

# **Handicap og beskæftigelse:**

## **Viden, udfordringer og løsninger**

**Finn Amby**

**Juni 2015**

## **Forord**

Dette notat er udarbejdet af undertegnede efter aftale med Dansk Handicapforbund som led i en foranalyse om bevægelseshandicap og beskæftigelse. Formålet er at give et overblik over den aktuelle viden om handicap og beskæftigelse med særligt fokus på bevægelses-handicap for derigennem at nå frem til nogle anbefalinger om nye initiativer på området.

Et væsentligt grundlag for notatet er min Ph.D.-afhandling ”Målgruppen der forsvandt” fra 2014, som nu foreligger i bogform fra forlaget Frydenlund, og den litteratur som blev anvendt i den sammenhæng. Derudover er der foretaget en aktuel screening af litteratur inden for feltet med hovedvægt på forholdene i Danmark, Norge, Sverige og EU. Der er altså ikke foretaget selvstændige undersøgelser i forbindelse med udarbejdelsen af notatet.

Min baggrund for at skrive notatet er 5 års konsulenterfaring i Ankerhusgruppen A/S med analyse- og udviklingsprojekter om handicap og beskæftigelse, gennemførelse af Ph.D.-forløbet om samme emne og et efterfølgende forskningsprojekt ved Aalborg Universitet om forsørgelse, uddannelse og beskæftigelse for blinde og stærkt svagsynede. Lige nu er jeg selvstændig konsulent og desuden ansat som adjunkt ved socialrådgiveruddannelsen på VIA University College.

Jeg har forsøgt at give et overblik over de centrale temaer på tværs af den eksisterende litteratur, og af hensyn til læsevenligheden er de præcise referencer i den løbende tekst søgt begrænset til de mest centrale. Der er således ikke tale om en egentlig videnskabelig publikation men om et oversigts-notat, der gerne skal kunne læses af alle med interesse for emnet. Jeg håber, det er lykkedes.

Finn Amby

Maj 2015

## INDHOLD

<b>Forord</b>	<b>2</b>
<b>1. Indledning</b>	<b>3</b>
<b>2. Beskæftigelse i individ- og samfundsperspektiv</b>	<b>5</b>
<b>3. Kort om begrebet handicap</b>	<b>7</b>
<b>4. Personer med handicap – udbudssiden</b>	<b>10</b>
4.1. <i>Handicap og bevægelseshandicap</i>	10
4.2. <i>Beskæftigelsesstatus</i>	11
4.3. <i>Arbejdsudbud og arbejdsevne</i>	13
4.4. <i>Veje til beskæftigelse</i>	15
<b>5. Virksomhederne – efterspørgselssiden</b>	<b>17</b>
5.1. <i>Medarbejdere med handicap</i>	17
5.2. <i>Fysiske barrierer i virksomhederne</i>	18
5.3. <i>Holdningsmæssige barrierer i virksomhederne</i>	19
5.4. <i>Virksomhedernes sociale ansvar</i>	20
<b>6. Politisk regulering og offentlig støtte</b>	<b>23</b>
6.1. <i>Handicappolitiske grundprincipper</i>	23
6.2. <i>Handicap og beskæftigelsespolitik</i>	24
6.3. <i>Fra politik til indsats</i>	26
6.4. <i>Reformer og aktuelle udviklingstendenser</i>	28
<b>7. Konklusioner og anbefalinger</b>	<b>32</b>
7.1. <i>Konklusioner</i>	32
7.2. <i>Anbefalinger</i>	35
<b>Referencer</b>	<b>37</b>

## 1. Indledning

Foranalysen om handicap og beskæftigelse blev igangsat med udgangspunkt i Dansk Handicapforbunds medlemserfaringer og med afsæt i en viden om, at der generelt er en lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap i Danmark. Dette er blevet illustreret gennem en række undersøgelser fra SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, siden 2002. Den seneste undersøgelse viser, at beskæftigelsesgraden for mennesker med et selvrapporteret handicap (eller længerevarende helbredsproblem) er faldet lidt fra 2012 til 2014, og at forskellen i beskæftigelsesgraden mellem personer med og uden handicap fortsat er lige så stor, som den har været siden 2002, nemlig omkring 30 procentpoint (Høgelund & Larsen 2015). Selv om undersøgelsesmetoden og den anvendte definition af handicap kan diskuteres, er der ingen tvivl om, at disse resultater kan tages som udtryk for, at den lave beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap er alvorligt samfundsmæssigt problem, som den hidtidige indsats helt åbenlyst ikke har været i stand til at løse. Undersøgelserne fra SFI viser også, at en stigende andel af de beskæftigede med handicap er ansat i job med løntilskud, primært fleksjob. Det gjaldt for 26 % i 2014 mod 9 % i 2002.

I disse år foregår der en intens debat om velfærdsstatens udvikling og om den voksende betydning af konkurrence på alle niveauer fra individ over virksomheder til nationalstater, og der er mange forskellige holdninger til denne udvikling. Men uanset hvad man mener, kan der ikke være tvivl om, at tilknytning til arbejdsmarkedet for så mange som overhovedet muligt kun får større betydning fremover. Det gælder også for personer med handicap, fordi arbejde kan blive den eneste vej til ligestilling. Den offentlige debat og den politiske retorik bevirker, at der i stadig stigende grad lægges vægt på selvforsørgelse som ideal og som krav til det enkelte individ. Handicap anses ikke i sig selv for at være et gyldigt argument for, at selvforsørgelseskravet ikke skal gælde. Til gengæld påpeger mange, at vi i disse år ser tendenser til, at den ikke produktive del af befolkningen ekskluderes fra fællesskabet (se f.eks. Kirkebæk m.fl. 2014). Det er derfor vigtigere end nogensinde, at der findes nye veje til at forbedre beskæftigelsesituationen for mennesker med handicap.

Forholdene på arbejdsmarkedet beskrives ofte med anvendelse af termer, som stammer fra den økonomiske videnskabs beskrivelse af et simpelt varemarked. Denne analogi holder imidlertid

absolut ikke fuldt ud i virkelighedens verden (Larsen & Pedersen 2009). Det skyldes bl.a., at hverken arbejdskraft eller virksomheder er standard-produkter, og at der for ingen af parterne er tale om fuldstændig information. Disse forhold gør sig i endnu højere grad gældende, når vi taler handicap. En jobsøger med funktionsnedsættelser kan f.eks. ikke vide, hvordan det ser ud med tilgængeligheden på en virksomhed, der har opslået et interessant job, og hvordan virksomhedens holdning er til handicap. Omvendt kan det være svært for en virksomhed at vurdere de reelle kompetencer og at gennemskue konsekvenserne, hvis de vælger at ansætte en person med funktionsnedsættelser fra ansøgerbunken. Der vil ofte være brug for hjælp fra det offentlige system, hvis det skal lykkes. Det er derfor afgørende, at der sættes fokus både på personer med handicap (udbudssiden), virksomhederne (efterspørgselsiden) og på det politiske og administrative system, hvis der skal ske forbedringer af beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap. De tre delemler behandles hver for sig i afsnit 4-6, og sammenhænge og mulige løsninger belyses i afsnit 7. Men først indeholder afsnit 2 nogle korte betragtninger om betydningen af beskæftigelse set fra et individ- og samfundsperspektiv, og afsnit 3 giver et overblik over de centrale elementer i et moderne handicapbegreb.

## **2. Beskæftigelse i individ- og samfundsperspektiv**

Når det er et problem, at beskæftigelsesgraden er lavere blandt mennesker med handicap, end den burde være, skyldes det, at tilknytning til arbejdsmarkedet har særdeles stor betydning både for den enkelte borger og for samfundet som helhed.

For den enkelte borger har arten og graden af arbejdsmarkeds-tilknytning for det første konsekvenser for indkomstniveauet og dermed for den materielle levestandard. Men tilknytning til arbejdsmarkedet har også afgørende betydning for de sociale relationer til andre mennesker. Det er i høj grad gennem arbejde, den enkelte etablerer netværk og social kapital i bred forstand. Endelig har arbejde betydning på det personlige plan, bl.a. fordi det er et vigtigt element i den enkeltes identitetsdannelse, og fordi positionen på arbejdsmarkedet i høj grad påvirker den anseelse, man bliver mødt med af andre mennesker. Der er ikke behov for en mere dybtgående argumentation for disse mekanismer i denne sammenhæng. Men arbejdets store betydning for den enkelte indebærer omvendt også, at fravær af arbejdsmarkedstilknytning har tilsvarende negative konsekvenser i form af lav indkomst, isolation og manglende selvværd.

Det er veldokumenteret, at personer med handicap i beskæftigelse værdsætter deres arbejde i samme grad som personer uden handicap, og at flertallet af mennesker med handicap uden beskæftigelse gerne ville have et arbejde (se f.eks. Bengtsson 1997). Til gengæld har det ikke været muligt at finde danske forsøg på systematisk at undersøge de økonomiske, sociale og personlige konsekvenser af forskellige former for arbejdsmarkedstilknytning for personer med handicap. Når det i dette notat lægges til grund, at tilknytning til arbejdsmarkedet har stor betydning også for den enkelte person med et handicap, hviler det således primært på en formodning om, at arbejde har samme betydning for personer med handicap som for befolkningen i øvrigt. I den forbindelse er det imidlertid også værd at notere sig, at tildeling af førtidspension og dermed i princippet permanent eksklusion fra arbejdsmarkedet måske ikke har så mange negative følgevirkninger, som man normalt har forestillet sig (Bengtsson m.fl. 2014).

Også på samfundsniveau har beskæftigelse helt central betydning. For at et samfund kan hænge sammen, må udgangspunktet være, at det store flertal af befolkningen kan forsørge sig selv gennem arbejde. I et velfærdssamfund som det danske er der enighed om, at samfundet er forpligtet til at forsørge dem, der ikke kan klare sig selv. Grænserne for hvem der har krav på offentlig forsørgelse er i høj grad politisk definerede, og i disse år har det høj politisk prioritet at finde veje til at formindske antallet af personer på offentlig forsørgelse. En vigtig årsag hertil er, at forsørgelsesydelse og forskellige indsatser med henblik på at bringe ledige i arbejde lægger beslag på rigtig mange ressourcer. Ifølge ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (Koch 2015) er de årlige udgifter til forsørgelse i alt 116 mia. kr., og de årlige udgifter til en aktiv indsats på 13,5 mia. kr. Heraf udgør udgifterne til førtidspension 42 mia. kr. og forsørgelses-udgifterne til fleksjob godt 10 mia. kr., mens der anvendes 50 mio. kr. på aktiv indsats i forbindelse med fleksjob.

Der er generelt store samfundsøkonomiske gevinster ved at flytte borgere fra passiv offentlig forsørgelse til beskæftigelse. For de mest udsatte grupper vil det dog være nødvendigt at betragte en sådan indsats i et investeringsperspektiv, fordi resultaterne ofte først vil vise sig over en længere tidsperiode, og fordi en del af gevinsterne ofte vil tilfalde andre myndigheder end den myndighed, der i første omgang har udgiften. Den lave beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap indikerer, at der også kunne være god grund til at rette fokus mod denne gruppe. Ekspertgruppen har dog ikke særskilt behandlet spørgsmålet om handicap i sine analyser. I omtalen af investerings-tankegangen henvises der til den svenske Skandia-model,

som også er ved at blive udviklet i en danskudgave. Modellen har heller ikke fokus på handicap, men omfatter følgende målgrupper: Stofmisbrugere, anbragte uden for hjemmet/forebyggende foranstaltninger, psykisk syge, personer med livsstilssygdomme, langvarigt offentligt forsørgede samt normalbefolkningen.

Der er i anden sammenhæng gjort forsøg på at beregne den samfundsøkonomiske gevinst ved at få mennesker med handicap i beskæftigelse. COWI når således frem til, at hvis der over en tiårig periode flyttes 1 procentpoint svarende til 6.000 personer med handicap fra førtidspension til fleksjob, vil den samfundsøkonomiske gevinst over perioden være 3,3 mia. kr. og en gevinst på de offentlige udgifter på 1,6 mia. kr. Hvis det samme antal personer i stedet flyttes fra førtidspension til ordinær ansættelse, vil den samfundsmæssige gevinst være 10 mia. kr. og gevinsten for de offentlige budgetter på 6 mia. kr. (Det Centrale Handicapråd 2014). Der vil på denne baggrund være et samfundsøkonomisk råderum til at iværksætte ekstra arbejdsmarkedsrettede indsatser for 70.000 kr. pr. person, der flyttes fra førtidspension til fleksjob, og 270.000 kr. pr. person, der opnår ordinær beskæftigelse. En tilsvarende norsk undersøgelse viser også et stort samfundsøkonomisk potentiale ved at få personer med handicap i beskæftigelse (Steen m.fl. 2012). Ifølge denne undersøgelse vil hver enkelt person, der kommer i arbejde, bidrage med 900.000 kr. over en tiårig periode. Endelig viser en analyse fra KORA, at der er betydelige samfundsøkonomiske gevinster ved at få forskellige grupper af udsatte ledige – herunder personer med psykiske lidelser eller kommunikationshandicap – i fleksjob eller ordinær beskæftigelse (Arendt og Bolvig 2015).

### **3. Kort om begrebet handicap**

Handicap er et komplekst begreb, og opfattelsen af hvad det vil sige at have et handicap har undergået store forandringer gennem tiden (Amby 2015A, kapitel 4). I dag tager dansk handicappolitik afsæt i et relationelt handicapbegreb. Det betyder, at en funktionsnedsættelse hos det enkelte individ altid skal ses i relation til de omgivelser, som vedkommende skal fungere i. Et handicap opstår efter denne opfattelse først, når en person med funktionsnedsættelser oplever barrierer i omgivelserne, som hindrer fuld livsudfoldelse på lige fod med andre (funktionsnedsættelse + barrierer = handicap). En diskussion af handicapsspørgsmål må derfor

omfatte to elementer: definition af funktionsnedsættelser på individniveau og identifikation af potentielle barrierer i de nære omgivelser eller på samfundsniveau.

På individniveau er det altså funktionsnedsættelser, der er det centrale, og man burde derfor konsekvent anvende termen ”personer med funktionsnedsættelser”. I almindeligt sprogbrug anvendes termen ”personer med handicap” dog også om karakteristika ved de enkelte individer, uden der dermed er taget stilling til de mulige barrierer. Selv på det individuelle plan kan det imidlertid være kompliceret at definere funktionsnedsættelser/handicap, og det kan gøres ud fra tre forskellige vinkler: en subjektiv, en funktionel og en administrativ.

En subjektiv definition af handicap tager afsæt i den enkelte persons egen oplevelse. Hvem opfatter selv, at de har et handicap, og hvilken betydning oplever de, at det har for deres tilværelse? Det har altså også at gøre med personens identitet. Mange undersøgelser af handicapforhold tager afsæt i en sådan subjektiv handicapdefinition. Et særligt opmærksomhedspunkt i denne forbindelse er koblingen mellem handicap og helbred. En varig funktionsnedsættelse er ikke det samme som en sygdom, men en af følgerne af en sygdom kan være varige funktionsnedsættelser. Det er derfor ikke uproblematisk, når man blander handicap og helbred sammen, som man f.eks. er blevet enige om at gøre i danske og mange internationale undersøgelser – og også i undersøgelserne fra SFI, hvor man spørger: ”Har du længerevarende helbredsproblemer eller handicap?” Hvis man svarer ja til dette spørgsmål, bliver man rubriceret som en person med handicap.

En funktionel definition handler om at afdække grad og omfang af funktionsnedsættelsen. Principielt kan det ske gennem en lægelig vurdering, ved hjælp af praktisk afprøvning eller ved at indhente informationer fra personen selv. Vurderingen af funktionsnedsættelsen kan altså foretages af andre med anvendelse af nogle standardiserede (objektive) kriterier, eller den kan være subjektiv. Den kan imidlertid også være, hvad man kunne kalde tilstræbt objektiv, hvor personen bliver bedt om at besvare spørgsmål om forskellige praktiske situationer. En særlig problemstilling i relation til funktionelle definitioner er vurdering af arbejds- eller erhvervsevne. Der indgår også spørgsmål om arbejdsevne i nogle af SFI's undersøgelser om handicap og beskæftigelse, som kan have betydning både i forbindelse med sagsbehandling af enkeltsager og i forbindelse med spørgeskemaundersøgelser. Som tidligere nævnt indgår der spørgsmål om erhvervsevne i nogle af SFI's undersøgelser om handicap og beskæftigelse.



Personer, der har svaret ja til, at de har længerevarende sygdom eller handicap, er her blevet spurgt, om de har vanskeligheder med at udføre konkrete arbejdsfunktioner, eller om de har problemer med at arbejde i et 'normalt' omfang. Hvis de svarer ja til ét af disse spørgsmål, bliver de kategoriseret som personer med nedsat arbejdsevne.

Endelig handler administrative definitioner om, hvordan handicap optræder i lovgivningen som kriterium for adgang til bestemte ydelser. Med den "gamle" handicapforståelse blev der primært taget afsæt i medicinske diagnoser. Der var groft sagt tale om, at adgang til handicaprelaterede ydelser kunne ske ad to veje: Enten kunne man tilhøre en af handicapgrupperne, der var omfattet af særfor sorgen (vanføre, blinde, døve, åndssvage etc.), eller også kunne man erhverve en invaliditet og dermed gøre krav på en vurdering efter invalidepensions-lovgivningen. I den sociale lovgivning benyttede man fra 1976-98 den samlede betegnelse "personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap", hvilket siden da gradvist er blevet udskiftet med "personer med nedsat funktionsevne" eller "personer med funktionsnedsættelser". Ændringerne i pensionslovgivningen bevirker desuden, at invaliditet ikke længere er tildelingskriterium til førtidspension, idet der nu udelukkende lægges vægt på en vurdering af arbejdsevnen. Begreberne handicap og invaliditet optræder således stort set ikke mere i dansk lovgivning.

Denne korte gennemgang illustrerer, at det er forbundet med store udfordringer at afgrænse den del af befolkningen, der har funktions-nedsættelser. Og det bliver endnu mere kompliceret, når man i tråd med den relationelle handicapforståelse skal inddrage barrierer i omgivelserne for at finde frem til den gruppe, der har et handicap. De følgende to afsnit tager udgangspunkt i den viden, vi trods alt har om gruppen med funktionsnedsættelser og deres beskæftigelsesforhold og om de barrierer, som mennesker med funktionsnedsættelser risikerer at møde på arbejdsmarkedet.

## **4. Personer med handicap – udbudssiden**

Dette afsnit belyser de problemstillinger, der må inddrages, når handicap og beskæftigelse betragtes ud fra en udbudssynsvinkel.

### **4.1. Handicap og bevægelseshandicap**

Der foretages ikke registrering af handicap eller funktionsnedsættelse i Danmark. En vurdering af gruppens størrelse må derfor nødvendigvis bygge på spørgeskemaundersøgelser og selvrapportering. Ifølge den seneste undersøgelse om handicap og beskæftigelse fra SFI har ca. 17 % af den danske befolkning et handicap (eller længerevarende helbredsproblem), hvilket svarer til omkring 600.000 personer (Høgelund & Larsen 2015). 60 % angiver, at der er tale om et større handicap eller helbredsproblem, mens 40 % angiver, at det har et mindre omfang.

I en spørgeskemaundersøgelse fra EU anvendes en anden spørgsmålsformulering til identifikation af personer med handicap. Spørgsmålet går her på, om man har begrænsninger i aktiviteter, som folk normalt kan deltage i, som følge af helbredsproblemer, der har varet i mindst 6 måneder. Med denne definition svarer 26 % af deltagerne i undersøgelsen ja, og bliver dermed regnet som personer med handicap. Der er store variationer mellem EU-landene, og i Danmark er ja-procenten 26 mod eksempelvis kun 16 % i Sverige. EU-definitionen af handicap rejser nok endnu flere spørgsmål, end den definition der anvendes i SFI's undersøgelser, og man kan godt sætte spørgsmålstegn ved relevansen af sammenligninger mellem EU-landene på dette grundlag.

SFI har også bedt dem, der svarer ja til at have et længerevarende helbredsproblem eller handicap, om at angive, hvad der er det væsentligste problem. 42 % har svaret, at det er et mobilitetsproblem. Det dækker i denne undersøgelse over følgende kategorier: Problemer med arme eller hænder, problemer med ben eller fødder og problemer med ryg eller nakke (for alle tre kategorier inkl. gigtproblemer). Det vil altså sige, at omkring 250.000 mennesker i Danmark ifølge denne undersøgelse selv oplever, at de har problemer med bevægeapparatet i et eller andet omfang. Socialstyrelsen anfører, at bevægelseshandicap er en samlebetegnelse for en lang række syndromer og diagnoser. Nogle af de mest almindelige diagnoser relateret til bevægelses-

handicap er: Serebral parese, erhvervet hjerneskade, gigtlidelser, muskelsvind, parkinson, rygmarvsbrok, rygmarvsskade, sclerose og senfølger af polio (Socialstyrelsen, 2015).

Eftersom bevægelseshandicap dækker over mange og meget forskelligartede diagnoser, vil følgevirkningerne og dermed funktions-nedsættelserne også kunne variere uhyre meget fra person til person. Der er altså tale om en meget differentieret og heterogen gruppe.

Det helt store flertal i gruppen med bevægehandicap har ifølge SFI's undersøgelse først fået problemet i en voksen alder. Kun for 11 % er det medfødt eller opstået i barndommen, og 2/3 var 30 år eller mere, da de fik deres bevægehandicap.

#### **4.2. Beskæftigelsesstatus**

Handicap indgår ikke i den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik eller i de kvartalsvise indsamlinger af spørgeskemadata som led i arbejdskraftundersøgelserne. Oplysninger om beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap kan derfor kun fås gennem særligt tilrettelagte undersøgelser – herunder undersøgelserne fra SFI, som bl.a. trækker på specialmoduler til arbejdskraftundersøgelserne.

Som det allerede blev nævnt i indledningen, er beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap ifølge den seneste SFI-undersøgelse opgjort til 42,6 % mod 76,5 % for personer uden handicap. Der har været variationer i resultaterne gennem årene siden den første undersøgelse i 2002, men forskellen mellem personer med og uden handicap har ligget på samme niveau i hele perioden.

Den seneste undersøgelse fra SFI tyder på, at handicappets omfang har stor betydning for beskæftigelsesgraden. Således er 65 % i beskæftigelse blandt dem, der angiver, at de har et mindre handicap/ længerevarende helbredsproblem, mens det kun gælder for 29 % blandt dem, der har et større handicap/helbredsproblem. Der er også store forskelle på beskæftigelsesgraden for de forskellige typer af handicap/helbredsproblemer. For gruppen med mobilitetsproblemer er beskæftigelsesgraden 45 %. Rapporten indeholder desværre ikke oplysninger om beskæftigelsesgraden for personer med hhv. større og mindre mobilitetsproblemer.

Undersøgelsen fra SFI viser endelig, at 26 % af de beskæftigede med handicap/længerevarende helbredsproblemer er ansat på særlige vilkår (primært i fleksjob). For gruppen med

mobilitetsproblemer er andelen ansat på særlige vilkår 27 %. Rapporten indeholder ikke oplysninger om andelen ansat på særlige vilkår for personer med hhv. mindre og større handicap/længerevarende helbredsproblem.

Der er store metodiske problemer forbundet med at foretage internationale sammenligninger af beskæftigelsesgraden for personer med handicap. En undersøgelse fra 2007 viser, at Danmark havde den laveste beskæftigelsesgrad sammenlignet med 5 udvalgte europæiske lande, når det gælder personer med større handicap. En anden undersøgelse baseret på OECD-data viser derimod, at Danmark i midten af 00'erne havde den højeste beskæftigelsesgrad for personer med handicap sammenlignet med de samme lande. Og endelig viser en tredje undersøgelse med data fra 2008, at beskæftigelsesfrekvensen for personer med handicap og nedsat arbejdsevne var næsten dobbelt så høj i Sverige som i Danmark (Amby 2015A, afsnit 2.3).

De seneste EU-data viser en beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap i Danmark på 53 % (Grammenos 2014). Med EU's opgørelsesmetode er beskæftigelsesgraden altså højere end i undersøgelseerne fra SFI. Ifølge EU-undersøgelsen er gennem-snittet for EU 47 %, og i en sammenligning mellem Danmark, Tyskland, Sverige, England, Holland og Frankrig varierer beskæftigelsesgraden fra 47 % i England til 59 % i Sverige. For mennesker med alvorlige handicap er EU-gennemsnittet 28 %, og beskæftigelsesgraden varierer mellem de nævnte lande fra 21 % i Holland til 41 % i Sverige. I Danmark er beskæftigelsesgraden for denne gruppe 37 %. På dette grundlag er det svært at konkludere noget entydigt om, hvorvidt beskæftigelsesgraden blandt mennesker med handicap kan karakteriseres som højt eller lavt i europæisk sammenhæng. Men det er under alle omstændigheder bemærkelsesværdigt, at niveauet i Danmark ligger under niveauet i Sverige både for personer med handicap generelt og for gruppen med alvorlige handicap. I alle EU-lande ligger beskæftigelsesgraden for personer med handicap væsentligt under beskæftigelsesgraden for personer uden handicap.

EU-undersøgelsen indeholder ikke oplysninger om beskæftigelsesgraden for forskellige handicapgrupper. Undersøgelsen er et led i overvågningen af EU's 2020-mål på beskæftigelsesområdet. Samlet for EU er målet en beskæftigelsesgrad på 75 % i 2020. Der er ikke fastsat kvantitative mål på handicapområdet, men EU's mål er, at en betydeligt højere andel af denne befolkningsgruppe får beskæftigelse på det åbne arbejdsmarked. 2020-strategien knytter sig på dette punkt også til artikel 27 i FN's handicap-konvention.

### 4.3. Arbejdsudbud og arbejdsevne

Med baggrund i SFI's undersøgelse er forskellen i beskæftigelsesgraden mellem personer med og uden handicap i Danmark aktuelt 33,9 procentpoint, og forskellen har med variationer ligget på samme niveau siden 2002. Der er almindelig enighed om, at denne forskel burde være mindre, men der er ingen, der tør give et bud på, hvor lille den realistisk kan blive. Blandt mennesker med handicap vil der nok være en gruppe, som har så omfattende funktionsnedsættelser, at beskæftigelse slet ikke kan komme på tale.

Men ambitionsniveauet angående beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap afhænger også af, hvilke former for beskæftigelse vi taler om: ordinær beskæftigelse på det åbne arbejdsmarked, ansættelse i fleksjob eller beskæftigelse som supplement til førtidspension. Skal målet være fuld selvforsørgelse gennem beskæftigelse for flere, eller skal målet være tilknytning til arbejdsmarkedet for flere, uanset beskæftigelsens art og omfang?

I stedet for at fokusere på den relativt lave beskæftigelsesgrad kan man også rette opmærksomheden mod, at det jo faktisk lykkes for en ret stor andel at være i beskæftigelse på trods af en funktions-nedsættelse. Allerede midt i 1990'erne konstateres det i en stor SFI-undersøgelse, at funktionshæmmede ligesom i begyndelsen af 1960'erne overraskende ofte er i arbejde. Det får undersøgelsens forfatter til at slå fast, at ...

*"funktionshæmning ikke er det samme som erhvervsudygtighed, og at funktionshæmning ikke nødvendigvis indebærer erhvervs-udygtighed."* (Bengtsson 1997:13)

Videre hedder det:

*"Der kan således ikke på baggrund af nærværende undersøgelse argumenteres for, at handicappede af velfærdsmæssige årsager skal forsørges gennem kontantydelse snarere end gennem arbejde."* (ibid.:16)

Man skal måske også se disse udsagn i lyset af, at der i 1990'erne foregik en intens debat om indretningen af førtidspensionssystemet. Den gang var der mulighed for at søge førtidspension, hvis erhvervsevnen var alvorligt nedsat på grund af invaliditet. Det blev som bekendt ændret med pensionsreformen i 2003, og reglerne for tilkendelse af førtidspension blev yderligere skærpet i 2013. Nu skal der i stedet ske en samlet vurdering af den pågældende persons

muligheder for at arbejde, og hvis det kan sandsynliggøres, at vedkommende kan varetage en konkret arbejdsfunktion, som kan lede til selvforsørgelse, kan der ikke bevilges pension. En person med alvorlige funktionsnedsættelser/handicap vil altså få afslag på pension, hvis der kan tænkes en enkelt arbejdsfunktion, som vedkommende kan bestride. Arbejdsprofilen kan med andre ord godt være meget smal, hvilket kan gøre de reelle jobchancer tilsvarende små og give problemer i forhold til rådighedsreglerne.

Arbejdsevne er et komplekst begreb, og den enkelte persons opfattelse af egen arbejdsevne er ikke nødvendigvis identisk med den vurdering, som det offentlige system vil nå frem til efter reglerne. SFI har i flere undersøgelser vist, at der er en sammenhæng mellem den selvvaluerede arbejdsevne og graden af handicap/længerevarende helbredsproblem. Det fremgår bl.a. af den seneste undersøgelse, at arbejdsevnen vurderes som meget god af 75 % blandt personer uden handicap, 40 % blandt personer med mindre handicap og 7 % blandt personer med større handicap (Høgelund & Larsen 2015, tabel 3.9). Undersøgelsen viser også, at der er stor forskel på vurderingen af arbejdsevne mellem de forskellige handicapgrupper. Blandt personer med mobilitetsproblemer vurderer 16 %, at deres arbejdsevne er meget god, mens 33 % vurderer, at den er meget dårlig (Høgelund & Larsen 2015, tabel 3.10).

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at der for den enkelte person ikke behøver at være en direkte sammenhæng mellem funktionsnedsættelse og arbejdsevne. Som nævnt ovenfor er gruppen med bevægelsehandicap uhyre sammensat. Nogen vil have funktionsnedsættelser af et sådant omfang, at de vil have betydning i stort set alle arbejdssammenhænge. For andre har funktionsnedsættelsen måske ingen betydning for de konkrete arbejdsfunktioner. Arbejdsevnen må i hvert enkelt tilfælde også ses i sammenhæng med de barrierer, som eventuelt findes i omgivelserne og på arbejdspladsen, og med mulighederne for at kompensere for funktionsnedsættelsen gennem personlig assistance, hjælpemidler m.v.

Ud over arbejdsevnen vil en række andre forhold naturligvis have betydning for, om en person med handicap kan gøre sig gældende på arbejdsmarkedet. Det drejer sig bl.a. om den pågældendes uddannelsesbaggrund, og her tyder flere undersøgelser på, at uddannelsesniveaue generelt er lavere for personer med handicap end for personer uden handicap. En SFI-undersøgelse med særligt fokus på netop uddannelse viser f.eks., at 40 % blandt personer med handicap har grundskolen som højeste fuldførte uddannelse, mens det gælder for 28 % blandt personer uden handicap (Larsen & Høgelund 2014, tabel 3.9). I den anden ende af uddannelses-

spektret har 19 % blandt personer med handicap en videregående uddannelse, mens det gælder for 29 % blandt personer uden handicap. Et andet forhold, der gør sig gældende, er, om den pågældende person rent faktisk ønsker erhvervsarbejde, og hvor aktiv vedkommende er i jobsøgningen. Den seneste SFI-undersøgelse viser her, at 35 % af de ikke beskæftigede med bevægelseshandicap oplyser, at de har søgt eller ønsker erhvervsarbejde (Høgelund & Larsen 2015, tabel 5.22).

Det er på denne baggrund meget vanskeligt at give et kvalificeret bud på, hvor mange flere med bevægelseshandicap det vil være realistisk at bringe i beskæftigelse. Hvis vi tager udgangspunkt i SFI's undersøgelser, er der ca. 250.000 danskere i den erhvervsaktive alder med mobilitetsproblemer. Heraf har 45 % allerede beskæftigelse, og blandt de ikke beskæftigede oplyser 34 %, at de har søgt eller ønsker erhvervsarbejde. Det vil svare til knap 50.000 personer. Selv om dette tal altså er behæftet med stor usikkerhed, illustrerer det dog, at der må være et ikke ubetydeligt potentiale for at forbedre beskæftigelsesgraden i denne gruppe.

#### **4.4. Veje til beskæftigelse**

De foregående afsnit tegner et meget differentieret billede af arbejdsudbuddet blandt personer med handicap generelt og også for gruppen med bevægelseshandicap. Ved vurdering af betingelserne for, at flere med handicap kan komme i beskæftigelse må det også tages med i betragtning, at beskæftigelse kan etableres fra mange forskellige udgangspositioner. Forskellige situationer indebærer forskellige former for krav og udfordringer både til den enkelte person med handicap, til virksomhederne og det offentlige støttesystem. Her skal blot nævnes tre eksempler til illustration heraf.

Hvis funktionsnedsættelsen er medfødt eller opstået i en tidlig alder, betyder det, at funktionsnedsættelsen allerede kan have betydning for valg og gennemførelse af en erhvervs-kompetencegivende uddannelse. Funktionsnedsættelsen kan her også få konsekvenser for personens erfaringer med at indgå i arbejdssammenhænge gennem fritids- og studiejobs, og netop erhvervs erfaring ser ud til at have stor betydning for jobchancerne efter endt uddannelse (Sammenslutningen af Unge Med Handicap 2015). Denne situation vil være præget af, at den arbejdssøgende med handicap skal overbevise en ny arbejdsgiver om, at vedkommende kan bestride et job på trods af funktionsnedsættelsen, og at det måske ovenikøbet skal gøres med begrænset arbejds erfaring i bagagen. Der vil derfor være behov for at inddrage disse forhold ved

overgangen fra uddannelse til beskæftigelse, og der kan være behov for særligt fokus på indslusningsaktiviteter for at styrke paratheden til arbejdsmarkedet. Der findes ikke større danske undersøgelser, som belyser overgangen fra uddannelse til beskæftigelse for personer med handicap. En kvalitativ undersøgelse fra Sammenslutningen af Unge Med Handicap viser, at en del oplever store udfordringer i denne sammenhæng (ibid.), og en norsk undersøgelse bekræfter antagelsen om, at særlig opmærksomhed og støtte i overgangsfasen er afgørende for succes på arbejdsmarkedet (Legard 2013).

Hvis funktionsnedsættelsen i stedet opstår eller bliver kraftigt forværret i voksenalderen, vil der for manges vedkommende være tale om, at der allerede er tilknytning til arbejdsmarkedet. Man kan her forestille sig en situation, hvor funktionsnedsættelsen ikke har fundamental betydning for den konkrete jobfunktion. Der vil dog under alle omstændigheder være behov for at vurdere arbejdspladsens indretning og behovet for kompenserende foranstaltninger i lyset af den nye situation. Desuden forudsætter videreførelse af ansættelsen opbakning fra ledelse og kollegaer i virksomheden. Og sidst men ikke mindst skal den pågældende person lære at leve og fungere med sin funktionsnedsættelse – generelt og i arbejdssammenhæng.

Hvis funktionsnedsættelsen opstår eller bliver kraftigt forværret i voksenalderen, kan man i stedet forestille sig en situation, hvor funktionsnedsættelsen vil være helt uforenelig med det hidtidige job. Funktionsnedsættelsen kan måske medføre sygemelding og behov for behandling, rehabilitering og evt. revalidering for at give et nyt fundament for tilknytning til arbejdsmarkedet. Der kan være tale om et længerevarende forløb, før den pågældende er klar til beskæftigelse igen – måske inden for en helt ny branche og på andre ansættelsesvilkår end tidligere. Personer med handicap kan befinde sig i meget forskellige livssituationer og på forskellige forsørgelsesyndelser som afsæt for et ønske om (gen)-indtræden på arbejdsmarkedet. Det er afgørende, at debatten og de mulige løsninger på beskæftigelsesproblemerne for mennesker med handicap også tager højde for dette. Der er mange veje til beskæftigelse.



## **5. Virksomhederne – efterspørgselsiden**

Forholdene i virksomhederne er naturligvis helt afgørende for, om det kan lykkes at få flere mennesker med handicap i arbejde. I den sammenhæng er det dog værd at huske, at det væsentligste formål med private virksomheder er at producere varer og tjenesteydelser, som kan sælges på markedet, og skabe økonomisk overskud. Og det væsentligste formål med offentlige virksomheder er, at de løser de politisk fastlagte opgaver så effektivt som muligt. Hverken i den private eller den offentlige sektor er det altså et primært formål at skabe beskæftigelse til bestemte grupper. Og i Danmark er der ingen regler, der forpligter virksomhederne til at ansætte mennesker med handicap. Ansættelse på det åbne, ordinære arbejdsmarked forudsætter altså, at man kan gøre sig gældende i virksomhedernes almindelige rekrutteringsproces. Alternativt kan der være tale om at etablere ansættelse med offentligt tilskud, primært i form af fleksjob.

I tråd med den relationelle handicapforståelse er det nærliggende at forestille sig, at fysiske og holdningsmæssige barrierer i virksomhederne kan være medvirkende til, at en funktionsnedsættelse bliver til et handicap på arbejdsmarkedet. Men det er faktisk ikke hidtil blevet undersøgt særlig grundigt. Barriererne behandles nærmere i afsnit 5.2 og 5.3, men inden da beskriver afsnit 5.1 virksomhedernes tilbøjelighed til at ansætte medarbejdere med handicap. Notatets virksomhedsdel afsluttes med nogle betragtninger om virksomhedernes sociale ansvar i afsnit 5.4.

### **5.1. Medarbejdere med handicap**

I SFI's årbøger om virksomhedernes sociale engagement, som er udkommet siden 1999, er andelen af medarbejdere med handicap én af de indikatorer, som tages som udtryk for en virksomheds sociale engagement (Holt m.fl. 2013). Disse undersøgelser tyder på, at der gennem årene er sket en stor stigning i andelen af virksomheder, som har mindst én medarbejder med handicap ansat. Den samlede andel steg fra 11 % i 1998 til 42 % i 2012 (ibid.). Andelen er størst i den offentlige sektor (60 % i 2012 mod 38 % i den private sektor). Andelen af virksomheder, der har mindst én medarbejder med handicap ansat, varierer også meget med virksomhedsstørrelsen. I 2012 var andelen således 35 % i private virksomheder med 5-49 ansatte og 65 % i private virksomheder med 50 eller flere ansatte. Selv om andelen af

virksomheder med mindst én ansat med handicap altså er steget gennem årene, har andelen af medarbejdere med handicap ikke ændret sig særlig meget. I virksomheder med mindst én medarbejder med handicap, steg andelen af medarbejdere med handicap fra 2,1 i 1998 til 3,1 i 2007, og her er der stort set ingen forskel på den private og den offentlige sektor (Rosenstock m.fl. 2008).

En undersøgelse blandt personaleansvarlige i 400 virksomheder med 10 ansatte eller flere i 2012 viser, at et stort flertal (72 %) af virksomhederne har mindst én medarbejder med handicap ansat (Amby 2015A). Men også her er andelen af medarbejdere med handicap 3 % i de virksomheder, som overhovedet har medarbejdere med handicap. Ifølge denne undersøgelse er kun 16 % af medarbejderne med handicap ansat på ordinære vilkår.

Det fremgår ikke af årbøgerne fra SFI, i hvilket omfang der har været tale om ny-ansættelser eller fastholdelse af medarbejdere med handicap i virksomhederne. Spørgsmålet om handicap og rekruttering af medarbejdere til opslåede stillinger er kun lidt undersøgt. I virksomhedsundersøgelsen fra 2012 (Amby 2015A) oplyser halvdelen af virksomhederne, at de ofte eller indimellem får ansøgninger fra ansøgere med handicap, og 19 % af virksomhederne har haft ansøgere med handicap til opslåede stillinger inden for det seneste år. Det store flertal af virksomhederne har altså ikke konkret oplevet ansøgere med handicap inden for det seneste år. Denne tendens går igen i andre undersøgelser, hvor et flertal af virksomheder også svarer, at de sjældent får ansøgere med handicap (Skarpass & Svare 2014). Hvorvidt dette skyldes, at kun få med handicap har kompetencer og forudsætninger for at søge de opslåede jobs, eller om det skyldes frygt for barrierer i virksomhederne ved vi rent faktisk ikke.

## **5.2. Fysiske barrierer i virksomhederne**

For mange med bevægelseshandicap vil virksomhedens fysiske indretning være afgørende for, om de kan bestride et job. Den danske lovgivning stiller ikke krav til virksomhederne om, at de skal indrettes, så medarbejdere med handicap generelt kan fungere på lige fod med andre. Hvis virksomhederne skal indrettes, så de er velegnede som arbejdsplads også for personer med handicap, kræver det altså, at virksomhederne er opmærksomme på behovet og frivilligt tager beslutning herom.

I virksomhedsundersøgelsen fra 2012 (Amby 2015A) er der gjort et forsøg på at vise, om virksomhederne rent faktisk tager sådanne initiativer. Virksomhederne har først fået spørgsmålet, om der er formuleret en politik om tilgængelighed, som beskriver, hvordan arbejdsstedet skal indrettes, så medarbejdere med handicap kan fungere på lige fod med andre ansatte. Ifølge besvarelsene har 15 % formuleret en sådan tilgængelighedspolitik. Der ser ikke ud til at være sammenhæng med virksomhedsstørrelsen, bortset fra at andelen med en tilgængelighedspolitik er lavere blandt virksomheder med under 50 ansatte end i de øvrige kategorier. Der er til gengæld en stor forskel mellem den offentlige og den private sektor. 25 % af virksomhederne i den offentlige sektor har formuleret en tilgængelighedspolitik, mens det gælder for hhv. 10 og 8 % i privat service og produktion.

Virksomhederne er herefter blevet spurgt, om de har taget konkrete tilgængelighedsinitiativer i forhold til tre udvalgte målgrupper. Særligt interessant er det i denne sammenhæng, at 34 % af virksomhederne svarer, at de har taget initiativer, så Den fysiske indretning sikrer, at det er let for medarbejdere med bevægehandicap at komme rundt på arbejdsstedet.

Det er således kun et fåtal af virksomhederne, der har gjort sig så mange overvejelser om, hvordan man undgår barrierer for medarbejdere med handicap, at det er nedskrevet i en politik. Næsten halvdelen af virksomhederne har heller ikke taget konkrete initiativer på nogen af de tre felter, som er medtaget som illustrative eksempler i undersøgelsen. Selv i forhold til personer med bevægehandicap har kun 1/3 af virksomhederne taget initiativer til at indrette virksomheden på en tilgængelig måde. Dette er bemærkelsesværdigt, bl.a. fordi der omkring fysisk tilgængelighed findes offentlig regulering, som stiller krav i forbindelse med nybyggeri og større ombygninger. Problemstillingen vil derfor formodentlig være kendt af mange.

### **5.3. Holdningsmæssige barrierer i virksomhederne**

En anden type barrierer, som kan have betydning for alle handicap-grupper, er virksomhedernes holdninger til at ansætte medarbejdere med handicap. I virksomhedsundersøgelsen fra 2012 er denne problematik belyst ved at undersøge, hvilke usikkerhedsmomenter virksomhederne oplever ved at ansætte forskellige grupper, og deres vurdering af mulighederne for, at disse grupper kan få ansættelse i virksomheden.

Resultaterne viser, at det store flertal af virksomhederne er usikre i forhold til at ansætte en ledig med handicap, og fire faktorer ser ud til at have særlig stor betydning: Praktiske problemer i hverdagen, problemer med at leve op til effektivitetskravene, dårlige muligheder for at skifte jobfunktion samt dårlig helbredstilstand. Knap en fjerdedel af virksomhederne er dog også bekymrede for, at ansættelse af en medarbejder med handicap vil kræve for store ændringer af virksomhedens indretning. Til gengæld ser virksomhederne ikke ud til at være særligt bekymrede i forhold til de faglige kvalifikationer hos ledige med handicap, mens denne faktor spiller en stor rolle i forhold til ledige med lang forudgående ledighed.

Hvad angår det andet aspekt, viser resultaterne, at virksomhederne er skeptiske overfor at ansætte ledige med handicap. 29 og 21 % af virksomhederne vurderer, at ledige over 50 og ledige med anden etnisk baggrund har meget gode muligheder for ansættelse. Det tilsvarende tal er kun 6 % for ledige med lang forudgående ledighed eller handicap. Hvis man slår de to mest positive svarmuligheder sammen, angiver 43 % af virksomhederne, at ledige med handicap har gode eller meget gode muligheder for ansættelse. Men det gælder for i over 80 % af virksomhederne for ledige over 50 eller med anden etnisk baggrund. Ansættelsesmulighederne for ledige med lang forudgående ledighed vurderes dog næsten lige så dårlige som for ledige med handicap.

Sammenfattende tyder virksomhedsundersøgelsen altså på, at flertallet af virksomheder ikke har opmærksomhed på handicaptilgængelighed, og at virksomhederne samtidig er usikre og skeptiske, når det handler om ansættelse af medarbejdere med handicap. En jobsøger med handicap må derfor forvente, at der kan være både fysiske og holdningsmæssige barrierer, som må overvindes, før en ansættelse kan komme på tale.

#### **5.4. Virksomhedernes sociale ansvar**

Der er gennem de sidste 20 år sagt og skrevet meget om virksomhedernes sociale ansvar, samfundsansvar, sociale engagement, eller hvilke betegnelser der nu er blevet anvendt. Det handler alt sammen om, at virksomhederne ved siden af deres formål om at tjene penge og løse deres primære opgaver så effektivt som muligt også har et ansvar for at bidrage til løsning af samfundsmæssige problemer. En af disse opgaver er inklusion og fastholdelse af mennesker, som har særlige udfordringer i forhold til arbejdsmarkedet. I den særlige danske version af corporate social responsibility (CSR) er det blevet almindeligt at anvende udtrykket ”det

rummelige arbejdsmarked". Rummelighed på arbejdsmarkedet kan principielt tilvejebringes på to måder: Enten kan arbejdsmarkedet gøres mere rummeligt gennem ændringer af holdninger og adfærd, så det bliver muligt for flere at følge de almindelige spilleregler og leve op til de generelle krav. Eller også kan arbejdsmarkedet udvides med jobs på særlige vilkår (med offentligt løntilskud) for på den måde at skabe plads til personer, som ikke er konkurrence-dygtige på det "ordinære" arbejdsmarked.

I Danmark er udviklingen af virksomhedernes sociale ansvar i høj grad båret frem af et politisk ønske om at inddrage virksomhederne på en ny måde i løsningen af sociale problemer. Fokus har her overvejende været på arbejdskraftansvaret, opdelt på det interne ansvar for forebyggelse og fastholdelse af virksomhedernes medarbejdere og det eksterne ansvar for indslusning af svage grupper udefra. De svage grupper er blevet defineret som kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere og personer med nedsat arbejdsevne. Handicap omtales kun sjældent direkte i disse sammenhænge. Ligesom i andre lande har udviklingen af det sociale ansvar bygget på frivillighed. Der har været tale om bløde politiske styringsinstrumenter som kampagner, netværksopbygning og økonomiske incitament. Især det sidste er kommet til at fylde meget, og med etableringen af fleksjobordningen i 1998 er antallet af ansatte med løntilskud blevet et centralt succeskriterium. I forhold til det eksterne sociale ansvar har der i højere grad været tale om at etablere et rummeligt arbejdsmarked som supplement til det ordinære arbejdsmarked frem for at gøre det ordinære arbejdsmarked mere rummeligt. På mange måder er ansættelse i fleksjob og indslusning af svage grupper gennem løntilskudsansættelser næsten blevet synonymt med virksomhedernes sociale ansvar. Diskussionen om socialt ansvar handler kun meget lidt om virksomhedernes forudsætninger for at ansætte mennesker med handicap eller andre udfordringer i ordinære stillinger.

Ifølge virksomhedsundersøgelsen fra 2012 (Amby 2015A) har 35 % af virksomhederne formuleret en strategi for socialt ansvar. Der er flere store end mindre virksomheder, der har formuleret en sådan strategi, og overraskende nok er der en større andel af virksomhederne, der har en strategi for socialt ansvar i den offentlige end i den private sektor. Knap 1/3 af de virksomheder, som har formuleret en strategi for socialt ansvar, oplyser, at handicap indgår som et element i strategien. Samlet set er der altså under 10 % af virksomhederne, der har formuleret en strategi for socialt ansvar, som også omfatter handicap.

Undersøgelsen tyder på, at der er en sammenhæng mellem principper, handlinger og resultater i virksomhederne, når det gælder socialt ansvar og handicap. Der ses en tydelig sammenhæng mellem de initiativer virksomheden tager på handicapområdet og deres tilbøjelighed til at have medarbejdere med handicap, og at tage ansøgere med handicap i betragtning i en rekrutteringsproces. Der er også sammenhænge mellem indholdet i virksomhedernes strategier for socialt ansvar, de konkrete initiativer de sætter i gang og deres resultater mht. ansættelse af medarbejdere med handicap. Det skal dog understreges, at vi ikke kender retningen på disse sammenhænge. Måske er det strategier, der fører til handlinger, som igen leder til synlige resultater. Men det kan også være virksomhedernes erfaringer med at have medarbejdere med handicap, som sætter handlinger i gang, der udbygger beredskabet, og inspirerer til at medtage handicap i den strategiske tænkning.

Hvis strategier, konkrete initiativer og resultater ses under ét som udtryk for virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar, er konklusionen, at det generelt ligger på et temmelig lavt niveau. De fleste virksomheder har ganske vist ansat mindst én medarbejder med handicap, men andelen med handicap af samtlige medarbejdere udgør kun omkring 3 %. Det store flertal af medarbejderne med handicap er ansat med løntilskud, og 2/3 af virksomhederne har slet ikke medarbejdere med handicap i ordinære stillinger. Kun omkring 10 % af virksomhederne har haft ansøgere med handicap til samtale det seneste år, og omkring 5 % har ansat medarbejdere med handicap i opslåede stillinger. Mulighederne for ansættelse af medarbejdere med handicap er kun drøftet i et mindretal af virksomhederne. Det er usædvanligt, at der er formuleret en politik for handicap-tilgængelighed, og de fleste virksomheder tager heller ikke konkrete initiativer til at gøre arbejdspladsen egnet for medarbejdere med handicap. Endelig har virksomhederne kun begrænset viden om de offentlige kompensationsordninger. Alt i alt må der altså siges at være plads til forbedringer på mange fronter. Store virksomheder udviser generelt et større handicaprelateret socialt ansvar end mindre virksomheder, hvilket ikke kommer som nogen stor overraskelse. Til gengæld er det bemærkelsesværdigt, at den offentlige sektor på næsten alle felter ligger på et højere niveau end den private sektor, når man forsøger at måle det handicaprelaterede sociale ansvar.

## 6. Politisk regulering og offentlig støtte

De foregående afsnit illustrerer, at der er betydelige udfordringer både på udbuds- og efterspørgselssiden. Derfor er det urealistisk at forestille sig en generel forbedring af beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap, hvis der ikke tages nye initiativer vedrørende politisk regulering og støtte fra det offentlige beskæftigelsessystem. I dette afsnit skal vi først se på forholdet mellem de handicappolitiske principper og den førte beskæftigelsespolitik. Derefter beskrives kommunernes og jobcentrenes praksis på området, og der afsluttes med en status over de seneste reformer og de aktuelle udviklingstendenser.

### 6.1. Handicappolitiske grundprincipper

Siden starten af 1990'erne har dansk handicappolitik hvilet på fire grundprincipper - kompensation, sektoransvar, solidaritet og ligebehandling. Fundamentet for dansk handicappolitik fremgår således af en folketingsbeslutning, som blev vedtaget af et enigt folketing på regeringens foranledning i 1993 (B43).

Det mest grundlæggende er princippet om ligebehandling, som går ud på, at mennesker med handicap skal kunne leve et liv på lige fod med alle andre inden for alle livets aspekter (familie, bolig, uddannelse, beskæftigelse, fritid og kultur m.v.). Det er dette princip, som de øvrige grundprincipper skal understøtte.

*”Kompensationsprincippet er en afgørende brik i bestræbelsen på at skabe lige muligheder. Ideen med kompensationsprincippet er at skabe et så lige udgangspunkt som overhovedet muligt. Kompensation er ikke privilegier eller positiv særbehandling, men et forsøg på at udjævne et ulige udgangspunkt.” (Det Centrale Handicapråd 2005)*

Kompensation kan således ske i forhold til at dække et aktuelt behov hos en konkret borger med funktionsnedsættelse, men der kan også være tale om parallelle tilbud og om forebyggende foranstaltninger til nedbrydning af barrierer i bred forstand. I den sidste betydning af ordet er der en tæt kobling til begrebet tilgængelighed. Hvis samfundet i alle dets aspekter var fuldt tilgængeligt for alle, ville der ikke være behov for hverken kollektiv eller parallel kompensation.

Og jo mere der tages hensyn til funktionsnedsættelser gennem tilgængelighed eller kollektiv kompensation, jo mindre vil behovet være for at kompensere det enkelte individ.

Sektoransvar handler så om, hvem der har ansvaret for at sikre ligebehandling og ligestilling – og herunder for at indrette alt på en tilgængelig måde fra starten og at sørge for kollektiv, parallel og individuel kompensation, hvor der er behov for det. Princippet betyder ifølge Det Centrale Handicapråd, at den myndighed, organisation eller virksomhed, som har ansvaret for at levere ydelser, tjenester eller service til borgerne i almindelighed, har en tilsvarende forpligtelse til at sikre og finansiere, at disse ydelser, tjenester eller services er tilgængelige for mennesker med en funktionsnedsættelse. Med sektoransvar slås det altså fast, at alle sektorer i samfundet skal påtage sig deres del af ansvaret. Der er dog ikke tale om et juridisk begreb, som er fastlagt i en lov.

Solidaritet er det fjerde og sidste grundprincip bag handicappolitikken. Princippet indebærer, at kompensation og støtteforanstaltninger finansieres solidarisk over skattesystemet, og at de ikke skal være forbundet med udgifter for den enkelte. Der er som sådan tale om et mere generelt velfærdspolitisk princip, men Det Centrale Handicapråd argumenterer for, at det alligevel er relevant at medtage det som en del af fundamentet under handicappolitikken.

Spørgsmålet er så, om de handicappolitiske principper også er slået igennem i beskæftigelsespolitikken, og hvad der skal til, for at det kommer til at ske i større omfang.

## **6.2. Handicap og beskæftigelsespolitik**

På grundlag af en gennemgang af de vedtagne lovforslag inden for arbejdsmarkedsområdet og den aktive del af socialpolitikken fra 1992-2012 når Amby (2015) frem til følgende konklusioner om handicapområdets position:

”Mennesker med handicap blev ikke set som en naturlig målgruppe i den statslige arbejdsmarkedspolitik i starten af 1990’erne. I de centrale lovændringer i perioden er handicap heller ikke defineret som en særskilt målgruppe hverken blandt ledige, som kun har ledighed som problem, eller blandt ledige med andre problemer end ledighed. Sammensmeltningen af arbejdsmarkedspolitikken og den aktive socialpolitik i 2001 betød, at handicapområdet i højere grad blev en del af den generelle beskæftigelsespolitik, men de handicap-politiske principper har ikke været anvendt som begrundelse i disse



sammenhænge. Efter kommunalreformen har der desuden ikke været fokus på handicap i de årlige ministermål, ligesom området heller ikke indgår i retningslinjerne for den løbende overvågning af beskæftigelsesindsatsen.

På et væsentligt punkt er handicapområdet blevet styrket i dansk beskæftigelsespolitik i undersøgelsesperioden. Det er nemlig nu et anerkendt princip, at mennesker med varige funktionsnedsættelser, kan få kompenserende ydelser, som kan sætte dem i stand til at fungere på arbejdsmarkedet. Og der er også gennemført lovgivning, som langt hen ad vejen stiller virkemidler til rådighed, der kan leve op til dette princip.

Men bortset fra det fylder handicapområdet ikke meget i beskæftigelsespolitikken. I den del af beskæftigelsespolitikken, som retter sig mod det ordinære arbejdsmarked, tages der ikke stilling til, hvordan indsatsen kan indrettes, så den også tager de nødvendige hensyn til ledige med handicap. Og i den del af politikken, der retter sig mod det alternative arbejdsmarked med permanente offentlige løntilskud, er handicap kun en blandt mange årsager, der kan være årsagen til nedsat arbejdsevne. Begreberne handicap og invaliditet er systematisk fjernet fra lovgivningen, og varige funktionsnedsættelser, som i tråd med det nye handicapbegreb skal anvendes i stedet som betegnelse for begrænsningerne på individniveau, optræder stort set kun i kompensationslovgivningen.

Filosofien ser ud til at være, at der nu stilles kompenserende ordninger til rådighed, så personer med varige funktionsnedsættelser kan fungere på lige fod med andre – enten i ordinære ansættelser eller i ansættelse på fleksjob. Men hvordan ledige med handicap rustes til at finde disse job er der kun meget lidt fokus på.

I forhold til det ændrede handicapbegreb kan man se kompensations-lovgivningen som et tegn på, at der er kommet større opmærksomhed om forholdet mellem det enkelte individ og omgivelserne. Men det sker fortsat udelukkende fra det individuelle udgangspunkt. Den førte politik, som den kommer til udtryk i lovgivningen, omfatter ikke tiltag i retning af at ændre det almindelige arbejdsmarked, så der i højere grad bliver plads til mennesker med handicap. Til gengæld er der med fleksjobordningen blevet etableret et parallelt arbejdsmarked for personer med nedsat arbejdsevne med offentlige tilskud. Der er nok ingen tvivl om, at det har givet gode muligheder for arbejdsmarkeds-tilknytning for udsatte grupper, men er det udtryk for ligestilling, at det har været nødvendigt?"

### 6.3. Fra politik til indsats

Handicapspørgsmålet indgår altså kun meget sporadisk i den generelle beskæftigelseslovgivning. Politisk opmærksomhed om den lave beskæftigelsesfrekvens kom til udtryk i to regeringsstrategier i løbet af 00'erne. Her var der dog tale om mål på et meget overordnet niveau og om midler, som ikke anviste nogen sammenhæng med den generelle beskæftigelsespolitik, og der var især fokus på at udbrede kendskabet til de kompenserende ordninger. Endelig er handicap ikke på noget tidspunkt blevet omtalt i de årlige ministermål, som siden 2007 har sat retningen for den samlede beskæftigelsesindsats i det kommunale system. Disse forhold tilsammen bevirker, at prioriteringer og beslutninger på det lokale niveau har kolossal stor betydning for, om det sker noget på området. I virkeligheden er det i de kommunale jobcentre, de handicappolitiske principper skal stå sin prøve på beskæftigelsesområdet.

En undersøgelse blandt jobcenterchefer og nøglepersoner i jobcentre fra 2012 (Amby 2015A) tyder på, at handicap ikke fylder ret meget i den lokale indsats. Emnet omtales sjældent i de lokale beskæftigelsesplaner, og kun få jobcentre har fastsat ledelsesmål for området. De fleste jobcentre er ikke i stand til at sætte tal på, hvor mange ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse de har, og hvilke typer af funktionsnedsættelser der er tale om. Det er helt tydeligt svært at definere præcist, hvad der skal forstås ved handicap eller varig funktionsnedsættelse, og flere af jobcentercheferne finder det heller ikke relevant at operere med handicap/varig funktionsnedsættelse som en selvstændig kategori. Dette synspunkt er fint i tråd med en tankegang om mainstreaming, men ud fra en minoritets-synsvinkel vil der klart være et behov for også at have fokus på ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse som gruppe. Og så længe vi stort set intet ved om, hvad jobcentrene gør, og hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen vedrørende handicap, er det måske for tidligt at konkludere, at gruppen ikke har brug for særlig opmærksomhed.

I undersøgelsen omfatter de borgerrettede tilbud spørgsmål om handicap ved den indledende kontakt med jobcentret, opmærksomhed om handicap i det individuelle kontaktforsøg samt vejlednings- og kursustilbud specielt i relation til handicap. Resultaterne viser, at der tilsyneladende kun er begrænset opmærksomhed om handicap i jobcentrenes kontakt med og tilbud til de ledige. En femtedel af jobcentrene har ingen af de fire tilbud, og knap halvdelen har højst ét af tilbuddene. Kun 4 jobcentre eller 5 % oplyser, at de har alle fire tilbud.

En kvalitativ undersøgelse blandt personer med funktionsnedsættelser viser, at der på flere områder er problemer med implementeringen af de handicappolitiske principper, hvilket leder til mangel på anerkendelse af personer med funktionsnedsættelser i beskæftigelsesindsatsen (Lausten & Kahlke 2014). Målgruppen oplever ifølge denne undersøgelse bl.a., at der stilles mistillid til deres arbejdsintegritet i beskæftigelsesindsatsens strukturelle rammer, og at denne mistillid skinner igennem i nogle sagsbehandleres holdninger. Målgruppen oplever tilfældighed i beskæftigelsesindsatsen, og deres erfaringer viser, at det kræver overskud og ressourcer at blive hørt og få den rette støtte i beskæftigelsesindsatsen. Målgruppen har derfor behov for at trække på støtte fra deres nære eller professionelle omgivelser, som kan kæmpe for deres anerkendelse, når tildelingen af rettigheder opleves som tilfældig og ulige fordelt. Disse erfaringer medfører følelser af mistillid til sagsbehandlerne. Analysen viser desuden, at der er behov for yderligere kompetence på handicapområdet i beskæftigelsesindsatsen. Sagsbehandlerne behøver ikke ligge inde med viden om forskellige funktionsnedsættelser på forhånd, men skal være bedre til at indhente specialiseret viden udefra eller tilknytte eksterne eksperter til forløb, hvor der er behov for specialiseret viden.

Disse to undersøgelser tegner naturligvis ikke et fyldestgørende billede af, hvad der foregår i jobcentrene på handicapområdet. Men konklusionerne tyder ikke desto mindre på, at der er et stort behov for at opprioritere og udvikle dette felt, hvis jobcentrene skal spille den rolle, der er en forudsætning for at forbedre den generelle beskæftigelsessituation for målgruppen.

Når jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap her beskrives på grundlag af spørgeskemaundersøgelser, skyldes det, at der ikke sker opsamling af data om den kommunale beskæftigelsesindsats i forhold til denne målgruppe. Det hænger naturligvis sammen med, at handicap som tidligere nævnt ikke indgår i det centrale indberetningssystem, Jobindsats.dk, som er en hjørnesten i styringen og overvågningen af beskæftigelsesindsatsen. Der findes derfor intet overblik over, hvad kommunerne konkret gør for at få mennesker med handicap i arbejde, og hvad der virker. Manglen på systematiske data kan være en medvirkende årsag til, at problemstillingen om handicap og beskæftigelse ikke har større bevågenhed i den politiske proces. Det er også medvirkende til, at problematikken sjældent tages op af medierne eller andre uden for det politiske system. Når der ikke genereres data om emnet, hænger det bl.a. sammen med problemerne med at afgrænse målgruppen gennem en nærmere definition af funktionsnedsættelse. Men dertil kommer principielle betænkeligheder ved at foretage registrering af

sådanne personfølsomme oplysninger.

Det må anses for helt afgørende, at der etableres et bedre datagrundlag om beskæftigelsesindsatsen for mennesker med handicap. Her vil det være oplagt at trække på erfaringer fra Sverige, hvor arbejdsformidlingen foretager registrering af personer med funktionsnedsættelser inden for 11 kategorier (Angelov og Eliason 2014). En af disse kategorier er bevægelsehandicap, som beskrives på denne måde (ibid.):

*”Rörelsehinder (kod 40) – Omfattar ett stort antal diagnoser och symptom som har gemensamt att de begränsar rörelseförmågan, oavsett om orsaken är förändringar i skelett, leder, muskler, eller nervsystemet. Graden av nedsatt rörelseförmåga kan variera från smärtproblematik till fullständig förlamning. Ett rörelsehinder kan vara medfött, men kan också uppstå plötsligt genom en olycka, eller gradvis genom till exempel reumatiska eller neurologiska sjukdomar. Beroende på den underliggande orsaken kan också prognosen variera avsevärt. Den vanligaste funktionsnedsättningen i den här kategorin är smärta i mjukvävnader och leder, som innebär en försämrad förmåga att utföra fysiskt krävande arbetsuppgifter.”*

Svenske publikationer illustrerer, at det med afsæt i arbejdsformidlingens registrering af personer med forskellige typer af funktionsnedsættelser er muligt at generere værdifulde data om udviklingen i beskæftigelses- og ledighedssituation samt de indsatsen for disse grupper (Johnreden 2013). Hvorvidt det vil være muligt at indføre noget tilsvarende i Danmark, vil imidlertid forudsætte nærmere undersøgelser og analyser.

#### **6.4. Reforme og aktuelle udviklingstendenser**

De senere år har budt på flere store politiske reformer, som har betydning for beskæftigelsesituationen for mennesker med handicap. Her tænkes først og fremmest på reformerne af førtidspension og fleksjob, kontanthjælp og sygedagpenge. Et vigtigt formål med alle disse reformer har været at skabe arbejdsmarkedstilknytning for flere, men der er ingen tvivl om, at hensynet til den offentlige økonomi har spillet en helt central rolle i denne sammenhæng.

Førtidspensions- og fleksjobreformen bevirker, at det nu er blevet endnu vanskeligere at få tilkendt førtidspension, og for gruppen under 40 år er det på det nærmeste umuligt. Samtidig er principperne bag fleksjobordningen ændret radikalt, så arbejdsgiveren nu kun skal udbetale løn

for de effektive arbejdstimer, mens personen med nedsat arbejdsevne så kompenseres med en social ydelse som supplement til lønnen. Omlægningen betyder også, at der nu er langt mere fokus på den gruppe, som har det mindste arbejdspotentialer, og der er lukket op for fleksjob på meget få timer om ugen. Endelig betyder de ændrede regler om fleksjob, at det nu er langt vanskeligere at etablere fleksjobs for medarbejdere, der allerede har et ansættelsesforhold i en virksomhed (fastholdelsesfleksjob).

Et positivt element i førtidspensions- og fleksjobreformen er, at der etableres tværfaglige rehabiliteringsteams i alle kommuner. Ideelt set betyder det nye system, at der vil blive tale om en mere kvalificeret vurdering af den samlede situation for personer med nedsat arbejdsevne. Problemet er imidlertid, at den tværfaglige vurdering først kommer på tale, når alle andre muligheder er udtømt. Det gælder således alle tilbudsmuligheder i den aktive beskæftigelseslovgivning og mulighederne for revalidering. Man kan derfor også godt stille spørgsmål ved, hvad der reelt er tilbage til de ressourceforløb, som kan iværksættes forud for beslutning om fleksjob eller førtidspension. Et andet problem er, at der i princippet kan blive tale om ressourceforløb på et relativt lavt forsørgelsesniveau gennem en længere årrække med deraf følgende usikkerhed om den pågældende persons livssituation.

Kontanthjælpsreformen indebærer først og fremmest ændringer for personer under 30 år, hvor ydelsesniveauet er sænket, og der er indført uddannelseskraV til alle, der ikke i forvejen har en kompetencegivende uddannelse. Kontanthjælpsmodtagerne opdeles i hhv. uddannelsesparate, aktivitetsparate og jobparate. For aktivitetsparate skal der tilbydes bistand fra en tværgående sagsbehandler med henblik på i højere grad at foretage en helhedsvurdering af borgerens situation. Personer med handicap eller funktionsnedsættelser er generelt ikke omtalt i grundlaget for kontanthjælpsreformen, og er heller ikke nævnt i lovbemærkningerne som en af de grupper, der har krav på særlig støtte.

Regeringen nedsatte i februar 2013 en ekspertgruppe, som fik til opgave at udrede den aktive beskæftigelsesindsats og komme med anbefalinger til en ny og bedre indsats, der varigt løfter beskæftigelsen (Carsten Koch-udvalget). I den første rapport kom udvalget med anbefalinger om indsatsen for de forsikrede ledige (Koch 2014), og for nylig kom så den anden rapport med fokus på personer på kanten af arbejdsmarkedet (Koch 2015). Ingen af disse rapporter behandler specifikt indsatsen for ledige med handicap/funktionsnedsættelser. I den første delrapport anbefales det bl.a. at der etableres et profilafklaringsværktøj til brug for planlægningen af den

enkelte lediges forløb og behov for støtte. Selv om der henvises til udenlandske profiling-systemer, der også inddrager funktionsnedsættelser, fører det ikke til overvejelser om at gøre noget tilsvarende i Danmark. Udvalgets anbefalinger om de forsikrede ledige var en del af grundlaget for de ændringer, der blev vedtaget af beskæftigelsessystemet i slutningen af 2014. Nogle af ændringer vil formodentlig også have konsekvenser for ledige med handicap. Det gælder f.eks. det mere intensive samtaleforløb i starten af ledighedsperioden og et tættere samarbejde mellem jobcentre og A-kasser. Men handicap har ikke indgået som argumentation for disse ændringer, og ledige med handicap er fortsat ikke en selvstændig målgruppe. Heller ikke anbefalingerne om personer på kanten af arbejdsmarkedet indeholder specifikke overvejelser om handicap. Men hvis tanker om en mere virksomhedsrettet og tværfaglig indsats bliver realiseret, kan det også få positive effekter for denne gruppe i et eller andet omfang.

Endelig skal det nævnes, at beskæftigelse har et selvstændigt afsnit i regeringens handicappolitiske handlingsplan, som kom i efteråret 2013 (Regeringen 2013). Her giver regeringen udtryk for, at det har høj prioritet at forbedre beskæftigelsessituationen:

”Beskæftigelse er et væsentligt element for, at mennesker med handicap kan deltage i og bidrage til samfundslivet på lige fod med andre. For langt de fleste mennesker forbedres muligheden for et godt liv gennem arbejde, og det er vigtigt for børn at opleve deres forældre som ligeværdige deltagere i samfundslivet. Der er færre mennesker med handicap eller et længerevarende helbredsproblem, som er i beskæftigelse, end mennesker uden handicap...Det ønsker regeringen at ændre. Der er nemlig mange gevinster at høste ved, at flere mennesker med handicap kommer i beskæftigelse. Selv en begrænset arbejdsevne er af stor værdi, både for samfundet og for den enkelte. Samtidig er et mangfoldigt og rummeligt arbejdsmarked med til at skabe naturlige og ligeværdige fællesskaber mellem mennesker med og uden handicap og dermed understøtte både respekt for forskellighed og ligebehandling i samfundet. Regeringen ønsker derfor at øge arbejdsmarkedstilknytningen for mennesker med handicap og sikre, at virksomhederne, jobcentrene og den enkelte borger sammen bidrager til øget beskæftigelse. For både jobcentre, virksomheder og den enkelte med handicap har ansvar for, at det kan lade sig gøre.”

Problemet med regeringens handlingsplan er blot, at den på trods af mange fornuftige visioner og målsætninger kun anviser meget få konkrete midler til at skabe forbedrede forhold. På beskæftigelsesområdet henvises der helt primært til de reformer, som allerede er gennemført, og der er ingen tilløb til at forpligte det almindelige beskæftigelsessystem eller virksomhederne mere i forhold til handicapgruppen. Derfor må det nok desværre forventes, at handlingsplanen ikke vil have nogen nævneværdig effekt på dette område. I det hele taget må det konstateres på baggrund af denne korte status over de seneste reformer og aktuelle udviklingstendenser, at der ikke er udsigt til konkrete nye initiativer, som kan forbedre beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap.

## **7. Konklusioner og anbefalinger**

Dette afsnit indeholder først nogle korte konklusioner på grundlag af notatets afsnit 1-6, og derefter afsluttes der med nogle anbefalinger om, hvilke typer af initiativer der bør sættes i gang, hvis flere mennesker med handicap skal i beskæftigelse på kort og langt sigt.

### **7.1. Konklusioner**

Tilknytning til arbejdsmarkedet har stor betydning for den enkelte, både økonomisk og socialt. Det gælder formodentlig også for personer med handicap, men det er ikke undersøgt, hvilke konsekvenser forskellige former for arbejdsmarkedstilknytning har for denne gruppes livskvalitet. For samfundet er det helt afgørende, at så mange som muligt kan forsørge sig selv, og der foreligger flere beregninger, som dokumenterer, at der er god samfundsøkonomi i at bruge ressourcer på at få flere med handicap i arbejde.

Det er forbundet med store vanskeligheder at afgrænse den del af den danske befolkning, som har funktionsnedsættelser, og det kan være nødvendigt at inddrage både subjektive, funktionelle og administrative faktorer. Problematikken bliver endnu mere kompleks, når begrebet handicap i overensstemmelse med den relationelle handicapforståelse også skal inddrage barriererne i omgivelserne.

17 % af den danske befolkning har ifølge SFI et længerevarende helbredsproblem eller handicap. 42 % af denne gruppe angiver, at der er tale om et mobilitetsproblem, hvilket svarer til omkring 250.000 mennesker. Mobilitetsproblemer/bevægelseshandicap er imidlertid en samlebetegnelse for en lang række diagnoser og syndromer. Der kan derfor være meget store forskelle på omfanget af funktions-nedsættelserne, og hvilke konsekvenser de har.

Ifølge SFI er beskæftigelsesgraden 42 % blandt dem, der har et handicap/længerevarende helbredsproblem. Det er ca. 30 procentpoint lavere end for personer uden handicap, og denne forskel har ligget på samme niveau siden 2002. For gruppen med mobilitetsproblemer er beskæftigelsesgraden 45 %. 26 % af de beskæftigede med handicap/længerevarende helbredsproblem er ansat i job med løntilskud. Der er store metodiske problemer med at sammenligne beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap på tværs af landegrænser. Det er derfor ikke



muligt at sige noget klart om, hvorvidt situationen i Danmark er bedre eller dårligere end i sammenlignelige lande.

For den enkelte vil jobchancerne bl.a. afhænge af den generelle arbejdsevne, funktionsnedsættelsens konsekvenser for de konkrete job, uddannelse og øvrige kompetencer, jobønsker og jobsøgnings-aktivitet samt barrierer og kompensationsmuligheder. Mange forhold må således inddrages, hvis det skal vurderes, hvor stort det potentielle arbejdsudbud er blandt mennesker med handicap, og det er i realiteten umuligt at opgøre dette præcist. Arbejdsudbuddet afhænger også af, hvilken målestok der bruges: Er målet fuld selvforsørgelse, eller er målet arbejdsmarkedstilknytning, uanset hvilken form den har? En beregning af det potentielle arbejdsudbud blandt personer med bevægelseshandicap er altså behæftet med meget stor usikkerhed. Men et forsøg på en sådan beregning sandsynliggør dog, at der må være et ikke ubetydeligt potentiale for at forbedre beskæftigelsesgraden i denne gruppe.

Ved vurdering af betingelserne for, at flere med handicap kan komme i beskæftigelse må det også tages med i betragtning, at beskæftigelse kan etableres fra mange forskellige udgangspositioner. Forskellige situationer indebærer forskellige former for krav og udfordringer både til den enkelte person med handicap, til virksomhederne og det offentlige støttesystem. Der vil således være afgørende forskelle på, om der er tale om en nyuddannet, som har haft sin funktionsnedsættelse siden barndommen, om en allerede ansat der kan beholde sit hidtidige job med mindre tilpasninger, eller om en person, der får så alvorlige funktionsnedsættelser, at der er behov for omskoling/revalidering og job i en helt anden branche.

Flere undersøgelser tyder på, at en stor andel af virksomhederne har mindst én ansat med handicap. Men andelen af medarbejdere med handicap af samtlige medarbejdere er kun omkring 3 %. I tråd med den relationelle handicapforståelse er det nærliggende at forestille sig, at fysiske og holdningsmæssige barrierer i virksomhederne kan være medvirkende til, at en funktionsnedsættelse bliver til et handicap på arbejdsmarkedet.

For mange med bevægelseshandicap vil virksomhedens fysiske indretning være afgørende for, om de kan bestride et job. En anden type barrierer, som kan have betydning for alle handicapgrupper, er virksomhedernes holdninger til at ansætte medarbejdere med handicap. En virksomhedsundersøgelse fra 2012 tyder imidlertid på, at flertallet af virksomheder ikke har opmærksomhed på handicaptilgængelighed, og at virksomhederne samtidig er usikre og

skeptiske, når det handler om ansættelse af medarbejdere med handicap. En jobsøger med handicap må derfor forvente, at der kan være både fysiske og holdningsmæssige barrierer, som må overvindes, før en ansættelse kan komme på tale.

På denne baggrund er det meget afgørende, at der er et velfungerende offentligt system, som kan yde støtte både til virksomheder og til personer med handicap. Dansk handicappolitik bygger på principperne om ligebehandling, compensation, sektoransvar og solidaritet. Principperne har dog ikke slået igennem i ret stort omfang på beskæftigelsesområdet. I den del af beskæftigelsespolitikken, som retter sig mod det ordinære arbejdsmarked, tages der ikke stilling til, hvordan indsatsen kan indrettes, så den også tager de nødvendige hensyn til ledige med handicap. Og i den del af politikken, der retter sig mod det alternative arbejdsmarked med permanente offentlige løntilskud, er handicap kun en blandt mange årsager, der kan være årsagen til nedsat arbejdsevne. Handicap har heller aldrig været omtalt i de årlige minister mål på handicapområdet.

Der opsamles ikke data om den kommunale beskæftigelsesindsats og effekten heraf, fordi dette aspekt ikke indgår i det centrale overvågningssystem. Men det ser ud til, at opmærksomheden om ledige med handicap i jobcentrene ikke er ret stor. En undersøgelse tyder i hvert fald på, at der kun er meget få tilbud specielt til denne gruppe, og en anden undersøgelse viser, at ledige med funktions-nedsættelser oplever store problemer med den indsats de får. Endelig viser gennemgangen af de seneste reformer og de aktuelle udviklingstendenser, at der ikke er udsigt til konkrete nye tiltag, som kan forbedre beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap.

I et essay fra 1998 om fysisk handicappede på arbejdsmarkedet i det 21. århundrede tages der afsæt i, at målet må være at etablere et arbejdsmarked for alle (Bengtsson & Vest 1998). Spørgsmålet om handicap og beskæftigelse skal altså ikke gøres til et socialt problem, men arbejdsmarkedet skal i stedet udvikles, så alle kan fungere på det. Et sådant synspunkt er jo i fuld overensstemmelse med den officielle handicappolitik. Spørgsmålet er bare, om det kan lade sig gøre at opnå konkrete forbedringer alene ad den vej. Man kan også spørge, om udviklingen siden årtusindskiftet og de aktuelle tendenser i den politiske debat i realiteten er tegn på en underminering af denne linje. Er vi på vej væk fra en filosofi om lige muligheder og fuld inklusion på arbejdsmarkedet og i retning af en filosofi om, at alle skal arbejde, uanset hvor lidt de kan, men primært på et parallelt arbejdsmarked og på særlige ansættelsesvilkår?

Det er naturligvis vigtigt at holde fast ved en overordnet målsætning om et arbejdsmarked for alle. Men i bestræbelserne for at nå i den retning er det vigtigt også at kunne dokumentere udviklingen for forskellige handicapgrupper. De foregående afsnit viser først og fremmest, at vi fortsat ved alt for lidt om handicap og beskæftigelse generelt, og at der også er meget lidt konkret viden at bygge på, når det handler specifikt om bevægelseshandicap.

## **7.2. anbefalinger**

På denne baggrund må det anbefales, at der tilvejebringes grundlag både for mere forskning og for konkrete udviklingsprojekter. Der er nemlig behov for at tænke både langsigtet og kortsigtet, hvis der for alvor skal ske forbedringer. Derudover må det også erkendes, at det er utrolig vanskeligt at betragte situationen for personer med bevægelses-handicap isoleret. Mange af de faktorer, som har indflydelse på denne gruppes tilknytning til arbejdsmarkedet, har en tilsvarende betydning for andre handicapgrupper. Det må derfor anbefales, at der skabes mulighed for at iværksætte både specifikke initiativer omkring bevægelseshandicap og initiativer, der sigter på handicap/ funktionsnedsættelse i bred forstand. I tråd med hovedstrukturen i dette notat vil der endelig være brug for at rette fokus både på personer med funktionsnedsættelser, på virksomhederne, på det politiske og administrative system og på relationerne mellem disse elementer.

Et af de helt alvorlige problemer er som nævnt, at der ikke opsamles data om handicap og beskæftigelse. Det bevirker, at der ikke etableres en kobling mellem de politiske intentioner og mål og den indsats, som foregår i praksis. Manglen på løbende statistik er også medvirkende til, at problemstillingen har svært ved at trænge igennem på den politiske dagsorden. Og endelig bevirker det, at det er umuligt at dokumentere effekten og dermed også værdien af investeringer på området. Det må derfor anbefales, at der tages initiativ til en debat om registrering af handicap i beskæftigelsesindsatsen og udvikling af konkrete metoder til dette.

**Mulige forskningstemaer:**

1. Undersøgelse af forsørgelse, uddannelse og beskæftigelse for personer med alvorlige bevægelseshandicap. Der er brug for at vide mere om, hvilken situation denne gruppe befinder sig i relation til forsørgelse og beskæftigelse, og hvordan de oplever barriererne på arbejdsmarkedet og den støtte, der tilbydes fra det offentlige system.
2. Undersøgelse af virksomhedernes holdninger til og forudsætninger for ansættelse af medarbejdere med bevægelses-handicap. Der er behov for mere systematisk viden om problemstillingen, set fra et virksomhedsperspektiv og med inddragelse af både ledelses- og medarbejdersynsvikler.
3. Undersøgelse af overgangen fra uddannelse til arbejdsmarked for personer med funktionsnedsættelser med udgangspunkt i visiterede til specialpædagogisk støtte i uddannelses-systemet. Der er behov for mere viden om, hvorvidt det lykkes for nyuddannede med funktionsnedsættelser at komme i beskæftigelse, og hvordan de oplever støtten fra beskæftigelses-systemet og barriererne på arbejdsmarkedet.
4. Undersøgelse af konsekvenserne af den seneste fleksjobreform for personer med fysiske funktionsnedsættelser. Der er behov for større viden om, hvilke konsekvenser fleksjob-reformen har for de ”traditionelle” handicapgrupper.
5. Komparativ undersøgelse af handicapområdets position i beskæftigelsespolitikken i skandinaviske lande. Meget tyder på, at de politiske rammer er en del af forklaringen på de manglende fremskridt vedrørende handicap og beskæftigelse. Hvis der på længere sigt skal ske forbedring af disse rammer, bør ændringerne også bygge på erfaringer fra andre sammenlignelige lande.

**Mulige udviklingstemaer:**

1. Udviklingsprojekt, som med afsæt i et mindre antal virksomheder og personer med bevægelseshandicap kan belyse omkostningerne ved at gøre arbejdspladser tilgængelige.
2. Udvikling af et registreringsværktøj vedrørende handicap i beskæftigelsessystemet med inspiration fra den svenske model med handikappkodning.
3. Forsøgsprojekter i et mindre antal jobcentre om tilrettelæggelse af beskæftigelsesindsats for jobsøgere med bevægelseshandicap.

## Referencer:

- Angelov, N. & Eliason, M. (2014). ”*Vilka arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen?*”, IFAU - Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, 14:22.
- Amby, F. (2015). ”*Målgruppen der forsvandt: handicapområdets position i dansk beskæftigelsespolitik og hvordan ledige med handicap kan komme i ordinær beskæftigelse*”, Frydenlund Academics.
- Amby, F. (2015). ”*Blinde og stærkt svagsynede mellem 18 og 40 år: Forsørgelse, uddannelse og beskæftigelse*”. CCWS Working paper 2015-88, Aalborg Universitet.
- Arendt, J. N. & Bolvig, I. (2015). ”*Potentialeberegning af beskæftigelse for udsatte ledige*”. Teknisk rapport fra KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Forskning og Analyse.
- Arum, L. (2014). ”*Hva må gjøres for å få flere funksjonshemmede i arbeid?*”, Rapport fra FFO – Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Oslo.
- Bengtsson, S. & West, B. (1998). ”*Fysiske handicapped på arbejdsmarkedet i det 21. århundrede*”, Sahva Fonden, København.
- Bengtsson, S. (1997). ”*Handicap og funktionshæmning i halvfemserne*”, SFI – Socialforskningsinstituttet, København, 97:01.
- Bengtsson, S., Bengtsson, K., Kjær, A. A., Damgaard, M. & Kolding-Jørgensen, C. (2014). ”*Hvilken forskel gør en tilkendelse af førtidspension?*” SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 14:14.
- Det Centrale Handicapråd (2014). ”*Samfundsøkonomiske gevinster ved arbejdsmarkeds-rettede indsatser for personer med handicap*”. COWI rapport.
- Det Centrale Handicapråd (2005). ”*Dansk handicappolitiks grundprincipper*”, København.
- European Commission (2010). ”*European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe*”. Rapport, Brussels.
- Eurostat (2015). ”*Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*”. Eurostat Statistical Books, European Union, Luxembourg.

- Falkum, E. (2012). "*Risiko og inkludering – Betingelser for funktionshemmedes og eldres deltagelse i arbejdslivet*". AFI-rapport, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Grammenos, S. (2014). "*European Comparative data on Europe 2020 & People with Disabilities*", Centre for European Social and Economic Policy, Academic Network of European Disability Experts, Cornell University.
- Halvorson, R. & Hvinden, B. (2014). "*Nordic reforms to improve the labour market participation of vulnerable youth: An effective new approach?*", i *International Social Security Review*, vol. 67, no. 2, pp. 29-47.
- Hansen, P. M. (2014). "*Færre end en ud af to handicappede er i arbejde i EU*", Samhørighedspolitik, Fagligt.eu.
- Hansen, P. M. (2014). "*Fysiske, psykiske eller mentale begrænsninger er handicap*", Samhørighedspolitik, Fagligt.eu.
- Holt, H. & Nilsson, K. (2013). "*Arbejdsfastholdelse af skadelidte Medarbejdere - Virksomheders rolle og erfaringer*", SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.
- Høgelund, J. & Larsen, M. (2015). "*Handicap og beskæftigelse: Udviklingen mellem 2002-2014*", SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København, 15:06.
- Jacobsen, V., Jensen, S., Holt, H. & Larsen, M. (2014). "*Virksomhedernes sociale engagement – Årbog 2014*". SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.
- Johnreden, A-C. (2006). "*Personer med funktionshinder och nedsatt arbetsförmåga*", AMS – Arbetsmarknadsstyrelsen, 06:03.
- Kirkebak, B., Hansen, J., Myhre, A., Lauth, O., Kristensen, S. & Jahn, H. (2014). "*Det hierarkiserede arbejdsmarked og de nye overflødige- Konkurrencestat, mennesker med handicap og et ændret menneskesyn i et historisk perspektiv*", *Handicapshistorisk Tidsskrift* 32.
- Koch, C. (2015). "*Nye veje mod Job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*". Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2. rapport.
- Koch, C. (2014). "*Veje til Job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*". Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 1. rapport.

- Larsen, M. R. & Høgelund, J. (2014). "*Litteraturstudie af handicap og beskæftigelse*". SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.
- Larsen, M. R. & Høgelund, J. (2014). "*Handicap, uddannelse og beskæftigelse*". SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København, 14:26.
- Larsen, C. A. & Pedersen, J. (2009). "*Ledighedsparadokset : information, netværk og selektion på arbejdsmarkedet*", 1. udgave, Frydenlund Academic, København.
- Lausten, J. K. & S. A. R. Kahlke (2014). "*Jeg kan jo ikke bare gå ud og tage et arbejde! En kvalitativ analyse af krænkelseserfaringer i beskæftigelsesindsatsen på handicapområdet*", Specialeafhandling fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet.
- Legard, S. (2013). "*De vanskelige overgangene – En kunnskabsoversikt over forskning, politikk og tiltak for å bedre unge funksjonshemmedes overgang til høyere utdanning og arbeid*", AFI-rapport, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Møller, M. Ø. & Stone, D. (2013). "*Disciplining Disability under Danish Active Labour Market Policy*", i *Social Policy & Administration*, vol. 47, no. 5, pp. 586-604.
- Purvis, A., Foster, S., Lanceley, L. & Wilson, T. (2014). "*Fit for Purpose - Transforming employment support for disabled people and those with health conditions*". Centre for Economic and Social Inclusion, London.
- Regeringen (2013). "*Handicappolitisk handlingsplan 2013 - Et samfund for alle*", Regeringen.
- Rosenstock, M. (2008). "*Virksomheders sociale engagement : årbog 2007*", SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.
- Sammenslutningen af Unge Med Handicap (2015). "*Fra uddannelse til arbejdsmarked - en undersøgelse af muligheder og barrierer for nyuddannede med handicap*", København.
- Skarpass, I. & Svare, H. (2014). "*Rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne – på ordinær måte*", AFI-rapport, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo, 14:09.
- Socialstyrelsen (2015). "*Bevægelseshandicap*", tilgængelig via [www.socialstyrelsen.dk/handicap/bevaegelseshandicap](http://www.socialstyrelsen.dk/handicap/bevaegelseshandicap)

Steen, A. H., Legard, S., Jessen, J. E., Anker, N. & Madsen, P. G. (2012). “*Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne*”. AFI-rapport, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

Van der Torre, L. & Fenger, M. (2014). “*Policy innovations for including disabled people in the labour market: A study of innovative practices of Dutch sheltered work companies*”, i *International Social Security Review*, vol. 67, no. 2, pp. 67-84.