



Kartlegging av implementeringen av CRPD i norske kommuner



Av Simen Pedersen, Mathie Rødal, Thea L. Sævik, Iselin Kjelsaas og Kjersti Skarstad

Forord

På oppdrag for Bufdir har Menon Economics kartlagt og analysert statsforvalternes og kommunenes arbeid med implementeringen av CRPD, med vekt på kunnskap, kompetanseheving og praksis.

Ansvarlig for prosjektet hos Menon har vært Simen Pedersen, mens Iselin Kjelsaas har vært prosjektleder. Mathie Rødal og Thea Lyse Sævik i Menon har vært prosjektmedarbeidere. Kjersti Skarstad førsteamanuensis ved Oslo Nye Høyskole har vært ekspertrådgiver.

Vi takker Bufdir for et spennende oppdrag. Vi takker også alle som har svart på undersøkelsene i prosjektet og de som har deltatt på intervju.

Februar 2026

Simen Pedersen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Februar 2026

Iselin Kjelsaas
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon Economics

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Om Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Bufdir er et statlig forvaltningsorgan under Barne- og familie-departementet. Hovedoppgavene omfatter områder som oppvekst, barnevern, familievern, adopsjon, likestilling og ikke-diskriminering, samt vold og overgrep i nære relasjoner.

Direktoratet har faglig styringsansvar for statlig barne- og familievern gjennom Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), og er fagorgan for hele barnevernet, både kommunalt og statlig. Direktoratet fungerer også som kompetanse- og kunnskapsorgan for sektoren, og forvalter tilskuddsordninger og EU-programmer på sine ansvarsområder.

Les mer på bufdir.no

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
Summary	8
1 Innledning og bakgrunn	11
1.1 Formål med kartleggingen	11
1.2 Om FN-konvensjonen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)	11
1.3 Metode og informasjonskilder	12
1.4 Avgrensinger og bruk av konvensjonen som overordnet rammeverk	16
1.5 Leseveiledning	17
2 Litteraturgjennomgang om CRPD	18
3 Litteraturgjennomgang om implementering av nye oppgaver i norske kommuner	24
3.1 Overordnet om generalistkommuneprinsippet	24
3.2 Barrierer for implementering	25
3.3 Suksessfaktorer for vellykket gjennomføring	26
3.4 Anbefalinger som kan utledes av litteraturen	26
4 Statsforvalternes erfaringer og vurderinger av CRPD-arbeidet i kommunen	28
4.1 Statsforvalteres rolle i arbeidet med CRPD	28
4.2 Kommunene har lav kunnskap om CRPD	29
4.3 Kjennetegn på kommunene som lykkes	30
4.4 Statsforvaltere: lite brukt, men stort potensiale	32
4.5 Status i arbeidet med CRPD i 2025 fra statsforvalters perspektiv	34
4.6 Vurdering av funn fra intervju med statsforvalter	35
5 Hovedområde 1: Kommunenes kjennskap til - og kompetanse om CRPD	37
5.1 Ledere i kommunen har moderat kjennskap til CRPD	37
5.2 Ledere i kommunen får informasjon om CRPD, men betydelig færre får opplæring	38
5.3 Flere ledere mener at kompetanse er en barriere for arbeidet med CRPD	44
5.4 Vurdering av funn på hovedområde 1	44
6 Hovedområde 2: Hvordan kommunene arbeider med kompetanseheving om CRPD	47
6.1 Flere kommuner oppgir at de planlegger kompetansehevende tiltak	47
6.2 Enkeltstående kompetansetiltak fremfor systematisk opplæring	48
6.3 Barrierer for kunnskap og kompetanse om CRPD	49
6.4 Vurdering av funn fra hovedområde 2	52
7 Hovedområde 3: Hvordan kommuner arbeider eller planlegger å arbeide for gjennomføring av CRPD i praksis	53
7.1 Kommunedirektører oppgir at de involverer flere ulike aktører i arbeidet med CRPD	54
7.2 Ledere oppgir varierende grad av forankring av CRPD i kommunalt planverk	55
7.3 Bredt spekter av igangsatte og gjennomførte tiltak for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne	57
7.4 Generelt om kommunens arbeid med CRPD og ivaretagelse av rettigheter	58
7.5 Universell utforming og tilrettelegging av fysiske omgivelser	60
7.6 Tilrettelegging av tjenestene (pedagogisk, sosial og praktisk)	62
7.7 Hindringer og barrierer innen skole- og bolig tjenesten	65
7.8 Hvordan kommuner planlegger å arbeide med gjennomføring av CRPD	67
7.9 Variasjoner i rettighetsoppnåelse mellom elevgrupper	69

8	Hovedfunn og anbefalinger	70
8.1	Hovedområde 1 - Kommunenes kjennskap til, og kompetanse om, CRPD	70
8.2	Hovedområde 2 - Hvordan kommunene arbeider for å heve kompetanse om CRPD	71
8.3	Hovedområde 3 - Hvordan kommunene arbeider eller planlegger å arbeide for å gjennomføre CRPD i praksis.	73
8.4	Drøfting av barrierer for implementering av CRPD	75
8.5	Drøfting av suksessfaktorer	77
8.6	Anbefalinger til staten	78
8.7	Anbefalinger til kommunene	81
	Referanseliste	84
9	Vedlegg	87
	Vedlegg A. Metodisk redegjørelse for tosidig t-tester av undersøkelsene	87
	Vedlegg B. Metodisk redegjørelse for eksperimentell del	91
	B.1 Metodisk redegjørelse for eksperimentet del i skolelederundersøkelsen	91
	B.2 Metodisk redegjørelse for regresjonsanalysene	92
	Vedlegg C. Kommunedirektørundersøkelsen	98
	Vedlegg D. Boligundersøkelsen	107
	Vedlegg E. Skolelederundersøkelsen	118
	Vedlegg F. Oversikt over roller til ledere og ansatte vi har intervjuet	136

Sammendrag

Funnene fra vår kartlegging taler for at FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i kommunene ofte er kjent, men svakt og sårbart forankret. Kunnskapen om CRPD er gjerne personavhengig, prosjektpreget og lite integrert i ledelse og planverk. Selv om ansatte i kommunene er motiverte og kunnskapsnivået er økende, indikerer vår kartlegging at kommunestørrelse og kapasitet har betydning for både kunnskapsnivå, systematikk i kompetansearbeidet og graden av rettighetsoppnåelse. Det gir risiko for ujevn praksis mellom kommuner og mellom ulike grupper personer med nedsatt funksjonsevne. Mens kommunale ledere ofte vurderer egen innsats som «middels god» eller bedre, tegner statsforvaltere, tilsyn, forskning og brukerundersøkelser et mer kritisk bilde, særlig knyttet til selvbestemmelse, bolig, universell utforming, transport og inkluderende opplæring. Samlet peker dette på et gap mellom CRPDs rettighetsforpliktelser og praksis i hverdagen, og at varig forbedring krever tydeligere ledelsesforankring, mer systematisk kompetansebygging og prioritering av noen nøkkelområder fremfor tidsavgrensede enkelttiltak.

Denne rapporten dokumenterer vår kartlegging av hvordan norske kommuner og statsforvaltere arbeider med å implementere CRPD, og hva som hemmer og fremmer dette arbeidet. Kartleggingen bygger på spørreundersøkelser til kommunedirektører, skoleledere og boligledere, intervjuer med statsforvaltere og utvalgte kommuner, samt gjennomgang av relevant forskning, offentlige utredninger og dokumentasjon fra Bufdirs CRPD-prosjekt.

Formålet er både å gi et helhetlig bilde av kunnskapsnivå, kompetanseheving og gjennomføring av CRPD i praksis, og å gi konkrete anbefalinger til statlige myndigheter og kommuner om hvordan CRPD kan løftes fra intensjoner til mer systematisk og likestilt praksis.

CRPD er kjent, men kompetansen er svakt forankret i styring, planverk og internkontroll

Funnene viser at ansatte og ledere i kommunene i økende grad kjenner til CRPD og har motivasjon for å jobbe med konvensjonen, men at kompetansen ofte er generell, personavhengig og svakt forankret i styring, planverk og internkontroll. Mange kommunedirektører og boligledere oppgir at kommunen har «nødvendig» kunnskap og jobber «middels godt» med CRPD, mens skolelederne gjennomgående rapporterer lavere kjennskap.

Kommunestørrelse har betydning. Større kommuner har oftere nøkkelpersoner med særskilt CRPD-kompetanse, mer formaliserte informasjonskanaler og noe mer strukturert kompetansearbeid. I små og mellomstore kommuner er kunnskapen oftere person- og situasjonsavhengig og plassert «på toppen av alt annet», med begrenset administrativ kapasitet til å drive arbeidet fremover.

Statsforvalternes vurderinger er mer kritiske enn kommunenes egenrapportering. De beskriver kunnskapen om CRPD som lav i mange kommuner, og peker på svak forankring i planverk, styringssystemer og internkontroll. Arbeidet drives ofte frem av tidsavgrensede prosjektmidler og enkeltpersoners engasjement, både i embetene og i kommunene. Dette gapet mellom egenvurdering og statsforvalternes eksterne blikk innebærer en reell risiko for at kommunene overvurderer hvor godt de faktisk er rigget til å realisere CRPD i hverdagen, og at rettighetsoppfyllelsen blir ujevn.

Kompetanseheving på vei opp, men fortsatt preget av enkeltstående tiltak

Kommunene har de siste årene fått økt oppmerksomhet om behovet for kompetanseheving om CRPD. En betydelig andel kommunedirektører og skoleledere oppgir at de planlegger tiltak for å øke kunnskap og tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Når vi spør mer konkret om målrettede opplæringstiltak, svarer likevel mange kommunedirektører at de «ikke vet» om kommunen faktisk planlegger dette. Det illustrerer at kompetansearbeidet ofte håndteres lenger ned i organisasjonen og ikke er tydelig forankret på øverste ledernivå.

Tiltakene som beskrives, spenner fra kurs, fagdager, e-læring fra Bufdir og informasjon i lederfora til å «løfte CRPD» i politiske saker og avdelingsmøter. Enkelte kommuner har gjort e-læring obligatorisk for utvalgte målgrupper eller integrert CRPD i opplæring av nyansatte og kompetanseplaner. Samtidig er det få eksempler på helhetlige, flerårige opplæringsløp som omfatter hele organisasjonen. De fleste casekommunene har deltatt på samlinger hos statsforvalter og arrangert interne fagdager, men beskriver fortsatt CRPD som «abstrakt» og vanskelig å oversette til konkrete beslutninger og praksis.

Også her har kommunestørrelse og kapasitet betydning. Store kommuner rapporterer oftere om formaliserte opplegg, obligatorisk e-læring og tydelig innarbeiding av CRPD i styringsdokumenter. Små kommuner beskriver oftere grunnleggende informasjonsmøter og enkeltkurs, eller at de ikke planlegger kompetansetiltak i det hele tatt. Mellomstore kommuner skiller seg ut med at en høy andel oppgir å ikke vite, som kan tyde på uklar ansvars plassering og at CRPD-arbeidet lett faller mellom nivåer.

Barrierene statsforvaltere og kommunale ledere peker på er i stor grad strukturelle. Det handler om knapp tid, stramme økonomiske rammer, manglende rutiner og systematikk for opplæring, og usikkerhet om hvilke tiltak som bør prioriteres. Få peker på manglende motivasjon. Vilje og interesse er i stor grad til stede, men uten tydelig ledelsesforankring, verktøy og kapasitet forblir arbeidet sårbart og prosjektpreget.

Gjennomføring i praksis: mange tiltak, men tydelige strukturelle hindre

Representanter for kommunene beskriver et bredt spekter av tiltak for å fremme inkludering og rettigheter: universell utforming av bygg og uteområder, tilrettelagte boliger, ledsager- og støttekontaktordninger, dag- og aktivitetstilbud, samt ulike grep for inkludering i skole og fritidsarenaer. Skolelederne rapporterer at flertallet av elever med funksjonsnedsettelse går på nærskolen, deltar i ordinær undervisning og får individuell tilrettelegging ved behov. I bolig- og tjenestefeltet vurderer ledere at personlig assistanse, personvern og tilgang på hjelpemidler i hovedsak er godt ivaretatt, men det påpekes strukturelle barrierer innen bolig, universell utforming og transport.

Den eksperimentelle delen av skolelederundersøkelsen viser at likeverdighet ikke nødvendigvis betyr like forventninger i praksis. Samlet sett vurderer skolelederne at skolen deres vil ivareta elever med og uten funksjonsnedsettelse omtrent likt. Men når vi skiller mellom typer funksjonsnedsettelse, kommer det frem tydelige forskjeller: elever med synshemming vurderes systematisk som dårligere ivaretatt enn andre grupper, og elever med utviklingshemming skårer lavere på enkelte områder. For andre grupper finner vi ingen systematiske forskjeller. Dette tyder på at type funksjonsnedsettelse påvirker forventet rettighetsoppnåelse.

Eksterne undersøkelser fra blant annet LDO¹, Agenda Kaupang² og Helse- og omsorgsdepartementet³ tegner et mer kritisk bilde enn kommunale ledes egne vurderinger, og dokumenterer blant annet «administrerte liv», institusjonslignende botilbud, begrenset selvbestemmelse og ulik tilgang til tjenester og hjelpemidler. Dette peker på et tydelig gap mellom kommunenes opplevelse av å «gjøre mye» og den faktiske rettighetsoppfyllelsen slik den fremstår i tilsyn, forskning og fra brukerperspektiver. De fleste av disse undersøkelsene er fra 2023 eller tidligere, det er derfor viktig å understreke at kommunene kan ha styrket dette arbeidet siden de eksterne undersøkelsene på feltet ble gjennomført. Oppfølgende intervjuer med statsforvalterne viser tegn til positiv utvikling fra 2024 til 2025, og illustrerer at kommunenes praksis kan endres på kort tid.

Sett opp mot CRPDs krav, særlig retten til selvbestemmelse og å leve i ordinære bomiljøer (artikkel 19), tilgjengelighet og personlig mobilitet (artikkel 9 og 20) og retten til inkluderende opplæring (artikkel 24), viser funnene at disse rettighetene i dag realiseres i varierende grad og ofte bare delvis. Graden av rettighetsoppnåelse påvirkes i stor grad av kommunestørrelse, kapasitet og strukturelle forhold som boligtilgang, universell utforming og transportmuligheter, noe som skaper risiko for ulik praksis og ulikt vern mellom kommuner og mellom ulike grupper personer med nedsatt funksjonsevne. Kartleggingen viser at kommunesektoren er på vei i riktig retning, men avstanden mellom rettighetsforpliktelser på papiret og likestilt praksis i hverdagen er fortsatt betydelig.

På denne bakgrunn har vi konkretisert seks anbefalinger til staten og ni til kommunene som er nødvendige for den videre implementeringen av CRPD. Anbefalingene er begrunnet og forklart i delkapittel 8.6 og 8.7.

¹ (LDO, 2022)

² (Agenda Kaupang, 2017)

³ NOU 2021:11 «Selvstyrt er velstyrt»

Summary

This report examines how Norwegian municipalities and the County Governor (the state’s regional supervisory authority) work to implement the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), and what enables or hinders progress. Overall, the CRPD is widely known, but implementation is often weakly institutionalised and vulnerable. Knowledge tends to be person-dependent and project-driven, and is not consistently integrated into leadership practices, planning documents, or internal control systems. While awareness is increasing and many municipal employees are motivated, municipality size and administrative capacity clearly matter. They shape knowledge levels, the extent of systematic capacity-building, and how consistently rights are realised in practice. This creates a risk of uneven implementation across municipalities and across groups of persons with disabilities. Municipal leaders often assess their own efforts as “fairly good” or better. However, County Governors, supervisory bodies, research, and user surveys present a more critical picture—particularly in relation to self-determination, housing, accessibility (including universal design), transport, and inclusive education. Taken together, the findings point to a persistent gap between CRPD obligations and everyday practice. Closing this gap will require stronger leadership accountability, more systematic capacity-building, and clearer prioritisation of key areas over short-term initiatives.

The study draws on surveys of municipal directors⁴, school leaders, and housing managers⁵; interviews with County Governors and selected municipalities; and a review of relevant research, public reports, and documentation from the Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs’ (Bufdir) CRPD project. The aim was to provide an overall picture of knowledge, competence development, and implementation of the CRPD in practice, and to offer concrete recommendations to national authorities and municipalities on how to move from intentions to more consistent and equal implementation.

CRPD is known, but not fully integrated into governance and management systems

The findings indicate growing familiarity with the CRPD among municipal staff and leaders, as well as broad motivation to work with the convention. However, competence is often general, dependent on individuals, and not firmly embedded in governance arrangements, planning processes, or internal control routines. Many municipal directors and housing managers’ report that their municipality has the “necessary” knowledge and works “fairly well” with the CRPD, while school leaders consistently report lower levels of awareness.

Municipality size is an important factor. Larger municipalities more often have key staff with specific CRPD expertise, more formalised information channels, and somewhat more structured competence efforts. In small and medium-sized municipalities, knowledge is more often situational and person-dependent, and CRPD work is frequently added “on top of everything else”, with limited administrative capacity to sustain momentum.

County Governors’ assessments are generally more critical than municipalities’ self-reported evaluations. They describe CRPD knowledge as limited in many municipalities and point to weak integration into planning documents, management systems, and internal control. The work is often

⁴ Municipal director refers to the municipality’s chief administrative executive (Kommunedirektør)

⁵ Housing managers refers to managers responsible for municipal housing services and supported living arrangements, including services for persons with disabilities.

driven by temporary project funding and individual engagement, both in County Governor offices and in municipalities. This gap between internal self-assessment and the external perspective suggests a real risk that municipalities overestimate how well prepared they are to implement the CRPD in everyday services, resulting in uneven fulfilment of rights.

Capacity-building is increasing, but efforts remain fragmented

In recent years, municipalities have paid greater attention to the need for CRPD-related competence development. A substantial share of municipal directors and school leaders report plans to strengthen knowledge and improve accommodation and services for persons with disabilities. However, when asked about targeted training measures, many municipal directors respond that they “do not know” whether such measures are planned. This indicates that competence work is often managed lower in the organisation and is not clearly owned at the top leadership level.

Measures described include courses, professional development days, Bufdir’s e-learning modules, information shared in leadership forums, and raising CRPD considerations in political cases and departmental meetings. Some municipalities have made e-learning mandatory for selected groups or integrated the CRPD into onboarding and competence plans. At the same time, there are few examples of comprehensive, multi-year training strategies covering the whole organisation. Several case municipalities have attended gatherings hosted by the County Governor and organised internal seminars, yet still describe the CRPD as “abstract” and difficult to translate into concrete decisions and day-to-day practice.

Here, too, size and capacity seem to matter. Large municipalities more often report formalised programmes, mandatory e-learning, and clearer integration of the CRPD into governance documents. Smaller municipalities more often describe basic information meetings and ad hoc training—or report no planned competence measures. Medium-sized municipalities stand out in that many respondents answer “do not know,” which may suggest unclear allocation of responsibility and that CRPD work can fall between organisational levels.

The barriers identified by both County Governors and municipal leaders are largely structural: limited time, tight budgets, lack of routines and systematic approaches to training, and uncertainty about which measures to prioritise. Few point to lack of motivation. Commitment and interest are generally present, but without leadership accountability, practical tools, and sufficient capacity, the work remains vulnerable and project based.

Implementation in practice: many initiatives, but clear structural constraints

Municipal representatives describe a broad range of measures aimed at inclusion and rights: improved accessibility and universal design in buildings and outdoor areas, adapted housing, companion and support services, day and activity programmes, and initiatives to promote participation in school and leisure settings. School leaders report that most students with disabilities attend their local school, participate in mainstream education, and receive individual adjustments when needed. In housing and services, managers generally assess that personal assistance, privacy, and access to assistive devices are adequately addressed, while also highlighting structural barriers related to housing availability, accessibility, and transport.

The experimental component of the school leader survey suggests that equal treatment does not necessarily translate into equal expectations in practice. Overall, school leaders report that their schools would serve students with and without disabilities in broadly similar ways. However, when different types of disability are considered separately, clear differences emerge. Students with visual

impairments are consistently assessed as less well supported than other groups, and students with intellectual disabilities score lower on some dimensions. For other groups, no systematic differences are found. This suggests that type of disability can influence expected realisation of rights.

External reviews—including work by the Equality and Anti-Discrimination Ombud (LDO)⁶, Agenda Kaupang⁷, and the Ministry of Health and Care Services⁸, present a more critical picture than municipal leaders' self-assessments. These sources document, among other issues, highly regulated and “administered” lives, housing arrangements resembling institutions, limited self-determination, and unequal access to services and assistive devices. This points to a clear gap between municipalities' perception that they are “doing a lot” and the level of rights fulfilment described in supervision, research, and user perspectives. Most of these external studies are from 2023 or earlier, so municipalities may have strengthened their efforts since then. Follow-up interviews with County Governors indicate signs of positive development from 2024 to 2025, illustrating that practice can improve within a relatively short period.

Assessed against key CRPD provisions, particularly the right to live independently and be included in the community (Article 19), accessibility and personal mobility (Articles 9 and 20), and the right to inclusive education (Article 24), the findings show that these rights are realised to varying degrees and often only partially. Outcomes are strongly shaped by municipality size, administrative capacity, and structural factors such as housing supply, accessibility standards, and transport options. This creates a risk of unequal practice and unequal protection across municipalities and across groups of persons with disabilities. Overall, the municipal sector appears to be moving in the right direction, but the gap between formal obligations and equal, rights-based practice in everyday services remains substantial.

Based on these findings, we propose six recommendations for national authorities and nine for municipalities to support further implementation of the CRPD. The recommendations are explained and justified in Chapters 8.6 and 8.7.

⁶ (LDO, 2022)

⁷ (Agenda Kaupang, 2017)

⁸ NOU 2021:11 «Selvstyrt er velstyrt»

1 Innledning og bakgrunn

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har som mål å sikre at personer med funksjonsnedsettelse får fullt utbytte av sine menneskerettigheter og sine grunnleggende friheter. Konvensjonen trådte i kraft i 2008 og ble ratifisert av Norge i 2013. Norge er altså forpliktet til å følge konvensjonen. Menon har kartlagt implementeringen av konvensjonen i kommunene. Formålet med kartleggingen har vært å gi et helhetlig bilde av både kunnskap om CRPD, kompetanseheving og faktisk gjennomføring av konvensjonen i kommunal praksis, og å identifisere utfordringer og muligheter som påvirker kommunens arbeid. Kartleggingen bygger på en kombinasjon av litteraturgjennomgang, spørreundersøkelse til kommunedirektører, skoleledere og boligledere og intervju med statsforvaltere og kommuner.

1.1 Formål med kartleggingen

I dette oppdraget for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har Menon Economics og Kjersti Skarstad ved Oslo Nye Høyskole kartlagt og analysert hvordan statsforvaltere og kommuner arbeider med å implementere FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Kartleggingen har hatt som mål å gi kunnskap om hvorvidt, og hvordan, kommuner arbeider for å øke kompetansen om CRPD blant sine ansatte. I tillegg har oppdraget hatt som mål å gi kunnskap om hvorvidt, og hvordan, kommuner arbeider eller planlegger å arbeide for å gjennomføre rettighetene i konvensjonen. Oppdraget skal også identifisere utfordringer og muligheter knyttet til kompetanseheving og gjennomføring, og gi anbefalinger for videre arbeid med CRPD.

Kartleggingen omfatter tre hovedområder:

- Hovedområde 1: Kommunenes kjennskap til, og kompetanse om, CRPD.
- Hovedområde 2: Hvordan kommunene arbeider for å heve kompetanse om CRPD.
- Hovedområde 3: Hvordan kommunene arbeider eller planlegger å arbeide for å gjennomføre CRPD i praksis.

Oppdraget har gått ut på å kartlegge og analysere hvordan CRPD er forankret, forstått og praktisert i kommunene, samt å analysere hvilke strukturer, kompetanseforhold og virkemidler som påvirker implementeringen. Oppdraget har hatt som hensikt å bidra inn i Bufdirs og statsforvalternes videre arbeid, og samtidig gi kommuner og andre offentlige aktører bedre forutsetninger for å ivareta menneskerettighetene til personer med funksjonsnedsettelse.

1.2 Om FN-konvensjonen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) ble vedtatt i 2006 og trådte i kraft i 2008 (FN, 2006). Konvensjonen skal motvirke diskriminering og sikre at personer med funksjonsnedsettelse får full respekt for sine sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Om lag 16 prosent av verdens befolkning lever med en form for funksjonsnedsettelse (World Health Organization, 2023), noe som understreker konvensjonens brede relevans.

CRPD bygger på en sosial og menneskerettslig forståelse av funksjonsnedsettelse, der funksjonsnedsettelse forstås som et resultat av samspillet mellom individets forutsetninger og samfunnets barrierer. Dette perspektivet skiller seg fra en medisinsk forståelse som primært ser funksjonsnedsettelse som et individuelt problem og markerer et paradigmeskifte. Hvordan myndigheter og tjenesteytere forstår funksjonsnedsettelse har betydning for hvilke løsninger som utvikles, og hvordan tjenester utformes og tilrettelegges (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2024). En menneskerettslig forståelse innebærer at mennesker med funksjonsnedsettelse ikke skal være underlagt andre personers omsorg og overformynderi, men betraktes som selvstendige og likestilte rettighetsbærere, jf. Bufdirs veileder om CRPD.

Norge ratifiserte CRPD i 2013 og er dermed folkerettslig forpliktet til å følge konvensjonen, selv om den foreløpig ikke er inkorporert i norsk lov. Norske myndigheter skal likevel føre en politikk som realiserer rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse, herunder forby diskriminering, sikre universell utforming og gi nødvendig støtte og tjenester. Et sentralt mål i konvensjonen er å sikre at personer med funksjonsnedsettelse kan delta og leve selvstendige liv på lik linje med andre (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2025).

I 2019 uttrykte FNs CRPD-komité bekymring for at konvensjonen ikke er inkorporert i norsk lovgivning, samt for manglende konkrete planer for å sikre dette (FN, 2019). Komiteen pekte også på at negative holdninger og svakheter i statlige tiltak for holdningsendring kan hemme realiseringen av rettighetene. Regjeringen har i Hurdalsplattformen (2021–2025) fastslått at de vil at CRPD skal inkorporeres i norsk lov. Et ekspertutvalg anbefalte i 2024 at konvensjonen tas inn i menneskerettsloven (Justis- og beredskapsdepartementet, 2025), og regjeringen varslet at et lovforslag skulle behandles av Stortinget i desember 2025. Den 9 desember 2025 vedtok stortinget at CRPD skal inkorporeres⁹ i menneskerettsloven. Lovendringen tredder i kraft 1.januar 2026. Dette innebærer at konvensjonen gjelder som norsk lov og vil gå foran annen lovgivning ved evt. motstrid. (Stortinget, 2025).

Konvensjonens forpliktelser gjelder på alle myndighetsnivåer. Kommunene har en særlig sentral rolle, ettersom de i praksis forvalter mange av rettighetene CRPD omfatter, blant annet innen utdanning, helse, arbeid, planlegging og sosiale tjenester. For å ivareta disse forpliktelsene kreves det både kunnskap om CRPD, kompetanse til å omsette den i praksis, og strukturer som understøtter systematisk implementering.

På denne bakgrunnen er det nyttig og viktig å undersøke hvordan statsforvaltere og kommuner arbeider med CRPD, hvilke utfordringer de møter, og hvilke forhold som fremmer eller hemmer kompetanseheving og gjennomføring av konvensjonen.

1.3 Metode og informasjonskilder

I det følgende gjennomgås vår metodiske tilnærming.

Overordnet tilnærming

Kartleggingen bygger på en såkalt metodetriangulering dvs. en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Dette gjør det mulig både å få et bredt bilde av kommunenes og statsforvalternes arbeid med CRPD, og samtidig innhente mer detaljert dybdekunnskap om praksis, erfaringer og lokale

⁹ At konvensjonen inkorporeres gir et tydelig signal både nasjonalt og internasjonalt om at menneskerettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne skal respekteres og sikres.

variasjoner. Metodetriangulering gir et mer robust beslutningsgrunnlag og gjør det mulig å sammenstille funn på tvers av datakilder.

Datainnsamlingen er gjennomført i flere faser, og bygger på:

- litteraturgjennomgang
- innspill fra referansegruppe
- intervjuer med statsforvaltere og andre relevante aktører
- spørreundersøkelser til kommunedirektører og ledere av tjenestoområdene skole og bolig
- caseintervjuer i et utvalg kommuner

Litteraturgjennomgang - CRPD: Vårt arbeid startet med en litteraturgjennomgang som omfattet forskning, offentlige utredninger, tilgjengelig veiledningsmateriell og dokumentasjon fra Bufdir-prosjektet¹⁰. Formålet var å etablere et felles faglig utgangspunkt og identifisere kunnskapshull og problemstillinger som burde belyses i de senere fasene. Litteraturgjennomgangen ga grunnlag for å utvikle relevante spørsmål til både spørreundersøkelser og intervjuer, og bidro til å avklare hvilke temaer som krevde særlig oppmerksomhet i analysen.

Litteraturgjennomgang - implementering av lovkrav i norske kommuner. I tillegg gjennomførte vi en egen litteraturgjennomgang om implementering av lovkrav i norske kommuner. Denne omfattet forskning og utredninger om hvordan kommunene arbeider med å omsette nye rettighetsreformer og lovendringer til praksis. Gjennomgangen ga innsikt i typiske utfordringer og suksessfaktorer ved implementering, og har vært et viktig bakteppe for tolkningen av funnene og utarbeidelsen av anbefalingene.

Referansegruppe: Prosjektet har hatt en bredt sammensatt referansegruppe for å sikre bred faglig forankring og innspill fra sentrale aktører. Referansegruppen besto av representanter fra både relevante organisasjoner, statlige aktører og kommunal sektor. Følgende virksomheter har deltatt i referansegruppen: Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Unge funksjonshemmede, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Barneombudet, Utdanningsdirektoratet (Udir), Helsedirektoratet (Hdir), Kommunens sentralforbund (KS), Stopp Diskrimineringen og Kristiansand kommune. Referansegruppen hadde tre møter i løpet av prosjektperioden. Ikke alle deltakere hadde anledning til å delta på alle møtene, men alle virksomheter var representert minst én gang. Gruppen har bidratt med innspill til problemstillinger og metodevalg og som sparringspartner underveis i analysearbeidet.

Intervjuer med statsforvaltere: Statsforvalterne har en viktig rolle som bindeledd mellom kommunene og nasjonale myndigheter, og fører tilsyn med at kommunene oppfyller nasjonale krav, også på menneskerettighetsområdet. Det har derfor vært viktig å intervjuer statsforvalterne for å få et overordnet bilde av hvordan kommunene arbeider med kompetanseheving og gjennomføring av CRPD, samt innsikt i hvilken veiledning og oppfølging statsforvalterne selv gir på området, nærmere omtalt i kapittel 4.1. Vi har intervjuet alle landets statsforvaltere både i 2024 og 2025, med unntak av én som ikke ønsket å stille. Hensikten med intervjuene var å få et overordnet bilde av hvordan kommunene arbeider med CRPD, hvilken veiledning statsforvalterne gir, og hvilke utfordringer og variasjoner de observerer. Intervjuene har også vært viktige for å avdekke forskjeller i kompetansetilgang, innhold i opplæringen og i hvilken grad CRPD er integrert i kommunenes styring og praksis. Den oppfølgende

¹⁰ I 2023 startet Bufdir et nasjonalt prosjekt for å støtte statsforvalterne og kommunene i å innarbeide CRPD i sine oppgaver. Målet er å styrke kompetansen om hvordan menneskerettighetene skal ivaretas for personer med funksjonsnedsettelse.

intervjurunden ga oss innsikt i utviklingen i arbeidet, både når det gjaldt pågående arbeid og refleksjoner rundt veien videre. Se oversikt over roller blant ledere og ansatte vi har intervjuet i Vedlegg F.

Caseintervju: Vi har gjennomført fire caseintervjuer med kommuner fra ulike landsdeler og med forskjellig størrelse. Intervjuene omfatter store og mellomstore kommuner i Nord-, Midt- og Vest-Norge. Vi lyktes ikke i å få en liten kommune til å delta i caseintervjuene. Vi sendte ut invitasjon til kommunedirektører og oppfordret til å videresende til relevante personer i kommunen. Vi har intervjuet både tjenesteledere og rådgivere for å få et mer detaljert bilde av hvordan CRPD forstås og anvendes på ulike nivåer i organisasjonen, og hvordan barrierer og muligheter oppleves i den daglige tjenesteutøvelsen. Se oversikt over roller blant ledere og ansatte vi har intervjuet i Vedlegg F.

For å få et bredt datagrunnlag er det gjennomført tre spørreundersøkelser i 2025: én rettet mot kommunedirektører og to rettet mot utvalgte tjenesteområder. Tjenesteområdene ble valgt ut basert på innsikt fra statsforvalterintervjuene, innspill fra referansegruppen og dialog med oppdragsgiver, og ble vurdert å ha særlig relevans for gjennomføringen av CRPD. Spørreundersøkelsene er gjengitt i Vedlegg C, D og E.

Spørreundersøkelse rettet mot kommunedirektører: Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot kommunedirektører i alle landets kommuner. Undersøkelsen kartla om CRPD er satt på dagsorden, hvordan CRPD er forankret i planer og styringsdokumenter, og hvilke vurderinger øverste administrative ledelse gjør av kompetansebehov og implementeringsarbeid. Det var få kommunedirektører som svarte til tross for at vi sendte ut flere påminnelser. Totalt 67 kommunedirektører gjennomførte undersøkelsen med en god spredning mellom små, mellomstore og store kommuner. Undersøkelsen har en feilmargen på rundt 10 prosent ved 95 prosent konfidensintervall, og funnene må derfor tolkes med varsomhet.

Spørreundersøkelse rettet mot tjenesteområdet skole: Spørreundersøkelsen innenfor skole ble rettet mot skoleleder (rektor). Undersøkelsen kartla kjennskap til CRPD, erfaringer med opplæring, hvordan CRPD påvirker praksis, og hvilke forhold som hindrer eller fremmer videre implementering. Vi sendte ut spørreundersøkelsen til 2530 skoleledere. Det var 255 skoleledere som gjennomførte undersøkelsen i sin helhet, fra 130 kommuner. Dette gir en feilmargen på rundt 6 prosent, ved 95 prosent konfidensintervall.

Spørreundersøkelse rettet mot tjenesteområdet bolig: Spørreundersøkelsen innenfor bolig ble rettet mot boligleder¹¹ (ansatte med oversikt over boligtilbud for mennesker med nedsatt funksjons-evne). Undersøkelsen kartla kjennskap til CRPD, erfaringer med opplæring, hvordan CRPD påvirker praksis, og hvilke forhold som hindrer eller fremmer videre implementering. Vi sendte ut undersøkelsen til postmottak i alle kommuner med oppfordring om å videresende undersøkelsen. Totalt 144 gjennomførte undersøkelsen, noe som gir en feilmargen på rundt 5 prosent ved 95 prosent konfidensintervall.

Tabell 1.1 Oversikt over antall svar per spørreundersøkelse

Hvem undersøkelsen ble sendt til	Antall sendt til	Antall gjennomførte	Feilmargen (95 % konfidensintervall)
Kommunedirektører	357	67 kommuner	~10 %

¹¹ I rapporten bruker vi begrepet «boligledere» som en samlebetegnelse for respondentene. Dette inkluderer virksomhetsledere, enhetsledere, avdelingsledere, boligkoordinatorer og andre ledere eller nøkkelpersoner med ansvar for, eller oversikt over, boligsituasjonen for målgruppen.

Skoleledere	2 530	255 skoleleder (130 kommuner)	~6 %
Boligledere	357	144 kommuner	~5 %

Mulige skjevheter i utvalget: Det er grunn til å anta at resultatene kan være påvirket av skjevheter i hvem som har svart på undersøkelsene og deltatt på caseintervju. Erfaring tilsier at ledere som allerede har et visst engasjement for eller kjennskap til et tema (slik som CRPD), i større grad tar seg tid til å svare enn ledere som ikke arbeider aktivt med tematikken. Dette kan innebære at respondentene i undersøkelsene og i caseintervjuene har noe høyere bevissthet og kompetanse om CRPD enn de som ikke har deltatt. Svarene gir derfor et godt bilde av kompetansen og erfaringene hos ledere som har forholdt seg til CRPD, men er trolig mindre representative for kommuner og tjenestemråder der CRPD er mindre kjent eller mindre integrert i praksis.

En annen mulig kilde til skjevhet er at økt kunnskap gjør personer mer bevisste på hvor komplekst et tema er. I tråd med Dunning–Kruger-effekten¹², overvurderer personer med lite kunnskap ofte egen kompetanse, mens de som har lært mer får et større overblikk over hva de ikke kan. Dermed kan økt innsikt føre til at man vurderer egen kompetanse lavere, ikke fordi man kan mindre, men fordi man forstår mer av temaets omfang. Dette er relevant i vår sammenheng fordi vi har spurt kommuner og ansatte om egen kjennskap og kunnskap om CRPD. De som nylig har fått opplæring eller arbeidet aktivt med konvensjonen kan ha blitt mer bevisste på kompleksiteten og derfor vurdert egen kompetanse mer nøkternt. Omvendt kan de som har begrenset erfaring med CRPD, men kun en grunnleggende forståelse, oppleve at de «kan nok» og «gjør nok» og derfor oppgi høyere kompetanse og tilfredshet med eget arbeid. Slik kan forskjeller i innsikt påvirke hvordan respondentene vurderer sin egen kunnskap og praksis.

Forholdene som er nevnt over som kilder til skjevhet kan trekke resultatene i begge retninger. På den ene siden kan utvalget være positivt skjevt dersom de som svarer, i større grad enn andre, allerede har jobbet med CRPD og dermed har høyere kompetanse enn gjennomsnittet. På den andre siden kan Dunning–Kruger-effekten gjøre at nettopp disse mer erfarne respondentene vurderer sin egen kompetanse mer kritisk, mens personer med mindre kunnskap kan overvurdere hva de kan. Summen av dette betyr at selvrapportert kompetanse og praktisering av konvensjonen både kan fremstå høyere eller lavere enn det faktiske nivået, avhengig av hvem som har svart. Dette understreker at funnene primært sier noe om gruppen som har deltatt, og at resultater som bygger på selvbedømming bør tolkes med en viss varsomhet.

Representativitet: For å vurdere representativiteten i spørreundersøkelsene gjennomførte vi tosidige t-tester som sammenliknet kommuner (og i skolelederundersøkelsen også skoler) som hadde besvart undersøkelsene, med de som ikke hadde besvart dem. Analysene viste at det foreligger systematiske forskjeller mellom respondent- og ikke-respondentkommuner ved noen kommunevariabler. En mer detaljert redegjørelse for disse analysene er gitt i vedlegg A.

I både kommunedirektør- og skolelederundersøkelsen var større kommuner overrepresentert blant respondentene, målt ved innbyggertall. I boliglederundersøkelsen var det ikke signifikante forskjeller i innbyggertall mellom kommuner som hadde svart og ikke hadde svart, men her var mer sentrale

¹²Les mer om [Dunning-Kruger-effekten](#)

kommuner noe overrepresentert. Disse mønstrene indikerer at resultatene i større grad reflekterer erfaringer og vurderinger mer sentrale enn fra mindre sentrale kommuner.

For å håndtere skjevhetene i kommunestørrelse (innbyggertall), valgte vi å analysere og presentere resultatene fordelt på kommunestørrelse der dette var relevant.¹³ Kommunene er kategorisert etter innbyggertall, små kommuner er kommuner med under 5 000 innbyggere, mellomstore kommuner er kommuner med 5 000 – 20 000 innbyggere, og store kommuner er kommuner med over 20 000 innbyggere.

Videre viste analysene systematiske forskjeller i enkelte andre strukturelle kjennetegn, herunder kommunenes økonomiske handlingsrom og politiske sammensetning. Særlig indikerte resultatene at kommuner som ikke har besvart undersøkelsene i gjennomsnitt har høyere grad av politisk parti-fragmentering enn kommuner som har besvart dem. Dette mønsteret er konsistent på tvers av de tre undersøkelsene. En mulig tolkning er at høy politisk fragmentering kan være forbundet med mer komplekse styrings- og koordineringsprosesser, noe som kan gjøre det mer krevende å prioritere og følge opp tverrsektorielle temaer som berører flere tjenesteområder. Samtidig kan partifragmentering også fungere som en indikator på mer generelle strukturelle forhold ved kommunen, og må ses i sammenheng med funnene knyttet til kommunestørrelse og sentralitet.

Samlet sett innebærer representativitetsanalysene at resultatene bør tolkes med en viss varsomhet når det gjelder generalisering til alle norske kommuner, særlig til mindre og/eller geografisk perifere kommuner. Samtidig gir undersøkelsene et solid empirisk grunnlag for å analysere mønstre og sammenhenger blant kommuner og skoler som faktisk har deltatt, og bidrar med viktig kunnskap om hvordan rettigheter og inkluderingsarbeid vurderes og forstås i praksis.

1.4 Avgrensinger og bruk av konvensjonen som overordnet rammeverk

Vår kartlegging er begrenset av tilgjengelige datakilder. Når det gjelder implementering av CRPD i ulike kommunale tjenesteområder, bygger vi på et overordnet perspektiv fra litteraturgjennomgangen, intervjuer med statsforvaltere, spørreundersøkelsen til kommunedirektører og casestudiene. For de konkrete tjenestene har vi gjennomført to spørreundersøkelser – én til skoleledere og én til boligledere. Det innebærer at vi ikke har kartlagt alle tjenester der CRPD er relevant. Helse- og omsorgstjenester, barnevern og barnehage er eksempler på områder som ikke inngår direkte i datagrunnlaget.

I analysen kobler vi de ulike datakildene til relevante bestemmelser i CRPD, og bruker konvensjonen som et overordnet rammeverk for tolkning av funnene. Spørreundersøkelsene til kommunedirektører, boligledere og skoleledere er analysert opp mot ulike deler av CRPD. Siden undersøkelsene er ulikt strukturert, varierer også detaljnivået i koblingen til enkeltartikler. Boliglederundersøkelsen er bygget direkte opp rundt flere CRPD-artikler og gir dermed grunnlag for en mer detaljert artikkelvis gjennomgang. Funn fra skolelederundersøkelsen vurderes særlig i lys av artikkel 24 om utdanning, som er mest relevant for skolens ansvarsområde. Funn fra kommunedirektørundersøkelsen vurderes primært opp mot CRPDs overordnede systemforpliktelser, særlig artiklene 4, 5, 9 og 33 om styring, planlegging, tilgjengelighet og koordinering. Samlet gir dette et helhetlig bilde av hvordan kommunene opplever å realisere CRPD i både tjenesteyting og styringssystemer.

¹³ Vi analyserte alle spørsmål i spørreundersøkelsen fordelt på kommunestørrelse. I rapporten presenterer vi imidlertid kun størrelsesfordelte resultater for spørsmål der vi observerte tydelige forskjeller mellom kommunestørrelseskategoriene. Der vi ikke fant slike forskjeller, blir resultatene i hovedsak presentert samlet.

1.5 Leseveiledning

Vår kartlegging gir et overordnet bilde av hvordan kommunene arbeider med å implementere CRPD. Litteraturgjennomgangen viser at personer med nedsatt funksjonsevne er mer utsatt for menneskerettighetsbrudd, og at god gjennomføring henger sammen med kunnskap, medvirkning, universell utforming og en menneskerettslig forståelse av funksjonshemming (kap. 2). Erfaringer fra andre reformer i norske kommuner peker på et gap mellom lovendringer og praksis, særlig i små og kapasitetssvake kommuner (kap. 3). Statsforvalterne vurderer at både de og kommunene fortsatt er i en tidlig fase, men ser en viss positiv utvikling fra 2024 til 2025 (kap. 4). Spørreundersøkelsene viser økende kjennskap til CRPD, men lite systematisk opplæring og store forskjeller mellom sektorer (kap. 5). Kommunene beskriver mange tiltak, men også store hindringer knyttet til bolig, fysisk utforming, transport, ressurser og koordinering, og hovedkonklusjonen er at kompetansen øker, men at den er fragmentert og personavhengig, og at små kommuner særlig trenger sterkere støtte, forankring og kompetansebygging (kap. 6–8).

2 Litteraturgjennomgang om CRPD

Vår gjennomgang av litteraturen viser at personer med nedsatt funksjonsevne er klart mer utsatt for menneskerettighetsbrudd enn andre. Kommunene har et selvstendig ansvar for å gjennomføre menneskerettighetene, men studier og tilsyn viser store variasjoner mellom kommuner, manglende systematikk i planer og internkontroll, og særlig utfordringer i små kommuner. Viktige faktorer for god lokal implementering er kunnskap og opplæring, ressurs- og kompetansegrunnlag, aktiv bruk av råd for personer med funksjonsnedsettelse og andre medvirkningsarenaer, samt en menneskerettslig, ikke medisinsk, forståelse av funksjonshemming. Staten, særlig gjennom Bufdir, har utviklet veiledere, opplæring og verktøy (bl.a. på utdanning og universell utforming), men det er uklart hvor godt dette faktisk tas i bruk lokalt, og kartlegginger viser fortsatt store hull, for eksempel i universell utforming av skoler. Samlet peker litteraturen på behov for tydeligere politisk prioritering, sterkere ansvarliggjøring og mer forskning på hvilke konkrete kommunale tiltak som faktisk gir bedre etterlevelse av CRPD.

Omfanget av menneskerettighetsbrudd mot personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med nedsatt funksjonsevne er overrepresentert når det gjelder menneskerettighetsbrudd i Norge. Dette er godt dokumentert både i forskning, offentlige utredninger og rapporter fra nasjonale og internasjonale organer. NOU 2016:17 *På lik linje*, NOU 2023:13 *På høy tid*, Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport *Retten til selvbestemmelse* (LDO 2021), CRPD-komiteens merknader til Norge (2019) og Skarstad (2019) peker alle på systematiske og til dels alvorlige krenkelser av grunnleggende rettigheter for personer med funksjonsnedsettelser, på tvers av samfunnsområder. Funnene gjelder blant annet selvbestemmelse, fysisk og sosial inkludering, utdanning, helse- og omsorgstjenester, arbeid og deltakelse i samfunnsliv. Til tross for at Norge har ratifisert FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), og fremstår som en rettighetsorientert velferdsstat, viser litteraturen at det er et tydelig gap mellom formelle forpliktelser og faktisk realisering av rettighetene i hverdagen.

Kommunenes nøkkelrolle i gjennomføringen av CRPD

CRPD og likestillings- og diskrimineringsloven slår fast at offentlige myndigheter på alle nivåer, nasjonalt, regionalt og lokalt, har en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Kommunene har dermed et selvstendig ansvar for å gjennomføre menneskerettighetene når de utøver myndighet, leverer tjenester og planlegger lokalsamfunnet (CRPD art. 4; Meld. St. 8 (2022–2023)). Norske myndigheter er forpliktet til å integrere CRPD i all politikkutforming og myndighetsutøvelse, og Bufdir understreker at kommunene bør jobbe helhetlig med tjenesteutvikling for å sikre grunnleggende rettigheter for personer med funksjonsnedsettelse (Bufdir 2021, 2024).

Spenningen mellom lokalt selvstyre og likt rettighetsvern

Kommunenes handlingsrom begrunnes ofte med hensyn til lokaldemokrati og effektivitet, det vil si nærhet til beslutningstakere og muligheten til å tilpasse tjenester til lokale forhold. Samtidig er et bærende menneskerettslig utgangspunkt at innbyggernes rettighetsvern ikke skal variere sterkt mellom kommuner. Flere offentlige utredninger og CRPD-komiteens merknader til Norge har uttrykt

bekymring for nettopp kommunale forskjeller, og anbefalt tiltak for å redusere disse (CRPD-komiteen 2019; NOU 2023:13).

Styring, internkontroll og kvalitetskrav som menneskerettslig infrastruktur

I Meld. St. 8 (2022–2023) tydeliggjøres det at kommunene har plikt til systematisk styring og internkontroll, særlig innenfor selvråderett, likestilling og inkludering av personer med funksjonsnedsettelse. Det fremheves at ansvar, oppgaver og myndighet må være klart fordelt og kjent i organisasjonen, at virksomhetene må ha tilstrekkelig kompetanse til å yte forsvarlige tjenester, og at kommunene bør ha kompetanseplaner for helse- og omsorgstjenestene tilpasset brukernes behov. Videre presiseres det at kommuneledelsen må følge med på om brukerne faktisk får nødvendige tjenester, blant annet ved å avklare målsettinger, forventninger og rammevilkår. Organisering og dokumentasjonsrutiner, også for tjenester som ikke regnes som helsehjelp, løftes fram som sentrale elementer i den systematiske styringen (Meld. St. 8 (2022–2023):59–60). Selv om dette først og fremst omtales som kvalitets- og styringskrav, er de i praksis en del av kommunenes evne til å oppfylle rettighetene etter CRPD.

Tilsynsfunn som synliggjør gapet mellom rettigheter og praksis

Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming i 57 kommuner i 2016 illustrerer tydelig hvordan svikt i styring og internkontroll kan få menneskerettslige konsekvenser. Tilsynet avdekket lovbrudd i 45 av de 57 kommunene, ofte svært alvorlige forhold. Blant de gjennomgående funnene var at kommuneledelsen ikke fulgte godt nok med eller etterspurte nødvendig informasjon, at ansvarsforhold var uklare, og at statens krav og faglige føringer ikke ble tilstrekkelig operasjonalisert lokalt (Helsetilsynet 2017). Selv om tilsynet ikke eksplisitt var rammet inn som en CRPD-studie, synliggjør det et betydelig gap mellom rettighetsforpliktelser og faktisk praksis, og aktualiserer spørsmålet om hvordan kommunenes styringssystemer kan bidra til å forebygge menneskerettighetsbrudd.

Kommunenes kunnskap og systemnivå-arbeid med menneskerettigheter

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) sin kartlegging av kommunenes arbeid med menneskerettigheter er en av få studier som direkte undersøker både kunnskap og systemnivå-tilnærming i norske kommuner. Undersøkelsen, rettet mot blant annet kommunedirektører, ordførere, barnevernledere og ledere for helse- og omsorgstjenester, viser at hele 95 prosent kjenner til at kommunene har et selvstendig ansvar for å gjennomføre menneskerettighetene når kommunen utøver offentlig myndighet. Seks av ti vurderer egen kunnskap som «ganske god».

Samtidig peker studien på flere strukturelle utfordringer. Mangel på systematisk opplæring av ansatte, tidspress og utilstrekkelige finansielle ressurser løftes fram som hovedhindre for å sikre gjennomføringen av menneskerettighetene. Menneskerettigheter er i liten grad integrert i kommunale plandokumenter, og om lag halvparten av kommunedirektører og ordførere etterlyser mer informasjon om hvordan menneskerettighetene kan brukes aktivt som verktøy i kommunens arbeid. Syv av ti respondenter mener at informasjon om menneskerettigheter til kommunalt ansatte bør ha høy prioritet, og det er størst utfordringer i de minste kommunene (NIM 2020).

Dette tegner et bilde av kommunesektoren der ansvaret i stor grad er erkjent, men der menneskerettighetene i begrenset grad er operasjonalisert gjennom planer, opplæringssystemer, ressurstilgang og internkontroll. For implementeringen av CRPD betyr det at kommunene ofte mangler de strukturelle forutsetningene som skal til for å omsette formelle rettigheter til praksis. Litteraturen tyder på at dette bidrar til store variasjoner mellom kommuner når det gjelder rettighetsbeskyttelse, og støtter CRPD-komiteens og NOU 2023:13 sin bekymring for kommunale forskjeller.

Sivilsamfunn, medvirkning og kommunale råd som drivere for rettighetsimplementering

Internasjonal forskning om implementering av menneskerettigheter gir noen forklaringsfaktorer som også er relevante for norske kommuner. Simmons (2009) peker på betydningen av sivilsamfunnets involvering, myndighetenes kompetanse og ansvarliggjøring samt et effektivt og uavhengig retts-system. Godt organiserte bruker- og interesseorganisasjoner bidrar til å sette rettigheter på dagsorden, presse fram politiske og juridiske endringer og overvåke etterlevelse.

I norsk kommunal kontekst er råd for personer med funksjonsnedsettelse et sentralt virkemiddel. Alle kommuner og fylkeskommuner plikter å ha slike råd, og de skal høres i alle saker som berører personer med funksjonsnedsettelse (Regjeringen 2020). Nordlandsforsknings kartlegging fra 2021 viser imidlertid at små kommuner i mindre grad bruker rådene aktivt, noe som kan bidra til svakere implementering av CRPD i disse kommunene (Nordlandsforskning 2021). Likestillingssentrene gir opplæring til de kommunale rådene for personer med funksjonsnedsettelse, blant annet knyttet til CRPD.¹⁴

Nettverk, normspredning og læring mellom kommuner

Goodman og Jinks (2013) framhever at stater som inngår i nettverk med andre stater som vektlegger menneskerettigheter, oftere forbedrer implementeringen gjennom sosial læring og normspredning. Overført til kommunal sektor er det nærliggende å anta at deltakelse i nasjonale og internasjonale nettverk for menneskerettigheter, universell utforming og inkludering kan ha tilsvarende betydning. Litteraturen om norske kommuner sier imidlertid lite om i hvilken grad slike nettverk faktisk brukes, og hvilken effekt de har på lokal praksis. Dette framstår som et tydelig kunnskapshull.

Ressurser, kapasitet og ansvarliggjøring som rammer for lokalt rettighetsarbeid

Heirwegh (2023) trekker i en nylig studie i *The International Journal of Human Rights* fram betydningen av at lokale myndigheter holdes ansvarlige for å beskytte menneskerettighetene, og at et menneskerettslig rammeverk integreres i kommunens beslutningsprosesser. En annen studie av Le Bris og Weill (2020), som også omtales av Heirwegh, framhever særlig størrelse, økonomi og menneskelige ressurser som avgjørende for hvordan kommuner beskytter menneskerettighetene. Disse faktorene går igjen både i internasjonal litteratur og i NIMs funn: små kommuner med begrenset administrativ kapasitet og juridisk kompetanse har særskilte utfordringer med å omsette menneskerettighetsforpliktelser til praksis.

Fra medisinsk til menneskerettslig forståelse av funksjonshemming

Et gjennomgående tema i forskningen om CRPD-implementering er skillet mellom en medisinsk og en menneskerettslig forståelse av funksjonshemming. I en medisinsk modell forstås funksjonshemming primært som et individproblem knyttet til diagnose og funksjonsnedsettelse, som håndteres gjennom behandling og omsorg. I en menneskerettslig og sosial modell forstås funksjonshemming som et resultat av samspillet mellom individ og samfunn, der barrierer i omgivelsene (fysiske, sosiale, kommunikative og holdningsmessige) skaper funksjonshemming.

Skarstad (2019) viser hvordan disse forståelsene kan operasjonaliseres, og hvordan de påvirker både målsettinger og løsninger i tjenesteutviklingen. For kommunene innebærer en menneskerettslig tilnærming blant annet at tiltak for personer med funksjonsnedsettelse må forstås som likestillingstiltak, ikke som særtiltak for en pasientgruppe, og at universell utforming, deltakelse og medvirkning

¹⁴ Se KUN sin [ressursside om CRPD for kommunale råd](#)

blir sentrale virkemidler. Litteraturen antyder at mange kommuner fortsatt i stor grad opererer innenfor en omsorgs- og helselogikk, selv om CRPD legger til grunn en rettighets- og likestillingslogikk.

Litteraturen peker blant annet på holdninger som en viktig barriere for implementering av CRPD. Både NOU 2016:17 «På lik linje» og NOU 2023:13 «På høy tid» fremhever at vedvarende medisinske og omsorgsorienterte forståelser blant beslutningstakere og tjenesteytere bidrar til at overgangen til en rettighets- og likestillingsbasert tilnærming går sakte, selv der formelle krav og strukturer er etablert.

Statlig støtte til kommunenes CRPD-arbeid: Bufdir som nøkkelaktør

På statlig nivå har Bufdir et sektorovergripende og koordinerende ansvar i arbeidet med å fremme likestilling for personer med funksjonsnedsettelse, og spiller en sentral rolle i å støtte kommunene i arbeidet med å implementere CRPD. Siden 2019 har Bufdir, i samarbeid med statsforvalterne, gjennomført et nasjonalt kompetansehevingsprosjekt om CRPD rettet mot statsforvaltere og kommuner.

Gjennom prosjektet (som er nærmere beskrevet i Tekstboks 2-1 har det blant annet blitt utviklet veiledere, e-læringskurs og opplæring knyttet til både generelle CRPD-forpliktelser og enkeltartikler, som artikkel 24 om retten til utdanning (Bufdir 2021, 2023). Bufdir har også utviklet «Veikart universelt utformet nærscole 2030», og bestilt en utredning som viser at universell utforming av grunnskoler er samfunnsøkonomisk lønnsomt (Oslo Economics 2020).

Et viktig, men foreløpig lite undersøkt spørsmål, er i hvilken grad kommunene faktisk tar i bruk disse verktøyene, og hvordan de omsettes til konkret praksis i skoler, barnehager og andre tjenester.

Statsforvalterne har hatt en sentral rolle i arbeidet med kompetanseheving om CRPD og fungerer som statens operative bindeledd mot kommunene. Gjennom midler fra Bufdir har statsforvalterne både styrket egen kompetanse om CRPD og gjennomført rådgivning, veiledning og opplæring rettet mot kommunene. Denne rollen gir statsforvalterne en særlig posisjon i å omsette statlige føringer og menneskerettslige forpliktelser til praktisk veiledning overfor kommunesektoren.

Tekstboks 2-1 Om CRPD-prosjektet til Bufdir

Bufdir har på oppdrag fra likestillings – og inkluderingsdepartementet siden 2019 arbeidet med å heve kompetansen om CRPD hos statsforvalterne og i kommunene, og støttet arbeidet med å iverksette konvensjonen. Dette arbeidet er organisert i et prosjekt som gjennomføres av Bufdir, i samarbeid med statsforvalterne. I pilotperioden (2020-2022) deltok statsforvalterne i Trøndelag, Rogaland, Troms og Finnmark, og Oslo og Viken, som igjen knyttet til seg 25 kommuner. I 2023 ble CRPD-prosjektet utvidet til å omfatte alle 10 statsforvaltere og enda flere kommuner. Formålet med CRPD prosjektet er at kommunene og statsforvalterne skal få økt kompetanse om CRPD og om hvordan konvensjonen kan ivaretas og iverksettes. Bufdir koordinerer og samordner prosjektet mens det i all hovedsak er statsforvalterne som jobber ut mot kommunene som gjennomfører konvensjonen i praksis. Ved prosjektperiodens slutt i 2025 er ett av målene at landets kommuner har kunnskap om CRPD.

I løpet av pilotperioden har Bufdir, i samarbeid med statsforvalterne, utviklet opplæringsmateriell med ansatte i kommunene som målgruppe. Opplæringen til Bufdir består av veiledning på bufdir.no om konvensjonen. I tillegg til dette er det utviklet flere e- læringskurs om CRPD og menneskerettigheter. Bufdir har også gjennom årene gjennomført flere konferanser om CRPD rettet mot kommunene. I 2025 gjennomførte Bufdir og statsforvalterne blant annet tre store regionale konferanser rettet mot kommuneledelsen der man ønsket å løfte fram hvordan kommunene kan jobbe godt med menneskerettigheter og likestilling av personer med funksjonsnedsettelse i stramme økonomiske tider. Bufdir har også hatt innlegg om CRPD på ulike konferanser rettet mot kommunene. Statsforvalterne har også gjennomført flere konferanser og kurs rettet mot kommunene og har bidratt med løpende dialog og veiledning om CRPD ute i kommunene.

Opplæring om CRPD rettet mot kommunene består blant annet av veiledningsmateriell om konvensjonen på [Bufdir.no](https://bufdir.no), [E- læringskurs om CRPD og menneskerettigheter](#) og møteplasser rettet mot kommunesektoren.

Retten til inkluderende utdanning som lakmestest på CRPD-implementering

Retten til utdanning står sentralt i både CRPD artikkel 24 og Meld. St. 8. Her vektlegges retten til å gå på nærskolen, deltakelse i ordinære klasser, medvirkning, inkludering og tilrettelegging, samt retten til alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) når det er nødvendig. Barnehager og skoler, med støtte fra Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og Statped, skal kunne håndtere mangfoldet i barnegruppene og gi et tilpasset og inkluderende tilbud til alle barn og elever.

NOU 2023:13 dokumenterer imidlertid at skolesystemet slik det er i dag ikke sikrer funksjonshindrede elever reell likestilling og medvirkning. Segregert undervisning, lite deltakelse i ordinære klasser og for lave faglige forventninger bidrar til utenforskap og svakt læringsutbytte. Dette reiser spørsmål om hvor langt kommunene faktisk har kommet i å implementere CRPDs krav om inkluderende utdanning.

Universell utforming av skoler som forutsetning for rettighetsoppfyllelse

Universell utforming løftes fram som en nøkkelforutsetning for å realisere retten til utdanning. Dette bygger på konvensjonens generelle tilgjengelighetskrav, jf. CRPD artikkel 9. Samtidig finnes det ingen samlet nasjonal kartlegging av i hvilken grad skolene faktisk er universelt utformet, og ulike kartlegginger spriker. En spørreundersøkelse gjennomført av Unge Funksjonshemmede (2021), med svar fra over 500 grunnskoler og 190 FAU-representanter, viser at 35 prosent av skolene anser seg som universelt utformet, 55 prosent som «tilgjengelige» og 8 prosent som ikke tilgjengelige, med store forskjeller mellom nye og eldre skolebygg.

En nyere kartlegging av kommunenes arbeid med universell utforming viser at bare 36 prosent av kommunene har gjennomført kartlegging av universell utforming ved noen av sine grunnskoler i perioden 2017–2022 (Bufdir 2024). Dette understreker igjen gapet mellom nasjonale ambisjoner og lokal praksis.

Anbefalinger for å styrke kommunenes menneskerettslige arbeid

Eksisterende litteratur munner ut i en rekke anbefalinger for å styrke kommunenes menneskerettslige arbeid. NIM anbefaler å sikre systematisk opplæring av ansatte om menneskerettigheter, styrke kunnskapen blant lokalpolitikere, tilføre mer ressurser (inkludert juridisk kompetanse) og integrere menneskerettigheter tydelig i kommunale plandokumenter (NIM 2020).

Rettighetsutvalget i NOU 2016:17 foreslår at kommunene pålegges å oppdatere planer på sentrale tjenestoområder slik at de er i tråd med CRPD, innenfor en gitt tidsfrist, at kommunene rapporterer regelmessig om oppfølgingen av CRPD for personer med utviklingshemming, og at departementet med samordningsansvar veileder kommunesektoren i dette arbeidet. Heirwegh (2023) og øvrig internasjonal forskning påpeker samtidig betydningen av ansvarliggjøring, integrering av et menneskerettslig rammeverk i beslutningsprosesser og tilstrekkelige økonomiske og menneskelige ressurser.

Kunnskapshull og behov for videre forskning

Samtidig peker litteraturen på tydelige kunnskapshull. Det finnes få studier som direkte analyserer sammenhengen mellom konkrete kommunale styringsvirkemidler, som planer, internkontroll, organisering, bruk av råd og medvirkningsordninger eller bruk av Bufdirs veiledere, e- læringsressurser eller konferanser/møtesteder og faktisk menneskerettslig etterlevelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi vet også lite om hvordan kommuner eventuelt deltar i menneskerettighetsnettverk, og i hvilken grad menneskerettighetsarbeid kobles til andre kommunale mål, som kvalitet, økonomi eller attraktivitet som bostedskommune.

Samlet tyder litteraturen likevel på at det er et betydelig behov for både politisk prioritering, juridisk og faglig støtte og mer kunnskap om hvilke lokale tiltak og styringsgrep som faktisk styrker implementeringen av CRPD i norske kommuner.

3 Litteraturgjennomgang om implementering av nye oppgaver i norske kommuner

Som del av oppdraget har vi gjennomført en litteraturgjennomgang av erfaringer med implementering av nye lovkrav i norske kommuner, med særlig vekt på velferdsområdet. Gjennomgangen viser at generalistkommuneprinsippet, kombinert med et svært omfattende og detaljstyrt oppgaveansvar, skaper et krevende utgangspunkt for implementering. Det gjelder særlig i små kommuner, som har svakere kapasitet og kompetanse og dermed større utfordringer med å ta i bruk nye virkemidler. Studienes hovedfunn er at det ofte er et tydelig gap mellom lovendringer og faktiske endringer i praksis for brukerne, og at vellykket implementering henger tett sammen med tydelig politisk og administrativ forankring, sterke fagmiljøer og varige strukturer for tverrsektorielt samarbeid. På tvers av reformene peker litteraturen på behovet for å styrke lokal kapasitet, samordne og forenkle statlig styring, legge opp til mer realistiske tidsløp og utvikle virkemidler som i større grad treffer små og kapasitetssvake kommuner.

Som en del av vårt oppdrag har vi gjennomført en litteraturgjennomgang av erfaringer med å implementere nye lovkrav i norske kommuner. Vi har valgt å avgrense gjennomgangen til barrierer for å implementere de nye lovkravene, suksessfaktorer for å lykkes med implementeringen og anbefalinger. Litteraturgjennomgangen er i all hovedsak også avgrenset til studier innenfor velferdsområdet, og trekker på erfaringer fra studier og evalueringsrapporter innenfor temaene barnevernsreformen, endringer i velferdstjenestelovene, rammeplan for barnehage, krisesenterloven, samhandlingsreformen, Leve hele livet, Program for folkehelsearbeid i kommunene, FORKOMMUNE og forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner.

3.1 Overordnet om generalistkommuneprinsippet

Litteraturen om implementering av reformer og lovkrav i norske kommuner viser et tydelig mønster på tvers av temaer som oppvekst, velferd, vold og helse. Det norske kommunesystemet er organisert etter generalistkommuneprinsippet. Det vil si at alle kommuner, uavhengig av størrelse og lokalisering, i utgangspunktet har ansvar for de samme lovpålagte oppgavene og skal kunne tilby et bredt spekter av velferdstjenester til sine innbyggere (NOU 2023:9). Kartlegginger viser at dette innebærer en svært omfattende og sammensatt oppgaveportefølje, kombinert med et betydelig statlig styrings- og reformtrykk (Menon Economics 2022; DFØ 2024).

På tvers av reformer viser evalueringene at kommunene i hovedsak deler de statlige målene om forebygging, samordning, kvalitet og likeverdige tjenester, men at det er krevende å omsette ambisjonene til praksis, særlig i små og mindre sentrale kommuner (Menon Economics 2022; NOU 2023:9; DFØ 2024).

3.2 Barrierer for implementering

Et grunnleggende bakteppe er kombinasjonen av generalistkommuneprinsippet, en svært bred og kompleks oppgaveportefølje og sterk statlig detaljstyring. *Ståa i norske kommuner* viser at kommunene med stor sannsynlighet skal oppfylle flere tusen lovkrav (Menon Economics 2022). Samtidig viser DFØs områdegjennomgang at statlig styring gjennom lover, forskrifter, tilsyn, øremerkede tilskudd og nasjonale satsinger er blitt mer detaljert siden 2015, og at dette begrenser kommunenes mulighet til å prioritere på tvers og utnytte generalistkommunens potensial til helhetlig tjenesteyting (DFØ, 2024). Nye reformer og krav kommer ofte på toppen av eksisterende oppgaver uten tilsvarende økning i kapasitet, kompetanse eller lokalt handlingsrom, noe som gir et krevende utgangspunkt for implementering (NOU 2023:9).

På dette bakteppet trer tydelige kapasitets- og kompetanseforskjeller fram som en sentral barriere. Evalueringene av barnevernsreformen, rammeplanen for barnehagen, Program for folkehelsearbeid, FORKOMMUNE og forsøksordningen viser at større, mer sentrale og ressurssterke kommuner har bedre forutsetninger for å tolke og følge opp nye krav, delta i utviklings- og forskningsprosjekter og bygge kunnskapsbasert praksis. Små kommuner har ofte svakere fagmiljøer, mindre administrativ kapasitet og høyere terskler for å ta i bruk virkemidler som krever prosjektkompetanse, samarbeid med forskningsmiljøer og omfattende rapportering (Menon Economics 2023; Homme, Danielsen & Ludvigsen 2020; Melby & Grut 2020; Gotaas mfl. 2022; Menon Economics 2018; Rambøll 2019).

Flere evalueringer peker også på et tydelig gap mellom respons på lovendringer og endringer i praksis for brukerne. Evalueringen av endringene i velferdstjenestelovene viser at lovendringene er relativt godt kjent, og at kommunene har etablert samarbeidsrutiner og avtaler. Likevel rapporterer familier med sammensatte behov at de i begrenset grad opplever endringer i møte med tjenesteapparatet, og at ordningen med barnekoordinator ofte framstår som uklart definert og svakt forankret (Tøssebro mfl. 2023; Tøssebro mfl. 2025). Tilsvarende ser man i evalueringen av krisesenterloven at kommunene i hovedsak oppfyller lovens minimumskrav gjennom å knytte seg til et krisesenter, men i mindre grad tar et helhetlig ansvar for tilbudet til alle voldsutsatte, og at det er store variasjoner i internkontroll, samarbeid med andre tjenester og oppfølging etter opphold (Bakketeig mfl. 2014). Nye lovkrav og formelle strukturer gir med andre ord ikke automatisk ny praksis.

Et annet gjennomgående trekk er det som beskrives som lagvis reformering og reformtrøtthet. Samhandlingsreformen, Leve hele livet og Program for folkehelsearbeid i kommunene kommer i tillegg til andre løpende reformer og omstillinger. Evalueringen av Leve hele livet viser at kommunene er positive til reformens mål, men opplever dem som vage og vanskelig å oversette til konkrete prioriteringer, og at reformarbeidet vanskelig lar seg skille fra annet utviklingsarbeid, særlig når pandemien samtidig bandt opp kapasitet (Zeiner mfl. 2024). EVASAM-evalueringen av samhandlingsreformen beskriver hvordan nye økonomiske insentiver og ansvar endrer prioriteringer og organisering, men også skaper mer komplekse pasientforløp og koordineringsutfordringer (EVASAM-styringsgruppen 2016). Når nye satsinger legges på toppen av eksisterende krav uten at noe tas bort, øker kompleksiteten i styringen og risikoen for fragmentering og tretthet lokalt.

Til sist framstår tverrsektorielt samarbeid som både nødvendig og krevende. Lovpålagte samarbeidsplikter iblant annet velferdstjenestelovene, krisesenterloven, barnevernsreformen og samhandlingsreformen er viktige, men evalueringene viser at samarbeid i praksis ofte hemmes av profesjonelle siloer, manglende tid og ressurser til relasjonsbygging, og fravær av varige strukturer og systemer for informasjonsdeling (Bakketeig mfl., 2014; EVASAM-styringsgruppen, 2016; Tøssebro mfl., 2023; Menon Economics, 2023). Resultatet er at samarbeid blir personavhengig og sårbart, og at brukerne ikke nødvendigvis opplever helhetlige og koordinerte tjenester, selv om intensjonene er tydelige.

3.3 Suksessfaktorer for vellykket gjennomføring

På tvers av sektorene peker litteraturen også på en del felles kjennetegn ved kommuner som lykkes relativt godt med å omsette nye lovkrav og reformer til praksis. For det første framheves betydningen av tydelig politisk og administrativ forankring. Der nye satsinger er klart prioriterte, og ansvarslinjer, forventninger og rom for omprioritering av ressurser er tydelig definert, ser implementeringen ut til å gå mer planmessig og helhetlig (EVASAM-styringsgruppen 2016; Menon Economics 2023; Zeiner mfl. 2024).

For det andre peker flere evalueringer på betydningen av sterk faglig kapasitet og dedikerte ressurser (ildsjeler) på kommunenivå. Evalueringen av rammeplanen for barnehagen viser at kommunenes barnehagefaglige kapasitet, antall årsverk og kompetansenivå er nøkkelfaktorer for hvor systematisk implementeringen gjennomføres, og for hvor mye støtte barnehagene får (Homme, Danielsen & Ludvigsen 2020; Homme, Danielsen & Ludvigsen 2023). Tilsvarende viser evalueringene av barnevernsreformen og folkehelseprogrammet at dedikerte fagstillinger og miljøer gjør det lettere både å tolke krav, bygge planer og følge opp tiltak på tvers av tjenester (Menon Economics 2023; Melby & Grut 2020; Gotaas mfl. 2022).

En tredje suksessfaktor er etablering av varige samarbeidsarenaer og relasjoner, snarere enn prosjektbaserte konstallasjoner. Evalueringen av krisesenterloven peker på at kommuner med tydelige strukturer for samarbeid med Nav, helse og bolig i større grad klarer å gi helhetlige tilbud til voldsutsatte (Bakketeig mfl. 2014). I samhandlingsreformen og folkehelseprogrammet ser man at kommuner som har bygget opp faste tverrfaglige møteplasser og koordinerende enheter, står sterkere i arbeidet med samordning og forebygging (EVASAM-styringsgruppen 2016; Gotaas mfl. 2022).

Videre framheves bruk av data og systematisk oppfølging som viktig. Kommuner som aktivt bruker statistikk, evalueringer og tilbakemeldinger fra brukere til å justere organisering og tiltak, har bedre forutsetninger for å redusere gapet mellom intensjoner og praksis. Dette gjelder både i barnevernsreformen, folkehelseprogrammet og Leve hele livet, der læring underveis og justering av kurs vektlegges (Menon Economics 2023; Melby & Grut 2020; Zeiner mfl. 2024).

Til slutt peker flere evalueringer på betydningen av å oversette nasjonale reformer til lokal kontekst og integrere reformarbeid i eksisterende prosesser. Kommuner som i mindre grad etablerer isolerte prosjektstrukturer, og i større grad bruker reformene til å videreutvikle pågående arbeid, ser ut til å lykkes bedre og å redusere opplevd reformtrøtthet (EVASAM-styringsgruppen 2016; Zeiner mfl. 2024; Gotaas mfl. 2022).

3.4 Anbefalinger som kan utledes av litteraturen

Selv om de enkelte evalueringene har ulike formål og avgrensninger, peker de samlet på noen klare retninger for videre utvikling av implementering av lovkrav i kommunesektoren. For det første peker litteraturen mot behovet for å styrke lokal kapasitet og kompetanse, særlig i små kommuner. Dette kan innebære mer målrettede støtteordninger til kommuner med svake fagmiljøer og begrenset administrativ kapasitet, styrking av regionale fagmiljøer og interkommunale løsninger, og en mer systematisk vurdering av hvilke oppgaver det er realistisk at små kommuner kan ivareta alene innenfor generalistkommunesystemet (Menon Economics 2018; Menon Economics 2022; Rambøll 2019).

For det andre framstår mer samordnet og mindre fragmentert statlig styring som en viktig forutsetning for gjennomføringskraft lokalt. DFØs områdegjennomgang og flere av evalueringsstudiene peker på behovet for bedre koordinering av tilskudd, satsinger og tilsyn på tvers av sektorer, og for å flytte noe vekt fra detaljert aktivitets- og prosessstyring til mål- og resultatstyring, særlig i kommuner som har

dokumentert kompetanse og gode systemer (DFØ 2024; EVASAM-styringsgruppen 2016; Zeiner mfl. 2024). Når nye krav innføres, bør det samtidig vurderes hvilke eksisterende krav som kan forenkles eller avvikles, for å unngå stadig lagvis påbygging.

En tredje anbefaling er å utforme reformer med mer realistiske tidsløp og et sterkere fokus på praksis og brukerperspektiv. Evalueringene viser at store ambisjoner ofte ikke lar seg realisere innen relativt korte reformperioder, og at mange evalueringer fanger tidlige prosesser heller enn faktiske effekter for brukerne (Menon Economics 2023; Tøssebro mfl. 2025; Zeiner mfl. 2024). Lange implementeringshorisonter, følgeevalueringer som gir rom for læring og justering underveis, og systematisk innhenting av erfaringer fra de som mottar tjenestene kan bidra til å redusere gapet mellom formelle strukturer og reell tjenestekvalitet.

Til sist peker litteraturen på behovet for virkemidler som i større grad også treffer små og kapasitets- svake kommuner. Forenklete søknads- og rapporteringskrav i innovasjons- og utviklingsprogrammer, bedre tilrettelegging for interkommunal deltakelse og regionale partnerskap, og tilgang til standardiserte verktøy som maler, veiledere og indikatorpakker vil kunne senke terskelen for deltakelse og læring (Melby & Grut 2020; Gotaas mfl. 2022; Menon Economics 2018; Rambøll 2019).

Samlet sett viser litteraturen at implementering av nye lovkrav i norske kommuner må forstås i lys av generalistkommuneprinsippet og et allerede svært omfattende og detaljstyrt oppgaveansvar. Skal systemet være bærekraftig, peker forskningen på behovet for å kombinere tydelige nasjonale rettighetskrav med styrket lokal kapasitet, mer samordnet statlig styring og virkemidler som ikke forsterker, men demper forskjeller mellom kommuner.

4 Statsforvalternes erfaringer og vurderinger av CRPD-arbeidet i kommunen

Intervjuer med representanter fra statsforvaltere indikerer at kunnskapen om CRPD fortsatt er lav i de fleste kommuner, og at CRPD i begrenset grad er forankret i plandokumenter og praktisk tjenesteutvikling, selv om noen kommuner og embeter har kommet et godt stykke lenger enn andre. Statsforvalterne beskriver seg selv som viktige pådrivere gjennom veiledning, opplæring og planinnspill, men peker på at arbeidet er ressurskrevende, ujevnt organisert og avhengig av prosjektmidler. Vi gjennomførte først intervjuer i 2024. Oppfølgingsintervjuene i 2025 viser en viss positiv utvikling i form av økt bevissthet, mer planforankring og noe sterkere ledelsesforankring. Videreføring av Bufdir-prosjektet, innlemming av CRPD i det ordinære tildelingsbrevet til statsforvalterne vurderes som sentralt for videre utvikling både internt hos embetene og hos kommunene.

4.1 Statsforvalteres rolle i arbeidet med CRPD

Kultur- og likestillingsdepartementet tildelte midler til Bufdir i forbindelse med et prosjektarbeid med CRPD i regi av statsforvalterne som varer fra 2023 til 2025.¹⁵ Prosjektarbeidet bidrar inn i samordning og gjennomføring av politikken for likestilling av personer med nedsatt funksjonsevne og arbeidet med CRPD i kommunene.¹⁶

Målet med prosjektet er at alle kommuner skal ha fått kompetanse om CRPD innen 2025. Det er statsforvalterne som i all hovedsak skal gjennomføre opplæringen. I tildelingsbrevet til statsforvalterne har alle statsforvalterne fått i oppdrag å arbeide for at CRPD skal legges til grunn i alt arbeid som berører personer med nedsatt funksjonsevne, gjennom sin samordnings- og veiledningsfunksjon overfor kommunene. I tildelingsbrevet står det at statsforvalterne i samarbeid med Bufdir skal:¹⁷

- Bygge opp kunnskap om CRPD internt
- Gi kommunene opplæring i CRPD og hvordan konvensjonen kan gjennomføres lokalt ved hjelp av opplæringsmateriell utarbeidet av Bufdir (på Bufdir.no)
- Integrere CRPD i den generelle dialogen med kommunene, innenfor alle sektorer
- Veilede kommunene i hvordan de kan jobbe for å realisere CRPD i sin generelle virksomhet innenfor ulike sektorer gjennom tilbakemeldinger og vedtak, samt i det kommunale planverket

For å få innsikt i måten kommunene og statsforvalter arbeider med og forstår CRPD i Norge, har det vært sentralt å snakke med statsforvalterne. Vi har intervjuet representanter fra ni av ti statsforvaltere. Representantene vi har intervjuet har vært relevante personer som er involvert i arbeidet med CRPD i hvert enkelt embete. I intervju med statsforvalterne har vi innledningsvis stilt ganske åpne spørsmål, noe som gjør at statsforvalter selv har fått mulighet til å trekke frem momenter de selv mener er

¹⁵ Fire av statsforvalterne har også vært med i et pilotprosjekt for å øke kunnskapen om konvensjonen i perioden 2019–2022.

¹⁶ [Tildelingsbrev til Bufdir fra KUD 2021](#):

¹⁷ [Tildelingsbrev til statsforvalteren i Møre og Romsdal 2023](#)

sentrale. Vi har også stilt en del konkrete spørsmål for å fange opp eventuelle variasjoner mellom statsforvaltere og kommunene i tilhørende embete.

Undersøkelser tyder på at grad av kunnskap og kompetanse om CRPD varierer hos statsforvaltere og i kommuner (se for eksempel Likestillingssenteret mfl., 2018 og NIM, 2021). Det er derfor behov for kunnskap om hvorvidt, og hvordan, det arbeides med kompetanseheving om CRPD i kommunene. Statsforvalterne har en viktig rolle i kommunens implementering av CRPD gjennom kompetansehevende tiltak og veiledning.

4.2 Kommunene har lav kunnskap om CRPD

Kunnskap om CRPD er nødvendig for at kommunene skal kunne implementere konvensjonen i eget arbeid. Behovet for kunnskap strekker seg fra kommunenes kjennskap og kompetanse om CRPD, til kunnskap om hvordan iverksette gjennomføring av CRPD i praksis.

I intervju fra 2024 oppgir flertallet av statsforvalterne at kunnskapen om CRPD i kommunene generelt er lav.¹⁸ Ifølge flere av statsforvalterne medfører den lave kunnskapen om CRPD at kommunene i liten grad jobber med konvensjonen. CRPD er sjelden forankret i kommunens planstrategi, samfunnsplan eller temaplaner. Noen statsforvaltere oppgir at kommunene likevel jobber med universell utforming og med tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne uten tilstrekkelig bevissthet rundt CRPD. Dette indikerer at flere kommuner allerede jobber med tematikk som konvensjonen dekker, uten at det er koblet direkte til CRPD. Ett år senere, i 2025 oppgir flere statsforvaltere at enkelte har fått mer kunnskap, og det er noen flere kommuner enn tidligere som har forankret CRPD inn i planstrategier, i kommuneplanens samfunnsdel og ulike temaplaner.

En av bekymringene til FN-komiteen for funksjonshemmedes rettigheter er knyttet til kommunal ulikhet i tjenestetilbudet for personer med nedsatt funksjonsevne. Til tross for at statsforvalter oppgir at det er flere kommuner med lav kjennskap til CRPD, oppgir de også at det er store variasjoner i kunnskapsnivå mellom kommuner, noe som kan indikere ulikhet i tjenestetilbudet.

Statsforvalterne viser til noen få kommuner som har kommet lengre i arbeidet. Disse kommunene innlemmer CRPD i konseptutredninger, folkehelseplaner, temaplaner og samfunnsplaner, og inkluderer CRPD i møter og informasjonsarbeid rettet mot politikere og ledelse. Noen kommuner søker opplæring og ressurser for bedre implementering, mens andre allerede har søkt om midler for å bli foregangskommuner og etablere brukerråd. Eksempler inkluderer kommuner som har fått midler til å etablere nettverk for å forbedre levekår for personer med nedsatt funksjonsevne og som har forankret CRPD på ledernivå med kontinuerlig holdningsarbeid og digital informasjon på kommunens nettside. En statsforvalter henviser også til at flere store kommuner reflekterer over CRPD og skaper fagmiljøer for å drive arbeidet fremover, i tett samarbeid med kommunale råd og gjennom konkrete tiltak som tilrettelagte boliger og aktivitetstilbud.

Statsforvalterne gir uttrykk for at kommunens kunnskap om CRPD i hovedsak er konsentrert blant enkelte personer som jobber direkte med personer med nedsatte funksjonsevne. Eksisterende kunnskap om CRPD har i liten grad kommet fra ledere i kommunen eller sentrale plandokumenter. Som følge av dette påpeker flere statsforvaltere at enkelte tjenesteområder har mindre kunnskap om CRPD enn andre. Her trekker flere statsforvaltere frem helse som et tjenesteområde hvor det er kunnskap om

¹⁸ Syv av ni statsforvaltere indikerer at kunnskapen er generelt lav blant kommunene. Én av ni statsforvaltere hadde ikke vært i kontakt med kommunene på daværende tidspunkt og hadde dermed ikke innsikt i kunnskapsnivået hos kommunene i sitt embete. Én av ni statsforvaltere påpeker at mange kommuner har kommet et godt stykke på vei, og at de har kommet lenger enn statsforvalter. Syv av ni statsforvaltere indikerer stor variasjon i kunnskapsnivået mellom ulike kommuner eller grupper.

CRPD, noe som de mener kan ha sammenheng med at de som jobber innenfor helse i større grad jobber direkte med mennesker med nedsatt funksjonsevne. En annen forklaring kan være at CRPD forstås som et helsetema i kommunen. Per i dag ser det altså ut til at tjenestetilbudet i kommunen knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne i stor grad avhenger av kunnskapen hos enkeltindivider i kommunen.

Statsforvalter gir uttrykk for at kommunens barrierer knyttet til å implementere CRPD i hovedsak dreier seg om manglende ressurser og prioritering. De fleste statsforvalterne peker på at kommunene opplever mangel på ressurser til å gjennomføre alle sine lovpålagte oppgaver. Dette innebærer at kommunen må prioritere. Flere statsforvaltere gir uttrykk for at kommunene sliter med å finne tid til å prioritere arbeidet med CRPD. Noen statsforvaltere trekker frem at kommuner forventer at arbeidet med CRPD vil koste mye for kommunen i form av ressurser, noe det allerede er knapphet på.

Arbeidet med CRPD i kommunene er organisert gjennom en kontaktperson som har fått ansvar for å koordinere dette arbeidet i sin kommune. Bruk av kontaktpersoner har vært på oppfordring fra statsforvalterne i forbindelse med prosjektet for Bufdir, omtalt nærmere i Tekstboks 2-1. Flere av statsforvalterne problematiserer at kontaktpersoner for CRPD som har blitt valgt av kommunen er organisert for lavt i organisasjonen, da dette gjør forankring av arbeidet mer krevende. Dette er til tross for at flere av statsforvalterne oppfordret til at CRPD-kontaktpersonen burde være på ledelsesnivå for å muliggjøre forankringsarbeidet i kommunen. En av statsforvalterne har valgt å ikke etablere CRPD-kontaktpersoner fordi de mener at et slikt tiltak er sårbart. Denne statsforvalteren har valgt å heller bruker riggen som kommunene allerede har ved å henvende seg til kommunedirektører, koordinatorene av de kommunale rådene og til de kommunale planleggerne.

4.3 Kjennetegn på kommunene som lykkes

For å lykkes med å implementere CRPD i hele kommunen, peker statsforvaltere på at CRPD må forankres i ledelsen og i sentrale dokumenter. Når kommunedirektøren eller tjenesteledere får kunnskap om CRPD og hvordan kommunen skal arbeide med konvensjonen, kan dette videreformidles i organisasjonen, blant annet gjennom ledermøter og planprosesser. Statsforvaltere påpeker videre at forståelse av CRPD og generelt holdningsarbeid knyttet til CRPD er helt essensielt for at CRPD implementeres på alle nivå og områder i kommunen.

Denne vektleggingen av CRPD som et spørsmål om ledelse og holdninger samsvarer både med funn fra Bufdirs pilotprosjekt (se Tekstboks 2-1.) og med tidligere forskning. Litteraturen peker blant annet på holdninger som en sentral barriere for implementering av CRPD. Både NOU 2016:17 På lik linje og NOU 2023:13 På høy tid viser til at vedvarende medisinske og omsorgsorienterte forståelser blant beslutningstakere og tjenesteytere bidrar til at overgangen til en rettighets- og likestillingsbasert tilnærming går sakte, selv der formelle krav og strukturer er etablert.

Tekstboks 4-1 Tre sentrale suksesskriterier identifisert i pilotprosjektet til Bufdir. Kilde: intervju med statsforvalter

I forbindelse med pilotprosjektet til Bufdir, var det en av statsforvalterne som identifiserte tre suksesskriterier i arbeidet med CRPD i kommunen:

1. Politisk og administrativ ledelse må ta eierskap, ha aksept og forståelse, samt ta aktivt standpunkt til endring.
2. Det må sikres tilstrekkelig kunnskap om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjons-
evne og deres behov.
3. Positiv innstilling til CRPD blant de ansatte og at de er organisert for å jobbe med CRPD.

For å unngå at det kun er noen få eller ingen tjenesteområder som har kunnskap om CRPD, er det også noen statsforvaltere som trekker frem samhandling som en suksessfaktor for implementering av CRPD. Her er det enkelte statsforvaltere som påpeker at store kommuner kan ha større vanskeligheter med samhandling på grunn av silotekning mellom avdelinger og mer omfattende behov for koordinering. Andre statsforvaltere påpeker at små kommuner gjerne har mindre ressurser, noe som medfører at de behøver mer støtte fra statsforvalter i sitt arbeid. Dersom dette er tilfelle, bør statsforvalter være bevisst på forskjeller som knytter seg til kommunestørrelse i sitt veilednings- og opplæringsarbeid mot kommunene i sitt embete.

Statsforvalterne trakk også frem en del andre momenter som er sentralt for at kommuner skal lykkes med implementering av CRPD. Bruk av kommunale råd nevnes av flere statsforvaltere som en suksessfaktor. En annen suksessfaktor som trekkes frem er enkelte pådrivere (ildsjeler) i kommunen som sørger for at det er fokus på CRPD og at det jobbes for å få CRPD ned i plandokumenter. En statsforvalter trekker frem at det er sentralt å få CRPD inn i saksbehandlingen. Dersom saksbehandlere har kunnskap om CRPD, kan de påvirke en rekke områder slik som bolig, skole og barnehage. En annen representant for et statsforvalterembete påpeker at kommunens forståelse av at CRPD er en forpliktelse er viktig, altså at kommunen oppfatter CRPD som en «må»-bestemmelse fremfor en «bør». Tekstboksen under viser eksempel på en kommune som lykkes med implementering av CRPD, som er trukket fram av statsforvalter.

Tekstboks 4-2 Kommune som lykkes med implementering av CRPD. Kilde: Intervju med en av statsforvalterne, og Handlingsplan for oppfølging av CRPD¹⁹ fra Framsikt i Bodø kommune

Kommunen har fått forankret CRPD både politisk og administrativt. Bystyret vedtok et forslag til handlingsplan for oppfølging av CRPD i Bodø kommune i 2024, som er resultatet av tverrfaglig samarbeid siden 2019. Bystyrets plan fokuserer på å gjøre Bodø til et samfunn for alle, men det erkjennes at ikke alle målsetninger kan nås innen de første fire årene. Administrasjonsavdelingen skal årlig rapportere til Rådet for personer med funksjonsnedsettelse om CRPD-status. Handlingsplanens tiltak skal vurderes i årlige budsjettprosesser og vil bli rullert hvert fjerde år sammen med kommuneplanens samfunnsdel. Statsforvalteren fremhever Bodø som et eksempel til etterfølgelse, med bredt engasjement og lederskap som driver prosessen.

Noen av statsforvalterne påpeker at manglende kunnskap om CRPD i kommunene kan ha sammenheng med at statsforvalter og nasjonale myndigheter ikke har jobbet aktivt med denne tematikken selv. Informasjon gjennom god veiledning og opplæring fra statsforvalter som øker kommunens oppmerk-

¹⁹ [Handlingsplan for oppfølging av CRPD](#) fra Framsikt i Bodø kommune

somhet omkring CRPD oppleves som sentralt for å iverksette arbeidet med konvensjonen i kommunen. Noen statsforvaltere påpeker at inkorporering av konvensjonen i norsk lov kan få betydning for prioriteringen av arbeidet med CRPD både i kommunen og hos statsforvalter og andre nasjonale myndigheter.

4.4 Statsforvaltere: lite brukt, men stort potensiale

Statsforvalterne skal bistå kommunene med veiledning og kompetanseheving om CRPD. Det er sentralt at statsforvalterens egne ansatte har nødvendig kunnskap om CRPD i deres arbeid ut mot kommunene.

Flere statsforvaltere er i startfasen av arbeidet med CRPD

Statsforvalterne deltar som nevnt i et prosjekt i perioden 2023 til 2025 med Bufdir som omhandler implementering av CRPD i alle kommuner. Fire av statsforvalterne har vært med i et pilotprosjekt for å øke kunnskapen om konvensjonen i perioden 2020–2022. Oppdraget og piloten fra Bufdir har vært viktig for å sette i gang arbeidet med CRPD internt hos statsforvalter. Flere statsforvaltere oppgir at de har begynt å arbeide aktivt med CRPD først etter tildeling av oppdraget/piloten fra Bufdir, til tross for at statsforvalter har vært forpliktet til konvensjonen i en lengre tidsperiode etter ratifiseringen i 2013²⁰. Inntrykket er at statsforvalter i stor grad jobber med de oppdragene de får konkrete midler til. Dermed har statsforvalters kjennskap til CRPD vært betydelig lavere før oppdraget/piloten, og statsforvalter har i liten grad jobbet direkte med CRPD ut mot kommunene. Noen statsforvaltere påpeker at prioritering av arbeidet med CRPD fra ledelsen påvirker hvor langt statsforvalterne har kommet i arbeidet.

Det er varierende hvor langt statsforvalterne har kommet i sitt arbeid med CRPD. Flere statsforvaltere har nylig startet arbeidet med CRPD etter å ha mottatt oppdragsbrev, og er fortsatt i planleggingsfasen. Noen har opplevd en forsinket start og er fortsatt i en tidlig fase av implementeringen, hvor de har hatt begrenset kontakt med kommunene. Andre er godt i gang med sitt arbeid internt og ut mot kommunene. Intervju med representanter for statsforvaltere indikerer at pilotembeter ikke nødvendigvis har kommet lenger i arbeidet med CRPD. Både pilotembeter og ikke-pilotembeter har hatt varierende fremdrift i arbeidet med CRPD, og selv om samarbeid og erfaringsutveksling har vært til hjelp for noen, viser det seg tydelig at implementeringen er en tidkrevende prosess. Dette kan ha sammenheng med at det har vært krevende å lage opplærings- og veiledningsmateriale som kan brukes internt, men også ut mot kommunene.

Statsforvalterne har valgt å organisere arbeidet med CRPD ulikt. De fleste statsforvalterne har en person som har ansvar for å koordinere arbeidet med CRPD. Disse er plassert ulikt i organisasjonene og noen bruker rundt 20–30 prosent av deres stilling til dette arbeidet. Flere statsforvaltere oppgir at de opprettet en arbeidsgruppe på tvers av avdelinger for å håndtere CRPD-relaterte oppgaver som følge av oppdraget fra Bufdir i 2023. Noen bruker arbeidsgruppene til sporadisk dialog mens andre statsforvaltere har faste månedlige møter. Det er noen avdelinger som ofte er med i disse arbeidsgruppene, og særlig helse, juridisk/vergemål, plan og oppvekst går igjen. Det er utfordringer knyttet til å få alle fagavdelinger med, men det jobbes med å integrere CRPD i relevante møtepunkter og avdelingens arbeid. De fleste statsforvalterne oppgir å ha gitt ansatte informasjon om CRPD på avdelingsmøter, årlige konferanser og/eller gjennom intranett. Blant noen statsforvaltere har samtlige gjennomgått en intern opplæring om CRPD. Andre statsforvaltere har delegert ansvaret for opplæring til hver enkelt avdelingsdirektør slik at de ansatte kan få opplæring når de er klar for det og når de har reflektert over hva CRPD betyr i deres arbeidshverdag. At kunnskap om CRPD er spredt ut blant de ulike avdelingene

²⁰ [Veiledning til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne \(CRPD\)](#)

hos statsforvalter, har trolig betydning for at kunnskapen lettere skal nå de ulike avdelingene også i kommunene. Tekstboksen under viser eksempler på hvordan ulike statsforvaltere har valgt å gå frem i sin opplæring av og sitt arbeid med CRPD internt.

Tekstboks 4-3 Eksempler på hvordan ulike statsforvaltere har valgt å gå frem i sin opplæring av og sitt arbeid med CRPD internt

Statsforvalter A: Har brukt 2024 på intern opplæring, og holder på med kursing og kompetanseheving av de ansatte. Har satt opp en toårig prosjektplan som er godkjent av embetsledelsen. Statsforvalter har bevissthet rundt at CRPD berører alle områdene de jobber mot, og det tas nå en runde internt med avdelingsdirektører og ledere for å sikre forankring blant ledelsen. Statsforvalter har ansvarliggjort hver enkelt avdelingsdirektør, slik at de har ansvar for å finne ut av hvordan deres seksjon skal arbeide med CRPD. Dette oppleves som en bedre løsning enn å ha en prosjektgruppe med få personer med ansvar for å implementere arbeid med CRPD i hele organisasjonen.

Statsforvalter B: Har en egen arbeidsgruppe og partnerskapsavtale med Ligestillingssenteret KUN når det gjelder kompetanseheving internt, og det er gjennomført noen webinarer. Første runde med opplæring har vært med noen utvalgte grupper, med fokus på hensyn til CRPD i saksbehandling. Planen er at informasjon om CRPD skal tas opp i seksjonsmøter. Det er tenkt at alle skal få kompetanseheving, for å sikre forståelsen av at dette angår oss alle.

Statsforvalter opplever selv å ha en stor betydning for kommunens arbeid med CRPD

Til tross for at flere statsforvaltere er i planleggingsfasen i arbeidet med CRPD, viser statsforvalterne en enhetlig tilnærming hvor de aktivt veileder, støtter og koordinerer implementeringen av CRPD, samtidig som de vektlegger viktigheten av å gjøre informasjonen forståelig og praktisk anvendbar for kommunene.

Statsforvalterne uttrykker generelt at deres arbeid har stor betydning for kommunenes arbeid med CRPD. Mange statsforvaltere påpeker at deres arbeid har økt kommunenes kunnskap om CRPD gjennom opplæring og informasjonsdeling som er koordinert via CRPD-kontaktpersonene²¹. Gjennom å være en ressurs og ved å svare på spørsmål fra kommunene, blir det enklere for kommunene å ta ansvar for CRPD. I tillegg bidrar organisering av møter, workshops og webinarer til erfaringsutveksling, noe som hjelper kommunene å lære fra hverandre og å dele løsninger. Statsforvalterne opplever at deres støttende rolle bidrar til at arbeidet med CRPD føles mindre overveldende for kommunene.

Noen statsforvaltere påpeker at de har vært opptatt av å sikre at kommunene tar ansvar, men at de også settes i stand til å implementere CRPD. En måte å gjøre dette på har vært å lage maler og skisser for kommunale planer som inkluderer CRPD, samt ved å dele erfaringer og ved å videreformidle ressurser og opplæringsmateriell fra Bufdir til kommunene. Statsforvalterens veiledende arbeid og tilbakemeldinger gjennom høringsprosesser øker oppmerksomheten rundt CRPD i kommunen. Noen statsforvaltere påpeker at de også påvirker kommunens arbeid med CRPD gjennom sin saksbehandling. Et eksempel er hensyn til CRPD ved behandling av klagesaker. En av statsforvalterne påpeker at en viktig del av deres arbeid mot kommunene er å synliggjøre samfunnsnytt og økonomiske fordeler ved å følge CRPD. Tekstboksen under viser til eksempler på hvordan ulike statsforvaltere har valgt å arbeide med CRPD ut mot kommunene.

²¹ Som del av prosjektet med Bufdir som omhandler implementering av CRPD i alle kommuner har statsforvaltere blant annet fått ansvar for å sikre en CRPD-kontaktperson i hver enkelt kommune. Samtlige statsforvaltere har etablert en egen CRPD-kontaktperson i de fleste kommuner i deres embete, med unntak av en.

Tekstboks 4-4 Eksempler på hvordan ulike statsforvaltere har valgt å arbeide med CRPD ut mot kommunene

Statsforvalter X. En statsforvalter peker på tre måter de jobber på ut mot kommunene:

- *Pådriverrolle ut mot kontaktpersoner:* Sender ut nyhetsbrev om hva som skjer på området, samt tips, råd og ideer knyttet til arbeidet med CRPD. Ett eksempel er en liste med kommuner som har implementert CRPD i sine styrende dokumenter, til inspirasjon slik at de selv kan få det inn i sin planstrategi. Hatt fysisk samling med kontaktpersonene der statsforvalter lånte inn rullestol, briller osv. Samlingen gikk ut på å teste hvor universelt tilrettelagt områdene rundt var. I tillegg var det et dialogspill der ulike problemstillinger ble diskutert. Ved neste samling vil statsforvalter også invitere leder for rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse slik at de får en møteplass og slik at de kobles sammen i kommunen.
- *Høringsinnspill til overordnede planer i kommunen:* Kommer med innspill på hvor det kan legges inn informasjon om CRPD i kommunale planer. Laget en mal for hvordan innspill kan gis til planstrategiene, der innspill fra mange fagområder er inkludert. Malen justeres og spisses til kommunen når det er hensiktsmessig.
- *Saksbehandling:* Saksbehandlere skal hensynta CRPD i behandlingen av saker. Har mye klagesaker, så dette oppleves særlig relevant.

Statsforvalter Y. En statsforvalter peker på workshop og nyhetsbrev som sentrale deler i deres arbeid ut mot kommunene:

- Workshop der de jobbet med å lage utkast for planer til arbeidet og ideer for å komme i gang. Har laget lang liste med mulige tiltak for planer i kommunen og legger til rette for erfaringsdeling. Skal ha en workshop til som følger opp dette arbeidet.
- Etablert et nyhetsbrev som skal ut to ganger hvert år med relevant informasjon, blant annet sortert ut fra Bufdir sitt opplæringsmaterieil.

Flere statsforvaltere nevner at de jobber systematisk og langsiktig, og at arbeidet begynner å vise resultater både internt og i kommunene. Det er sannsynlig at statsforvalter vil kunne ta en enda mer betydningsfull rolle i arbeidet med CRPD i kommunene når de selv har kommet lenger med intern implementering av CRPD i sitt daglige arbeid. Som de selv nevner, er dette likevel noe som kan ta tid.

4.5 Status i arbeidet med CRPD i 2025 fra statsforvalters perspektiv

I 2025 gjennomførte vi en ny runde med intervjuer med samtlige statsforvaltere, med unntak av én. Statsforvalterne gir et tydelig bilde av at arbeidet med CRPD har utviklet seg, men i svært ulik retning på tvers av embetene. Noen embeter har videreført og styrket innsatsen, blant annet ved å integrere CRPD i flere avdelinger, ta det inn i nyansattopplæring og systematisere dialogen med kommunene. Andre embeter har i mindre grad videreutviklet arbeidet det siste året. Dette gjelder særlig der ressursene er stramme eller der ledelsesforankringen fortsatt er begrenset. I enkelte embeter bæres mye av arbeidet fortsatt av én nøkkelperson eller en liten prosjektgruppe, noe som gjør strukturell forankring utfordrende. Felles for de fleste er likevel at bevisstheten om CRPD internt har økt siden 2024, selv om kapasiteten ikke nødvendigvis har gjort det.

Statsforvalterne gir uttrykk for at kommunene i samme periode har tatt noen skritt framover, men at utviklingen går langsomt. Sammenlignet med 2024 har kontaktpersonene fått mer kunnskap, og det er noen flere kommuner enn tidligere som har forankret CRPD inn i planstrategier, i kommuneplanens samfunnsdel og ulike temaplaner. Forankringen er langt fra bred, og selv om det hos enkelte er et

tosifret antall kommuner som har forankret CRPD i planverket, oppgir de fleste statsforvaltere at det gjelder et fåtall kommuner. CRPD er forankret på ulike måter, enten ved at det er formulert som prinsipper for inkludering, bekjempelse av utenforskap eller for likestilling. Noen nevner CRPD eksplisitt i forbindelse med inkludering, mangfold og universell utforming. Noen statsforvaltere oppgir at de har begrenset innsikt i status i arbeidet med CRPD i kommunene fordi de selv ikke har arbeidet aktivt ut mot kommunene det siste året. Funnene må derfor tolkes som statsforvalters observasjoner, og gir ikke nødvendigvis et representativt bilde.

I flere kommuner har kommuneledelsen fått mer informasjon og kunnskap om CRPD. Noen statsforvaltere peker på at flere i ledelsen kjenner til begrepet og har en viss forståelse. Det er fortsatt variasjoner i kunnskapen på tvers av kommuner, der noen er engasjerte, deltar på webinarer og jobber aktivt med planforankring og tverrfaglighet. I andre kommuner er kommuneledelsen mer passive eller helt fraværende og overlater CRPD-arbeidet til enkeltpersoner i helse og omsorg. Noen statsforvaltere beskriver kunnskapen som lav lenger ned i kommuneorganisasjonen. Dette skyldes blant annet at det ikke gis informasjon eller opplæring rettet mot tjenestenært personell.

Sammenlignet med 2024, viser statsforvalter til en positiv utvikling. Flere kommuner har CRPD inne i styringsdokumenter, og flere kommuneledelser oppleves nå å kjenne til konvensjonen og sitt ansvar, selv om dette i liten grad er omsatt til praktisk tjenesteutvikling. Mange kommuner står likevel fortsatt i startgropen når det gjelder å omsette CRPD til konkrete rutiner, vedtaksmaler og praktisk tjenesteutvikling. Dette henger sammen med at det tar tid å få forankring ut i hele organisasjonen. Tid og ressurser trekkes frem som barrierer. Likevel er noen av de viktigste suksesskriteriene på plass hos flere kommuner enn tidligere, nemlig ledelsesforankring og forankring i planverk.

Flertallet av statsforvalterne mener at videreføring av prosjektet med Bufdir, med tilhørende prosjektmidler i minst ett eller to år, vil være avgjørende for å opprettholde trykk og kapasitet som trengs i arbeidet med CRPD, både internt og ut mot kommunene. Statsforvaltere peker på at videre fremdrift etter at prosjektperioden er over i stor grad vil avhenge av at de får midler til dette arbeidet og at det blir en del av deres tildelingsbrev. Dersom dette ikke er tilfellet, påpeker flere at strukturer som er bygget opp i dag slik som arbeidsgrupper og ressurspersoner vil falle bort. Samtidig påpeker nærmest samtlige at regjeringens forslag om å inkorporere CRPD i menneskerettsloven vil ha betydning for arbeidet både internt i embetet og hos kommunene. Enkelte statsforvaltere uttrykker at Bufdir-prosjektet først og fremst har gitt dem tid og struktur til å komme i gang, mens en inkorporering oppfattes som det virkemiddelet som kan sikre varig prioritering og etterlevelse. En inkorporering forventes å gi større rettslig tyngde, sterkere kommunal forankring og tydeligere forventninger, noe som kan bidra til å løfte arbeidet betydelig dersom det følges opp med praktisk støtte, veiledning og kunnskapsressurser.

4.6 Vurdering av funn fra intervju med statsforvalter

Intervjuene med statsforvalter indikerer at arbeidet med CRPD både hos statsforvaltere og kommuner fortsatt befinner seg i en tidlig fase. Oppdraget og piloten fra Bufdir har vært helt sentral for å sette i gang dette arbeidet, og flere statsforvaltere oppgir at de først begynte å jobbe aktivt med CRPD etter tildeling av oppdraget. Samtidig beskrives CRPD-arbeidet i praksis som noe som er lagt «oppå» eksisterende oppgaver, siden midlene ikke ligger i det ordinære tildelingsbrevet. Manglende kapasitet, ulik intern organisering og fravær av varige midler gjør derfor at innsatsen varierer betydelig mellom embetene, noe som igjen påvirker kommunenes framdrift. Det er ikke gitt at det påbegynte arbeidet vil fortsette dersom Bufdir-prosjektet ikke videreføres. Statsforvalterne vurderer også at en eventuell inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil kunne styrke arbeidet, forutsatt at dette følges opp med praktisk støtte og ressurser.

På kommunesiden framstår det å være en tydelig utvikling siden 2024, men lav kunnskap, fragmentert forankring og svake strukturer gjør at implementeringen i liten grad når ut i tjenestene. Statsforvalter påpeker at kommuner som lykkes kjennetegnes av ledelsesforankring, tydelig prioritering og aktiv bruk av råd og samarbeidsarenaer, noe som bekrefter at implementering krever både organisatorisk eierskap og vedvarende oppmerksomhet.

Opplæring og veiledning fremheves som ett av de viktigste virkemidlene i arbeidet. Bufdirs opplæringsmateriell fungerer godt og brukes aktivt, men kommunene trenger ofte mer konkrete og praktiske eksempler samt mer målrettet støtte for å omsette opplæringen til rutiner og praksis. Flere statsforvaltere beskriver at de tar rollen med å forenkle, filtrere og oversette CRPD til håndterbare første steg for kommunene.

Helhetsbildet tyder på at dagens framgang først og fremst er et resultat av midlertidige prosjektmidler og individuell innsats, og at videre utvikling forutsetter sterkere strukturell forankring. På bakgrunn av at Bufdir-prosjektet har vært avgjørende for å etablere og strukturere arbeidet både internt hos statsforvalter og i kommunene, vurderer vi at prosjektet bør videreføres og at CRPD bør innlemmes i det ordinære tildelingsbrevet. Dette vil bidra til mer langsiktighet, forutsigbarhet og nødvendig kapasitet til å drive arbeidet framover, særlig i en periode der flere kommuner først nå har startet planforankringen. Nå når CRPD tas inn i menneskerettsloven forventes det at behovet for veiledning økes ytterligere. Se nærmere beskrivelse i anbefalingskapittelet 8.6.

5 Hovedområde 1: Kommunenes kjennskap til - og kompetanse om CRPD

Ledere i kommunene oppgir at de i hovedsak er kjent med CRPD, men kunnskapsnivået varierer mellom tjenesteområder, mellom kommuner og innad i organisasjonene. Spørreundersøkelsene til kommunedirektører, boligledere og skoleledere viser et gjennomgående mønster hvor mange kjenner til konvensjonen og har fått informasjon om den, men langt færre har fått opplæring. Dette kan tyde på at kunnskapen er mer overordnet og i mindre grad forankret i praksis. Det fremkommer også forskjeller mellom ulike tjenesteområder. Boligledere vurderer egen kunnskap som høyere enn både kommunedirektører og skoleledere. Skolelederne rapporterer på sin side lavere kjennskap enn de to andre gruppene. Samtidig er det likheter på tvers av undersøkelsene. Kunnskap om CRPD er ofte ujevnt fordelt, avhengig av enkeltpersoner og fagroller, og kompetansebyggingen fremstår i stor grad som sporadisk. Funnene samlet peker mot at kommunene har en viss kjennskap til og kompetanse for å arbeide med CRPD, men at kompetansen ikke er systematisert på tvers av tjenester og nivåer.

Kunnskap og kompetanse om CRPD er en grunnleggende forutsetning for at kommunene skal kunne oppfylle menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne i praksis. Kommunene er førstelinje i gjennomføringen av CRPD. Det er her innbyggerne møter skole, helse- og omsorgstjenester, boligtilbud, arbeid og aktivitetstilbud, og dermed også her de får sine rettigheter realisert eller ikke. Kommunen sin forståelse av CRPD har direkte betydning for hvordan kommunene utformer tjenester, prioriterer ressurser og vurderer hva som er mulige løsninger for å fremme likestilling og deltakelse. Samtidig viser tidligere kartlegginger at kunnskap og kompetanse om CRPD varierer betydelig mellom kommuner og mellom tjenesteområder, og at konvensjonen i mange tilfeller ikke er tydelig forankret i planverk, styringsdokumenter og daglig praksis. Dette gir risiko for ulikhet i tjenestetilbudet og for at rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne ikke ivaretas likt på tvers av landet.

Med dette som bakteppe, retter hovedområde 1 søkelyset mot kommunenes kjennskap til og kompetanse om CRPD. Kapittelet analyserer både i hvilken grad CRPD er kjent og hvordan kunnskapen er fordelt mellom ulike tjenesteområder og nivåer i kommunene. Hovedområde 1 danner et viktig utgangspunkt for de videre analysene av kommunenes arbeid med kompetanseheving (hovedområde 2) og gjennomføring av CRPD i praksis (hovedområde 3).

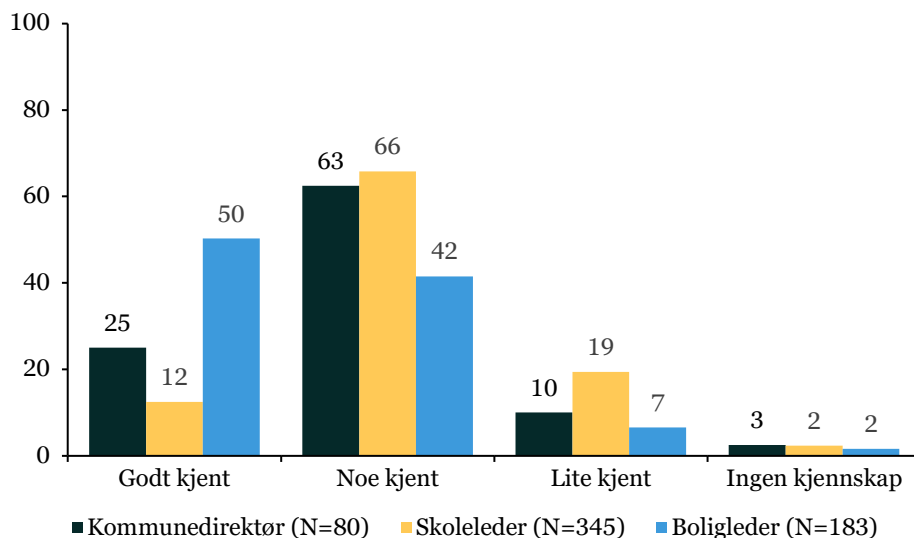
5.1 Ledere i kommunen har moderat kjennskap til CRPD

Samlede funn på tvers av de tre spørreundersøkelsene viser at ledere i kommunene oppgir å være noe kjent med CRPD. Kjennskap til CRPD varierer innad i kommunene. Boligledere²² rapporterer om høyere kunnskap enn kommunedirektører og skoleledere, se Figur 5-1. Blant boligledere svarer halvparten at de er godt kjent med CRPD. Flertallet av kommunedirektørene (63 prosent) oppgir derimot at de er noe kjent med CRPD, mens en fjerdedel oppgir at de er godt kjent med CRPD. Skoleledere rapporterer om lavere kjennskap enn både boligledere og kommunedirektører. 66 prosent av skolelederne oppgir å ha noe kjennskap til FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt

²² I rapporten bruker vi begrepet «boligledere» som en samlebetegnelse for respondentene. Dette inkluderer virksomhetsledere, enhetsledere, avdelingsledere, boligkoordinatorer og andre ledere eller nøkkelpersoner med ansvar for, eller oversikt over, boligsituasjonen for målgruppen.

funksjonsevne. Blant skoleleder er det flere som oppgir at de har lite kjennskap enn at de har god kjennskap, med en andel på henholdsvis 19 og 12 prosent.

Figur 5-1 Ulike kommunale ledere sin oppgitte kjennskap til CRPD, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører, skoleledere og boligledere.

Funn fra kommunedirektørundersøkelsen indikerer at kommunestørrelse kan ha betydning for kommunedirektørenes kjennskap til CRPD. I store kommuner er det flere som vurderer egen kunnskap som god, sammenlignet med små og mellomstore kommuner. En lignende tendens finnes i boliglederundersøkelsen, der ledere i store og mellomstore kommuner vurderer at de har bedre kjennskap til CRPD enn ledere i små kommuner. For skoleledere ser kommunestørrelse derimot ikke ut til å ha betydning. Kunnskapsnivået fremstår relativt likt på tvers av skoler i store, mellomstore og små kommuner.

5.2 Ledere i kommunen får informasjon om CRPD, men betydelig færre får opplæring

Informasjon om CRPD

De fleste ledere har fått informasjon om CRPD, som vi ser i Figur 5-2 av de mørke stolpene. En høyere andel svarer at de ikke har fått informasjon blant skoleledere enn kommunedirektør og boligledere (andelen som har oppgitt «nei»). Over en fjerdedel av skolelederne oppgir at de ikke har mottatt informasjon om CRPD. Blant kommunedirektørene og boliglederne er tilsvarende andelen henholdsvis 12 og 9 prosent (se Figur 5-2). Det er også en høyere andel skoleledere som oppgir at de ikke vet.

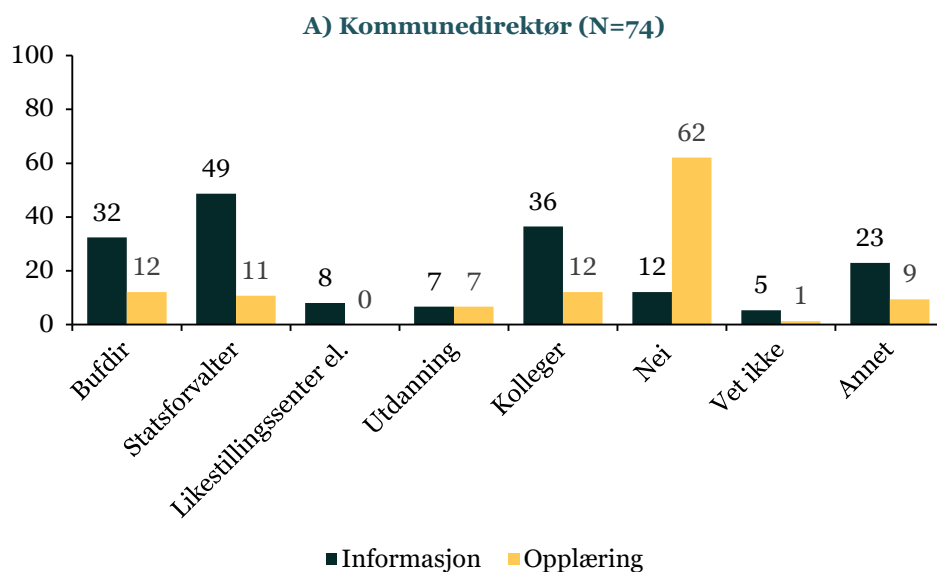
Ledere som har fått informasjon om CRPD har fått informasjon både internt og fra eksterne. Blant kommunedirektører og boligledere oppgir rundt halvparten å ha fått informasjon fra statsforvalter, mens rundt en tredjedel har fått informasjon fra Bufdir og en tredjedel har fått informasjon fra andre kollegaer internt i kommunen. Litt over 20 prosent av skolelederne svarer at de har fått informasjon fra skoleeier og/eller Utdanningsdirektoratet (Udir).

Det er rundt 20 prosent av boligledere og kommunedirektører som har spesifisert andre kilder til informasjon ved å svare «Annet». I åpne svar viser kommunedirektørene til et bredt og variert sett av kilder for informasjon om CRPD, alt fra selvstudier og fagartikler til dialog med råd for personer med

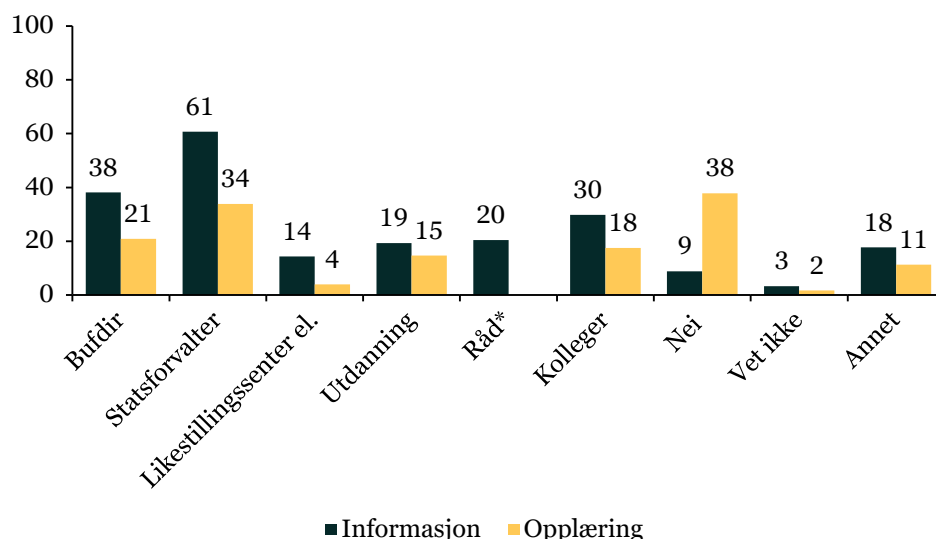
funksjonsnedsettelse og informasjon fra fagmiljøer og etater som KS. Boligledere forteller også at de har innhentet informasjon selv, men også gjennom kurs, CRPD-nettverk som kommunene deres har vært en del av, og flere forteller også at de har fått informasjon gjennom Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT). Blant de 8 prosent av skolelederne som oppgir andre informasjonskilder, beskriver de fleste at de har skaffet seg kunnskap på eget initiativ, særlig gjennom søk på internett, nyhetsmedier og offentlige nettsider. Flere viser til personlig eller faglig engasjement, mens noen nevner eksterne aktører som FN-sambandet, politiske prosesser eller kommunale fagmiljøer som PPT. Enkelte oppgir at de ikke husker hvor informasjonen kommer fra, eller at de ikke har mottatt konkret informasjon om CRPD.

Kommunestørrelse ser ut til å ha noe betydning for hvordan ledere får informasjon om CRPD. Kommunedirektører fra små kommuner oppgir i mindre grad å ha fått informasjon fra Bufdir, med en andel på 13 prosent, sammenlignet med 41 prosent i mellomstore og 52 prosent i store kommuner. Flere kommunedirektører fra små kommuner viser i stedet til egeninitiert kunnskapsinnhenting eller informasjon gjennom tidligere jobberfaring og lokale samarbeid. I boliglederundersøkelsen er det færre små kommuner som sier at de har fått informasjon fra statsforvalter (47 prosent) i forhold til de mellomstore (69 prosent) og store kommunene (75 prosent). Blant skoleledere er det flest fra store kommuner som har mottatt informasjon gjennom skoleeier, mens en større andel i mellomstore og små kommuner viser til Udir som informasjonskilde.

Figur 5-2 Andel ledere som oppgir å ha fått henholdsvis informasjon og opplæring i CRPD for A) kommunedirektør, B) boligleder og C) skoleleder og hvem de fikk det fra. Flere svar var mulig, og tallene er oppgitt i prosent

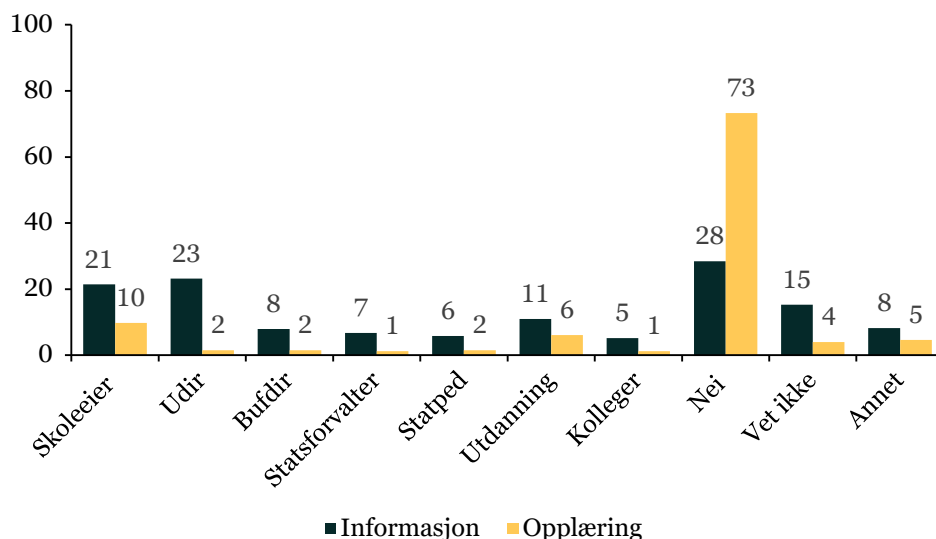


B) Boligleder (N=179)



*Rådet for personer med funksjonsnedsettelse

C) Skoleleder (N=199)



Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører, boligleder og skoleledere

Opplæring i CRPD

Det er betydelig færre ledere som oppgir å ha fått opplæring i CRPD, sammenlignet med informasjon om CRPD. Dette gjelder for både kommunedirektører, bolig- og skoleledere. Også her skiller skoleledere seg negativt ut, mens boligledere skiller seg ut positivt. Blant boligledere oppgir flertallet (60 prosent) å ha fått opplæring, se Figur 5-2B. Dette er ikke tilfellet blant kommunedirektør og skoleleder, hvor tilsvarende andeler er henholdsvis 37 og 23 prosent. Blant skoleledere er det altså under en fjerdedel som oppgir at de har fått opplæring i CRPD.

Kommunedirektører og boligledere oppgir i størst grad å ha fått opplæring fra statsforvalter eller Bufdir, slik tilfellet også var når det kommer til informasjon. Skoleledere som har fått opplæring har stort sett fått dette fra skoleeier, men også gjennom utdanningen.

Noen ledere spesifiserte andre former for opplæring i åpne svar. En mindre andel av kommunedirektørene viser til at de har tilegnet seg kunnskap gjennom tidligere arbeidserfaring, dialog med Rådet for personer med funksjonsnedsettelser, selvstudier eller informasjon fra aktører som KS. Blant boliglederne nevner flere at de har bygget kompetanse gjennom kurs, faglige nettverk og egeninitiert kunnskapsinnhenting. Skoleledernes beskrivelser følger et lignende mønster. Blant de fem prosentene som har oppgitt «annet», utdyper de å ha tilegnet seg kunnskap gjennom egne initiativ, faglige møter, arbeidserfaring eller etterutdanning, og noen viser til konferanser eller fagorganisasjoner som kilder. Enkelte uttrykker usikkerhet rundt hva som regnes som opplæring, men trekker frem at de er blitt bedt om å ta hensyn til CRPD i sitt arbeid.

Samlet sett indikerer disse svarene at formell opplæring i CRPD i kommunal sektor er begrenset, og at mye av CRPD-kompetansen utvikles gjennom personlige initiativer, faglige sammenhenger og tidligere erfaringer, snarere enn gjennom systematiske opplæringsløp. Når det er sagt, forteller informanter fra to kommuner om at de har hatt og deltatt på fagdager som tar for seg CRPD-tematikken. En representant fra én av kommunene forteller også om at de har gjennomført en satsing knyttet til barnekonvensjonen, hvor CRPD i ulik grad ble inkludert. Dette har ifølge vedkommende gitt store deler av organisasjonen bedre bevissthet om rettighetsarbeid, spesielt rettet mot barn. Dette er da gjennom initiativer kommunen har satt i gang selv eller gjennom regionale samarbeid eller fagdager.

5.3 Kunnskap om CRPD varierer innad og på tvers av kommunene

I tillegg til kjennskap om CRPD blant ledere og hvordan lederne har fått informasjon og opplæring om CRPD, har vi spurt om kunnskapsnivået om CRPD blant andre ledere og ansatte i kommunen, for å kunne si noe om kompetansen i kommunen. Vi finner at kunnskapen varierer mellom ledere og ansatte innad i hver kommune, mellom ulike tjenestoområder og på tvers av kommuner.

Store variasjoner i kunnskap blant ledere og ansatte

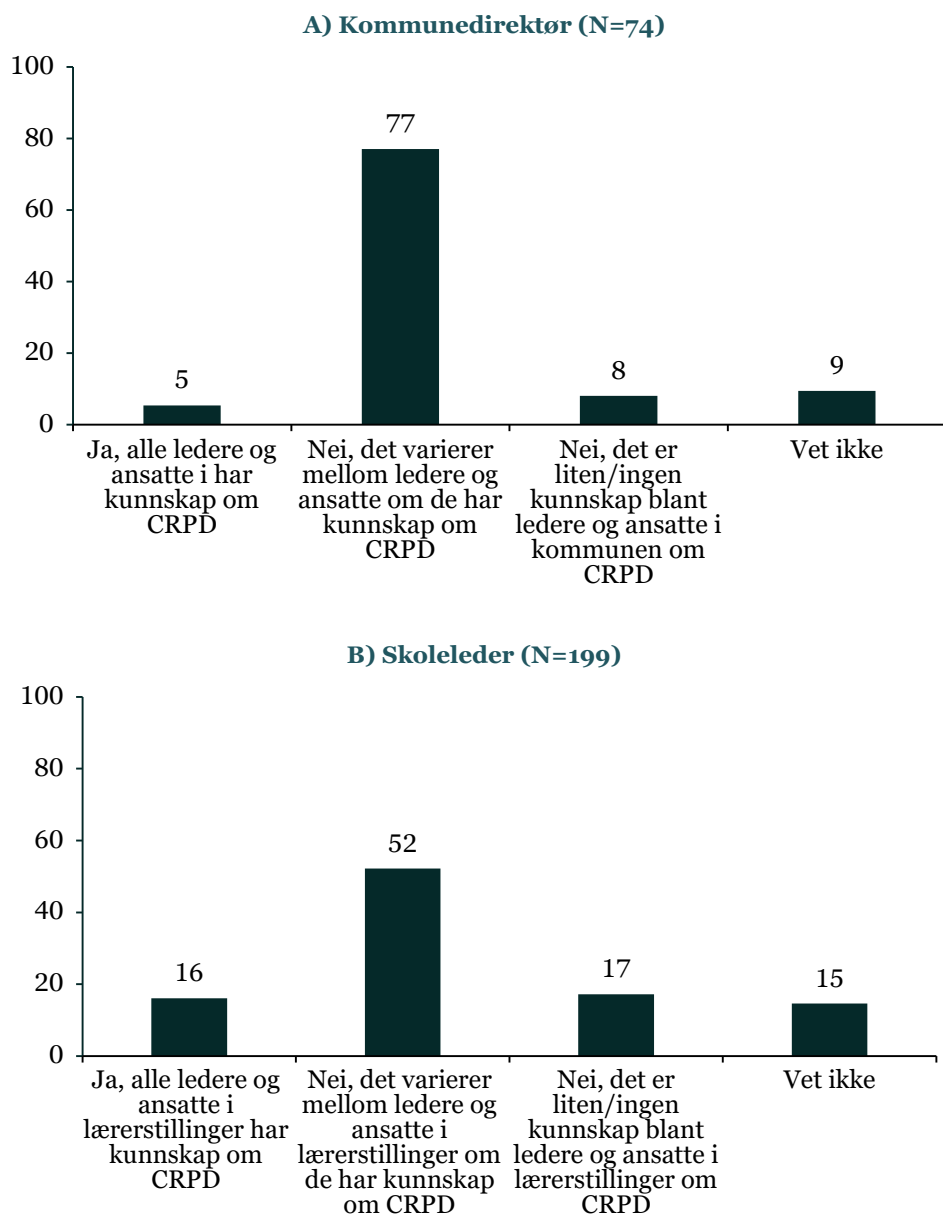
En betydelig majoritet av skoleledere og kommunedirektører påpeker at kunnskapen om CRPD varierer mellom ledere og ansatte. Noen skoleledere og kommunedirektører mener alle ansatte og ledere har kunnskap om CRPD, mens i andre kommuner og skoler mener ledere at ingen har kunnskap. Dette viser til store variasjoner både innad i kommunene og mellom kommuner. Kommunedirektører ser ut til å vurdere kunnskapen i hele kommunen som noe høyere enn hva skoleleder vurderer om kunnskapen på skolen vedkommende leder. Nær 80 prosent av kommunedirektørene oppgir at kunnskapen om CRPD varierer mellom ledere og ansatte, mens 8 prosent oppgir at det er liten eller ingen kunnskap om CRPD. Blant skoleledere er det over 50 prosent som svarer at kunnskapen varierer mellom ansatte (se Figur 5-3-3B). 17 prosent oppgir at det er liten eller ingen kunnskap om CRPD. Omtrent like mange mener derimot at alle ledere og ansatte har kunnskap om CRPD.

I kommunedirektørundersøkelsen ser det ut til å være noe variasjon avhengig av kommunestørrelse. Det er kun blant kommunedirektører i store kommuner at noen har oppgitt at alle ansatte og ledere har kunnskap om CRPD, med en andel på 19 prosent. Når kommunedirektørene ble spurt om deres kommune hadde ansatte med spesielt høy kompetanse om CRPD, svarte rundt 40 prosent av kommunedirektørene å ha ansatte med særlig høy kompetanse, mens 30 prosent oppgir å ikke ha det. I store kommuner er det kun 10 prosent som oppgir å ikke ha slike nøkkelpersoner, sammenlignet med rundt 40 prosent i små og mellomstore kommuner. Fravær av slike nøkkelpersoner i mindre kommuner kan gjøre det mer krevende å omsette CRPD til praktisk tjenesteutvikling.

Skolelederne gir uttrykk for at kommuneledelsen på oppvekstområdet har moderat kunnskap om CRPD. Rundt 25 prosent oppgir at de tenker at kommuneledelsen har god kunnskap, mens 20 prosent svarer at de har delvis kunnskap. Blant skoleledere i små kommuner er det flest som vurderer

kunnskapen som delvis. Samtidig oppga halvparten av alle skolelederne at de ikke vet om kommuneledelsen har kunnskap om CRPD.

Figur 5-3 Andel respondenter som vurderer at ansatte og ledere i egen organisasjon har kunnskap om CRPD, i prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører og skoleledere

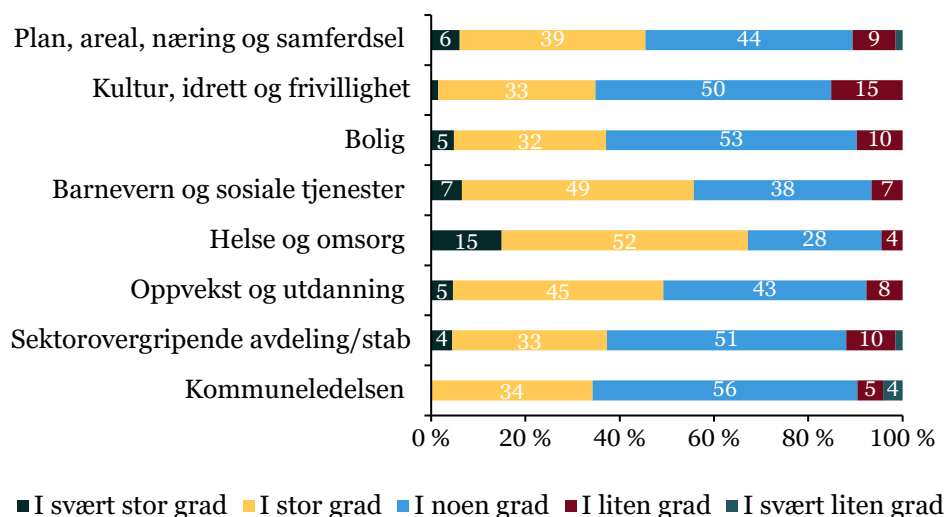
Blant skoleledere oppgis kompetansespredning internt på skolen å være den vanligste kilden til kunnskap om CRPD. Kommunedirektør oppgir at de fleste ansatte og ledere har fått kunnskap om CRPD gjennom kurs, nyhetsbrev, intranett eller lignende, og rundt 40 prosent oppgir hver av disse kildene. Omtrent like mange kommunedirektører viser også til andre måter ansatte og ledere har fått kunnskap på, særlig i små kommuner. Store kommuner ser ut til i større grad å benytte nyhetsbrev og intranett som en del av kompetansearbeidet.

Svarene fra de åpne feltene fra kommunedirektører viser at ansatte og ledere også tilegner seg kunnskap gjennom egen faglig innsats, intern informasjonsdeling, dialog med eksterne aktører og enkeltstående faglige aktiviteter. Flere kommuner viser til at enkelte ledere har CRPD-relatert kunnskap som en del av sitt fagansvar, noe som kan tyde på at CRPD i noen grad inngår i enkelte fagroller. Samtidig beskriver flere at kunnskapen er noe de tilegner seg selv som del av profesjonsansvaret, og vi vet ikke om dette er del av mer formaliserte rutiner eller ikke. På bakgrunn av datagrunnlaget kan vi ikke si noe sikkert om hvorvidt kommunene har systematiserte opplærings- og kompetanserutiner for CRPD. Mønsteret ser ut til å være forholdsvis likt på tvers av kommunestørrelser. Små kommuner beskriver noe oftere at kunnskapen tilegnes gjennom selvstudier og praksisnære oppgaver, og enkelte viser til nøkkelpersoner med ansvar for kompetansespredning. Svarene gir likevel ikke grunnlag for å konkludere om forskjeller mellom kommuner avhengig av størrelse, men illustrerer at kunnskapen tilegnes på ulike måter.

Moderat til god kunnskap om CRPD på tvers av tjenesteområder, og velferdstjenestene står sterkest, særlig i store kommuner

Kommunedirektørene vurderer kunnskapen om CRPD som moderat til god på tvers av tjenesteområder, men det er tydelige variasjoner mellom tjenesteområdene, se Figur 5-4. Mellom 34 og 67 prosent vurderer at ansatte og ledere fra ulike avdelinger har kunnskap om CRPD i stor eller svært stor grad. Det er interessant at kommuneledelsen er ett av områdene hvor ansatte/ledere vurderes å ha lavest kunnskap. Helse og omsorg skiller seg tydelig ut som området hvor det oppleves å være høyest kunnskapsnivå, etterfulgt av barnevern, sosiale tjenester, oppvekst og utdanning. Plan, areal, næring og samferdsel er også områder som skårer høyt. Innen kultur, idrett og frivillighet, bolig, sektorovergripende avdeling og kommuneledelsen vurderes kunnskapen som moderat ved at flertallet i noen grad har kunnskap om CRPD. Mønsteret kan gjenspeile at velferdstjenestene i større grad arbeider tett på brukergrupper som direkte berøres av CRPD, og derfor har mer utviklet praksis og erfaringskompetanse.

Figur 5-4 Respondentenes vurdering av i hvilken grad ansatte og ledere i ulike kommunale avdelinger har kunnskap om CRPD, i prosent



N= 66–73. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører. Merk: Svaralternativet 'vet ikke' er fjernet fra figuren for å forbedre oversiktligheten. Tallene viser prosentfordelingen blant respondenter som ga en vurdering.

Det ser ut til å være noen forskjeller etter kommunestørrelse. Kommunedirektører i store kommuner vurderer kunnskapsnivået som høyere på tvers av tjenesteområder enn i små og mellomstore kommuner, med unntak av plan og kultur. I mellomstore kommuner fremstår kunnskapen som svakest i sektorovergripende avdelinger og kommuneledelsen. Variasjonene mellom sektorene i store kommuner kan tyde på mer spesialisering, mens små kommuner viser et jevnere, men ofte mer moderat, kompetansenivå.

I caseintervjuene med kommunene beskrives det også at det er varierende kunnskap om CRPD internt, med høyest kjennskap i enheter som arbeider tett på mennesker med funksjonsnedsettelse (helse, velferd, oppvekst), og to av casekommune nevner også plan og bygg som følge av oppmerksomhet rundt universell utforming. De forteller om lavere kjennskap i teknisk sektor og andre samfunnsområdet som vann og avløp.

5.3 Flere ledere mener at kompetanse er en barriere for arbeidet med CRPD

Flere kommunedirektører og boligledere er enige heller enn uenige i påstanden om at kommunen har nødvendig kunnskap og kompetanse for å sikre inkluderende og likeverdig behandling for innbyggere med funksjonsnedsettelse. I skolelederundersøkelsen finner vi et tilsvarende resultat. Dette indikerer at flere ledere fra overordnet nivå og tjenestenivå mener at kunnskapen og kompetansen er tilstrekkelig i dag. Basert på kommunedirektørundersøkelsen, er det flere fra store kommuner som mener dette, mens blant skoleledere er det flest fra mellomstore kommuner.

Til tross for at mange ledere mener at de har nødvendig kunnskap og kompetanse om CRPD, er det flere som gir uttrykk for at kunnskap og kompetanse om CRPD er en barriere for arbeidet med CRPD. Skolelederne ble for eksempel spurt om hvorfor ikke alle elever mottar nødvendig støtte til å ta del i og ha utbytte av den ordinære undervisningen. Da svarte 35 prosent at lærerne ikke har kompetanse til å tilrettelegge undervisningen. I de åpne svarene peker flere kommunedirektører på at manglende kunnskap og bevissthet om CRPD og tilrettelegging er en av de mest gjennomgående årsakene til at ikke alle kan delta på lik linje i samfunnet og at rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke alltid ivaretas. Flere understreker at barrierene i stor grad handler om mangel på innsikt, ikke uvilje.

- *Fyrst og fremst manglende kunnskap og bevissthet, meir enn uvilje mot å prioritere.*

Kommunedirektør, spørreundersøkelse

Kommunedirektører viser til at både ansatte, arbeidsgivere og lokalsamfunn mangler innsikt i rettigheter, behov og hva universell utforming og inkluderende praksis innebærer i praksis. Dette understreker at kjennskap til CRPD ikke nødvendigvis innebærer forståelse av konvensjonens praktiske betydning. For flere kommuner fremstår kunnskapen som fragmentert og personavhengig snarere enn systematisert.

5.4 Vurdering av funn på hovedområde 1

Kjennskap til og kompetanse om CRPD er en forutsetning for å kunne arbeide med CRPD. Funnene våre viser at langt flere har fått informasjon enn opplæring om CRPD. For å forstå hva dette betyr for

kunnskapen om CRPD i kommunene, er det nyttig å skille mellom «kjennskap», «informasjon» og «opplæring». «Kjennskap» er et bredt og relativt uforpliktende begrep som kan tolkes ulikt av respondentene, og spenner fra en generell bevissthet om konvensjonen til mer konkret innsikt i innhold og rettslige implikasjoner. Informasjon slik kommunene beskriver det omfatter oftest orientering, informasjon i nyhetsbrev, enkeltdialoger om CRPD eller tilgang til kilder ved behov. Dette gir en viss oversikt, men er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å etablere en felles forståelse eller utvikle praksis. Flere viser også til kurs, men relativt få oppgir å ha fått formell opplæring i CRPD. Informasjon og enkeltstående kursaktiviteter kan gi oversikt og bevissthet om konvensjonen, men gir ikke nødvendigvis en felles og praksisnær forståelse. Det kan dermed være begrenset hvor langt slik informasjon alene kan bidra til å utvikle enhetlig praksis på tvers av tjenester.

Opplæring innebærer derimot en mer systematisk gjennomgang av rettigheter, ansvar og hvordan CRPD skal anvendes i tjenestene. Når få oppgir å ha fått slik opplæring, og når ansatte i stor grad tilegner seg kunnskap gjennom selvstudier, faglige møter eller enkeltstående initiativ, er det grunn til å anta at kunnskapen i mange kommuner er fragmentert og delvis personavhengig. Selv om CRPD er kjent, betyr det ikke nødvendigvis at kunnskapen er tilstrekkelig operasjonalisert i tjenestene eller forankret i faste rutiner.

Det at informasjon er mer utbredt enn opplæring, kan innebære at CRPD i større grad er forstått som et overordnet prinsipp enn som et praktisk styringsverktøy. Dette tyder på et potensial for mer systematisk og enhetlig kompetanseutvikling dersom kommunene skal styrke arbeidet med å omsette CRPD til praksis i hele organisasjonen.

Selv om flere ledere oppgir at kommunen har nødvendig kunnskap og kompetanse for å sikre inkluderende og likeverdig behandling, fremstår manglende kompetanse som en barriere i arbeidet med CRPD, og for likestilling og deltakelse i samfunnet. Kompetanse trekkes frem som en barriere i for eksempel tilrettelegging av undervisning. Det er sentralt å omsette kjennskap til CRPD til praktisk forståelse og kompetanse som sikrer likestilling og deltakelse.

Samlet sett indikerer funnene at kommunene har en viss kjennskap til og kompetanse om CRPD, men at dette er ujevnt fordelt på tvers av nivåer og tjenestoområder. Variasjonene på tvers av tjenestoområder kan henge sammen med at velferdstjenestene jobber tettest på målgruppen og dermed har mer etablert CRPD-kompetanse, mens andre sektorer i større grad møter regelverket indirekte og at CRPD derfor har svakere forankring. Som førstelinje i gjennomføringen av CRPD innebærer ujevn eller fragmentert kompetanse i kommunene en reell risiko for variasjon i hvordan innbyggernes rettigheter ivaretas i praksis.

Kommunestørrelse ser ut til å være en mer utslagsgivende faktor på overordnet ledernivå enn i tjenestene, særlig når det gjelder tilgang til informasjon og vurdert kunnskapsnivå. Selv om kommuneledertundersøkelsen viser forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner, særlig når det gjelder tilgang til informasjon, vurdert kunnskapsnivå på tvers av sektorer og forekomst av nøkkelpersoner med særskilt kompetanse, fremkommer ikke de samme mønstrene i skolelederundersøkelsen. Her vurderes kunnskapsnivået som om lag likt uavhengig av kommunestørrelse. Samtidig viser skolelederfunnene enkelte tendenser som samsvarer med mønstrene på kommunedirektørnivå. Skoleledere i store kommuner oppgir oftere at de har mottatt informasjon om CRPD gjennom skoleeier, mens skoleledere i små kommuner i større grad beskriver kommuneledelsen som delvis kjent med CRPD. Når funnene ses samlet, tyder dette på at forskjeller etter kommunestørrelse primært gjør seg gjeldende på overordnet ledernivå, der større kommuner ser ut til å ha mer etablerte informasjons- og kompetansekanaler. Dette kan henge sammen med at større kommuner har mer formalisert tilgang til kompetansemiljøer, men utvalgsstørrelsen gjør at funnene må tolkes med forsiktighet. I tjenestene

fremstår variasjonene i større grad å være knyttet til lokale prioriteringer, kapasitet og organisering enn til kommunestørrelse alene.

6 Hovedområde 2: Hvordan kommunene arbeider med kompetanseheving om CRPD

Funn fra skoleleder- og kommunedirektørundersøkelsen indikerer at kommunene har et økende fokus på kompetanseheving om CRPD, men at arbeidet fortsatt fremstår lite systematisert. Selv om mange planlegger relevante tiltak, preges innsatsen ofte av enkeltstående aktiviteter og varierende grad av ledelsesforankring. Skoleledere, boligledere og kommunedirektører peker særlig på strukturelle faktorer som tid, kapasitet, økonomi og mangel på tydelige rutiner som barrierer for kompetanseheving. Funnene indikerer et behov for mer konkrete verktøy, eksempler og støtte for å omsette CRPD til praksis, blant annet fordi mange kommuner peker på manglende informasjon, rutiner og usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang. Samlet sett peker dette mot et potensial for å styrke systematikk, forankring og langsiktighet i kommunenes opplæringsarbeid.

Kunnskap og kompetanse om CRPD må ikke bare være til stede, den må utvikles og vedlikeholdes over tid for å kunne omsettes i god praksis. Funn fra hovedområde 1 viser at mange ledere kjenner til CRPD, men at opplæringen er begrenset og kunnskapen ofte varierer mellom tjenesteområder og nivåer. Hovedområde 2 bygger videre på dette ved å analysere hvordan kommunene forsøker å styrke og strukturere kompetansehevingen i praksis. Kompetanseheving er derfor et sentralt virkemiddel for å sikre at ansatte i kommunene har nødvendig forståelse av konvensjonens rettigheter og plikter, og for at tjenestene skal utformes og gjennomføres i tråd med menneskerettighetene. Med dette som bakteppe, undersøker hovedområde 2 hvordan kommunene konkret arbeider for å styrke kompetansen om CRPD og hvilke opplæringstiltak som benyttes. Kapittelet belyser også barrierer og suksessfaktorer i arbeidet, samt hvordan kompetansehevingen inngår i kommunenes øvrige utviklingsarbeid. Hovedområde 2 utgjør dermed et viktig bindeledd mellom kjennskap og praksis, og danner grunnlaget for å forstå hvordan kompetansen om CRPD omsettes til handling i kommunene.

6.1 Flere kommuner oppgir at de planlegger kompetansehevende tiltak

Halvparten av kommunedirektørene (52 prosent) og en tredjedel av skoleledere oppgir at de planlegger tiltak for å øke kunnskap og kompetanse om CRPD, noe som indikerer at kommunene i økende grad arbeider med kompetanseheving om CRPD.²³ Det er ikke noen tydelig variasjon på tvers av kommuner av ulik størrelse, men det er færre kommunedirektører (33 prosent) og skoleledere (25 prosent) fra mellomstore kommuner som oppgir at de planlegger kompetansehevende tiltak.

I spørsmålet som ble stilt var kompetanseheving kun ett av flere mulige tiltak for å arbeide bedre med tilrettelegging av tjenestetilbudet (kommunedirektør) / undervisningen (skoleleder). I skolelederundersøkelsen var kompetanseheving det tiltaket som ble trukket frem av flest, etterfulgt av universell utforming av skoleområdet (21 prosent). I kommunedirektørundersøkelsen var det derimot flest kommunedirektører (58–65 prosent) som oppga at de planlegger universell utforming (av bygninger og informasjon) og forankring i planverk (53 prosent).

²³ Vi har ikke stilt tilsvarende spørsmål til boligledere.

6.2 Enkeltstående kompetansetiltak fremfor systematisk opplæring

I tillegg til spørsmålet over som kartlegger hvordan kompetansehevingen inngår i kommunenes samlede arbeid for tilrettelegging av tjenestetilbudet, har vi spurt kommunedirektører om de planlegger målrettede opplæringstiltak om CRPD, og i så fall hvilke.²⁴ Rundt 40 prosent av kommunedirektørene oppgir at de planlegger tiltak for å øke kunnskapen om CRPD blant ansatte og ledere, mens omtrent like mange svarer at de ikke vet om kommunen planlegger slike tiltak. At en så stor andel kommunedirektører mangler oversikt over eventuelle opplæringsaktiviteter, indikerer at arbeidet ikke er tydelig ledelsesforankret på øverste nivå i kommunen. Dette kan tyde på at CRPD-relaterte tiltak håndteres lenger ned i organisasjonen uten systematisk kobling til strategiske plan- og styringsprosesser, men funnet må tolkes med forsiktighet gitt det begrensede datagrunnlaget.

De åpne svarene fra kommunedirektørene på spørsmålet om hvilke tiltak som er igangsatt, indikerer at kommunene jobber med kompetanseheving på flere nivåer. Mange kommunedirektører beskriver enkeltstående opplærings- og forankringstiltak, som kurs, informasjonsmøter, opplæring i lederfora, løfting av CRPD i ledermøter, bruk av avdelingsvise arenaer til informasjon og omtale av CRPD i politiske saker. Noen få trekker frem mer systematiske opplæringstiltak som obligatorisk e-læring og innføring av CRPD i opplæring av nyansatte. Flere kommuner påpeker at de arbeider med planlegging og strukturelle grep, blant annet gjennom utvikling av CRPD-kompetanseplaner, tydeliggjøring av ansvar internt og innarbeiding av CRPD i planverk. Enkelte viser også til planer som skal ferdigstilles i 2025. Samlet sett virker det å være få planer om helhetlige og systematiske opplæringsløp. Mesteparten av arbeidet fremstår som enkeltstående tiltak, og det er betydelig variasjon i hvordan kommunene arbeider, hvilke områder som prioriteres og hvor langt de har kommet i å etablere varige strukturer for kompetansebygging.

Funnene fra caseintervjuene samsvarer i stor grad med mønsteret i kommunedirektørundersøkelsen. Også her beskriver representanter fra ulike kommuner et bredt spekter av enkeltstående opplæringsaktiviteter, som deltakelse på samlinger hos statsforvalteren, interne fagdager og ulike faglige møteplasser. Kun én av kommunene viser til et mer systematisk og flerårig kompetansehevingsløp, knyttet til arbeid med barnekonvensjonen, men med elementer av CRPD gjennom fagdager, workshops og refleksjonsverktøy.

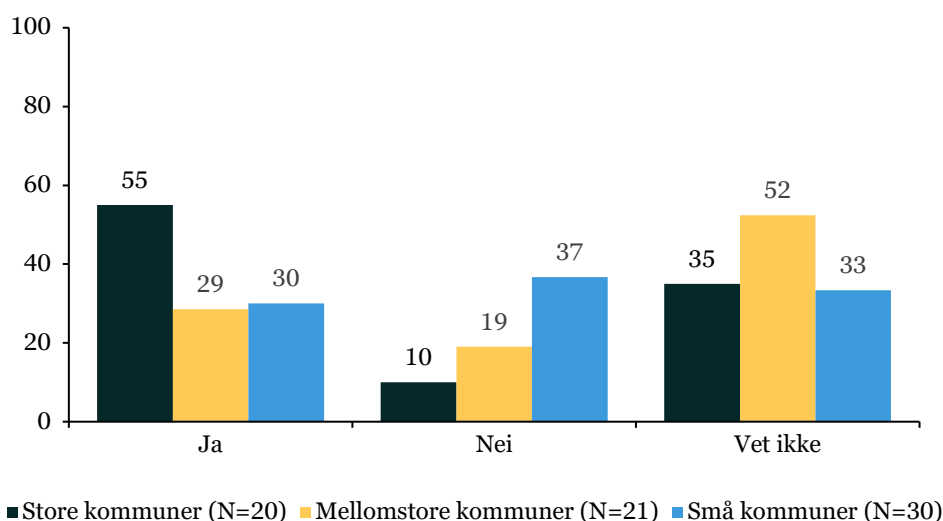
Tre av case-kommunene forteller at de benytter Bufdirs e-læringskurs og at dette ligger tilgjengelig så ledere kan pålegge sine ansatte å gjennomføre dem. Kunnskapen om CRPD oppleves ifølge disse informantene som abstrakt, og de ansatte kobler i større grad arbeidet til eksisterende praksis (UU, tilgjengelighet, medvirkning) uten å gjenkjenne at dette er del av CRPD. Alle kommuner understreker behovet for å konkretisere CRPD i praktiske eksempler.

Kommunedirektører fra store kommuner oppgir i større grad at de planlegger kompetansehevende aktiviteter

Kommunestørrelse ser ut til å ha betydning for hvorvidt kompetansehevende aktiviteter planlegges, se Figur 6-1. Kommunedirektører fra store kommuner planlegger i langt større grad kompetansehevende aktiviteter (55 prosent), sammenlignet med mindre kommuner (30 prosent). Kommunedirektører fra små kommuner svarer betydelig oftere «nei» (37 prosent), og mellomstore kommuner skiller seg ut med høy andel «vet ikke» (52 prosent).

²⁴ Vi har ikke stilt tilsvarende spørsmål til verken skoleleder eller boligleder.

Figur 6-1 Andel kommunedirektører som planlegger aktiviteter for å øke kunnskapen om CRPD blant ansatte og ledere, i prosent



N=71. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektør

I åpne svar er det ingen tydelige forskjeller i hvilke typer tiltak som nevnes av kommunedirektørene på tvers av kommunestørrelser, og alle beskriver en kombinasjon av opplæring, planarbeid, forankring og informasjonsaktiviteter. Derimot synes det å være en viss forskjell i modenhet og omfang på tiltakene. Store kommuner beskriver oftere mer formaliserte opplæringsopplegg, som obligatorisk e-læring og integrering av CRPD i styringsdokumenter og politiske rutiner. Mellomstore kommuner peker oftere på pågående prosesser knyttet til planverk, rolleavklaring og utvikling av kompetansestrukturer. Små kommuner beskriver i hovedsak mer grunnleggende tiltak, som informasjon i ledermøter, enkeltstående kurs og planer som fortsatt er under utvikling.

Dette kan gjenspeile kapasitetsforskjeller mellom kommunegrupper. Det kan også indikere at særlig mellomstore kommuner ikke har etablert et tydelig organisatorisk eierskap til CRPD-arbeidet. En forklaring bak dette kan være at mellomstore kommuner ofte er store nok til komplekse tjenester, men små nok til å ha lite dedikerte fagmiljøer og svak kapasitet til å systematisere nye satsinger. Det gjør at ansvar kan «falle mellom stoler». I mellomstore kommuner fremstår ikke arbeidet med CRPD som like personavhengig som i små kommuner, men samtidig ikke like strukturert som i store kommuner.

6.3 Barrierer for kunnskap og kompetanse om CRPD

Kommunedirektører og boligledere trekker frem tid, økonomi og manglende bevissthet som de mest sentrale barrierene for kunnskap og kompetanse om CRPD, se Figur 6-2. Rundt halvparten oppgir begrenset tid til å sette seg inn i CRPD, noe som tyder på at tidsmangel er en gjennomgående utfordring i tjenestene og ikke et ledelsesspesifikt problem. Omtrent like mange viser til manglende bevissthet²⁵ om CRPD og begrensede økonomiske ressurser som barrierer.

Selv om boligledere og kommunedirektører peker på mange av de samme strukturelle utfordringene, skiller boliglederne seg ut når det gjelder systematikk og opplæring. En større andel boligledere (35

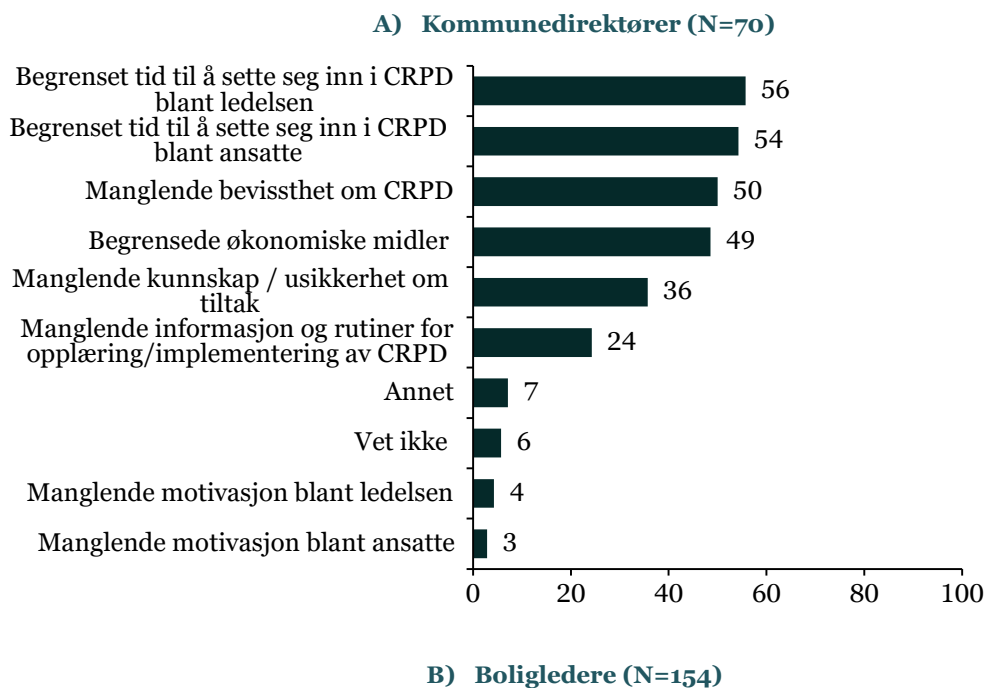
²⁵ Begrepet «manglende bevissthet» var et svaralternativ i undersøkelsen, og kan tolkes ulikt av respondentene. Det kan innebære at CRPD er lite kjent, at kunnskapsnivået er begrenset, eller at tematikken i liten grad er i fokus eller vektlagt i det daglige arbeidet.

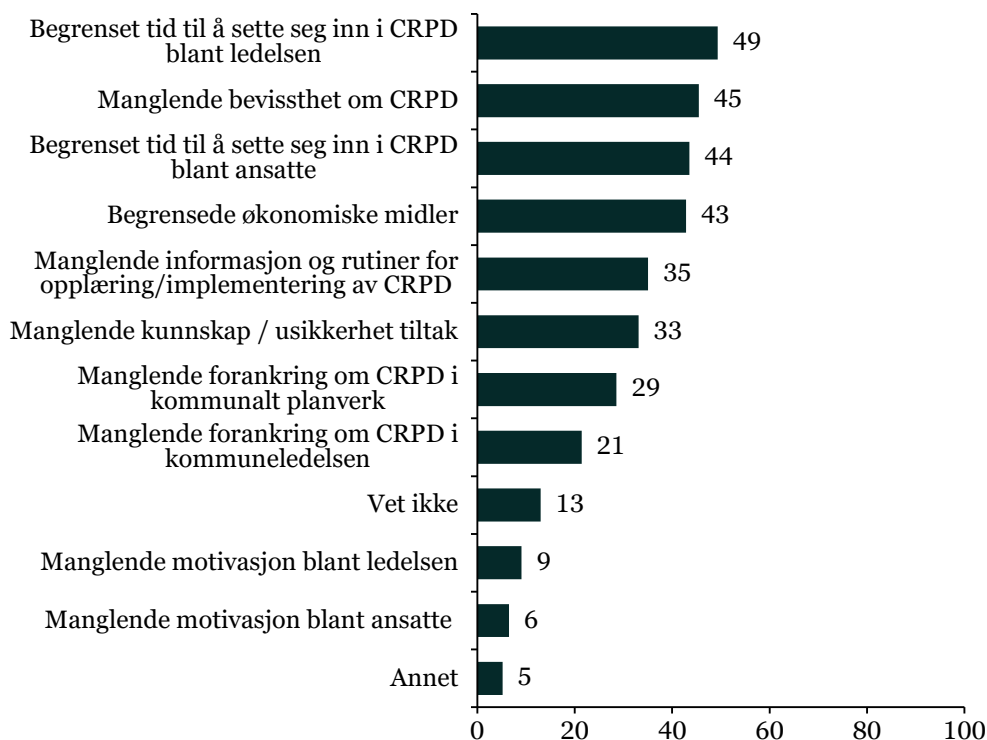
prosent) enn kommunedirektører (24 prosent) oppgir manglende informasjon, rutiner og opplæring som barrierer, noe som kan tyde på at viktige forutsetninger for et mer systematisk kompetansearbeid i større grad mangler på tjenestenivået. At færre kommunedirektører rapporterer dette som en barriere, kan samtidig indikere at strategisk nivå i større grad opplever at rammer og rutiner er på plass, og at utfordringene for dem i hovedsak handler om tid, økonomi og oppmerksomhet.

Funnene viser også at rundt en tredel av både boligledere og kommunedirektører opplever manglende kunnskap eller usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang som en utfordring. Dette kan indikere et behov for mer praktiske verktøy, veiledning og konkrete eksempler på hvordan CRPD kan operasjonaliseres.

Få trekker frem manglende motivasjon som en barriere. Dette tyder på at motivasjonen i stor grad er til stede, men at strukturelle rammevilkår, særlig tid, tydelige rutiner og tilgang til nødvendig kunnskap, begrenser muligheten til å omsette dette engasjementet i praksis. Boligledere peker i tillegg på manglende forankring av CRPD i kommunalt planverk, særlig i små kommuner, noe som også kan svekke systematikken i arbeidet.

Figur 6-2 **Hva kommunedirektører og boligledere opplever som barrierer for kunnskap og kompetanse om CRPD i kommunen de representerer (flere svar mulig), i prosent**





Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører og boligledere. Merk: Boliglederundersøkelsen har flere svaralternativer på dette spørsmålet. Skolelederundersøkelsen inkluderte ikke et lignende spørsmål.

Vi har ikke spurt skoleledere om barrierer for kunnskap og kompetanse om CRPD, men i de åpne svarene beskriver flere skoleledere at det er krevende å bygge CRPD-kompetanse i skolene. De som oppgir at ansatte ikke har fått tilstrekkelig kunnskap, viser særlig til mangel på lærerkapasitet, begrenset faglig kompetanse eller for lite handlingsrom til å anskaffe nødvendig undervisningsutstyr og legge til rette for tilpasset undervisning.

Kommunestørrelse ser ut til å ha betydningen i vurderingen av barrierer

Det er ganske bred enighet om hvilke barrierer som er mest sentrale på tvers av kommunestørrelser, likevel er det noe variasjon som er verdt å belyse. Noe av variasjonen samsvarer i boligleder- og kommunedirektørundersøkelsen. Både boligledere og kommunedirektører i store kommuner trekker frem økonomi som den mest fremtredende barrieren. Det er færre kommunedirektører og boligledere fra små og mellomstore kommuner som oppgir begrensede økonomiske midler som en barriere. For små og mellomstore kommuner er begrenset tid og bevissthet de mest fremtredende barrierene. Samtidig er det en sammenheng mellom tid og økonomiske midler ved at tidsbruk representerer en kostnad. I tillegg er det betydelig høyere andel boligledere fra små kommuner (46 prosent) som oppgir at manglende informasjon og rutiner for opplæring om CRPD og implementering av CRPD er en barriere, sammenlignet med større kommuner (27–28 prosent). Blant kommunedirektører er andelen som oppgir informasjon og rutiner som barriere også høyere i små (27 prosent) og mellomstore kommuner (29 prosent) enn i store kommuner (16 prosent).

Når det gjelder manglende kunnskap/usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang, er det variasjon på tvers av kommunestørrelse som ikke samsvarer i de to undersøkelsene. Det er en betydelig høyere andel kommunedirektører fra store kommuner som oppgir at manglende kunnskap/usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang er en barriere, med en andel på 47 prosent, sammenlignet med rundt 30 prosent for mindre kommuner. Boligledere oppgir det motsatte, der er det kun 19 prosent av

boligledere i store kommuner som oppgir dette som en barriere, sammenlignet med 36 og 38 prosent i henholdsvis mellomstore og små kommuner.

6.4 Vurdering av funn fra hovedområde 2

Sett i lys av funnene fra hovedområde 1, hvor kunnskapen om CRPD fremstår som ujevnt fordelt og i begrenset grad systematisert, fremstår behovet for mer systematisk kompetanseheving særlig tydelig. Funnene fra hovedområde 2 indikerer at norske kommuner i økende grad er oppmerksomme på behovet for å styrke kompetansen om CRPD, men at arbeidet i stor grad består av enkeltstående aktiviteter fremfor mer systematiske og langsiktige opplæringsløp. En betydelig andel kommunedirektører og skoleledere oppgir at de planlegger kompetansehevende tiltak, samtidig som mange kommunedirektører sier at de ikke har oversikt over om kommunen faktisk arbeider med dette. Dette kan tyde på at kompetansehevingen i flere tilfeller håndteres lenger ned i organisasjonen, eller at arbeidet ikke er godt nok integrert i planverk og faste styringsprosesser.

De tiltakene som kommunene beskriver, spenner fra kurs, informasjonsmøter og interne fagdager til bruk av e-læring og løfting av CRPD i lederfora. Samtidig er det få som oppgir at de har etablert mer helhetlige opplæringsløp eller obligatoriske programmer. Variasjonen mellom kommunestørrelser kan tyde på at kapasitet og modenhet påvirker arbeidet. Store kommuner nevner oftere formaliserte tiltak, mens små og mellomstore kommuner i større grad viser til grunnleggende eller planlagte aktiviteter. Casekommuner peker på at CRPD kan oppleves som abstrakt, noe som kan ses i sammenheng med at flere boligledere og kommunedirektører oppgir manglende informasjon, rutiner og usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang som barrierer, og dermed uttrykker behov for konkrete eksempler og anvendbare verktøy.

Barrierene som kommunene selv trekker frem, særlig tid, økonomi, manglende bevissthet og fravær av tydelige rutiner, tyder på at utfordringene i liten grad handler om motivasjon. Få kommuner oppgir motivasjon som en barriere. Utfordringsbildet ser i stedet ut til å være knyttet til strukturelle rammevilkår. På tjenestenivå oppgir mange boligledere at mangel på systematikk og opplæringsstrukturer gjør arbeidet krevende. Samlet sett peker funnene mot at kommunene har ambisjoner om å styrke kompetansen om CRPD, men at det fortsatt er et betydelig potensial for mer systematikk, forankring og langsiktighet i opplæringsarbeidet.

7 Hovedområde 3: Hvordan kommuner arbeider eller planlegger å arbeide for gjennomføring av CRPD i praksis

Funnene i hovedområde 3 viser at kommunene på tvers av tjenesteområder arbeider aktivt med CRPD, men at gjennomføringen i praksis varierer betydelig og påvirkes av strukturelle rammer som ressurser, kompetanse, boligtilgang og transport. Kommunedirektører, boligledere og skoleledere beskriver et arbeid preget av ambisjoner og konkrete tiltak, men også av ujevn forankring i planverk og varierende grad av systematikk mellom sektorer og kommunestørrelser. Lederne vurderer i hovedsak tjenestene som tilgjengelige og inkluderende, samtidig som de peker på mangler i fysisk utforming, boligtilgang, mobilitet og kapasitet som hindrer full realisering av CRPD i hverdagen. Samlet sett tegner ledernes egne vurderinger et bilde av kommuner som er på god vei i retning av mer likeverdige og inkluderende tjenester, men som fortsatt står overfor et betydelig arbeid for å sikre at CRPD blir en integrert og forpliktende del av styring, planlegging og tjenesteutvikling. Sett i lys av konvensjonen, viser funnene at disse strukturelle forholdene ikke bare skaper variasjon i praksis, men også innebærer at flere av CRPDs rettigheter foreløpig bare realiseres delvis og forskjellig mellom kommuner.

Selv om kunnskap om CRPD er en nødvendig forutsetning, er det gjennomføringen i praksis som avgjør om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne faktisk blir realisert. Kommunene har et vidt ansvar fra tjenesteutforming og enkeltvedtak til utforming av planverk og styringssystemer, og det er i disse strukturene CRPD får konkret betydning. Kommunenes vurderinger, prioriteringer og arbeidsprosesser legger dermed rammene for om prinsippene i CRPD blir operasjonalisert i beslutninger, tiltak og tjenester.

Tidligere gjennomganger har vist at det er stor variasjon i hvordan CRPD er integrert i kommunenes styring og praksis, og at konvensjonen ofte ikke er tydelig koblet til beslutningsgrunnlag, tjenesteutvikling eller systematisk arbeid for likestilling og ikke-diskriminering. Dette innebærer en risiko for at rettighetene realiseres ulikt mellom kommuner og tjenesteområder, og at arbeidet i for stor grad blir personavhengig eller prosjektbasert.

Med dette som utgangspunkt, undersøker hovedområde 3 hvordan kommuner faktisk arbeider, eller planlegger å arbeide, for å gjennomføre CRPD i praksis. Kapittelet ser nærmere på hvordan CRPD inngår i planverk, beslutningsprosesser og hvilke tiltak som settes i verk for å realisere rettighetene i hverdagspraksis, og hvilke utfordringer og muligheter kommunene selv peker på. Funnene bygger i stor grad på kommuneledernes egne vurderinger av praksis og utviklingsbehov. Kapittelet kombinerer ledernes beskrivelser med våre egne faglige vurderinger opp mot CRPDs krav. I analysen knyttes ledernes vurderinger fortløpende til relevante bestemmelser i CRPD. Kommunedirektørenes funn tolkes særlig i lys av CRPDs systemforpliktelser (artikkel 3, 4, 5, 9 og 33), skoleledernes funn vurderes primært opp mot artikkel 24 om utdanning, og boligledernes funn knyttes til artiklene 19, 20, 22, 27 og 28. Ved å integrere konvensjonens føringer i analysen, synliggjør vi hvordan ledernes beskrivelser samsvarer med og avviker fra CRPDs krav til styring, tilgjengelighet, tilrettelegging og rettighetsoppfyllelse.

7.1 Kommunedirektører oppgir at de involverer flere ulike aktører i arbeidet med CRPD

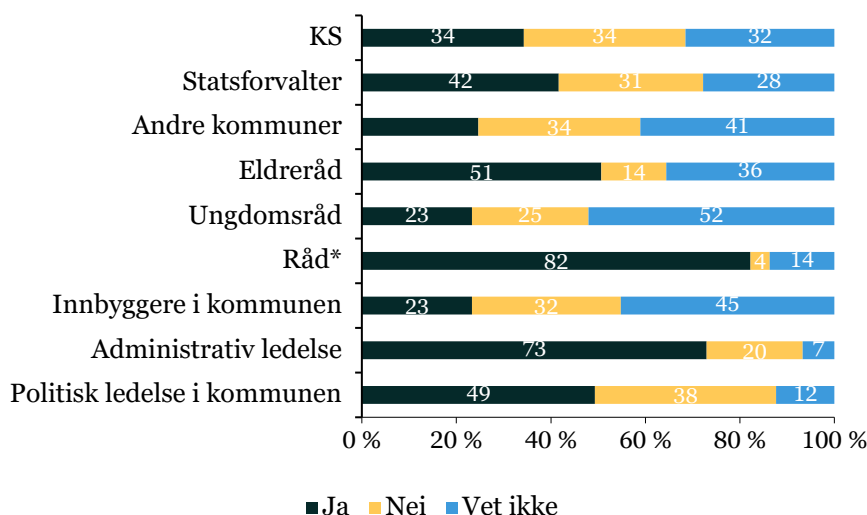
For å få et inntrykk av hvordan kommunene arbeider med CRPD i praksis, spurte vi blant annet kommunedirektørene om CRPD har vært tema i dialog eller møter med ulike aktører i kommunen.

Kommuneloven § 5-12 fastsetter at alle kommuner skal ha et råd for personer med funksjonsnedsettelse. Blant kommunedirektørene som besvarte undersøkelsen (N=74), oppgir 99 prosent at kommunen har et slikt råd.

Som vist i Figur 7-1, oppgir kommunedirektørene at CRPD diskuteres oftest med aktører som har formelle roller på feltet, og rådet for personer med funksjonsnedsettelse skiller seg tydelig ut. 82 prosent av kommunedirektørene oppgir at CRPD har vært tema i dialogen med rådet. Dette er forventet, gitt rådets mandat og fokus på rettigheter etter CRPD. Vi spurte videre om rådet har vært involvert i kommunens arbeid med CRPD. Her svarer 58 prosent ja, 36 prosent «vet ikke» og 7 prosent nei. Dette indikerer at dialog med rådet er mer utbredt enn faktisk involvering i det konkrete arbeidet med konvensjonen.

Vi ser også at CRPD diskuteres internt hos flertallet av kommunedirektører. 73 prosent svarer at CRPD har vært tema i dialog/møter med den administrative ledelsen. Rundt halvparten oppgir at CRPD har vært tema i dialog med eldrerådet og politisk ledelse. Flere kommunedirektører fra store kommuner oppgir at CRPD er et tema som diskuteres i møter med flere aktører, enn i mindre kommuner. Dialogen med regionale og nasjonale aktører fremstår mer varierende. CRPD er sjeldnere et tema i møter med ungdomsråd, innbyggere og mellom kommuner. Undersøkelsen sier imidlertid ikke noe om omfang eller hyppighet.

Figur 7-1 Andel respondenter som oppgir at CRPD har vært tema i dialog med ulike aktører, i prosent



*Rådet for personer med funksjonsnedsettelse. N=72–74. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektør

Kommunedirektørene utdypet i åpne svar hvordan rådet for personer med funksjonsnedsettelse involveres i politiske beslutninger. Svarene viser at rådet i hovedsak involveres som et rådgivende organ i politiske prosesser. Rådet får tilsendt saker som berører personer med funksjonsnedsettelse, og kan gi uttalelser før sakene går videre til politiske utvalg, formannskap eller kommunestyre. Mange

beskriver at rådet får alle relevante saker til høring, blant annet budsjett, økonomiplaner, areal- og sektorplaner, byggesaker og andre beslutninger som kan påvirke målgruppen.

Rådet brukes både til å gi innspill, stille spørsmål og be om ytterligere informasjon. I flere kommuner kan rådet også ta opp egne saker, og enkelte viser til at rådet har møte- eller talerett i kommunestyret. Mange beskriver faste møter og jevn dialog mellom rådet, administrasjonen og politiske beslutningstakere. Flere oppgir at rådet inviteres inn tidlig i prosesser for å sikre medvirkning, og at rådet i noen tilfeller også deltar på befaringer eller i dialogkonferanser. Selv om flere kommuner beskriver gode rutiner for involvering, viser enkelte svar til forbedringsmuligheter, særlig når det gjelder å sikre at rådet får saker tidlig nok til å kunne påvirke beslutninger.

I boliglederundersøkelsen stilte vi et beslektet spørsmål om i hvilken grad kommunene involverer brukere og/eller råd for personer med funksjonsnedsettelse i planlegging og utvikling av bolig- og tjenestetilbud. Her svarer et tydelig flertall av boliglederne at rådet blir involvert. Dette samsvarer med funnene fra kommunedirektørundersøkelsen og tyder på at mange kommuner har gode rutiner for involvering, men det er fortsatt mange kommuner som enten ikke inkluderer rådet tilstrekkelig eller ikke har oversikt over hvordan rådet involveres.

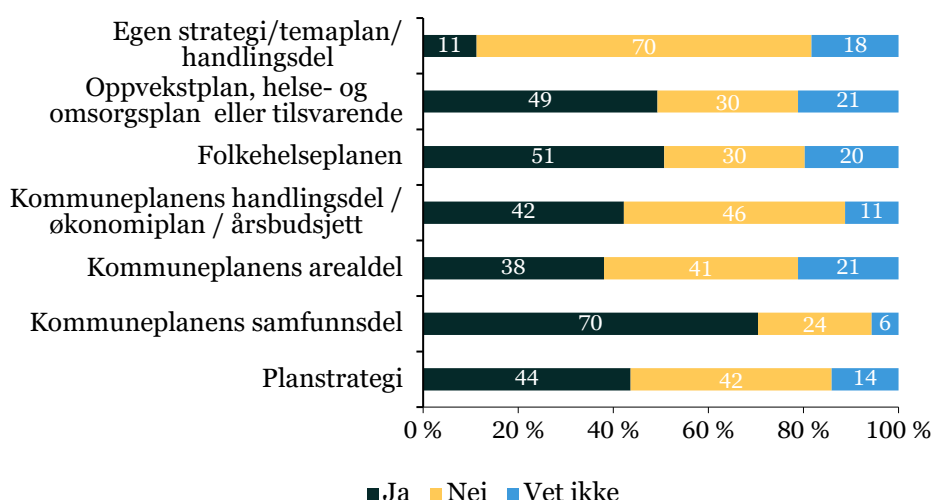
De åpne svarene fra kommunedirektør viser at rådet typisk får forelagt saker knyttet til overordnede planer og styringsdokumenter, som kommuneplanens samfunnsdel, planstrategier og sektorplaner, samt budsjett- og økonomiplanprosesser. Videre involveres rådet ofte i plan-, bygg- og eiendomssaker. Herunder utbygging, rehabilitering og universell utforming av kommunale bygg og uteområder, mens involvering i mer sektor- og tjenestenære saker omtales sjeldnere i de åpne svarene. Det fremkommer for eksempel få eller ingen konkrete eksempler på at rådet systematisk involveres i oppvekst- og utdanningsfeltet (som skolemiljø, pedagogisk og fysisk tilrettelegging, skoleskyss og overganger barnehage-skole), eller i sentrale tjenesteområder som helse- og omsorgstjenester (habilitering/rehabilitering, BPA, avlastning og tjenestesamordning). Tilsvarende nevnes rådets rolle i saker knyttet til arbeid og inkludering (kommunen som arbeidsgiver, praksisplasser og samarbeid med NAV), transport og mobilitet (framkommelighet, universelt utformede knutepunkt og vinterdrift) og digital tilgjengelighet (universell utforming av kommunale digitale tjenester) i liten grad.

Sett i lys av CRPDs krav til systematisk medvirkning og koordinering (artikkel 4 og 33), viser funnene at rådet for personer med funksjonsnedsettelse ofte brukes aktivt for visse saker, men at det er et potensial for tidligere og mer systematisk involvering på flere områder som i stor grad påvirker hverdagsdeltakelse og likeverdige tjenester.

7.2 Ledere oppgir varierende grad av forankring av CRPD i kommunalt planverk

For å sikre et systematisk arbeid med CRPD, er det viktig at konvensjonen er forankret i kommunens planverk. I kommunedirektørundersøkelsen svarer 70 prosent av kommunedirektørene at CRPD er forankret i kommuneplanens samfunnsdel. Mellom 40 og 50 prosent oppgir at CRPD også er forankret i planer som oppvekstplan, helse- og omsorgsplan, folkehelseplan og planstrategi (se Figur 7-2). Samtidig svarer 70 prosent at CRPD ikke er forankret i egne strategier, temaplaner eller handlingsplaner. Forankring i kommuneplanens samfunnsdel kan bidra til langsiktigheten i arbeidet, da denne planen er kommunens øverste styringsdokument og inneholder langsiktige mål for kommunens og samfunnets utvikling.

Figur 7-2 **Andel kommunedirektører som vurderer at CRPD er forankret eller ikke forankret i ulike deler av planverket, i prosent**



N=71. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

I caseintervjuene beskriver kommunene ulike grader av forankring. En av kommunene forteller at CRPD er innarbeidet i handlingsplanen etter et politisk vedtak om at konvensjonen skulle integreres i kommunens planverk. Arbeidet startet med en kartlegging av eksisterende praksis, før en tverrfaglig arbeidsgruppe utarbeidet handlingsplanen i dialog med både rådet for personer med funksjonsnedsettelse og et kommunalt brukerråd. I denne kommunen er CRPD også innarbeidet i samfunnsplanen, der kommunestyret enstemmig vedtok at kommunen skal utvikles i tråd med konvensjonen. Kommunen peker samtidig på at forankringen nok varierer mellom avdelinger, og at økonomiske prioriteringer påvirker gjennomføringen av arbeidet med CRPD. Ett eksempel er at en planlagt koordinatorstilling for CRPD-arbeidet ble tatt ut i forbindelse med budsjettkutt.

De øvrige casekommunene viser til et lavere nivå av forankring. Én kommune planlegger å ta CRPD inn i samfunnsdelen, mens de to andre oppgir at konvensjonen er omtalt i sektorplaner, innen helse, omsorg og oppvekst. En kommune forteller også at CRPD er forankret i plan- og byggområdene med en egen temaplan knyttet til universell utforming.

Forankring i planverk fra tjenesteledernes perspektiv

Arbeidet med CRPD-forankring i kommunene ser ut til å være preget av betydelig variasjon både i kjennskap og faktisk planmessig forankring. Både blant ledere i bolig- og skolesektoren fremstår bildet som sammensatt, der mange rapporterer om mangel på strategier eller usikkerhet om hvorvidt slike eksisterer.

Nær halvparten av boliglederne oppgir at kommunen har vedtatt en boligsosial strategi/plan siste fem år, med en høyere andel i store kommuner. Av disse oppgir 70 prosent (31 prosent totalt) at det er utarbeidet tydelige strategier/planer for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i den boligsosiale strategien/planen.

Blant boligledere er det nær en tredjedel som oppgir at CRPD ikke er forankret i kommunalt planverk. Dette står i kontrast til kommunedirektørens svar, som viser en betydelig høyere grad av forankring i overordnede planer som kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og andre strategiske dokumenter. Dette tyder på et tydelig gap mellom strategisk nivå og utførernivået når det gjelder kjennskap til og

opplevd relevans av CRPD i planer som faktisk styrer tjenestene. Gapet kan skyldes manglende kommunikasjon eller implementering, eller at forankringen i planverket ikke er gjort tydelig nok for lederne som skal omsette strategiske føringer i praksis. Funnene indikerer et behov for sterkere kobling mellom kommunedirektørens strategiske ambisjoner og boligledernes arbeid i praksis.

Boligledere ble bedt om å spesifisere hvilket kommunalt planverk CRPD var forankret i. Svarene viser at CRPD først og fremst er forankret i kommuneplanens samfunnsdel og ulike boligsosiale planer, særlig boligsosiale handlingsplaner og boligpolitiske planer som enten er gjeldende eller under revisjon. Flere viser også til forankring i temaplaner for helse, sosial og omsorg, inkludert helse- og velferdsplaner, mestringsplaner og temaplaner for mennesker med funksjonsnedsettelse. Enkelte trekker fram bredere planverk som planstrategi, helhetlige oppvekstplaner eller egne CRPD-implementeringsplaner. Samtidig fremkommer det også flere svar som viser at forankringen er under arbeid.

I skolelederundersøkelsen svarer et betydelig flertall (73 prosent) at de ikke har kjennskap til at det har blitt utarbeidet tydelige strategier eller handlingsplaner for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. En tredel av skoleledere oppgir at de har kjennskap til at enten skoleeier/ledelsen (22 prosent) eller kommuneledelsen (11 prosent) har utarbeidet planer/strategier. Det er flere skoleledere i store kommuner som svarer at dette er tilfellet, sammenlignet med mindre kommuner. Funnet om at 73 prosent av skolelederne ikke kjenner til om det finnes strategier eller handlingsplaner for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne, samsvarer i stor grad med kommunedirektørens egne svar. I kommunedirektørundersøkelsen svarer 88 prosent enten nei eller vet ikke på om CRPD er forankret i kommunens egen strategi, temaplan eller handlingsdel. Dette tyder på at manglende kjennskap blant skoleledere ikke nødvendigvis handler om svikt i informasjonsflyt, men heller om at slike planer i mange kommuner faktisk ikke eksisterer, eller ikke er tydelig forankret i det planverket som brukes i sektoren.

I lys av CRPDs systemforpliktelser, er mangelen på tydelige strategier og handlingsplaner et sentralt funn. At CRPD i begrenset grad er forankret i sektorvise planer og implementert i styringssystemene, tyder på at kommunenes gjennomføring kommer til kort i henhold til artikkel 4, 5 og 33. Variasjonen mellom kommuner innebærer også en risiko for ulik realisering av rettigheter.

7.3 Bredt spekter av igangsatte og gjennomførte tiltak for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne

Flere kommunedirektører og skoleledere arbeider bredt og aktivt med inkludering, men innsatsen varierer betydelig i omfang, systematikk og forankring.

Skolelederne ble spurt om hvilke tiltak som er iverksatt i forbindelse med strategier eller handlingsplaner skoleeier/skoleledelsen har utarbeidet for inkludering av elever med nedsatt funksjonsevne. Svarene viser at det pågår et bredt spekter av tiltak for å fremme inkludering og universell utforming i skolene. Fra fysiske tilpasninger og universell utforming til kompetanseheving, organisatoriske grep og samarbeid med eksterne fagmiljøer. Flere kommuner og skoler ser ut til å ha et tydelig strategisk rammeverk med planer og handlingsdokumenter for inkludering. Flere nevner kommunale oppvekststrategier og handlingsplaner for universell utforming. Svarene viser at det er et tydelig og aktivt arbeid for inkludering, både gjennom fysiske forbedringer, kompetanseheving og strategisk planlegging. Likevel fremgår det at omfang og tempo varierer mellom skoler og kommuner, avhengig av ressurser, bygningsmasse og lokale prioriteringer.

Flere kommuner har ifølge kommunedirektørene igangsatt eller gjennomført tiltak for å bidra til inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. De mest utbredte tiltakene handler om universell

utforming og fysisk tilrettelegging, som kartlegging av kommunale bygg, oppgradering av tilgjengelighet og tilpasninger ved nybygg og ombygging. Mange beskriver også tiltak knyttet til arbeid og aktivitet, som tilrettelagt arbeid, VTA-stillinger²⁶ og inkludering i ordinær arbeidsstyrke. Flere trekker frem organisatoriske grep, som involvering av råd for mennesker med funksjonsnedsettelse, opplæring i CRPD, og arbeid med implementeringsplaner og sektorvise handlingsplaner. I tillegg nevnes en del kommunikasjons- og tjenestetiltak, som digital tilgjengelighet, rutiner for brukermedvirkning, ledsagerbevis og tilrettelegging av møteplasser og friluftsområder. Samlet sett er bildet at tiltakene hovedsakelig er praktiske og tjenestenære, med særlig vekt på fysisk tilgjengelighet, arbeidsinkludering og systematisk involvering av relevante råd og brukere.

I tillegg til disse mer overordnede tiltakene, beskriver boligledere en rekke praksisnære eksempler som viser hvordan kommuner konkret arbeider for å styrke inkludering og selvstendig liv. De løfter særlig fram tiltak innen utvikling av varierte og fleksible boformer, som klyngeboliger, borettslagsmodeller, selveide leiligheter med personalbase og moderne bofellesskap med universell utforming. Flere kommuner beskriver også systematiske grep for sterkere brukermedvirkning, som egne brukerråd, tidlig og strukturert involvering av brukere og pårørende, forbedrede kartleggingsrutiner og arbeid med beslutningsstøtte. Boliglederne trekker også frem tiltak innen kompetanse- og kvalitetsutvikling, slik som CRPD-opplæring, opplæring i positiv atferdsstøtte, tverrfaglige kvalitetsutvalg og faste samarbeidsarenaer mellom tjenester. Videre beskrives en rekke initiativer som styrker aktivitet og hverdagsliv, blant annet aktivitetssentre, arbeidssentre, tilrettelagte arbeidsoppgaver, kultur- og fritidstilbud og samarbeidsprosjekter med frivilligheten og Nav. Flere peker også på innovative organisasjonsmodeller, som flytstillinger²⁷ mellom tjenester, langvakter for større kontinuitet og samlokalisering av personell. Disse tiltakene skal bidra til bedre ressursbruk, økt trygghet og styrket kvalitet i tjenestene. Eksempelene illustrerer at kommunene kan lykkes best der bolig, tjenester og nærmiljø utvikles i sammenheng, med flere boligvalg, sterkere medvirkning, høyere kompetanse og et mer inkluderende lokalsamfunn.

Flere av tiltakene kommunene trekker frem, som universell utforming, BPA²⁸, arbeidsrettede tiltak og pedagogisk tilrettelegging, speiler plikter i CRPD, særlig artiklene 9, 19, 22, 27 og 30. Samtidig bygger mange av tiltakene på lovpålagte krav og etablerte praksiser som har eksistert lenge før CRPD. At tiltakene løftes frem i undersøkelsene, må derfor forstås som beskrivelser av områder der kommunene allerede har en viss innsats, mer enn som uttrykk for nye satsinger direkte utløst av konvensjonen. Deler av rettighetene realiseres dermed gjennom pågående tiltak, uten at CRPD fullt ut fungerer som et eksplisitt, helhetlig styringsrammeverk for strukturer, prioriteringer og internkontroll, noe som viser at forpliktelsene i artikkel 4 om planmessig gjennomføring bare er delvis innfridd.

7.4 Generelt om kommunens arbeid med CRPD og ivaretagelse av rettigheter

Funnene på tvers av kommunedirektører, boligledere og skoleledere viser et gjennomgående bilde hvor kommunene selv vurderer at de arbeider relativt godt med CRPD, men hvor det fortsatt er betydelige gap mellom ambisjoner, planverk og faktisk gjennomføring i tjenestene. Funnene peker samtidig på at realiseringen av rettighetene begrenses av flere gjennomgående barrierer knyttet til ressurser, kompe-

²⁶ Varig tilrettelagt arbeid

²⁷ Med *flytstillinger* henvises det til stillinger der ansatte arbeider på tvers av tjenester eller arenaer, for eksempel både i skole og avlastningstjenester. Formålet er å sikre kontinuitet for barn og unge, styrke samarbeid mellom tjenester og bidra til en helhetlig oppfølging gjennom felles kompetanse og kjente voksne på tvers av tilbud.

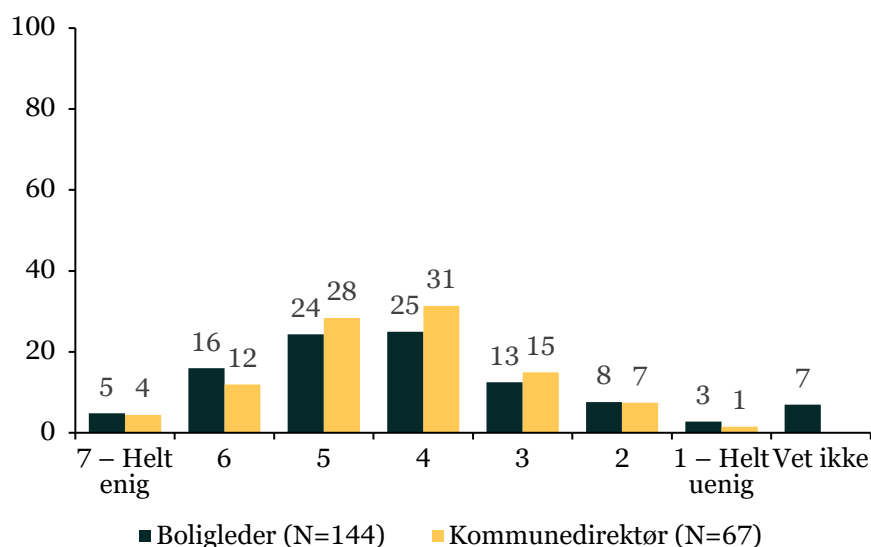
²⁸ Brukerstyrt personlig assistanse

tanse, boligtilgang og koordinering mellom tjenester, noe som nyanserer kommunenes relativt positive egenvurdering.

Kommunedirektørers og boligleders egenvurdering av CRPD-arbeidet

Kommunedirektør- og boliglederundersøkelsene viser at representanter fra kommunene samlet sett mener kommunen jobber middels godt med CRPD. Kommunedirektører og boligledere i store kommuner rapporterer oftere at kommunen arbeider godt, noe som kan tyde på at større kommuner enten har mer systematikk eller høyere egenvurdert måloppnåelse.

Figur 7-3 Kommunedirektørers og boliglederes vurdering av i hvilken grad kommunen arbeider godt med CRPD, skala 1–7 (1 = helt uenig, 7 = helt enig), i prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører og boligledere

Flere kommunedirektører og boligledere vurderer at kommunen gjør en tilfredsstillende innsats for å ivareta rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, men det er også mange som gir uttrykk for at kommunen bør styrke innsatsen sin. Flertallet (58 prosent) av kommunedirektører oppgir at kommunen i noen grad gjør en tilstrekkelig innsats for å ivareta rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, mens 37 prosent oppgir at dette i stor grad er tilfelle. For boligleder er det flere som er enige²⁹ (62 prosent) fremfor uenige i samme påstand. I kommunedirektørundersøkelsen skiller store kommuner seg positivt ut, ved at halvparten mener at kommunen i stor grad gjør en tilstrekkelig innsats. Vi stilte ikke et tilsvarende spørsmål til skoleleder.

Hvordan CRPD realiseres i tjenestene

Funnene fra skolelederundersøkelsen viser at skolene vurderes som godt fysisk og pedagogisk tilrettelagt, og flertallet av elever med funksjonsnedsettelse går på nærskolen og deltar i ordinær undervisning. Dette indikerer en inkluderende opplæringskultur som i stor grad er i tråd med CRPDs intensjoner. Likevel peker skolelederne, i likhet med boliglederne, på manglende ressurser og varierende kompetanse som barrierer for systematisk tilrettelegging. Kunnskap om CRPD ser først og fremst ut til å påvirke pedagogisk praksis, mens effekten på fysisk utforming er mer begrenset.

²⁹ Tolket som 5–7 på en skala fra 1 til 7, der 1 er helt uenig og 7 er enig.

Boligledernes vurderinger konkretiserer hvordan CRPD realiseres i tjenestene. På tvers av relevante artikler (19, 20, 22, 27, 28 og 30) vurderer de at kommunene står sterkt når det gjelder trygghet i bolig, personlig assistanse, personvern og tilgang til hjelpemidler. Samtidig peker de på tydelige strukturelle svakheter knyttet til reell valgfrihet i bosted, mangel på egnede og universelt utformede boliger, økonomiske rammer, mobilitet og langsiktig planlegging. Dette skaper et gap mellom intensjonene i CRPD og faktisk praksis, der disse forholdene samlet framstår som sentrale hindringer for full realisering av rettighetene.

Boligleders vurderinger av hvordan CRPD realiseres i tjenestene skiller seg fra andre undersøkelser på feltet. Studier fra blant annet LDO, Agenda Kaupang og Helse- og omsorgsdepartementet dokumenterer avvik innenfor områder som trygghet i bolig, tilgang på personlig assistanse, og tilgang på hjelpemidler. LDO (2022) skrev «Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet», hvor de gjennomgikk en rekke saker om tjenester til personer med utviklingshemming. De fant et gjennomgående mønster der mange lever «administrerte liv», ofte i samlokaliserte boliger eller institusjonslignende tiltak, med begrenset selvbestemmelse og lite individuell tilpasning. Et offentlig ekspertutvalg (NOU 2021:11 «Selvstyrt er velstyrt») identifiserte flere strukturelle problemer. De fant blant annet at BPA i praksis ikke brukes godt nok som et likestillingsverktøy, og at dagens regelverk fører til uheldige forskjeller både mellom kommuner og mellom brukere. En nasjonal spørreundersøkelse (Agenda Kaupang, 2017) avdekket kritikkverdige forhold knyttet til hjelpemiddelområdet, samt mangelfull informasjon til brukerne og at lange ventetider fortsatt forekommer en del steder. Disse studiene viser at personer med funksjonsnedsettelse møter strukturelle barrierer som begrenser både selvbestemmelse og reell likestilling i tjenestene. Sammenholdt med kommuneledernes vurderinger av at de står sterkt på disse områdene, virker det å være et tydelig gap mellom selvrapportert praksis og eksterne analyser av faktisk rettighetsoppfyllelse. De fleste av disse undersøkelsene er fra 2023 eller tidligere, det er derfor viktig å understreke at kommunene kan ha styrket dette arbeidet siden de eksterne undersøkelsene på feltet ble gjennomført. Oppfølgende intervjuer med statsforvalterne viser tegn til positiv utvikling fra 2024 til 2025, og illustrerer at kommunenes praksis kan endres på kort tid.

Samlet vurdering

Samlet sett viser funnene at ledere i kommunen mener de arbeider aktivt og ofte godt med CRPD, men at realiseringen i praksis varierer på tvers av tjenesteområder og påvirkes sterkt av strukturelle rammebetingelser som ressurser, kompetanse og boligtilgang. Samtidig avviker boligledernes vurderinger fra funn i eksterne undersøkelser, som viser betydelige utfordringer knyttet til selvbestemmelse, tilgang på tjenester og hjelpemidler. Både skoleledere og boligledere viser til tydelige hindringer som svekker muligheten for systematisk og likeverdig oppfølging, særlig knyttet til manglende kapasitet, fragmenterte tjenester og utilstrekkelig tilgang på egnede boliger.

Sett i lys av CRPDs krav, tydeliggjør funnene et skille mellom intensjon og faktisk gjennomføring. Mange rettigheter fremstår som delvis realisert i praksis, men realiseringen er ujevn og sårbar for variasjoner i ressurser, kompetanse, boligtilgang og organisatoriske rammer. Dette samsvarer med CRPDs understrekning av at rettighetsoppfyllelse forutsetter systematisk oppfølging, tilgjengelige tjenester og likeverdige rammevilkår på tvers av kommuner (artikkel 4, 5 og 33). Når strukturelle forhold svekker gjennomføringskapasiteten, særlig innen bolig og transport, øker risikoen for ulik rettighetsoppnåelse og dermed for at CRPD ikke realiseres likeverdig i praksis.

7.5 Universell utforming og tilrettelegging av fysiske omgivelser

Universell utforming er en sentral forutsetning for at CRPD skal kunne realiseres i praksis, og funnene fra kommunedirektører, boligledere og skoleledere gir et nyansert bilde av hvor godt kommunene

lykkes. Samlet peker resultatene på at universell utforming av informasjon ofte er bedre ivaretatt enn universell utforming av fysiske omgivelser, og at kvaliteten varierer betydelig mellom tjenesteområder. Variasjonen i tilretteleggingen gjenspeiler flere kjente barrierer, særlig knyttet til en utdatert bygningsmasse, økonomiske rammer og utfordringer i samhandlingen mellom kommunal planlegging og tjenesteyting.

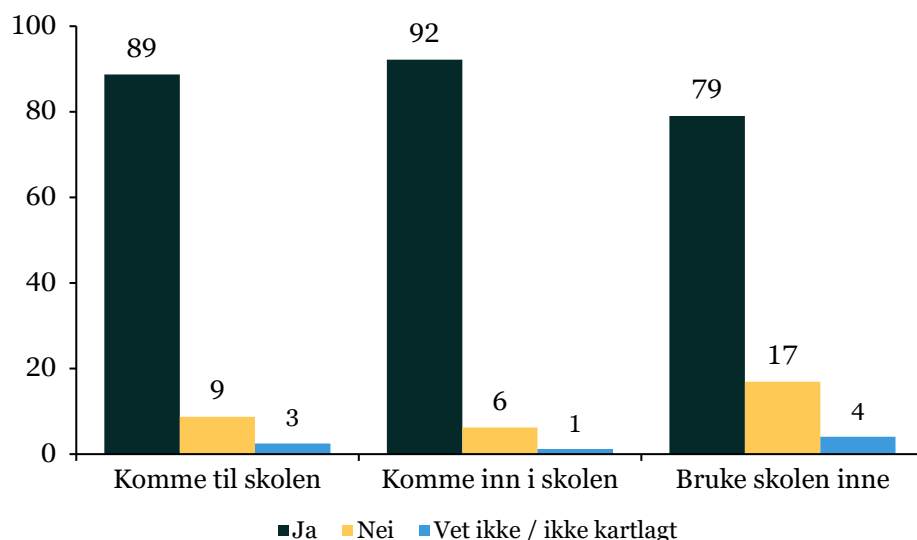
Kommunedirektører og boligledere: Større utfordringer i bolig og fysiske omgivelser

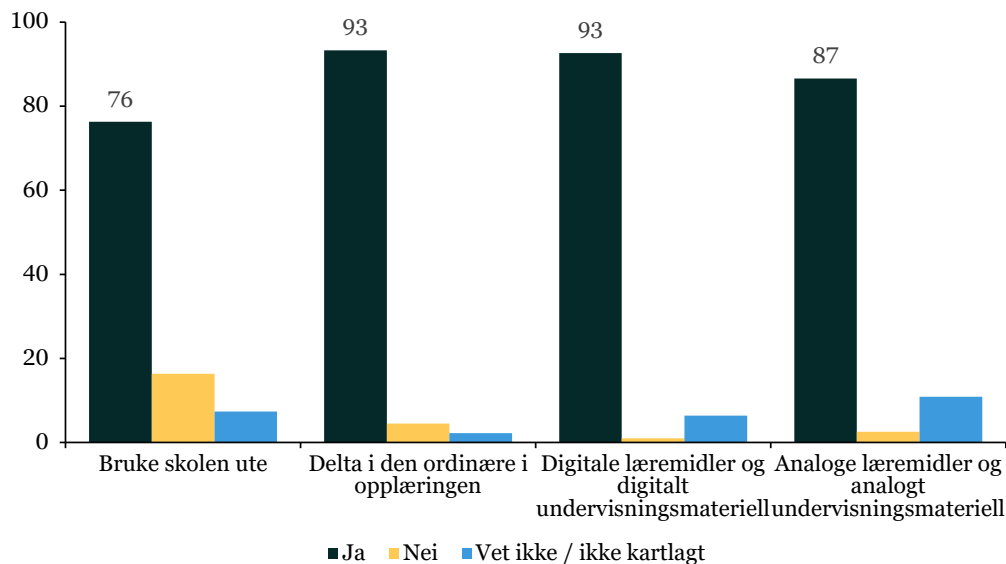
Funnene fra både kommunedirektører og boligledere viser at universell utforming av informasjon vurderes som bedre ivaretatt enn universell utforming av fysiske omgivelser og boliger, men at det fortsatt er betydelig variasjon på tvers av kommunene. Blant kommunedirektørene er en langt større andel enige eller helt enige i at informasjon og kommunikasjon som rettes mot innbyggere er universelt utformet (49 prosent) enn at bygg og uteområder er tilrettelagt for innbyggere med funksjonsnedsettelse (19 prosent), noe som tyder på at digitale og språklige barrierer i større grad er adressert enn fysiske. Boligledere er svært delt i vurderingen av hvorvidt kommunen har tilstrekkelig tilgang på egnede ordinære boliger som er universelt utformet eller kan tilrettelegges for individuelle behov. Nær en tredel oppgir at de er helt uenig eller uenig (1=helt uenig og 2=uenig). Når det gjelder informasjon, er de fleste boligledere enig i at informasjon om arrangementer finnes i tilgjengelige formater. Det er derimot delte meninger om informasjon om rettigheter som arbeidstaker tilbys i tilgjengelige formater, her er det mange som ikke vet. Det er svært delte meninger blant boligledere om informasjon om boligalternativer og tjenester er universelt utformet.

Skoleledere: Skolene fremstår som best tilrettelagt

For å få et inntrykk av i hvilken grad skolene er universelt utformet, ba vi skolelederne vurdere ulike aspekter ved bygninger, uteområder og læremidler. Skolelederne vurderer i stor grad skolene som godt tilrettelagt for alle elever, se Figur 7-4. På tvers av spørsmålene svarer mellom 76 og 93 prosent at bygninger, uteområder og læremidler er utformet slik at alle kan bruke dem. Tilgjengeligheten er særlig høy når det gjelder adkomst til og inn i skolen, mens noe færre oppgir full tilgjengelighet inne i bygget og i uteområdene. Også deltakelse i den ordinære opplæringen og bruk av digitale og analoge læremidler vurderes som svært godt ivaretatt.

Figur 7-4 Skoleledernes vurdering av om skolens bygg, uteområder og læremidler er universelt utformet slik at alle elever kan bruke skolens tilbud, i prosent





N=327 Kilde: Spørreundersøkelse til skoleleder

Boligledernes utdypende vurderinger: Størst utfordringer i bolig og transport

Boligledernes vurderinger nyanserer bildet av universell utforming ytterligere. Mens skolene fremstår som gjennomgående godt tilrettelagt, er universell utforming av boliger og uteområder i kommunale botilbud mer varierende. En tredel av boliglederne er uenig i at kommunen har tilstrekkelig tilgang på egnede og universelt utformede ordinære boliger (artikkel 19 og 28), noe som gjør dette til en av de tydeligste svakhetene i gjennomføringen av CRPD. Også mobilitet i lokalmiljøet (artikkel 20) vurderes som variert. Selv om nabolag og uteområder stort sett anses som tilgjengelige, vurderes kollektivtransport og TT-ordninger som betydelig svakere. Funnene knyttet til artikkel 30 peker i samme retning, der kulturarenaer vurderes som tilgjengelige, men transport til og fra fritids- og idrettsaktiviteter fremstår som en av de minst ivarettatte forutsetningene for deltakelse. Samlet sett viser dette at universell utforming i skolesektoren vurderes som bedre ivarettatt enn i bolig- og tjenestefeltet, og at gapet særlig handler om fysisk tilgjengelig boligmasse og transport.

Samlet vurdering

Samlet sett viser funnene at universell utforming ivaretas best i skolesektoren, mens det er tydelige barrierer på bolig- og transportområdet for realisering av CRPD i praksis. Kommunene vurderer selv at digital tilgjengelighet og informasjon er godt utviklet, men at fysisk tilgjengelige boliger og mobilitetsløsninger i langt mindre grad er på plass. Dette skaper et tydelig gap mellom rettighetene som CRPD forutsetter og de faktiske forutsetningene for deltakelse i hverdagen, særlig for personer som bor i kommunale boliger eller er avhengige av transport for å delta i samfunns- og arbeidsliv. Variasjonen mellom tjenesteområdene viser at CRPDs krav til tilgjengelighet (artikkel 9) oppfylles mest robust i skolene, mens mangel på universelt utformede boliger og svakt transporttilbud begrenser realiseringen av artikkel 19 og 20 og dermed muligheten for selvstendighet, deltakelse og likeverd på tvers av kommuner.

7.6 Tilrettelegging av tjenestene (pedagogisk, sosial og praktisk)

Tilretteleggingen av kommunale tjenester utgjør en sentral del av kommunenes ansvar etter CRPD. I dette delkapitlet ser vi nærmere på hvordan kommunedirektører, boligledere og skoleledere vurderer den pedagogiske, sosiale og praktiske tilretteleggingen i sine tjenester. Funnene gir et samlet bilde av

tjenester med mål om å være tilgjengelige og inkluderende, men som samtidig preges av strukturelle rammer, slik som boligmangel, geografiske utfordringer, pressede økonomiske rammer, kompetanse- og ressursutfordringer, som påvirker hvor systematisk og helhetlig tilretteleggingen gjennomføres.

Overordnet vurdering av tjenestetilrettelegging

Både kommunedirektører og boligledere vurderer at tjenestene i stor grad er tilrettelagt og tilgjengelige for personer med funksjonsnedsettelse, men nivået av helhetlig enighet er moderat og tyder på at flere kommuner fortsatt har et udekket behov for ytterligere tilrettelegging. Flertallet av kommunedirektører rapporterer om at tjenestetilbudet blir tilstrekkelig tilrettelagt for innbyggere med funksjonsnedsettelse. Flere fra store kommuner er enig i denne påstanden. Flertallet av boligledere er helt enig eller enig (6 og 7=helt enig³⁰) i at kommunens generelle tjenester (bibliotek, kultur, Nav, helsestasjon mv.) er tilgjengelige og tilpasset alle innbyggere, uavhengig av funksjonsevne.

Tilrettelegging i bolig- og støttetjenestene (CRPD artikkel 19, 22, 27 og 30)

Boligledernes vurderinger gir et innblikk i hvordan de selv oppfatter tilretteleggingen i de kommunale tjenestene. Innenfor artikkel 19 vurderes BPA, praktisk bistand og hjemmebaserte tjenester som i hovedsak godt ivaretatt, og tjenestene beskrives som fleksible og relativt uavhengige av boligtildelingen³¹. Dette står som nevnt i kontrast med funn fra tidligere eksterne undersøkelser slik som blant annet LDO³², Agenda Kaupang³³ og Helse- og omsorgsdepartementet³⁴. Innenfor artikkel 22 rapporterer boliglederne at privatliv og personvern generelt er godt ivaretatt i samlokaliserte boliger, selv om valgfrihet i hvem som yter bistand fremstår som en svakere del av rettighetene. Et viktig funn er likevel at om lag en tredel av samlokaliserte boliger tilbyr felles aktivitetstilbud eller dagtilbud. Når aktiviteter og tjenester legges til selve boligen, får botilbudet i praksis karakter av en institusjon, noe som utfordrer CRPDs krav om at hjemmet skal være privat og individuelt tilpasset.

Når det gjelder artikkel 27 og tilgang til arbeid og aktivitet, indikerer funnene at kommunene i stor grad tilrettelegger for deltakelse i arbeid eller dagtilbud, men at samarbeid med Nav, tilgangen på arbeidsrettede tiltak og informasjon om rettigheter varierer betydelig. Også under artikkel 30 vurderes kommunens tjenester å bidra til deltakelse, særlig gjennom ledsagerordning og støttekontakt, mens støtte til lokale organisasjoner og transport til fritidsaktiviteter fremstår som mindre systematisk ivaretatt. Samlet sett tyder funn fra boligleder-undersøkelsen på at tjenestesiden i stor grad fungerer etter intensjonen, men at graden av selvbestemmelse og deltakelse begrenses av strukturelle forhold utenfor tjenestene og av at enkelte samlokaliserte botilbud får et institusjonslignende preg.

Tilrettelegging i skolen (nærskole, inkludering og pedagogisk støtte)

Inntak og skolevalg: De fleste skoler tar imot alle elever i skolekretsen uavhengig av funksjonsevne, og et klart flertall oppgir i spørreundersøkelsen at elever med funksjonsnedsettelse får nødvendig støtte til å delta i og få utbytte av opplæringen. I undersøkelsen svarer 78 prosent av skolelederne at alle elever går på nærskolen. Blant skoleledere i små kommuner gjelder dette samtlige, mens andelen er noe lavere i store kommuner (i underkant av 70 prosent). Blant skolelederne som svarer nei (18 prosent), oppgir 76 prosent at noen elever går på spesialskole eller skole med spesialavdeling. Dette gjelder særlig i

³⁰ Skala fra 1 til 7 der 1 er helt uenig og 7 er enig.

³¹ Spørsmålet det vises til: «Kommunen sikrer at tildeling av bolig og tildeling av tjenester vurderes uavhengig av hverandre og basert på individuelle behov»

³² (LDO, 2022)

³³ (Agenda Kaupang, 2017)

³⁴ NOU 2021:11 «Selvstyrt er velstyrt»

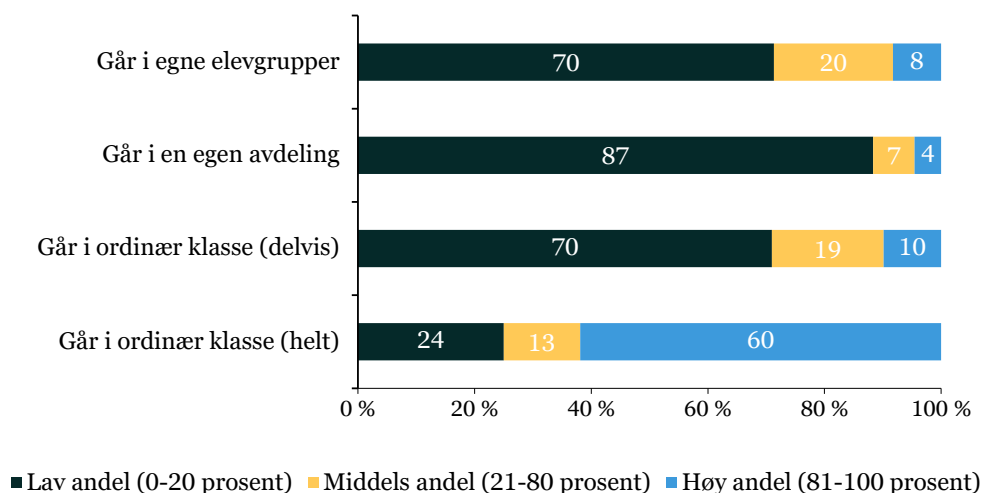
større kommuner. Funnene tyder på at det særlig er store kommunene som i større grad benytter spesialskoler eller skoler med spesialavdelinger, og dermed oftere avviker fra nærskoleprinsippet.

Pedagogisk tilrettelegging: Når det gjelder tilrettelegging i undervisningen, svarer over 80 prosent av skolelederne at elever med funksjonsnedsettelse får nødvendig støtte til å få utbytte av den ordinære opplæringen, sett opp mot elevens behov. Blant de skolelederne som svarer nei eller vet ikke (rundt 10 prosent), viser over 30 prosent av disse til manglende lærerressurser eller kompetanse til å tilrettelegge undervisningen som årsaker. Flere viser også til at elever har individuelt vedtak om tilrettelegging, eller at skolens bygg og uteområder ikke er tilstrekkelig universelt utformet.

For å få et bedre inntrykk av hvordan opplæringen organiseres, ba vi skolelederne anslå hvor stor andel av elever med funksjonsnedsettelse som deltar i ordinær undervisning, og hvor mange som mottar ulike former for individuelt tilrettelagt opplæring (Figur 7-5). Svarene tyder på at ordinær opplæring er hovedtilbudet: rundt 60 prosent av skolelederne anslår at 81–100 prosent av elever med funksjonsnedsettelse går i ordinære klasser. Samtidig oppgir flesteparten at minoriteten av elevene (0–20 prosent) mottar de ulike formene for individuelt tilrettelagt opplæring. Det er blant annet i 87 prosent av skolelederne som oppgir at 0-20 prosent av elever med funksjonsnedsettelse på deres skole går i egne avdelinger for individuell tilrettelagt opplæring. Dette samsvarer med tidligere funn om at de fleste skolene inkluderer elever med funksjonsnedsettelse i den ordinære undervisningen.

Svarene tyder på at ordinær opplæring er hovedtilbudet for elever med funksjonsnedsettelse, og at tilrettelegging i hovedsak gis som støtte i ordinær klasse. Mer omfattende tiltak, som opplæring i egne grupper eller fast organiserte avdelinger, er mindre utbredt. Dette kan både reflektere en inkluderende opplæringspraksis og begrensede ressurser til alternative opplæringsmodeller.

Figur 7-5 Skoleledernes anslag over andelen elever med funksjonsnedsettelse som har ulike former for deltakelse i deres skoler, i prosent



N=260. Vi har forkortet påstandene, opprinnelige påstander er følgende ..er med i elevgrupper med individuelt tilrettelagt opplæring, ..går i en fast organisert avdeling for individuelt tilrettelagt opplæring, .. går i ordinære klasser, men blir tatt ut av det ordinære klasserommet og .. går i ordinære klasser. Kilde: Spørreundersøkelse til skoleleder

CRPD-kunnskapens betydning: Det er én ting at ansatte har kunnskap om CRPD, men det avgjørende er om denne kunnskapen faktisk påvirker tilretteleggingen og arbeidet med CRPD i skolen. Våre funn viser at CRPD-kunnskap påvirker tilretteleggingen, men at den i større grad påvirker den pedagogiske tilretteleggingen enn den fysiske utformingen av skolene.

Når det gjelder fysisk tilrettelegging, svarer kun 25 prosent av skolelederne at kunnskap om CRPD blant ansatte har ført til endringer. Rundt 40 prosent mener den fysiske tilretteleggingen er god nok som den er, mens 24 prosent oppgir at behovet ikke er til stede fordi skolen ikke har elever som krever slike tilpasninger. Blant de som svarer ja, beskriver skolelederne tiltak som heis, ramper, merking, oppgraderte HC-fasiliteter, bedre lydmiljø og mer systematisk bruk av universell utforming i planlegging av nye bygg eller renoveringer. Noen peker også på en bredere forståelse av tilrettelegging, samtidig varierer omfanget av tiltak etter skolens ressurser og bygningsstruktur.

Kunnskapen ser ut til å ha større betydning for den pedagogiske tilretteleggingen. Her svarer 46 prosent at kunnskap blant ansatte har påvirket praksis, mens 36 prosent mener at den pedagogiske tilretteleggingen er god nok som den er. I de utdypende svarene beskriver skolelederne at økt CRPD-kunnskap har bidratt til mer inkluderende undervisning, økt bruk av hjelpemidler, tettere samarbeid med støtteapparatet og større deltakelse i ordinær undervisning for elever med særskilte behov. Flere trekker fram økt bevissthet om elevenes individuelle rettigheter, selv om kjennskapen til CRPD som begrep varierer.

Samlet vurdering

Samlet sett fremstår tilretteleggingen i de kommunale tjenestene som preget av klare ambisjoner og vilje til å oppfylle CRPD, men også av betydelige strukturelle begrensninger. Bolig- og støttetjenestene vurderes av informantene stort sett som trygge, fleksible og teknisk gode, men realiseringen av selvbestemmelse og privatliv (artikkel 19 og 22) svekkes av begrenset boligtilgang, institusjonslignende trekk i enkelte botilbud og svak mobilitet. I skolen vurderes pedagogisk tilrettelegging som godt ivaretatt av respondentene, i tråd med artikkel 24, men ulik kompetanse og ressursmangel begrenser muligheten for likeverdig deltakelse og fysisk tilgjengelighet. Tilgang til arbeid og aktivitet (artikkel 27) varierer betydelig mellom kommuner, særlig knyttet til transport, samarbeid med Nav og tilgang på arbeidsrettede tiltak. På tvers av tjenesteområder innebærer disse forholdene at tilretteleggingen ofte blir mer personavhengig enn strukturforankret, noe som står i kontrast til CRPDs krav om systematisk og likeverdig gjennomføring på tvers av kommuner.

7.7 Hindringer og barrierer innen skole- og boligtjenesten

Hindringer og barrierer er nevnt i delkapitlene over, men presenteres mer detaljert i dette delkapittelet. Til tross for at kommunene på tvers av tjenester rapporterer om betydelig tilrettelegging og flere gode praksiser, viser funnene at realiseringen av CRPD fortsatt hemmes av en rekke strukturelle og praktiske barrierer. Disse hindringene handler ikke primært om mangel på vilje, men om strukturelle forhold som boligmangel, geografiske utfordringer, pressede økonomiske rammer, kompetanse- og ressursutfordringer og manglende transportløsninger.

Barrierer i bolig- og tjenestefeltet (boligleder)

Boligledernes vurderinger peker på et tydelig gap mellom CRPDs intensjoner og kommunenes faktiske muligheter til å realisere dem. En av de mest gjennomgående utfordringene gjelder boligtilgang. Mangel på egnede og universelt utformede boliger, kombinert med en aldrende boligmasse, høye boligpriser i pressområder og begrenset tilgang på startlån, gjør at mange personer med nedsatt funksjonsevne ikke har reell valgfrihet i hvor og hvordan de kan bo. Dette svekker fundamentet i

artikkel 19, som understreker retten til selvstendighet og muligheten til å leve i ordinære bomiljøer. Flere boligledere beskriver også at planleggingen av boligtilbud ofte er reaktiv og begrenset av stramme økonomiske rammer, noe som vanskeliggjør langsiktig planlegging og utvikling av et variert boligtilbud.

Tjenestesiden påvirkes av tilsvarende strukturelle rammebetingelser. Knapphet på helsepersonell og utfordringer med å rekruttere fagkompetanse gjør det krevende å tilby fleksibel og tilstrekkelig bistand, særlig i små kommuner med sårbare fagmiljøer og i store kommuner der tjenestesystemene er komplekse. Selv om privatliv og personvern i hovedsak vurderes som godt ivarettatt, er muligheten til å påvirke hvem som yter bistand betydelig svakere, noe som viser at artikkel 22 bare delvis etterleves i praksis.

Transport og mobilitet fremstår som en annen sentral barriere på tvers av kommunestørrelser. Selv om nabolag og uteområder ofte vurderes som tilgjengelige, beskriver mange boligledere at kollektivtransport og TT-ordninger i langt mindre grad dekker behovene. Dette påvirker deltakelsen i arbeid, tjenester og fritidsaktiviteter og gjør gjennomføringen av både artikkel 20 (mobilitet) og artikkel 30 (kultur, fritid og idrett) mer krevende. Flere viser også til at begrenset valgfrihet og svak beslutningsstøtte, kan svekke brukernes reelle selvbestemmelse.

Sammenhengen mellom disse barrierene er tydelig: boligtilgang, økonomi, bemanning og transport forsterker hverandre og skaper et helhetlig strukturelt hinder for full realisering av CRPD i bolig- og tjenestefeltet. På tvers av kommunestørrelser beskrives mange av de samme utfordringene, men med ulike uttrykk. Store kommuner peker særlig på høye boligpriser, markedsadgang og komplekse tjenestestrukturer. Mellomstore kommuner løfter fram aldrende boligmasser og pressede budsjetter. Små kommuner beskriver geografiske avstander, dårlig kollektivtilbud og små fagmiljøer som gjør tjenestene sårbare. Til tross for at tjenestesiden ofte vurderes som relativt godt utviklet, fremstår mangelen på egnede boliger, begrensede personalressurser og økonomiske rammer som de mest gjennomgående hindringene for gjennomføring av CRPD, uavhengig av kommunestørrelse.

Barrierer i skoletjenesten

Skolelederne vurderer i stor grad at skolene er godt tilrettelagt både fysisk og pedagogisk. Samtidig avdekker funnene viktige barrierer som påvirker realiseringen av CRPDs krav til tilgjengelig og inkluderende opplæring. En av de tydeligste utfordringene gjelder ressurser og kompetanse. Skoleledere som uttrykker at elever ikke får nødvendig støtte til å få utbytte av opplæringen, viser i stor grad til mangel på lærerressurser, tid og kompetanse til individualisert tilrettelegging.

Selv om skolene som helhet vurderes som godt universelt utformet av våre informanter, beskrives det fortsatt fysiske barrierer i eldre bygg og uteområder. Disse forholdene kan gjøre det vanskelig å gi likeverdig tilgang til alle læringsarenaer, og forsterker forskjeller mellom kommuner med ulik bygningsmasse og investeringskapasitet. I tillegg viser funnene at kunnskap om CRPD i større grad påvirker pedagogisk praksis enn fysisk tilrettelegging, noe som kan tyde på at fysiske barrierer ofte er knyttet til strukturelle forhold utenfor skoleleders kontroll.

Selv om 78 prosent av skolelederne oppgir at alle elever går på nærskolen, viser funnene at bruken av spesialskoler og spesialavdelinger er mer utbredt i store kommuner. Dette kan innebære både geografiske barrierer og risiko for mindre inkluderende læringsmiljøer, avhengig av hvordan tilbudene organiseres.

Samlet sett viser funnene at strukturelle barrierer er den største hindringen for realisering av CRPD i praksis. Manglende tilgang på universelt utformede boliger, svakt transporttilbud, økonomiske

rammer og knapphet på kvalifisert personell gjør det krevende å oppfylle sentrale forpliktelser i konvensjonen, særlig knyttet til retten til selvstendig liv og deltakelse i samfunnet (artikkel 19), personlig mobilitet (artikkel 20), arbeid og aktivitet (artikkel 27) og tilgang til kultur og fritid (artikkel 30). I skolen svekker ulik kompetanse og varierende ressurser den likeverdige realiseringen av retten til inkluderende opplæring (artikkel 24), til tross for at pedagogisk tilrettelegging generelt vurderes som god. At disse barrierene varierer betydelig mellom kommuner, innebærer at rettighetene i praksis realiseres ulikt.

7.8 Hvordan kommuner planlegger å arbeide med gjennomføring av CRPD

Arbeidet med å styrke praksis knyttet til CRPD forutsetter både strategiske prioriteringer og lokale initiativ. I dette delkapitlet ser vi nærmere på hvilke tiltak kommunene planlegger for de kommende årene. Funnene viser forskjeller mellom kommunalt nivå og tjenestenivå (skolenivå), både i omfang, innhold og ambisjonsnivå. Vi spurte ikke boligledere om planlagt arbeid med CRPD og derfor er de ikke diskutert i dette delkapitlet.

Kommunedirektører planlegger et bredt sett av tiltak

I kommunedirektørundersøkelsen svarer samtlige kommunedirektører at de planlegger tiltak de kommende årene for å sikre bedre tilrettelegging for alle innbyggere uavhengig av funksjonsevne. Flertallet viser til planer om å forbedre universell utforming av bygg, styrke informasjon og kommunikasjon, øke kompetanse, forankre CRPD i planverk og involvere råd for personer med funksjonsnedsettelse, som vist i Figur 7-6.

Figur 7-6 Planlagte tiltak kommunedirektørene oppgir å ha for fremtidig arbeid med CRPD, i prosent



N=66. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

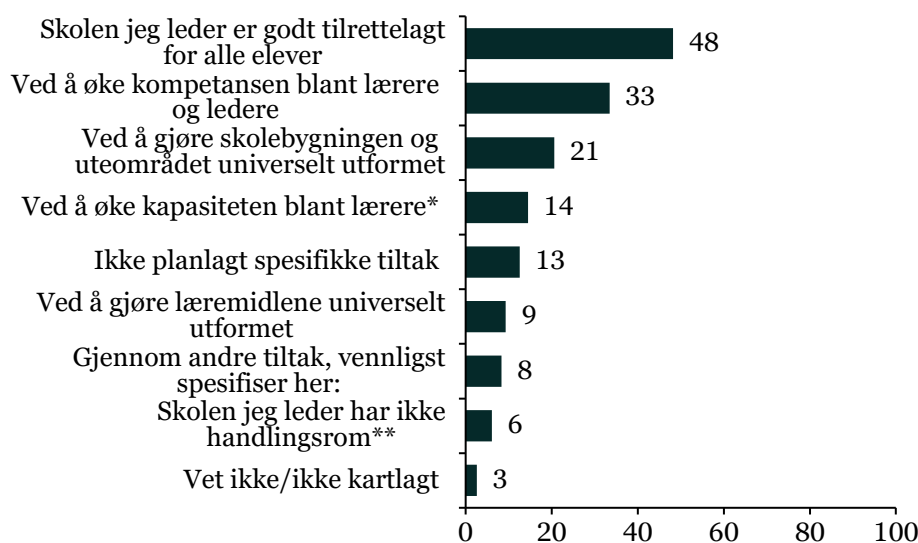
Kun 18 prosent oppgir at de planlegger økt kapasitet blant ansatte og ledere for å sikre bedre tjenestetilrettelegging, et tiltak som trolig kan ha stor betydning for praktisk gjennomføring. Svært få kommunedirektører oppgir at de ikke har planlagt tiltak.

Skoleledere rapporter om færre tiltak

I skolelederundersøkelsen er bildet annerledes. Om lag halvparten av skolelederne svarer at skolen allerede er godt tilrettelagt for elever med funksjonsnedsettelse (se Figur 7-7), noe som trolig innebærer at de ikke planlegger nye tiltak. Utover dette er kompetanseheving det vanligste planlagte tiltaket (diskutert i kapittel 6), mens 21 prosent vil arbeide videre med universell utforming av bygg og uteområder.

Tiltak som økt lærerkapasitet, universell utforming av læremidler eller mer systematisk organisatorisk tilrettelegging nevnes av under 15 prosent. I tillegg oppgir 13 prosent av skolelederne at de ikke har planlagt noen tiltak.

Figur 7-7 Planlagte tiltak skolelederne oppgir å ha for fremtidig arbeid med CRPD, i prosent



*N=311. * Ved å øke kapasiteten blant lærere slik at de kan tilrettelegge undervisningen. ** Skolen jeg leder har ikke handlingsrom til å gjennomføre tiltakene. Kilde: Spørreundersøkelse til skoleledere*

Forskjellen mellom kommunedirektørenes og skoleledernes planlagte tiltak kan forstås i lys av ulikt ansvarsnivå, handlingsrom og praktiske rammebetingelser. Kommunedirektørene opererer på et strategisk nivå med myndighet til å iverksette tverrsektorielle og ressurskrevende tiltak, noe som gir større mulighet til å planlegge bredt. Skolelederne har et mer begrenset mandat, og mange relevante tiltak som universell utforming av bygg, økt bemanning eller strukturelle endringer ligger utenfor deres beslutningsmyndighet.

Samtidig kan forskjellen delvis skyldes ulik tolkning av hva som regnes som et «planlagt tiltak». Kommunedirektører kan i større grad rapportere strategiske intensjoner eller målsettinger som fremtidige tiltak, selv om disse ikke nødvendigvis er operasjonalisert eller forankret i tjenestene. Dette kan muligens gi et bilde av høyere planleggingsaktivitet på kommunalt nivå enn det som faktisk vil bli gjennomført i praksis.

Samlet sett fremstår forskjellene i planlagt arbeid som et uttrykk for ulikt handlingsrom, ulik institusjonell forankring av CRPD og ulike vurderinger av behovet for endringer. Kommunedirektørene planlegger et bredt spekter av tiltak som speiler CRPDs krav til gjennomføring (artikkel 4), mens skoleledernes planer i større grad begrenses til kompetanseheving og enkelte fysiske tiltak. At få tiltak retter

seg mot styrket kapasitet, koordinering eller organisatoriske endringer, viser at flere av CRPDs systemforutsetninger ennå ikke er fullt ut operasjonalisert lokalt. Særlig kan de begrensede tiltakene på skolenivå tyde på at kravene i artikkel 24 om tilgjengelige læringsmiljøer og tilstrekkelig støtte ikke er tydelig nok forankret i sektoren. Samlet peker funnene mot et behov for sterkere oversettelse av strategiske CRPD-ambisjoner til konkrete, gjennomførbare tiltak i tjenestene.

7.9 Variasjoner i rettighetsoppnåelse mellom elevgrupper

For å undersøke hvordan CRPD faktisk ivaretas i skolehverdagen, gjennomførte vi en eksperimentell del i skolelederundersøkelsen der skoleledere vurderte en elevbeskrivelse som var identisk for alle, med unntak av variasjoner i elevens navn og type funksjonsnedsettelse. En mer detaljert beskrivelse av metode, utvalg og analyse ligger i vedlegg B. Analysen viser at skoleledere samlet sett uttrykker høy tillit til skolens evne til å ivareta alle elever. Når elever med funksjonsnedsettelse behandles som én samlet gruppe, finner vi ingen signifikante forskjeller sammenlignet med elever uten funksjonsnedsettelse.

Når vi analyserer hver type funksjonsnedsettelse separat, trer det imidlertid frem tydelige forskjeller. Særlig elever med synshemming vurderes som mindre godt ivaretatt, med lavere forventninger til inkludering, læringsutbytte og sosial deltakelse. Dette er det mest markante mønsteret i analysen og kan knyttes til kjente utfordringer i skolens kompetanse, fysiske tilrettelegging og tilgang på egnede læremidler. Ivaretakelsen av elever med utviklingshemming vurderes også noe svakere, men utslagene er mindre omfattende. For andre grupper, slik som rullestolbrukere, hørselshemmede og elever med kognitive vansker finner vi ingen systematiske forskjeller. Dette kan skyldes at disse gruppene er mer vanlige i skolen og dermed mer kjent for skoleledere, eller at skolene har mer etablerte former for tilrettelegging for disse behovene.

Vi finner ingen effekter av om kommunen har «CRPD-ordfører»³⁵, noe som tyder på at slike politiske markeringer ikke direkte påvirker hvordan skolelederne vurderer skolens tilretteleggingskapasitet i den typen hypotetisk situasjon som eksperimentet måler. Det er også noen egenskaper ved skolen som viser sammenheng med vurderingene. Større skoler tenderer til å gi noe lavere vurderinger, muligens fordi de har flere elever med sammensatte behov og større organisatorisk kompleksitet. Barneskoler vurderer eleven noe mer positivt enn ungdomsskoler, noe som også kan reflektere både pedagogiske tradisjoner og forskjeller i elevgruppenes behov. I enkelte analyser vurderes jenter også noe bedre ivaretatt enn gutter, noe som harmonerer med kjente mønstre i frafall og utenforskap.

De eksperimentelle funnene gir et innblikk i hvordan CRPDs prinsipper om likeverd og ikke-diskriminering (artikkel 5) faktisk gjenspeiles i skoleledernes vurderinger. Selv om skolelederne samlet uttrykker høy tillit til skolens evne til å ivareta alle elever, viser analysen at denne tilliten ikke er likeverdig fordelt. Særlig elever med synshemming og i mindre grad elever med utviklingshemming vurderes som mindre godt ivaretatt, noe som indikerer at retten til inkluderende opplæring (artikkel 24) ikke fullt ut realiseres på tvers av elevgrupper. Samlet peker funnene på at CRPDs krav om likeverdige forventninger og tilrettelegging utfordres i praksis, selv i kommuner som mener de arbeider godt med inkludering.

³⁵Med CRPD-ordfører referer vi til ordførerkandidater som i forkant av kommunevalget i 2023 offentlig kommuniserte en eksplisitt ambisjon om å styrke kommunens arbeid i tråd med CRPD. Vi har basert oss på en oversikt over kommuner med ordførerkandidater som støtter CRPD (CRPD-kommuner, i.d.)

8 Hovedfunn og anbefalinger

Vi finner at kommunene i økende grad kjenner til CRPD og ønsker å jobbe med konvensjonen, men at kompetansen ofte er generell, personavhengig og svakt forankret i styring, planverk og internkontroll. Arbeidet for å heve kompetanse og gjennomføre CRPD i praksis preges av enkeltstående tiltak, strukturelle barrierer knyttet til kapasitet, økonomi, boligtilgang, universell utforming og transportmuligheter, samt et tydelig gap mellom kommunenes egenvurderinger og statsforvalternes mer kritiske blikk. Sett i lys av CRPD, innebærer dette at flere sentrale rettigheter, særlig knyttet til likestilling og ikke-diskriminering, selvbestemmelse, tilgjengelighet og retten til inkluderende opplæring, bare realiseres delvis og ulikt mellom kommuner.

Samtidig identifiserer vi klare suksessfaktorer: tydelig politisk og administrativ forankring, dedikerte nøkkelroller og fagmiljøer, tverrsektorielle strukturer, systematisk kompetansebygging og aktiv bruk av medvirkning. I tillegg kjennetegnes kommuner som lykkes av at de bruker tilgjengelige data som statistikk, tilsynsfunn, klagesaker og egne undersøkelser, som grunnlag for læring og forbedring. På denne bakgrunn har vi konkretisert anbefalinger til staten og kommunene som vi mener er nødvendige for den videre implementeringen av CRPD. På denne bakgrunn har vi konkretisert anbefalinger til staten og kommunene som er nødvendige for den videre implementeringen av CRPD. Anbefalingene til staten handler særlig om å gjøre CRPD til et varig kjerneansvar gjennom tydelige styringssignaler, stabile ressurser og mer praksisnær veiledning. Anbefalingene til kommunene retter seg mot politisk og administrativ forankring, systematisk opplæring, tydelig ansvar og aktiv bruk av medvirkning og kunnskapsgrunnlag i tjenesteutviklingen.

8.1 Hovedområde 1 - Kommunenes kjennskap til, og kompetanse om, CRPD

Kommunenes kjennskap til og kompetanse om CRPD, preges av et tydelig spenn mellom formelt ansvar og faktisk kompetanse. Spørreundersøkelsene viser at mange ledere kjenner til CRPD og opplever å ha «noe» eller «god» kunnskap, men at denne kunnskapen i stor grad er overordnet. De fleste har fått informasjon gjennom statsforvalter, Bufdir, skoleeier eller interne kanaler, mens langt færre har fått systematisk opplæring. Boligledere vurderer egen kunnskap som relativt høy, kommunedirektører plasserer seg midt på treet, og skoleledere rapporterer lavest kjennskap. Den kompetansen som finnes, er ofte knyttet til enkeltpersoner og fagmiljøer i helse- og omsorgstjenester, barnevern og andre velferdstjenester, mens kommuneledelse, bolig, kultur og tekniske sektorer i mindre grad har kunnskap om og bruker CRPD.

Bildet nyanseres ytterligere når vi ser på kommunestørrelse. Større kommuner rapporterer oftere at de har nøkkelpersoner med særskilt CRPD-kompetanse, mer formaliserte informasjonskanaler (intranett, systematiske kurs, e-læring) og i noen grad mer strukturert kompetansearbeid. I små og mellomstore kommuner er kompetansen oftere person- og situasjonsavhengig, og tilegnes gjennom selvstudier, ad hoc-kurs og enkeltinitiativer. Her er fravær av nøkkelpersoner og begrenset administrativ kapasitet en tydelig begrensning for å omsette formelle menneskerettighetsforpliktelser til praksis.

Statsforvalternes vurderinger er gjennomgående mer kritiske enn kommunale ledeses egenrapportering. Mens kommunedirektører og boligledere ofte svarer at kommunen har «nødvendig» kunnskap og arbeider «middels godt» med CRPD, beskriver statsforvalterne et arbeid som fortsatt er i en tidlig fase: kunnskapen om CRPD vurderes som lav i mange kommuner, forankringen i planverk og styringssystemer er svak, og arbeidet er i stor grad drevet fram av tidsavgrensede prosjektmidler og enkeltpersoner, både i embetene og i kommunene. De peker også på at CRPD-kontaktpersoner ofte er plassert for lavt i organisasjonen, at ledelsesforankringen er varierende, og at mangel på tid, ressurser og prioritering gjør at CRPD lett glir inn i rekken av mange konkurrerende oppgaver. Avviket mellom statsforvalternes eksterne blikk og kommunenes egenvurdering tyder på en risiko for at kommunene overvurderer hvor godt de faktisk er rigget til å realisere CRPD i praksis.

Både statsforvaltere og kommunale ledere peker på strukturelle rammevilkår som hovedbarrierer for å styrke kompetansen om CRPD. Det omfatter knapp tid, presset økonomi, manglende rutiner og systematikk for opplæring og usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang. Samtidig er det få som peker på manglende motivasjon som problem. Viljen til å arbeide med CRPD ser i stor grad ut til å være til stede, men uten tilstrekkelige ressurser, tydelig ledelsesforankring og mer systematisk kompetansebygging forblir arbeidet sårbart og ujevnt mellom kommuner, tjenester og nivåer.

Viktigste resultater under hovedmål 1:

- Kommunene kjenner til CRPD og sitt menneskerettslige ansvar, men kunnskapen er ofte overordnet og svakt forankret i styring, planverk og internkontroll.
- Informasjon om CRPD er langt mer utbredt enn opplæring. Få ledere og ansatte har fått systematisk, praksisnær opplæring i hvordan CRPD skal brukes i saksbehandling og tjenesteutvikling.
- Kompetansen er fragmentert og personavhengig, med sterkest forankring i velferdstjenestene (helse, omsorg, barnevern, sosiale tjenester, oppvekst) og svakere i kommuneledelse, bolig, kultur og tekniske sektorer.
- Kommunestørrelse og kapasitet har betydning. Større kommuner har oftere nøkkelpersoner med høy kompetanse om CRPD, mer formelle læringsarenaer og noe mer strukturert kompetansearbeid enn små og mellomstore kommuner.
- Statsforvalterne vurderer kunnskapsnivået om CRPD som lavere og arbeidet som mer umodent enn kommunale ledere gjør, og peker særlig på svak plan- og ledelsesforankring, prosjektavhengighet og mangel på ressurser og prioritering.
- Funnene peker mot at variasjoner i kunnskap, forankring og opplæring kan bidra til forskjeller i hvordan CRPD forstås og omsettes i kommunal praksis. Dette innebærer en risiko for ulikheter i rettighetsoppfyllelse på tvers av kommuner, og understreker behovet for mer systematisk, lederforankret og langsiktig kompetansebygging.

8.2 Hovedområde 2 - Hvordan kommunene arbeider for å heve kompetanse om CRPD

Hovedområde 2 viser at kommunene i økende grad ønsker å styrke kompetansen om CRPD, men at kompetansehevingen i stor grad skjer gjennom enkeltstående tiltak uten tydelig struktur, ledelsesforankring eller langsiktig plan. Både kommunedirektør- og skolelederundersøkelsen tyder på økt oppmerksomhet rundt behovet for kompetanse om CRPD. Rundt halvparten av kommunedirektørene og en tredel av skolelederne oppgir at de planlegger tiltak for å øke kunnskap og kompetanse om CRPD eller for å tilrettelegge bedre for personer med nedsatt funksjonsevne. Når vi spør mer konkret om målrettede opplæringstiltak, svarer om lag 40 prosent av kommunedirektørene at de planlegger slike

tiltak. Omtrent like mange «ikke vet» om kommunen gjør det. Det tyder på at opplæringsarbeidet ofte håndteres lenger ned i organisasjonen, og at det ikke alltid er tydelig forankret på øverste ledernivå.

De tiltakene som beskrives, spenner fra kurs, fagdager og informasjon i lederfora til å «løfte CRPD» i politiske saker og avdelingsmøter. En del kommuner bruker Bufdirs e-læringskurs, og noen få har gjort dette obligatorisk for enkelte målgrupper eller innlemmet CRPD i opplæring av nyansatte. Flere kommuner arbeider også med å utvikle kompetanseplaner, tydeliggjøre ansvar og skrive CRPD inn i planverk. Likevel er det få eksempler på helhetlige, flerårige opplæringsløp som omfatter hele organisasjonen. Casekommunene bekrefter dette bildet. I de fleste casekommunene oppgis det at de har deltatt på samlinger hos statsforvalter, arrangert interne fagdager og tatt i bruk tilgjengelige ressurser, men bare én kommune beskriver et mer systematisk, flerårig kompetanseløp (med utgangspunkt i barnekonvensjonen, men med elementer av CRPD). Mange fremhever at CRPD oppleves abstrakt, og at det er krevende å omsette konvensjonstekst til konkrete valg i tjenester, saksbehandling og planlegging, noe som øker behovet for praktiske eksempler og verktøy.

Kommunestørrelse og kapasitet spiller også inn på hvordan kompetansehevingen organiseres. Kommunedirektører i store kommuner oppgir vesentlig oftere enn små og mellomstore at de planlegger kompetansetiltak, og beskriver oftere formaliserte opplegg som obligatorisk e-læring, tydelig innarbeiding av CRPD i styringsdokumenter og politiske rutiner, og mer etablerte strukturer for kompetansespredning. I små kommuner handler tiltakene oftere om grunnleggende informasjonsmøter, enkeltkurs og «å begynne et sted», og flere svarer rett ut at de ikke planlegger kompetansetiltak. Mellomstore kommuner skiller seg ut med høy andel «vet ikke». Det kan dermed fremstå som et sted hvor ansvar for CRPD-arbeidet lett faller mellom stoler ved at kommunene er for store til at alt bæres av én person, men ofte har for liten kapasitet til å bygge brede og formaliserte strukturer.

Barrierene som kommunedirektører og boligledere peker på for kompetanseheving om CRPD er i stor grad strukturelle. De peker på begrenset tid til å sette seg inn i temaet, stramme økonomiske rammer, manglende rutiner og systematikk for opplæring, og usikkerhet om hvilke konkrete tiltak som bør prioriteres. Boligledere opplever i større grad enn kommunedirektører mangel på informasjon, systematikk og opplæringsstrukturer som barrierer, noe som tyder på at avstanden mellom overordnede ambisjoner og praksis i tjenestene fortsatt er betydelig. Samtidig er det få som peker på manglende motivasjon som problem. Vilje og interesse for å styrke kompetansen om CRPD later til å være til stede, men uten tilstrekkelige rammer, verktøy og forankring blir arbeidet sårbart, prosjektpreget og ujevnt mellom kommuner og tjenestoområder.

Samlet sett peker hovedområde 2 på en kommunesektor i bevegelse. CRPD er i ferd med å bli et tydeligere tema i kompetansearbeidet, men dagens innsats er fragmentert og i for liten grad bygget inn i faste strukturer for opplæring og kvalitetsutvikling. Det gir et betydelig potensial for å styrke systematikk, ledelsesforankring og praksisnær kompetansebygging fremover.

Viktigste resultater under hovedområde 2:

- Kommunene har økt oppmerksomhet på behovet for kompetanseheving om CRPD, men arbeidet består i stor grad av enkeltstående tiltak og lite av helhetlige, langsiktige opplæringsløp.
- En betydelig andel kommunedirektører vet ikke om kommunen planlegger målrettede CRPD-opplæringstiltak, noe som tyder på at kompetansearbeidet ofte ikke er tydelig forankret på øverste ledernivå.
- Tiltakene som brukes (kurs, fagdager, e-læring, informasjon i lederfora og integrering i planverk) er viktige, men ikke tilstrekkelig systematisert til å sikre felles og varig kompetanse på tvers av tjenester og nivåer.

- Store kommuner har oftere formaliserte kompetansetiltak (obligatorisk e-læring, tydelig planforankring, strukturerte læringsarenaer), mens små og mellomstore kommuner i større grad baserer seg på grunnleggende informasjonstiltak og enkeltinitiativer.
- Kommunedirektører og boligledere peker på tid, økonomi, manglende rutiner og usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang som viktigste barrierer, ikke mangel på motivasjon.
- Samlet viser funnene et stort utnyttet potensial for mer systematisk, lederforankret og praksisnær kompetansebygging om CRPD, særlig i små og mellomstore kommuner og i sektorer utenfor de tradisjonelle velferdstjenestene.

8.3 Hovedområde 3 - Hvordan kommunene arbeider eller planlegger å arbeide for å gjennomføre CRPD i praksis.

Hovedområde 3 viser at kommunene på tvers av tjenesteområder oppgir at de arbeider aktivt med CRPD, men at gjennomføringen i praksis er ujevn og sterkt påvirket av strukturelle rammer som ressurser, boligtilgang, fysisk utforming og transportmuligheter. Kommunedirektører, boligledere og skoleledere beskriver mange konkrete tiltak, særlig innen universell utforming, bolig, arbeid/aktivitet og inkludering i skole, men samtidig et klart gap mellom ambisjoner, planverk og det som faktisk realiseres i hverdagen.

Når vi ser på styring og planverk, svarer flertallet av kommunedirektørene at CRPD er forankret i kommuneplanens samfunnsdel og delvis i sektorplaner som oppvekst, helse og folkehelse. Samtidig oppgir 70 prosent at CRPD ikke er forankret i egne strategier, temaplaner eller handlingsplaner, og mange boligledere og skoleledere kjenner ikke til om det finnes CRPD-relaterte strategier i det hele tatt. Dette tyder på et tydelig gap mellom overordnet planforankring og det planverket som faktisk styrer tjenester i bolig- og skolesektoren. Råd for personer med funksjonsnedsettelse brukes relativt aktivt som hørings- og medvirkningsorgan, særlig sett fra kommunedirektørenes ståsted, men også her er praksis ujevn.

Kommunene beskriver et bredt spekter av tiltak for å fremme inkludering: universell utforming av bygg og uteområder, tilrettelegging av boligtilbud, ledsager- og støttekontaktordninger, tilrettelagt arbeid og dagtilbud, og ulike grep for inkludering i skole og fritid. Skolelederne rapporterer at flertallet av elever med funksjonsnedsettelse går på nærskolen, deltar i ordinær undervisning og får individuell tilrettelegging ved behov. Boligledere vurderer at personlig assistanse, praktisk bistand, personvern og tilgang på hjelpemidler i hovedsak er godt ivaretatt. Samlet gir dette et bilde av kommuner som vil mye, og gjør en del, særlig innenfor de tradisjonelle velferdsområdene.

Samtidig blir svakhetene tydelige når vi ser på hva lederne selv peker på som utfordringer, og når vi sammenholder funnene med eksterne undersøkelser. Boligledere peker på at mangel på egnede og universelt utformede boliger, aldrende bygningsmasse, høye boligpriser, pressede budsjetter, knapphet på fagpersonell og svake transportløsninger (kollektiv- og TT-transport) begrenser reell valgfrihet og deltakelse. Dette gir et strukturelt gap mellom CRPDs krav om selvbestemmelse, ordinære bomiljøer og like muligheter, og det tilbudet kommunene faktisk kan gi. Eksterne studier (LDO, NOU-er, Agenda Kaupang m.fl.) dokumenterer i tillegg «administrerte liv», institusjonslignende botilbud, svak selvbestemmelse og varierende tilgang til tjenester og hjelpemidler, og et mer kritisk bilde enn det kommunale lederne selv tegner. De fleste av disse eksterne undersøkelsene er som nevnt fra 2023 eller tidligere, og det er derfor viktig å understreke at kommunene kan ha styrket dette arbeidet siden de eksterne undersøkelsene på feltet ble gjennomført.

I skolene vurderer lederne at bygninger, uteområder og læremidler i stor grad er universelt utformet, og at de fleste elever med funksjonsnedsettelse deltar i ordinær undervisning. Likevel peker mange på

mangel på lærerressurser, tid og kompetanse som hovedhindre for systematisk tilrettelegging. Fysiske barrierer knyttet til eldre bygg og uteområder gjenstår, og bruken av spesialskoler/-avdelinger er mer utbredt i større kommuner. CRPD-kunnskap ser ut til å ha mest effekt på pedagogisk praksis (mer inkluderende undervisning, bruk av hjelpemidler, tettere samarbeid med støtteapparat), mens den fysiske utformingen i større grad begrenses av strukturelle forhold utenfor skolens kontroll.

Den eksperimentelle delen av skolelederundersøkelsen nyanserer bildet ytterligere. Når vi ser på alle elever samlet, vurderer skolelederne at skolen deres vil ivareta elever med og uten funksjonsnedsettelse omtrent likt. Men når vi skiller mellom typer funksjonsnedsettelse, kommer det fram klare forskjeller: elever med synshemming vurderes systematisk som dårligere ivaretatt enn andre grupper, og elever med utviklingshemming skårer lavere på enkelte områder. For rullestolbrukere, hørselshemmede og elever med andre kognitive utfordringer finner vi derimot ingen systematiske forskjeller. CRPD-ordfører i kommunen ser ikke ut til å ha målbar effekt på vurderingene, mens barneskoler stort sett vurderer egen evne til å ivareta elevene høyere enn ungdomsskoler, og jenter til dels vurderes som noe bedre ivaretatt enn gutter. Samlet viser dette at likeverdighet i prinsippet ikke nødvendigvis betyr like vurderinger når konkrete elevforutsetninger legges på bordet.

Når kommunedirektører og boligledere vurderer eget arbeid, svarer de fleste at kommunen «i noen grad» eller «i stor grad» både arbeider godt med CRPD og gjør en tilstrekkelig innsats for å ivareta rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, særlig i større kommuner. Samtidig beskriver de selv at gjennomføringen hemmes av boligmangel, økonomi, personellutfordringer, geografiske avstander og sviktende transport, og at tjenester kan bli fragmenterte og lite koordinerte. Kontrasten mellom relativt positive egenvurderinger og mer kritiske eksterne analyser understreker at kommunene fortsatt har et betydelig stykke igjen før CRPD er fullt ut integrert som et forpliktende styrings- og utviklingsrammeverk.

Sett samlet opp mot CRPD viser funnene at flere sentrale rettighetsområder, som selvbestemmelse og mulighet til å leve i ordinære bomiljøer (artikkel 19), personlig mobilitet og tilgjengelighet (artikkel 9 og 20), og inkluderende opplæring (artikkel 24), i ulik grad er realisert lokalt. Kommunene beskriver mange tiltak og en tydelig vilje til å arbeide i tråd med konvensjonen, men gjennomføringen preges av strukturelle begrensninger som økonomisk handlingsrom, ansatte med kompetanse, boligtilgang, universell utforming og transport. Dette innebærer at graden av rettighetsoppnåelse etter disse artiklene varierer mellom kommuner og tjenestekområder, selv om intensjonene i CRPD i stor grad er til stede i kommunenes arbeid.

Viktigste resultater under hovedområde 3:

- Kommunene rapporterer et bredt spekter av tiltak for inkludering, særlig innen universell utforming, bolig, arbeid/aktivitet og skole, men innsatsen er ujevn mellom sektorer og kommuner.
- CRPD oppgis ofte å være forankret i kommuneplanens samfunnsdel, men langt sjeldnere i konkrete strategier, temaplaner og handlingsplaner. Mange bolig- og skoleledere kjenner ikke til om slik forankring finnes.
- Råd for personer med funksjonsnedsettelse brukes aktivt i mange kommuner, men involvering og påvirkningskraft varierer, og rådet involveres ikke alltid tidlig nok i prosessene.
- Skolene vurderes av skoleleder som relativt godt fysisk og pedagogisk tilrettelagt, med høy andel elever med funksjonsnedsettelse i ordinær undervisning, men manglende lærerressurser, kompetanse og gamle bygg gjør inkluderingsarbeidet sårbart.
- Bolig- og tjenestefeltet preges av strukturelle barrierer. Det pekes på mangel på egnede og universelt utformede boliger, pressede økonomiske rammer, rekrutteringsproblemer og svake transportløsninger. Det begrenser reell selvbestemmelse og deltakelse.

- Kommunale ledere vurderer selv at de står relativt sterkt på områder som personlig assistanse, personvern og hjelpemidler, men eksterne undersøkelser peker på omfattende utfordringer knyttet til selvbestemmelse, institusjonslignende botilbud og ulikhet i tjenestetilbudet.
- Den eksperimentelle delen av skolelederundersøkelsen viser ingen forskjeller samlet mellom elever med og uten funksjonsnedsettelse, men tydelige negative utslag for elever med synshemming og enkelte utslag for elever med utviklingshemming. Det tyder på at type funksjonsnedsettelse påvirker forventet rettighetsoppnåelse.
- Sett samlet opp mot CRPD peker funnene på at flere rettigheter (selvbestemmelse, tilgjengelighet, inkluderende opplæring) er delvis realisert, men at gjennomføringen er ujevn og i stor grad avhengig av lokalt handlingsrom, kunnskap om CRPD og lokale prioriteringer.
- Samlet tegner hovedområde 3 et bilde av kommuner «på vei», men ikke i mål. CRPD brukes i økende grad som referanse i arbeid og planlegging, men gjennomføringen i praksis begrenses av strukturelle forhold, fragmentert ansvar og et gap mellom egenvurderinger og dokumentert rettighetsoppfyllelse.

8.4 Drøfting av barrierer for implementering av CRPD

Funnene fra kartleggingen viser at mange av barrierene kommunene møter i arbeidet med CRPD speiler utfordringer som er godt dokumentert i både menneskerettslitteraturen og implementeringslitteraturen på kommunefeltet. Vi finner imidlertid noen særegne uttrykk når vi ser spesifikt på CRPD.

Kapasitet og kompetanse i generalistkommunesystemet. En første hovedbarriere er kapasitet og kompetanse, særlig i lys av generalistkommunesystemet. Kommunene skal løse et svært omfattende og detaljstyrt oppgaveansvar, samtidig som ressursgrunnlag og fagmiljøer varierer betydelig. Våre funn bekrefter at små og mellomstore kommuner oftere mangler tid, administrativ kapasitet og juridisk/menneskerettslig kompetanse til å arbeide systematisk med CRPD. Dette samsvarer med både norske utredninger og internasjonale studier, som viser at størrelse, økonomi og menneskelige ressurser er avgjørende for lokalt rettighetsarbeid (Menon Economics 2018, 2022; NOU 2023:9; Heirwegh 2023; Le Bris & Weill 2020). I vår kartlegging kommer dette særlig til syne ved at små kommuner sjeldnere har nøkkelpersoner med særskilt CRPD-kompetanse, og i større grad beskriver kunnskapen som personavhengig og «på toppen av alt annet».

Manglende systematikk og operasjonalisering. En annen sentral barriere er manglende systematikk og svak operasjonalisering av CRPD i styring, planverk og internkontroll. Mange kommunedirektører oppgir at CRPD er referert til i kommuneplanens samfunnsdel eller andre overordnede dokumenter, men både bolig- og skoleledere rapporterer ofte at de ikke kjenner til egne strategier eller handlingsplaner for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Det indikerer at CRPD i flere kommuner er forankret på et overordnet nivå, men i mindre grad oversatt til operative planer, rutiner og vedtaksmaler som faktisk styrer tjenestene. Dette speiler både NIMs kartlegging av kommunenes menneskerettsarbeid og tilsynsfunn som viser at svikt i styring og internkontroll gir direkte konsekvenser for rettighetsoppfyllelse (Helsetilsynet 2017; NIM 2020; Meld. St. 8 (2022–2023)).

Reformpress og «lagvis» styring. Reformpress og «lagvis» påbygging av nye satsinger utgjør en tredje barriere. CRPD-arbeidet kommer inn i en situasjon der kommunene allerede håndterer et stort antall reformer, tilsyn, tilskuddsordninger og programmer. Evalueringer av bl.a. samhandlingsreformen, Leve hele livet, endringer i velferdstjenestelovene og folkehelseprogrammet beskriver et bilde av reformtrøtthet og økende kompleksitet, der nye krav sjelden følges av forenkling andre steder (EVASAM-styringsgruppen 2016; Menon Economics 2023; Zeiner mfl. 2024; Gotaas mfl. 2022; DFØ 2024). I en slik kontekst blir CRPD lett behandlet som et prosjekt eller en tematisk satsing, snarere enn som et grunnleggende rettighetsrammeverk som skal ligge til grunn for all planlegging og myndighets-

utøvelse. At statsforvalterne i stor grad prioriterer oppgaver det følger øremerkede midler med, og at mange først virkelig begynte å arbeide med CRPD etter Bufdir-prosjektet, illustrerer hvor sårbar den menneskerettslige infrastrukturen blir når den er avhengig av midlertidige ordninger (Bufdir 2021, 2023, 2024).

Medvirkning som uforløst ressurs. Medvirkning og bruk av sivilsamfunn framstår også som en delvis uforløst ressurs. Internasjonal forskning fremhever sivilsamfunnets rolle som pådriver for å sette rettigheter på dagsorden, presse fram endringer og overvåke etterlevelse (Simmons 2009; Goodman & Jinks 2013). I norsk kontekst er råd for personer med funksjonsnedsettelse et sentralt virkemiddel, og funnene viser at kommuner i stor grad har slike råd. Våre funn, i tråd med Nordlandsforsknings kartlegging, tyder likevel på at særlig små kommuner i mindre grad bruker rådene aktivt og ofte involverer dem sent i prosessene (Nordlandsforskning, 2021). Dermed blir rådene mer høringsinstanser enn medutformere, og potensialet for at brukere kan fungere som drivere for implementering av CRPD utnyttes bare delvis.

Ulike forståelser av funksjonshemming og rettigheter. Et mer grunnleggende hinder ligger i forståelsen av funksjonshemming og rettigheter, som også kommer til uttrykk gjennom holdninger hos ledere og tjenesteytere. CRPD bygger på en menneskerettslig og sosial modell, der barrierer i omgivelsene skaper funksjonshemming, mens mye av praksis fortsatt bærer preg av en medisinsk/omsorgslogikk (Skarstad 2019; NOU 2016:17; NOU 2023:13). I våre funn ser vi dette ved at ledere ofte beskriver at de tilbyr trygge tjenester, praktisk bistand og gode omsorgsløsninger, og vurderer egen innsats som god på områder som bolig, personvern og hjelpemidler, samtidig som eksterne undersøkelser dokumenterer begrenset selvbestemmelse, lite reell valgfrihet og institusjonslignende strukturer for mange personer med funksjonsnedsettelse (LDO 2021; NOU 2016:17; NOU 2023:13). I skolen uttrykker skolelederne generelt høy tillit til skolens evne til å ivareta alle elever, men den eksperimentelle delen av undersøkelsen viser systematisk lavere forventninger til ivaretagelse av enkelte grupper, særlig elever med synshemming. Det peker mot et gap mellom prinsippet om likestilling og de faktiske forventningene og løsningene som velges i praksis.

Bolig, universell utforming og transport som strukturelle hindre. Strukturelle forhold knyttet til bolig, universell utforming og transport er blant de mest konkrete barrierene. Boligledere peker på mangel på egnede og universelt utformede boliger som en hovedutfordring, forsterket av aldrende bygningsmasse, trange økonomiske rammer og pressede boligmarkeder. Dette gjør det vanskelig å realisere CRPDs krav om selvstendig liv i ordinære bomiljøer (CRPD art. 19; NOU 2016:17; NOU 2023:13). Litteratur om universell utforming understreker samtidig at mange skoler og kommunale bygg fortsatt ikke er tilstrekkelig tilrettelagt, med store forskjeller mellom gamle og nye bygg (Oslo Economics 2020; Unge Funksjonshemmede 2021; Bufdir 2024). Transport og mobilitet trekkes i vår kartlegging frem som en gjennomgående begrensning, i tråd med tidligere studier som viser at mangelfullt kollektivtilbud og sårbare TT-ordninger svekker mulighetene for deltakelse i arbeid, utdanning og fritidsliv for personer med funksjonsnedsettelse (NOU 2016:17; NOU 2023:13).

Ulikt blikk: statsforvalter vs. kommunale ledere. Til sist er det tydelig et gap mellom statsforvaltere og kommunale ledere beskrivelse av situasjonen. Statsforvalterne beskriver generelt kunnskapen om CRPD i kommunene som lav, arbeidet som fragmentert og forankringen som svak, om enn i positiv utvikling, mens kommunale ledere i større grad vurderer egen innsats og rettighetsoppfyllelse som relativt god. Dette speiler også NIMs funn om at kommunene i stor grad erkjenner ansvaret, men i mindre grad har operasjonalisert menneskerettigheter i planer, opplæring og internkontroll (NIM, 2020). Statsforvalterne ser kommunenes praksis opp mot CRPD og nasjonale ambisjoner, mens kommunene oftere sammenligner seg med egen historikk og lokale rammer. Resultatet er at kommunene kan oppleve at de «gjør mye», samtidig som statsforvaltere, nasjonale

organer og personer med funksjonsnedsettelse fortsatt ser et betydelig gap mellom formelle forpliktelser og reell likestilling i hverdagen (CRPD-komiteen 2019; NOU 2016:17; NOU 2023:13).

8.5 Drøfting av suksessfaktorer

Samtidig som kartleggingen avdekker klare barrierer, peker funnene relativt konsistent på hva som kjennetegner kommuner og statsforvaltere som lykkes bedre enn andre med å omsette CRPD til praksis. Disse suksessfaktorene støttes både av norsk og internasjonal litteratur og gir viktige ankerpunkt for videre utvikling av virkemidler og tiltak for å støtte implementeringen i norske kommuner.

Tydelig politisk og administrativ forankring. Den kanskje viktigste suksessfaktoren er tydelig politisk og administrativ forankring. I kommuner der kommunedirektør, sektorledere og politisk nivå har kunnskap om CRPD og aktivt bruker konvensjonen som referanse i planverk, budsjettdiskusjoner og saksbehandling, går implementeringen raskere og mer helhetlig. Dette samsvarer med anbefalinger fra både Rettighetsutvalget, NIM og Meld. St. 8 om at menneskerettigheter må integreres i styrings-systemer og planverk, ikke håndteres som sideprosjekter (NOU 2016:17; NIM 2020; Meld. St. 8 (2022–2023)). På statsforvalternivå ser vi det samme: embeter der ledelsen har tatt eierskap til Bufdir-oppgavet og integrert CRPD i flere avdelinger, kommer tydelig lenger både internt og i veiledningen av kommunene (Bufdir 2021, 2023, 2024).

Sterke fagmiljøer og nøkkelroller. Sterke fagmiljøer og tydelige nøkkelroller utgjør en annen sentral suksessfaktor. Våre funn og evalueringer av andre reformer viser at kommuner med dedikerte fagpersoner eller funksjoner (for eksempel CRPD-kontaktpersoner på ledernivå, koordinatorene for rettighetsarbeid eller tverrfaglige ressursteam) lykkes bedre med å oversette nasjonale krav til lokal praksis (Homme mfl. 2020, 2023; Menon Economics & NTNU Samfunnsforskning 2023; Gotaas mfl. 2022; Melby & Grut 2020). Internasjonale studier peker i samme retning: lokal implementering styrkes når ansvar, roller og kompetanse er tydelig plassert og støttet av tilstrekkelige ressurser (Heirwegh 2023; Le Bris & Weill 2020).

Tverrsektorielle strukturer og samarbeid. Varige tverrsektorielle strukturer er også et viktig kjennetegn ved kommuner som lykkes. Evalueringer av samhandlingsreformen, folkehelseprogrammet og krisesenterloven viser at faste samarbeidsarenaer og koordinerende enheter gir bedre forutsetninger for helhetlig og forebyggende arbeid på tvers av tjenester (EVASAM-styringsgruppen 2016; Bakketeig mfl. 2014; Gotaas mfl. 2022). Målet må derfor være at kommunene bygger slike strukturer og løfter CRPD ut av «helse- og omsorgssporene» og inn i bredere arbeid med oppvekst, plan, bolig, kultur og samfunnsutvikling.

Systematisk og varig kompetansebygging. Systematisk kompetanseheving er en fjerde gjennomgående suksessfaktor. Mange kommuner er fortsatt i startfasen, men der CRPD er bygget inn i lederopplæring, nyansattprogram, obligatoriske e-læringsmoduler og faste fagdager, ser vi konturene av de langsiktige løpene som både NIM og ulike offentlige utvalg etterlyser (NIM 2020; NOU 2016:17; NOU 2023:13). Erfaringer fra implementeringen av rammeplan for barnehagen og andre nasjonale satsinger viser at formalisert kompetansestruktur, og ikke bare enkeltstående kurs, er avgjørende for å få varig effekt (Homme mfl. 2020, 2023; Melby & Grut 2020; Zeiner mfl. 2024). Statsforvaltere som har gjennomført intern opplæring på tvers av avdelinger, beskriver også at dette gjør det enklere å integrere CRPD i all ordinær veiledning, tilsyn og saksbehandling ut mot kommunene (Bufdir 2021, 2023).

Aktiv bruk av medvirkning og brukererfaring. Aktiv bruk av medvirkningsorganer og brukererfaringer skiller også ut kommuner som lykkes bedre. Der råd for personer med funksjonsnedsettelse får saker tidlig, deltar i utviklingsprosesser og brukes som partner i planarbeid og prioriteringer, blir CRPD i større grad en praktisk referanse enn et abstrakt prinsipp. Disse erfaringene ligger tett opp til

både norsk og internasjonal litteratur om sivilsamfunnets rolle som drivkraft i menneskerettsarbeid (Simmons 2009; Goodman & Jinks 2013; Nordlandsforskning 2021). Kommuner som i tillegg kombinerer rådets arbeid med brukerundersøkelser, dialogmøter og samarbeid med organisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse, rapporterer oftere om konkrete endringer i tjenesteutforming, bygg, informasjon og deltakelsesmuligheter.

Data og lærende systemer. Bruk av data, kartlegginger og evalueringer som grunnlag for styring framstår som en videre suksessfaktor. Kommuner som aktivt bruker statistikk, tilsynsfunn, egne spørreundersøkelser og erfaringer fra klagesaker inn i styringsdialogen, står bedre rustet til å identifisere gap mellom intensjoner og praksis, i tråd med anbefalinger om lærende systemer i evalueringslitteraturen (EVASAM-styringsgruppen 2016; Menon Economics 2022, 2023; DFØ 2024). Når CRPD kobles til kvalitetsindikatorer, internkontroll og avviksoppfølging, blir menneskerettighetene i større grad en integrert del av ledelsesverktøyet, ikke bare en norm i bakgrunnen (Meld. St. 8 (2022–2023); NIM 2020).

Bufdirs rolle og betydningen av inkorporering. På statlig nivå peker funnene på Bufdirs rolle som faglig pådriver som særlig viktig. Gjennom veiledere, e-læring, opplæring av statsforvaltere og utvikling av verktøy for universell utforming og inkluderende utdanning har Bufdir bidratt til å konkretisere CRPD for både embeter og kommuner (Bufdir 2021, 2023, 2024; Oslo Economics 2020). Statsforvaltere som har brukt disse ressursene aktivt, beskriver også tydeligere framgang i sitt embete. Samtidig peker flere på at regjeringens beslutning om å inkorporere CRPD i menneskerettsloven kan bli en ny og viktig suksessfaktor framover, ved å gi konvensjonen større rettslig tyngde og tydeligere forventninger til kommunal etterlevelse, forutsatt at dette følges opp med praktisk støtte, veiledning og kunnskapsressurser (NOU 2016:17; NOU 2023:13; Meld. St. 8 (2022–2023)).

CRPD som gjennomgående perspektiv. Til slutt peker både litteraturen og våre funn på betydningen av at CRPD forstås og brukes som et gjennomgående perspektiv, ikke som et isolert prosjekt. Kommuner som integrerer CRPD i eksisterende reformer og utviklingsarbeid (for eksempel innen universell utforming, inkludering i skolen, folkehelse, boligsosialt arbeid eller eldreomsorg) reduserer risikoen for reformtrøtthet og skaper synergier mellom ulike satsinger (EVASAM-styringsgruppen 2016; Gotaas mfl. 2022; Zeiner mfl. 2024). Når CRPD brukes som felles ramme for likestilling og ikke-diskriminering (heller enn som «nok et tema»), øker sjansen for at struktur, kultur og praksis gradvis dreies i en mer rettighetsorientert retning, i tråd med anbefalingene fra både nasjonale utvalg og internasjonale organer (CRPD-komiteen 2019; NOU 2016:17; NOU 2023:13).

8.6 Anbefalinger til staten

Her beskriver vi hva evalueringen viser om statens og statsforvalternes rolle i implementeringen av CRPD, og hvilke strukturelle og kapasitetsmessige forhold som påvirker innsatsen. På bakgrunn av dette presenterer vi våre anbefalinger til hvordan staten kan sikre en mer langsiktig, tydelig og praksisnær implementering av CRPD.

Et langsiktig nasjonalt løft, ikke et tidsavgrenset prosjekt. Erfaringene fra Bufdir-prosjektet viser tydelig at satsingen på CRPD først virkelig skjøt fart da statsforvalterne fikk et konkret oppdrag med tilhørende midler. Flere embeter forteller at de i praksis begynte å jobbe systematisk med CRPD først da pilot og prosjektmidler kom på plass. Dette illustrerer for det første at statsforvalterne i stor grad styrer etter det de får eksplisitte oppdrag og ressurser til. For det andre illustrerer det at implementering av CRPD ikke kommer «av seg selv» gjennom generelle formuleringer om menneskerettigheter, men krever tydelige prioriteringer og virkemidler.

Samtidig er prosjektperioden tidsavgrenset, og det er høyst usikkert om arbeidet vil videreføres i samme omfang dersom Bufdir-prosjektet avsluttes uten at oppdraget bygges inn i det ordinære styringsløpet. Flere statsforvaltere beskriver CRPD-arbeidet som noe som i stor grad er lagt «oppå» eksisterende oppgaver, og som er avhengig av enkeltpersoners engasjement. Uten videre finansiering og klare forventninger er risikoen stor for at strukturer som nå er under oppbygging (arbeidsgrupper, nettverk, opplæringsopplegg) svekkes eller faller bort.

Statsforvalterne trenger mandat, kapasitet og tydelige styringssignaler. Statsforvalterne er fortsatt i en tidlig fase i arbeidet med CRPD. Mange peker på behov for mer systematisk intern opplæring, økt kompetanse på tvers av avdelinger og mer tid til å integrere CRPD i eksisterende tilsyns-, veilednings- og planprosesser. I dag løses dette i stor grad gjennom midlertidige prosjektkonstruksjoner og små stillingsbrøker, ofte lagt på toppen av andre oppgaver.

Flere embeter etterlyser dedikerte stillingsressurser eller tydeligere funksjoner knyttet til CRPD. Dagens prosjektmidler gir rom for å komme i gang, men ikke nødvendigvis for å bygge robuste fagmiljøer som kan bære arbeidet videre over tid. Samtidig står statsforvalterne overfor et krevende landskap siden de både skal bygge egen kompetanse, utvikle forståelige og praksisnære opplæringsopplegg og følge opp et stort antall kommuner med svært ulike forutsetninger.

I denne sammenhengen er tildelingsbrevet et særlig viktig styringssignal. Erfaringene viser at statsforvalterne i stor grad prioriterer det som er tydelig formulert der, og det Bufdir-finansierte CRPD-oppdraget har nettopp fungert slik. Dersom tydeliggjøringen av CRPD svekkes eller tas ut av tildelingsbrevet, vil det være mer krevende for statsforvalterne å holde trykket oppe over tid, selv om temaet formelt sett fortsatt er viktig.

Kommunene trenger stabil støtte og realistiske rammer. Statsforvalterne beskriver kunnskapsnivået om CRPD i kommunene som generelt lavt, selv om de ser en positiv utvikling fra 2024 til 2025. Ifølge statsforvalterne her flere kommuner så vidt begynt å forankre CRPD i planstrategier, samfunnsplaner og temaplaner, men dette gjelder fortsatt et mindretall, og arbeidet er i stor grad i startgroppen. Mange kommuner har enkeltpersoner som kan mye, men mangler systematisk opplæring, tydelige rutiner og integrering i planverk og internkontroll.

Samtidig er CRPD bare én av mange reformer og forventninger kommunene skal håndtere, innenfor et generalistkommunesystem som allerede er sterkt belastet. Nye menneskerettslige krav og forventninger må derfor ses i sammenheng med kommunenes samlede oppgaveportefølje, kapasitet og økonomi. Dersom staten skjerper forventningene til lokal gjennomføring av CRPD uten å justere rammer, tidsløp og styringskompleksitet, er risikoen stor for at arbeidet blir fragmentert, personavhengig, og at forskjeller i realiseringen av rettigheter mellom kommuner øker.

Dette peker mot at styrket gjennomføring av CRPD må ses i sammenheng med kommunenes reelle rammer og kapasitet. Det gjelder både nye tiltak og skjerpede forventninger: Hvordan vil dette påvirke små og kapasitetssvake kommuner? Hvilke kompetanse- og ressursbehov følger med, og hvilke andre krav kan måtte forenkles for å skape rom? Å gi kommunene realistiske økonomiske, faglige og tidsmessige forutsetninger er en grunnleggende betingelse for gjennomføring av CRPD i praksis.

Fra informasjon til praksisnær veiledning. Både statsforvaltere og kommuner gir uttrykk for at Bufdirs opplæringsmateriell oppleves som nyttig og brukes aktivt. Samtidig peker mange på at å oversette CRPD til konkrete rutiner, maler og praksis i tjenester og planverk er langt mer krevende enn selve innføringen i konvensjonens innhold.

Statsforvalterne beskriver hvordan de i økende grad tar rollen som «oversettere» og tilretteleggere der de forenkler budskapet, prioriterer noen få første steg, utvikler eksempler, maler og sjekklister. Samt prøver å koble CRPD til kommunenes eksisterende prosesser (planstrategi, budsjett, tilsyn, kvalitetsarbeid). Flere peker samtidig på at de har begrenset kapasitet til å gjøre dette systematisk for alle sektorer og kommuner.

For staten betyr dette at satsingen på CRPD ikke bare bør handle om å utvikle gode nasjonale veiledere, men også om å sikre tilstrekkelig kapasitet regionalt og lokalt til å gjøre det om til praktisk håndverk. Denne oversettelsen, fra rettighetsprinsipper til beslutningsgrunnlag, vedtaksmaler, byggesaker og undervisningspraksis, kan bidra til at implementeringen faktisk skjer.

Våre anbefalinger

På bakgrunn av funnene anbefaler vi at staten:

Viderefører og styrker Bufdir-prosjektet om CRPD. Prosjektet bør forlenges minst noen år utover dagens periode for å sikre at arbeidet som er startet hos statsforvaltere og kommuner kan konsolideres, spesielt i en fase der flere kommuner først nå begynner å forankre CRPD i planverk, og der inkorporering i menneskerettsloven vil øke behovet for veiledning.

Viderefører og tydeliggjør CRPD-oppgaven i statsforvalters tildelingsbrev. CRPD bør inngå som et klart og synlig punkt i de ordinære tildelingsbrevene til statsforvalterne, ikke bare som et midlertidig prosjektoppdrag. Formuleringene om CRPD bør videreføres og om nødvendig skjerpes, slik at det fremgår at dette er et varig kjerneansvar. Uten en slik eksplisitt prioritering vil det erfaringsmessig være vanskelig for statsforvalterne å holde trykket oppe over tid.

Sikrer dedikerte ressurser og funksjoner for CRPD hos statsforvalterne. Staten bør vurdere å finansiere tydelige funksjoner eller stillingsressurser knyttet til CRPD i hvert embete. Dette vil styrke den faglige kapasiteten, redusere sårbarhet og gi bedre grunnlag for langsiktig veiledning og oppfølging av kommunene.

Støtter opp under mer praksisnær veiledning og verktøyutvikling. Bufdir, statsforvalterne og andre relevante direktorater (som Hdir og Udir) bør få rammer til å utvikle og spre konkrete verktøy (maler, eksempler, sjekklister, indikatorpakker) som gjør det enklere for kommunene å integrere CRPD i planverk, internkontroll og daglig tjenesteutvikling, og å tilpasse dette til små og mellomstore kommuner.

Knytter inkorporering i menneskerettsloven til en forsterket implementeringssatsing. CRPDs økte rettslige status bør følges av målrettet finansiering, tydeligere styringssignaler og forsterket støtte til statsforvaltere og kommuner. Ellers risikerer man at det rettslige løftet ikke omsettes i styrket etterlevelse, men kun i økte forventninger.

Sikre kommunene realistiske rammer for gjennomføring av CRPD: Staten bør innrette styring og forventninger på en måte som tar høyde for

- ressurs- og kompetansebehov i kommunene
- ulikheter mellom små, mellomstore og store kommuner
- behov for realistiske tidsløp
- forenkling eller samordning av andre statlige krav der dette kan skape nødvendig handlingsrom

Målet bør være at forventningene til lokal gjennomføring av CRPD står i et rimelig forhold til kommunenes faktiske handlingsrom. Når staten sørger for at kommunene har nødvendige ressurser og forutsetninger, kan rettighetene lettere styrkes i praksis.

Samlet sett innebærer våre anbefalinger at staten må gå fra å se CRPD-arbeidet som et tidsavgrenset utviklingsprosjekt til å behandle det som et varig kjerneansvar i styringen av både statsforvaltere og kommuner. Det gir bedre forutsetninger for at CRPD kan bli en integrert del av den kommunale hverdagen.

8.7 Anbefalinger til kommunene

På bakgrunn av funnene i kartleggingen anbefaler vi at kommunene løfter CRPD til å bli en integrert del av ordinær styring, planlegging og tjenesteutvikling. Nedenfor skisserer vi hovedgrep vi mener kommunene selv kan ta, innenfor dagens rammer, for å styrke arbeidet.

Forankre CRPD politisk, administrativt og i planverket. For det første bør kommunestyret og kommunedirektøren tydelig slå fast at CRPD er et førende rammeverk for kommunens arbeid med likestilling og inkludering. Det innebærer at CRPD omtales eksplisitt i kommuneplanens samfunnsdel og, der det er relevant, i oppvekstplan, helse- og omsorgsplan, boligsosiale planer, folkehelseplan og andre temaplaner.

En slik forankring gir både legitimitet og ryggdekning når det skal prioriteres i økonomiplan og i konkrete enkeltsaker. Den bidrar også til at CRPD ikke reduseres til et juridisk anliggende, men kobles til den overordnede samfunnsutviklingen kommunen ønsker.

Gå fra kjennskap til systematisk opplæring. Funnene viser at mange ledere «kjenner til» CRPD, men at få har fått systematisk opplæring. Kommunene bør derfor etablere mer planlagte og langvarige opplæringsløp, ikke bare enkeltstående kurs eller informasjonstiltak. Det kan innebære at CRPD tas inn i

- lederopplæring (kommunedirektør, kommunalsjefer, virksomhetsledere)
- nyansattopplæring
- faste fagdager eller læringsarenaer på tvers av tjenester

Bufdirs e-læring og statsforvalters tilbud kan brukes som grunnlag, men bør kobles til lokale eksempler, case og refleksjon fra egen kommune. Opplæringen bør også involvere råd for personer med funksjonsnedsettelse og/eller lokale funksjonshemmedes organisasjoner, slik at ansatte får innsikt i erfaringer fra dem som faktisk berøres av kommunens praksis. Dette kan styrke forståelsen av hva CRPD betyr i hverdagen, og gi en mer nyansert forståelse av funksjonshemming og hvilke barrierer som oppstår i møte med kommunale tjenester. Målet er at ansatte ikke bare vet *at* CRPD finnes, men forstår hva det betyr for beslutninger, vedtak og hverdagspraksis.

Tydeliggjør ansvar og unngå sårbarhet rundt enkeltpersoner. I mange kommuner er CRPD-arbeidet personavhengig og CRPD-arbeidet bæres av én kontaktperson og/eller ildsjel. Det gjør arbeidet sårbart. Kommunene bør derfor plassere det overordnede ansvaret for CRPD tydelig på ledernivå, for eksempel hos kommunedirektør eller en definert sektor-/områdedirektør, og supplere med en tverrfaglig arbeidsgruppe.

En slik gruppe bør ha representanter fra sentrale sektorer som oppvekst, helse og omsorg, bolig, plan/bygg, Nav og kultur. Ansvar, roller og forventninger til CRPD-arbeidet bør være skriftliggjort og

kjent. Det tilrettelegger for at CRPD blir en del av den ordinære styringsdialogen, og ikke bare er forankret hos et fåtall engasjerte medarbeidere.

Bruk råd og medvirkningsorgan aktivt, tidlig og involverer dem i opplæringen. Råd for personer med funksjonsnedsettelse, eldreråd, ungdomsråd og andre brukerråd er viktige drivere for rettighetsarbeid. Mange kommuner involverer dem, men ofte sent i prosessene. Kommunene bør ha rutiner som sikrer at

- relevante saker alltid vurderes opp mot CRPD før politisk behandling
- råd og brukere involveres tidlig i plan- og utviklingsprosesser, ikke bare på høring til slutt
- råd inviteres inn i konkrete prosjekter, for eksempel ved skoleutbygging, by- og tettstedsutvikling, utforming av boligsosiale tiltak og tjenesteomlegginger
- rådernes erfaringer og perspektiver brukes aktivt i opplæring og kompetansebygging, slik at ansatte får innsikt i hvordan kommunens praksis oppleves i hverdagen

Dette kan gjøre at medvirkning blir en mer integrert del av styringen.

Koble CRPD til eksisterende kvalitets- og utviklingsarbeid. I stedet for å bygge egne CRPD-prosjekter ved siden av alt annet, anbefaler vi at kommunene kobler CRPD inn i prosesser som allerede finnes, som kvalitetsarbeid i tjenester, universell utforming, folkehelse, oppvekststrategier, boligsosiale strategier og arbeid med internkontroll. CRPD kan for eksempel brukes som ramme når kommunen

- utvikler nye rutiner, vedtaksmaler og faglige retningslinjer
- vurderer kvalitet og likeverd i tjenester
- planlegger større reformer eller omorganiseringer

Dette kan bidra til å redusere reformtretthet og øke sjansen for at CRPD faktisk påvirker praksis.

Prioriter universell utforming og nøkkelområder. Funnene peker særlig på skole, bolig og transport som områder der kommunene både har stor betydning og store utfordringer. Et viktig anbefalt grep er derfor å prioritere universell utforming og inkluderende løsninger nettopp her. Det kan innebære at kommunen

- utarbeider en realistisk plan for gradvis oppgradering av skolers og kommunale byggs tilgjengelighet
- styrker arbeidet med egnede og universelt utformede boliger, i tett samspill mellom boligpolitikk og tjenester
- samarbeider aktivt med fylkeskommune og andre aktører om mobilitetsløsninger (kollektiv, TT-ordninger, ledsagerordning) som faktisk gjør deltakelse mulig

Dette kan gjøre CRPD mer konkret og synlig for innbyggerne.

Bruk kunnskap, tilsyn og klagesaker som læringsverktøy. Kommunene sitter allerede på mye informasjon om hvordan rettigheter faktisk ivaretas gjennom klagesaker, tilsyn, brukerundersøkelser, avvikssystemer og lokale kartlegginger. Vi anbefaler at kommunene systematisk setter seg inn i disse kildene med CRPD-briller på. Det kan for eksempel bety å

- gjennomgå vedtak og klagesaker på utvalgte områder (bolig, tjenester, skole) med fokus på selvbestemmelse, likebehandling og deltakelse
- bruke tilsynsfunn aktivt til å justere rutiner og internkontroll

- etterspørre data og erfaringer spesifikt om personer med funksjonsnedsettelse i eksisterende kvalitetsarbeid

Poenget er ikke å etablere nye rapporteringssystemer, men å bruke det kunnskapsgrunnlaget kommunen allerede har mer målrettet.

Sikre realistiske lokale planer og samarbeid. Kommuner har svært forskjellige forutsetninger i størrelse, økonomi, fagmiljø og geografi. Det er derfor viktig at CRPD-arbeidet planlegges med utgangspunkt i hva som faktisk er mulig lokalt. Et hensiktsmessig første steg kan være en enkel egenvurdering. Denne kan handle om å stille seg spørsmål om hvor man står i dag, på tvers av noen få sentrale områder (planverk, kompetanse, skole, bolig/tjenester, universell utforming). Deretter kan kommunen lage trinnvise planer med tydelige prioriteringer og tidsløp, og heller noen få realistiske tiltak enn mange uforpliktende formuleringer. For små og kapasitetssvake kommuner vil interkommunalt samarbeid og bruk av regionale fagmiljøer ofte være nødvendig, både for å utvikle kompetanse og for å dele praktiske verktøy.

Gjør CRPD relevant for hverdagen i tjenester. Til slutt anbefaler vi at kommunene jobber bevisst med å gjøre CRPD relevant for dem som møter innbyggerne til daglig, som lærere, miljøarbeidere, saksbehandlere, boligpersonell, planleggere og byggesaksbehandlere. Det innebærer å koble CRPD til spørsmål som:

- Hvordan påvirker dette vedtaket elevens mulighet til å gå på nærskolen og delta i ordinær undervisning?
- Hvordan påvirker organiseringen av boligtilbudet beboernes selvbestemmelse og valgfrihet?
- Hvordan påvirker en reguleringsplan eller et byggeprosjekt muligheten til å delta i lokalsamfunnet for personer med ulike funksjonsnedsettelser?

Når CRPD brukes som et praktisk vurderingsverktøy i slike situasjoner, ikke bare som et abstrakt prinsipp i overordnede dokumenter, øker sannsynligheten for at rettighetene faktisk realiseres i innbyggernes hverdag.

Samlet sett innebærer dette at kommunene bør gå fra å forstå CRPD som et «tema» eller et prosjekt, til å behandle det som en del av kommunens kjerneansvar i styring, planlegging, tjenesteutvikling og dialog med innbyggerne. Når CRPD forankres i politisk ledelse, planverk, opplæring, internkontroll og hverdagspraksis, legges det et bedre grunnlag for mer likestilte og rettighetsbaserte tjenester for personer med nedsatt funksjonsevne.

Referanseliste

Agenda Kaupang. (2017). *Gjennomgang av hjelpemiddelformidlingen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2f3ae6c7a2dd4adbae2c2e152af97c3e/rapport-agenda-kaupang.pdf>

Bakketeig, E., Stang, E. G., Madsen, C., Smette, I. & Stefansen, K. (2014). *Krisesentertilbudet i kommunene. Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven*. NOVA-rapport 19/14.

Bufdir (2021). *Veileder om CRPD*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Bufdir (2023). *Veiledning om implementering av CRPD artikkel 24 – Utdanning*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Bufdir (2024). *Kartlegging av kommunenes arbeid med universell utforming*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

CRPD-komiteen (2019). *Concluding observations on the initial report of Norway*. FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

CRPD-kommuner. (i.d.). *Kart over kommuner som har erklært seg som CRPD-kommuner*. Hentet 26. januar 2026, fra <https://www.crpdkommuner.no/kart/>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2024). *Statlig styring av kommunene – kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder*. DFØ-rapport 2024:10.

EVASAM-styringsgruppen. (2016). *Evalueringsrapport av samhandlingsreformen. Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen (EVASAM)*. Norges forskningsråd.

FN (2006) Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. New York: United Nations. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2006-12-13-34>

FN (2019). Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/26633b70910a44049dc065af217cb201/crpd-2019-avsluttende-bemerkninger-til-norges-forste-rapport-nor-09092019-finale.pdf>

Goodman, R. & Jinks, D. (2013). *Socializing States: Promoting Human Rights through International Law*. Oxford University Press.

Gotaas, N. mfl. (2022). *Midtveisevaluering av Program for folkehelsearbeid i kommunene 2017–2027*. NIBR/OsloMet, på oppdrag fra Helsedirektoratet.

Heirwegh, T. (2023). *How human rights implementation by local authorities dealing with Traveller evictions could be improved – Exploring strategies through case study analysis in a Belgian municipality*. *The International Journal of Human Rights*.

Helsetilsynet (2017). *Det gjelder livet – Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2016 med tjenester til personer med utviklingshemming*. Statens helsetilsyn.

Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport*. NORCE.

Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.). (2023). *Fra «bør» til «skal» etter implementering av rammeplan i barnehagen. Sluttrapport fra Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen*. NORCE.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2025, 08 29). Vil gjere FN-konvensjonen om rettane til menneske med nedsett funksjonsevne til norsk lov. Hentet 12 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gjere-fn-konvensjonen-om-rettane-til-menneske-med-nedsett-funksjonsevne-til-norsk-lov/id3117257/>

Kultur- og likestillingsdepartementet. (2024). Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen-om-funksjonshemmedes-rettigheter/id3021814/?ch=1>

Kultur- og likestillingsdepartementet. (2025, 08 08). FN-konvensjonen om rettar til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD). Hentet 12 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/likestilling-og-mangfold/likestilling-og-inkludering/konvensjoner/fn-konvensjonen-om-rettar-til-menneske-med-nedsett-funksjonsevne-crpd/id2426271/>

Le Bris, C. & Weill, P.-E. (2020). Studie om kommuners beskyttelse av menneskerettigheter (på fransk).

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) (2021). *Retten til selvbestemmelse*. Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2022). *Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet: Ombudets gjennomgang av saker om helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming*. Hentet fra <https://ldo.no/content/uploads/2024/11/Retten-til-et-selvstendig-liv-og-til-a-vaere-en-del-av-samfunnet-2022-1.pdf>

Likestillingssenteret mfl. (2018). Ukjent verktøy. Hentet fra <https://s43909.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/08/Ukjent-verktoey-Kartlegging-av-kompetanse-om-CRPD.pdf>

Melby, L. & Grut, L. (2020). *Følgeevaluering av Program for folkehelsearbeid i kommunene*. SINTEF-rapport 2020-00155.

Meld. St. 8 (2022–2023). *Menneskerettar for personer med utviklingshemming*. Barne- og familieministerens departement.

Menon Economics & NTNU Samfunnsforskning. (2023). *Evaluering av barnevernsreformen. Første statusrapport med søkelys på forebygging og tidlig innsats*. Rapport på oppdrag fra Bufdir.

Menon Economics. (2018). *Følgeevaluering av FORKOMMUNE. Delrapport 1: Evaluering av forprosjekter*. Menon-publikasjon 121/2018.

Menon Economics. (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av loupålagte oppgaver*. Rapport på oppdrag fra Generalistkommuneutvalget.

NIM (2020). *Kommuner og menneskerettigheter – en kartlegging av kunnskap og systematikk*. Norges institusjon for menneskerettigheter.

Nordlandsforskning (2021). *Kartlegging av kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse*. Nordlandsforskning.

NOU 2016:17. *På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*.

NOU 2021:11. *Selvstyrt er velstyrt*. Ekspertutvalg om brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

NOU 2023:13. *På høy tid – Realisering av funksjonshindredes rettigheter*.

NOU 2023:9. *Generalistkommunesystemet*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Oslo Economics (2020). *Samfunnsøkonomisk analyse av universell utforming av grunnskoler*. Rapport på oppdrag fra Bufdir.

Rambøll. (2019). *Sluttrapport fra evaluering av Forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner*. Rapport på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Regjeringen (2020). *Forskrift om medvirkningsorgan i kommuner og fylkeskommuner*.

Regjeringen. (2012). Prop. 106 S (2011-2012). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8a8ff0a67afe40aa975d6ec7733a2303/no/pdfs/prp20112012010600oddpdfs.pdf>

Simmons, B. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge University Press.

Skarstad, K. (2019). *Funksjonshemmedes menneskerettigheter*. Universitetsforlaget

Stortinget. (2025). Endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=104477>

Tøssebro, J., & Wendelborg, C. (2021). *Utviklingshemmetes bosituasjon 2021*. Hentet fra https://samforsk.no/uploads/files/Utviklingshemmetes_bosituasjon_web.pdf

Tøssebro, J., Berg, B., Bruteig, R., Caspersen, J. & Wendelborg, C. (2025). *Lovendringer møter kommunal hverdag. Delrapport 2 fra evaluering av endringer i velferdstjenestelovene*. NTNU Samfunnsforskning.

Tøssebro, J., Berg, B., Bruteig, R., Caspersen, J., Hermstad, I. H. & Wendelborg, C. (2023). *Bedre tjenester til barn og unge med sammensatte behov? Delrapport 1: Utgangspunktet da lovendringene trådte i kraft*. NTNU Samfunnsforskning.

Unge Funksjonshemmede (2021). *Universell utforming i grunnskolen – Spørreundersøkelse blant skoler og FAU*. Unge Funksjonshemmede.

World Health Organization. (2023, 03 07). Disability. Hentet 12 2025 fra <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>

Zeiner, H. H. mfl. (2024). *Mellom eksperimentell implementering og politisk styring. Sluttrapport fra evalueringen av Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre*. NIBR-rapport 2024:3.

9 Vedlegg

Vedlegg A. Metodisk redegjørelse for tosidig t-tester av undersøkelsene

Representativitet

Ved utvalgsundersøkelser som ved spørreundersøkelser til kommunedirektører, skoleledere og boligledere er representativiteten en sentral kilde til usikkerhet. Dersom enkelte typer kommuner er over- eller underrepresentert blant respondentene, kan dette påvirke hvor godt resultatene kan generaliseres til populasjonen som helhet. For å undersøke om det foreligger systematiske skjevheter i hvem som har besvart undersøkelsene, gjennomførte vi tosidige t-tester som sammenlikner de som har svart på undersøkelsen med de som ikke har svart.

Under beskriver vi metode og resultater fra t-testene for hver av spørreundersøkelsene.

Bakgrunn for t-testene

En tosidig t-test undersøker om forskjellen i gjennomsnitt mellom to grupper er større enn den som kan forklares av tilfeldig variasjon. I denne analysen ble t-tester brukt til å vurdere om kommuner (og i skolelederundersøkelsen også skoler) som har besvart undersøkelsen skiller seg systematisk fra de som ikke har besvart den.

For hver variabel rapporterer vi gruppenes gjennomsnitt, 95 prosent konfidensintervall og t-verdi. Resultater vurderes som statistisk signifikant på 5 prosentnivå når $|t| \geq 1,96$ (tosidig test). Dette innebærer at vi med 95 prosent sikkerhet kan avvise at forskjellen mellom gruppene skyldes tilfeldig variasjon alene.

Testede kommunevariabler. Følgende kommunevariabler inngikk i analysene:

- **Innbyggertall (Innb_25):** Antall innbyggere i kommunen per 1. januar 2025, basert på tall fra Statistisk sentralbyrå.
- **Sentr_indeks:** Sentralindeks som måler kommunen tilgjengelighet til arbeidsplasser og tjenester, slik den er definert av Statistisk sentralbyrå. Høyere verdi indikerer høyere grad av sentralitet.
- **Frie korrigerte inntekter (KFI_24):** Indikator for kommunens økonomiske handlingsrom basert på tall fra Kommunal- og distriktdepartementet (for 2024).
- **Herfindahl-Hirschman-indeksen (HI_25):** Indikator for grad av politisk partifragmentering i kommunestyret, beregnet som summen av kvadrerte andeler (α) for alle N partier med representanter i kommunestyret for kommune i . Lavere verdier indikerer høyere politisk partifragmentering i kommunen.
- **Bef_vekst_5aar:** Endring i kommunens innbyggertall de siste fem årene.

Testede skolevariabler (kun skolelederundersøkelsen). For skolelederundersøkelsen gjennomførte vi i tillegg t-tester for å undersøke om skoler som har besvart undersøkelsen skiller seg fra skoler som ikke har besvart den når det gjelder størrelse. Følgende skolevariabler inngår:

- **Ansatte:** Antall ansatte ved skolen
- **Elever:** Antall elever ved skolen

Resultater av t-testene

Nedenfor presenteres og diskuteres resultatene av de tosidig t-testene gjort for hver av spørreundersøkelsene.

Kommunedirektørundersøkelsen. Tabell A.1 viser resultatene fra tosidige t-tester for kommunedirektørundersøkelsen, der kommuner som ikke har besvart undersøkelsen (0) sammenliknes med kommuner som har besvart undersøkelsen (1).

Resultatene indikerer statistisk signifikante forskjeller mellom kommuner som har svart og ikke har svart når det gjelder innbyggertall og befolkningsvekst de siste fem årene. Kommuner som har svart er i gjennomsnitt større (gjennomsnittlig innbyggertall på om lag 26 600) enn kommuner som ikke har svart (om lag 13 200). Dette tyder på at større kommuner er overrepresentert blant respondentene. Tilsvarende ser vi at respondentkommunene i gjennomsnitt har høyere befolkningsvekst enn kommuner som ikke har svart.

For å håndtere disse skjevhetene og redusere risikoen for at samlede resultater i uforholdsmessig stor grad reflekterer større kommuners erfaringer, valgte vi å analysere og presentere resultatene fordelt på kommunestørrelse der dette var relevant. Kommunene er kategorisert etter innbyggertall: små kommuner (under 5 000 innbyggere), mellomstore kommuner (5 000–20 000 innbyggere) og store kommuner (over 20 000 innbyggere).

T-testene undersøkte kun skjevheter knyttet til de observerbare kommunevariablene som var inkludert i tabellen. Andre former for skjevhet, for eksempel selvseleksjon som følge av at undersøkelsen er frivillig å besvare, er vanskeligere å teste direkte. Siden vi observerer at store kommuner er overrepresentert i utvalget, mens mindre kommuner er underrepresentert, er det relevant å stille spørsmålet om hva som kan forklare denne skjevheten.

En mulig forklaring kan være at større kommuner har kommet lenger i arbeidet med implementering av CRPD, for eksempel ved at de i større grad har ressurser, kapasitet eller dedikerte funksjoner som arbeider målrettet med dette. Mindre kommuner kan på sin side ha større utfordringer med å prioritere tid og kapasitet til slikt arbeid, og kan derfor i mindre grad ha besvart undersøkelsen. En annen mulig forklaring er at kommunedirektører i små kommuner i gjennomsnitt har mindre tid til å svare på denne typen undersøkelser, uavhengig av innholdet i dem.

Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad slike selvseleksjonseffekter faktisk gjør seg gjeldende i dette materialet. Det er derfor viktig å ha med seg disse betraktningene når resultatene fra undersøkelsen tolkes.

Vi fant også en statistisk signifikant forskjell i partifragmentering (HI_25): kommuner som ikke hadde svart hadde i gjennomsnitt lavere HI_25, som indiker høyere politisk fragmentering, sammenliknet med kommuner som har svart.

Tabell A.1 Resultater av tosidig t-test av kommunedirektørundersøkelsen, sammenligning av kommuner som ikke har svart på undersøkelsen og de som har svart

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		t-verdi*	Signifikant forskjell**
	Ikke besvart	Besvart	Ikke besvart	Besvart		
Innbyggertall	290	67	13 154	26 561	-2,1	Ja
Sentr_indeks	290	67	0,6	0,7	-1,9	Nei
Frie korrigerte inntekter (KFI_24)	290	67	117	113	0,9	Nei

Herfindahl-Hirschman-indeksen (HI_25)	290	66	0,09	0,14	-3,8	Ja
Bef_vekst_5aar	290	67	518	1 144	-2,1*	Ja

*En tosidig t-test uttrykker en t-verdi som er over 1,96 eller under -1,96 at utvalget som har svart på spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet er signifikant forskjellig i den dimensjonen som måles fra utvalget som ikke har svart. Hvis t-verdien er negativ betyr det at utvalget som har svart har en lavere verdi enn de som ikke har svart, og motsatt.** Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

Skolelederundersøkelsen. Tabell A.2 viser resultatene fra tosidige t-tester for skolelederundersøkelsen. Her sammenliknet vi kommuner hvor minst én skole hadde besvart undersøkelsen (kodet som 1) med kommuner hvor ingen skoler hadde besvart undersøkelsen (kodet som 0). Siden analyseenheten i denne undersøkelsen var skoler, kunne det inngå flere skoler fra samme kommune. I disse t-testene aggregerte vi derfor på kommunenivå ved å definere en kommune som «respondentkommune» dersom minst én skole fra kommunen hadde svart.

Resultatene viser at det er tydelige og systematiske forskjeller mellom respondentkommuner og ikke-respondentkommuner. Både innbyggertall og sentralitetsmålet indikerer at større og mer sentrale kommuner er overrepresentert blant respondentene. Med «mer sentrale» menes kommuner med bedre tilgjengelighet til arbeidsplasser og tjenester, slik det fanges opp av sentralitetsindeksen. I likhet med kommunedirektørundersøkelsen ser vi at HI_25 er signifikant: kommuner uten respondenter har i gjennomsnitt lavere HI_25, som indiker høyere politisk fragmentering, sammenliknet med kommuner med respondenter.

Vi finner også en statistisk signifikant forskjell i kommunenes økonomiske handlingsrom (KFI_24). Resultatene indikerer at kommuner uten respondenter i gjennomsnitt har høyere frie korrigerte inntekter enn kommuner med respondenter. Dette tyder på at svarmønsteret ikke utelukkende kan forklares av økonomisk handlingsrom, men at andre forhold, som kapasitet, organisering og prioritering, også kan spille inn.

I likhet med kommunedirektørundersøkelsen analyserer og presenterer vi enkelte resultater fordelt på kommunestørrelse der dette er relevant, for å redusere risikoen for at samlede resultater i uforholdsmessig stor grad reflekterer erfaringer fra større. De samme generelle refleksjonene knyttet til mulig selvseleksjon og tolkning av funn gjelder også her.

Tabell A.2 Resultater av tosidig t-test av skolelederundersøkelsen, sammenligning av kommuner som ikke har svart på undersøkelsen og de som har svart

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		t-verdi*	Signifikant forskjell**
	Ikke besvart	Besvart	Ikke besvart	Besvart		
Innbyggertall	227	130	6 547	31 600	-5,1	Ja
Sentr_indeks	227	130	0,6	0,7	-6,1	Ja
Frie korrigerte inntekter (KFI_24)	227	130	119,0	110,5	6,1	Ja
Herfindahl-Hirschman-indeksen (HI_25)	226	130	0,08	0,15	2,6	Ja
Bef_vekst_5aar	227	130	215	1 369	-7,6	Ja

*En tosidig t-test uttrykker en t-verdi som er over 1,96 eller under -1,96 at utvalget som har svart på spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet er signifikant forskjellig i den dimensjonen som måles fra

utvalget som ikke har svart. Hvis t-verdien er negativ betyr det at utvalget som har svart har en lavere verdi enn de som ikke har svart, og motsatt. ** Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

Vi testet også om det var forskjeller i skolestørrelse mellom skoler som har besvart undersøkelsen og skoler som ikke har besvart den. Skolestørrelse er her målt ved antall ansatte og antall elever. Resultatene i Tabell A.3 viser ingen statistisk signifikante forskjeller i skolestørrelse mellom respondent- og ikke-respondentskoler.

Tabell A.3 Resultater av tosidig t-test av skolelederundersøkelsen, sammenligning av kommuner som ikke har svart på undersøkelsen og de som har svart

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		t-verdi*	Signifikant forskjell**
	Ikke besvart	Besvart	Ikke besvart	Besvart		
Ansatte	2 374	256	53	51	-0,8	Nei
Elever	2 374	256	240	231	-0,8	Nei

*En tosidig t-test uttrykker en t-verdi som er over 1,96 eller under -1,96 at utvalget som har svart på spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet er signifikant forskjellig i den dimensjonen som måles fra utvalget som ikke har svart. Hvis t-verdien er negativ betyr det at utvalget som har svart har en lavere verdi enn de som ikke har svart, og motsatt. ** Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics

Boliglederundersøkelsen. Tabell A.4 viser resultatene fra tosidige t-tester for boliglederundersøkelsen, der kommuner som ikke har besvart undersøkelsen (0) sammenliknes med kommuner som har besvart den (1). I motsetning til kommunedirektør- og skolelederundersøkelsen finner vi ikke en statistisk signifikant forskjell i innbyggertall mellom respondent- og ikke-respondentkommuner. Samtidig viser resultatene en systematisk forskjell i sentralitet: kommuner som har svart er i gjennomsnitt mer sentrale enn kommuner som ikke har svart.

Det er i tillegg en statistisk signifikant forskjell i kommunenes økonomiske handlingsrom (KFI_24), der kommuner som har svart i gjennomsnitt har lavere økonomisk handlingsrom enn kommuner som ikke har svart. Det var også en statistisk signifikant forskjell der kommuner som ikke har svart har en høyere politisk partifragmentering enn de som ikke har svart.

Vi valgte også å analysere og presentere resultater fordelt på kommunestørrelse for boliglederundersøkelsen der dette er relevant, selv om t-testene ikke indikerte en systematisk forskjell i innbyggertall slik som i kommunedirektør- og skolelederundersøkelsen. I denne undersøkelsen gjøres inndelingen primært for å gjøre resultatene mer oversiktlige og for å undersøke om mønstre er konsistente på tvers av kommunestørrelser. Samtidig er det viktig å understreke at kommunestørrelse og sentralitet henger sammen, men at sammenhengen ikke er perfekt. Små kommuner kan være sentrale, og større kommuner kan være mindre sentrale. Kommunestørrelse brukes derfor som en praktisk kategorisering, og ikke som en direkte erstatning for sentralitetsmålene.

Tabell A.4 Resultater av tosidig t-test av boliglederundersøkelsen, sammenligning av kommuner som ikke har svart på undersøkelsen og de som har svart

Variabel	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		t-verdi*	Signifikant forskjell**
	Ikke besvart	Besvart	Ikke besvart	Besvart		
Innbyggertall	213	144	13 145	19 406	-1,3	Nei
Sentr_indeks	213	144	0,63	0,67	-2,3	Ja

Frie korrigerte inntekter (KFI_24)	213	144	119,0	112	2,1	Ja
Herfindahl-Hirschman-indeksen (HI_25)	213	144	0,09	0,12	-3,1	Ja
Bef vekst 5aar	213	144	511	818	-1,3	Nei

**En tosidig t-test uttrykker en t-verdi som er over 1,96 eller under -1,96 at utvalget som har svart på spørreundersøkelsen med 95 prosent sikkerhet er signifikant forskjellig i den dimensjonen som måles fra utvalget som ikke har svart. Hvis t-verdien er negativ betyr det at utvalget som har svart har en lavere verdi enn de som ikke har svart, og motsatt. ** Med 5 prosent signifikansnivå. Kilde: Menon Economics*

Samlet vurdering av representativitet

Basert på resultatene presentert ovenfor foreligger det visse systematisk forskjeller mellom respondent- og ikke-respondentkommuner, knyttet til kommunestørrelse, befolkningsvekst de siste fem årene, sentralitet, økonomisk handlingsrom og politisk fragmentering. Mønstrene er imidlertid ikke identiske på tvers av undersøkelsene. I kommunedirektørundersøkelsen var større kommuner overrepresentert, uten tilsvarende tydelige forskjeller i andre variabler som sentralitet. I skolelederundersøkelsen var både større og mer sentrale kommuner overrepresentert, mens boliglederundersøkelsen i større grad viste forskjeller knyttet til sentralitet, økonomisk handlingsrom og politisk partifragmentering.

Analysene indikerte også at kommuner som ikke hadde besvart undersøkelsene i gjennomsnitt hadde høyere grad av politisk partifragmentering enn kommuner som hadde besvart dem. Dette kan forstås som en indikasjon på at politisk og administrativ kontekst kan være en relevant rammebetingelse for deltakelse i denne typen undersøkelser, uten at resultatene gir grunnlag for kausale tolkninger.

Samlet sett ga representativitetsanalysene (t-testene) et godt grunnlag for å identifisere og synliggjøre strukturelle skjevheter i utvalget. For å håndtere dette ble flere analyser også gjennomført og presentert fordelt på kommunestørrelse der dette var relevant. Samtidig var analysene begrenset til observerbare kjennetegn, og kunne ikke utelukke seleksjon basert på uobserverte forhold, som prioriteringer, interesse eller kapasitet. Resultatene bør derfor tolkes med bevissthet om disse avgrensningene,

Vedlegg B. Metodisk redegjørelse for eksperimentell del

B.1 Metodisk redegjørelse for eksperimentet del i skolelederundersøkelsen

For å analysere hvordan funksjonsnedsettelse påvirker skolelederes vurderinger av elevers rettighetsoppnåelse, inkluderte vi et survey-eksperiment i skolelederundersøkelsen, kalt eksperimentell del. Eksperimentet besto av en elevbeskrivelse som var lik for alle respondenter, men med systematiske variasjoner i elevens navn (som signaliserer kjønn og antatt etnisitet) og elevens funksjonsevne. Funksjonsevnen varierte mellom seks kategorier: ingen funksjonsnedsettelse, synshemming, rullestolbruker, hørselshemming, utviklingshemming og omfattende kognitive utfordringer med behov for assistanse.

Respondentene ble tildelt elevbeskrivelser basert på siste siffer i telefonnummer og fødselsmåned, som ble brukt som fordelingsnøkler. Dette gir i praksis en tilnærmet tilfeldig trekning av hvilke skoleledere som møter hvilke elevsituasjoner, samtidig som antall svar for hver elevsituasjon fordeler seg jevnt mellom respondentene. Denne eksperimentelle tilnærmingen gjør det mulig å identifisere hvordan forventninger til skolens evne til å ivareta en elev påvirkes av elevens egenskaper, samtidig som vi

kontrollerer for andre forhold som normalt skaper variasjon i surveydata. Tekstboks 9-1 beskriver hva eksperimentet måler (utfallsvariabler).

Tekstboks 9-1 Hva eksperimentet måler (utfallsvariabler)

Etter å ha lest elevbeskrivelsen svarte skolelederne på en skala fra 1 til 9 på hvorvidt deres skole ville ivareta eleven på en god måte innen følgende områder:

- inkludering i ordinær undervisning
- trygghet og sosial tilhørighet
- utvikling av forutsetninger for aktiv samfunnsdeltakelse
- utvikling av evner og ferdigheter
- forberedelse til arbeidsliv
- grunnlag for høyere utdanning
- samlet vurdering av skoletilbudet

Dette gir et bredt mål på skolelederes forventninger til elevens mulighet for et godt og inkluderende opplæringstilbud. Se Vedlegg E for dypere innblikk i utformingen av undersøkelsen.

Analyse og hovedmekanismer: Designet gjør det mulig å undersøke både direkte effekter av funksjonsnedsettelse og eventuelle forskjeller mellom typer funksjonsnedsettelse, samt om vurderingene påvirkes av elevens navn (kjønn/antatt etnisitet). Siden fordelingen sikrer at elevbeskrivelsene fordeles likt mellom respondentene, kan vi med større sikkerhet identifisere om forskjeller skyldes elevens kjennetegn, ikke andre forhold ved skolen eller skolelederens kontekst.

I tillegg til deskriptive sammenlikninger gjennomførte vi regresjonsanalyser for å teste om skoleledernes vurderinger av elever med funksjonsnedsettelse avviker statistisk signifikant fra vurderingene av elever uten funksjonsnedsettelse, og for å undersøke hvorvidt mønstrene er robuste når det kontrolleres for relevante skole- og kommuneegenskaper.

B.2 Metodisk redegjørelse for regresjonsanalysene

Formål med regresjonsanalysene. Formålet med regresjonsanalysene er å undersøke hvorvidt mønstrene som fremkommer i den eksperimentelle delen av spørreundersøkelsen består når det kontrolleres for relevante skole- og kommuneegenskaper. Resultatene bør ikke tolkes som sikre årsak-virkning-effekter, men som tydelige statistiske sammenhenger som gir et mer nyansert bilde av funnene fra eksperimentet.

Datagrunnlag og analyseenhet. Regresjonsanalysene bygger på den eksperimentelle delen i skolelederundersøkelse (forklart over), og dette dannet grunnlaget for datasettet vårt. Analyseenheten er enkeltrespondenter (skoleledere). Det var 257 av skolelederne som fullførte den eksperimentelle delen, og dermed baserer vårt datagrunnlag seg på totalt 257 observasjoner (N=257).

Videre inneholdt datasettet en kommunevariabel som identifiserer hvilken kommune skolen ligger i. På dette grunnlaget ble innbyggertall koblet til respondentene. Kommunestørrelse (innbyggertall) ble

log-transformert for å redusere skjevhet i fordelingen og for å modellere relative (prosentvise) forskjeller mellom kommuner, fremfor absolutte nivåforskjeller.³⁶

Videre inkluderte vi skolevariabler for å kontrollere for strukturelle forskjeller mellom skoler. Skolestørrelse er målt ved antall ansatte. Skoletrinn/type er kodet som indikatorvariabler (dummyer) for barneskole (1–7) og barne- og ungdomsskole (1–10), med ungdomsskole (8–10) som referansekategori.³⁷

Vi inkluderte også en indikatorvariabel for «CRPD-ordfører», som tok verdien 1 dersom kommunen hadde en sittende ordfører som i forkant av kommunevalget 2023 offentlig kommuniserte en eksplisitt ambisjon om å styrke kommunens arbeid i tråd med CRPD, og null ellers.³⁸ Variabelen er ment som en proxy for politisk signalisering/forankring, og må tolkes med varsomhet.

Avhengige variabler. Den avhengige variabelen i regresjonsanalysene var skoleledernes vurderinger av i hvilken grad skolen vil ivareta eleven basert på de forskjellige utsagnene beskrevet i den eksperimentelle delen av spørreundersøkelsen. Som beskrevet over ble variablene målt på en skala fra 1 til 9, der høyere verdi indikerte større grad av ivaretagelse. Se Tekstboks 9-1 for beskrivelse av utfall som ble analysert.

Eksperimentelle forklaringsvariabler

Som forklart over er hovedforklaringsvariablene hentet direkte fra den eksperimentelle delen. Dette inkluderer:

- en binær indikator for hvorvidt eleven har funksjonsnedsettelse eller ikke (modell 1).
- separate binære indikatorer for type funksjonsnedsettelse (modell 2): synshemming, rullestolbruker, hørselshemming, utviklingshemming og vansker med å forstå og tilegne seg kunnskap.
- indikatorer for elevens navn, som fungerer som signaler om kjønn og antatt etnisitet.

Kontrollvariabler. Regresjonsmodellene inkluderer kontrollvariabler på skole- og kommunenivå, herunder log-transformert innbyggertall, skolestørrelse (antall ansatte), skoletypemål (barneskole / barne- og ungdomsskole, med ungdomsskole som referanse) samt indikator for CRPD-ordfører. Kontrollvariablene er inkludert for å redusere risikoen for at strukturelle forskjeller mellom skoler og kommuner påvirker sammenlikningen av de eksperimentelle betingelsene.

Modellspesifikasjoner

For hver avhengige variabel estimerte vi to modeller. Kontrollvariablene er de samme i begge modellene, mens de eksperimentelle forklaringsvariablene varierer:

- Modell 1: inkluderer indikator for funksjonsnedsettelse eller ikke
- Modell 2: erstatter denne med separate indikatorer for type funksjonsnedsettelse

I begge modellene inngår indikatorer for elevens kjønn og antatte etnisitet. Referansekategorien i modellene er en elev uten funksjonsnedsettelse med norsk-klingende guttenavn.

³⁶ Innbyggertall per kommunen ble hentet fra statistisk sentralbyrå (SSB)

³⁷ Opplysninger om skoletyper og antall ansatte er basert på tall fra Utdanningsdirektoratet.

³⁸ Klassifisering av CRPD-ordfører er basert på en egen kobling mellom sittende ordførere og en offentlig oversikt over «CRPD-ordførere». Se [oversikt over kommuner med kandidater som støtter CRPD](#).

Modellene kan formelt uttrykkes som en multipl lineær regresjonsmodell:

$$Y_i = \beta_o + E_i' \beta_E + C_i' \beta_C + \varepsilon_i$$

Forklaring av leddene i regresjonsmodellen:

- Y_i = skoleleder i sin vurdering av eleven i de forskjellige utsagnene (1-9 skala)
- E_i = **eksperimentelle forklaringsvariabler**, inkludert
 - Indikatorer for elevens (kjønn og antatt etnisitet)
 - Indikator(er) for funksjonsnedsettelse (modell 1) / typer funksjonsnedsettelse (modell 2)
- C_i = **kontrollvariabler**, inkludert
 - Skolekjenntegn (antall ansatte og skoletrinn)
 - Kommunevariabler (log-transformert innbyggertall)
- ε_i = feilledd

Estimering og standardfeil. Alle modeller er estimert ved hjelp av ordinær minste kvadraters metode (OLS). Det benyttes robuste standardfeil for å ta høyde for heteroskedastisitet. Standardfeil er ikke klustret, ettersom analyseenheten er enkeltrespondenter og analysene ikke bygger på gjentatte observasjoner per skoleleder.

Signifikansnivå og rapportering. Resultatene rapporteres som estimerte koeffisienter med tilhørende p-verdier. Effekter vurderes som statistisk signifikante ved $p < 0,05$. Effekter med p-verdi mellom 0,05 og 0,10 omtales som tendenser i rapporten, særlig der disse er konsistente på tvers av flere utfall.

Robusthet og sensitivitetsbetraktninger. Robusthet og sensitivitetsbetraktninger. Forklaringskraften (justert R^2) varierte mellom om lag 0,01 og 0,11 på tvers av regresjonsmodellene. Dette indikerer begrenset til moderat forklaringskraft, noe som er vanlig i tverrsnittsdata fra spørreundersøkelser.

Tolkning og begrensninger. Regresjonsanalysene må tolkes i lys av at de bygger på hypotetiske vurderinger av en standardisert elevsituasjon. Analysene sier noe om forventninger og vurderingsmønstre blant skoleledere, ikke om faktisk praksis. Videre innebærer det observasjonelle elementet i regresjonsanalysene at resultatene ikke kan tolkes kausalt, men som indikasjoner på systematiske forskjeller i vurderinger.

Analysene er i hovedsak spesifisert med additive effekter, og er ikke utformet for å estimere samspill mellom flere elevkjenntegn samtidig (for eksempel kombinasjoner av kjønn, navn/antatt etnisitet og type funksjonsnedsettelse). Slike interaksjonsanalyser kan gi ytterligere innsikt i mønstre. Resultatene bør derfor forstås som gjennomsnittlige mønstre på tvers av respondenter.

Nedenfor presenteres tre tabeller som oppsummer resultatene fra regresjonsanalysene. For hver av utfallsvariablene beskrevet i Tekstboks 9–1 rapporter vi koeffisientene og p-verdiene fra både modell 1 (samlet indikator for funksjonsnedsettelse) og modell 2 (separate indikatorer for type funksjonsnedsettelse).

Tabell A.5 **Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom elevkjennetegn, skole- og kommunevariabler og skoleledernes vurderinger av elevens rettighetsoppnåelse – del 1***

	Inkludering i ordinær undervisning		Trygghet og sosial tilhørighet	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
Innbyggertall (ln)	-0,028 (0,633)	-0,038 (0,510)	0,054 (0,317)	0,046 (0,391)
CRPD ordfører	-0,073 (0,744)	-0,093 (0,674)	-0,173 (0,404)	-0,171 (0,412)
Antall ansatte	-0,006*** (0,008)	-0,0060** (0,012)	-0,0066*** (0,003)	-0,0065*** (0,004)
Barneskole (1-7) (Barneskole lik 1, ungdomsskole lik 0)	0,521** (0,012)	0,552*** (0,007)	0,282 (0,142)	0,312 (0,104)
Barne- og ungdomsskole (Barne- og ungdomsskole lik 1, ungdomsskole lik 0)	0,507** (0,035)	0,488** (0,037)	0,447** (0,043)	0,456** (0,040)
Utenlandsk navn (utenlandsk navn lik 1, norsk navn lik 0)	0,232 (0,134)	0,219 (0,149)	0,126 (0,377)	0,129 (0,366)
Jente (jente lik 1, gutt lik 0)	0,117 (0,457)	0,130 (0,401)	0,184 (0,204)	0,208 (0,153)
Funksjonsnedsettelse (funksjonsnedsettelse lik 1, ikke funksjonsnedsettelse lik 0)	-0,231 (0,141)	-	-0,159 (0,272)	-
Synshemming (synshemming lik 1, ikke synshemming lik 0)	-	-1,041*** (0,000)	-	-0,404* (0,088)
Rullestolbruker (rullestolbruker lik 1, ikke rullestolbruker lik 0)	-	-0,190 (0,565)	-	-0,287 (0,358)
Hørselshemming (hørselshemming lik 1, ikke hørselshemming lik 0)	-	0,098 (0,684)	-	0,192 (0,399)
Utviklingshemming (utviklingshemming lik 1, ikke utviklingshemming lik 0)	-	-0,164 (0,542)	-	-0,215 (0,397)
Kognitive vansker m/assistanse (Kognitive vansker lik 1, ikke kognitive vansker lik 0)	-	-0,357 (0,158)	-	-0,226 (0,344)
R ² – justert	0,062	0,110	0,032	0,035
Antall obs.	257	257	257	257

*Referanse kategorier: Gutt, norsk navn, elev uten funksjonsnedsettelse, ungdomsskole (8–10). Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre stjerner (***), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to stjerner (**) og tilegnet en stjerne (*) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Tabell A.6 **Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom elevkjennetegn, skole- og kommunevariabler og skoleledernes vurderinger av elevens rettighetsoppnåelse – del 2***

	Utvikling av forutsetningen for aktiv samfunnsdeltakelse		Utvikling av evner og ferdigheter	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
Innbyggertall (ln)	0,047 (0,398)	0,039 (0,482)	0,017 (0,748)	0,009 (0,870)
CRPD ordfører	0,090 (0,677)	0,103 (0,630)	0,114 (0,586)	0,105 (0,614)
Antall ansatte	-0,0056** (0,016)	-0,0054** (0,019)	-0,0055** (0,015)	-0,0052** (0,019)
Barneskole (1-7) (Barneskole lik 1, ungdomsskole lik 0)	0,312 (0,116)	0,362* (0,067)	0,407** (0,036)	0,435** (0,025)
Barne- og ungdomsskole (Barne- og ungdomsskole lik 1, ungdomsskole lik 0)	0,302 (0,187)	0,316 (0,164)	0,418* (0,061)	0,414* (0,062)
Utenlandsk navn (utenlandsk navn lik 1, norsk navn lik 0)	0,0098 (0,947)	0,013 (0,929)	0,122 (0,396)	0,125 (0,383)
Jente (jente lik 1, gutt lik 0)	0,292* (0,052)	0,314** (0,037)	0,308** (0,036)	0,330** (0,025)
Funksjonsnedsettelse (funksjonsnedsettelse lik 1, ikke funksjonsnedsettelse lik 0)	-0,251* (0,094)	-	-0,098 (0,501)	-
Synshemming (synshemming lik 1, ikke synshemming lik 0)	-	-0,563** (0,021)	-	-0,541** (0,023)
Rullestolbruker (rullestolbruker lik 1, ikke rullestolbruker lik 0)	-	-0,187 (0,560)	-	-0,209 (0,504)
Hørselshemming (hørselshemming lik 1, ikke hørselshemming lik 0)	-	0,292 (0,211)	-	0,224 (0,327)
Utviklingshemming (utviklingshemming lik 1, ikke utviklingshemming lik 0)	-	-0,454* (0,082)	-	-0,113 (0,657)
Kognitive vansker m/assistanse (Kognitive vansker lik 1, ikke kognitive vansker lik 0)	-	-0,389 (0,113)	-	-0,252 (0,293)
R ² – justert	0,031	0,054	0,040	0,054
Antall obs.	257	257	257	257

*Referanse kategorier: Gutt, norsk navn, elev uten funksjonsnedsettelse, ungdomsskole (8–10). Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre stjerner (***), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to stjerner (**) og tilegnet en stjerne (*) hvis p-verdien tilfredsstiller 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Tabell A.7 **Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom elevkjennetegn, skole- og kommunevariabler og skoleledernes vurderinger av elevens rettighetsoppnåelse – del 3***

	Forberedelse til arbeidsliv		Grunnlag for høyere utdanning		Samlet vurdering av skoletilbudet	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
Innbyggertall (ln)	0,015 (0,802)	0,004 (0,952)	-0,013 (0,850)	-0,017 (0,799)	0,027 (0,608)	0,016 (0,758)
CRPD ordfører	-0,012 (0,958)	0,013 (0,954)	-0,072 (0,779)	0,012 (0,963)	-0,020 (0,921)	-0,020 (0,918)
Antall ansatte	-0,005** (0,038)	-0,005** (0,047)	-0,002 (0,399)	0,002 (0,383)	-0,0070*** (0,001)	-0,0068*** (0,001)
Barneskole (1-7) (Barneskole lik 1, ungdomsskole lik 0)	0,350 (0,103)	0,381* (0,074)	0,420* (0,077)	0,473** (0,041)	0,305* (0,098)	0,341* (0,063)
Barne- og ungdomsskole (Barne- og ungdomsskole lik 1, ungdomsskole lik 0)	0,388 (0,117)	0,404* (0,099)	0,470* (0,087)	0,514* (0,053)	0,361* (0,089)	0,369* (0,080)
Utenlandsk navn (utenlandsk navn lik 1, norsk navn lik 0)	0,037 (0,818)	0,029 (0,854)	-0,036 (0,843)	-0,043 (0,800)	0,131 (0,339)	0,136 (0,320)
Jente (jente lik 1, gutt lik 0)	0,087 (0,591)	0,100 (0,536)	0,217 (0,227)	0,189 (0,281)	0,126 (0,366)	0,158 (0,256)
Funksjonsnedsettelse (funksjonsnedsettelse lik 1, ikke funksjonsnedsettelse lik 0)	-0,193 (0,233)	-	-0,286 (0,111)	-	-0,171 (0,218)	-
Synshemming (synshemming lik 1, ikke synshemming lik 0)	-	-0,665** (0,012)	-	-0,393 (0,167)	-	-0,508** (0,025)
Rullestolbruker (rullestolbruker lik 1, ikke rullestolbruker lik 0)	-	-0,481 (0,165)	-	0,089 (0,813)	-	-0,484 (0,104)
Hørselshemming (hørselshemming lik 1, ikke hørselshemming lik 0)	-	0,046 (0,856)	-	-0,150 (0,582)	-	0,124 (0,567)
Utviklingshemming (utviklingshemming lik 1, ikke utviklingshemming lik 0)	-	-0,590** (0,037)	-	-1,335*** (0,000)	-	-0,192 (0,428)
Kognitive vansker m/assistanse (Kognitive vansker lik 1, ikke kognitive vansker lik 0)	-	-0,303 (0,252)	-	-0,472* (0,100)	-	-0,320 (0,160)
R ² – justert	0,010	0,033	0,008	0,071	0,045	0,059
Antall obs.	257	257	257	257	257	257

*Referanse kategorier: Gutt, norsk navn, elev uten funksjonsnedsettelse, ungdomsskole (8–10). Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre stjerner (***), hvis

*p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to stjerner (**) og tilegnet en stjerne (*) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics*

Vedlegg C. Kommunedirektørundersøkelsen

E-post direkte til kommunedirektører

Tittel på e-post: Spørreundersøkelse til kommunedirektører om implementering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

På oppdrag for Bufdir kartlegger Menon Economics og Kjersti Skarstad (forsker ved Oslo Nye Høgskole) hvorvidt, og hvordan, norske kommuner arbeider for å iverksette og øke kompetansen om FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) blant sine ansatte. Oppdraget skal også gi kunnskap om hvorvidt, og hvordan, kommuner arbeider eller planlegger å arbeide for å gjennomføre rettighetene i konvensjonen.

Undersøkelsen er sendt til alle kommunedirektører i Norge, og vi er avhengige av at **du som kommunedirektør** svarer på undersøkelsen for å kunne få nødvendig kunnskap om implementering av CRPD i kommune-Norge.

Prosjektet foregår fram til 2026, og som en del av arbeidet vil vi også forske på resultatene. Alle svar blir konfidensielt behandlet i henhold til EUs personvernforordning (GDPR).

Trykk her for å starte undersøkelsen

Vi ber deg svare så fort du har anledning, og ikke senere enn 23. juni 2025. Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt med situasjonen i din kommune. Vi ber da om at du svarer så godt du kan ved å velge det svaralternativet som ligger nærmest egen oppfatning.

Det vil ta cirka 15 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen eller har tekniske utfordringer, kan du kontakte Mathie Rødal i Menon Economics på e-post: mathie.rodal@menon.no.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen!

Vennlig hilsen

Mathie Rødal

Menon Economics

Del 1 – Innledende del

Informasjon om databehandling [Tekstboks]

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Siden dette er et prosjekt med sluttdato i 2026, i tillegg til at vi legger opp til å skrive forskningsartikler basert på arbeidet, vil Menon Economics oppbevare innmeldte svar uten personopplysninger frem til dette arbeidet er over. Informasjon om hvilken kommune svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med evalueringen, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

Spørsmål 1. Kan du bekrefte at du innehar stillingen som kommunedirektør?
[Obligatorisk]

- ☐ Ja
- ☐ Nei, jeg er assisterende kommunedirektør
- ☐ Nei, jeg er verken kommunedirektør eller assisterende kommunedirektør [\[hopp til siste spørsmål\]](#)

Spørsmål 2. Når ble du tilsatt som kommunedirektør?

- ☐ 2025
- ☐ 2024
- ☐ 2023
- ☐ 2022 eller tidligere

Spørsmål 3. Hvor motivert er du for å ivareta rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i kommunen du representerer?

- ☐ Veldig
- ☐ Noe
- ☐ Lite

Del 2 – Kjennskap til, og kompetanse om, CRPD

Tekstboks – Hva er CRPD?

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006 og trådte i kraft i 2008. Konvensjonens hovedmål er å sikre at personer med funksjonsnedsettelse får oppfylt sine menneskerettigheter. Norske myndigheter har vært forpliktet til å følge konvensjonen siden Norge ratifiserte den i 2013.

Spørsmål 4. Kjenner du til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)? [Obligatorisk]

- ☐ Godt kjent

- ☐ Noe kjent
- ☐ Lite kjent
- ☐ Ingen kjennskap

Spørsmål 5. I hvilken grad opplever du at ansatte og ledere fra følgende avdelinger i kommunen du representerer har kunnskap om FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)?

	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Kommuneledelsen						
Sektorovergripende avdeling/stab						
Oppvekst og utdanning						
Helse og omsorg						
Barnevern og sosiale tjenester						
Bolig						
Kultur, idrett og frivillighet						
Plan, areal, næring og samferdsel						

Spørsmål 6A. Er konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) et tema som har blitt diskutert i dialog/møter med følgende aktører i kommunen du representerer?

	Ja	Nei	Vet ikke
Politisk ledelse i kommunen			
Administrativ ledelse i kommunen			
Innbyggere i kommunen			
Råd for personer med funksjonsnedsettelse			
Ungdomsråd			
Eldreråd			
Andre kommuner			
Statsforvalter			

KS			
Likestillingssenter eller tilsvarende			

Spørsmål 6B. Har kommunen du representerer et eget råd for personer med funksjonsnedsettelser i tråd med kommuneloven § 5-12?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 6C. Du har oppgitt at kommunen du representerer har et eget råd for personer med funksjonsnedsettelser. Har rådet vært involvert i kommunen sitt arbeid med CRPD? [Hvis ja på spørsmål 6B]

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 6D. Du har oppgitt at kommunen du representerer har et eget råd for personer med funksjonsnedsettelser. Kan du beskrive hvordan dette rådet involveres i politiske beslutninger? [Hvis ja på spørsmål 6B]

Del 3 – Informasjon om, og opplæring i, CRPD

Spørsmål 7. Har du fått informasjon om FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)? Flere svar mulig.

- ☐ Ja, fra Bufdir
- ☐ Ja, fra Statsforvalter
- ☐ Ja, fra likestillingssenter eller tilsvarende
- ☐ Ja, gjennom utdanningen jeg har (inkludert eventuell etterutdanning)
- ☐ Ja, fra kolleger
- ☐ Nei [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: _____

Spørsmål 8. Har du fått opplæring i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)? Flere svar mulig.

- ☐ Ja, fra Bufdir
- ☐ Ja, fra Statsforvalter
- ☐ Ja, fra likestillingssenter eller tilsvarende
- ☐ Ja, gjennom utdanningen jeg har (inkludert eventuell etterutdanning)
- ☐ Ja, fra kolleger

- ☐ Nei [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: _____

Spørsmål 9. Har alle ledere og ansatte i kommunen du representerer kunnskap om konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)?
[Obligatorisk]

- ☐ Ja, alle ledere og ansatte i har kunnskap om CRPD
- ☐ Nei, det varierer mellom ledere og ansatte om de har kunnskap om CRPD
- ☐ Nei, det er liten/ingen kunnskap blant ledere og ansatte i kommunen om CRPD
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 10. Du har oppgitt at ledere og ansatte helt eller delvis har kunnskap om CRPD. Hvordan har ledere og ansatte blitt informert/opplært? Flere svar mulig. [Filtrert på «Ja, alle ledere og ansatte har kunnskap om CRPD» og «Nei, det varierer mellom ledere og ansatte om de har kunnskap om CRPD» i spørsmål 9]

- ☐ Ledere og ansatte har deltatt på kurs eller lignende om CRPD
- ☐ Kommunen har gitt informasjon gjennom nyhetsbrev/intranett eller lignende
- ☐ Nyansatte med relevant utdanning har kunnskap om CRPD
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 11. Planlegger kommunen du representerer å sette i gang (flere) aktiviteter for å øke kunnskapen om CRPD blant ledere og ansatte?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 12. Du har oppgitt at kommunen du representerer planlegger å sette i gang (flere) aktiviteter for å øke kunnskapen om CRPD blant ledere og ansatte. Hvilke aktiviteter planlegges? [Hvis «Ja» på spørsmål 11]

Spørsmål 13. Hva opplever du er barrierer for kunnskap og kompetanse om CRPD i kommunen du representerer? Flere svar mulig.

- ☐ Manglende bevissthet om CRPD
- ☐ Manglende motivasjon blant ledelsen
- ☐ Manglende motivasjon blant ansatte for øvrig
- ☐ Begrenset tid til å sette seg inn i CRPD blant ledelsen
- ☐ Begrenset tid til å sette seg inn i CRPD blant ansatte for øvrig
- ☐ Begrensede økonomiske midler til arbeid med CRPD
- ☐ Manglende kunnskap / usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang
- ☐ Manglende informasjon og rutiner for opplæring om CRPD og implementering av CRPD
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: _____

Del 4 – CRPD i planverk

Spørsmål 14. I kommunen du representerer, er konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) forankret i kommunalt planverk?
[Obligatorisk]

	Ja	Nei	Vet ikke
Planstrategi			
Kommuneplanens samfunnsdel			
Kommuneplanens arealdel			
Kommuneplanens handlingsdel / økonomiplan / årsbudsjett			
Folkehelseplanen			
Oppvekstplan, helse- og omsorgsplan eller tilsvarende			
Egen strategi/temaplan/ handlingsdel			

Spørsmål 15. Utdyp gjerne [Spørsmål 14 er obligatorisk så man skjønner kontekst]

Spørsmål 16. Kan du spesifisere hvilke tiltak kommunen eventuelt har igangsatt eller gjennomført for å bidra til inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne? [Spørsmål 14 er obligatorisk så man skjønner kontekst]

Del 5 – Oppfatning om situasjonen i kommunen

Spørsmål 17. I hvilken grad mener du at mennesker med nedsatt funksjonsevne (personer med nedsatt syn, nedsatt hørsel, psykososiale eller kognitive funksjonsnedsettelse, utviklingshemmede, rullestolbrukere, mm.) får delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet på lik linje med andre i kommunen du representerer?

- ☐ I svært stor grad
- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ I svært liten grad
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 18. Hva mener du er de viktigste årsakene til at ikke alle mennesker med nedsatt funksjonsevne får delta i samfunnet på lik linje som andre i kommunen du representerer?

Spørsmål 19. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke
Bygninger, veier og uteområder er tilstrekkelig tilrettelagt for innbyggere med funksjonsnedsettelse								
Informasjon og kommunikasjon som rettes mot innbyggerne er universelt utformet								
Tjenestetilbudet blir tilstrekkelig tilrettelagt for innbyggere med funksjonsnedsettelse								

Ledere og ansatte i kommunen har kunnskap og kompetanse som er nødvendig for å sikre inkluderende og likeverdig behandling for innbyggere med funksjonsnedsettelse.								
Kommunen jeg representerer arbeider godt med CRPD.								

Spørsmål 20. Utdyp gjerne [Kun hvis forrige er besvart utenom vet ikke på minst ett spørsmål]

Del 6 – Tiltak og tilrettelegging

Spørsmål 21. Har kommunen du representerer en kontaktperson for CRPD?

- ☐ Ja
☐ Nei
☐ Vet ikke

Spørsmål 22. Er kontaktpersonen for CRPD ansatt i en lederstilling? [Hvis ja på spørsmål 21]

- ☐ Ja
☐ Nei
☐ Vet ikke

Spørsmål 23. Hvilket tjenesteområde jobber kontaktpersonen for CRPD innenfor? [Hvis ja på spørsmål 21]

- ☐ Helse og omsorg
☐ Oppvekst
☐ Vet ikke
☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 24. Har kommunen du representerer ansatte med spesielt høy kompetanse om CRPD?

- ☐ Ja
☐ Nei

☐ Vet ikke

Spørsmål 25. Jobber kommunen med å øke bevissthet/kunnskap om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne blant innbyggere, de som mottar tjenestene og/eller deres pårørende?

☐ Ja

☐ Nei

☐ Vet ikke

Spørsmål 26. Har kommunen du representerer retningslinjer for ansettelse som ivaretar inkludering av alle uavhengig av funksjonsevne?

☐ Ja

☐ Nei

☐ Vet ikke

Spørsmål 27. Planlegger du som kommunedirektør å gjennomføre (ytterligere) tiltak i løpet av de neste årene for å sikre at kommunen blir godt tilrettelagt for alle innbyggere, uavhengig av funksjonsevne? Flere svar mulig.

☐ Gjøre flere bygninger, veier og uteområder i kommunen universelt utformet

☐ (Mer) universell utforming av informasjon og kommunikasjon som rettes mot innbyggerne

☐ Øke kompetansen om CRPD blant ansatte og ledere slik at de kan tilrettelegge tjenestetilbudet

☐ Øke kapasiteten blant ansatte og ledere slik at de kan tilrettelegge tjenestetilbudet i tråd med CRPD

☐ Jobbe for bedre forankring om CRPD i kommuneledelsen

☐ I større grad inkludere CRPD i kommunale planverk

☐ Involvere råd for personer med funksjonsnedsettelse eller andre representanter for personer med nedsatt funksjonsevne (i større grad)

☐ Øke bevissthet om CRPD blant innbyggere/de som mottar tjenestene

☐ Nei [Eksklusivt svaralternativ]

☐ Vet ikke / ikke kartlagt [Eksklusivt svaralternativ]

☐ Gjennom andre tiltak, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 28. I hvilken grad mener du at kommunen du representerer gjør en tilstrekkelig innsats for å ivareta rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne?

☐ I svært stor grad

☐ I stor grad

☐ I noen grad

☐ I verken stor eller liten grad

☐ I liten grad

☐ I ingen / svært liten grad

☐ Vet ikke

Avsluttende del

Spørsmål 29. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Er det noe mer du ønsker å legge til?

Tekstboks - Du er dessverre ikke i målgruppen for spørreundersøkelsen. [Hvis «Nei, jeg er verken kommunedirektør eller assisterende kommunedirektør» på Spørsmål 1]

Trykk på «Avslutt» for å avslutte spørreundersøkelsen [Lenke til menon.no]

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Vedlegg D. Boligundersøkelsen

E-post direkte til postmottak

Tittel på e-post: Spørreundersøkelse om botilbudet til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Vi ber om at denne undersøkelsen oversendes til og besvares av den som har en god oversikt over bosituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i deres kommune. Det kan være en person sentralt plassert i helse- og omsorgstjenestene eller eventuelt i kommunal eiendomsdrift. Hvem som best kan svare vil variere mellom kommunene.

På oppdrag for Bufdir kartlegger Menon Economics og Kjersti Skarstad (forsker ved Oslo Nye Høyskole) hvorvidt, og hvordan, norske kommuner arbeider for å iverksette og øke kompetansen om FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) blant sine ansatte. Oppdraget skal også gi kunnskap om hvorvidt, og hvordan, kommuner arbeider eller planlegger å arbeide for å gjennomføre rettighetene i konvensjonen.

Undersøkelsen er sendt til alle kommuner i Norge, og vi er avhengige av at **du som kan mest om bosituasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne** svarer på undersøkelsen. Det vil gi oss nødvendig kunnskap om implementering av CRPD i kommune-Norge.

Prosjektet foregår fram til 2026, og som en del av arbeidet vil vi også forske på resultatene. Alle svar blir konfidensielt behandlet i henhold til EUs personvernforordning (GDPR).

Trykk [her](#) for å starte undersøkelsen

Vi ber deg svare så fort du har anledning, og ikke senere enn 25. november 2025. Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt med situasjonen i din kommune. Vi ber da om at du svarer så godt du kan ved å velge det svaralternativet som ligger nærmest egen oppfatning.

Det vil ta ca. 15 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen eller har tekniske utfordringer, kan du kontakte Thea Lyse Sævik i Menon Economics på e-post: thea.lyse.saevik@menon.no.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen!

Vennlig hilsen

Thea Lyse Sævik,

Menon Economics

Del 1 – Innledende del

Informasjon om databehandling [Tekstboks]

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Siden dette er et prosjekt med sluttdato i 2026, i tillegg til at vi legger opp til å skrive forskningsartikler basert på arbeidet, vil Menon Economics oppbevare innmeldte svar uten personopplysninger frem til dette arbeidet er over. Informasjon om hvilken kommune svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med evalueringen, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

Spørsmål 1. Hva er din stilling? [Obligatorisk]

Spørsmål 2. Når ble du tilsatt i stillingen du nå har?

- ☐ 2025
- ☐ 2024
- ☐ 2023
- ☐ 2022 eller tidligere

Del 2 – Kjennskap til, og kompetanse om, CRPD

Tekstboks – Hva er CRPD?

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006 og trådte i kraft i 2008. Konvensjonens hovedmål er å sikre at personer med funksjonsnedsettelse får oppfylt sine menneskerettigheter. Norske myndigheter har vært forpliktet til å følge konvensjonen siden Norge ratifiserte den i 2013.

Spørsmål 3. Kjenner du til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)? [Obligatorisk] [Stå sammen med tekstboks]

- ☐ Godt kjent
- ☐ Noe kjent
- ☐ Lite kjent
- ☐ Ingen kjennskap

Spørsmål 4. Har du fått informasjon om FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)? Flere svar mulig.

- ☐ Ja, fra Bufdir
- ☐ Ja, fra Statsforvalter
- ☐ Ja, fra likestillingssenter eller tilsvarende
- ☐ Ja, gjennom utdanningen jeg har (inkludert eventuell etterutdanning)
- ☐ Ja, fra rådet for personer med funksjonsnedsettelser
- ☐ Ja, fra kolleger
- ☐ Nei [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: _____

Spørsmål 5. Har du fått opplæring i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)? Flere svar mulig.

- ☐ Ja, fra Bufdir
- ☐ Ja, fra Statsforvalter
- ☐ Ja, fra likestillingssenter eller tilsvarende
- ☐ Ja, gjennom utdanningen jeg har (inkludert eventuell etterutdanning)
- ☐ Ja, fra kolleger
- ☐ Nei [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: _____

Spørsmål 6A. Har kommunen du representerer vedtatt en boligsosial strategi/plan siste 5 år?

- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke
- ☐ Ja, vennligst spesifiser årstallet den ble vedtatt og nettle til plan her: ...

Spørsmål 6B. Du har svart at kommunen du representerer har vedtatt en boligsosial strategi/plan, er det utarbeidet tydelige strategier/planer for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i disse? [Har svart ja på forrige spørsmål]

- ☐ Ja

- ☐ Nei
☐ Vet ikke

Spørsmål 7A. I kommunen du representerer, er konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) forankret i kommunalt planverk?
[Obligatorisk]

- ☐ Ja
☐ Nei
☐ Vet ikke

Spørsmål 7B. Du har oppgitt at CRPD er forankret i kommunalt planverk. Kan du spesifisere hvilket? **[Har svart ja på forrige spørsmål]**

Spørsmål 7C. Hva opplever du er barrierer for kunnskap og kompetanse om CRPD i kommunen du representerer? Flere svar mulig.

- ☐ Manglende bevissthet om CRPD
☐ Manglende motivasjon blant ledelsen
☐ Manglende motivasjon blant ansatte for øvrig
☐ Begrenset tid til å sette seg inn i CRPD blant ledelsen
☐ Begrenset tid til å sette seg inn i CRPD blant ansatte for øvrig
☐ Begrensede økonomiske midler til arbeid med CRPD
☐ Manglende kunnskap / usikkerhet om hvilke tiltak som bør settes i gang
☐ Manglende informasjon og rutiner for opplæring om CRPD og implementering av CRPD
☐ Manglende forankring om CRPD i kommunalt planverk
☐ Manglende forankring om CRPD i kommuneledelsen
☐ Vet ikke **[eksklusivt svaralternativ]**
☐ Annet, vennligst spesifiser her: _____

Del 3 – Artikkel 19 – selvstendige liv og inkludering i samfunnet

Spørsmål 8. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig. [Deles opp slik at man slipper å skrolle på siden]

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke
Kommunene har systemer eller rutiner som sikrer at personer med nedsatt funksjonsevne får medvirke i valg av bolig.								
Personer med nedsatt funksjonsevne har reell								

mulighet til å velge mellom ulike boalternativer.								
Personer med nedsatt funksjonsevne har reell mulighet til å velge bosted i kommunen på linje med andre.								
Kommunen gir veiledning til personer med nedsatt funksjonsevne og deres familier om tilgjengelige bolig- og tjenestealternativer.								
Beboere i kommunale boliger opplever trygghet i eget hjem.								
Beboere i kommunale boliger flyttes ikke mot sin vilje.								

Spørsmål 9A. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig. [Deles opp slik at man slipper å skrolle på siden]

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 Helt enig	– Vet ikke
Kommunen har tilstrekkelig tilgang på egnede ordinære boliger som er universelt utformet eller kan tilrettelegges for individuelle behov.								
Det gis nødvendig personlig assistanse (inkl. BPA/hjemmebaserte tjenester) for å motvirke isolasjon og segregering.								
Kommunen sikrer at tildeling av bolig og tildeling av tjenester vurderes uavhengig av hverandre og basert på individuelle behov.								
Kommunens generelle tjenester (bibliotek, kultur, NAV, helsestasjon mv.) er tilgjengelige og tilpasset alle innbyggere, uavhengig av funksjonsevne.								

Kommunen involverer brukere og/eller råd for personer med funksjonsnedsettelse i planlegging og utvikling av bolig- og tjenestetilbud.								
--	--	--	--	--	--	--	--	--

Spørsmål 9B. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig. [Deles opp slik at man slipper å skrolle på siden]

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke
Kommunen benytter spredt lokalisering av kommunale botilbud fremfor samlokaliserte boenheter.								
Tilbudet til de som bor i kommunale botilbud muliggjør deltakelse i nabolag og lokalmiljø (transport, møteplasser, fritid).								
Informasjon om boligalternativer og tjenester er universelt utformet.								
Kommunen kartlegger jevnlig behov for tilrettelagte boliger og tjenester.								
Kommunen planlegger boligbehov for unge med nedsatt funksjonsevne som nærmer seg voksen alder.								

Spørsmål 10. Hvilke boformer tilbys personer med nedsatt funksjonsevne i kommunen? Flere svar mulig.

- ☐ Ordinære utleieboliger
- ☐ Startlån/tilskudd til kjøp av bolig
- ☐ Tilrettelagte gjennomgangsboliger
- ☐ Samlokaliserte boliger/bofelleskap
- ☐ Annet, vennligst oppgi her: ...
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 10B. Du oppga at personer med nedsatt funksjonsevne tilbys samlokaliserte boliger/bofelleskap. Hvor mange personer bor vanligvis i enhetene? [Hvis svart samlokaliserte boliger/bofelleskap på spørsmål 10]

- ☐ 1–5 beboere
- ☐ 6–10 beboere
- ☐ 11 eller flere beboere
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 10C. Hvilke typer tjenester tilbys vanligvis ved de samlokaliserte boligene/bofelleskapet? Flere svar mulig. [Hvis svart samlokaliserte boliger/bofelleskap på spørsmål 10]

- ☐ Bistand/hjemmetjenester (ordinære vedtakstjenester)
- ☐ Personlig assistanse (BPA eller tilsvarende)
- ☐ Felles dag- eller aktivitetstilbud på samme sted som boligen
- ☐ Arbeidstilbud på samme sted som boligen
- ☐ Felles kantine, fritidsrom eller lignende fellesfasiliteter
- ☐ Annet, vennligst oppgi her:
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 11. Hvem eier boligene som tilbys personer med nedsatt funksjonsevne i kommunen? Flere svar mulig.

- ☐ Kommunen
- ☐ Private aktører
- ☐ Beboer selv
- ☐ Annet, vennligst oppgi her: ...
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 12. Hva er gjennomsnittlig ventetid for personer med funksjonsnedsettelse som har behov for et kommunalt botilbud?

- ☐ Ingen ventetid, vi har ledige boliger
- ☐ Under 1 måned
- ☐ Fra 1 til 3 måneder
- ☐ Fra 3 måneder til et halvt år
- ☐ Fra et halvt år til ett år
- ☐ Over ett år
- ☐ Vet ikke

Del 4 – Artikkel 22 – Respekt for privatliv

Spørsmål 13. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke	Ikke relevant
I samlokaliserte boliger sikres privatliv (egen leilighet, beboer låser selv og styrer besøk).									

Beboeren bestemmer selv hvordan leiligheten skal innredes.									
Det legges vekt på at beboerens bolig skal fremstå som et privat hjem, uten synlig informasjon eller utstyr beregnet på ansatte.									
Tjenesteytere respekterer beboerens rett til selv å bestemme over hverdagsliv og aktiviteter i eget hjem.									
Rutiner for håndtering av person- og helseopplysninger for beboere i kommunale botilbud er tydelige og etterleves.									
Det foreligger opplæring i personvern for ansatte i boligene.									
Beboere kan selv velge hvem som gir dem praktisk bistand.									
Ved fellesarealer foreligger regler som sikrer ro, privatliv og selvbestemmelse.									

Del 5 – Artikkel 28 – Levestandard og sosial beskyttelse

Spørsmål 14. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke	Ikke relevant
Kommunen legger til rette for tilfredsstillende boligstandard (areal, inneklima, sikkerhet) for målgruppen.									
Boligene som tilbys personer med nedsatt funksjonsevne er like									

attraktive som andre boliger i kommunen.									
Bokostnadene for personer med nedsatt funksjonsevne er lavere enn for sammenlignbare boliger på det ordinære marked Kostnader til bolig, strøm og nødvendige hjelpemidler er håndterbare med tilgjengelige ytelser/ordninger.									
Det gis målrettet økonomisk rådgivning og gjeldsoppfølging ved behov.									
Universell utforming prioriteres i kommunale nybygg og ved rehabilitering.									

Del 6 – Artikkel 20 – Personlig mobilitet

Spørsmål 15. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke	Ikke relevant
Tilgang til hjelpemidler og mobilitetsteknologi (rullestol, heis, rampe, elektronikk) er god.									
Det gis opplæring i mobilitetsteknikker der det er relevant.									
Kollektivtransport, TT-ordning eller tilsvarende dekker behovene til personer med nedsatt funksjonsevne for arbeid, skole og fritid.									
Uteområder/nabolag rundt bolig er									

tilgjengelige (fortau, kryss, vinterdrift).									
Kommunen har rutiner for hurtig reparasjon/utskiftning av hjelpemidler.									

Del 7 – Artikkel 27 – Arbeid og sysselsetting

Spørsmål 16. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6	7 Helt enig	Vet ikke	Ikke relevant
Kommunen legger til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan delta i arbeid eller dagtilbud utenfor boligen, fremfor at slike tilbud er samlokalisert med boligen.									
Samarbeidet med NAV og arbeidsgivere om tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne fungerer godt.									
Informasjon om rettigheter (arbeidstaker, fagforening) tilbys i tilgjengelige formater.									
Kommunens tjenester støtter overgangen fra skole til arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne.									
Det finnes egnede arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne.									
Kommunen som arbeidsgiver går foran									

med inkluderende rekruttering.									
--------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Del 8 – Artikkel 30 – Kultur, fritid og idrett

Spørsmål 17. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke	Ikke relevant
Kulturarenaer (kino, bibliotek, museum) er fysisk og digitalt tilgjengelige for alle.									
Informasjon om arrangementer finnes i tilgjengelige formater.									
Kommunens tjenester (for eksempel ledsager- og støttekontaktordninger) legger til rette for deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter.									
Transport til og fra kultur/idrett er tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne.									
Kommunen støtter lokale organisasjoner som fremmer deltakelse.									

Avsluttende del

Spørsmål 18A. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for kommunen du representerer? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke
Ledere og ansatte i kommunen har kunnskap								

og kompetanse som er nødvendig for å sikre inkluderende og likeverdig behandling for innbyggere med funksjonsnedsettelse.								
Kommunen jeg representerer arbeider godt med CRPD.								
Kommunen jeg representerer gjør en tilstrekkelig innsats for å ivareta rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne								

Spørsmål 18B. Beskriv de største barrierene for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne bo selvstendig i kommunen du representerer?

Med å «bo selvstendig» menes å kunne bo i egen bolig, med nødvendig bistand og tilrettelegging, og med mulighet til å bestemme over eget hjem og hverdagsliv – på lik linje med andre innbyggere.

Spørsmål 19. Har du noen gode eksempler på praksis/tiltak/prosjekter dere anbefaler andre kommuner?

Spørsmål 20. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Er det noe mer du ønsker å legge til?

Trykk på «Avslutt» for å avslutte spørreundersøkelsen [[Lenke til menon.no](https://menon.no)]

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Vedlegg E. Skolelederundersøkelsen

E-post direkte til skoleledere

Tittel på e-post: Spørreundersøkelse til skoleledere om implementering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i grunnskolen

Denne e-posten er rettet mot skoleleder. Postmottak som mottar denne e-posten skal videresende denne til skoleleder på skolen.

På oppdrag for Bufdir kartlegger Menon Economics og Kjersti Skarstad (forsker ved Oslo Nye Høyskole) hvorvidt, og hvordan, norske kommuner arbeider for å iverksette og øke kompetansen om CRPD blant sine ansatte. Oppdraget skal også gi kunnskap om hvorvidt, og hvordan, kommuner arbeider eller planlegger å arbeide for å gjennomføre rettighetene i konvensjonen. I samråd med Bufdir og Udir har vi valgt ut grunnskole som et av tjenesteområdene vi ser nærmere på i kartleggingen.

Vi er avhengige av at du svarer på undersøkelsen for å kunne få nødvendig kunnskap om implementering av CRPD i den norske grunnskolen!

Undersøkelsen er sendt til alle skoleledere i Norge, og det er viktig at det er du som er skoleleder som svarer.

Prosjektet foregår fram til 2026 og som en del av arbeidet vil vi også forske på resultatene. Det gjennomføres også datainnsamling fra andre deler av kommunens virksomhet. Alle svar blir konfidensielt behandlet i henhold til EUs personvernforordning (GDPR).

Trykk her for å starte undersøkelsen

Vi ber deg svare så fort du har anledning, og ikke senere enn 24. mars 2025. Enkelte spørsmål og svaralternativer passer kanskje ikke helt med skolen du leder sin situasjon. Vi ber da om at du svarer så godt du kan ved å velge det svaralternativet som ligger nærmest egen oppfatning.

Det vil ta cirka 20 minutter å fylle ut spørreundersøkelsen.

Dersom du har spørsmål om undersøkelsen eller har tekniske utfordringer, kan du kontakte Mathie Rødal i Menon Economics på e-post: mathie.rodal@menon.no.

Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen!

Vennlig hilsen

Simen Pedersen

Prosjektleder, Menon Economics

Del 1 – Innledende del [Vises ikke]

Informasjon om databehandling [Tekstboks]

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Siden dette er et prosjekt med sluttdato i 2026, i tillegg til at vi legger opp til å skrive forskningsartikler basert på arbeidet, vil Menon Economics oppbevare innmeldte svar uten

personopplysninger frem til dette arbeidet er over, for deretter å slette disse. Informasjon om hvilken kommune svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med evalueringen, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

Spørsmål 1. Kan du bekrefte at du innehar stillingen som skoleleder? [Obligatorisk, viktig for å sikre at vi har kontroll på hvem som svarer]

- ☐ Ja
- ☐ Nei, assisterende skoleleder
- ☐ Nei, jeg er verken skoleleder eller assisterende skoleleder [hopp til siste spørsmål]

Spørsmål 2. Når ble du tilsatt som skoleleder? [Frivillig, for å ha mulighet til å kontrollere for at noen er nyansatte og ikke har full oversikt]

- ☐ 2025
- ☐ 2024
- ☐ 2023
- ☐ 2022 eller tidligere

Tekstboks - Tilfeldig trekning [på samme side som de to neste]

Senere i undersøkelsen gjennomfører vi en trekning av hvilke spørsmål du skal svare på. Formålet med trekningen er at det skal være tilfeldig hvem som får hvilke spørsmål. Som trekningsmekanismer bruker vi måneden du er født og siste siffer i telefonnummeret ditt.

Spørsmål 3. Hvilken måned er du født? [Obligatorisk].

- ☐ Januar
- ☐ Februar

- ☐ Mars
- ☐ April
- ☐ Mai
- ☐ Juni
- ☐ Juli
- ☐ August
- ☐ September
- ☐ Oktober
- ☐ November
- ☐ Desember

Spørsmål 4. Hva er det siste nummeret i telefonnummeret ditt? [Obligatorisk]

- ☐ 0
- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5
- ☐ 6
- ☐ 7
- ☐ 8
- ☐ 9

Del 2 – Kjennskap til CRPD [Vises ikke]

Tekstboks - Hva er CRPD? [teksten vises for halvparten, de med siste telefonnummer lik 5-9]

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006 og trådte i kraft i 2008. Konvensjonens hovedmål er å sikre at personer med funksjonsnedsettelse får oppfylt sine menneskerettigheter. Norske myndigheter har vært forpliktet til å følge konvensjonen siden Norge ratifiserte den i 2013.

Spørsmål 5. Kjenner du til FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne? [Obligatorisk]

- ☐ Godt kjent
- ☐ Noe kjent
- ☐ Lite kjent
- ☐ Ingen kjennskap [Hopp til spørsmål 8]

Spørsmål 6 Har du fått informasjon om CRPD? [Frivillig, flere svar mulig]

- ☐ Ja, fra skoleeier
- ☐ Ja, fra Udir
- ☐ Ja, fra Bufdir
- ☐ Ja, fra Statsforvalter
- ☐ Ja, fra Statped
- ☐ Ja, gjennom utdanningen jeg har (inkludert eventuell etterutdanning)
- ☐ Ja, fra kolleger
- ☐ Nei [eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [Burde ideelt sett stått til slutt, men det er kun siste svaralternativ som kan være åpent]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 7. Har du fått opplæring i CRPD? [Frivillig, flere svar mulig]

☐ Ja, fra skoleeier

☐ Ja, fra Udir

☐ Ja, fra Bufdir

☐ Ja, fra Statsforvalter

☐ Ja, fra Statped

☐ Ja, gjennom utdanningen jeg har (inkludert eventuell etterutdanning)

☐ Ja, fra kolleger

☐ Nei [eksklusivt svaralternativ]

☐ Vet ikke [Burde ideelt sett stått til slutt, men det er kun siste svaralternativ som kan være åpent]

☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Tekstboks – Bufdirs oversettelse av CRPD - Artikkel 24 [På samme side som neste, teksten vises for halvparten, de med siste telefonnummer lik 0-4]

CRPD artikkel 24 forklarer hvordan lik rett til utdanning skal sikres og fremmes for personer med funksjonsnedsettelse. Retten til utdanning for personer med funksjonsnedsettelse skal gjennomføres ved at myndighetene sikrer:

1. en inkluderende skole for alle
2. at skolen og undervisningen, om nødvendig, blir tilrettelagt for elever med funksjonsnedsettelse, og at elever med funksjonsnedsettelse mottar nødvendig støtte innenfor det ordinære utdanningssystemet
3. opplæring i ulike ferdigheter og kommunikasjonsformer som bidrar til inkludering i utdanning og samfunnet
4. at alle ansatte i skolen har kunnskap og kompetanse som er nødvendig for å sikre inkluderende og likeverdig undervisning for elever med funksjonsnedsettelse
5. tilgang til høyere utdanning og livslang læring

Spørsmål 8. Visste du at du er forpliktet til å iverksette innholdet i konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) sin artikkel 24 om utdanning? [Frivillig]

☐ Ja

☐ Nei

Tekstboks – Universell utforming

Universell utforming innebærer at bygninger og uteområder fungerer godt for alle. Noen barn, unge, eller voksne kan bli utestengt når en skole ikke er universelt utformet. Manglende skilting og tilgang via hovedinnganger er eksempler på at skolen ikke har gode løsninger for et mangfold av mennesker.

Spørsmål 9. Er bygninger, uteområder og læremidler på skolen du leder universelt utformet, dvs. er de tilrettelagt slik at alle (inkludert personer med nedsatt syn, personer med nedsatt hørsel, utviklingshemmede, rullestolbrukere, personer med psykososiale eller kognitive funksjonsnedsettelse mm.) kan... [Frivillig]

	Ja	Nei	Vet ikke / ikke kartlagt
...komme <i>til</i> skolen (kollektivtransport, p-plass, adkomstvei, utvendig skilting)?			
...komme <i>inn</i> i skolen (inngangsdør(ene))?			
... <i>bruke</i> skolen inne (klasserom, spesialrom (kunst- og håndverksrom, gymsal, svømmehall, musikkrom osv.), kontorer, toaletter og ganger mv.)?			

Spørsmål 10. Er bygninger, uteområder og læremidler på skolen du leder universelt utformet, dvs. er de tilrettelagt slik at alle (inkludert personer med nedsatt syn, personer med nedsatt hørsel, utviklingshemmede, rullestolbrukere, personer med psykososiale eller kognitive funksjonsnedsettelse mm.) kan... [Frivillig]

	Ja	Nei	Vet ikke / ikke kartlagt
... <i>bruke</i> skolen ute (skolegård, lekeapparatområde, ballbaner, opparbeidede uteområder, sosiale soner med bord og benker, utvendig amfi mv.)?			
...delta i den ordinære i opplæringen?			

...bruke digitale læremidler og digitalt undervisningsmateriell?			
...bruke analoge læremidler og analogt undervisningsmateriell?			

Spørsmål 11. Hvor motivert er du for å ivareta rettigheten til utdanning for elever med nedsatt funksjonsevne på din skole? [Frivillig]

- ☐ Veldig
- ☐ Noe
- ☐ Lite

Spørsmål 12. Planlegger du som leder å gjennomføre tiltak i løpet av de neste årene for å sikre at skolen blir godt tilrettelagt for alle elever, uavhengig av funksjonsevne? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Skolen jeg leder er godt tilrettelagt for alle elever
- ☐ Ved å gjøre skolebygningen og uteområdet ved skolen jeg leder (mer) universelt utformet
- ☐ Ved å gjøre læremidlene (mer) universelt utformet
- ☐ Ved å øke kompetansen blant lærere og ledere slik at de kan tilrettelegge undervisningen
- ☐ Ved å øke kapasiteten blant lærere slik at de kan tilrettelegge undervisningen
- ☐ Ikke planlagt spesifikke tiltak [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Skolen jeg leder har ikke handlingsrom til å gjennomføre tiltakene beskrevet over [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke/ikke kartlagt [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Gjennom andre tiltak, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 13. Går det elever med funksjonsnedsettelse på skolen du leder? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Ja, elever med nedsatt syn
- ☐ Ja, elever med nedsatt hørsel
- ☐ Ja, utviklingshemmede
- ☐ Ja, rullestolbrukere
- ☐ Ja, elever med psykososiale eller kognitive funksjonsnedsettelse
- ☐ Nei, ingen elever med funksjonsnedsettelse [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke / ikke kartlagt [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Ja, annen funksjonsnedsettelse:

Spørsmål 14. Tenk på alle barn med og uten funksjonsnedsettelse i skolekretsen til skolen du leder. Er det slik at skolen din tar imot og ivaretar alle elever som ønsker å gå der uavhengig av funksjonsevne? [Obligatorisk]

- ☐ Ja, på skolen jeg leder går alle barn i skolekretsen uavhengig av om de har funksjonsnedsettelse [Hopp til spørsmål 16]
- ☐ Nei, noen av elevene med funksjonsnedsettelse i skolekretsen mottar undervisning på andre skoler
- ☐ Nei, flertallet av elevene med funksjonsnedsettelse i skolekretsen til skolen jeg leder mottar undervisning på andre skoler
- ☐ Vet ikke [Hopp til spørsmål 16]

Spørsmål 15. Hva er årsaken til at elever som ønsker å gå på deres skole går på andre skoler? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Eleven(e) har behov for å gå på en skole der skolebygningen og/eller uteområdet er (mer) universelt utformet
- ☐ Eleven(e) har behov for å gå på en skole med mer kompetanse om bruk av læremidler
- ☐ Eleven har behov for å gå på spesialskole/skole med spesialavdeling
- ☐ Elevens valg av skole har ikke noe med deres funksjonsevne å gjøre [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 16. Mottar alle elever med funksjonsnedsettelse på skolen du leder nødvendig støtte til å ta del i og få utbytte av den ordinære opplæringen, sett opp mot elevens behov?
[Obligatorisk]

☐ Ja [Hopp til spørsmål 18]

☐ Nei

☐ Vet ikke [Hopp til spørsmål 18]

☐ Delvis, vennligst spesifiser hvilken støtte elever med funksjonsnedsettelse ikke får som de trenger for å ta del i den ordinære opplæringen:

Spørsmål 17. Du har oppgitt at ikke alle elever mottar nødvendig støtte til å ta del i og ha utbytte av den ordinære undervisningen. Hva er årsaken til det? Flere svar mulig.
[Frivillig]

☐ Skolebygningen og uteområdet ved skolen er ikke (tilstrekkelig) universelt utformet

☐ Ikke tilstrekkelig kompetanse i bruk av læremidler

☐ Digitale læremidler på skolen er ikke (tilstrekkelig) universelt utformet

☐ Skolen har ikke tilstrekkelig med lærerressurser til å tilrettelegge undervisningen

☐ Lærerne har ikke kompetanse til å tilrettelegge undervisningen

☐ Eleven(e) mottar individuell tilrettelegging (har vedtak)

☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

☐ Andre forklaringer, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 18. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for skolen du leder? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.
[Frivillig, hvis man er i følgende grupper basert på fødselsmåned fra spørsmål 3: Kristian (januar, april, desember), Gruppe Mohammad (mars, juni, november)]

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke
Skolen jeg leder er en inkluderende skole for alle barn og ungdom i skolekretsen – uavhengig av funksjonsevne.								
Skolebygningen(e) og uteområdet til skolen jeg leder er tilstrekkelig tilrettelagt for elever med funksjonsnedsettelse.								
Opplæringen på skolen jeg leder blir tilstrekkelig tilrettelagt for elever med funksjonsnedsettelse.								
Alle ledere og ansatte i lærerstillinger på skolen jeg leder har kunnskap og kompetanse som er nødvendig for å sikre inkluderende og likeverdig opplæring for elever med funksjonsnedsettelse.								

Spørsmål 19. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander for skolen du leder? Oppgi svar på en skala fra 1 til 7, der 1 tilsier helt uenig og 7 tilsier helt enig.

[Frivillig, hvis man er i følgende grupper basert på fødselsmåned fra spørsmål 3: Ida (mai, september, oktober) og Aisha (februar, juli, august)]

	1 – Helt uenig	2	3	4	5	6	7 – Helt enig	Vet ikke
Skolen jeg leder er <i>ikke</i> en inkluderende skole for alle barn og ungdom i skolekretsen – uavhengig av funksjonsevne.								
Skolebygningen(e) og uteområdet til skolen jeg leder er <i>ikke</i> tilrettelagt tilstrekkelig for elever med funksjonsnedsettelse.								
Opplæringen på skolen jeg leder blir <i>ikke</i> tilrettelagt tilstrekkelig for elever med funksjonsnedsettelse.								
Alle ledere og ansatte i lærerstillinger på skolen jeg								

leder, har <u>ikke</u> kunnskap og kompetanse som er nødvendig for å sikre inkluderende og likeverdig opplæring for elever med funksjonsnedsettelse.								
--	--	--	--	--	--	--	--	--

Spørsmål 20. Kan du anslå hvor stor andel av elevene med nedsatt funksjonsevne på skolen du leder som.. [Frivillig]

	0-20 prosent	21-40 prosent	41-60 prosent	61-80 prosent	81-100 prosent	Vet ikke
.. mottar individuell tilrettelegging (har vedtak)						
.. går i ordinære klasser						
.. går i ordinære klasser, men blir tatt ut av det ordinære klasserommet						
.. går i en fast organisert avdeling for individuelt tilrettelagt opplæring						
.. er med i elevgrupper med individuelt tilrettelagt opplæring						

Del 3 – Forebyggende innsats og opplæring [Vises ikke]

Spørsmål 21. Har kommuneledelsen på oppvekstområdet kunnskap om konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)? [Frivillig]

☐ Ja, alle sammen

- ☐ Delvis
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 22. Har du kjennskap til om det har blitt utarbeidet tydelige strategier/handlingsplaner for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne på skolen du leder? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Ja, av skoleeier/- ledelsen
- ☐ Ja, av kommuneledelse
- ☐ Nei [Eksklusivt svaralternativ]
- ☐ Vet ikke [Eksklusivt svaralternativ]

Spørsmål 23. Du oppga at skoleeier/-ledelsen har utarbeidet tydelige strategier/handlingsplaner for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Kan du spesifisere i tekstboksen under om hvilke tiltak skoleeier/skoleledelsen har igangsatt eller gjennomført i den forbindelse? [Frivillig] [Hvis Ja, av skoleeier/-ledelsen på spørsmål 22]

Spørsmål 24. Du oppga at kommunen har utarbeidet tydelige strategier/handlingsplaner for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Kan du spesifisere i tekstboksen under hvordan skolen har tatt dette i bruk? [Frivillig] [Hvis Ja, av kommunen på spørsmål 22]

Spørsmål 25. Har alle ledere og ansatte i lærerstillinger på skolen du leder kunnskap om konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)? [Obligatorisk]

- ☐ Ja, alle ledere og ansatte i lærerstillinger har kunnskap om CRPD og hva det betyr for tilrettelegging på skolen du leder
- ☐ Nei, det varierer mellom ledere og ansatte i lærerstillinger om de har kunnskap om CRPD og hva det betyr for tilrettelegging på skolen du leder

☐ Nei, det er liten/ingen kunnskap blant ledere og ansatte i lærerstillinger om CRPD

☐ Vet ikke

Spørsmål 26. Du har oppgitt at ledere og ansatte i lærerstillinger helt eller delvis har kunnskap om CRPD. Hvordan har ledere og lærere blitt informert/opplært? Flere svar mulig. [Frivillig] [Obligatorisk, filtrert på «Ja, alle ledere og ansatte i lærerstillinger har kunnskap om CRPD og hva det betyr for tilrettelegging på skolen du leder» og «Nei, det varierer mellom ledere og ansatte i lærerstillinger om de har kunnskap om CRPD og hva det betyr for tilrettelegging på skolen du leder» i spørsmål 25]

☐ Skoleeier har gjennomført kurs om CRPD som ledelse og lærere har deltatt på

☐ Kompetansespredning blant ledere og ansatte i lærerstillinger på skolen jeg leder (for eksempel gjennom fagdager og interne kurs)

☐ Skolen har sendt ansatte i lærerstillinger og/ledere på kurs eller etterutdanning

☐ Nyansatte i lærerstillinger med kvalifisert lærerutdanning har kunnskapen

☐ Annet, vennligst spesifiser her:

--

Del 4 – CRPDs innvirkning på tilrettelegging [Vises ikke]

Spørsmål 27. Du har oppgitt at ledere og lærere helt eller delvis har kunnskap om CRPD. Har kunnskapen om CRPD blant ledere og ansatte hatt innvirkning på den fysiske tilretteleggingen på skolen du leder? [Obligatorisk, filtrert på «Ja, alle ledere og ansatte i lærerstillinger har kunnskap om CRPD og hva det betyr for tilrettelegging på skolen du leder» og «Nei, det varierer mellom ledere og ansatte i lærerstillinger om de har kunnskap om CRPD og hva det betyr for tilrettelegging på skolen du leder» i spørsmål 25]

☐ Nei, den fysiske tilretteleggingen er god nok som den er

☐ Nei, vi har ikke endret på den fysiske tilretteleggingen fordi vi ikke har elever som har behov for tilrettelegging

☐ Nei, det er behov for fysisk tilrettelegging, men det er barrierer for å få det til

☐ Ja, vennligst spesifiser hvilken fysisk tilrettelegging på skolen som er utløst av at ledere og ansatte har kunnskap om CRPD:

Spørsmål 28. Du har oppgitt at det er barrierer for nødvendig fysisk tilrettelegging for å implementere CRPD. Hva består de barrierene av? [Frivillig, hvis svart «det er behov for fysisk tilrettelegging men det er barrierer for å få det til » på spørsmål 27]

- ☐ Kommuneledelsen forstår ikke hva som må gjøres og det bevilges for lite midler til formålet
- ☐ Kommuneledelsen forstår hva som må gjøres, men har ikke økonomisk handlingsrom til å bevilge midler til formålet
- ☐ Skolen jeg leder har handlingsrom, men må prioritere andre oppgaver
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 29. Du har oppgitt at ledere og lærere helt eller delvis har kunnskap om CRPD. Har kunnskapen om CRPD blant ledere og ansatte hatt innvirkning på den pedagogiske tilretteleggingen på skolen du leder? [Obligatorisk, filtrert på «Ja, alle ledere og ansatte i lærerstillinger har kunnskap om CRPD og hva det betyr for tilrettelegging på skolen du leder» og «Nei, det varierer mellom ledere og ansatte i lærerstillinger om de har kunnskap om CRPD og hva det betyr for tilrettelegging på skolen du leder» i spørsmål 27]

- ☐ Nei, pedagogiske tilretteleggingen er god nok som den er
- ☐ Nei, det har ikke endret hvordan vi tilrettelegger undervisningen fordi vi ikke har elever som har behov for tilrettelegging
- ☐ Nei, det har ikke endret hvordan vi tilrettelegger undervisningen selv om behovet for å endre undervisningen er der
- ☐ Ja, vennligst spesifiser hvilken pedagogisk tilrettelegging som er gjennomført på skolen som er utløst av at ledere og ansatte har kunnskap om CRPD:

Spørsmål 30. Du har oppgitt at ledere og lærere helt eller delvis har kunnskap om CRPD og at man ikke har tilrettelagt undervisningen selv om behovet er der. Hva er årsaken til det? Flere svar mulig. [Frivillig, hvis svart «Nei, det har ikke endret hvordan vi tilrettelegger undervisningen selv om behovet for å endre undervisningen er der» på spørsmål 29]

- ☐ Lærerkapasiteten er for lav til å tilrettelegge undervisningen
- ☐ Lærerne på skolen har ikke kompetanse til å tilrettelegge undervisningen
- ☐ Skolen har ikke handlingsrom til å kjøpe inn nødvendig undervisningsutstyr for å tilrettelegge undervisningen
- ☐ Skolen har ikke handlingsrom til å kjøpe inn tilpassede læremidler for å tilrettelegge undervisningen
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Del 5 – Eksperimentell del [Vises ikke]

Tekstboks – Elevbeskrivelse [På samme side som neste]

For respondenter med siste nummer mellom 5-9 i sitt telefonnummer:

[Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] startet på din skole denne høsten. [Han/hun] er noe sjenert og forsiktig, men gledet seg til skolestart. [Han/hun] er sosial og aktiv. [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] [sitter i rullestol/har diagnosen utviklingshemming/har nedsatt syn/har nedsatt hørsel /har vansker med å forstå og tilegne seg kunnskap og trenger assistanse for å fungere i hverdagen]. [Hun/han] er glad i bøker, men liker ikke ballaktiviteter.

For respondenter med siste siffer mellom 0-4 i sitt telefonnummer faller nest siste setning om funksjonsevne helt bort:

[Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] startet på din skole denne høsten. [Han/hun] er noe sjenert og forsiktig, men gledet seg til skolestart. [Han/hun] er sosial og aktiv. [Hun/han] er glad i bøker, men liker ikke ballaktiviteter.

[Spørsmålene vises samlet, slik at man har beskrivelsen på samme side]

Spørsmål 31. Ta utgangspunkt i situasjonen beskrevet over. Hvor trygg er du på at din skole vil sørge for at [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] deltar og inkluderes fullt ut i den ordinære undervisningen? Oppgi et svar mellom 1 til 9, hvor 1= i svært liten grad og 9= i svært stor grad. [Obligatorisk]

1 – I svært liten grad	2	3	4	5	6	7	8	9 – I svært stor grad	Vet ikke
---------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	--------------------------------	----------

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Spørsmål 32. Ta utgangspunkt i situasjonen beskrevet over. Hvor trygg er du på at din skole vil sørge for at [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] har en naturlig plass i elevfellesskapet, har det trygt og godt, og ikke blir utsatt for krenkelser, mobbing og utenforskap? Oppgi et svar mellom 1 til 9, hvor 1= i svært liten grad og 9= i svært stor grad. [Obligatorisk]

1 – I svært liten grad	2	3	4	5	6	7	8	9 – I svært stor grad	Vet ikke

Spørsmål 33. Ta utgangspunkt i situasjonen beskrevet over. Hvor trygg er du på at din skole vil gi [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] kunnskap og forutsetninger for å bli en aktiv samfunnsborger? Oppgi et svar mellom 1 til 9, hvor 1= i svært liten grad og 9= i svært stor grad. [Obligatorisk]

1 – I svært liten grad	2	3	4	5	6	7	8	9 – I svært stor grad	Vet ikke

Spørsmål 34. Ta utgangspunkt i situasjonen beskrevet over. Hvor trygg er du på at din skole vil gi [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] de beste muligheter for å utvikle sine evner og ferdigheter? Oppgi et svar mellom 1 til 9, hvor 1= i svært liten grad og 9= i svært stor grad. [Obligatorisk]

1 – I svært liten grad	2	3	4	5	6	7	8	9 – I svært stor grad	Vet ikke

Spørsmål 35. Ta utgangspunkt i situasjonen beskrevet over. Hvor trygg er du på at din skole vil forberede [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] godt for arbeidslivet? Oppgi et svar mellom 1 til 9, hvor 1= i svært liten grad og 9= i svært stor grad. [Obligatorisk]

1 – I svært liten grad	2	3	4	5	6	7	8	9 – I svært stor grad	Vet ikke

Spørsmål 36. Ta utgangspunkt i situasjonen beskrevet over. Hvor trygg er du på at din skole vil gi [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] et godt grunnlag for høyere utdanning? Oppgi et svar mellom 1 til 9, hvor 1= i svært liten grad og 9= i svært stor grad. [Obligatorisk]

1 – I svært liten grad	2	3	4	5	6	7	8	9 – I svært stor grad	Vet ikke

[Dette spørsmålet vises alene fordi det har oppfølgingsspørsmål]

Spørsmål 37. Ta utgangspunkt i situasjonen beskrevet tidligere. I hvilken grad ville skolen du leder gitt et godt skoletilbud til [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha]? Oppgi et svar mellom 1 til 9, hvor 1= i svært liten grad og 9= i svært stor grad. [Obligatorisk]

1 – I svært liten grad	2	3	4	5	6	7	8	9 – I svært stor grad	Vet ikke

Spørsmål 38. Hva er årsaken til at du mener at din skole vil gi [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] et godt tilbud? [Frivillig] [Hvis 5-9 på spørsmål 37.]

Spørsmål 39. Hva er årsaken til at du mener at din skole ikke vil gi [Kristian/Mohammad/Ida/Aisha] et godt tilbud? [Frivillig] [Hvis 1-4 på spørsmål 37.]

Spørsmål 40. Hva tror du skal til for å gi denne eleven et bedre tilbud? [Frivillig] [Hvis 1-8 på spørsmål 37.]

Del 6 – Avslutning [Vises ikke]

Spørsmål 41. I hvilket år ble skolen du leder først tatt i bruk? [Frivillig]

Formatert tall mellom 1800 og 2025.

Spørsmål 42. I hvilket år ble skolen du leder sist rehabilitert? [Frivillig]

Formatert tall mellom 1800 og 2025.

Spørsmål 43. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Har du annen informasjon du ønsker å legge til? [Frivillig]

[Hvis «Nei, jeg er verken skoleleder eller assisterende skoleleder» på Spørsmål 1 om du kan bekrefte at du innehar stillingen som skoleleder] [Tekstboks]. Du er dessverre ikke i målgruppen for spørreundersøkelsen.

Du har oppgitt at du verken er skoleleder eller assisterende skoleleder.

Trykk på «Avslutt» for å avslutte spørreundersøkelsen

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!

Vedlegg F. Oversikt over roller til ledere og ansatte vi har intervjuet

Tabell E-9.5 Ledere og ansatte vi har intervjuet (ni statsforvaltere)

Rolle
Leder med ansvar for CRPD-arbeidet (oppvekst og velferd)
Kontaktperson for CRPD med tverrfaglig ansvar i embetet
Prosjektleder for implementering av CRPD (samfunnsavdeling)
Koordinator for CRPD-arbeidet (helse og omsorg)
Koordinator for CRPD-arbeidet (oppvekst)
Stabsmedarbeider med ansvar for bærekraft og tilknyttet CRPD-arbeid
Seniorrådgiver i sosial- og barnevernavdeling
Leder av arbeidsgruppe for CRPD
Prosjektleder for implementering av CRPD (helse og omsorg)

Tabell E-9.6 Ledere og ansatte vi har intervjuet (fem kommuner)

Rolle
Kommunalsjef for helse og mestring
Rådgiver universell utforming
Rådgiver helse og velferd
Leder barnehage
Leder forebygging og mestring

Leder bolig- og miljøarbeid
Leder grunnskole
Leder miljøtjenesten
Leder plan og mobilitet
Rådgiver miljøtjenesten



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no