minst ønskelige alternativene.

Alternativ 4: Ingen nasjonal tilleggsundersøkelse til AKU

Dette alternativet innebærer å ikke inkludere noen nasjonal tilleggsundersøkelse om temaet i AKU. Alternativet innebærer at statistikken samles inn på en annen måte enn gjennom AKU. Mulige andre kandidater er nevnt tidligere under punkt 1.1.

SSB sin vurdering av fordeler

Det blir ingen konflikt mellom tallene SSB publiserer nasjonalt fra AKU og tallene Eurostat publiserer fra norsk AKU om temaet.

Færre respondenter vil oppleve negativ belastning å besvare AKU, som har svarplikt.

SSB sin vurdering av ulemper

Nasjonale behov blir ikke dekket.

Innspillene fra dialogmøtet

Flere deltakere på dialogmøtet framhev at det var sterkt ønskelig å ha tilleggsundersøkelsen i AKU på grunn av viktigheten av å måle personer med nedsatt funksjonsevne sin situasjon på arbeidsmarkedet.

3.5. Vurdering av alternativene og veien videre

På bakgrunn av vurderingene nevnt ovenfor og innspillene fra dialogmøtet var SSB sin konklusjon at alternativene 1 (hvert år) og 3 (bruk av GALI) ikke var aktuelle å gå videre med. Selv om flere brukere foretrakk alternativ 1 tilsa særlig hensynet til oppgavebyrden å droppe dette alternativet, og i lys av at alternativ 2 (annethvert år) av flere brukere ble ansett å være akseptabelt. Fra og med våren 2024 var det dermed alternativ 2 og alternativ 4 (ingen tilleggsundersøkelse) SSB fortsatt vurderte som aktuelle. På bakgrunn av brukernes tydelige tilbakemeldinger om et sterkt behov for å reintrodusere tilleggsundersøkelsen i AKU vurderte SSB alternativ 2, tilleggsundersøkelse i oddetallsår, som klart høyest prioritert av disse to å jobbe videre med.

Gitt at SSB valgte alternativ 2, ville 2025 være det første året man i teorien kunne reintrodusert tilleggsundersøkelsen i. Dette kunne for eksempel blir gjort ved å benytte en forenklet versjon av spørsmålet som ble benyttet før 2021. Som gjort rede for i punkt 3.3 ovenfor, satte SSB i gang et prosjekt finansiert av Bufdir i 2024 med sikte på å komme fram til en framgangsmåte til bruk i personundersøkelser for å fange opp personer med nedsatt funksjonsevne. Ettersom en slik framgangsmåte er planlagt testet i LKU i 2025, ville det selvsagt ikke være mulig å innføre denne framgangsmåten i AKU i 2025.

Dersom ovennevnte prosjekt skulle resultere i at man kom fram til en framgangsmåte som var egnet for å tas i bruk i AKU, ville det være svært uheldig dersom man benyttet en annen framgangsmåte i AKU fra og med 2025. Da ville man enten ende opp i en situasjon der SSB målte dette annerledes i AKU enn i de andre personundersøkelsene – eller i en situasjon der vi måtte endret framgangsmåte i AKU etter bare ett år med datainnsamling for å måle det likt. Førstnevnte situasjon ville være i strid med anbefalingene fra NOU-en fra 2023 og brukernes ønsker uttrykt på dialogmøtet i 2024. Sistnevnte situasjon ville innebære bortkastet tid og ressurser.

En svært tungtveiende ulempe med *ikke* å reintrodusere temaet i AKU i 2025 er selvsagt at det da vil gå enda flere år før statistikken produseres igjen. Siste årgang med tall, dersom vi ser bort fra publiseringen basert på tilnærmingen nevnt under punkt 2.2, er for 2020. Flere års opphold i en statistikk som skal måle personer med nedsatt funksjonsevne sin situasjon på arbeidsmarkedet er klart uheldig. Tilleggsundersøkelsen er gjennomført i AKU helt siden 2002, og tidsseriene i tabellene på ssb.no går tilbake til 2006. Statistikken har vært mye brukt både av medier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter.

Oppsummert ville fordelene med å reintrodusere tilleggsundersøkelsen i AKU i 2025 være at statistikken ville komme på plass igjen nokså raskt, i alle fall raskere enn ved å vente til neste oddetallsår (2027). En ulempe ville imidlertid være at man risikerte å ende opp igjen i en situasjon der SSB benyttet forskjellige framgangsmåter for å fange opp personer med nedsatt funksjonsevne i sine personundersøkelser etter 2025, noe flere nasjonale brukere har uttrykt ønske om å unngå. Det ville også være ufornuftig ressursbruk å benytte en tilnærming kun i 2025 – for så å endre til en felles tilnærming i 2027. Som nevnt anser SSB det som sannsynlig at det pågående arbeidet med å komme fram til en felles tilnærming vil være egnet å ta i bruk også i AKU. SSB sin konklusjon er derfor å ta sikte på å reintrodusere tilleggsundersøkelsen om personer med nedsatt funksjonsevne i AKU i 2027, med en tilnærming for å definere gruppen likt som i andre av SSB sine personundersøkelser.

Referanseliste

Amilon, Anna; Hansen, Kasper M.; Kjær, Agnete Aslaug; Steffensen, Tinne (2021): *Estimating disability prevalence and disability-related inequalities: Does the choice of measure matter?* Social Science & Medicine, 2021, 272.

Bø, Tor Petter; Håland, Inger (2017): *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2017/33

Legard, Sveinung; El-Amrani, Saliha; Gleinsvik, Audun (2023): *Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse – en oppdatert analyse*. Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet-storbyuniversitetet

Likeverds- og mangfoldsutvalget (2023): *På høy tid. Realisering av funksjonshindredes rettigheter*. Norges offentlige utredninger, NOU 2023:13