Målgruppen der forsvandt

En analyse af handicapområdets position i dansk beskæftigelsespolitik og betingelserne for, at ledige med handicap kan komme i ordinær beskæftigelse



Maleri: Suzanne Baadsgaard

Finn Amby

Ph.d.-afhandling, Februar 2014

CCWS, Institut for Statskundskab

Aalborg Universitet

”*Det der skulle være en deling af ansvaret, så alle tog deres del af forpligtelsen til at skabe et samfund for alle, er på vej til at ende i ingens ansvar.”*

Palle Simonsen, Det Centrale Handicapråd 2003

Forord

Da jeg i 2009 kom til at arbejde professionelt med analyse- og udviklingsopgaver om handicap og beskæftigelse i konsulentfirmaet Ankerhus, gik det hurtigt op for mig, at der findes forbavsende lidt forskningsbaseret viden om dette vigtige emne. Alle er tilsyneladende enige om, at mennesker med handicap har problemer i forhold til arbejdsmarkedet. Men når man begynder at spørge til problemets omfang, årsagerne til problemet, og hvad der kan gøres ved det, bliver svarene meget uldne. Jeg fik derfor lyst til at yde et bidrag til at skabe større klarhed på dette felt, og resultatet kan læses i denne afhandling.

Problemstillingen om handicap og arbejdsmarked har haft min store interesse lige siden min studietid i 1980'erne. Det skyldes nok primært, at jeg selv er blind og desuden har lært meget gennem samtaler med andre med handicap om de udfordringer, der kan være ved at få foden inden for på arbejdsmarkedet. Jeg håber dog ikke, at dette personlige udgangspunkt har sat for stort et præg på de følgende sider. Det er nemlig mit bestemte synspunkt, at samfundsvidenskabelig forskning om handicapspørgsmål ikke forudsætter, at forskeren selv har et handicap. Det er til gengæld mit håb, at handicap kan få en mere fremtrædende plads i den danske forskningsverden.

Jeg vil gerne rette en stor tak til direktør Bent Engelbrecht, fordi det blev muligt at etablere et erhvervsPhD-forløb om handicap og beskæftigelse i Ankerhus, og for den store opbakning jeg har fået gennem hele forløbet.

Jeg vil desuden gerne sige tak til mine gode kolleger på Institut for Statskundskab i Aalborg for stor hjælp og støtte, og fordi jeg har fået mulighed for at være en del af et meget spændende forskningsmiljø. Jeg vil også gerne sige tak til Ph.D.-skolen ved Institut for Statskundskab i Aarhus, som bidrog til at give projektet en rigtig god start de første måneder.

Sidst men ikke mindst skylder jeg stor tak til mine to vejledere, Jørgen Goul Andersen og Vibeke Lehmann Nielsen, for fantastisk vejledning og konstruktiv kritik. Jeg har gennem hele forløbet oplevet, at der var opbakning til projektet, også når det af forskellige grunde var lidt i modvind.

Jeg håber, at afhandlingen kan være grundlag for en styrket debat om mulighederne for mennesker med handicap på det danske arbejdsmarked, og at den kan bidrage til øget interesse omkring handicap i arbejdsmarkeds- og velfærdsforskningen.

Aarhus, februar 2014

Finn Amby

Indhold

FORORD 3

FIGURER OG TABELLER 9

DEL 1: BAGGRUND OG FORSKNINGSDESIGN

KAPITEL 1. INDLEDNING 14

1.1 AFHANDLINGENS PROBLEMSTILLING 15
1.2 FORSKNINGSSPØRGSMÅL OG ANALYSEFELTER 18
1.2.1 HANDICAP OG HANDICAPPOLITIK 19
1.2.2 ANALYSE AF DE POLITISKE RAMMER 20
1.2.3 JOBCENTERANALYSEN 21
1.2.4 VIRKSOMHEDSANALYSEN 22
1.2.5 SAMMENHÆNGEN MELLEM DE FIRE ANALYSER 23
1.3 HANDICAPFORSKNING I DANMARK 23
1.4 AFHANDLINGENS OPBYGNING 24

KAPITEL 2. BAGGRUND 25

2.1. HANDICAP, VELFÆRD OG ARBEJDSMARKED 25
2.2. POLITISK OPMÆRKSOMHED OG VIDEN OM HANDICAP OG BESKÆFTIGELSE I DANMARK 29
2.2.1. REGERINGENS HANDLINGSPLAN 2003 29
2.2.2. HANDICAP, ET FORHINDRINGSLØB, 2004 30
2.2.3. DEN FØRSTE BESKÆFTIGELSESSTRATEGI 2004 32
2.2.4. UDVIKLINGEN MELLEM 2002 OG 2008 33
2.2.5. DEN ANDEN BESKÆFTIGELSESSTRATEGI 2009 34
2.2.6. STATUS PÅ UDVIKLINGEN I 2012 36
2.2.7. OPSAMLING OG DISKUSSION 37
2.3 DANMARK I INTERNATIONAL SAMMENLIGNING 40
2.3.1. BESKÆFTIGELSESGRADEN FOR MENNESKER MED HANDICAP 40
2.3.2. POLITISKE VIRKEMIDLER 43
2.4. KONKLUSION 45

KAPITEL 3. BEGREBER OG FORSKNINGSDESIGN 46

3.1. UDFOLDELSE AF PROBLEMSTILLINGEN 46
3.1.1. DE OVERORDNEDE SAMMENHÆNGE 46
3.1.2. NÆRMERE OM DE ENKELTE ELEMENTER 47
3.1.3. AFHANDLINGENS UNDERSØGELSESFELT 50
3.2. NOGLE CENTRALE BEGREBER 51
3.2.1. BESKÆFTIGELSE 52
3.2.2. LEDIGHED 53
3.2.3. RÅDIGHED OG ARBEJDSEVNE 54

3.2.4. UDEN FOR ARBEJDSSTYRKEN 55
3.2.5. DISKUSSION AF BEGREBER 55
3.3. FORSKNINGSDESIGN 56

DEL 2: HANDICAP SOM BEGREB OG POLITIK

KAPITEL 4. HANDICAP OG HANDICAPPOLITIK 61

4.1. HVAD ER ET HANDICAP? 61
4.1.1. DE HISTORISKE RØDDER 61
4.1.2. OPTAKTEN TIL ET NYT HANDICAPBEGREB 63
4.1.3. HANDICAP: ET FLERTYDIGT BEGREB 66
4.2. GRUNDPRINCIPPERNE I DANSK HANDICAPPOLITIK 72
4.2.1. LIGEBEHANDLING 72
4.2.2. KOMPENSATION 73
4.2.3. SEKTORANSVAR 74
4.2.4. SOLIDARITET 75
4.3. HANDICAPPOLITIKKENS GENSTANDSFELT OG STATUS 76
4.3.1. HANDICAPPOLITIKKENS INDHOLD 76
4.3.2. HANDICAPPOLITIKKENS STATUS 77

DEL 3: HANDICAP OG BESKÆFTIGELSESPOLITIK - EN POLITISK-HISTORISK ANALYSE

KAPITEL 5. UDGANGSPUNKT OG TEORETISKE VINKLER 80

5.1. NY KURS I HANDICAP- OG ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKEN 80
5.2. UNDERSØGELSENS TEORETISKE RAMME 82
5.3. PROBLEMIDENTIFIKATION 84
5.4. FRA PROBLEM TIL LØSNING 85
5.5. KONSTRUKTION AF MÅLGRUPPER 87
5.6. IDEER OG FORANDRINGER OVER TID 88
5.7. KONKLUSION 89

KAPITEL 6. UNDERSØGELSENS METODE OG TILRETTELÆGGELSE 91

6.1. DEN TIDSMÆSSIGE AFGRÆNSNING 91
6.2. DATAGRUNDLAGET 91
6.3. UNDERSØGELSENS SYSTEMATIK 93

KAPITEL 7. HANDICAP I DEN GENERELLE BESKÆFTIGELSESPOLITIK 94

7.1. AKTIV ARBEJDSMARKEDSPOLITIK 95
7.2. KOMMUNAL AKTIVERING 97
7.3. RESSORTOMLÆGNING OG FLERE I ARBEJDE 99
7.4. DECENTRALISERING OG ENSTRENGET BESKÆFTIGELSESSYSTEM 100
7.5. KONKLUSION 102

KAPITEL 8. LOVGIVNING SPECIFIKT OM HANDICAP OG BESKÆFTIGELSE 104

8.1. KOMPENSATION TIL HANDICAPPEDE I ERHVERV 104
8.2. FASTANSÆTTELSE MED LØNTILSKUD 108
8.3. REVALIDERING 112
8.4. FØRTIDSPENSION 114
8.5. FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING PÅ ARBEJDSMARKEDET 116
8.6. KONKLUSION 117

KAPITEL 9. TVÆRGÅENDE RESULTATER OG KONKLUSION 120

9.1. PROBLEMIDENTIFIKATION OG LØSNINGER 120
9.2. MÅLGRUPPER 123
9.3. ERHVERVSEVNE OG ARBEJDSEVNE 125
9.4. DE HANDICAPPOLITISKE PRINCIPPER 127
9.5. KONKLUSION 129

DEL 4: JOBCENTRENES INDSATS

KAPITEL 10. IMPLEMENTERINGSPERSPEKTIV OG FORVENTNINGER 132

10.1. VALG AF IMPLEMENTERINGSPERSPEKTIV 132
10.2. TEORETISKE FORVENTNINGER OM UNDERSØGELSENS VARIABLE 135
10.2.1. POLICYDESIGN 135
10.2.2. INDSATS I FORHOLD TIL LEDIGE MED HANDICAP 136
10.2.3. KOMMUNALPOLITISKE RAMMER 137
10.2.4. LEDELSE OG ORGANISATION 138
10.2.5. SOCIOØKONOMISKE FORHOLD 140
10.3. KONKLUSION 140

KAPITEL 11. LOVGIVNING OG STATSLIG STYRING 141

11.1. MÅLGRUPPER OG INDHOLD 141
11.2. STRUKTUR OG PLANLÆGNING 144
11.3. ØKONOMISK STYRING 146
11.4. KONKLUSION OM LOVGIVNING OG STATSLIG STYRING 148

KAPITEL 12. JOBCENTRENES INDSATS I FORHOLD TIL LEDIGE MED HANDICAP 150

12.1. DESIGN, DATAINDSAMLING OG DATAGRUNDLAG 150
12.1.1. OPERATIONALISERING AF "INDSATS I FORHOLD TIL LEDIGE MED HANDICAP" 150
12.1.2. UNDERSØGELSESDESIGN OG DATAINDSAMLING I JOBCENTRENE 151
12.1.3. DATAGRUNDLAG OG FORTOLKNING AF RESULTATER 152
12.2 HANDICAP SOM MÅLGRUPPE I DEN LOKALE BESKÆFTIGELSESINDSATS 153
12.3 BORGERRETTEDE TILBUD TIL LEDIGE MED HANDICAP 157
12.3.1. DEN LEDIGES FØRSTE KONTAKT MED JOBCENTRET 157
12.3.2. DET INDIVIDUELLE KONTAKTFORLØB 158

12.3.3. VEJLEDNINGSSAMTALER 160
12.3.4. KURSUSFORLØB 161
12.3.5. OVERBLIK OVER BORGERRETTEDE TILBUD 162
12.4. SAMARBEJDSRELATIONER 163
12.4.1. SAMARBEJDE MED UDDANNELSESINSTITUTIONER OG UNGDOMMENS UDDANNELSESVEJLEDNING 164
12.4.2. SAMARBEJDE MED A-KASSERNE 166
12.4.3. SAMARBEJDE MED VIRKSOMHEDERNE 167
12.4.4. OVERBLIK OVER SAMARBEJDSRELATIONER 169
12.5. ANALYSER OG KAMPAGNER 170
12.6. SAMLET MÅL FOR JOBCENTRENES INDSATS 171
12.7. KONKLUSION 172

KAPITEL 13. FORKLARINGER OG KONKLUSIONER OM JOBCENTRENES INDSATS 174

13.1. DET KOMMUNALE RÅDERUM 175
13.2. LOKALPOLITISK OPMÆRKSOMHED OM HANDICAP I BESKÆFTIGELSESINDSATSEN 177
13.3 LEDELSESMÆSSIG PRIORITERING 181
13.4 RESSOURCER OG RAMMEBETINGELSER 184
13.5 DE ENKELTE FAKTORERS FORKLARINGSKRAFT 185
13.6 KONKLUSION 186

DEL 5: VIRKSOMHEDERNES ROLLE

KAPITEL 14. VIRKSOMHEDER, SOCIALT ANSVAR OG HANDICAP 191

14.1. VIRKSOMHEDER, MARKED OG POLITIK 192
14.2. VIRKSOMHEDERNES REKRUTTERINGSADFÆRD 193
14.3. VIRKSOMHEDERNES SOCIALE ANSVAR 197
14.3.1. VIRKSOMHEDERNES SOCIALE ANSVAR SOM BEGREB 197
14.3.2. VIRKSOMHEDERNES SOCIALE ANSVAR PÅ DANSK 200
14.3.3. VIDEN OM VIRKSOMHEDERNES SOCIALE ANSVAR I DANMARK 203
14.4. VIRKSOMHEDERNE OG DE HANDICAPPOLITISKE PRINCIPPER 209
14.4.1. KOMPENSATION OG TILGÆNGELIGHED 209
14.4.2. SEKTORANSVAR I VIRKSOMHEDERNE 210
14.4.3. FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING 211
14.5. KONKLUSION 212

KAPITEL 15. MÅLING AF SOCIALT ANSVAR I FORHOLD TIL HANDICAP: EN SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE 214

15.1. TEORI OG FORVENTNINGER 214
15.2. OPERATIONALISERING AF BEGREBER 216
15.3. UNDERSØGELSENS TILRETTELÆGGELSE OG DATAGRUNDLAG 220

KAPITEL 16. OUTCOMES, HANDLINGER OG PRINCIPPER 223

16.1. OUTCOMES: ANSATTE MED HANDICAP 223
16.1.1. SAMMENFATTENDE MÅL FOR RESULTATER 226

16.2. HANDLINGER: VIRKSOMHEDENS HANDICAPBEREDSKAB **229**
16.2.1. SAMMENFATTENDE MÅL FOR HANDLING 231
16.3 PRINCIPPER: CSR-STRATEGI OG HANDICAP **235**
16.3.1. SAMLET MÅL FOR PRINCIPPER 237
16.4. KARAKTERISTIK AF DET HANDICAPRELATEREDE SOCIALE ANSVAR **238**
16.5. HANDICAPRELATERET SOCIALT ANSVAR OG ANSÆTTELSESVILKÅR **241**
16.6. KONKLUSION **242**

KAPITEL 17. VIRKSOMHEDERNES HOLDNINGER TIL LEDIGE MED HANDICAP **244**

17.1. VURDERING AF USIKKERHEDSMOMENTER **245**
17.2. VURDERING AF MULIGHEDERNE FOR ANSÆTTELSE **249**
17.3. HOLDNINGER OG HANDICAPRELATERET SOCIAL ANSVAR **252**
17.4. KONKLUSION **254**

DEL 6: KONKLUSION

KAPITEL 18. KONKLUSION **257**

18.1 NY KURS I HANDICAPPOLITIKKEN **257**
18.2 EN NY HANDICAPFORSTÅELSE OG MERE UDFLYDENDE GRÆNSER **258**
18.3 SEKTORANSVAR: MAINSTREAMING ELLER USYNLIGGØRELSE? **259**
18.4 POLICYUDVIKLINGEN 1992-2012 **260**
18.5 DEN AKTUELLE SITUATION I JOBCENTRENE **264**
18.6 DEN AKTUELLE SITUATION I VIRKSOMHEDERNE **266**
18.7 KONKLUSIONER OM ÅRSAGER OG FREMADRETTEDE FORBEDRINGER **270**

RESUME **273**

SUMMARY **282**

REFERENCER **290**

BILAG 1: SPØRGESKEMA FOR JOBCENTERCHEFER VEDRØRENDE HANDICAP OG BESKÆFTIGELSE **299**

BILAG 2: SPØRGESKEMA FOR NØGLEPERSONER VEDRØRENDE HANDICAP OG BESKÆFTIGELSE. **305**

BILAG 3: INTERVIEWGUIDE JOBCENTERCHEFER **312**

BILAG 4: INTERVIEWGUIDE NØGLEPERSONER **316**

BILAG 5: VIRKSOMHEDSUNDERSØGELSEN OM HANDICAP OG BESKÆFTIGELSE **321**

Figurer

Figur 1. Faktorer som påvirker beskæftigelse: En simpel model.

Figur 2. Faktorer som påvirker beskæftigelse: En udvidet model.

Figur 15.1. Elementer i en undersøgelse om handicaprelateret socialt ansvar.

Tabeller

Kapitel 2:

Tabel 2.1. Andel beskæftigede med og uden handicap i aldersgruppen 16-64 år. Sæsonkorrigeret beskæftigelse 2002-2012.

Tabel 2.2. Andel beskæftigede med handicap i aldersgruppen 16-64 år, særskilt for handicappets størrelse. Sæsonkorrigeret beskæftigelse 2002-2012.

Tabel 2.3. Andel ansat på særlige vilkår blandt beskæftigede personer med handicap i alderen 16-64 år. 2002-2012. Sæsonkorrigeret beskæftigelse. Procent.

Tabel 2.4. Den estimerede beskæftigelsesgrad for mennesker med handicap i udvalgte lande.

Tabel 2.5. Beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap i midten af 2000'erne og sammenligning med beskæftigelsesgraden for mennesker uden handicap for udvalgte lande. OECD-data, procent.

Tabel 2.6. Beskæftigelsesgrad for personer i aldersgruppen 16-64 år i Danmark og Sverige 2008.

Tabel 2.7. Personer med handicap, ansat med løntilskud i Danmark og Sverige 2002 og 2008.

Kapitel 6:

Tabel 6.1. Oversigt over antal vedtagne lovforslag på arbejdsmarkeds- og socialområdet 1992-2012 og antallet af lovforslag, der indgår i undersøgelsen.

Kapitel 7:

Tabel 7.1. Hovedtræk i den beskæftigelsespolitiske udvikling 1992-2012 og handicapområdets placering

Kapitel 8

Tabel 8.1. Udviklingen i de handicapspecifikke ordninger 1992-2012.

Kapitel 12:

Tabel 12.1. Borgerrettede tilbud i jobcentrene, angivet i pct.

Tabel 12.2. Jobcentrenes fordeling på tilbudsindeks.

Tabel 12.3. Jobcentrenes samarbejdsrelationer, angivet i pct

Tabel 12.4. Samarbejdsrelationer. Fordeling på indeksværdier.

Tabel 12.5. Analyser og kampagner. Fordeling på indeksværdier.

Tabel 12.6. Jobcentrenes fordeling på et samlet indeks.

Tabel 12.7. Jobcentrenes fordeling på alternativt indeks.

Kapitel 13:

Tabel 13.1. Jobcenterchefernes vurdering af det kommunale råderum.

Tabel 13.2. Omtale af handicap i lokale beskæftigelsesplaner 2012, pct.

Tabel 13.3. Ledelsesmål på handicapområdet. Fordeling i pct.

Tabel 13.4. Nøglepersonernes vurdering af ledelsens prioritering på handicapområdet

Tabel 13.5. Betaværdier for bivariate regressionsanalyser med tilbudsindeks, samarbejdsindeks og totalindeks som afhængige variable.

Kapitel 14:

Tabel 14.1. Virksomhedernes opfattelse af tre udsatte grupper i 2006. Udvalgte resultater i pct.

Tabel 14.2. Andel virksomheder, der har ansatte med handicap. Særskilt for undersøgelses-år, virksomheds-størrelse samt for private og offentlige virksomheder. Pct.

Tabel 14.3. Procentdel personer med handicap af samtlige ansatte hos virksomheder, der har mindst en person med handicap ansat. Særskilt for undersøgelsesår, virksomhedsstørrelse samt for private og offentlige virksomheder.

Tabel 14.4. Andelen af virksomheder, som i høj grad eller i nogen grad mener, at de nævnte ting har været med til at fremme ansættelsen af personer med handicap. Kun virksomheder med ansatte med handicap. Angivet i pct.

Tabel 14.5. Andelen af virksomheder, som ikke har ansatte med handicap, og som i høj eller i nogen grad mener, at de nævnte forhold forhindrer virksomheden i at ansætte personer med handicap. Angivet i pct.

Tabel 14.6. Andelen af virksomheder, som i høj eller i nogen grad mener, at de nævnte forhold kan få virksomheden til at overveje at ansætte personer med handicap. Angivet i pct.

Tabel 14.7. Oversigt over ligebehandlingsnævnets afgørelser 2009-2013

Kapitel 15:

Tabel 15.1. Oversigt over variable, fordelt på undersøgelsesfelter.

Tabel 15.2. Undersøgelsens population, udtrukket stikprøve, endelig stikprøve, besvarelser og svarprocent, fordelt på virksomhedsstørrelse

Tabel 15.3. Fordeling af population, stikprøve og besvarelser på hovedbrancherne privat produktion privat service og den offentlige sektor, angivet i pct

Kapitel 16:

Tabel 16.1. Andel virksomheder med ansatte med handicap, disse medarbejderes andel af samtlige ansatte og andelen ansat på ordinære vilkår, særskilt for virksomhedsstørrelse, pct.

Tabel 16.2. Andel virksomheder med ansatte med handicap, disse medarbejderes andel af samtlige ansatte og andelen ansat på ordinære vilkår, særskilt for sektor/branche, pct.

Tabel 16.3. Indeks for ansatte med handicap og deres ansættelsesvilkår.

Tabel 16.4. Indeks for ansættelse af medarbejdere med handicap i ledige stillinger.

Tabel 16.5. Samlet indeks for outcomes.

Tabel 16.6. Virksomhedernes kendskab til handicapkompenserende ordninger, angivet i pct.

Tabel 16.7. Indeks for mindre krævende handlinger i virksomhederne.

Tabel 16.8. Indeks for mere krævende handlinger i virksomhederne.

Tabel 16.9. Regressionsanalyse vedrørende sammenhængen mellem indeks for mindre og mere krævende tiltag på handicapområdet. (Indeks for mere krævende tiltag er afhængig variabel).

Tabel 16.10. Virksomhedernes fordeling på beredskabsindeks.

Tabel 16.11. Elementer i strategi for socialt ansvar på virksomheder som har en sådan strategi, pct.

Tabel 16.12. Virksomhedernes fordeling på indeks for principper, pct.

Tabel 16.13. Resultater af regressionsanalyser for sammenhængen mellem principper, beredskab og outcomes med outcomes som den afhængige variabel.

Tabel 16.14. Resultater af regressionsanalyser for sammenhængen mellem principper og beredskab med beredskab som den afhængige variabel.

Tabel 16.15. Tre kategorier af handicaprelateret socialt ansvar.

Tabel 16.16. Fordeling på VHSA-kategorier og størrelsesgrupper, pct.

Tabel 16.17. Fordeling på VHSA-kategorier og branche/sektor, pct.

Kapitel 17:

Tabel 17.1. Virksomhedernes angivelse af væsentligste usikkerhedsmomenter ved at ansætte ledige med lang forudgående ledighed, ledige med handicap, ledige over 50 og ledige med anden etnisk baggrund, pct.

Tabel 17.2. Virksomhedernes angivelse af de væsentligste usikkerhedsmomenter ved ansættelse af en ledig med handicap, særskilt for branche/sektor, pct.

Tabel 17.3. Virksomhedernes angivelse af de væsentligste usikkerhedsmomenter ved ansættelse af en ledig med handicap, særskilt for fire størrelsesgrupper efter antal ansatte, pct.

Tabel 17.4. Virksomhedernes vurdering af mulighederne for ansættelse af ledige over 50, med anden etnisk baggrund, lang forudgående ledighed eller handicap, pct.

Tabel 17.5. Virksomhedernes vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap, særskilt for branche/sektor, pct.

Tabel 17.6. Virksomhedernes vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap, særskilt forstørrelsesgrupper efter antal ansatte, pct.

Tabel 17.7. Andel virksomheder uden usikkerhedsmomenter og vurderingen af ansættelses-muligheder for ledige med handicap, pct.

Tabel 17.8. Resultater af regressionsanalyse om betydningen af beredskab og principper for vurderingen af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap med vurdering af ansættelses-muligheder som afhængig variabel.

Tabel 17.9. Vurdering af ansættelsesmuligheder og samlet mål for virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar.

Tabel 17.10. Resultater af regressionsanalyse vedrørende sammenhængen mellem vurdering af ansættelsesmuligheder og indeks for virksomhedernes sociale ansvar med VHSA-indeks som afhængig variabel.

Del 1: Baggrund og forskningsdesign

Kapitel 1. Indledning

I disse år er der stort politisk fokus på, at så mange som muligt skal forsørge sig selv gennem arbejde, og beskæftigelse ses som det væsentligste middel til løsning af sociale problemer. Det gælder også for mennesker med handicap.

Beskæftigelsesfrekvensen for mennesker med handicap er imidlertid væsentligt lavere end blandt mennesker uden handicap. Det gør sig gældende i mange vestlige lande (OECD 2010; Halvorsen & Hvinden 2011) og Danmark er ingen undtagelse. I 2012 var beskæftigelsesfrekvensen 43,9 % blandt mennesker med handicap sammenlignet med 77,5 % for mennesker uden handicap, og forskellen mellem de to grupper har ligget på samme niveau siden 2002 (Kjeldsen m.fl. 2013).

I 1993 vedtog et enigt folketing på foranledning af regeringen beslutningsforslag B 43 om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere. Denne beslutning markerede officielt en ny kurs i dansk handicappolitik, som havde været undervejs i længere tid. Med B 43 blev der sendt et kraftigt signal om, at alle dele af samfundet skulle tage et ansvar på handicapområdet, og at hensynet til mennesker med handicap skulle indgå i alle beslutninger, hvor det overhovedet var relevant.

I 00'erne formulerede regeringen to gange en handicapstrategi på beskæftigelsesområdet, i 2004 blev der indført forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af handicap, og i 2009 ratificerede Danmark FN's handicapkonvention. Der eksisterer en række handicapkompenserende støtteordninger, og jobcentrene har nøglepersoner på handicapområdet. I virksomhederne tales der meget om socialt ansvar og det rummelige arbejdsmarked. Og alligevel tyder tallene på, at der ikke er fremskridt at spore, nærmest tværtimod.

Hvis beskæftigelsesmulighederne for mennesker med handicap skal forbedres, er der principielt tre forskellige veje at gå, som dog godt kan kombineres: For det første kan man søge at forbedre det enkelte individs konkurrenceevne på arbejdsmarkedet. Det kan ske ved at forbedre den enkeltes uddannelsesforudsætninger og øvrige arbejdsmarkedsrelevante kompetencer og fx ved at stille handicapkompenserende foranstaltninger til rådighed. For det andet kan man gøre arbejdsmarkedet mere tilgængeligt for mennesker med handicap. Endelig kan man for det tredje have det udgangspunkt, at en person med handicap ikke vil kunne levere samme ydelse på arbejdsmarkedet som en person uden handicap, og at det offentlige derfor må dække en del af lønudgiften gennem tilskud til enten arbejdsgiveren eller den enkelte person med handicap. Selv om alle disse tre veje indgår i den politiske og offentlige debat, er der en klar tendens til, at løntilskudstankegangen er kommet til at fylde stadig mere i Danmark gennem de sidste 20 år, jf. kapitel 2. Og det på trods af, at ordinær beskæftigelse altid er det primære mål – også i lovgivningen.

Meget tyder på, at der er et uudnyttet arbejdskraftpotentiale blandt mennesker med handicap (Larsen m.fl. 2008). Lokale undersøgelser har desuden vist, at omkring 10 % af de arbejdsmarkedsparate ledige har et handicap (Ankerhus 2011; 2012[1]).

Den første forudsætning for en forbedring af beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap må være, at så mange som overhovedet muligt af dem, der har forudsætningerne for det, også kommer til at gøre fyldest på arbejdsmarkedet på helt almindelige løn- og ansættelsesvilkår. Hvis en del af denne gruppe i stedet føler sig nødsaget til at søge ansættelse med løntilskud, vil det have negative konsekvenser for dem selv, fordi vilkårene i løntilskudsansættelse ikke er lige så attraktive, som de kan være i en ordinær ansættelse. Men det vil også have negative konsekvenser for den gruppe, som kun kan få tilknytning til arbejdsmarkedet gennem ansættelse i løntilskud, fordi konkurrencen om disse jobs så bliver hårdere. Og endelig vil det gå ud over samfundsøkonomien.

Vi står altså i en situation, hvor beskæftigelsesfrekvensen blandt mennesker med handicap fortsat er markant lavere end blandt mennesker uden handicap på trods af stort politisk fokus på beskæftigelse, gode intentioner i handicappolitikken og et uudnyttet arbejdskraftpotentiale. Det er et problem både for den enkelte og for samfundet. Vi ved imidlertid kun meget lidt om, hvad den lave beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap kan skyldes, og hvilke midler det kunne være relevant at tage i anvendelse for at forbedre situationen.

1.1 Afhandlingens problemstilling

I denne afhandling vil jeg undersøge nogle mulige forklaringer på, at beskæftigelsesfrekvensen blandt mennesker med handicap fortsat er så lav i Danmark og belyse forhold i jobcentrene og virksomhederne, som der skal tages hensyn til, hvis der er et politisk ønske om at ændre denne situation.

Jeg vil især koncentrere mig om betingelserne for, at ledige med handicap har mulighed for at komme i job på ordinære løn- og ansættelsesvilkår. Det er der flere grunde til. Det må for det første forventes, at det er ledige, der har de største udfordringer i forhold til arbejdsmarkedet. Hvis et handicap opstår, mens en person allerede er ansat og har arbejdserfaring, er barriererne for at fastholde tilknytningen til virksomheden langt mindre, selvom der også er udfordringer i denne situation. For det andet må ordinær beskæftigelse siges at være bedst i overensstemmelse med målsætningen om ligestilling af handicappede, som kom til udtryk i B 43. Endelig indebærer det store fokus på fleksjob gennem de senere år en risiko for, at opmærksomheden på ledige med handicap, som ønsker ordinær beskæftigelse, bliver mindre. Jeg tager således afsæt i et lille hjørne

[1] Se rapporterne på http://www.ankerhus.dk/475.html

af det samlede problemkompleks, men det er det hjørne, som kan fortælle mest om virkeliggørelsen af de intentioner, som alle var enige om i starten af 1990'erne.

Dernæst kan det gøre det vanskeligt at finde løsninger, hvis den politiske problemidentifikation udelukkende er knyttet til den samlede beskæftigelses-frekvens. Udgangspunktet er nemlig, at det næppe er muligt at finde én samlet forklaring på den lave beskæftigelsesfrekvens blandt mennesker med handicap. Hvis vi skal forstå og håndtere problemet, må det nødvendigvis brydes ned i mindre problemstillinger. Der er meget langt fra en konkret ansættelsesrelation mellem en virksomhed og en ledig med handicap til et aggregeret mål for beskæftigelsesfrekvens på samfundsniveau.

Mennesker med handicap står fundamentalt i en svag position i forhold til arbejdsmarkedet, fordi de vil have svært ved at leve op til effektivitetskravene i forhold til konkrete jobfunktioner, eller fordi der eksisterer fysiske, teknologiske og holdningsmæssige barrierer for denne gruppe i forhold til at kunne fungere på arbejdsmarkedet mere generelt. Udgangspunktet er derfor, at en forbedring af beskæftigelsesfrekvensen for mennesker med handicap forudsætter en særlig politisk indsats og et samspil mellem de overordnede politiske rammer, det administrative system og virksomhederne.

Endelig vil der være en sammenhæng mellem problemidentifikationen og de mulige løsninger og den måde, handicapbegrebet formes og opfattes på. Handicap er ikke en objektivt konstaterbar egenskab men i høj grad en politisk konstruktion. Den herskende forståelse af handicap formes for en stor del gennem politiske beslutninger. Men samtidig er der en forventning om, at handicappolitiske principper kan påvirke samfundet, borgerne og virksomhederne både direkte og gennem politiske beslutninger på alle områder. Derfor må afhandlingens problemstilling også betragtes inden for, hvad man kan kalde den samfundsmæssige diskurs om handicap.

Afhandlingen består tematisk af to dele. I den første del ønsker jeg at undersøge nogle mulige forklaringer på, at situationen ser ud som beskrevet ovenfor, selv om der gennem mange år har været udtrykt politisk ønske om, at der skulle ske forbedringer på området. Undersøgelsen tilrettelægges med afsæt i to indbyrdes sammenhængende teser:

For det første kan man forestille sig, at den herskende opfattelse af problemet i sig selv er en del af forklaringen. Den problemopfattelse vedrørende handicap og beskæftigelse, som er den herskende i dag, er etableret i perioden fra 2002 og er i høj grad formet gennem en vekselvirkning mellem regeringens strategier i 2004 og 2009 og en række undersøgelser i tilknytning hertil, gennemført af SFI, Det Nationale Forskningscenter For Velfærd, som omtales nærmere i kapitel 2. Succeskriteriet har her primært været at øge den samlede beskæftigelsesfrekvens, og spørgsmålet er, om denne problemforståelse har haft konsekvenser for indholdet af de aktuelle politiske mål og valget af midler.

For det andet kan man forestille sig, at den herskende problemopfattelse og de mål og midler, der aktuelt er i spil, også er resultatet af en længere udvikling, som går tilbage til starten af 1990'erne. Udgangspunktet er som sagt den kurs for handicappolitikken, der blev vedtaget af et enigt Folketing i B43 i 1993. Men der er – delvist utilsigtet – sket en del ændringer siden da, som bl.a. hænger sammen med store ændringer i opfattelsen af handicap som begreb og som politisk felt (Grönvik 2007; Bonfils m.fl. 2003). Samtidig er udviklingen af handicappolitikken også foregået ad et andet spor end det handicappolitiske, nemlig påvirket af den generelle udvikling i beskæftigelses-politikken, der tager fart fra nogenlunde samme tidspunkt som B43, nemlig fra 1993 og fremover (Torfing 2004; Andersen & Pedersen 2007).

Spørgsmålet er, hvilken betydning de nye handicappolitiske principper fik i den generelle beskæftigelsespolitik, og hvilken betydning de dominerende ideer bag beskæftigelsespolitikken fik for handicapområdet. Der blev sat en ny kurs i politikken både i forhold til forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere, som var præget af ideer om aktivering, ny balance mellem rettigheder og pligter og øget arbejdsudbud. De to lovgivninger blev gradvist harmoniseret og smeltede i 00'erne sammen til en beskæftigelseslovgivning for alle målgrupper.

Parallelt hermed voksede en lovgivning frem om fleksjob og det rummelige arbejdsmarked, som blev koblet tæt sammen med lovgivningen om førtidspension, og som også blev præget af de samme grundideer som den generelle beskæftigelsespolitik. Endelig blev der som nævnt udstukket en ny kurs på handicap-området, symboliseret med vedtagelsen af B43, og der blev taget nogle særlige lovgivnings-initiativer om handicap og arbejdsmarked.

I afhandlingens anden del skifter perspektivet. Her er der ikke længere fokus på at finde forklaringer men på at undersøge nogle forhold, som må tages i betragtning, hvis regeringen ønsker at tage nye politiske midler i brug for at forbedre beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap.

Der er i den sammenhæng behov for øget viden om udgangspunktet hos de aktører, jobcentrene og virksomhederne, der er afgørende for, at de politiske beslutninger kan blive til virkelighed. Jobcentrene kan ses som den væsentligste administrative enhed i forbindelse med implementering af politiske målsætninger på beskæftigelsesområdet (Winter & Nielsen 2008; Larsen 2009). Virksomhederne kan betragtes som en af målgrupperne for offentlig politik, men kan også tillægges en mere selvstændig rolle som implementeringsaktør, hvilket kommer til udtryk i debatten om det rummelige arbejdsmarked og virksomhedernes sociale engagement (Bredgaard 2004A; Hildebrandt & Brandi 2003; Roepstorff 2010). Derfor vil anden del af afhandlingen handle om situationen i jobcentrene og i virksomhederne. Her er spørgsmålet, hvilken opmærksomhed der er om handicap i den lokale beskæftigelsesindsats, og i hvilken udstrækning virksomhederne kan siges at være parate til at ansætte medarbejdere med handicap.

1.2 Forskningsspørgsmål og analysefelter

I forlængelse af ovenstående vil jeg undersøge to spørgsmål i afhandlingen:

1. Hvilken placering har handicap i beskæftigelsespolitikken, og hvordan har udviklingen heri påvirket rammerne for, at ledige med handicap kan komme i ordinær beskæftigelse.
2. Hvilken særlig indsats yder jobcentrene i forhold til ledige med handicap, og hvad kendetegner virksomhedernes praksis og holdning i forhold til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger?

Udgangspunktet er, at mangelfulde muligheder for, at ledige med handicap kan komme i ordinær beskæftigelse, udgør et aktuelt samfundsmæssigt problem i 2014. Der er tilsyneladende ikke sket forbedringer af den samlede beskæftigelsesgrad for mennesker med handicap gennem de sidste 10 år, og det er også sandsynliggjort, at der i denne periode er sket et fald i den andel, der har beskæftigelse på ordinære vilkår, jf. kapitel 2.

Ledige med handicap befinder sig i en udsat position i forhold til arbejdsmarkedet, og der er derfor behov for særlig opmærksomhed om denne gruppe i beskæftigelsessystemet. De landspolitiske rammer må forventes at have afgørende betydning for, i hvilken udstrækning dette behov bliver opfyldt. Det er derfor relevant at undersøge, hvordan handicap indgår i den generelle beskæftigelseslovgivning og i lovgivningen om det rummelige arbejdsmarked, samt hvilke lovgivningsinitiativer der er taget specielt om handicap og beskæftigelse. De politiske rammer er resultatet af en længere historisk udvikling, som det også er nødvendigt at inddrage for at kunne forstå handicapområdets aktuelle placering heri.

Implementeringen af beskæftigelsesindsatsen sker imidlertid i de kommunale jobcentre, og det er derfor deres praksis, der har direkte betydning for, om der ydes støtte til ledige og virksomheder i forhold til handicap. Endvidere kan politiske målsætninger på dette felt ikke realiseres uden virksomhederne, og når det drejer sig om rekruttering af arbejdskraft til ordinære stillinger, er det som udgangspunkt virksomhederne selv, der træffer beslutningerne. Derfor er det også nødvendigt at få viden om deres holdninger og praksis i forhold til problemstillingen. Endelig kommer så en forestilling om, at forståelsen af handicap som samfundsmæssigt og politisk fænomen har en selvstændig betydning.

For at belyse de to forskningsspørgsmål inden for den skitserede forståelsesramme er der behov for at inddrage fire forskellige analysefelter: handicap og handicappolitik, udviklingen i de politiske rammer, jobcentrenes indsats og virksomhedernes rolle. De fire analysefelter skal kort præsenteres i det følgende.

1.2.1 Handicap og handicappolitik

Der er sket store ændringer i forståelsen af begrebet handicap gennem de seneste 30-40 år. Selv om der nok er almindelig enighed om, at forståelsen af handicap har ændret sig, og at der nu bruges andre begreber i denne sammenhæng end tidligere, er der ikke gjort mange forsøg på at belyse, hvordan de nye begreber og principper har gennemslagskraft i den politiske og administrative virkelighed. Formålet med denne del af afhandlingen er derfor at afklare nærmere, hvilke begreber og principper der kan anvendes som målestok i de efterfølgende analyser, når det skal vurderes, om handicapaspektet har opmærksomhed i de politiske rammer, i jobcentrene og i virksomhederne. Her vil jeg derfor gennemgå udviklingen i handicapbegrebet i et internationalt perspektiv og give en karakteristik af den danske position i denne udvikling. Desuden vil jeg diskutere de grundlæggende principper i dansk handicappolitik.

De store ændringer i handicapforståelsen er resultatet af en international bevægelse, som udviklingen i Danmark kan ses som en del af. På nogle punkter er Danmark gået i front, og på andre punkter indtager Danmark en mere tøvende position.

Der er også sket et skift i politisk fokus på handicapområdet undervejs. Handicapbegrebet kan langt hen ad vejen siges at være en politisk konstruktion, hvis indhold fastlægges gennem den førte politik, men påvirkningen går også den modsatte vej. Handicap betragtes nu i Danmark som udgangspunkt som en relation mellem en individuel funktions-nedsættelse og de omgivelser, som den pågældende person skal fungere i (Det Centrale Handicapråd 2005). Med dette udgangspunkt handler handicappolitik i mindre omfang om diagnoser, fejlfinding og "reparation" hos den enkelte og i stigende omfang om kompensation og om at forandre omgivelserne, så der i videst muligt omfang tages hensyn til, at mennesker med funktionsnedsættelser også skal kunne deltage.

Ud over, at dette i sig selv er et nybrud i forhold til tidligere tiders individbaserede, medicinske handicapbegreb, er der også undervejs sket ændringer i forståelsen af begge hovedelementerne i den nye handicapmodel. Det handler både om, hvordan man skal definere funktionsnedsættelser og dermed om afgrænsning af målgruppen på individniveau, og om, hvilke omgivelser og hvilke relationer mellem individ og omgivelser, det er relevant at inddrage.

Dansk handicappolitik hviler på fire grundprincipper (Ibid.): Kompensation, sektoransvar, solidaritet og ligebehandling. Kompensationsprincippet indebærer, at samfundet tilbyder mennesker, som har en funktionsnedsættelse, en række ydelser og hjælpeforanstaltninger med det formål at afhjælpe eller begrænse konsekvenserne af den nedsatte funktion mest muligt. Sektoransvarlighedsprincippet indebærer, 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. Solidaritetsprincippet betyder, at støtteforanstaltninger og handicapkompenserende ydelser finansieres solidarisk via skattesystemet. Ligebehandlingsprincippet har formelt set været fundamentet for dansk handicappolitik siden 1993. Ifølge Det Centrale Handicapråd opstår ligebehandlingsprincippet, når man kombinerer de øvrige tre principper om kompensation, sektoransvar og solidaritet.

Det er ikke svært at forestille sig, at der kan være store udfordringer forbundet med at omsætte de fire grundprincipper i praksis. Det forudsætter nemlig principielt, at alle sektorer – og herunder også beskæftigelsessektoren – aktivt træffer beslutninger om afgrænsning af målgruppen, identifikation af mulige barrierer i omgivelserne og iværksættelse af de nødvendige kompenserende foranstaltninger. Jeg vil således i denne afhandling undersøge, i hvilken udstrækning de handicappolitiske grundprincipper ser ud til at have gennemslagskraft på beskæftigelsesområdet.

1.2.2 Analyse af de politiske rammer

Formålet med analysen af de politiske rammer er at beskrive, hvordan opfattelsen af handicap som politisk problem i relation til beskæftigelse har ændret sig i Danmark siden begyndelsen af 1990'erne samt at give nogle sandsynlige forklaringer på denne udvikling. Der vil være tale om et forsøg på at finde mønstre i de væsentligste beslutninger gennem hele perioden og ikke om dybtgående analyser af enkeltstående beslutninger. Analysen deles op i to dele med hvert sit udgangspunkt: I den ene tages der afsæt i beslutninger, som specifikt vedrører handicap og beskæftigelse, og i den anden tages der afsæt i beslutninger, der vedrører beskæftigelsespolitikken generelt.

Den hypotese, som skal undersøges her, er, at de politiske rammer understøtter en målsætning om ordinær beskæftigelse til personer med handicap i lavere grad i dag end ved undersøgelsesperiodens start. Der er nemlig grund til at formode, at beslutningerne med et handicappolitisk udgangspunkt vil optræde forholdsvis løsrevet fra den generelle beskæftigelsespolitik, selv om karakteren af beslutningerne hen ad vejen i stigende grad påvirkes af den generelle diskurs på beskæftigelsesområdet. Til gengæld er der grund til at forvente, at de generelle beslutninger på beskæftigelsesområdet kun sporadisk inddrager handicap som en prioriteret problemstilling, og at grundprincipperne i handicappolitikken kun har begrænset effekt på den generelle politik.

To forskellige men delvist sammenhængende forklaringer på denne udvikling vil blive undersøgt: For det første kan man forestille sig, at ideerne bag ændringerne i den generelle politik, som bl.a. er kommet til udtryk ved et skift fra social- og arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik, har været så dominerende, at et tværgående hensyn som handicappolitik har haft svært ved at få gennemslagskraft. For det andet kan man forestille sig, at der bl.a. som følge af det ændrede handicapbegreb er sket et skift i opfattelsen af handicap som målgruppe i relation til beskæftigelse.

Analysens datagrundlag vil være dokumentstudier af lovforslag med tilhørende bemærkninger inden for social-, arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik i perioden, i visse tilfælde suppleret med andre skriftlige kilder til belysning af motiverne bag lovgivningen.

Datamaterialet fortolkes i analysen inen for en teoretisk ramme om gensidige relationer mellem ideer, problemer og løsninger (Mehta 2011; Carstensen 2009). Derudover inddrages også teoretiske bidrag om problemidentifikation og dagsordensfastsættelse (Parsnsons 1995; Kingdon 2003) og om valg af virkemidler (Vedung 1998; May 2003). Sidst men ikke mindst trækker analysen også på teorier om konstruktion af målgrupper ((Stone 2005; Ingram & Schneider 1993).

1.2.3 Jobcenteranalysen

Formålet med jobcenteranalysen er at undersøge, hvilken opmærksomhed der aktuelt er omkring handicap og beskæftigelse i de kommunale jobcentre, og i hvilket omfang jobcentrene har tilbud, der specifikt retter sig mod ledige med handicap. Jobcentrenes virksomhed på området skal ses i lyset af udviklingen i de politiske rammer, som bliver beskrevet i policy-analysen. Hvis antagelsen om, at de overordnede politiske rammer kun i mindre grad har fokus på problemstillingen om at få mennesker med handicap i ordinær beskæftigelse, vil dette efter al sandsynlighed også have effekt på det kommunale niveau. Der vil i så fald ikke alene være behov for at undersøge jobcentrenes implementering af lovgivningen på området men også for at undersøge, i hvilken udstrækning jobcentrene tager initiativer på området, ud over hvad de er lovgivningsmæssigt forpligtede til.

Den hypotese, som skal undersøges, er, at kommunerne kun har lidt opmærksomhed på handicap i den lokale beskæftigelsesindsats, og at jobcentrene som hovedregel ikke har tilbud, som er særligt målrettet ledige med handicap.

Den væsentligste forklaring herpå kan være, at den statslige styring har så stor betydning på beskæftigelsesområdet, at der ikke er plads til kommunal autonomi i forhold til målgrupper, som ikke udtrykkeligt er højt prioriteret fra centralt hold. En anden forklaring kan dog også være, at den ændrede forståelse af handicap også har betydning for opfattelsen af behovet for at udpege ledige med handicap som en særlig målgruppe i den lokale beskæftigelsesindsats.

De lokalpolitiske rammer undersøges på grundlag af en gennemgang af de lokale beskæftigelsesplaner for 2012. Det væsentligste datagrundlag i analysen er dog en spørgeskema-undersøgelse, som blev gennemført blandt jobcenterchefer og jobcentrenes nøglepersoner på handicapområdet i sommeren 2012. De to grupper anvendes her som informanter om relevante forhold, idet det er jobcentrene der skal betragtes som analyseenhed i undersøgelsen. Spørgeskemaundersøgelsen blev fulgt op af interviews med jobcenterchef og nøglemedarbejder i fem udvalgte jobcentre.

Teoretisk tager analysen afsæt i en integreret implementeringsmodel (Winter 1990; 2003A; Winter & Nielsen 2008), hvor der dog især er fokus på udvalgte forvaltningspræstationer samt de lokalpolitiske og ledelsesmæssige rammer.

1.2.4 Virksomhedsanalysen

Formålet med virksomhedsanalysen er at give en karakteristik af virksomhedernes rolle som aktør i forbindelse med handicap og beskæftigelse med særlig vægt på ansættelse af medarbejdere i ordinære stillinger. Siden begyndelsen af 1990'erne har der været stor interesse for virksomhedernes bidrag til at løse samfundsmæssige problemstillinger, og man har talt om det rummelige arbejdsmarked, virksomhedernes sociale engagement, virksomhedernes sociale ansvar og om corporate social responsibility (CSR) eller corporate social performance (CSP). Spørgsmålet er så, om ansættelse af mennesker med handicap på ordinære løn- og ansættelsesvilkår overhovedet er omfattet af disse begreber, og om det burde være det. Under alle omstændigheder kan det konstateres, at der i debatten om disse emner i høj grad er fokus på virksomhedernes vilje til at ansætte medarbejdere med løntilskud, og i nogle studier er andelen af medarbejdere i løntilskudsansættelser ligefrem defineret som succeskriteriet for virksomhedernes sociale engagement (Boll 2007).

Den første hypotese, som skal undersøges i denne forbindelse, er, at virksomhedernes tilbøjelighed til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger ikke er påvirket af deres generelle praksis i forhold til socialt ansvar.

Et andet forhold, som kan være med til at karakterisere virksomhederne i forhold til afhandlingens problemstilling, er, om de har etableret et beredskab, som gør virksomheden velegnet som arbejdsplads også for medarbejdere med handicap.

Den hypotese, som skal undersøges her, er, at det er et mindretal af virksomhederne, der har et beredskab på handicapområdet, men at politikker og konkrete handlinger på dette felt har en positiv indflydelse på virksomhedens tilbøjelighed til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger.

Samlet set forventes det, at der er en betydelig skepsis i virksomhederne i forhold til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger, og at variation i tilbøjeligheden hertil i høj grad kan tilskrives virksomhedens branchetilknytning og virksomhedens beredskab vedrørende handicap. Datagrundlaget for denne analyse er en spørgeskemaundersøgelse, som blev gennemført blandt personaleansvarlige i midtjyske virksomheder i december 2012.

Teoretisk bygger undersøgelsen dels på forskellige teoretiske tilgange til virksomhedernes sociale ansvar (Carroll 1999; Wood 1991) og dels på teorier om rekrutteringsbeslutninger og statistisk diskrimination (Filges 2008; Larsen & Pedersen 2009; Michailakis 2000). .

1.2.5 Sammenhængen mellem de fire analyser

De to første analyser er de centrale elementer i undersøgelsen af det første forskningsspørgsmål. Tilsammen skal de søge at give svar på, om problemforståelsen, de politiske rammer og ændringer i opfattelsen af handicap kan bidrage væsentligt til at forklare den lave beskæftigelsesfrekvens. Disse analyser peger imidlertid også fremad, fordi den hidtidige policy-udvikling og den aktuelle forståelse af handicap som begreb og politikfelt vil være en del af det fundament, som eventuelle nye tiltag skal bygge på.

De to sidste analyser bidrager primært til undersøgelsen af det andet forskningsspørgsmål, fordi de belyser den aktuelle situation hos jobcentre og virksomheder. Men de kan måske også bidrage til forklaringen af den lave beskæftigelsesfrekvens. Hvis det viser sig at være korrekt, at de kommunale jobcentre har begrænset opmærksomhed på ledige med handicap, og at virksomhederne er skeptiske overfor at ansætte ansøgere med handicap, er det formentlig medvirkende til at gøre det vanskeligt for ledige med handicap at finde fodfæste på arbejdsmarkedet.

1.3 Handicapforskning i Danmark

Forskning i handicapspørgsmål er generelt meget lidt udbredt i Danmark, sammenlignet med en række andre lande (Bengtsson & Stigaard 2011). Der har heller ikke været tradition for at inddrage handicapvinklen i forskning om beskæftigelsesområdet, jf. kapitel 2. Den eksisterende forskningsbaserede viden om handicap og beskæftigelse i Danmark stammer således helt overvejende fra SFI's undersøgelser på området.

Der er dog de seneste år kommet to Ph.D.-afhandlinger, som behandler emnet med to forskellige tilgange. Den første sammenligner situationen i Danmark, Sverige og EU ud fra en menneskeretlig synsvinkel (Liisberg 2011), og den anden undersøger mulighederne for at overføre god praksis i aktiv beskæftigelsesindsats i forhold til handicap fra Tyskland og Sverige til Danmark (Lenzner 2012).

Nærværende afhandling forsøger at give endnu et bidrag til større forståelse af et meget komplekst emne, som det helt tydeligt er nødvendigt at angribe på forskellige måder. Dens væsentligste bidrag er nok, at handicap her sættes ind i en bredere politisk ramme som et element i den generelle beskæftigelsespolitik. Ved belysning af handicappolitiske emner tages der ofte udgangspunkt i vilkårene for en befolkningsgruppe, der ud fra en given definition har et handicap. Her tages der i stedet udgangspunkt i et bestemt policyområde med henblik på at få større viden om, hvordan handicap indgår heri med den brede handicapforståelse, som i dag er grundlaget for dansk handicappolitik.

Afhandlingen bidrager desuden med ny viden om handicap i bestræbelserne på at omsætte politiske målsætninger til praksis på et område, hvor både de offentlige myndigheder og virksomhederne spillertr en afgørende rolle. Endelig bidrager afhandlingen til en diskussion af udviklingen i handicapbegrebet og de handicappolitiske princippers gennemslagskraft i policy-formulering og administrativ praksis.

1.4 Afhandlingens opbygning

Afhandlingen består af seks dele.

Resten af denne første del (kapitel 2 og 3) belyser baggrunden og leder frem til en nærmere beskrivelse af forskningsdesignet for den samlede afhandling.

Del 2 omhandler udviklingen i handicapbegrebet og grundelementerne i dansk handicappolitik (kapitel 4).

Del 3 indeholder analysen af de politiske rammer. Først beskrives udgangspunktet og det teoretiske grundlag samt undersøgelsens tilrettelæggelse (kapitel 5 og 6). Dernæst gennemgås resultaterne vedrørende handicap i den generelle politik (kapitel 7) og lovgivningen specifikt om handicap (kapitel 8), og der afsluttes med tværgående konklusioner (kapitel 9).

Del 4 behandler jobcentrenes indsats. Det teoretiske grundlag og undersøgelsens variable beskrives (kapitel 10), og derefter følger en gennemgang af de aktuelle lovgivningsmæssige rammer (kapitel 11). Jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap belyses med udgangspunkt i undersøgelsen (kapitel 12), og nogle mulige forklaringer på variation i jobcentrenes indsats undersøges (kapitel 13).

Del 5 handler om virksomhedernes rolle. Det sker med afsæt i en diskussion af rekrutteringsadfærd og virksomhedernes sociale ansvar (kapitel 14). Virksomhedsundersøgelsens tilrettelæggelse og datagrundlag beskrives herefter (kapitel 15). De sidste to kapitler behandler undersøgelses-resultaterne vedrørende virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar og holdninger til ansættelse af ledige med handicap (kapitel 16 og 17).

Afhandlingen afsluttes med konklusioner i del 6 (kapitel 18).

Kapitel 2. Baggrund

Formålet med dette kapitel er at give en bredere forståelse for problemstillingens relevans og den valgte synsvinkel i afhandlingen samt at sætte situationen i Danmark i et internationalt perspektiv.

I kapitlets første del sættes spørgsmålet om handicap og beskæftigelse ind i en velfærds- og arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng. Det sker ud fra det synspunkt, at generelle samfundsmæssige og ideologiske strømninger danner et baggrundstæppe for afhandlingens undersøgelser af problemstillingen, som det er nødvendigt at kende.

Som nævnt i indledningen tager afhandlingen afsæt i en tese om, at den herskende problemopfattelse vedrørende handicap og beskæftigelse er en medvirkende årsag til, at der ikke kan spores de store fremskridt på området. For at give en bedre forståelse af dette synspunkt vil jeg i kapitlets anden del give en kort beskrivelse af regeringens målsætninger og af datagrundlaget og nogle centrale resultater fra SFI's handicapundersøgelser siden 2002. Disse undersøgelser udgør nemlig stort set al den viden, som eksisterer om handicap og beskæftigelse i Danmark, og der har i høj grad været tale om en proces, hvor regeringens udmeldinger og SFI's undersøgelser gensidigt har påvirket hinanden.

I kapitlets sidste del vil jeg give et overblik over nogle centrale forskningsresultater om beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap i Danmark, sammenlignet med nogle udvalgte andre lande. Som det vil fremgå, er der store metodiske problemer forbundet med at måle beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap på tværs af landegrænser, og forklaringerne på en lav beskæftigelsesgrad for denne gruppe kan variere meget fra land til land. Udgangspunktet i denne afhandling er derfor, at der i første omgang primært er behov for at tilvejebringe større viden om, hvilke faktorer der har betydning i Danmark.

2.1. Handicap, velfærd og arbejdsmarked

Synet på handicap og beskæftigelse som politisk problem afhænger af holdningen til handicap i relation til de grundlæggende fordelingsmekanismer i samfundet. Ethvert samfund har mindst to typer af fordelingssystemer, som bygger på hhv. arbejde og behov (Stone 1985:15). På den ene side er samfundet afhængig af, at borgerne er selvforsørgende og endda producerer mere, end de selv kan bruge. På den anden side vil alle borgere ikke altid være i stand til at dække deres egne behov, og samfundet må derfor være parat til at hjælpe dem, der har behov for det. Ifølge Stone er arbejde det primære fordelingskriterium i alle moderne samfund, og fordeling ud fra et behovskriterium vil være undtagelsen. Det bliver derfor helt afgørende, hvordan grænserne mellem de to systemer defineres, og hvordan det afgøres, hvornår en borger undtagelsesvis kan få dækket sine behov

gennem hjælp fra samfundet. En central pointe hos Stone er her, at der ikke eksisterer naturgivne forhold, som kan løse dette fordelingsmæssige dilemma. Det vil altid bero på politiske beslutninger.

I moderne velfærdssamfund løses det fordelingsmæssige dilemma ved at definere kategorier af borgere, som er undtaget for forpligtelserne til at deltage i det arbejdsbaserede fordelingssystem (ibid.:20). Handicap opfattes ofte som betegnelse for en sådan kategori. Forståelsen af handicap som politisk kategori har derfor også central betydning for, hvilken position mennesker med handicap får i relation til samfundets grundlæggende fordelingssystemer. Denne kategori er imidlertid vanskeligere at definere præcist end mange andre kategorier, og handicap må derfor ses som en social konstruktion snarere end som en egenskab hos individer (ibid.:26). Jeg skal vende tilbage til spørgsmålet om definition af handicap og handicap som politisk kategori senere.

Indretningen af det behovsbaserede fordelingssystem og kriterierne for, at borgere kan undtages for forpligtelsen til selvforsørgelse gennem arbejde afhænger i høj grad af, hvad der er det dominerende menneskesyn bag velfærdssamfundet. Der vil typisk være tale om blandingsformer mellem en ren nyttebaseret og en ren behovsbaseret samfundsindretning (Jensen 2008). I den politiske retorik er der i disse år øget fokus på balancen mellem rettigheder og pligter. Der er herunder mange tegn på, at arbejde i stigende grad anses som en central del af individets forpligtelse overfor samfundet (jf. også Jørn Loftager i forordet til Marshall 2003). Denne udvikling har også betydning for afgrænsningen mellem det arbejdsbaserede og det behovsbaserede fordelingssystem og for definitionen af, hvilke individuelle behov der bør anses for at være et samfundsmæssigt anliggende, og dermed også for de politiske beslutninger, som har betydning for levevilkårene for mennesker med handicap.

Samfundets evne til at beskytte mod markedssvigt og reducere individets afhængighed af markedet (dekommodificering) var udgangspunktet for Esping-Andersens (1990) inddeling i universelle, arbejdsmarkedstilknytningsbaserede og residuelle velfærdsstater (Green-Pedersen m.fl. 2004). Typologien blev oprindeligt primært baseret på størrelsen af de økonomiske ydelser, men serviceaspektet er siden da kommet til at fylde mere i debatten om velfærdsregimer (ibid.). Det gælder også betydningen af aktiv arbejdsmarkedspolitik, som har til formål at sætte individet i stand til (igen) at klare sig på markedet (kommodificering).

Afhandlingens problemstilling er også relevant i relation til denne diskussion. Spørgsmålet er nemlig, om vi i disse år oplever begrænsninger i adgangen til indkomsterstattende ydelser for mennesker med handicap, uden at dette erstattes med en øget indsats for at sætte denne gruppe i stand til at fungere på markedsvilkår. Hvis mennesker med handicap som udgangspunkt betragtes som en gruppe, der ikke kan forsørge sig selv gennem arbejde, bliver det politiske fokus naturligt rettet mod pensionssystemet og kriterierne for at kunne få førtidspension. Gennem de senere år har der imidlertid været en tendens både internationalt og i Danmark til at satse mere på at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet for mennesker med handicap, både ud fra hensynet til samfundsøkonomien og for at øge den enkeltes livskvalitet (Hvinden & van Orscoot 2001; OECD

2010). Denne udvikling er naturligvis påvirket af den generelle velfærdspolitiske diskurs, men skyldes også ændringer i opfattelsen af handicap og handicappolitik. Hvor forholdene for mennesker med handicap tidligere var et socialpolitisk anliggende, er det nu alle sektorer i samfundet, der i princippet har ansvaret for at sikre ligebehandling og lige muligheder for mennesker med handicap (Det Centrale Handicapråd 2005). Det gælder således også beskæftigelsessystemet og arbejdsmarkedet i det hele taget. Fokus er nu i mindre grad på at konstruere mekanismer, der kan sortere mennesker med handicap væk fra arbejdsmarkedet, og i højere grad på at sikre inklusion på arbejdsmarkedet for denne gruppe. Det ændrede fokus kommer tydeligt til udtryk i den seneste reform af førtidspension og fleksjob, hvor adgangen til førtidspension begrænses kraftigt, og der lægges større vægt på tilknytning til det ordinære arbejdsmarked end tidligere (Regeringen 2013). Spørgsmålet er så, hvordan udmøntningen af dette ansvar kommer til udtryk i de politiske mål og virkemidler og i jobcentrenes og virksomhedernes praksis. Det skal denne afhandling gerne bidrage til at give svar på.

Politiske beslutninger er altså med til at definere, hvem der forventes at forsørge sig selv gennem arbejde. På arbejdsmarkedet eksisterer der desuden en række mekanismer, som afgør, hvem der i praksis får mulighed for at udnytte deres arbejdskraft, og det ændrede fokus bevirker, at disse mekanismer også får større betydning i relation til handicap. Udgangspunktet er, at arbejdsmarkedet netop skal betragtes som et marked, som primært er styret af udbud af og efterspørgsel på arbejdskraft. Der kan imidlertid være en række omstændigheder både på efterspørgsels- og udbudssiden, som gør, at arbejdsmarkedet ikke kan sammenlignes med et simpelt varemarked i neoklassisk forstand (Madsen m.fl. 1997). Der kan være tale om både individbaserede og institutionelle årsager til, at man som enkeltperson kan opleve problemer med at få job, og at der kan ske marginalisering af bestemte grupper i forhold til arbejdsmarkedet. Desuden må den generelle konjunktursituation også forventes at have betydning for marginaliseringstruede gruppers chancer for at finde beskæftigelse. Endelig hører det med i det samlede billede, at globaliseringen og den almindelige samfundsudvikling resulterer i, at der stilles stadig større krav til de faglige, personlige og sociale kompetencer, som skal være til stede for at kunne varetage et job på det almindelige arbejdsmarked (Teknologisk Institut 2012). Handicap indgår imidlertid kun sporadisk i dansk forskning om disse sorteringsmekanismers konsekvenser.

Marginalisering på arbejdsmarkedet kan bl.a. skyldes diskrimination, som ud fra en neoklassisk forståelse kan defineres sådan: ”Diskrimination er den situation, hvor vurderingen af en given person på arbejdsmarkedet ikke eller ikke alene relateres til dennes produktivitet” (ibid.:80). Der finder altså en ulige behandling sted af ellers ens personer. Der kan enten være tale om en personlig forudindtagethed, som ikke er baseret på økonomiske overvejelser, eller der kan være tale om statistisk diskrimination, hvor vurderingen ikke tager udgangspunkt i den enkelte person men i antagelser om kvalifikationer eller produktivitet hos den gruppe, som pågældende tilhører. Statistisk diskrimination kan bl.a. optræde som følge af informationsproblemer på arbejdsmarkedet. Forestillingen om det perfekte marked hviler på en forudsætning om, at der er adgang til fuld information både hos køber (arbejdsgiveren) og hos sælger (arbejderen). Men i virkelighedens verden er det ikke tilfældet, hvilket er medvirkende til, at arbejdsmarkedet langt fra altid fungerer,

som de økonomiske lærerbøger foreskriver (Larsen & Pedersen 2009:20). På arbejdsmarkedet er der ikke som på et simpelt varemarked tale om standardvarer eller standardkøbere, som bare kan skiftes ud, og hvor kendskab til prisen er det alt afgørende. I forbindelse med besættelse af ledige stillinger vil de formelle beskrivelser som regel kun kunne bidrage med en del af den ønskede information. Der eksisterer derfor en dobbelt principal-agent-problem, hvor der er informations-underskud på begge sider (ibid.:22). Mangelfuld information om en jobansøger kan medføre, at arbejdsgiveren bevidst eller ubevidst inddrager stereotype forestillinger om karakteristika ved den gruppe, som ansøgeren tilhører, i sin beslutning, med fare for at der hermed sker statistisk diskrimination. Larsen & Pedersen viser i deres undersøgelse, at der er tydelige tegn på statistisk diskrimination på det danske arbejdsmarked specielt i forhold til ledige med lang forudgående ledighed men også i mindre grad i forhold til ledige med anden etnisk baggrund. Handicap indgår ikke i undersøgelsen, men det kunne være nærliggende at forestille sig, at tilsvarende mekanismer gør sig gældende i forhold til denne gruppe.

I Danmark er der tradition for at overlade en række beslutninger til aktørerne på arbejdsmarkedet, som i mange andre lande er underlagt politisk regulering. Det er blevet almindeligt at benytte betegnelsen flexicurity som udtryk for, at der er tale om en balance mellem fleksibilitet på arbejdsmarkedet og sikkerhed for den enkelte borger. Fleksibiliteten opnås bl.a. gennem et relativt lavt beskyttelsesniveau for ansatte og udstrakt frihed for arbejdsgivere i forbindelse med ansættelse og afskedigelse af medarbejdere. Sikkerheden opnås bl.a. gennem relativt høje økonomiske ydelser i tilfælde af arbejdsløshed. Desuden indgår også aktiv arbejdsmarkedspolitik, så begrebet dækker over tre elementer i "den gyldne trekant". Den aktive arbejdsmarkedspolitik omfatter bl.a. opkvalificering af arbejdsstyrken og kan medvirke til at erstatte lav ansættelsessikkerhed med beskæftigelsessikkerhed. I dansk sammenhæng argumenteres der endelig for, at voksen- og efteruddannelse kan siges at udgøre et fjerde element i flexicurity-modellen (Bredgaard m.fl. 2009). Maria Ventegodt Liisberg (2011) finder, at den danske flexicurity model er en væsentlig forklaring på den lave beskæftigelsesfrekvens blandt mennesker med handicap, og at modellen derfor trænger til et eftersyn. Det er måske en lidt dristig konklusion, men der er under alle omstændigheder behov for langt større viden om, hvilken indflydelse dynamikkerne på arbejdsmarkedet og det herskende flexicurity regime har på beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap. Det er i hvert fald vanskeligt at finde eksempler i flexicurity litteraturen, som behandler dette spørgsmål. Det kan da også diskuteres, om der i flexicurity modellen generelt er for lidt opmærksomhed på forholdene for marginaliseringstruede grupper (Bredgaard m.fl. 2011:21). Resulterer flexicurity-modellen i virkeligheden i "flexibility for outsiders and security for insiders" (Van Vliet & Nijboer 2012)?

2.2. Politisk opmærksomhed og viden om handicap og beskæftigelse i Danmark

En undersøgelse fra 2012 viser, at den sæsonkorrigerede beskæftigelsesfrekvens for personer i aldersgruppen 16-64 år var 43,9 % for personer med handicap og 77,5 % for personer uden handicap (Kjeldsen m.fl. 2013:52). Denne undersøgelse er den seneste i en række SFI-undersøgelser siden 2002, som har haft til formål at belyse beskæftigelsesudviklingen for mennesker med handicap og at belyse forskellige problemstillinger i den sammenhæng. Undersøgelserne blev igangsat som opfølgning på regeringens handlingsplan i forbindelse med det europæiske handicapår 2003 (Regeringen 2003) og de efterfølgende handicapstrategier på beskæftigelsesområdet (Regeringen 2004; Regeringen 2009). I det følgende vil jeg give en kort beskrivelse af regeringens målsætninger og af datagrundlaget og nogle centrale resultater fra SFI's handicapundersøgelser siden 2002. Disse undersøgelser udgør nemlig stort set al den viden, som eksisterer om handicap og beskæftigelse i Danmark, og der har i høj grad været tale om en proces, hvor regeringens udmeldinger og SFI's undersøgelser gensidigt har påvirket hinanden.

2.2.1. Regeringens handlingsplan 2003

I forbindelse med det europæiske handicapår i 2003 lancerede regeringen en handlingsplan på handicapområdet (Regeringen 2003). Det fremgår heraf, at *"den overordnede målsætning for handicappolitikken er det tilgængelige samfund – det samfund, hvor handicappede har mulighed for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre."* Dansk handicappolitik er ifølge regeringen kendetegnet ved ligebehandling, kompensation og sektoransvar. I handlingsplanen omtales fem områder: Boliger, beskæftigelse og uddannelse, tilgængelighed til de fysiske omgivelser, offentlig forvaltning samt fritid og livskvalitet. Specielt på beskæftigelsesområdet rummer publikationen bl.a. følgende udsagn:

> *"Et job er af betydning for den enkeltes selvværd, og handicappede skal tilbydes jobmuligheder som alle andre – naturligvis under hensyntagen til, at alle har forskellige forudsætninger for at kunne bestride et job…Regeringen ønsker ikke, at mennesker, som har evnen og viljen til at arbejde, parkeres på offentlig forsørgelse - derimod skal de hjælpes ind på arbejdsmarkedet.…Der skal være plads til alle på arbejdsmarkedet – også til handicappede. Handicappede kan yde et bidrag til samfundet - det skal de have mulighed for."*

Et af de konkrete initiativer, som stilles i udsigt i handlingsplanen, er netop en undersøgelse af, hvorfor så relativt få handicappede kommer i beskæftigelse på trods af de gode muligheder for dette. Undersøgelsen skal danne grundlag for den videre indsats for handicappede på beskæftigelsesområdet. Nogle af de centrale aktører på handicapområdet havde dog forventet sig mere af regeringens handlingsplan (DSI 2003; Det Centrale Handicapråd 2003a). Formanden for Det Centrale Handicapråd, Palle Simonsen, udtrykte det på denne måde:

"Regeringen har med handlingsplanen for handicapområdet tematiseret en stor del af de handicappolitiske problemstillinger. Men handlingsplanen har kun få konkrete initiativer. Der skal derfor opstilles mere præcise handlingsplaner med budgetter og tidsrammer, for at det kan lykkes at give handicappede fuld adgang til samfundets områder. Planerne skal simpelthen opstille klare mål og delmål, som skal evalueres løbende. Sker det ikke, er det mere en handlingsplan af navn end af gavn. Og det var ikke det Danmarks omkring 500.000 handicappede havde håbet på".

Og i DSI's årsberetning for 2003 skriver formanden bl.a.:

"Planen lanceredes på handicapårets åbningskonference. Regeringen syntes selv imponeret. Det var vi ikke. Vi havde forventet en plan med langsigtede og konkrete mål; bundet sammen med økonomiske overvejelser og prioriteringer. I stedet fik vi en opsamling af kendte initiativer, krydret med lidt nyt. I sig selv ikke dårlige ting; men samlet set ikke en plan med perspektiv for de næste 10-15 år."

DSI havde dog ros på udvalgte områder, herunder også vedrørende beskæftigelse: "*Også beskæftigelsesområdet har fået god og reel opmærksomhed fra regeringen i 2003. Flere konkrete initiativer er taget, og DSI har været inddraget i overvejelserne på en helt anden åben facon end tidligere."* På trods af kritikken var der altså øjensynlig noget på vej netop på dette felt.

2.2.2. Handicap, et forhindringsløb, 2004

I løbet af 2003 gennemførte SFI den første undersøgelse, som fik titlen "Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløb?" (Clausen m.fl. 2004). Formålet er at undersøge beskæftigelsesmulighederne for mennesker med handicap, og undersøgelsen omfatter dels en kvantitativ og dels en kvalitativ del.

En spørgeskemaundersøgelse i et repræsentativt udsnit af befolkningen mellem 16 og 64 år viser, at 20 % svarer ja til, at de har et handicap eller et længerevarende helbredsproblem. Det er denne gruppe, der i undersøgelsen betegnes som mennesker med handicap, og der er altså tale om et meget bredt handicapbegreb. Der stilles ikke i denne undersøgelse spørgsmål til afdækning af graden af handicap/funktionsnedsættelse, men der henvises til en tidligere SFI-undersøgelse (Madsen m. fl.1997), som illustrerer, hvor sammensat en gruppe de den gang 24 % af befolkningen med handicap eller kronisk sygdom er:

"Det viste sig, at 7 procent slet ikke havde nogen funktionsnedsættelse, 9 procent havde en meget let grad af funktionsnedsættelse, mens kun 8 procent havde en mere betydelig funktionsnedsættelse. Det var imidlertid kun en promille, der havde en så betydelig grad af funktionsnedsættelse, at det kunne sammenlignes med at være blind eller at bruge kørestol" (Clausen m.fl. 2004:17).

Alligevel er synspunktet i 2004, at det er hensigtsmæssigt at medtage hele gruppen, når beskæftigelsesmulighederne for mennesker med handicap skal belyses. Argumentationen er følgende:

> *"Det viser sig nemlig i samme undersøgelse (Bengtsson, 1997), at medlemmerne af den gruppe, der oplyser, de har et handicap eller en kronisk sygdom, men som alligevel ikke har nogen målelig funktionsnedsættelse, har markant lavere grad af beskæftigelse end den del af befolkningen, der ikke angiver at have handicap eller kronisk sygdom. En anden grund til at interessere sig for hele den gruppe, der oplyser at have et handicap, er, at der ikke findes en entydig sammenhæng mellem omfanget af en given funktionsnedsættelse og den grad af handicap, som funktionsnedsættelsen kan indebære i for eksempel arbejdslivet. … Der kan således meget vel være en større potentiel arbejdsstyrke i gruppen med tilsyneladende ubetydelige eller lette funktionsnedsættelser, end der er i gruppen med svære funktionsnedsættelser. Det er derfor nok så vigtigt at se på gruppen med lette eller tilsyneladende ubetydelige skavanker som at se på den gruppe, der umiddelbart har et mere betydeligt og klart handicap."* (ibid.)

For handicapgruppen viser undersøgelsen, at 58 % er i beskæftigelse, 5 % er ledige, 3 % er under uddannelse, og 34 % er uden for arbejdsstyrken. De tilsvarende tal for gruppen uden handicap er 85 % i beskæftigelse, 4 % ledige, 5 % under uddannelse og 6 % uden for arbejdsstyrken. Hvis ledighed i stedet ses i forhold til arbejdsstyrken, er ledighedsprocenterne for de to grupper hhv. 8 og 5. Mennesker med handicap står således til rådighed for arbejdsmarkedet i markant lavere omfang end mennesker uden handicap. I rapporten lægges der dog vægt på, at tallene jo også viser, at en stor andel blandt mennesker med handicap faktisk er i arbejde, og at det for 53 % af dem er på almindelige lønvilkår.

En anden væsentlig pointe i undersøgelsen er, at handicap ikke er det samme som nedsat arbejdsevne. De, der svarer ja til handicap eller længerevarende helbredsproblemer, er derfor også blevet spurgt, om de har vanskeligheder med at udføre konkrete arbejdsfunktioner, eller om de har problemer med at arbejde i et 'normalt' omfang. 2/3 har problemer med enten den ene eller den anden dimension af arbejdsevne i denne forståelse af begrebet, og kategoriseres derfor i undersøgelsen som handicappede med nedsat arbejdsevne. For denne gruppe er beskæftigelses-frekvensen 47 % mod 82 % i gruppen med fuld arbejdsevne. Set i forhold til arbejdsstyrken er ledigheden godt 12 % i gruppen med nedsat arbejdsevne og knap 4 % i gruppen med fuld arbejdsevne. Den overordnede konklusion på den kvantitative del af undersøgelsen er, at der er en gruppe, som i dag er ledig eller uden for arbejdsmarkedet, men som godt kunne komme i beskæftigelse under de rette betingelser. Årsagen til denne manglende beskæftigelse er kompleks, men handicap og langvarig sygdom ser ud til at være en del af baggrunden (Ibid.:22).

Den kvalitative del af undersøgelsen har til formål at beskrive nogle barrierer for, at mennesker med handicap kan komme i beskæftigelse. Resultaterne i denne del af undersøgelsen bygger på 64 interviews samt på "sig-din-mening"-undersøgelser blandt Arbejdsformidlingens handicapkonsulenter, mennesker med handicap og repræsentanter i de kommunale koordinationsudvalg. Ud over en omtale af mulige strukturelle og konjunkturbestemte barrierer på arbejdsmarkedet, beskæftiger denne del sig

med barrierer på tre felter: Hos individer med handicap, i virksomhederne og i de offentlige systemer. Her skal kun medtages de systemiske barrierer. Intet tyder ifølge rapporten på, der skal mere lovgivning til (Ibid.:9). Sagsbehandlerne vurderer, at kompensationslovgivningen langt hen ad vejen er et tilfredsstillende redskab. Der savnes dog muligheder for at yde kompensation til personer med psykiske handicap. Derudover peges der på, at problemstillinger vedrørende manglende tilgængelighed og befordring kan udgøre en barriere, som lovgivningen ikke har taget tilstrækkeligt højde for (Ibid.:138). Undersøgelsen peger også på, at der er en række organisatoriske og ressourcemæssige barrierer, som bl.a. handler om mangelfuld koordinering mellem det statslige og det kommunale system. Rapporten anbefaler derfor, at styrke samarbejdet mellem instanserne eller at etablere et enstrenget beskæftigelsessystem.

Endelig rummer rapporten følgende betragtninger om, hvor der især vil være behov for yderligere viden:

> *"Alt i alt peger undersøgelsen på, at der godt kan gøres mere for at få flere handicappede i arbejde, og at det drejer sig om at fortsætte udviklingen af rummelighed på arbejdsmarkedet og skabe forståelse på flere arbejdspladser, ved at man får gode erfaringer. Ligeledes drejer det sig om at udvikle vejledningen og de systemer, den foregår i, og ikke mindst at fremme samarbejde og måske integration af de to systemer. Arbejdsmarkedets rummelighed ved vi efterhånden meget om gennem de mange studier, der er foretaget om dette emne. Vejledningssystemet ved vi derimod betydelig mindre om, selv om det sagtens kan være det svageste led i kæden i øjeblikket. Det er derfor begrænset, hvor meget vi kan sige om dette. Men denne manglende viden må ikke fjerne opmærksomheden fra den mulighed, at det meget vel kan være her, de største problemer ligger." (Ibid.:13).*

2.2.3. Den første beskæftigelsesstrategi 2004

I 2004 kom regeringen så med den første handicapstrategi på beskæftigelsesområdet (Regeringen 2004). Det fremgår af strategien, at det overordnede mål er at give flere en tilknytning til arbejdsmarkedet. Enten ved at gøre det lettere for dem at komme i arbejde eller hjælpe dem med at beholde det arbejde, de allerede har. Strategien rummer tre målsætninger: 1) Flere personer med funktionsnedsættelse skal i de kommende år være i beskæftigelse. Målet er, at antallet af personer med en funktionsnedsættelse i beskæftigelse skal stige med 2000 pr. år. 2) Flere virksomheder skal have medarbejdere med handicap ansat. Målet er, at andelen af virksomheder skal stige med 1 procentpoint pr år. 3) Virksomheder og personer med nedsat funktionsevne skal have bedre kendskab til beskæftigelsesmuligheder og kompensationsordninger.

Strategien omfatter herefter 12 initiativer inden for tre indsatsområder: Vi skal vide mere om handicap og job, vi skal ændre holdning til handicap og job, og vi skal gøre det nemmere at kombinere handicap og job. De 12 initiativer har med få undtagelser karakter af bløde policy-

instrumenter (videnindsamling, vidensprednings, frivillige forsøgsordninger etc.). Udgangspunktet er nemlig, at den nødvendige lovgivning allerede var gennemført, og at problemet først og fremmest var, at den ikke blev brugt i tilstrækkelig grad. Det var som nævnt ovenfor en af konklusionerne i den første SFI-undersøgelse. Strategien rummer ikke en mere præcis angivelse af, hvordan de kvantitative mål skal nås med de anviste midler.

2.2.4. Udviklingen mellem 2002 og 2008

I årene efter regeringens første beskæftigelsesstrategi udgav SFI to rapporter, som havde til formål at belyse udviklingen omkring handicap og beskæftigelse. Den første af disse behandler udviklingen fra 2002 til 2005 (Mølgaard m.fl. 2006), mens den anden dækker hele perioden fra 2002 til 2008 (Larsen m.fl. 2009).

Hovedkonklusionen i rapporten fra 2006 er, at beskæftigelsesgraden blandt mennesker med handicap i den erhvervsdygtige alder er steget fra 53 til 56 % fra 2002 til 2005, hvilket svarer til ca. 24.000 personer (Mølgaard m.fl. 2006:10). Men som det præciseres i rapporten:

> ”*Det er interessant at undersøge, hvorvidt flere handicappede er kommet i arbejde i 2005 i forhold til i 2002 i relation til regeringens strategi for personer med handicap. Men da strategien først er iværksat ultimo 2004, er det stærkt tvivlsomt, om en eventuel effekt af indsatsen allerede har slået igennem i tredje kvartal 2005, hvor dataene til denne undersøgelse senest er samlet ind. Selvom regeringens indsats imod forventning skulle have slået igennem på handicappedes beskæftigelses-chancer, vil det ikke være muligt at isolere denne effekt. Det vil sige, at vi ikke kan være sikre på, at en ændring i handicappedes beskæftigelseschancer skyldes regeringens strategi.”* (Ibid.:52).

Et andet væsentligt resultat i denne undersøgelse er, at der i perioden fra 2002 til 2005 skete en stigning fra 9 til 13 % i andelen af personer med handicap, som er ansat på særlige vilkår, hvilket svarer til ca. 14.000 personer (Ibid.:54).

Betragtes hele perioden fra 2002 til 2008 er det vanskeligt at give et entydigt svar på, hvordan det er gået med beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap. Surveydata for årene 2002, 2005 og 2008 viser, at den sæsonkorrigerede beskæftigelsesfrekvens for mennesker med handicap eller længerevarende helbredsproblemer stort set var den samme i de tre år. Der var ganske vist tale om en stigning fra 51 % i 2002 til 53,7 % i 2005, efterfulgt af et fald til 51,2 % i 2008. Udsvingene er dog så små, at der kan være tale om tilfældig variation (Larsen m.fl. 2009:40). For personer uden handicap var beskæftigelsesfrekvensen stort set den samme i 2002 og 2005, hvorefter der skete en stigning til 81,7 % i 2008. Når der tages højde for konjunkturudviklingen er resultatet dog, at personer med handicap har haft en gunstigere beskæftigelsesudvikling fra 2002 til 2005 og en dårligere udvikling fra 2005 til 2008, sammenlignet med personer uden handicap (Ibid.:42). I SFI-rapporten fra 2009 er der lavet en alternativ beregning af beskæftigelsesudviklingen på grundlag af

registerdata for de 16-52 årige, der i 2002 svarede ja til at have handicap eller længerevarende helbredsproblem. Resultatet er, at beskæftigelsesfrekvensen for denne gruppe steg fra 46,6 til 50,4 % fra 2004 til 2007, svarende til at 17.000 flere med handicap er kommet i arbejde (Ibid.:12). Stigningen skete dog primært fra 2006 til 2007, hvorimod der også var stigende beskæftigelse for personer uden handicap fra 2004 til 2006. Flere resultater fra undersøgelsen tyder på, at den stigende beskæftigelse i gruppen med handicap først og fremmest skyldes, at personer med små handicap er kommet i arbejde.

På trods af de usikkerheder, som således fremgår af undersøgelsen, er den overordnede konklusion i 2009:

> *"Samlet set tyder rapportens analyser på, at beskæftigelsesudviklingen for personer med et handicap eller et længerevarende helbredsproblem har været positiv, fra regeringens beskæftigelsesstrategi blev lanceret i vinteren 2004 til vinteren 2007. Fremgangen i beskæftigelsen for personer med handicap, som primært skyldes en signifikant vækst mellem 2006 og 2007, har imidlertid været væsentligt mindre end beskæftigelses fremgangen blandt personer uden handicap. Desuden tyder rapportens resultater på, at det især er personer med mindre handicap, som er kommet i beskæftigelse."* (Ibid.:10).

I tilknytning til konklusionen er der dog følgende væsentlige tilføjelse: *"Rapporten måler ikke effekten af beskæftigelses-strategien, og den kan derfor ikke give svar på, i hvilken udstrækning det er strategien, der har bidraget til at nå målene."*

2.2.5. Den anden beskæftigelsesstrategi 2009

I 2009 fulgte regeringen op med endnu en handicapstrategi på beskæftigelsesområdet (Regeringen 2009). Som en del af baggrunden nævnes det heri, at Danmark i 2009 ratificerer FN's konvention om rettigheder til personer med handicap. Hermed tilslutter Danmark sig principperne i konventionen om, at personer med handicap skal have samme rettigheder som andre borgere, så de har mulighed for fuldt ud at deltage i og være en del af samfundslivet. Det overordnede mål beskrives sådan:

> *"Regeringens overordnede mål er at fortsætte den positive udvikling mod et stadig mere rummeligt arbejdsmarked, hvor flere og flere personer med handicap har fundet sig en plads i de senere år. I en tid med dårlige konjunkturer gælder det også om at fastholde flest muligt af de personer med handicap, som er kommet ind på arbejdsmarkedet under opsvinget."*

I strategien henvises der til SFI's undersøgelser, og regeringen skriver bl.a.:

"I 2007 var 17.000 flere med handicap i beskæftigelse end i 2004. Det svarer til, at der årligt kom omkring 5.500 flere med handicap i arbejde fra 2004 til 2007. Den udvikling skal vi søge at fastholde, og for at give de bedst mulige betingelser for fortsat vækst i beskæftigelsen blandt personer med handicap tager denne strategi fat dér, hvor den forrige slap. Strategien for de næste fire års arbejde tager derfor både udgangspunkt i den viden og de erfaringer, der allerede er indsamlet, og i nye udfordringer og initiativer."

I 2009-strategien opstiller regeringen tre mål: 1) Andelen af virksomheder, der har personer med handicap ansat, skal vokse med fem procentpoint i strategiperioden. Det vil sige, at 27 procent af virksomhederne i 2012 skal have en person med handicap ansat. 2) Fem procentpoint flere end i dag skal være trygge ved at arbejde sammen med en psykisk syg. Det vil sige, at mindst 37 procent i 2012 skal svare, at de er trygge ved at arbejde sammen med en psykisk syg. 3) 15 procent af de førtidspensionister, der tager imod et tilbud om at komme til afklaringssamtaler i jobcentrene, skal komme i beskæftigelse. Hvad angår valg af indsatser, fortsætter regeringen i samme spor som i 2004-strategien: "Regeringen er overbevist om, at viden er nøglen til yderligere fremskridt. Både i form af ny viden og i form af eksisterende viden, som hidtil ikke er nået bredt nok ud. Tilstrækkelig viden er en forudsætning for at kunne handle klogt og konstruktivt, og viden er derfor omdrejningspunktet for strategiens tre indsatsområder: Vi skal gøre det lettere at kombinere handicap og job. Vi skal samle viden om, hvilke veje der effektivt fører til beskæftigelse for personer med handicap. Vi skal sprede viden om, hvordan det er muligt at kombinere handicap og job." Inden for de tre indsatsområder omtaler strategien herefter 9 forskellige initiativer.

Som det ses rummer strategien fra 2009 ikke som i den tidligere strategi et kvantitativt mål for forøgelsen af beskæftigelsen blandt mennesker med handicap. Målet er blot at fortsætte den hidtidige positive udvikling, og når der overhovedet henvises til en positiv udvikling, skyldes det, at man læner sig op af det mest optimistiske bud i SFI-rapporten fra 2009. Når der ikke opstilles nye kvantitative mål, hænger det måske sammen med en erkendelse af, at det ikke er en simpel sag at måle beskæftigelsesgraden på dette område og at finde frem til et ønsket niveau:

"I 2008 var 51,2 procent blandt personer med handicap i beskæftigelse, mens det blandt personer uden handicap gjaldt 81,9 procent. Det er ikke muligt at sætte et mål på, hvor højt det er realistisk at få beskæftigelsen blandt personer med handicap. For det første er det svært at afgøre, hvor mange der slet ikke er i stand til at få en tilknytning til arbejdsmarkedet. For det andet er det metodisk svært at måle andelen af personer med handicap, som er i beskæftigelse. Det skyldes blandt andet, at handicap er en dynamisk størrelse, som defineres med udgangspunkt i, om den enkelte selv opfatter sig som handicappet eller ej."

2.2.6. Status på udviklingen i 2012

Siden regeringens anden beskæftigelsesstrategi på handicapområdet er der udkommet to rapporter fra SFI om udviklingen (Thomsen & Høgelund 2011; Graversen m.fl. 2013) samt en rapport om regionale forskelle (Kjeldsen & Høgelund 2013). Der er dermed tilvejebragt et overblik over udviklingen i beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap og de øvrige spørgsmål i tilknytning til regeringsstrategierne på området inden for de rammer, som SFI's begrebsdefinitioner og datagrundlag sætter. Set over perioden 2002-2012 har der været variation i beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap, som dog langt hen ad vejen følger mønstret i beskæftigelsesgraden for mennesker uden handicap. Fra 2008 til 2010 skete der et markant fald i beskæftigelsen, som havde betydning for alle uanset handicap. Blandt mennesker med handicap var der tale om en væsentlig stigning i beskæftigelsen frem til 2005 og om et yderligere fald i beskæftigelsen fra 2010-12, jf. tabel 1 nedenfor. Når der kontrolleres for konjunktur- og befolkningsændringer, når SFI dog frem til, at der i perioden 2002-2012 ikke har været forskel i beskæftigelsesudviklingen for personer med og uden handicap (Kjeldsen & Høgelund 2013:61). Beskæftigelsesgraden for personer med handicap er imidlertid markant lavere end beskæftigelsesgraden for personer uden handicap gennem hele perioden, og differencen er ikke mindre i 2012, end den var i 2002.

Tabel 2.1. Andel beskæftigede med og uden handicap i aldersgruppen 16-64 år. Sæsonkorrigeret beskæftigelse 2002-2012.

	2002	2005	2008	2010	2012
Mennesker med handicap	51,0	53,7	51,1	46,2	43,9
Mennesker uden handicap	81,2	80,7	81,1	77,2	77,5
Difference	30,2	27,0	30,0	31,0	33,6

Kilde: SFI 2013, tabel 4.1 og 4.2.

Som tidligere nævnt er handicap i SFI's undersøgelser afgrænset ved, at det omfatter personer, som svarer ja til, at de har handicap eller længerevarende helbredsproblem. Fra 2005 er der desuden indgået spørgsmål om, hvorvidt der er tale om et mindre eller et større handicap. Som det fremgår af tabel 2 nedenfor, er der stor forskel på beskæftigelsesgraden for de to grupper gennem hele perioden. For gruppen med mindre handicap har beskæftigelsesgraden svinget omkring 70 %, mens den for gruppen med større handicap har svinget omkring 30 %. Forløbene for de to grupper har heller ikke været ens. Stigningen i beskæftigelsen fra 2002-05 skete udelukkende blandt mennesker med mindre handicap. Til gengæld var det også mennesker med mindre handicap, der først blev berørt af krisen. Den har dog tilsyneladende nu også indhentet gruppen med større handicap. I hvert fald er der for denne gruppe tale om et betydeligt fald i beskæftigelsesgraden de seneste to år.

Tabel 2.2. Andel beskæftigede med handicap i aldersgruppen 16-64 år, særskilt for handicappets størrelse. Sæsonkorrigeret beskæftigelse 2002-2012.

	2005	2008	2010	2012
Mindre handicap	71,2	73,7	69,1	67,1
Større handicap	34,2	32,1	31	26,8
Difference	37,0	41,6	38,1	40,3

Kilde: SFI 2013, tabel 4.3.

Undersøgelserne fra SFI dokumenterer endnu en interessant udviklingstendens. Der er nemlig sket en særdeles kraftig stigning i andelen af beskæftigede med handicap, som er ansat på særlige vilkår – fra omkring 9 % i 2002 til omkring 20 % i 2010 og 2012, jf. tabel 3. Den mest benyttede ordning er fleksjob med 66 % af de beskæftigede på særlige vilkår i 2005 og 83 % i 2012 (Kjeldsen & Høgelund 2013:94).

Tabel 2.3. Andel ansat på særlige vilkår blandt beskæftigede personer med handicap i alderen 16-64 år. 2002-2012. Sæsonkorrigeret beskæftigelse. Procent.

	2002	2005	2008	2010	2012
Andel ansat på særlige vilkår	8,8	12,3	18,1	22,3	19,1

Kilde: SFI 2013, tabel 8.1.

Det skal endelig nævnes, at undersøgelserne fra SFI også har søgt at afdække udviklingen i en række andre forhold, som de to regeringsstrategier havde fokus på – herunder ikke mindst viden om støttemuligheder og holdninger til handicap. Hvad angår målet om, at 5 procentpoint flere skal være trygge ved at arbejde sammen med en psykisk syg, konkluderer undersøgelsen fra SFI, at dette mål tilsyneladende er nået, idet andelen af beskæftigede personer, der ikke vil være betænkelige ved at arbejde sammen med en person, der lider af meget store humørsvingninger, er steget fra 32,8 procent i 2008 til 37,9 procent i 2012. Hvad angår målet om at sprede viden om mulighederne for at kombinere handicap og job, fremgår det, at der tilsyneladende ikke er større viden om tre af støtteordningerne i 2012 end i 2005 (Kjeldsen & Høgelund 2013:11).

2.2.7. Opsamling og diskussion

Opbygning af den viden, som vi i dag har om handicap og beskæftigelse i Danmark, blev påbegyndt i tilknytning til VK-regeringens handlingsplan på handicapområdet i 2003 og den efterfølgende beskæftigelsesstrategi i 2004. Der var to motiver til at igangsætte denne proces: Hensynet til mennesker med handicap, som man gerne ville give bedre muligheder for at få et

aktivt arbejdsliv på lige fod med andre, og hensynet til arbejdsudbuddet, hvor man bl.a. gerne ville gøre flere mennesker med handicap aktive på arbejdsmarkedet. Noget tyder på, at ønsket om et øget arbejdsudbud med henblik på at kunne tilgodese en forventet stigning i efterspørgslen efter arbejdskraft kom til at fylde meget fra starten, og set i det lys er det også naturligt, at det helt centrale mål blev en forøgelse af beskæftigelsesgraden blandt mennesker med handicap. De midler, som blev anvist til at nå dette mål, har helt overvejende omfattet informationsindsamling og –spredning. Den grundlæggende opfattelse har været, at den eksisterende lovgivning var perfekt, og hvis blot mulighederne blev gjort kendte og blev anvendt mere, ville aktørerne (mennesker med handicap, virksomhederne og beskæftigelses-systemet) selv sikre, at målet blev nået.

Formålet med dette afsnit er ikke at evaluere VK-regeringens beskæftigelsesstrategier på handicapområdet. Men gennemgangen ovenfor af den lange række af SFI-undersøgelser siden 2002 tyder ikke på, at der er store fremskridt at spore. Vi står i 2012 med en beskæftigelses-grad blandt mennesker med handicap, som er lavere end i 2002, og når man tager højde for konjunkturudsving, er der stort set intet sket gennem hele perioden. Samtidig er en voksende andel af de beskæftigede blevet ansat på særlige vilkår, herunder først og fremmest fleksjob, som man nu ønsker at begrænse. Problemet, som det oprindelig blev defineret, eksisterer altså fortsat 10 år efter – måske endda i endnu højere grad.

Det kan som sagt forekomme rimeligt at se en øget beskæftigelsesgrad som succeskriterium i de politiske bestræbelser omkring handicap og beskæftigelse. SFI-undersøgelserne illustrerer imidlertid tydeligt de mange metodiske problemer, som ligger heri. Et af de vigtigste problemer handler om definitionen og målingen af handicap, og et andet problem vedrører definitionen af beskæftigelse. Jeg vil vende tilbage til begge disse begreber i næste kapitel., men her skal jeg pege på et problem, som undersøgelsesresultaterne rejser. Undersøgelserne dokumenterer klart, at beskæftigelseschancerne er størst for personer med mindre handicap, og når beskæftigelsen stiger for personer med handicap, er det primært denne gruppe der får fordel af det. Hvis den politiske interesse alene knytter sig til en forøgelse af den samlede beskæftigelsesgrad, kan målet derfor opfyldes, samtidig med at problemerne forværres for nogle grupper med handicap. Et ensidigt fokus på beskæftigelsesgraden kan således indebære, at man ikke finder ud af, om der ydes tilstrækkelig hjælp til dem, der har allermest brug for det. Jeg vil derfor gerne med denne afhandling bidrage til at nuancere definitionen af handicap og beskæftigelse som samfundsmæssigt problem.

Udgangspunktet for VK-regeringens beskæftigelsesstrategier giver også anledning til at diskutere en anden problemstilling. Det forekommer nemlig ikke særlig veldokumenteret, at lovgivningen vedrørende handicap og beskæftigelse er så perfekt, som det tilsyneladende antages. Som nævnt var det en af konklusionerne i den første SFI-undersøgelse i 2004, at der ikke var behov for yderligere lovgivning. Kompensationslovgivningen på handicapområdet rummer utvivlsomt rigtig mange gode støttemuligheder, men der savnes viden om handicapområdets placering i den samlede beskæftigelseslovgivning. Det er således heller ikke

undersøgt mere systematisk, om der kan være lovgivningsmæssige forklaringer på, at der fortsat er en lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap, hvilket er baggrunden for, at policy-udviklingen er et analysefelt i denne afhandling.

I SFI-undersøgelsen fra 2004 omtales ligeledes nogle systemiske barrierer. Specielt peges der på, at de største knaster måske ligger i vejledningen og de systemer, som den foregår i, og at der eksisterer meget lidt viden om dette. Set i det lys kan det godt undre, at dette emne har fyldt så lidt i den videre proces. Regeringen satser blot i den første beskæftigelsesstrategi på, at kommunalreformen vil løse problemerne (Regeringen 2004):

> *"Regeringen ser derfor kommunalreformen som et af de initiativer, der skal være med til at styrke den beskæftigelsespolitiske indsats over for personer med handicap de kommende år. Det er der flere gode grunde til: Der bliver én indgang til beskæftigelsessystemet i form af et lokalt jobcenter. I dag er tilbuddene til personer med handicap spredt mellem stat, amter og kommuner. En person med handicap får sammenhængende råd og vejledning i det lokale jobcenter. Jobcentrene kan trække på specialistviden om beskæftigelses-indsatsen fra videnscentre på handicapområdet. I de fire nye beskæftigelsesregioner kan der gennemføres målrettede udbud for tilbud til personer med handicap. Det betyder, at borgeren kan blive henvist af jobcenteret til en anden aktør, som har specialiseret sig i at hjælpe personer med handicap i arbejde."*

Der er gjort et enkelt forsøg på at undersøge, hvordan indsatsen på handicapområdet fungerer efter etableringen af jobcentre i 2007 (Rambøll Management 2009).[2] Men spørgsmålet er ikke blevet undersøgt efter kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen. Det er baggrunden for, at jobcentrenes indsats er et andet analysefelt i denne afhandling.

Endelig kan der naturligvis ikke være tvivl om, at virksomhederne er helt centrale aktører i denne sammenhæng. Det er jo der, arbejdspladserne er. Som nævnt har udgangspunktet for VK-regeringens beskæftigelsesstrategier på handicapområdet været, at der i forhold til virksomhederne først og fremmest var behov for at sprede mere viden om støttemulighederne. SFI-undersøgelserne, som har fulgt op på beskæftigelsesstrategierne, har derfor på dette punkt også mest haft fokus på udviklingen i holdninger og kendskabet til støttemulighederne. Noget tyder på, at der har været en positiv udvikling i virksomhedernes holdninger til at have medarbejdere med handicap, hvorimod kendskabet til støttemulighederne fortsat er begrænset. En vurdering af virksomhedernes rolle i forhold til at forbedre beskæftigelsesmulighederne for mennesker med handicap må dog også inddrage viden om virksomhedernes faktiske adfærd. Ud over de undersøgelser, som er omtalt ovenfor, har SFI også siden 1998 gennemført årlige undersøgelser om udviklingen i virksomhedernes sociale engagement. Disse undersøgelser giver værdifuld viden – også om handicap. Der er imidlertid behov for at se nærmere på,

[2] Undersøgelsen belyser indsatsen for både sygedagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere og modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, og mange af undersøgelsens konklusioner hviler på et meget spinkelt datagrundlag.

hvordan handicap indgår som element i udmøntningen af virksomhedernes sociale ansvar, og der er også brug for mere viden om virksomhedernes holdninger og adfærd omkring handicap, når det mere specifikt handler om rekruttering til ordinære stillinger. Derfor indgår holdninger og adfærd i virksomhederne som det sidste analysefelt i afhandlingen.

Den herskende opfattelse af handicap og beskæftigelse som samfundsmæssigt problem har gennem de sidste 10 år været meget præget af VK-regeringens strategier på området og de SFI-undersøgelser , der er blevet gennemført for at understøtte disse strategier. Som det ses, kan den problemdefinition, som ligger til grund for disse strategier og undersøgelser, dog i høj grad diskuteres. Desuden er der også behov for yderligere viden om de lovgivningsmæssige rammer, implementeringen heraf i jobcentrene og om virksomhedernes rolle, hvis beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap fremadrettet skal forbedres.

I det næste afsnit skal vi nu kort se på, hvordan situationen i Danmark ser ud i et internationalt perspektiv.

2.3 Danmark i international sammenligning

2.3.1. Beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap

Der er store metodiske problemer forbundet med at sammenligne beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap på tværs af landegrænser. Oplysninger herom må nødvendigvis bygge på surveydata med de usikkerhedsmomenter, der kan ligge heri. Morten Blekesaune angiver, at der er tre mulige kilder til sammenligning af beskæftigelsesfrekvensen for mennesker med handicap i europæiske lande (Blekesaune 2007): The labour force survey, The European social survey og The European household panel. De tre undersøgelser anvender forskellige definitioner af handicap, og Blekesaune når frem til, at The European Social Survey samlet set giver det bedste grundlag for sammenligning af mange europæiske lande. På grundlag heraf er sandsynligheden herefter beregnet for, at en mandlig modelperson i 45 års alderen med forskellige grader af handicap er i beskæftigelse i 24 lande.

Tabel 2.4. Den estimerede beskæftigelsesgrad for mennesker med handicap i udvalgte lande.

	Alvorligt handicap	Mindre handicap	Ethvert handicap
Danmark	28,2	82,6	73,7
Norge	43,8	85,5	77,8
Sverige	57,6	88,0	81,7
Storbritanien	29,4	71,5	60,4
Tyskland	54,4	79,1	73,7
Holland	47,5	79,8	72,8

Kilde: Blekesaune 2007, tabel 2, side 12.

Som det ses, er der store variationer mellem de 6 udvalgte lande. Men Danmark har i denne sammenligning den laveste estimerede beskæftigelsesgrad blandt mennesker med alvorlige handicap i de 6 lande. Danmark har desuden også den laveste estimerede beskæftigelsesgrad for personer med mindre handicap blandt de tre nordiske lande. De fleste sammenligninger bygger dog på data fra de enkelte landes arbejdskraftundersøgelser og de tillægsmoduler hertil, som omhandler handicap. I disse undersøgelser anvendes forskellige varianter af handicap-definitionen, som blev omtalt i forbindelse med SFI-undersøgelserne – altså længerevarende helbredsproblem eller handicap. En OECD-opgørelse på dette grundlag for de samme 6 lande som ovenfor viser følgende resultat:

Tabel 2.5. Beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap i midten af 2000'erne og sammenligning med beskæftigelsesgraden for mennesker uden handicap for udvalgte lande. OECD-data, procent.

	Beskæftigelsesgrad for mennesker med handicap	Beskæftigelsesgrad for mennesker med handicap i procent af beskæftigelsesgrad for mennesker uden handicap
Danmark	52,3	65
Norge	44,7	50
Sverige	51,9	75
Storbritanien	45,3	55
Tyskland	41,0	70
Holland	44,5	55

Kilde: Halvorsen & Hvinden 2011, tabel 1.2.

Også her er der variationer mellem de 6 lande. Men opgjort på denne måde lå Danmark i toppen af de 6 lande i midten af 00'erne. Danmark havde også den højeste beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap i de tre nordiske lande, selv om forskellen i forhold til Sverige er minimal.

En anden sammenligning med netop Sverige sætter dog Danmark i et noget andet lys. Tal på grundlag af sammenlignelige surveydata i 2008 viser, at beskæftigelsesfrekvensen for personer uden handicap er højere i Danmark end i Sverige, men at beskæftigelsesfrekvensen for personer med handicap er lavere. I begge lande ligger beskæftigelsesfrekvensen for personer med handicap uden nedsat arbejdsevne imidlertid på samme niveau som for personer uden handicap. Det mest slående er derfor, at beskæftigelsesfrekvensen for personer med handicap og nedsat arbejdsevne ifølge denne opgørelse er næsten dobbelt så høj i Sverige som i Danmark.

Tabel 2.6 Beskæftigelsesgrad for personer i aldersgruppen 16-64 år i Danmark og Sverige 2008.

	Danmark	**Sverige**
Personer uden handicap i beskæftigelse i procent af alle uden handicap	83	77
Personer med handicap i beskæftigelse i procent af alle personer med handicap	56	62
Personer med handicap uden nedsat arbejdsevne i beskæftigelse. Procent af personer med handicap uden nedsat arbejdsevne	83	78
Personer med handicap og nedsat arbejdsevne i beskæftigelse. Procent af personer med handicap og nedsat arbejdsevne	26	50

Kilde: Liisberg 2011, tabel 2.

Maria Ventegott Liisberg (2011) har desuden også interesseret sig for de to landes anvendelse af ansættelser med løntilskud for mennesker med handicap, hvor fleksjob i Danmark er den helt dominerende ordning. Resultatet af en særkørsel, foretaget af SFI, viser to meget forskellige udviklingsforløb. Andelen af den erhvervsaktive befolkning, som har oplyst, at de har handicap og nedsat arbejdsevne, er stort set den samme i Danmark og Sverige, og den ligger også på samme niveau i 2002 og 2008. Til gengæld er der sket en seksdobling i Danmark af andelen i denne gruppe, der er ansat med løntilskud, mens der kun er sket en mindre stigning i Sverige.

Tabel 2.7. Personer med handicap, ansat med løntilskud i Danmark og Sverige 2002 og 2008.

	Danmark		**Sverige**	
	2002	**2008**	**2002**	**2008**
Personer med handicap og nedsat arbejdsevne. Procent af hele befolkningen mellem 16 og 64 år.	11	10	10	9
Beskæftigelsesgrad for personer med handicap og nedsat arbejdsevne	26	26	56	50
Personer med handicap og nedsat arbejdsevne i beskæftigelse. Procent ansat med løntilskud	10	62	20	25

Kilde: Liisberg 2011, tabel 4.

Det er internationalt anerkendt, at lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap er et problem i alle lande (OECD 2003; 2010). Der er tale om store variationer, men det er forbundet med store problemer at placere de enkelte lande præcist i forhold til hinanden. Eksemplerne i dette afsnit illustrerer, at Danmark i nogle opgørelser kan betragtes som et foregangsland for andre lande, hvorimod der med andre opgørelsesmetoder er tale om en meget lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap. Der har i Danmark været en bemærkelsesværdig kraftig stigning i anvendelsen af løntilskudsansættelser, og alligevel tyder tallene på, at Danmark især har et problem med beskæftigelsesgraden for personer med større handicap og nedsat arbejdsevne.

2.3.2. Politiske virkemidler

Ikke alene er det svært at opgøre beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap, så det bliver muligt at sammenligne forskellige lande. Hvis en høj beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap er den målestok, som en sammenligning mellem lande skal holdes op imod, er det også svært at måle, hvilke midler der leder frem mod dette mål.

Morten Blekesaune har undersøgt sammenhængen mellem den estimerede beskæftigelsesgrad for mennesker med handicap og OECD's indeks vedrørende policy-instrumenter på dette felt (Blekesaune 2007; OECD 2003). OECD's indeks er konstrueret ud fra en tankegang, at der er to potentielt modstridende hensyn i politikudformningen: Det ene er at sikre, at mennesker med handicap ikke udelukkes fra arbejdsmarkedet, og det andet er indkomstsikring for personer, der har eller får et handicap. På den baggrund indgår der to dimensioner i OECD's indeks: Kompensationsdimensionen (indkomstsikring) og integrationsdimensionen (aktiv arbejdsmarkedspolitik, revalidering, løntilskudsordninger m.v.). Forventningen er, at der er en positiv sammenhæng mellem integrationspolitik og beskæftigelsesgrad, og at der vil være tendens til negativ sammenhæng mellem kompensationspolitik og beskæftigelsesgrad. Blekesaunes analyse understøtter da også den første forventning, men han kan ikke vise, at høj kompensationsgrad fører til lav beskæftigelsesgrad: "we find no tendency that high levels of income security are correlated with low employment rates among disabled people. The tendency in the data is rather in the opposite direction, that countries with high income security also have high employment rates among disabled people" (Blekesaune 2007:20). Specielt hvad angår Danmark, konkluderer Blekesaune bl.a.:

> *"When looking at individual countries we find that a relatively strong emphasis on work integration policies in Sweden can potentially explain the relatively high employment rates among its disabled people. Denmark and Germany appear to have an even stronger emphasis on work integration policies but with comparatively less impressive results…Denmark appears to have a very strong policy emphasis on work integration but a comparatively low employment rate among severely disabled people"*

I en analyse af forskellige landes modeller for at fremme beskæftigelse for personer med nedsat funktionsevne anfører Halvorsen & Hvinden (2011), at man kan dele policy-instrumenterne op i tre hovedgrupper: 1) indkomstsikringssystemet, som har til formål at sikre indkomst for personer, der er helt eller delvis uden arbejdsindtægt og at kompensere for højere udgifter fx til specialkost og transport. 2) Tjenestesystemet, som skal give adgang til varer og tjenesteydelser for at mindske konsekvenserne af en funktionsnedsættelse og sikre behandling og rehabilitering, uddannelse, hjælpemidler, personligassistance m.v. 3) Reguleringssystemet, som har til formål at påvirke arbejdsmarkedets funktionsmåde og markedsaktørernes adfærd gennem lovgivning og økonomiske incitamenter. Analysen viser, at de nordiske lande og Holland har brugt flere ressourcer på arbejdsrettede tiltag end andre OECD-lande, og at Danmark og Sverige har anvendt ansættelses-incitamenter for arbejdsgivere i højere grad end Norge. Desuden er Norge og Danmark gået langt i at samle de aktive foranstaltninger på ét forvaltningsniveau – staten i Norge og kommunerne i Danmark (Halvorsen & Hvinden 2011:147). Sammenlignet med ikke-nordiske lande, er de nordiske lande mere skeptiske overfor social og specielt retlig regulering. Sverige er gået længst blandt de nordiske lande, når det gælder om at pålægge arbejdsgiverne forpligtelser. Danmark og Holland fremtræder som de klareste eksempler på europæiske lande, som har søgt at kombinere økonomisk tryghed med fleksibilitet eller høj grad af handlefrihed for arbejdsgivere (ibid.:170). Af de nordiske lande ser Sverige ud til at have indført det bredeste repertoire af virkemidler inden for alle tre delsystemer. Mens Norge bruger flest ressourcer på indtægtssikring, bruger Sverige og Danmark relativt flere midler på tjenesteydelser (ibid.:174)

Ud fra en menneskeretlig tilgang har Maria Ventegodt Liisberg undersøgt, om forskellene i beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap i Danmark og Sverige kan forklares ved forskelle i den grad, de to lande lever op til internationale retlige standarder omkring handicap og menneskerettigheder (Liisberg 2011). Afhandlingen tegner et overbevisende billede af, at der er store forskelle i lovgivningen vedrørende handicap og beskæftigelse i Danmark og Sverige, og den centrale konklusion er følgende:

> *"It seems that the strong protection of persons with reduced working capacity under general labour laws in Sweden is the main reason for the more inclusive labour market in Sweden, which leads to a significantly higher rate of employment for persons with disabilities and reduced working capacity than in Denmark."* (Liisberg 2011:376).

Studier af effekten af anti-diskriminationslovgivning og retlig regulering vedrørende tilgængelighed m.v. giver dog ikke et entydigt svar på, om sådanne tiltag generelt kan siges at føre til en højere beskæftigelsesgrad (Halvorsen & Hvinden 2011:168). Halvorsen & Hvinden argumenterer også for, at sådanne tiltag bør ses i sammenhæng med det pågældende lands generelle handicappolitik og tiltag inden for både indkomstsikring, tjenesteydelser og regulering.

2.4. Konklusion

Dette kapitel har vist, at det er relevant at se afhandlingens problemstilling i et bredere velfærds- og arbejdsmarkedspolitisk perspektiv. Dels er de store linjer i velfærdspolitikken og arbejdsmarkedets funktionsmåde med til også at definere rammerne for offentlig politik i forhold til mennesker med handicap. Og dels kan situationen på handicapområdet tjene som illustration af nogle af de dilemmaer, som kendetegner velfærdspolitikken i disse år. Kapitlet har desuden beskrevet samspillet mellem de politiske strategier og dataindsamlingen om handicap og beskæftigelse, som har haft afgørende indflydelse på den herskende problemopfattelse på området. Den tilgængelige viden om beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap tyder klart på, at der eksisterer et problem, men at de politiske løsninger der er blevet taget i anvendelse indtil nu ikke har gjort problemet mindre. Det skal i den forbindelse bemærkes, at både problemidentifikation, data og de anviste midler, beskrives på et overordnet niveau med fokus på den samlede beskæftigelsesgrad. Der ses kun få tilløb til at bryde problemet ned i mere håndterlige dele, og vilkårene for arbejdsmarkedsparate ledige med handicap omtales ikke specifikt. Endelig har kapitlet vist, at det er svært at give et entydigt svar på, hvordan Danmark er placeret i international sammenhæng, når det handler om handicap og beskæftigelse. Der er store metodiske problemer forbundet med i det hele taget at foretage internationale sammenligninger på dette felt, og hvis der fremadrettet skal skabes bedre grundlag for det, er der først behov for at vide meget mere om de danske forhold.

I næste kapitel vil jeg herefter beskrive fundamentet for de undersøgelser, som tilsammen skal kunne besvare forskningsspørgsmålene, som blev rejst i indledningen.

Kapitel 3. Begreber og forskningsdesign

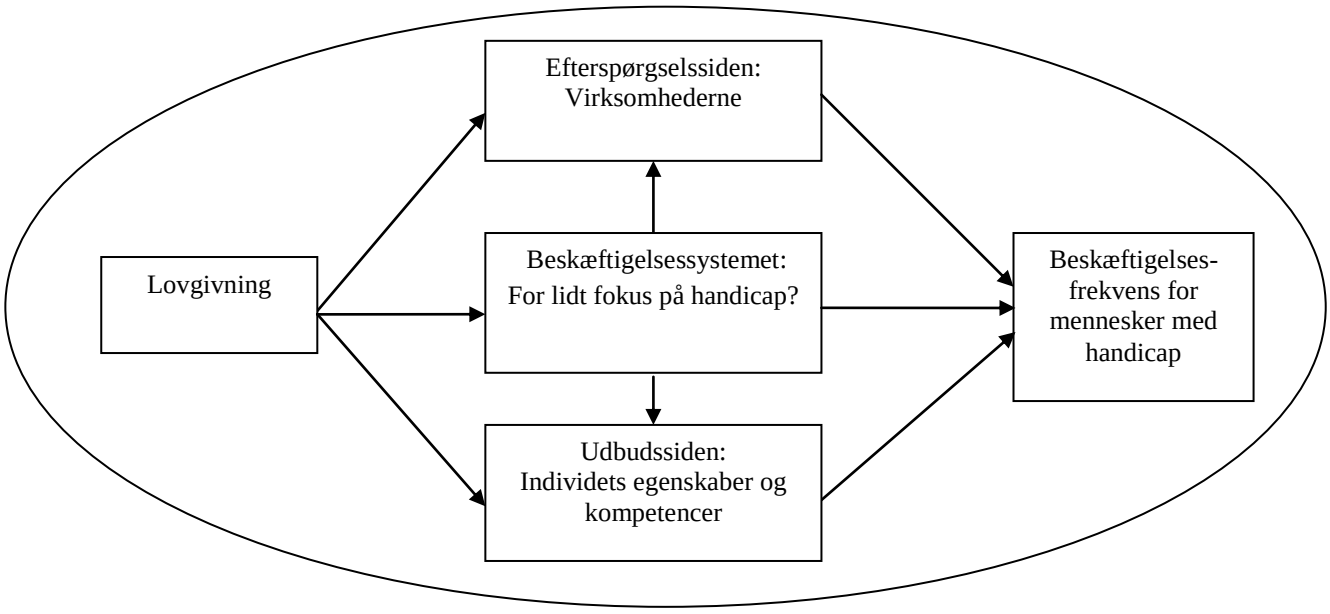
Formålet med dette kapitel er at nå frem til en beskrivelse af det valgte forskningsdesign for den samlede afhandling. Først vil jeg se lidt nærmere på, hvilke sammenhænge der teoretisk kan være tale om i relation til den overordnede problemstilling, og hvilke elementer jeg har valgt at koncentrere mig om. Derefter vil jeg definere og diskutere nogle begreber vedrørende tilknytning til arbejdsmarkedet, som vil få central betydning for resten af afhandlingen. Udfoldelsen af problemfeltet og begrebsafklaringen leder endelig frem til en beskrivelse af forskningsdesignet med de fire analysefelter og deres indbyrdes sammenhæng.

3.1. Udfoldelse af problemstillingen

3.1.1. De overordnede sammenhænge

Beskrivelsen af den aktuelle problemforståelse omkring handicap og beskæftigelse i Danmark viser, at der er stort fokus på den samlede beskæftigelsesfrekvens for mennesker med handicap – eller rettere på forskellen mellem den samlede beskæftigelsesfrekvens for mennesker med og uden handicap. Det er denne forskel, der er et politisk ønske om at minimere, uden at det rigtig ser ud til at lykkes. Men som nævnt i indledningen er beskæftigelsesfrekvensen for mennesker med handicap påvirket af en mængde forskellige faktorer. De overordnede sammenhænge kan illustreres, som vist i figur 1 nedenfor.

Figur 1. Faktorer som påvirker beskæftigelse: En simpel model.



3.1.2. Nærmere om de enkelte elementer

Den udvidede model i figur 2 illustrerer nogle af de mange faktorer, der er på spil omkring handicap og beskæftigelse. Figuren er konstrueret med inspiration fra litteratur om generelle arbejdsmarkedsforhold (bl.a. Bredgaard m.fl. 2011, Madsen 1997, Filges 2008 og Larsen & Pedersen 2009) og handicapspecifikke forhold (bl.a. Larsen m.fl. 2008; Thomsen m.fl. 2011). Både den samfundsmæssige diskurs om handicap og de politiske rammer, som kommer til udtryk gennem lovgivning formodes at påvirke de tre øvrige komponenter i modellen: individer, virksomheder og det offentlige beskæftigelsessystem. I det følgende knyttes nogle få bemærkninger til de enkelte elementer.

Det enkelte individ

Det centrale spørgsmål er her, hvilke forudsætninger og hvilken tilskyndelse mennesker med handicap har til at arbejde sammenlignet med mennesker uden handicap.

De faglige kompetencer bestemmes primært af personens uddannelsesniveau og hidtidige joberfaring. En persons generelle sociale og personlige kompetencer dannes ligeledes på baggrund af det hidtidige livsforløb og erfaringer fra arbejdsmarkedet. Men hertil kommer så personens holdning og evne til at mestre et liv med handicap (coping-strategier), og her kan der være behov for støtte fra det offentlige system. I forhold til personer, som har arbejdserfaring, må det antages, at mulighederne for omskoling og revalidering kan have stor betydning for, om kompetencerne kan vedligeholdes og udvikles, så tilknytningen til arbejdsmarkedet kan fastholdes. Hvorvidt en person med funktionsnedsættelser anses for at kunne bestride et arbejde påvirkes af lovgivningens regler om rådighed og arbejdsevne samt af forvaltningen heraf. Vurderingen af eventuelle begrænsninger i forhold til en konkret jobfunktion foregår i et samspil mellem individ, virksomhed og det offentlige beskæftigelsessystem.

Siden begyndelsen af 1990'erne er der kommet lovgivning, som har til formål at kompensere for et handicap, så den pågældende bliver i stand til at levere en fuld arbejdsindsats på trods af generelle og/eller funktionsspecifikke begrænsninger. Effekten af sådanne tiltag afhænger både af lovgivningens udformning, implementeringen heraf i forvaltningen og virksomhedernes viden, holdninger og praksis. De økonomiske incitamenter for den enkelte afhænger for det første af, hvilke muligheder der er for alternativ forsørgelse og altså bl.a. reglerne om førtidspension og vurdering af arbejdsevne og rådighed. Dernæst afhænger tilskyndelsen til at søge arbejde på almindelige ansættelsesvilkår af, hvilke muligheder der er for ansættelse med løntilskud. Hvorvidt det lykkes en person at komme i beskæftigelse, vil endelig være påvirket af, hvor aktiv personen selv er i sin jobsøgning, og hvilke kanaler der gøres brug af. Det må her være rimeligt at forestille sig, at jobsøgningen bl.a. påvirkes af de krav og den støtte, som beskæftigelsessystemet møder borgeren med i denne sammenhæng.

Virksomhederne

Det centrale spørgsmål er her, hvor tilbøjelige virksomhederne er til at ansætte mennesker med handicap på grundlag af deres faglige og sociale kompetencer.

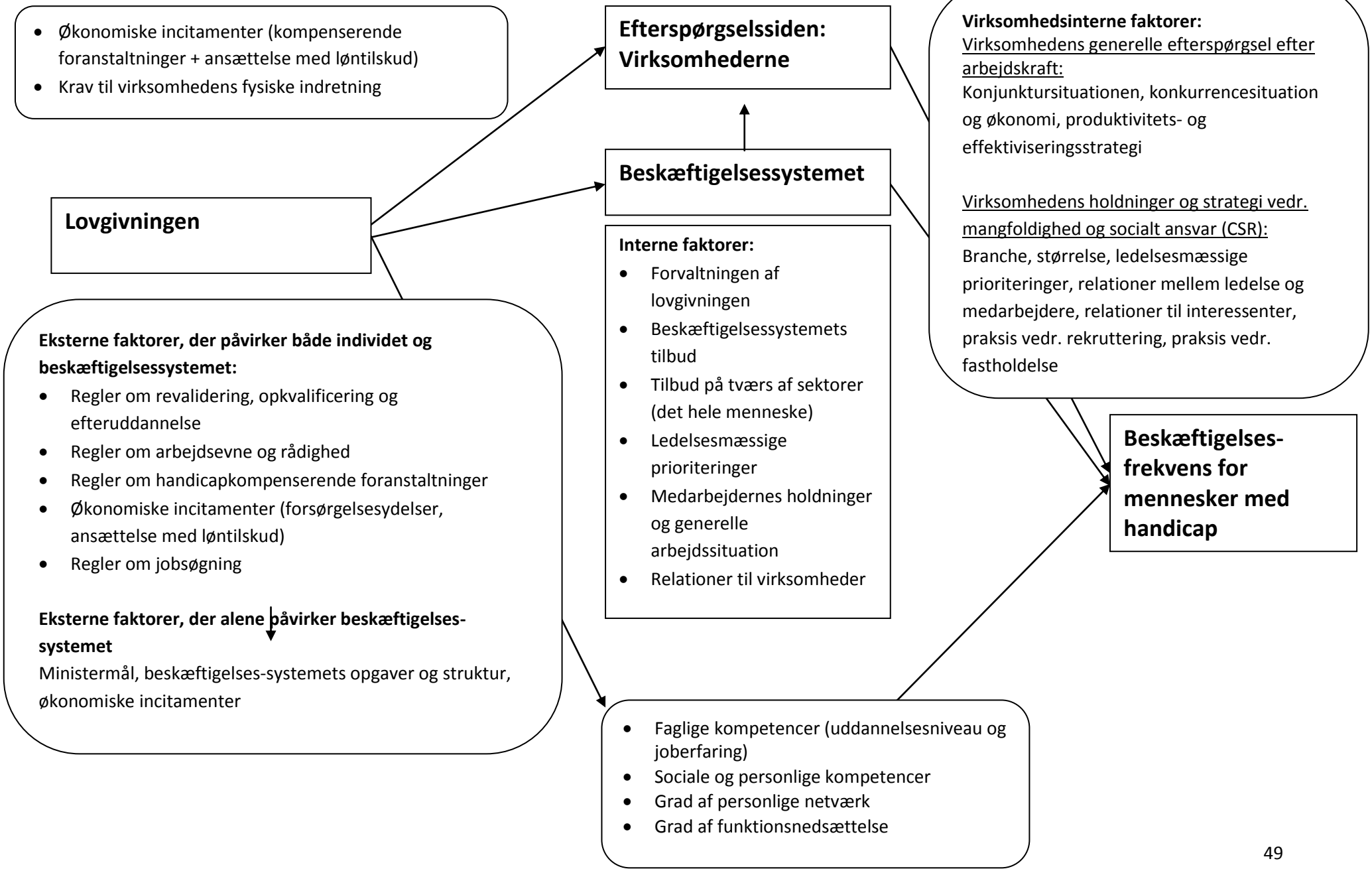
Det er nærliggende at forestille sig, at en virksomheds tilbøjelighed til at være åben overfor ansættelse af medarbejdere med handicap påvirkes af den generelle efterspørgsel efter arbejdskraft. Den generelle arbejdskraftefterspørgsel afhænger bl.a. af konjunktursituationen, virksomhedens konkurrencesituation og økonomi samt produktivitets- og effektiviseringsstrategi. Det er også nærliggende at forestille sig, at holdninger til mangfoldighed og socialt ansvar har betydning også på handicapområdet, og at det har en selvstændig effekt, om der er formuleret tydelige strategier på disse områder. Holdninger og strategi vedrørende mangfoldighed og socialt ansvar påvirkes sandsynligvis af virksomhedens branchetilknytning, størrelse, ledelsesmæssige prioriteringer, relationerne mellem ledelse og medarbejdere samt relationer til eksterne interessenter. De økonomiske incitamenter for virksomhederne afhænger for det første af mulighederne for kompensation til personer med handicap i erhverv og for det andet af mulighederne for ansættelse af medarbejdere med løntilskud. I begge tilfælde afhænger virksomhedernes incitamenter både af lovgivningens regler og af den lokale administration heraf.

Virksomhedens holdning overfor ansættelse af mennesker med handicap er formodentlig påvirket af de hidtidige erfaringer med at have medarbejdere med handicap, og af, om der allerede på forhånd er taget højde for denne mulighed i virksomheden. Virksomhedens tilbøjelighed til at medtænke tilgængelighed i forhold til handicap i virksomhedens indretning påvirkes bl.a. af lovgivnings-mæssige krav herom. Virksomhedens praksis angående fastholdelse af medarbejdere, som får et handicap, vil bl.a. være afhængig af det generelle arbejdsklima og holdninger til sygefravær m.v. Endelig vil virksomhedens praksis og holdning til ny-ansættelse af medarbejdere med handicap også være påvirket af, hvilke kriterier der generelt lægges vægt på i rekrutteringen og hvilke rekrutterings-kanaler virksomheden anvender.

Beskæftigelsessystemet

Det centrale spørgsmål er her, hvilken opmærksomhed beskæftigelsessystemet har på mennesker med handicap i forhold til andre grupper, der har problemer med at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsessystemets praksis i forhold til denne gruppe vil bl.a. være påvirket af de lovgivningsmæssige rammer om beskæftigelsessystemets opgaver og struktur, ministerens mål, de økonomiske incitamenter, de ledelsesmæssige prioriteringer, medarbejdernes holdninger og generelle arbejdssituation samt forholdet til virksomhederne.

Figur 2. Faktorer som påvirker beskæftigelse: En udvidet model.



3.1.3. Afhandlingens undersøgelsesfelt

Som det fremgår, indgår der mange faktorer i det samlede problemkompleks, og den summariske gennemgang ovenfor dækker desuden over en lang række yderligere spørgsmål. Det ville derfor være en umulig opgave at forsøge at give et samlet svar på spørgsmålet om, hvorfor beskæftigelsesfrekvensen blandt mennesker med handicap tilsyneladende bliver ved med at være lavere, end den burde være. Selv hvis det var tidsmæssigt muligt, kan det også diskuteres, hvor nyttigt det ville være at gøre et sådant forsøg, hvis resultatet skal kunne anvendes i den virkelige verden. Min tilgang til emnet er derimod, at der ikke kan findes én simpel forklaring på den lave beskæftigelsesfrekvens, men at der er tale om mange delproblemer, som må undersøges hver for sig. I denne afhandling vil jeg derfor gå i dybden med en delproblemstilling inden for den overordnede ramme.

For det første har jeg valgt at rette fokus mod mulighederne for, at ledige med handicap kan komme i beskæftigelse, hvorimod mulighederne for fastholdelse af allerede ansatte, der får et handicap, ikke vil blive lige så grundigt behandlet. Årsagen til dette valg er, at det alt andet lige må forventes at være mere kompliceret at opnå end at fastholde beskæftigelse for en person, der har et handicap. Der vil være tale om flere usikkerhedsmomenter for det enkelte individ, og det er også i disse situationer, der kan være risiko for statistisk diskrimination, fordi arbejdsgiveren ikke kender den pågældende person. Det er derfor også i disse situationer, der vil være størst behov for opmærksomhed fra det offentlige beskæftigelsessystem og for afklarede holdninger og beredskab i virksomhederne.

For det andet vil jeg især interessere mig for betingelserne for, at ledige med handicap kan opnå beskæftigelse på ordinære løn- og ansættelsesvilkår. Det blev dokumenteret i kapitel 2, at der gennem de sidste 10 år har været en kraftig stigning i antallet af ansatte på fleksjob, og at andelen af ansatte med handicap i sådanne løntilskudsstillinger er langt højere end i et af de lande, vi ofte sammenligner os med. En årsag til stigningen på fleksjobområdet kan være reglernes indretning, og stigningen har da også været et af de væsentlige argumenter , som nu har ledt til en ændring af regelsættet. Men der kunne måske også være alternative eller supplerende forklaringer, og der er under alle omstændigheder brug for større viden.

Endelig vil jeg for det tredje koncentrere mig om et mindre antal af de mange mulige forklaringsfaktorer, som indgår i modellerne ovenfor. Jeg vil således som udgangspunkt ikke beskæftige mig med forhold på individniveau. Udgangspunktet er her, at der blandt de ledige i Danmark findes en gruppe med handicap, som ønsker ansættelse på almindelige vilkår, og som også har formelle kompetencer, som burde kunne gøre det muligt. Flere undersøgelser viser, at dette er et realistisk udgangspunkt (Larsen m.fl. 2008; Ankerhus & LBR Aarhus 2012[3]).

[3] Se rapporten på: http://www.aarhus.dk/sitecore/content/Subsites/LBRAarhus/Home/Publikationer.aspx?sc_lang=da

Afhandlingen hviler på en grundlæggende forestilling om, at et handicap vil gøre det mere kompliceret at etablere en ansættelsesrelation, og at der må tages højde for dette gennem lovgivning og støtte fra beskæftigelsessystemet, hvis en politisk målsætning om flere mennesker med handicap i arbejde skal realiseres. Hovedvægten vil derfor blive lagt på en undersøgelse af de lovgivningsmæssige rammer og beskæftigelsessystemets praksis og dermed på de forhold, som det er muligt at påvirke direkte gennem politiske beslutninger. Der synes at have bredt sig en opfattelse af, at lovgivningen omkring handicap og beskæftigelse stort set er fyldestgørende, og at det ikke er her årsagerne til den lave beskæftigelsesfrekvens skal findes, jf. gennemgangen i kapitel 2. Men det har aldrig været gjort til genstand for en systematisk undersøgelse. Og hvad angår beskæftigelses-systemet, gav SFI som også nævnt i kapitel 2 allerede i 2002 udtryk for, at det måske var her, de største gevinster kunne findes. Men heller ikke det er blevet nærmere undersøgt – og slet ikke efter etableringen af det enstrengede og kommunale beskæftigelsessystem

Det er naturligvis ikke muligt at belyse betingelserne for, at ledige med handicap kan komme i arbejde, uden også at inddrage virksomhederne. Det er jo der, ansættelserne skal ske. Det ligger imidlertid uden for denne afhandlings rammer at behandle de mange interne ledelsesmæssige, organisatoriske og markedsmæssige faktorer, som har betydning for virksomhedens holdninger og praksis i forhold til ansættelse af medarbejdere med handicap. Virksomhederne betragtes derfor i denne sammenhæng som ”black-boxes”. Virksomhederne inddrages primært med henblik på at give en karakteristik af, hvilke forventninger det politiske og administrative system kan have til deres rolle i forbindelse med en politisk målsætning om øget beskæftigelse blandt mennesker med handicap.

En anden central tese i afhandlingen er, at forståelsen af handicapbegrebet har selvstændig betydning både for de politiske rammer og for beskæftigelsessystemets og virksomhedernes praksis på området. Udviklingen i handicapbegrebet kræver derfor nødvendigvis en selvstændig behandling, samtidig med at dette aspekt må løbe som en rød tråd gennem undersøgelserne af de øvrige emner.

3.2. Nogle centrale begreber

En undersøgelse af problemstillingen omkring handicap og beskæftigelse kan analytisk tage afsæt i en handicapvinkel eller en beskæftigelsesvinkel. Der er derfor to grupper af begreber, som får gennemgående betydning for hele afhandlingen. Det drejer sig for det første om begrebet handicap og de begreber, som benyttes for at beskrive forholdet mellem en person med handicap og det samfund, som den pågældende person fungerer i. Dette emne er komplekst og behandles derfor særskilt i kapitel 4. Den anden gruppe af begreber handler om den måde, man sædvanligvis definerer en persons tilknytning til arbejdsmarkedet, og det er disse begreber, der her skal fokuseres på.

Den politiske dagsorden omkring handicap og beskæftigelse har som nævnt været domineret af spørgsmålet om beskæftigelsesfrekvensens størrelse. Der er derfor grund til at se lidt nærmere på, hvad der egentlig skal forstås ved beskæftigelse. I denne afhandling vil der være fokus på betingelserne for, at ledige med handicap kan komme i beskæftigelse, og det er derfor også nødvendigt at afklare, hvordan begrebet ledighed skal fortolkes. Der er også grund til at omtale definitionen af begrebet rådighed, som er med til at afgøre, hvem der må forventes at være parate til at tage arbejde på hvilke dele af arbejdsmarkedet, og endelig skal det omtales, hvordan gruppen helt uden for arbejdsmarkedet traditionelt defineres.

I Danmarks Statistik er der to hovedkilder til information om befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet: Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) og den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) (Danmarks Statistik 2012[4]). I denne sammenhæng er det primært arbejdskraftundersøgelsen, der har interesse, fordi oplysningerne om beskæftigelsesfrekvensen blandt mennesker med handicap stammer derfra. Der er tale om en stikprøveundersøgelse, der baserer sig på ca. 89.000 interviews på årsbasis, og hvor resultaterne offentliggøres kvartalsvis for befolkningen mellem 15 og 64 år. Spørgsmålene er formuleret ud fra de internationalt anvendte definitioner, som er fastsat af den internationale arbejdsorganisation, ILO.

Formålet med denne type statistik er ifølge ILO at få et mål for, hvor stor en del af den voksne befolkning der deltager i produktionen af varer og tjenester og dermed er økonomisk aktiv og kan medregnes til arbejdsstyrken (Hussmanns, 2007). Arbejdsstyrken består af to komponenter, de beskæftigede og de arbejdsløse, mens resten af den voksne befolkning ikke tilhører arbejdsstyrken. Måling af en persons tilknytning til arbejdsmarkedet kan ske ved at registrere den pågældendes situation på et bestemt tidspunkt eller ved at undersøge, hvilken situation der har været den dominerende over en længere tidsperiode. Det er den først nævnte metode, der typisk bruges i internationale sammenligninger, og det er også den, der anvendes i den danske arbejdskraft-undersøgelse. Her omhandler spørgsmålene respondentens situation i en bestemt referenceuge eller i umiddelbar tilknytning til denne.

3.2.1. Beskæftigelse

I arbejdskraftundersøgelsen betragtes en person som værende i beskæftigelse, hvis vedkommende har haft mindst 1 times betalt arbejde i referenceugen, eller hvis vedkommende har været midlertidigt fraværende fra arbejde f.eks. på grund af ferie, sygdom eller barselsorlov. Der kan være tale om beskæftigelse som lønmodtager, selvstændig eller som medhjælpende ægtefælle. Dette er i overensstemmelse med ILO-definitionen af beskæftigelse (ibid.:8). ILO betragter de tre

[4] jf. kvalitetsdeklarationen på www.dst.dk.

kategorier – beskæftiget, arbejdsløs og udenfor arbejdsstyrken – som gensidigt udelukkende, og beskæftigelse har forrang for de to andre kategorier. Hvis man har beskæftigelse i den ovenfor omtalte betydning, tilhører man altså arbejdsstyrken og kan ikke samtidig være ledig (ibid.:6).

Status som beskæftiget i AKU giver ikke i sig selv information om, hvor mange timer pr. uge der er tale om, eller om indkomst fra beskæftigelse er det primære forsørgelsesgrundlag. Et andet spørgsmål i AKU omhandler respondentens vurdering af sin egen status (spørgsmål B4S5 i AKU spørgeskemaet): Hvad betragter du hovedsagelig dig selv som? Her er der mulighed for at sætte kryds ved erhvervsarbejde, arbejdsløs og ved en række underkategorier uden for erhverv, herunder førtidspensionist. SFI's rapporter om handicap og beskæftigelse rummer imidlertid ikke informationer om fordelingen på dette spørgsmål for personer med og uden handicap. De to første undersøgelser fra SFI indeholder dog informationer om fordelingen på de tre hovedgrupper – beskæftigede, ledige og uden for arbejdsstyrken – for personer med og uden handicap (Clausen m. Fl. 2004; Mølgaard m.fl. 2006).

Danmarks Statistik opgør også befolkningens beskæftigelse i den registerbaserede arbejdsstyrke-statistik. Her er der tale om registeroplysninger for hele befolkningen pr. 1. januar på den sidste dag i november måned året før[5]. Fra 2009 bygger beskæftigelsesstatus i denne opgørelse på E-indkomst registret, og der er således tale om meget pålidelige oplysninger. Befolkningen kan på grundlag af RAS opdeles i beskæftigede, arbejdsløse og personer uden for arbejdsstyrken. Hvis en person kan tilhøre mere end én af de tre kategorier, gælder også her ILO's prioriteringsregler, så beskæftigelse har forrang for de to øvrige kategorier. RAS omfatter ikke informationer om handicap og kan derfor kun bidrage med informationer i denne sammenhæng, hvis det kobles sammen med data fra AKU. Denne mulighed er anvendt i visse analyser i SFI's rapporter om handicap og beskæftigelse (jf. bl.a. Kjeldsen m.fl. 2013:56).

3.2.2. Ledighed

Ifølge ILO's definition skal en person opfylde tre betingelser samtidig for at kunne betragtes som arbejdsløs (Hussmanns 2007:13): 1) Personen skal være uden arbejde. 2) Personen skal stå til rådighed og være parat til at tage et arbejde. 3) Personen skal være aktivt arbejdssøgende. Det første kriterium betyder, at man for at kunne betragtes som ledig slet ikke må have haft betalt arbejde i referenceperioden. Beskæftigede og arbejdsløse er altså to gensidigt udelukkende grupper. I forhold til kategorier, som normalt hører til uden for arbejdsstyrken betyder prioriteringsreglerne, at hvis en person opfylder alle tre betingelser for at være arbejdsløs, skal pågældende figurere som sådan og altså medregnes til arbejdsstyrken. I AKU registreres en person som ledig, hvis vedkommende var helt uden beskæftigelse i referenceugen, aktivt har søgt arbejde inden for de sidste 4 uger og kan påbegynde nyt arbejde inden for de kommende 2 uger. Alle, der opfylder disse betingelser, er altså

[5] jf. kvalitetsdeklarationen for RAS på www.dst.dk

AKU-ledige, og denne opgørelse er uafhængig af, hvilke ydelser de ledige evt. modtager. En AKU-ledig kan altså i princippet godt være en førtidspensionist, som søger arbejde og selv oplever, at vedkommende kan starte på et job inden for to uger. Kun de to første SFI-rapporter indeholder information om udviklingen i AKU-ledigheden for personer med handicap.

Debatten om udviklingen i den danske ledighed bygger i højere grad på den registerbaserede ledighedsstatistik, som offentliggøres hver måned og indeholder mål for netto- og bruttoledigheden. Nettoledigheden omfatter de 16-64 årige jobklare modtagere af arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp, omregnet til fuldtidsledige. Bruttoledigheden omfatter de nettoledige plus aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere (Danmarks Statistik 2012[6]). Her medregnes altså kun personer, som modtager bestemte offentlige ydelser, og som desuden lever op til administrative betingelser for at være arbejdsmarkedsparate. Den registerbaserede statistik rummer ikke informationer om handicap.

3.2.3. Rådighed og arbejdsevne

Som nævnt er en af en af betingelserne for, at man ifølge ILO's definition kan betragtes som ledig, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet: *"Availability for work means that, given a work opportunity, a person should be able and ready to work"* (Hussmanns 2007:15). Formålet med dette kriterium er for det første at frasortere personer, som først kan påbegynde et arbejde på et senere tidspunkt, f.eks. fordi de skal færdiggøre en uddannelse. Men kriteriet har også til formål at udelukke personer, der ikke kan påtage sig et arbejde på grund af andre typer forhindringer "… *such as family responsibilities, illness, or commitments to community services"* (ibid.). Senere fremgår det, at også handicap kan være en faktor, der kan udelukke en person fra at stå til rådighed for arbejde: *"The 13th ICLS recognized that apart from special circumstances (e.g. school attendance, family responsibilities, illness or disability) availability for work depended essentially on the nature of potential work opportunities"* (ibid.:17).

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelser som AKU vil det naturligvis være op til respondenten selv at afgøre, om de tre betingelser for at kunne betragtes som ledig er opfyldt. Men ovenstående viser noget om, hvilke problemstillinger der kan være på spil i denne sammenhæng. Spørgsmålet er, hvilke forestillinger der kommer til at få betydning, når rådighedstankegangen skal omsættes til lovgivning og administrativ praksis. Er udgangspunktet, at en person med handicap uden beskæftigelse står til rådighed for arbejdsmarkedet, med mindre det konkret dokumenteres, at vedkommende ikke kan opfylde betingelserne herfor? Eller er forestillingen, at en person med handicap som udgangspunkt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, fordi et handicap også indebærer en nedsat arbejdsevne? Hvis det sidste gør sig gældende, vil det udelukkende være personer med handicap, som rent faktisk er i beskæftigelse, der vil blive betragtet som økonomisk

[6] Se Danmarks Statistiks hjemmeside på www.dst.dk

aktive og en del af arbejdsstyrken. I de første to SFI-undersøgelser indgår et spørgsmål om personens egen vurdering af, om arbejdsevnen er nedsat, men betydningen heraf for personens evt. status som ledig omtales ikke.

3.2.4. Uden for arbejdsstyrken

Ifølge ILO's definitioner dannes kategorien uden for arbejdsstyrken som en residual af personer, som slet ingen beskæftigelse har haft i referenceperioden, og som heller ikke opfylder de tre betingelser for at være ledig. Denne fremgangsmåde følges også i arbejdskraftundersøgelsen (jf. kvalitetsdeklarationen for AKU).

I RAS opdeles befolkningen i alt i 26 socioøkonomiske grupper, hvoraf de første 9 udgør arbejdsstyrken. Gruppe 1-8 omfatter forskellige typer af beskæftigelse, mens gruppe 9 er de nettoledige. Hovedkategorien uden for arbejdsstyrken omfatter personer, som er midlertidigt uden for arbejdsstyrken (ledige i aktivering, revalidender, modtagere af sygedagpenge, modtagere af fleks- eller ledighedsydelse m.v.), tilbagetrækning fra arbejdsstyrken, pensionister samt andre uden for arbejdsstyrken. Grupperingerne uden for arbejdsstyrken bygger her i høj grad på, hvilke ydelser de pågældende personer får.

3.2.5. Diskussion af begreber

Det er ikke lysende klart, hvad der mere præcist lå i VK-regeringens mål om øget beskæftigelse for mennesker med handicap (jf. citatet fra regeringens handlingsplan fra 2003 i afsnit 2.1.1). Var målet en højere grad af selvforsørgelse, eller var målet en øget arbejdsmarkedstilknytning uanset art og omfang? Hvis den overordnede handicappolitiske målsætning om ligestilling og lige muligheder skal realiseres, må det bl.a. betyde, at så mange som muligt blandt mennesker med handicap, der har forudsætningerne for det, kan opnå beskæftigelse, der sætter dem i stand til at forsørge sig selv uden hjælp fra det offentlige. Og her er det værd at bemærke, at en beskæftigelsesfrekvens alene på grundlag af beskæftigelsesstatus i AKU ikke er et validt mål herfor. AKU-beskæftigelsen isoleret er alene udtryk for, at der er en tilknytning til arbejdsmarkedet, hvilket kan være nok så væsentligt. Men den siger ikke noget om, hvor mange der er afhængige af offentlige forsørgelsesydelser ved siden af for at kunne opretholde et rimeligt leveniveau. SFI's undersøgelser viser som tidligere nævnt, at forskellen mellem AKU-beskæftigelsen for personer med og uden handicap stort set har været konstant gennem de sidste 10 år. I samme periode har der været en kraftig stigning i antallet af ansættelser med permanent løntilskud (fleksjob). En særlig undersøgelse om overførsels-indkomster viser, at andelen af personer med handicap, som modtager permanente overførsels-indkomster som førtidspension og tilskud til fleksjob samlet set steg fra 18 % i 2003 til 45 % i 2012 (Kjeldsen & Høgelund 2013:64-65). Tilsammen tyder det derfor på, at der må have været et fald i andelen blandt mennesker med handicap, som forsørger sig selv uden hjælp fra det offentlige. Men vi har ikke en særlig præcis viden om det. Eftersom handicap ikke indgår i de registerbaserede

statistikker, kan det heller ikke ad den vej dokumenteres, hvor mange med handicap, der bevæger sig fra ledighed til beskæftigelse, og hvilken udvikling der har været i det.

Hvis vi så vender os til den anden del af begrebsparret handicap og beskæftigelse, må det konstateres, at den eksisterende viden også her hviler på et usikkert grundlag. Undersøgelserne om handicap og beskæftigelse bygger på selvrapportering og et meget bredt handicapbegreb, som også omfatter længerevarende sygdom. Men jeg vil som nævnt vende tilbage til handicapbegrebet i næste kapitel.

Uanset disse usikkerhedsmomenter foreligger der tilstrækkelig dokumentation til at kunne fastslå, at der eksisterer et problem omkring handicap og beskæftigelse i Danmark. Der er efter al sandsynlighed væsentligt færre med handicap, der forsørger sig selv gennem erhvervsarbejde, end der kunne være, og de nævnte usikkerhedsmomenter betyder formodentlig blot, at problemet reelt undervurderes i de tilgængelige undersøgelser.

3.3. Forskningsdesign

Afhandlingen tager afsæt i en undren over, at der fortsat er en lav beskæftigelsesfrekvens blandt mennesker med handicap, selv om der gennem mange år har været udtrykt politisk ønske om, at det skulle være anderledes. Den grundlæggende påstand, som skal undersøges i afhandlingen, er, at en del af forklaringen på den lave beskæftigelsesfrekvens skal søges i indholdet af den landsdækkende politik – både i forhold til beskæftigelse generelt og specifikt i forhold til handicap. Formålet er herefter at undersøge en delproblemstilling inden for det samlede problemkompleks for at belyse nogle mulige årsager til problemets eksistens og nogle vilkår, der må tages højde for, hvis der er et ønske om at formulere en ændret politik på området.

I indledningen blev der argumenteret for, at den herskende opfattelse af handicap og beskæftigelse som politisk problem kan være en del af forklaringen på de manglende resultater. Gennemgangen i kapitel 2 tyder da også på, at problemopfattelsen op gennem 00'erne er udtryk for en indskrænket fortolkning af de mulige årsager og af , hvilke virkemidler det vil være relevant at anvende. Det første forskningsspørgsmål angår derfor handicapområdets placering i beskæftigelsespolitikken og den historiske udviklings betydning:

3. Hvilken placering har handicap i beskæftigelsespolitikken, og hvordan har udviklingen heri påvirket rammerne for, at ledige med handicap kan komme i ordinær beskæftigelse.

Hvis det er korrekt, at policyudviklingen kan siges at være en væsentlig del af forklaringen på den lave beskæftigelsesfrekvens, er det nærliggende at slutte, at fremadrettede løsninger også vil kræve ændringer i den førte politik. Det er naturligvis et politisk spørgsmål, om der skal tages nye

virkemidler i brug for at forbedre beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap. Men det er vigtigt, at eventuelle beslutninger herom træffes på et oplyst grundlag. Det andet forskningsspørgsmål er derfor:

4. Hvilken indsats yder jobcentrene i forhold til ledige med handicap, og hvad kendetegner virksomhedernes praksis og holdning i forhold til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger?

I overensstemmelse med argumentationen i de foregående afsnit vil der være behov for at inddrage fire elementer i besvarelsen af de to spørgsmål: Handicapbegrebet, de politiske rammer, jobcentrenes indsats og virksomhedernes parathed til at ansætte mennesker med handicap. Undersøgelsen tilrettelægges derfor som fire delanalyser (kapitel 4-17), som hver især leverer bidrag til det samlede billede (kapitel 18). Eftersom analyserne har til formål at belyse fire meget forskelligartede delproblemstillinger, beskrives det metodemæssige og teoretiske grundlag først i tilknytning til de enkelte analyser. Dette afsnit har derfor fokus på forventningerne til de overordnede sammenhænge og på koblingen mellem delanalyserne.

Som tidligere nævnt er udgangspunktet, at analyser af policy-udviklingen og udviklingen omkring handicapbegrebet forudsætter inddragelse af en længere tidsperiode. Starttidspunktet for disse undersøgelser er fastlagt til 1992. Årsagen hertil er, at dette år markerer den formelle start på en ny handicappolitik, samtidig med, at der omkring dette tidspunkt også skete markante nybrud i arbejdsmarkedspolitikken og den aktive socialpolitik.

I forhold til det første spørgsmål kan man forestille sig følgende sammenhæng: Policy-udviklingen på beskæftigelsesområdet og ændringerne i forståelsen af handicapbegrebet har tilsammen ført til, at beskæftigelsessystemet har mindre opmærksomhed på ledige med handicap. Hvis der samtidig grundlæggende er tale om skeptiske holdninger og manglende parathed i virksomhederne i forhold til at ansætte medarbejdere med handicap, gør det det vanskeligt for ledige med handicap at finde beskæftigelse på ordinære vilkår.

Med udgangspunkt i denne hypotese vil analyserne af handicapbegrebet og policy-udviklingen spille hovedrollen i besvarelse af spørgsmålet. Analyserne i jobcentrene og virksomhederne viser et øjebliksbillede i slutningen af undersøgelsesperioden og kan således også bidrage. De kan nemlig være med til at sandsynliggøre, om forventningen om lille opmærksomhed i jobcentrene og skepsis i virksomhederne må siges at være korrekt. Hvis det derimod viser sig, at virksomhederne grundlæggende er positive og parate til at ansætte medarbejdere med handicap, er det formodentlig ikke så afgørende for beskæftigelsessituationen for ledige med handicap, om jobcentrene har særlig opmærksomhed på denne gruppe. Og hvis det viser sig, at jobcentrene på trods af policy-udviklingen har stor opmærksomhed omkring ledige med handicap, kan der måske ikke i samme grad argumenteres for, at der er behov for ændringer i den overordnede politik.

I forhold til det andet spørgsmål, er det naturligvis analyserne vedrørende jobcentrene og virksomhederne, der er i centrum. Analyserne af de politiske rammer og handicapbegrebet vil dog kunne bidrage til en forståelse af den aktuelle situation, som også bør inddrages.

Analysen af handicapbegrebet er en deskriptiv analyse på grundlag af litteraturstudier, som skal bidrage til forståelse af den kompleksitet, der ligger i handicap som forskningsfelt og de principper, som dansk handicappolitik bygger på. En af pointerne er her, at der er tale om en gensidig påvirkning mellem handicapbegrebet og handicap politiken, og at begrebet hele tiden er under forandring. Når det alligevel giver mening at forsøge at bruge principperne i den officielle danske handicappolitik som målestok i den efterfølgende analyse af de politiske rammer, skyldes det, at der synes at have været konsensus om de grundlæggende principper i hele undersøgelsesperioden.

Undersøgelsesfeltet i analysen af de politiske rammer afgrænses til lovgivning om arbejdsmarkeds-/beskæftigelsespolitik og aktiv socialpolitik i perioden. Der vil ikke være tale om dybtgående analyser af enkeltbeslutninger men om et forsøg på at finde mønstre i udviklingen, som den kommer til udtryk i lovforslag med bemærkninger, eventuelt suppleret med andre skriftlige kilder om grundlaget for de fremsatte lovforslag.

Der vil være tale om to parallelle analyser, hvor den ene tager afsæt i lovgivning specifikt om handicap, og den anden tager afsæt i den generelle lovgivning på beskæftigelsesområdet. Årsagen hertil er, at handicappolitik både må betragtes som et tværgående politikområde med selvstændig status og som en integreret del af alle andre politikområder.

Den afhængige variabel i analysen er handicapområdets placering i den førte politik, og operationaliseringen heraf forudsætter en nærmere diskussion, jf. kapitel 5. Det drejer sig både om at afdække, i hvilken grad handicap indgår i lovændringerne på beskæftigelsesområdet, og om at belyse, hvordan det i givet fald sker. I forhold til den sidst nævnte problematik, vil grundprincipperne bag dansk handicappolitik blive forsøgt anvendt som målestok. To typer af forklarende faktorer vil blive inddraget i analysen. Det drejer sig for det første om opfattelsen af handicap som målgruppe og for det andet om betydningen af konfliktende ideer for den førte politik.

Der findes ikke data, som kunne gøre det muligt at analysere effekter af beskæftigelsesindsatsen for ledige med handicap på kommuneniveau. Analysen vedrørende jobcentrene skal derfor belyse koblingen mellem de overordnede politiske rammer og den støtte, som ledige med handicap tilbydes i det lokale jobcenter ud fra en forestilling om, at denne støtte har indflydelse på beskæftigelsesgraden for denne gruppe. Analysen gennemføres med en top-down tilgang, hvor jobcentrenes forvaltningspræstationer vedrørende ledige med handicap er påvirket af de ledelsesmæssige prioriteringer, som igen er påvirket af lokalpolitiske mål, som endelig fastlægges inden for de rammer, der sættes af lovgivningen og de centrale ministermål.

Den afhængige variabel i analysen er altså tilbud til ledige med handicap. Der findes ikke data om omfanget af disse tilbud til målgruppen, og undersøgelsen må derfor bygge på informationer fra jobcentrene. Her er jobcentercheferne og jobcentrenes nøglepersoner på handicapområdet udvalgt som informanter, og data er indsamlet gennem en spørgeskemaundersøgelse og opfølgende interviews. De centrale forklarende faktorer, som undersøges i analysen, er ledelsesmæssig prioritering og lokalpolitisk opmærksomhed, men herudover vil betydningen af forskellige baggrundsfaktorer også blive inddraget. De lokale beskæftigelsesplaner bruges som informationskilder om de kommunalpolitiske målsætninger på beskæftigelsesområdet.

Virksomhedsanalysen skal belyse virksomhedernes rolle i relation til en politisk målsætning om at få flere med handicap i ordinær beskæftigelse. Udgangspunktet er her, at rekruttering af medarbejdere til ordinære stillinger er en ledelsesmæssig beslutning i virksomhederne, som kun i begrænset grad er påvirket af de politiske rammer. Men man kan forestille sig, at de politiske initiativer og debatten om virksomhedernes sociale engagement og det rummelige arbejdsmarked har været med til at påvirke virksomhederne i en positiv retning, også når det handler om ansættelse i ordinære stillinger. Desuden kan man forestille sig, at de handicappolitiske principper om sektoransvar, kompensation og tilgængelighed også har haft indflydelse i virksomhederne.

Den afhængige variabel i virksomhedsanalysen er virksomhedernes tilbøjelighed til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger. Dette kan måles på den faktiske adfærd (andel medarbejdere med handicap) og på holdninger til ansættelse af medarbejdere med handicap.

De forklarende faktorer, som primært vil blive undersøgt i denne analyse, er virksomhedernes arbejde med socialt ansvar og handicapspørgsmålets placering heri samt virksomhedernes tiltag med henblik på at gøre arbejdspladsen velegnet for mennesker med handicap. Derudover vil forskellige baggrundsvariable blive inddraget.

Analysen gennemføres på grundlag af data fra en spørgeskemaundersøgelse blandt personaleansvarlige i midtjyske virksomheder.

I det afsluttende konklusionskapitel vil resultaterne fra alle de fire analyseområder danne grundlag for En samlet diskussion af afhandlingens to hovedproblemstillinger om årsagen til den lave beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap og den aktuelle situation i jobcentrene og virksomhederne.

Del 2: Handicap som begreb og politik

Kapitel 4. Handicap og handicappolitik

I dette kapitel vil jeg som lovet vende tilbage til handicapbegrebet og grundprincipperne i dansk handicappolitik. En nærmere beskrivelse af handicapbegrebet er påkrævet for at kunne indkredse det centrale genstandsfelt for de efterfølgende analyser. En diskussion og præcisering af indholdet i de handicappolitiske grundprincipper kan bruges som afsæt for en nærmere afklaring af, hvilken målestok der skal anvendes i analyserne, når det skal vurderes, om der er tilstrækkelig opmærksomhed om handicap i beskæftigelsesindsatsen. Når begge dele indgår i dette kapitel, skyldes det også, at der er en særdeles tæt sammenhæng mellem handicapbegrebet og handicappolitikken. Som det vil fremgå, er begrebet handicap nemlig langt hen ad vejen en politisk konstruktion, hvor begrebets indhold fastlægges gennem den førte politik. Denne sammenhæng er det vigtigt at få belyst som forberedelse til at kunne analysere placeringen af emneområdet handicap i beskæftigelsespolitikken.

I kapitlets første del vil jeg først beskæftige mig kort med den historiske udvikling af begrebet handicap og forståelsen heraf i forbindelse med velfærdsstatens etablering. Derefter vil jeg beskrive grundlaget for den handicapforståelse, der er den herskende i dag. Der er stort set enighed om, at handicap hverken kan eller skal forstås som for 50 eller 100 år siden, men der eksisterer ikke en éntydig definition af begrebet. I stedet må der trækkes på definitioner fra flere forskellige vinkler. I kapitlets anden del vil jeg så gennemgå og diskutere de tidligere omtalte principper bag dansk handicappolitik og etablere en kobling til policy-analysen i del 3.

4.1. Hvad er et handicap?

4.1.1. De historiske rødder

Etableringen af handicap som politisk og administrativ kategori hænger historisk sammen med industrialiseringen og opbygningen af den kapitalistiske samfundsmodel, hvor arbejdskraft betragtes som en vare på linje med jord og kapital (Stone 1985:179). I den forbindelse var der behov for at finde metoder til at identificere grupper, som ikke var i stand til at forsørge sig selv gennem arbejde. I løbet af 1800-tallet blev følgende fem grupper anset for at være i denne situation i England: børn, syge, sindssyge, De, fejlbehæftede (defective) og de gamle og svagelige (aged and infirm) (ibid.:41). Fra starten omfattede "de "fejlbehæftede" blinde, døve og personer med sanseproblemer, men senere blev kategorien udvidet til også at omfatte vandføre (lame and de formed), epileptikere og mentalt retarderede (mental defectives) (ibid.:48). Stone ser etableringen af disse kategorier som "… *response to a long-standing policy dilemma: how to reconcile the distributive principles of work and need without undermining the productive side of the economy."* (Ibid.:50). Udskillelsen af grupper med bestemte karakteristika som uproduktive gjorde det samtidig

muligt at mene, at resten af befolkningen så måtte klare sig selv uden samfundets hjælp. Afgrænsningen af disse grupper var resultatet af en politisk proces, men den blev i høj grad understøttet af den medicinske sagkundskab. Som det fremgår, var der på dette tidspunkt ikke tale om en handicapkategori men om en række grupper, som havde det til fælles, at de på grund af kropslige effekter ikke kunne levere konkurrencedygtig arbejdskraft. Definitionen af handicap er altså en social konstruktion på grundlag af politiske konflikter om fordeling af ressourcer og afgrænsning af, hvem der kan gøre krav på hjælp fra samfundet. For at en handicapkategori skal have legitimitet, skal den omfatte personer, som er socialt stigmatiserede, og som har nedsat kapacitet af årsager, som de ikke selv er herre over. Endelig skal graden af handicap kunne fastlægges ved hjælp af kliniske metoder (Ibid.:174). Forskere med tilknytning til den britiske handicapbevægelse tager ligeledes afsæt i, at behovet for at definere handicap som begreb opstod som resultat af udviklingen i produktionsforholdene og de politiske processer i tilknytning hertil (Oliver 1990; Barnes et al. 1999). Selv om de kan tilslutte sig synspunktet om, at handicap er en social og politisk konstruktion, drager de dog andre former for konklusioner af denne erkendelse, hvilket jeg senere skal vende tilbage til.

Også i Danmark skete der i løbet af 1800-tallet en udskillelse af kategorier af handicappede, som måtte anses for "værdigt trængende" (Bonfils 2003:16). Der var dog tale om forskellige typer af argumenter for forskellige kategorier. Åndssvage og sindslidende blev anset for at være svage mennesker, som samfundet skulle beskytte, samtidig med at samfundet også skulle beskyttes mod disse grupper. De blev derfor anbragt på en række anstalter, hvor de levede og arbejdede hele deres liv. For fysisk handicappede var der en tættere sammenhæng med udviklingen i produktions-forholdene, fordi de kom til at indtage en marginaliseret position på arbejdsmarkedet og havde problemer med at få en uddannelse. For disse grupper blev der derfor oprettet uddannelses- og arbejdsinstitutioner, som havde til formål at gøre dem forsørgelsesmæssigt uafhængige af familien og almisse (Ibid.:17). Oprettelse af institutioner for åndssvage, sindslidende og fysisk handicappede skete fra starten på et filantropisk grundlag, men staten begyndte efterhånden at yde støtte på området, hvilket fik betegnelsen særforsorg. Statens ansvar blev for første gang fastslået i forsorgsloven fra 1933: "*Staten har pligt til at drage omsorg for opdragelse, underhold, forsørgelse, kur og pleje af sindssyge, åndssvage, epileptikere, vanføre, lemlæstede, talelidende, blinde og døvstumme, for så vidt pågældende skal undergives anstalts-behandling eller under vedvarende tilsyn anbringes i kontrolleret familiepleje."* (Ibid.:19). Som det ses, omfattede den statslige særforsorg en række kategorier, som alle var defineret ud fra medicinske diagnoser. I forsorgsloven fra 1933 slås det også fast, at hjælpen til disse grupper ikke skulle være forbundet med tidligere tiders fattighjælpsvirkninger, hvor modtagerens rettigheder blev indskrænket. Efter 2. verdenskrig skete der en yderligere udbygning af den statslige særforsorg, og der blev vedtaget særlige love om døve og tunghøre (1950), blinde og svagsynede (1956) og åndssvage og svagt begavede (1959).

Sideløbende med etableringen af særforsorgen skete der også en udvikling vedrørende adgangen til sociale ydelser, og i 1921 gennemførtes lov om invalideforsikring, som i 1933 blev gjort obligatorisk. Denne gav mulighed for pension til personer, der erhvervede en invaliditet, hvorimod

personer med medfødt invaliditet hørte under forsorgsloven. Det var derfor langt fra alle, som i dag naturligt ville være omfattet af et handicapbegreb, der oprindelig hørte under særforsorgen. Invaliditet og nedsat erhvervsevne er derfor også begreber, som har stor relevans i forbindelse med en indkredsning af handicapbegrebet. Fredrik Zeuthen gjorde sig i slutningen af 1940'erne nogle interessante overvejelser om dette (Bengtsson 2005). Ifølge Zeuthen er gruppen af erhvervs-hæmmede en yderst sammensat gruppe, som spænder lige fra stærkt invaliderede og kronisk syge til tilsyneladende raske og normale personer med "overnormal arbejdsløshed". Zeuthen anfører, at de fleste af disse invalider godt kan arbejde: "hvis man har fået amputeret en arm eller et ben, kan man i mange tilfælde finde et arbejde, som personen kan bestride lige så godt som mange andre." (Ibid.:63). Som citatet fra Zeuthen illustrerer, behøvede invaliditet i sig selv ikke nødvendigvis at udelukke personen fra beskæftigelse. Men lovgivningen om invalidepension opsatte regler for, hvem der på grundlag af en medicinsk vurdering kunne tildeles pension og dermed med Stones ord flytte fra det arbejdsbaserede til det behovsbaserede fordelingssystem. I 1965 blev lovgivningen om invalidepension grundlæggende ændret. Der blev indført to nye pensionsformer – enkepension og førtidig folkepension, og invalidepensionssystemet blev suppleret med den laveste invalidepension. Hvor erhvervsevnen hidtil skulle være nedsat til højest 1/3 af den fulde, blev der nu også mulighed for pension til personer, hvis erhvervsevne var nedsat til det halve på grund af invaliditet. Dette bevirkede en kraftig stigning i antallet på førtidig pension, hvilket illustrerer, at tilkendelseskriterier har stor betydning for opfattelsen af, hvem der kan siges at have en invaliditet: *"Denne forskel var naturligvis ikke udtryk for en pludselig ændring af den danske befolknings fysiske tilstand, men for at begrebet handicap forsørgelses-mæssigt set var blevet grundigt omdefineret*." (Bengtsson 2003).

Etableringen af et handicapbegreb i Danmark bygger således på to udviklingsforløb: Dels opbygningen af særforsorg for bestemte, medicinsk afgrænsede grupper, og dels udviklingen af et invalidepensionssystem, der regulerer mulighederne for pension på grundlag af invaliditets-betinget nedsættelse af erhvervsevnen. Ordet handicap blev ikke brugt undervejs i denne udvikling. I stedet blev der talt om bestemte grupper som blinde, døve, vanføre osv., eller også blev der især i tilknytning til arbejde og erhvervsevne talt om invaliditet.

4.1.2. Optakten til et nyt handicapbegreb

1970'ernes socialreform i Danmark markerede et brud med den hidtidige forståelse af handicap, specielt i forhold til særforsorgen. Reformen gjorde op med den segregationstænkning, som særforsorgen var udtryk for. Lovgivningen skulle i stedet indrettes ud fra principper om normalisering og integration. I socialreformkommissionens betænkninger (543 og 664) blev der argumenteret for, at særforsorgen for alle andre grupper end åndssvage og sindslidende på mange måder havde overlevet sig selv og nu primært havde en videncenterfunktion, mens at handicappede i stigende grad gjorde brug af de almene tilbud inden for undervisning, sundhed osv. (Bengtsson 2005:118). Denne udvikling skulle ses i lyset af, at normalisering på daværende tidspunkt havde været et varmt emne i Danmark og andre nordiske lande gennem mange år. Ideen om, at

handicappede skulle benytte de samme tilbud som andre kan i hvert fald spores tilbage til et svensk udvalgsarbejde i 1943 (Ibid.:71). Debatten om normalisering førte til, at der blev taget initiativer i den retning på trods af lovgivningen. Samtidig med vedtagelsen af bistandsloven blev det også besluttet at ophæve særforsorgsbegrebet, og loven herom blev vedtaget i 1976 til ikrafttrædelse 1. januar 1980. I tråd hermed blev der nu ikke i bistandsloven talt om enkeltgrupper af handicappede men derimod om personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap som en samlet betegnelse. Ud over denne ændring i sprogbrugen omkring de personer, der var omfattet af begrebet handicap, betød tankegangen om normalisering også, at der nødvendigvis måtte større fokus på de omgivelser, som personer med handicap skulle fungere i. De tidligere særforsorgsklienter skulle jo nu ikke længere leve hele livet i "deres egne" institutioner men være en del af det almindelige samfund.

Også udenfor Norden var der nye strømninger omkring handicapbegrebet. I England blev "Union of the Physically Impaired Against Segregation" dannet I 1974, og den Britiske "Disability Movement" dannede I årene derefter rammen om en intens debat om forholdene for handicappede og om definitionen af handicap. Forskere med tilknytning til den britiske handicapbevægelse argumenterede for, at der var behov for at tage udgangspunkt i handicappedes egne erfaringer, og at der burde udvikles en social teori om handicap (Oliver 1990). Centralt heri stod en kraftig kritik af den hidtidige individualistiske og medicinsk dominerede forståelse af handicap. Synspunktet var her, at samfundet bør indrettes, så alle kan fungere i det. Man må sondre mellem "impairment", som er en fysisk eller mental skavank eller funktionsnedsættelse hos den enkelte, og de betingelser, som mennesker med funktionsnedsættelser har for at leve et liv som alle andre. Kun hvis disse betingelser ikke er optimale, er der tale om "disability" eller på dansk handicap. Det er altså ikke de individuelle egenskaber men samfundets indretning der er problemet. Dette blev kendt som den sociale handicapmodel, jf. også nedenfor. I det lys argumenteres der også for, at det ikke er en politisk opgave at definere bestemte kategorier som handicappede. Det kan dog virke lidt selvmodsigende, for det pointeres samtidig, at handicappedes egne erfaringer og holdninger skal inddrages i udviklingen af "et samfund for alle". Og hvem er det, man skal inddrage og lytte til, hvis man ikke kan definere personkredsen? Bidragene fra de britiske handicapforskere anses af nogle for at være en slags partsforskning, hvor det er svært at skille politisk program fra samfundsvidenskabelig analyse (Bengtsson 2005:89). Der er dog ingen tvivl om, at argumentationen bag den sociale handicapmodel også fik stor betydning for opfattelsen af handicapbegrebet i Danmark og de øvrige skandinaviske lande, fordi den kom til at stå som modpol til den rent medicinske model, som alle efterhånden tog afstand fra.

I 1980 publicerede verdenssundhedsorganisationen, WHO, "The International Classification of Impairment, Disability and Handicap" (ICIDH). De tre begreber blev her defineret på følgende måde: "Impairment (functional/structural abnormality of the body), disability (activity or behavioral problems at the level of the person as a result of impairment) and handicap (social disadvantages arising from disability)." (Europakommissionen 2002:26). WHO's klassifikation blev kritiseret for, at udgangspunktet fortsat i for høj grad var medicinsk, og at klassifikationen hvilede på en fejlagtig antagelse om årsagssammenhæng fra helbredsproblem til funktionsnedsættelse til handicap.

Desuden blev omgivelserne i denne tænkning taget for givet, og det blev derfor utydeligt, at det er omgivelserne, der skaber problemet (Oliver 1990:25). WHO's klassifikation blev ændret og udkom i en ny udgave i 2001 med titlen "The International Classification of Functioning, Disability and Health" (ICF). Der postuleres nu ikke længere en direkte årsagssammenhæng, og der indgår ikke en definition af disability/handicap. I stedet skal disability/handicap ses inden for en ramme, der består af tre elementer: "impairments of body structures and body functions, activities and participation." (Europakommissionen 2002:27).

1981 blev udnævnt til FN's handicapår, og i 1982 vedtog FN's generalforsamling "Verdenshandlingsprogrammet vedrørende personer med handicap". Her blev handicap for første gang defineret som en funktion af forholdet mellem personer med handicap og deres omgivelser. De følgende 10 år var FN's tiår om handicap, og i 1993 vedtog FN et sæt standardregler om lige muligheder for handicappede (Det Centrale Handicapråd 1999). Heri sondres der begrebsmæssigt mellem funktionsnedsættelse og handicap:

> "*Betegnelsen "funktionsnedsættelse" dækker et stort antal forskellige funktionsmæssige begrænsninger, der forekommer i alle befolkningsgrupper i samtlige lande i verden. Mennesker kan have funktionsnedsættelse på grund af en fysisk, intellektuel eller sansemæssig funktionshæmning, en medicinsk betinget tilstand eller en sindslidelse. Sådanne funktionshæmninger, tilstande eller sygdomme kan være af permanent eller forbigående art.*
>
> *Betegnelsen "handicap" betyder tab eller begrænsning af mulighederne for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Den beskriver relationen mellem et menneske med funktionsnedsættelse og dets omgivelser. Formålet med denne betegnelse er at sætte fokus på mangler ved omgivelserne og mange af de i samfundet iværksatte aktiviteter, som for eksempel information, kommunikation og uddannelse, der forhindrer mennesker med funktionsnedsættelse i at deltage på lige vilkår med andre."* (Ibid. Punkt 17 og 18).

Efter et langt tilløb vedtog FN's generalforsamling så "De forenede nationers konvention om rettigheder for personer med handicap i 2006". Heri indgår følgende afgrænsning af personer med handicap: "Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktions-nedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre"[7]. Sammenlignet med standardreglerne fra 1993 er det bl.a. værd at bemærke, at der efter handicapkonventionen skal være tale om en langvarig funktionsnedsættelse.

[7] Se www.handicapkonventionen.dk

4.1.3. Handicap: Et flertydigt begreb

Den korte gennemgang ovenfor viser, at der skete meget store ændringer i måden at forstå handicap på i perioden fra omkring 1960 til starten af 1990'erne, og udviklingen har bestemt ikke gjort det lettere at håndtere begrebet handicap analytisk og forskningsmæssigt. Lars Grönvik (2007A) har i en artikel med den sigende titel "The fuzzy bossword" vist, at handicapbegrebet er svært at få styr på, og at nogle af de klassiske tekster på området ikke lever op til god standard for definitorisk klarhed. Grönvik satte sig i 2002 det ambitiøse mål at konstruere en samlet og dækkende handicapdefinition, som kunne være grundlag for pålidelige data om emnet (Grönvik 2007B). Undervejs i projektet måtte ambitionsniveauet dog sænkes, og konklusionen blev, at det er nødvendigt at bruge forskellige definitioner af handicap til forskellige formål. Grönvik når frem til, at der er fem grupper af definitioner i spil, som dog i det følgende vil blive behandlet under tre overskrifter: Subjektive og funktionelle definitioner, administrative definitioner samt den sociale og den relationelle model. De første to grupper vedrører primært forhold på individniveau, mens den sidste gruppe inddrager forholdet til omgivelserne.

Subjektive og funktionelle definitioner

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. Hvis man ønsker at anvende informationer herom forskningsmæssigt, forudsætter det, at man formulerer spørgsmål, som kan afdække disse forhold på en meningsfuld måde. Baggrunden for Lars Grönviks projekt om handicapdefinitioner var netop en undren over, at forskellige opgørelsesmetoder vedrørende antallet af mennesker med handicap i Sverige gav meget forskellige resultater (Grönvik 2007B). En sammenligning af 11 forskellige målemetoder viser tilsvarende, at andelen med handicap i Norge varierer fra 10 til 25 % i den samme stikprøve (Molden & Tøssebro 2010).

Der er derfor grund til at være meget bevidst om, hvordan man formulerer spørgsmål om handicap. Hvis man stiller spørgsmålet "Har du et handicap", risikerer man, at svarpersonerne kun tænker i de traditionelle handicapgrupper. Hvis man stiller spørgsmål om langvarig eller varig funktionsnedsættelse, er der til gengæld en fare for, at alt for mange slet ikke vil forstå spørgsmålet, fordi det er ord, som kun de færreste anvender i dagligdagen. Den bedste mulighed vil derfor måske være at vælge en kombination og spørge: "Har du handicap/varig funktionsnedsættelse", selv om det også kan virke lidt tungt. 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 følgevirkningerne af en sygdom kan være varige funktionsnedsættelser. Det centrale Handicapråd (2001) har udtrykt denne sammenhæng sådan:

> *"Personer med funktionsnedsættelser bliver syge og raske på samme måde som andre mennesker. ... Det er imidlertid vigtigt at holde fast i, at sygdom og handicap er to væsensforskellige begreber. Handicap er konsekvensen af en kronisk funktions-nedsættelse, som ikke lader sig behandle med helbredelse til følge."*

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 handicapmodulet til arbejds-kraftundersøgelserne: "Har du længerevarende helbredsproblemer eller 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. Funktionelle definitioner kan have betydning for tilrettelæggelsen af tilbud for den enkelte og for dennes møde med offentlige myndigheder (og for den sags skyld private virksomheder) og i undersøgelser af, hvordan gruppen af personer med funktionsnedsættelser er sammensat.

WHO's klassifikationssystem, ICF, er et muligt redskab i en vurdering af funktionsnedsættelse, og nogle europæiske lande har også indrettet deres systemer herudfra (Europakommissionen 2002). Anvendelse af ICF's meget detaljerede kodningssystem gør det imidlertid meget lidt egnet til undersøgelser om handicappedes vilkår (Bengtsson 2008). Steen Bengtsson giver følgende eksempel på, hvor komplekst det kan være: "Velkendte handicap som blindhed, døvhed osv. kan man ikke finde nogen steder i ICF. En blind person vil få en score i Body Functions kapitel 2 *sensory functions and pain*, punktet: *seeing and related functions*, underpunktet: *seeing functions* b210, hvorunder man finder 17 synsfunktioner, samt i *Activities and participation*, kapitel 3 *communication*, punktet: *communication with nonverbal messages*, underpunktet: *receiving nonverbal messages* d315, i under-underpunktet: *receiving written language (if it is not in Braille)* d325, og muligvis også i kapitlerne om *mobility*, *self-care* og *domestic life*, afhængigt af omstændighederne." (Ibid.:42). ICF egner sig bedre som redskab i administrativ sagsbehandling end i forbindelse med undersøgelser af funktionsnedsættelse, og ICF hører desuden også hjemme under omtalen af den relationelle model, fordi aktivitet og deltagelse også indgår i klassifikationen.

Den første handicapundersøgelse i Danmark handlede om fysiske handicap og blev gennemført af Bent Rold Andersen i 1961. På grundlag af en tilfældigt udvalgt stikprøve fandt man frem til 3000 voksne mennesker med handicap. Udvælgelsen af disse blev foretaget af læger, og fysisk handicap blev her defineret på følgende måde:

> *"Længerevarende fysisk sygdom eller defekt af en sådan art og grad, at den for en ugift, ufaglært arbejder uden videre støtte fra omgivelserne og med begavelse, energi og stabilitet*

på det jævne (under gennemsnittet), i almindelighed vil medføre betydelige vanskeligheder ved at klare sig i tilværelsen på lige fod med raske." (her citeret fra Bengtsson 2005:65).

I senere handicapundersøgelser i Danmark, som blev gennemført i 1995 og 2006 (Bengtsson 1997; Larsen m.fl. 2008; Bengtsson 2008) er målingen af funktionsnedsættelse sket med en metode, som oprindelig blev udviklet i England. Efter en indledende screening, hvor deltagerne bliver spurgt, om de har handicap eller kronisk sygdom, får de, der har svaret ja til det, omkring 100 spørgsmål om dagligdags situationer inden for en række funktionsdimensioner (oprindelig 11, senere indskrænket til 7 og så igen udvidet til 8). Som eksempler inden for dimensionerne ben, arme, hænder og syn kan nævnes: "Kan du gå op og ned ad en trappe med 12 trin, hvis der er gelænder, og du kan hvile?", "Har du svært ved at bruge nogen af armene til at tage en hat eller hue på?", "Er det sådan, at du kan dreje på en vandhane eller en kontrolknap kun med den ene men ikke med den anden hånd?", "Kan du genkende en ven i den anden ende af et værelse?" I forbindelse med udviklingen af metoden i England midt i 1980'erne var spørgsmålene blevet vurderet af et korps af eksperter, som så havde tildelt point til de enkelte spørgsmål. Svarpersonerne blev således tildelt en score for den samlede besvarelse som et mål for den samlede funktionsnedsættelse på de to mest betydende dimensioner (Mølgaard m.fl. 2006) Metoden omtales i denne afhandling, fordi den er et eksempel på operationalisering af funktionsnedsættelse, og fordi en del af den handicappolitiske debat i Danmark faktisk bygger på resultater herfra. Metoden blev kritiseret af de Britiske handicapforskere for udelukkende at fokusere på funktionsnedsættelsen hos den enkelte, og de anbefalede at "vende spørgsmålene om", så opmærksomheden i stedet blev rettet mod problemerne i omgivelserne. Man kunne f.eks. spørge: *"What defects in the design of everyday equipment like jars, bottles and tins causes you difficulty in holding, gripping or turning them?"* (Oliver 1990:29). Sagen er imidlertid, at spørgsmål af denne type forudsætter, at personkredsen, der eventuelt har problemer med omgivelserne, først er identificeret. Derfor er det to forskellige formål, de to spørgsmålstyper kan opfylde, og det forekommer egentlig som en lidt frugtesløs diskussion.

En særlig problemstilling i relation til funktionelle definitioner er vurdering af arbejds- eller erhvervsevnen, 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.

Administrative definitioner

Administrative definitioner handler om, hvordan handicap optræder i lovgivningen som kriterium for adgang til bestemte ydelser. Med den "gamle" handicapforståelse var der 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 særforsorgen, eller også kunne man erhverve en invaliditet og dermed gøre krav på en vurdering efter invalidepensions-lovgivningen. Med den ændrede forståelse af handicapbegrebet kan kriterierne for adgang til handicaprelaterede ydelser nu være meget forskellige. Sprogbrugen omkring adgangs-kriterierne kan i sig selv fortælle en del om, hvilken position handicapspørgsmålet har på det pågældende lovområde.

Når Grönvik benytter betegnelsen administrative definitioner er det for at signalere, at det er kriterier, der skal anvendes i det udførende led til at administrere adgangen til tilbud og ydelser. Men det kunne måske være lige så korrekt at benytte betegnelsen politiske definitioner. Lovgivningens kriterier er jo udtryk for politiske beslutninger om, hvem der skal have adgang til hvad – og herunder også for forskellige gruppers placering i det arbejds-baserede eller det behovsbaserede fordelingssystem, jf. afsnit 4.1.1.

Deborah Stone slår til lyd for, at det ikke bør være medicinske diagnoser eller tilhørsforhold til en handicapkategori, der skal være afgørende for en persons placering i det arbejdsrelaterede eller det behovsrelaterede fordelingssystem. Denne måde at definere handicap på betyder nemlig, at der vil være et konstant pres for at udvide antallet af grupper, som er omfattet af handicap-begrebet, og det er en væsentlig årsag til udgiftsvæksten på handicapområdet, som mange lande har oplevet som et problem. Placering i et af de to fordelingssystemer bør i stedet afgøres på grundlag af en vurdering af, om pågældende kan arbejde eller ej. (Stone 1985). Spørgsmålet er dog, på hvilke præmisser en sådan vurdering skal foretages, og hvem der skal stå for den. Er man f.eks. arbejdsduelig, hvis man med en funktionsnedsættelse kan bestride et helt specifikt job på en bestemt virksomhed, eller forudsætter det, at man står fuldt til rådighed for alle jobs inden for et fagområde? Spørgsmålet er også, om der i virkeligheden er tale om et enten eller, som man godt kan få indtryk af. Kan man ikke gøre brug af en restarbejdsevne og få behovsbestemt hjælp ved siden af? Og kan man ikke have behov for hjælp fra samfundet som forudsætning for at kunne tilbyde sin arbejdskraft? Under alle omstændigheder vil et mere fleksibelt handicapbegreb på individniveau stille store krav til, at vurderingen af arbejdsevnen er realistisk og også inddrager de omgivelser, som den pågældende person skal fungere i på arbejdsmarkedet.

Den sociale og relationelle handicapmodel

Både den sociale og den relationelle handicapmodel er opstået som modstykke til den tidligere opfattelse af handicap som et rent individuelt fænomen, som kunne beskrives i medicinske termer (den medicinske model). Begge modeller ser inddragelsen af den enkelte persons omgivelser og indretningen af samfundet som helhed som en nødvendig forudsætning for at forbedre livsbetingelserne for mennesker med handicap. Men der er også nogle vigtige forskelle på de to modeller, som ikke kun handler om, at de er vokset ud af forskellige traditioner og har fået forskellige navne.

Den sociale model ser en funktionsnedsættelse (impairment) som en blandt mange naturlige variationer i den menneskelige race. Samfundet bør derfor indrettes og udvikles, så det er godt for alle. Modellen er udviklet som en protest mod den undertrykkelse og marginalisering, som handicappede selv oplever. Grundlæggerne af den sociale model havde fra starten et marxistisk udgangspunkt og så derfor den kapitalistiske samfundsstruktur som den fundamentale årsag til handicappedes marginalisering. Det er altså samfundet, der skal ændres, hvis der skal ske grundlæggende forbedringer. Hvis samfundet indrettes, så det er godt for alle, er der til gengæld ikke grund til at operere med handicap som en særskilt kategori. Det vil blot fastholde det individuelle fokus og videreføre den hidtidige stigmatisering af handicappede. Der er dog noget paradoksalt i argumentationen omkring den sociale model. For selv om der ikke er behov for handicap som politisk kategori, fremhæves det som meget centralt, at handicappede inddrages aktivt i den politiske proces, så der kan trækkes på deres erfaringer. Og handicap fylder også så meget på det personlige plan, at i hvert fald nogle af fortalerne for den sociale model foretrækker at benytte betegnelsen handicappede i stedet for personer med handicap:

> *"Throughout, the term 'disabled people' is used in preference to 'people with disabilities'. It is sometimes argued, often by able-bodied professionals and some disabled people, that 'people with disabilities' is the preferred term, for it asserts the value of the person first and the disability then becomes merely an appendage. This liberal and humanist view flies in the face of reality as it is experienced by disabled people themselves who argue that far from being an appendage, disability is an essential part of the self. In this view it is nonsensical to talk about the person and the disability separately and consequently disabled people are demanding acceptance as they are, as disabled people."* (Oliver 1990:15-16).

I den oprindelige udgave af den sociale model skulle årsagerne til et handicap altså udelukkende søges i omgivelsernes (samfundets) indretning. I de senere år er modellen dog blevet genstand for kritik fra flere sider. Tom Shakespeare (2006) argumenterer bl.a. for, at funktionsnedsættelsen hos individet har en selvstændig betydning: *"Selv uden omgivelsesmæssige barrierer og undertrykkelse vil det være vanskeligt at leve med en funktionsnedsættelse, fordi mange funktionsnedsættelser i sig selv er besværlige og begrænsende"* (her citeret fra Kurt 2013:43). Dette er en væsentlig pointe, som kan have den konsekvens, at at det kan være relevant at tage særlige hensyn til mennesker med funktionsnedsættelser, alene fordi deres livsvilkår er fundamentalt anderledes end flertallets.

Den relationelle handicapmodel har en noget mere pragmatisk karakter. Den er ikke formuleret i protest men er snarere groet frem som en naturlig konsekvens af en lang udvikling i de nordiske lande. I Danmark har handicaporganisationerne også gennem mange år været tæt inddraget i de politiske beslutninger på handicapområdet (Bonfils 2003:34), og har nok ikke traditionelt på samme måde som den britiske handicapbevægelse set sig selv som kritiker af den herskende samfundsorden. Det centrale Handicapråd i Danmark har defineret handicap sådan:

> *"For at tale om et handicap - eller en handicappet person - må der kunne konstateres en fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, som afføder et kompensationsbehov for, at den pågældende kan fungere på lige fod med andre borgere i en tilsvarende livssituation."*

Det relationelle (eller miljørelaterede) handicapbegreb er ikke meget teoretisk underbygget, men rådet har lænet sig op ad formuleringerne fra FN's standardregler:

> *"Her defineres begrebet handicap som en betegnelse for tab eller begrænsning af muligheder for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Handicap beskriver relationen mellem et menneske med funktionsnedsættelse og dets omgivelser. Funktionsnedsættelse - hvad enten den er fysisk, psykisk eller intellektuel - er det givne, det objektivt konstaterbare, mens handicap er det relative - det situationsafhængige."* (Det Centrale Handicapråd 2001).

Endelig fremgår det også samme sted, at handicapbegrebet hele tiden må udvikles: "Det er vigtigt løbende at afprøve og diskutere grænserne for de billeder, vi hver især danner os, når vi bruger begrebet handicap. En sådan grænseafprøvning er vigtig, hvis begrebet skal forblive dynamisk og i stand til både at rumme og at afgrænse sig i forhold til nye grupper. Og en sådan grænseafprøvning er helt afgørende for, at der fortsat kan eksistere en bred konsensus om, hvem der er og hvem der ikke er handicappet."

Kernen i det relationelle handicapbegreb blev fire år senere formuleret sådan:

> *"Med det miljørelaterede handicapbegreb flyttes fokus væk fra individet over til samfundets indretning. Handicappolitik handler i mindre omfang om diagnoser, fejlfinding og "reparation" hos den enkelte og i stigende omfang om kompensation og om at forandre omgivelserne, så der i videst muligt omfang tages hensyn til, at mennesker med funktionsnedsættelser også skal kunne deltage"* (Det Centrale Handicapråd 2005).

Eller på kort form:

"*Funktionsnedsættelse + Barriere = Handicap, og*

Funktionsnedsættelse + Kompensation = Lige muligheder"

Denne handicapforståelse kan give store udfordringer, når den skal omsættes i praksis. For hvordan defineres en funktionsnedsættelse, så det bliver muligt at afgrænse den gruppe i befolkningen, som

handicapdefinitionen handler om? Og hvordan defineres barrierer, så det bliver muligt at afgøre, hvilken kompensation der er behov for for at opnå lige muligheder?

4.2. Grundprincipperne i dansk handicappolitik

Formålet med dette afsnit er at diskutere grundprincipperne i dansk handicappolitik, som de er blevet formuleret af de centrale aktører, med henblik på at etablere en "målestok" for de næste kapitlers analyse af handicapområdets placering i beskæftigelsespolitikken fra 1992-2012.

4.2.1. Ligebehandling

Det nye syn på handicapspørgsmålet efter udlægningen af særforsorgen kommer bl.a. til udtryk i en handicappolitisk redegørelse, som socialministeren gav Folketinget i 1985 (Redegørelse R 5, 1985): "Regeringens målsætning i indsatsen over for personer med handicap er, at hver enkelt får en tilværelse så nær det normale som muligt. Dette omfatter mulighederne for familieliv, for uddannelse og beskæftigelse, for at få bolig og for at kunne deltage i kulturlivet, i fritidsaktiviteter m.v. Handicappolitik er derfor ikke alene et spørgsmål om problemer i social regi. Handicap politik er samfundspolitik. Problemerne må bearbejdes og løses inden for den sektor, hvor de opstår."

I 1993 blev der vedtaget en folketingsbeslutning om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere (B 43, 1992/93), hvor der bl.a. står:

> *"Folketinget henstiller til alle statslige og kommunale myndigheder samt private virksomheder med eller uden offentlig støtte: At efterleve princippet om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere og at tage hensyn til og skabe muligheder for hensigtsmæssige løsninger under hensyntagen til handicappedes behov i forbindelse med forberedelse af beslutninger, hvor hensyntagen overhovedet kan komme på tale…Det må desuden sikres, at mennesker med handicap på alle samfundsområder ligebehandles med andre borgere."*

Ligebehandlingsprincippet må siges at være det mest grundlæggende i dansk handicappolitik. Ligebehandling og ligestilling er det mål, som de øvrige principper skal gøre det muligt at realisere. Spørgsmålet er så, hvad der mere præcist ligger i disse begreber. Det første, der må bemærkes, er, at begreberne ligebehandling og ligestilling sender to forskellige signaler. Det første handler om at "behandle" mennesker lige, hvilket kan betegnes proceslighed og bl.a. handler om den måde, myndighederne optræder på overfor borgerne (Bengtsson 2005:25). Det andet handler om at stille mennesker lige, og her sondres der traditionelt mellem to forskellige lighedsmål: Er målet at skabe lige muligheder for den enkelte, eller er målet lighed i levevilkår -

resultatlighed? (Europakommissionen 2002; Nussbaum 2006). I Europakommissionens komparative analyse af handicapbegreber i europæiske lande anføres det, at man desuden kan operere med en radikal lighedsforståelse, hvor der er fokus på behovet for institutionelle og strukturelle forandringer for at fjerne barrierer for deltagelse i bred forstand (Europa-kommissionen 2002:68). Denne forståelse går altså videre end lige muligheder i udgangspunktet for det enkelte individ, men omfatter ikke en samfundsmæssig omfordeling, som et mål om resultatlighed vil forudsætte.

Når man læser udmeldingerne fra Det Centrale Handicapråd, får man indtryk af, at der lægges stor vægt på ligebehandling (proceslighed) i dansk handicappolitik. Samtidig må man konstatere, at resultatlighed kun fylder lidt i de officielle udmeldinger om handicappolitikkens indhold. Der er ingen tvivl om, at målet om at skabe lige muligheder i udgangspunktet for det enkelte individ står helt centralt, jf. også citatet fra Det Centrale Handicapråd i afsnit 3.1.1. For at kunne realisere dette mål er det imidlertid nødvendigt ikke kun at tænke individorienteret, men der må også arbejdes med nedbrydning af generelle barrierer. Indholdet af de øvrige grundprincipper er derfor afgørende for forståelsen af, hvordan ligebehandling og ligestilling bør opnås.

4.2.2. Kompensation

"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). Det er nok mest almindeligt at tænke på kompensation som en foranstaltning i forhold til den enkelte person med handicap, og DCH starter da også med at skrive: *"Kompensationsprincippet indebærer, at samfundet tilbyder mennesker, som har en funktionsnedsættelse, en række ydelser og hjælpeforanstaltninger med det formål at afhjælpe eller begrænse konsekvenserne af den nedsatte funktion mest muligt."*

Ifølge DCH skal kompensation dog forstås som en bro over kløften mellem de begrænsninger, som en funktionsnedsættelse sætter, og samfundets krav og forventninger. Kompensation kan have forskellige udgangspunkter og kan tage afsæt både i det enkelte individ og i samfundet (Ibid.) Der kan derfor skelnes mellem tre forskellige former for kompensation: 1) Den kan være individuel f.eks. i form af hjælpemidler eller personlig assistance. 2) Der kan være tale om parallelle tilbud f.eks. i form af produktion af bøger blindeskrift eller om handicapkørselsordninger. 3) Kompensation kan bestå af kollektive tiltag, hvor samfundet indrettes, så der i videst muligt omfang tages hensyn til mennesker med en funktionsnedsættelse.

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 forebyggende foranstaltninger til nedbrydning af barrierer i bred forstand. I den sidste betydning af ordet er der en tæt kobling til begrebet

tilgængelighed, som *"…beskriver de mangeartede og komplekse processer, som handler om at tilpasse og tilrettelægge alle samfundets aktiviteter, så de i udgangspunktet også inkluderer de behov, mennesker med en funktionsnedsættelse har"* (Ibid.).

Man kan måske beskrive sammenhængen mellem begreberne på følgende måde: 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.

4.2.3. Sektoransvar

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 om sektoransvar blev i den forbindelse formuleret som modstykke til tidligere tiders særforsorg. 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. Rådet begrunder dette sådan:

> *"Handicappede borgere er selvfølgelig individer og borgere på lige fod med hvilke som helst andre borgere og har derfor også de samme rettigheder og pligter som andre. For at samfundet skal kunne leve op til dette handicapsyn, og for at mennesker med en funktionsnedsættelse skal kunne nyde rettigheder og efterleve pligter, må hvert eneste hjørne af samfundet være indrettet ud fra, at der er en vis del af befolkning, som har en eller anden form for funktionsnedsættelse. Hver eneste sektor, enhver myndighed, organisation eller virksomhed må tage sin del af ansvaret for, at deres hjørne af verden er tilgængeligt for mennesker med en funktionsnedsættelse.…For det første er det ud fra en ligebehandlings- og værdigheds-betragtning vigtigt, at mennesker med en funktions-nedsættelse får leveret identiske ydelser samme sted som alle andre.…For det andet er sektoransvarlighedsprincippet i praksis det eneste mulige princip. I et moderne decentraliseret samfund, hvor ansvar og beslutningskompetence er uddelegeret på uendelig mange beslutningstagere, er enhver forestilling om, at handicappolitik drives og finansieres af én central myndighed en praktisk umulighed. Kun ved at gøre hver enkelt beslutningstager medvidende om, at deres beslutninger har konsekvenser for mennesker med en funktionsnedsættelse, kan man skabe et mere tilgængeligt og ligeværdigt samfund." (Ibid.).*

I forlængelse heraf tilføjes det, at sektoransvarlighedsprincippet ikke er et juridisk begreb, hvis indhold er fastlagt i en lov.

Steen Bengtsson (2005) har på grundlag af dokumentstudier, interviews m.v. undersøgt, hvordan sektoransvarlighedsprincippet har fungeret i Danmark, og giver her også nogle bud på fortolkningen af begrebet. Indledningsvist fremgår det, at sektoransvar ikke tidligere er blevet undersøgt på et samfundsvidenskabeligt grundlag. Bengtsson ser sektoransvar som et instrumentelt begreb, hvor det fungerer som et middel til at opnå det handicappolitiske mål om ligestilling. I og med der som nævnt ikke er tale om et juridisk begreb, må sektoransvar nærmere betragtes som netværksstyring,"… *hvor flere organisationer, som alle har et ansvar for og et engagement i opgaven, går sammen i et netværk, hvor man forhandler sig frem til, hvordan opgaverne skal løses, idet hver kan bidrage med noget, de har særlige forudsætninger for*." (Ibid.:103). Bengtsson konkluderer, at sektoransvar som princip har haft en betydelig indflydelse på det statslige niveau på grund af veletablerede samarbejdsstrukturer centralt på handicapområdet, hvorimod der er større udfordringer med at få sektoransvar til at fungere decentralt i kommunerne, hvor der ikke eksisterer et tilsvarende netværk. På arbejdsmarkedet er man også først ved at bygge de netværk op, som på længere sigt kan komme til at danne rammen om en indsats for at integrere mennesker med handicap her (Ibid.:12). Analysen har sit fokus på sektoransvar i det offentlige, hvorimod private virksomheder kun er sporadisk omtalt.

4.2.4. Solidaritet

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: *"Når solidaritetsprincippet alligevel bør nævnes blandt handicappolitikkens grundprincipper, skyldes det, at solidaritetsprincippet er med til at fastholde kompensationsprincippet som en ren ligebehandlingsforanstaltning - ikke en trangsbestemt foranstaltning. Hvad enten du er rig eller fattig, har du behov for kompensation for at få et lige udgangspunkt"* (Det Centrale Handicapråd 2005). Som det ses, har solidaritetsprincippet primært sit fokus på individniveau. I den forbindelse er det dog vigtigt at erindre om, at også ansvaret for finansiering at kollektive tiltag for at sikre ligestilling er placeret hos den organisation, myndighed eller virksomhed, som generelt har ansvaret på det pågældende område, jf. ovenfor under sektoransvar.

I forhold til afhandlingens problemstilling er det især værd at bemærke, at sektoransvarsprincippet ideelt betyder, at alle aktører på beskæftigelsesområdet aktivt skal forholde sig til, hvordan målet om ligestilling af mennesker med handicap skal nås. Det vil bl.a. forudsætte beslutninger om afgrænsningen af målgruppen på individniveau, afklaring af, hvilke barrierer på arbejdsmarkedet der kan føre til et handicap, og iværksættelse af individuelle og generelle kompenserende foranstaltninger, hvor der er behov for det.

4.3. Handicappolitikkens genstandsfelt og status

4.3.1. Handicappolitikkens indhold

Inge Storgaard Bonfils (2003) har defineret handicappolitik på følgende måde: *"Handicappolitik kan anskues som de kollektive foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe samfundsmæssigt anerkendte problemer og behov hos borgere, der kategoriseres som handicappede".* I lyset af de foregående afsnit kan denne definition godt forekomme lidt snæver, fordi kernen heri helt tydeligt er problemer og behov hos enkeltpersoner. Definitionen slører i nogen grad synspunktet i den relationelle handicapforståelse og de fire grundprincipper om, at det kan være omgivelsernes indretning, der bevirker, at en funktionsnedsættelse overhovedet bliver til et problem. Men definitionen retter under alle omstændigheder opmærksomheden mod tre væsentlige elementer i forbindelse med afgrænsning af, hvad der skal forstås ved handicappolitik: Kategorisering af borgere med handicap, samfundsmæssigt anerkendte problemer og behov samt kollektive foranstaltninger.

Opdeling af fænomener i kategorier sker i et forsøg på at begribe verden i dens kompleksitet (Yanow 2003). I denne sammenhæng er det relevant at skelne mellem sociale og politiske kategorier (Harrits & Møller 2011), hvilket jeg skal vende tilbage til i kapitel 5. På dette sted skal det blot konstateres, at både den samfundsmæssige og den politiske forståelse af handicap som en kategori af borgere har undergået meget store forandringer. Desuden fremgår det også af gennemgangen i afsnit 4.1, at de politiske beslutninger i høj grad er med til at påvirke afgrænsningen af denne kategori. Handicappolitik er altså både med til at definere målgruppen og til at fastlægge indsatsen i forhold til denne. I særforsorgens tid var handicap en samlebetegnelse for en række klart definerede grupper med hver sine medicinsk prægede karakteristika. Med det relationelle handicapbegreb er det i stedet funktionsnedsættelsen, der er i centrum på individniveau, mens handicap først er noget, der kan optræde i forbindelse med barrierer i omgivelserne. I sin yderste konsekvens er det derfor ikke længere muligt at kategorisere borgere som handicappede, og en kategorisering på grundlag af funktionsnedsættelser er også forbundet med store udfordringer, jf. omtalen af funktionelle handicapdefinitioner ovenfor. I forbindelse med politiske og administrative beslutninger kan det nogle gange være ønskeligt/nødvendigt at kunne afgrænse målgruppen på grundlag af individuelle karakteristika, og derfor vil de administrative handicapdefinitioner kunne fortælle en del om, hvordan handicapbegrebet omsættes til praksis. Men der ligger en potentiel risiko for, at de administrative definitioner ikke altid er i overensstemmelse med det officielle handicapbegreb. En anden potentiel risiko kan ligge i, at der ikke nødvendigvis er sammenfald mellem det relationelle handicapbegreb og den subjektive oplevelse af handicap hos personer med funktionsnedsættelser. Endelig ligger der en potentiel risiko i, at der ikke altid vil være overensstemmelse mellem den relationelle forståelse af handicap og den handicapforståelse, som er den herskende i befolkningen i almindelighed.

Hvilke problemer og behov der kan anses som samfundsmæssigt anerkendte har en tæt sammenhæng med forståelsen af begrebet handicap og diskussionen om kategorisering. Hvis opfattelsen af handicap primært er knyttet til individuelle egenskaber og historien om den personlige tragedie, vil de samfundsmæssigt anerkendte problemer og behov også typisk være tæt knyttet til det enkelte individs situation. Hvis der omvendt er bred tilslutning til tankegangen om, at det er barrierer i omgivelsernes indretning, der skaber handicap, vil de anerkendte problemer og behov også typisk kunne være af en mere generel karakter. Problemforståelsen er altså tæt knyttet til udbredelsen af den nye handicapforståelse. I denne sammenhæng vil det også være nærliggende at formode, at drivkræfter uden for handicappolitikken kan have væsentlig indflydelse på det relationelle handicapbegrebs gennemslagskraft. Man kan således forestille sig, at det er lettere at få tilslutning til et synspunkt om, at der er behov for ændringer af samfundets generelle indretning, i opgangstider end i krisetider. Dette er dog så vidt vides ikke undersøgt. Problemforståelsen har igen konsekvenser for, hvilke kollektive foranstaltninger der kommer på tale at iværksætte.

4.3.2. Handicappolitikkens status

Da særforsorg var det dominerende tankesæt, var ansvaret for handicapområdet helt overvejende placeret under det sociale område. Denne situation blev der gjort op med ved særforsorgens udlægning og proklameringen af sektoransvar som et af de grundlæggende principper i handicappolitikken. Det var også baggrunden for, at socialministeren som nævnt allerede i 1985 slog fast, at handicappolitik ikke kun er et socialpolitisk anliggende. For at understøtte virkeliggørelsen af de nye principper blev Det Centrale Handicapråd oprettet i 1980 med repræsentation fra socialministeriet, amter og kommuner samt handicaporganisationerne og med tilknyttede sagkyndige fra en række andre ministerier. Rådets sammensætning var således med til at signalere, at det bestemt ikke kun skulle tage sig af socialpolitiske spørgsmål:

> *"Det Centrale Handicapråd har således fra starten repræsentation fra de forskellige sektorer, som handicappolitikken rækker ind over. Rådet står derfor i en position, hvor det allerede har det netværk, som er relevant i forhold til en tværsektoriel handicappolitik."* (Bengtsson 2005:121).

Steen Bengtsson konkluderer som tidligere nævnt, at sektoransvarsprincippet har haft stor gennemslagskraft på det centrale niveau i staten, først og fremmest som følge af etableringen af netværksstrukturer med Det Centrale Handicapråd i en ledende rolle. Der er dog også undervejs givet udtryk for store frustrationer over udmøntningen af sektoransvar i praksis. Det skete bl.a. på en nordisk konference i 2003, hvor Det Centrale Handicaprådss formand, Palle Simonsen, ridsede situationen op på denne måde:

> *"En fælles, nedskreven og vedtaget nordisk handicappolitik findes ikke. Men på konferencen kunne vi konstatere, at vi er fælles om nogle helt grundlæggende værdier og principper: en solidarisk skattefinansieret velfærdsmodel, funktionshæmmedes ret til kompensation og sektoransvarsprincippet. Det giver alt andet lige en meget fælles*

> *forståelse af, hvordan en handicappolitik skal se ud. Men vi er også fælles om en voldsom og stigende frustration over kløften mellem de fine principper og en virkelighed, som ikke lever op til principperne. Igen og igen slog de fem socialministre fast, at de nordiske handicappolitikker bygger på princippet om sektoransvar. Men sandheden er, at sektoransvarlighedsprincippet er slået alt for dårligt igennem. Skal sandheden frem, må jeg konstatere, at sektoransvarsprincippet til dato primært er blevet brugt til at skyde opgaver fra sig. Den sociale sektor har – helt i overensstemmelse med princippet – spillet bolden videre. Men alt for ofte har der ikke været nogen til at tage imod på den anden side af nettet. Det der skulle være en deling af ansvaret, så alle tog deres del af forpligtelsen til at skabe et samfund for alle, er på vej til at ende i ingens ansvar"* (Det Centrale Handicapråd 2003b).

Dansk handicappolitik hviler på et sæt grundprincipper og normer, som ikke har juridisk bindende karakter. Der har traditionelt være konsensus om, at de bedste resultater kunne opnås gennem dialog og netværksstyring (de gode viljers vej). Dette udgangspunkt udfordres i disse år af en mere retligt baseret tankegang, som vi dog endnu har til gode at se de store effekter af. Tankegangen kommer mest tydeligt til udtryk i FN's handicapkonvention, som fik virkning i Danmark i 2009. Konventionen er en del af Danmarks internationale forpligtelser, og den er derfor også bindende for regeringen og alle offentlige myndigheder. Alle deres afgørelser skal være i overensstemmelse med handicapkonventionen. Dens tre vigtigste budskaber er: At mennesker med handicap har de samme menneskerettigheder som alle andre, at At alle former for diskrimination på grund af handicap er forbudt, og at mennesker med handicap har ret til lige muligheder (Kallehauge 2013:84). Danmark har desuden gennemført lovgivning om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet bl.a. på grund af handicap som opfølgning på et EU-direktiv.

Men indtil videre er det nok "de gode viljers vej", der fortsat dominerer. Og én af grundpillerne i handicappolitikken, at de enkelte sektorer har ansvaret for, at den bliver til virkelighed på deres område. Det er altså også den enkelte sektor, der skal afklare, hvad der mere præcist skal forstås ved ligebehandling og ligestilling, og som skal være i stand til at håndtere de mange udfordringer omkring afgrænsning af målgruppen, identifikation af samfundsskabte barrierer, sikring af kompensation og tilgængelighed. De følgende analyser skal handle om, hvilken position handicapområdet har fået i beskæftigelsespolitikken, hvordan handicap indgår i den decentrale beskæftigelsesindsats, og hvordan virksomhederne forholder sig til jobansøgere med handicap.

Del 3: Handicap og beskæftigelsespolitik: En politisk-historisk analyse

Formålet med analysen i denne del af afhandlingen er at beskrive, hvordan opfattelsen af handicap som politisk problem i relation til beskæftigelse og de valgte løsninger herpå har ændret sig i Danmark siden begyndelsen af 1990'erne samt at give nogle sandsynlige forklaringer på denne udvikling. Det er valgt at anlægge dette forholdsvis lange tidsperspektiv ud fra den grundlæggende opfattelse, at den historiske udvikling kan bidrage væsentligt til forståelsen af det aktuelle politiske handlerum (Pierson 2004).

Det fremgår af kapitel 2, at der tilsyneladende ikke er sket forbedringer i beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap siden 2002, og at der har været en kraftig stigning i andelen af beskæftigede med handicap, som er ansat med løntilskud. Det er en af de centrale påstande i denne afhandling, at en væsentlig årsag til denne udvikling skal findes i den førte politik, som den kommer til udtryk i lovgivningen. Derfor er den hypotese, som skal undersøges, at de politiske rammer understøtter en målsætning om ordinær beskæftigelse til personer med handicap i lavere grad i dag end ved undersøgelsesperiodens start.

Der indledes med en beskrivelse af udgangspunktet i begyndelsen af 1990'erne og nogle teoretiske vinkler, som vil blive inddraget i fortolkningen af analysematerialet (kapitel 5). Derefter beskrives undersøgelsens metode og tilrettelæggelse (kapitel 6). Analysen deles herefter op i to dele med hvert sit udgangspunkt: I den første tages der afsæt i lovgivning, som vedrører beskæftigelses-området generelt (kapitel 7). I den anden deltages der afsæt i lovgivning, som specifikt har arbejdsmarkedstilknytning for mennesker med handicap som udgangspunkt (kapitel 8). Kapitel 9 samler trådene i en tværgående beskrivelse af udviklingen i handicapområdets position og konsekvenserne heraf.

Kapitel 5. Udgangspunkt og teoretiske vinkler

5.1. Ny kurs i handicap- og arbejdsmarkedspolitikken

Begyndelsen af 1990'erne kan siges at markere et nyt udgangspunkt for handicappolitikken, selv om ændringerne havde været undervejs længe. Som beskrevet i kapitel 4 skete der over en lang tidsperiode gradvis store forandringer i opfattelsen af handicapbegrebet og handicappolitikkens rolle. Forestillingerne om, hvem der skulle betragtes som handicappede stammer historisk set dels fra definitionen af målgrupperne for særforsorgen og dels fra lovgivningen om invalidepension. Særforsorgens udlægning i 1980 markerede et brud med den hidtidige handicappolitik, og nu blev handicap i princippet et anliggende for alle ministerområder og ikke kun for socialministeren. Desuden skete der langsomt en ændring i opfattelsen af handicapbegrebet fra en individ og medicinsk baseret forståelse til at opfatte handicap som en relation mellem individ og omgivelser. Socialministeren gav klart udtryk for disse nye strømninger i sin redegørelse til folketinget i 1985, og i 1993 vedtog et enigt folketing så på regeringens foranledning beslutningsforslag B 43 om ligestilling og ligebehandling af handicappede, som også blev omtalt i kapitel 4.

I beslutningsforslaget henstiller folketinget som nævnt til alle statslige og kommunale myndigheder samt private virksomheder, at de efterlever princippet om ligestilling og ligebehandling, og at de tager hensyn til handicappedes behov i alle beslutninger, hvor hensyn overhovedet kan komme på tale. Man må gå ud fra, at folketinget også ønskede selv at leve op til denne henstilling.

Ud over denne henstilling blev det med vedtagelsen af B 43 også besluttet at oprette Center for Ligebehandling af Handicappede i tilknytning til Det Centrale Handicapråd. Centret fik til opgave at yde specialistrådgivning i handicapspørgsmål og at overvåge udviklingen på området. Endelig betød beslutningsforslaget også, at folketinget hvert år skulle have en redegørelse om udviklingen på handicapområdet[8].

Der var tale om et nyt fundament for dansk handicappolitik og en klar tilkendegivelse fra folketinget om, at alle skulle arbejde for ligestilling og ligebehandling af mennesker med handicap. Først nogle år senere gav Det Centrale Handicapråd direkte udtryk for, at målet om ligestilling og ligebehandling skulle opnås ved hjælp af de tre grundprincipper om kompensation, sektoransvar og solidaritet. Men i hvert fald de to først nævnte principper lå implicit i formuleringen af B 43, og de har således i realiteten været gældende i hele undersøgelsesperioden.

I arbejdsmarkeds- og socialpolitikken er det endnu tydeligere, at der skete et kursskifte netop i starten af 1990'erne. Flere studier har vist, at der var tydelige tegn på grundlæggende ændringer i

[8] De årlige redegørelser til folketinget om handicapområdet optræder kun undtagelsesvis som ministerredegørelser, og på trods af velvillig bistand fra folketingets bibliotek og korrespondance med socialministeriet er det ikke lykkedes at finde disse redegørelser for alle folketingsår.

den politiske forståelsesramme vedrørende arbejdsmarkedsforhold i perioden 1988-93 (Albrekt & Andersen 2003; Torfing 2004). Kursskiftet tog afsæt i en ændret opfattelse af årsagerne til problemer på arbejdsmarkedet. Hvor arbejdsmarkedsproblemer tidligere primært blev forklaret med konjunktursvingninger og manglende efterspørgsel efter arbejdskraft, blev der nu i stigende grad lagt vægt på strukturelle forhold som forklaring på arbejdsmarkedsproblemer. Der skete således et skift i diskursen om arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger, som resulterede i konsensus om en ny storyline, der kort kan formuleres sådan: *"Strukturledigheden skal nedbringes ved hjælp af aktivering*" (Torfing 2004:170). Den ændrede problemopfattelse byggede dog ikke nødvendigvis på forskningsbaseret viden om udviklingen i de faktiske forhold (Larsen & Andersen 2003:216-220).

Der kan identificeres flere faktorer, som tilsammen banede vejen for den ændrede diskurs over nogle år (Torfing 2004:171-186): Aktiveringsbegrebet optrådte først i den sociale lovgivning i slutningen af 1980'erne, hvor ungdomsydelsen var baseret på, at de unge skulle lave noget for pengene. Passiv forsørgelse blev her set som både et samfundsøkonomisk, et socialpolitisk og et moralsk problem. Aktiveringskravet blev senere udvidet til også at gælde andre aldersgrupper, og det blev almindeligt at tale om et "noget for noget"-princip på det sociale område. Retten til forsørgelse var ikke længere ubetinget, men blev gjort afhængig af opfyldelsen af pligten til aktivering. Strukturelle forhold indgik ikke i argumentationen i første omgang.

Strukturledighed blev til gengæld en central del af den nye problemidentifikation i arbejdsmarkeds-politikken. Baggrunden var bl.a. en situation med kraftige lønstigninger på trods af høj arbejdsløshed men nok i endnu højere grad påvirkninger fra monetaristiske strømninger i den økonomiske teori. Fra starten blev strukturledigheden primært koblet sammen med mangelfulde kompetencer i arbejdsstyrken, men senere blev emner som lønniveauet og dagpengesystemets indretning og finansiering også en del af debatten.

Samlet betød denne udvikling, at der i starten af 1990'erne blev sat en ny kurs i arbejdsmarkeds-politikken og den aktive del af socialpolitikken, som har haft afgørende betydning lige siden . Der skete en bevægelse fra passiv mod en mere aktiv linje – fra social integration mod social disciplinering (Torfing 2004; Larsen 2009), og det er i det lys lovændringerne vedrørende den generelle beskæftigelsespolitik i undersøgelsesperioden skal ses. Den ændrede diskurs satte rammerne for de nye love, men den konkrete udformning af lovgivningen var samtidig med til at konkretisere den nye tankegang. Ændringerne i de grundlæggende tankesæt i Danmark kan i høj grad ses som en del af en international tendens (Barbier 2010; Andersen 2007A; 2007B).

Der var således på mange måder tale om nye rammer i starten af 1990'erne både ud fra et handicappolitisk og et beskæftigelsespolitisk synspunkt. På begge felter kan man med god ret sige, at der med inspiration fra Peter Hall (1993) var sket et paradigmeskift. Der var nemlig tale om ændringer i det grundlæggende tankesæt og ikke blot om nye politiske virkemidler eller om de tekniske specifikationer heraf. Politiske konflikter drejer sig meget ofte om ideer (Stone 2012:15). Det er da også tydeligt, at det i høj grad var ændrede ideer, der ledte frem til et paradigmeskift både

på handicap- og beskæftigelsesområdet. Spørgsmålet er så, hvilken betydning de nye ideer siden fik for opfattelsen af handicap og beskæftigelse som politisk problem og for de midler, der er taget i brug for at løse det. Problemstillingen må her belyses fra to vinkler:

1) Hvordan har de handicappolitiske ideer om ligestilling gennem kompensation og sektoransvar påvirket den generelle beskæftigelsespolitik. 2) Hvordan påvirker de nye handicappolitiske ideer beslutninger, som specifikt vedrører personer med handicap, og hvilken betydning har ideerne bag den generelle beskæftigelsespolitik haft for disse beslutninger?

5.2. Undersøgelsens teoretiske ramme

Det første formål med analysen i denne del af afhandlingen er at undersøge handicapområdets position i beskæftigelsespolitikken. Beskæftigelsespolitik forstås her som de landsdækkende politiske rammer vedrørende beskæftigelse og tilgrænsende områder, som kommer til udtryk gennem vedtagelse af lovgivning.

Ud fra en rationel tankegang beskrives den politiske proces ofte som en cyklus, der går fra problem, via problemidentifikation, opstilling af alternative løsningsmuligheder og deres konsekvenser, valg af løsning til implementering og evaluering (Parsons 1995:77; Kingdon 2003:2). Med dette udgangspunkt må en analyse af handicapområdets position i den førte politik derfor ideelt set inddrage alle disse elementer. Det er imidlertid vanskeligt at anvende tankegangen bag en klassisk policy-cyklus som udgangspunkt for analysen, fordi der ikke er formuleret et politisk program om handicap og beskæftigelse. Til gengæld kan det konstateres, at problemstillingen i hvert fald to gange var på regeringens dagsorden i 00'erne, jf. kapitel 2. Og går man længere tilbage, var problemstillingen så meget på dagsordenen i 1981, at arbejdsministeren nedsatte et udvalg om emnet, der kom til at arbejde i 5 år. Det forekommer derfor rimeligt at gå ud fra, at beskæftigelses-situationen for mennesker med handicap har været anerkendt som et politisk problem lige siden 1970'ernes socialreform og endnu før. Problemet eksisterer så at sige hele tiden. Det interessante spørgsmål er derfor nærmere, hvornår problemet dukker op til overfladen og bliver sat på den politiske beslutningsdagsorden, hvordan problemet italesættes i disse situationer, og hvilke løsninger der så tages i brug. Dertil kommer så, at det i denne sammenhæng også har særlig betydning, hvordan handicap defineres som målgruppe i lovgivningen, fordi selve handicapbegrebet er under forandring, jf. gennemgangen i kapitel 4.

Fokus er altså på den førte politik - policy-indholdet og kun i mindre grad på de processer, som har ledt frem til dette resultat. Handicap kan principielt vise sig i den førte politik på to måder: For det første kan der være tale om, at der tages politiske initiativer, som specifikt vedrører handicap og beskæftigelse. Det kan ske ved, at der tages helt nye initiativer (nye institutioner), eller ved, at der sker ændringer i den gældende lovgivning (justering af eksisterende institutioner). For det andet kan

handicap vise sig i den førte politik ved, at målgruppen eller problemstillingen optræder som et element i den generelle politik på arbejdsmarkedsområdet. I denne sammenhæng er det værd at bemærke, at folketinget med vedtagelsen af beslutningsforslag B43 i 1992 også pålagde sig selv en forpligtelse til at inddrage handicapaspektet i alle beslutninger, hvor det er relevant. Der er således grund til at være opmærksom på, om handicap som målgruppe eller problemstilling måske nogle gange er fraværende i beslutninger, hvor dette aspekt kunne og burde have været inddraget. Non-decisions kan altså også fortælle noget om emnets position i den førte politik.

Det andet formål med analysen er at undersøge nogle mulige årsager til udviklingen i handicapområdets position i beskæftigelsespolitikken. Bag denne formulering ligger en forventning om, at der ikke har været tale om en statisk situation, men at der faktisk er sket ændringer i undersøgelsesperioden. Interessen samler sig her om at undersøge, hvordan forskellige ideer ser ud til at have påvirket udviklingen. Man kan forestille sig to forskellige former for påvirkning i denne sammenhæng: for det første kan man forestille sig, at ændrede ideer om handicap og ideerne bag de nye handicappolitiske grundprincipper har påvirket beskæftigelsespolitikken. For det andet kan man forestille sig, at de grundlæggende ideer, som har været styrende for den generelle beskæftigelsespolitik også har været dominerende i forhold til handicapområdet. Forventningen er her, at der kan findes tegn på begge typer af påvirkninger. Hypotesen er dog, at påvirkningen fra ideerne bag ændringerne i den generelle beskæftigelsespolitik har været så kraftige, at det har været svært for et tværpolitisk hensyn som handicap at få gennemslagskraft, men at de ændrede ideer om handicap alligevel har medført en ændret opfattelse af handicap som målgruppe i beskæftigelsespolitikken.

Som nævnt i indledningen til del 3 er den hypotese, som skal undersøges i policyanalysen, at de politiske rammer understøtter en målsætning om ordinær beskæftigelse til personer med handicap i lavere grad i dag end ved undersøgelsesperiodens start. Beslutningerne med et handicappolitisk udgangspunkt forventes nemlig at optræde forholdsvis løsrevet fra den generelle beskæftigelsespolitik, selv om karakteren af beslutningerne hen ad vejen i stigende grad påvirkes af den generelle diskurs på beskæftigelsesområdet. Til gengæld forventes det, at de generelle beslutninger på beskæftigelsesområdet kun sporadisk inddrager handicap som en prioriteret problemstilling, og at grundprincipperne i handicappolitikken kun har begrænset effekt på den generelle politik.

På denne baggrund må handicapområdets position bedømmes gennem en samlet beskrivelse af følgende forhold: 1) Emnets placering i lovgivningens formål og motiver, 2) Afgrænsningen af handicap som målgruppe, 3) Valget af virkemidler og 4) Inddragelsen af de handicappolitiske principper om ligestilling, kompensation og sektoransvar. De følgende afsnit indeholder omtale af nogle teoretiske bidrag vedrørende problemidentifikation, dagsordenssætning, virkemidler, målgrupper og ideers betydning, som kan indgå i fortolkningen af analyseresultaterne.

5.3. Problemidentifikation

For at et spørgsmål kan karakteriseres som et politisk problem, forudsætter det, at løsningen af det kræver kollektiv handling f.eks. i form af politisk regulering (Parsons 1995:3). Politik handler om, at samfund ønsker at opnå noget som samfund, og derfor kan et emne først betragtes som et politisk problem, når det vedrører fælles interesser (Stone 2012). Det kan i praksis være umuligt at sondre skarpt mellem problem og problemidentifikation. Der er ingen automatisk kobling mellem et objektivt konstaterbart forhold og emnets status som politisk problem. Problemidentifikationen er selv et problem og en del af den politiske proces (Pedersen 1995). Selv om vi deler de samme data, er det ikke sikkert, vi ser de samme ting. Facts taler ikke for sig selv men kræver en "oversætter" (Parsons 1995:87).

Der kan skelnes mellem forskellige dagsordener (Larsen & Andersen 2004; Kingdon 2003): Borgernes/vælgernes, mediernes, politikernes dagsorden og endelig den politiske beslutnings-dagsorden. I denne sammenhæng er det udelukkende politikernes dagsorden og især den politiske beslutningsdagsorden, der har interesse, fordi analysen har til formål at undersøge et emnes position i den førte politik. Der kan være mange forhold, som er med til at afgøre, om en sag kommer på den politiske dagsorden. Et problem kan være så påtrængende, at det simpelthen kalder på en løsning, eller det afgørende kan være en kamp mellem modstridende interesser (Larsen & Andersen 2004:26). Det politiske handlerum kan dog også være påvirket af økonomiske, institutionelle og diskursive forhold. Kingdon (2003) beskriver med afsæt i skraldespandsmodellen (Cohen m.fl. 1972) tre strømme, som må flyde sammen, for at der opstår en mulighed for, at en sag kommer på den politiske dagsorden: Problemstrømmen, policy-strømmen og den politiske strøm. Ideer fra policy-strømmen, som er praktisk gennemførlige og er i overensstemmelse med dominerende værdier, har en chance, hvis de kan kobles til problemer fra problemstrømmen og til den politiske strøm (Larsen & Andersen 2004:27). I den politiske strøm er det bl.a. faktorer som stemningen i befolkningen og parlamentariske flertalsmuligheder, der er afgørende. I denne forståelse af politisk dagsordenssætning kan det altså lige så vel være løsninger, der finder problemer, som det kan være omvendt, og forståelsen bryder derfor med den cyklus-model, som er omtalt ovenfor. Tankegangen bag skraldespandsmodellen og Kingdon's tre strømme kan være nyttig at have i baghovedet i analyserne af handicapområdets position. Her er der tale om et problem, der så at sige eksisterer hele tiden, og som de politiske beslutningstagere nok også i en vis udstrækning er bevidste om eksistensen af. Spørgsmålet er så bare, om problemet dukker op til overfladen og får plads på den politiske beslutningsdagsorden, når der er en beslutningsanledning, hvor det er relevant.

Deborah Stone (2012) gennemgår en række faktorer, som har betydning for, hvordan et emne behandles som et politisk problem. Det gælder symboler, tal, årsager og interesser. Symboler omfatter bl.a. sprogbrugen i omtalen af et problem og de fortællinger, som bruges til at illustrere, at problemet eksisterer. En af pointerne er her, at sprog og symboler ofte har en flertydig karakter, som gør, at de opfattes forskelligt af forskellige mennesker (Ibid.:?). Det kan have den konsekvens, at enighed om et problems eksistens ikke nødvendigvis betyder, at der også er enighed om det på et

mere detaljeret niveau. Omvendt er det også netop flertydigheden, der overhovedet gør det muligt at skabe en fælles forståelse af et problem på trods af forskellige individuelle opfattelser og dermed at lægge fundamentet for kollektiv handling. I forhold til afhandlingens problemstilling kan der være en fare for, at flertydigheden faktisk er med til at blokere for konkret handling, fordi der måske ikke bruges de nødvendige kræfter på at definere problemet så præcist, at der kan findes effektive løsninger.

Kvantitative data spiller en stor rolle i forbindelse med dokumentation af, at et problem eksisterer. Men viden om forhold, der kan have samfundsmæssig betydning, kommer ikke af sig selv. Også tal er i virkeligheden symboler. Tal er ikke udtryk for en objektiv sandhed om et bestemt forhold men er altid resultatet af et valg af, hvad der skal tages med, og hvad der skal udelades (Ibid.:?). Data, som tilvejebringes uden for det politiske system, kan skabe politisk interesse, men dataindsamling kan også igangsættes som en del af den politiske proces for at forbedre grundlaget for beslutninger om løsning af et problem, der allerede er anerkendt som politisk. Igangsætningen af SFI's undersøgelser som opfølgning på regeringens handlingsplan på handicapområdet i 2003 kan ses som eksempel på det sidste, jf. afsnit 2.2. Endelig kan der etableres løbende overvågning af et emneområde eller et problemfelt gennem indsamling og formidling af data, og kvantitative data spiller en stadigt vigtigere rolle også for beskæftigelsespolitikken (jf. f.eks. Baadsgaard & Jørgensen 2009). Det er derfor vigtigt også at have øje for, hvordan handicapaspektet indgår i beslutninger om dataindsamling.

I forbindelse med definition af et politisk problem indgår der ofte forsøg på at finde frem til problemets årsager. Forsøget på at finde årsager handler ikke kun om at forstå verden bedre, men kan også bruges til at finde frem til, hvem der bør bringes til at handle anderledes, og hvem der er grund til at gøre noget for (Stone 2012:?). Endelig handler problemidentifikation også om at finde frem til, hvem der påvirkes af, at problemet eksisterer, og dermed om interesser. Interesser spiller ofte en central rolle i studiet af politiske processer. Der er uden tvivl også interesser på spil på handicapområdet, og handicaporganisationerne i Danmark har op gennem det 20. århundrede opnået betydelig indflydelse i handicappolitiske spørgsmål (Bonfils 2003). Alligevel vil kamp mellem forskellige interesser formodentlig ikke være dominerende i beslutninger om handicap-politiske emner.

5.4. Fra problem til løsning

Beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap kan betragtes som et selvstændigt problem, eller det kan betragtes som et delproblem i forhold til bekæmpelse af ledighed eller udvidelse af arbejdsudbuddet. Dette illustrerer, at problemer ofte beskrives som et element i et mere omfattende problem, ligesom det ofte kan opdeles i elementer, som kunne betragtes som selvstændige problemer. Problemer på samme niveau er desuden ofte dårligt strukturerede og svære at adskille

fra hinanden (Parsons 1995:89). Disse forhold bevirker, at det kan være svært at operere med en skarp sondring mellem problemer og løsninger, ligesom løsninger også kan være knyttet til flere forskellige beslægtede problemer.

Når et problem er blevet identificeret, og det er kommet på den politiske dagsorden, handler næste trin i den klassiske policy-cyklus om at finde frem til mulige løsninger på problemet. Her er der gennem årene gjort en række forsøg på at klassificere de politiske virkemidler, der er til rådighed (Vedung 1998; May 2003). Det første valg, der skal foretages, er, om der overhovedet skal anvendes politiske midler, eller om problemets løsning skal overlades til markedskræfterne, civilsamfundet og familierne (Vedung 1998:24). Et problem kan godt komme på den politiske dagsorden, uden det resulterer i politiske initiativer. Enighed om et problems eksistens på et symbolsk niveau kan endda nogle gange forhindre udvikling af reelle løsninger og resultere i *"words that succeed and policies that fail*" (Parsons 1995:181). Når et problem bliver placeret på den politiske beslutningsdagsorden, må der dog være et ønske om at træffe politiske beslutninger og anvende politiske midler for at løse problemet. De fleste klassifikationer af policy-instrumenter tager derfor også afsæt i denne situation. Politiske virkemidler har ofte til hensigt at påvirke adfærd, så nogen undlader at gøre noget, eller gør noget, som de ellers ikke ville have gjort (Ingram & Schneider 1990; Gruscow 2010). Vedung (1998) foreslår en opdeling af politiske virkemidler i tre gensidigt udelukkende kategorier med forskellige grader af autoritetsstatus: Regulering, økonomiske midler og information.

Regulering er regler, som direkte har til formål at styre modtagernes adfærd. Der kan være tale om regler, der indeholder absolutte eller betingede forbud mod bestemte handlinger, og der kan være tale om regler, der tillader bestemte handlinger under nærmere betingelser. Økonomiske instrumenter påvirker modtagernes adfærd mere indirekte. Formålet kan være at tilskynde til at gøre noget bestemt gennem positive økonomiske incitamenter som f.eks. subcidier eller at undgå bestemte handlinger gennem negative økonomiske incitamenter som f.eks. skatter og afgifter. Ifølge Vedung kan økonomiske instrumenter både omfatte pengeydelser og serviceydelser, fordi offentlige serviceydelser ofte vil være et alternativ til privat køb af tilsvarende ydelser. Endelig kan information betragtes som den mildeste form for påvirkning af modtagernes adfærd. Her sker påvirkningen gennem udbredelse af viden og argumenter, gode råd, moralske henstillinger osv.

Opdelingen i disse tre hovedkategorier forekommer umiddelbart fornuftig og velargumenteret. Det kan dog diskuteres, om økonomiske incitamenter og serviceydelser bør anbringes i samme kategori. En offentlig serviceydelse vil langt fra altid kunne substitueres med en tilsvarende ydelse, købt for private midler. Endvidere spiller servicetilbud fra offentlige systemer en væsentlig rolle i relation til denne afhandlings problemstilling. Jeg vil derfor i lighed med Bredgaard (2004A) ligeledes betragte offentlige serviceydelser som en selvstændig kategori af policy-instrumenter.

I denne sammenhæng vil det også være relevant at nævne organiseringen af indsatsen. Hvad enten der skal anvendes regulering, økonomiske incitamenter eller information, kan det ikke ske, uden der

er en organisation til at tage sig af det, og organiseringen kan også antage forskellige former, som har indflydelse på resultatet. Organisering af indsatsen har spillet en væsentlig rolle I arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken siden begyndelsen af 1990'erne. I handicappolitikken betyder princippet om sektoransvar, at der også her vil være fokus på denne problemstilling. Det vil derfor være umuligt ikke at inddrage organiseringen af indsatsen i analysen i dette kapitel.

5.5. Konstruktion af målgrupper

I kapitel 4 blev det vist, at der er et komplekst forhold mellem handicappolitik og handicapbegreb. Definitionen af handicap har afgørende betydning for, hvilke typer af politiske beslutninger der træffes i forhold til denne gruppe, men samtidig er indholdet af de politiske beslutninger også i høj grad med til at definere, hvad der forstås ved handicap. Derfor er det nærliggende at inddrage teorier om konstruktion af målgrupper i analysen.

Kategorier er sociale konstruktioner, og kategorisering er en helt naturlig del af det daglige sociale liv. Også i politik er kategorier centrale:

> *"Governance is conducted through rules, and rules are composed of categories. Every rule divides people by their identity, their behavior, or their situations, and then specifies how members of different categories are treated differently. In some deep sense, what we mean by "policy" is precisely this deliberate ordering of the world according to the principle of different treatment for different categories. This is the idea behind the notion of target groups" (Stone 2005).*

Eftersom fastlæggelsen af målgrupper er resultatet af en social konstruktion, er den heller ikke nødvendigvis uforanderlig. Der er et komplekst forhold mellem sociale og politiske kategorier (Ingram & Schneider 1990; Sommer Harrits & Østergaard Møller 2011). Den fortolkning af virkeligheden, som har ledt frem til definitionen af og synet på en bestemt målgruppe, kan ændre sig og dermed påvirke den politiske proces, men politiske beslutninger om kategorier kan også have effekt på befolkningens syn på disse kategorier. Hvis der over tid sker ændringer i den sociale konstruktion af en målgruppe, kan det have betydning for, hvordan problemer i relation til denne målgruppe defineres, om de kommer på den politiske dagsorden, og hvilke løsninger der i givet fald vælges for at løse dem.

Især to faktorer kan tilskrives betydning for politikeres opmærksomhed omkring forskellige målgrupper (Ingram & Schneider 1993): Gruppens politiske styrke (stærk eller svag) og gruppens anseelse (positiv eller negativ). Dette resulterer i en model med fire kategorier af målgrupper: De privilegerede (stærk med positiv anseelse), de afhængige (svag med positiv anseelse), udfordrerne (stærk med negativ anseelse) og de afvigende (svag med negativ anseelse) (forfatterens oversættelse). Den sociale konstruktion af en målgruppe forudsætter for det første en definition af et

sæt socialt meningsulde karakteristika og for det andet, en tilskrivning af specifikke værdier, symboler og billeder til disse karakteristika (Ingram & Schneider, 1993: 335). Afgrænsning af målgrupper er en social konstruktion, men for Ingram og Schneider er det afgørende, at afgrænsningen hviler på objektive forhold, som det er muligt at teste empirisk. Den sociale konstruktion af en målgruppe omfatter dog ofte vurderinger, som der ikke nødvendigvis er enighed om.

Ifølge Ingram og Schneider har den sociale konstruktion, som fører frem til placeringen af en gruppe i en af de fire kategorier, stor betydning for politikernes adfærd i forhold til den pågældende gruppe. Der er en tendens til, at stærke grupper med positiv anseelse og svage grupper med negativ anseelse får den største opmærksomhed. En gruppes placering har desuden konsekvenser for formulering af politiske mål og valg af midler i relation til den pågældende gruppe. Der vil være en tendens til at begunstige de stærke grupper uforholdsmæssigt meget og at lægge uforholdsmæssigt mange byrder på de svage grupper (Ingram & Schneider 1993:337). Der er også en tendens til at behandle grupper med positiv anseelse bedre end grupper med negativ anseelse, når politikken skal føres ud i livet (Schneider & Sidney 2009:106)). Gruscow (2010) udtrykker det kort på følgende måde: *"Policies are universal in scope and generous when the target population is deemed deserving, means-tested and stingy when they are seen as undeserving."*

I denne sammenhæng er det værd at notere, at Ingram og Schneider (1993) placerer gruppen handicappede i kategorien afhængige i modellen – altså med svag styrkeposition og positiv anseelse. I en lidt mere nuanceret udgave af modellen placerer Schneider & Sidney (2009) både fysisk og mentalt handicappede i en mellemposition på begge dimensioner, dog således at fysisk handicappede har lidt flere politiske ressourcer og lidt mere positiv anseelse end psykisk handicappede. Det vil i forlængelse heraf være relevant at inddrage signaler om handicapgruppens anseelse i denne analyse.

5.6. Ideer og forandringer over tid

Omtalen ovenfor af de instrumenter, der kan anvendes til løsning af et politisk problem, efterlader måske det indtryk, at der kan vælges frit mellem disse instrumenter. Det er langt fra altid tilfældet. I den enkelte beslutningssituation vil bl.a. de herskende ideer, de eksisterende institutioner og de økonomiske rammer have betydning for, hvad man kan gøre. Valgmulighederne vil også være begrænsede af de tidligere trufne beslutninger på det pågældende område. Når der som tidligere nævnt ikke kan identificeres én alt dominerende beslutning eller et samlet politisk program, som kan siges at være årsagen til den nuværende beskæftigelsessituation for mennesker med handicap, må situationen i stedet ses som resultatet af en lang kæde af beslutningsprocesser. Derfor bliver det interessant at finde faktorer, der har betydning for forandring over tid.

Der er et gensidigt afhængighedsforhold mellem politiske løsninger, problemdefinitioner og samfundsfilosofi eller "zeitgeist", (Mehta 2011). Den herskende måde at betragte verden på sætter rammer for, hvilke spørgsmål der defineres som politiske problemer, og problemdefinitionen sætter igen rammer for, hvilke løsninger der kan komme i spil. Men bevægelsen går også den modsatte vej. Den førte politik (løsninger) er med til at bestemme, hvilke spørgsmål der fremadrettet defineres som politiske problemer, og afgrænsningen af politiske problemer påvirker også den overordnede tænkemåde i samfundet. Spørgsmål kan optræde på forskellige niveauer, afhængig af det perspektiv de betragtes ud fra. De gensidige relationer mellem løsninger, problemer og filosofi betyder til gengæld også, at anvendelsen af bestemte løsningstyper i den førte politik kan give et signal om den valgte problemdefinition og måske også om den grundlæggende tankegang der ligger bag. I analysen i denne del af afhandlingen betyder det bl.a., at ændringer i lovgivningens indhold godt kan være udtryk for en ændret problemforståelse, selv om det ikke direkte fremgår af loven eller bemærkningerne til den.

Institutionelle forklaringer på politisk udvikling har traditionelt lagt hovedvægt på stabilitet (Klitgaard & Emmenegger 2012; Cox 2004). Når institutioner her primært er blevet tillagt stabiliserende egenskaber, skyldes det en forestilling om sporafhængighed. Når først en institution (en norm eller et regelsæt) er etableret, udstikker det samtidig en retning for fremtidige beslutninger og dermed et spor, som det kan være vanskeligt at forlade. Andre bidrag har anlagt et mere dynamisk perspektiv på sporafhængighed, hvor der er tale om positiv tilbageføring og dermed en gradvis forstærkning af en ændret kurs (Pierson 2000; Ebbinghaus 2005).

Gradvise institutionelle ændringer (i relationerne mellem regeludstedere, regler og dem reglerne er rettet imod) kan også over tid indebære store forandringer i den førte politik (Streek & Thelen 2005; Mahoney & Thelen 2010). Og som Henning Jørgensen (2006) anfører, så er det små forandringer, der er langt flest af, og derfor er det konsekvenserne heraf det er mest interessant at studere. I analysen i dette kapitel er udgangspunktet netop, at man godt kan forestille sig, at der er sket store forandringer i undersøgelsesperioden, selv om der måske kun kan identificeres få eksempler på store brud med den hidtidige politik.

5.7. Konklusion

Starten af 1990'erne indvarslede på mange måder en ny kurs både på handicapområdet og i arbejdsmarkedspolitikken og den aktive socialpolitik. Med folketingsbeslutning B43 blev der sendt et kraftigt signal om, at der på alle fronter – både i offentlige myndigheder og i virksomhederne - skulle arbejdes for ligestilling og ligebehandling af mennesker med handicap, og at dette aspekt skulle inddrages i alle beslutninger, hvor det overhovedet var relevant. I arbejdsmarkeds- og socialpolitikken betød den nye kurs en bevægelse fra passiv mod en mere aktiv linje og fra social integration mod social disciplinering.

I de følgende kapitler skal det undersøges, hvordan handicapområdets position i den førte politik har udviklet sig siden starten af 1990'erne. Handicap kan vise sig i den førte politik ved, at der tages særlige initiativer på dette område, eller ved at det er synligt i den generelle beskæftigelsespolitik. Men det må også undersøges, om problemstillingen er fraværende i beslutninger, hvor den i overensstemmelse med folketingsbeslutningen om ligebehandling og ligestilling burde have været inddraget. Handicapområdets position kan bedømmes ved at inddrage fire emnefelter i analysen: Lovgivningens formål og motiver, afgrænsning af målgruppen, valg af virkemidler samt opmærksomhed om de handicappolitiske grundprincipper.

Fortolkningen af analyseresultaterne vil overordnet ske inden for en teoretisk ramme om gensidige relationer mellem ideer, problemer og løsninger, og desuden inddrages teoretiske bidrag om problemidentifikation, dagsordenssætning, valg af politiske virkemidler og konstruktion af målgrupper.

Kapitel 6. Undersøgelsens metode og tilrettelæggelse

6.1. Den tidsmæssige afgrænsning

Undersøgelsen gennemføres for perioden 1992-2012. Når begyndelsen af 1990'erne vælges som starttidspunkt, skyldes det, som der også er redegjort for i afsnit 5.1, at der på dette tidspunkt var tale om en markant ændring i arbejdsmarkedspolitikken og den aktive socialpolitik, som godt nok havde været undervejs i nogle år, men som nu manifesterede sig i vedtagelsen af en række nye love. Samtidig markerer vedtagelsen af det tidligere nævnte beslutningsforslag B43 om ligebehandling af handicappede også, at de nye handicappolitiske principper i kølvandet på særforsorgens udlægning nu skulle tillægges større vægt i de politiske og administrative beslutningsprocesser.

Sluttidspunktet er fastsat til 2012, fordi de empiriske undersøgelser i jobcentre og virksomheder, som behandles i del 4 og 5, blev gennemført det år. Der er dog siden da gennemført lovgivning på enkelte områder, som er så central for problemstillingen, at de også bliver omtalt, men den systematiske gennemgang stopper ved folketingsåret 2011/12.

6.2. Datagrundlaget

Ønsket er som tidligere nævnt at undersøge den førte politik, som den kommer til udtryk i lovgivning. Det primære datagrundlag er derfor etableret ved en gennemgang af vedtagne lovforslag i perioden på arbejdsmarkeds- og socialområderne, jf. tabel 6.1. Det er valgt at benytte lovforslagene som kilde, fordi bemærkningerne ofte rummer værdifuld information om intentioner og motiver bag den pågældende lov. Eftersom der ikke er tale om analyser af beslutnings-processerne omkring de enkelte lovvedtagelser, inddrages supplerende skriftlige kilder fra lovgivningsprocessen kun undtagelsesvis i undersøgelsen.

Gennem undersøgelsesperioden er der sket væsentlige ændringer i sprogbrugen. I starten af 1990'erne talte man om arbejdsmarkedspolitik og om socialpolitik – herunder aktiv socialpolitik, men fra 2001 blev disse emneområder samlet under betegnelsen beskæftigelsespolitik. Ved udvælgelsen af lovforslag vedrørende den generelle beskæftigelsespolitik, som det er betegnet ovenfor, er der derfor ikke fokuseret snævert på lovforslagets titel. Det afgørende har været, om lovforslaget indholdsmæssigt handlede om arbejdsmarkedspolitik eller arbejdsmarkedsrelateret socialpolitik. I tråd med afhandlingens problemstilling er hovedvægten i udvælgelsen desuden blevet lagt på de aktive elementer i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken. Lovgivning om forsørgelsesydelser indgår således kun, hvis forslagene har haft et arbejdsmarkedspolitisk sigte, og forsørgelsesydelser i forbindelse med sygdom og aldersbetinget tilbagetrækning fra arbejds-markedet indgår slet ikke.

Til brug for den anden del af analysen er ønsket, at der skal indgå lovforslag, der direkte har til formål at regulere forhold omkring handicap og beskæftigelse. Nogle love er oplagte, fordi handicap og et arbejdsrelateret emne direkte indgår i titlen. Også her er der imidlertid sket en ændring af sprogbrugen, og ordet handicap vil derfor ikke nødvendigvis optræde i lovens titel eller formål. Selv om en lov indeholder bestemmelser, der direkte vedrører beskæftigelsesforholdene for mennesker med handicap, kan dette aspekt også godt være en del af en større sammenhæng, som også omfatter andre målgrupper og problemstillinger. Lovforslagene må derfor nødvendigvis udvælges ud fra en vurdering af, om de indholdsmæssigt omhandler emner, der vedrører handicap og beskæftigelse. Udvælgelsen er derfor sket på grundlag af en skimning af alle lovforslag, fremsat af arbejdsmarkeds-, social- og beskæftigelsesministrene i perioden. Hvis ordene handicap, funktionsnedsættelse, funktionsevne eller arbejdsevne indgik, er det herefter vurderet, om det pågældende lovforslag omhandlede arbejdsmarkedsrelaterede forhold.

Tabel 6.1. Oversigt over antal vedtagne lovforslag på arbejdsmarkeds- og socialområdet 1992-2012 og antallet af lovforslag, der indgår i undersøgelsen.

Folketingsår	Arbejds-/ beskæftigelse	Social-/ velfærd	Vedtaget i alt	Udvalgte
1992-93	19	25	44	7
1993-94	15	19	34	6
1994-95	10	16	26	8
1995-96	16	19	35	7
1996-97	15	16	31	10
1997-98	12	12	24	8
1998-99	9	17	26	6
1999-00	24	14	38	7
2000-01	21	18	39	12
2001-02	20	13	33	6
2002-03	24	16	40	15
2003-04	17	17	34	13
2004-05	21	21	42	13
2005-06	17	11	28	8
2006-07	20	17	37	10
2007-08	16	21	37	4
2008-09	18	21	39	8
2009-10	20	6	26	7
2010-11	27	15	42	5
2011-12	20	15	35	6
I alt	361	329	690	166

6.3. Undersøgelsens systematik

Antallet af lovforslag, der udvælges med så forholdsvis brede kriterier og for en så lang tidsperiode, bliver meget stort. Det ville således ikke give mening blot at foretage en kronologisk gennemgang af alle forslagene. I stedet er sigtet at lave en "thick description", altså en systematisk og teoretisk baseret beskrivelse (Larsen & Andersen 2004). Systematikken vil dog være forskellig i analysens to dele:

I kapitel 7 beskrives udviklingen i den generelle beskæftigelsespolitik og handicapområdets placering heri. Undersøgelsesperioden opdeles i en række delperioder med udgangspunkt i ændringer af den politiske kurs undervejs. Inddelingen i delperioder foretages med inspiration fra andre analyser af udviklingen i arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken og underbygges med eksempler fra de vedtagne lovforslag. For hver delperiode gives en kort beskrivelse af hovedlinjerne i den førte politik, og herefter undersøges handicapområdets placering heri. Omtales beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap som et problem, lovgivningen skal sætte ind overfor, og hvordan er denne omtale i givet fald? Hvordan afgrænses og beskrives handicap som målgruppe, og hvilke policy-instrumenter indgår i lovgivningen specielt i relation til handicap. Endelig vurderes det, om grundprincipperne i dansk handicappolitik ser ud til at have haft betydning for arbejdsmarkeds- og beskæftigelseslovgivningen.

I kapitel 8 beskrives udviklingen i lovgivning, der direkte har arbejdsmarkedstilknytning for mennesker med handicap som udgangspunkt. Her anvendes i stedet en mere tematisk systematik. I undersøgelsesperioden er der taget initiativ til nye ordninger (institutioner) på området, og der er sket store ændringer med nogle af de institutioner, som allerede eksisterede ved undersøgelsesperiodens start. Beskrivelsen er derfor emneopdelt, og inden for hvert emne belyses udviklingen i hele undersøgelsesperioden. Også her karakteriseres problembeskrivelsen, målgruppeafgrænsningen og de valgte policy-instrumenter, og de handicappolitiske grund-princippers rolle inddrages naturligvis også.

Kapitel 9 indeholder nogle tværgående konklusioner om målgrupper, virkemidler og de handicappolitiske principper. Desuden forsøges det også her at give svar på spørgsmålet, om der gennem undersøgelsesperioden kan ses en højere grad af sammensmeltning mellem den generelle og den handicapspecifikke beskæftigelsespolitik, og hvilke drivkræfter der i så fald kan identificeres bag denne tendens.

Kapitel 7. Handicap i den generelle beskæftigelsespolitik

I dette kapitel behandles handicapområdets placering i den generelle beskæftigelsespolitik i perioden 1992-2012. Der blev i perioden gennemført en række ændringer i arbejdsmarkeds-politikken og den aktive socialpolitik inden for rammerne af det nye paradigme, som er beskrevet ovenfor i kapitel 5. Man kan diskutere, om ændringerne hver for sig var små eller store, men tilsammen betyder de, at beskæftigelsespolitikken ser markant anderledes ud i dag, end den gjorde i starten af 1990'erne. Spørgsmålet er så, hvordan forholdene for mennesker med handicap indgår i forbindelse med disse ændringer. Blev der taget hensyn til handicappedes forhold i alle de sammenhænge, hvor det var relevant, sådan som folketinget havde pålagt sig selv med vedtagelsen af B 43?

Termen beskæftigelsespolitik er faktisk kun blevet anvendt i den anden halvdel af perioden, hvilket i sig selv er et signal om den udvikling, der har fundet sted. Fra starten af perioden talte man i stedet om arbejdsmarkedspolitik og socialpolitik. Perioden kan naturligt opdeles i to dele, hvor der i den første periode var tale om socialdemokratisk ledede regeringer og i den anden fra 2001 om borgerligt/liberale regeringer. Inden for beskæftigelsespolitikken er der dog ikke tale om en skarp skillelinje mellem de to delperioder, og større ændringer i den førte politik er da også ofte blevet gennemført med brede flertal. Gennemgangen opdeles i fire dele, hvoraf de to første tidsmæssigt er næsten sammenfaldende: 1) Aktiv arbejdsmarkedspolitik, 2) kommunal aktivering, 3) ressortomlægning og flere i arbejde samt 4) decentralisering og enstrenget beskæftigelsessystem.

De fire delperioder undersøges i ved hjælp af et analyseskema med følgende elementer:

- Problemidentifikation: Hvilket problem skal lovgivningen løse, og hvordan indgår handicap heri?
- Målgrupper: Hvilke målgrupper er der tale om, og er mennesker med handicap en af dem?
- Indhold og virkemidler: Hvordan kan de valgte løsninger kort karakteriseres, og er der elementer heri, som retter sig særligt mod mennesker med handicap?
- Organisering: Hvilke ændringer indgår der i organiseringen af indsatsen, og tages der hensyn til handicap heri?
- Handicappolitiske principper: Anvendes de handicappolitiske principper i lovgivningen, og i givet fald hvordan?

De centrale resultater af analysen er opsummeret i tabel 7.1 i afsnit 7.5.

For hver delperiode gives en kort beskrivelse af forløbet, som har til formål at identificere de beslutningsanledninger, hvor det kunne være relevant at inddrage handicapaspektet. Der er altså ikke tale om en udtømmende beskrivelse af den beskæftigelsespolitiske udvikling i perioden.

7.1. Aktiv arbejdsmarkedspolitik

I løbet af 1990'erne blev der gennemført nogle store ændringer i arbejdsmarkedspolitikken, som senere under ét er blevet benævnt arbejdsmarkedsreformen. Reformen blev påbegyndt i en tid med meget høj ledighed og tog afsæt i en fælles erkendelse af, at der skulle mere fokus på strukturelle problemer på arbejdsmarkedet (Andersen & Pedersen 2007; Larsen 2006; Torfing 2004). Reformen sigtede først og fremmest mod det ordinære arbejdsmarked, og den primære målgruppe var ledige, som var berettigede til arbejdsløshedsdagpenge.

Reformens første fase (1993-95) omfattede dels en aktiveringsreform og dels en styringsreform (jf. også SFI 2008). Der blev nu i højere grad lagt vægt på sammenhængen mellem arbejdsmarkedets behov for kvalifikationer og aktiveringsindsatsen over for de ledige. Samtidig blev indsatsen gjort mere fleksibel og individorienteret – bl.a. med mulighed for at aftale en individuel handlingsplan, og der blev satset på at yde en særlig indsats over for ledige med særlige behov, samtidig med at alle ledige efter en periode fik ret til aktivering. I forhold til arbejdsløshedsforsikringen blev den maksimale ydelsesperiode fastsat til 7 år, og kun ordinært arbejde kunne give mulighed for genoptjening af ret til dagpenge.

Styringsreformen indebar decentralisering af en væsentlig beslutningskompetence til 14 regionale arbejdsmarkedsråd, hvor flertallet af medlemmerne var repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter. Der var således tale om et skift fra regelstyring til mål- og rammestyring, som både skulle tilgodese de overordnede landsdækkene hensyn og samtidig give mulighed for en regionaliseret og behovsorienteret indsats. Samtidig med ændringerne i aktiverings- og styringsreglerne blev mulighederne for orlov også udvidet, hvilket dog ikke skal omtales yderligere her.

Arbejdsmarkedsreformen blev gennemført for at sikre et velfungerende arbejdsmarked (jf. også § 1 i L 272, 1992-93). Reformen rettede sig både mod beskæftigede, ledige og mod virksomhederne. I forhold til de forsikrede ledige var arbejdsmarkedsreformen udtryk for en vejlednings- og kvalificerings-strategi, kombineret med kortere ydelsesperioder, skærpede krav til rådighed og øget kontrol. Endelig betød reformen også en harmonisering i forhold til den kommunale indsats, idet redskaberne i forhold til unge og andre udsatte grupper i den hidtidige lov om kommunal beskæftigelsesindsats nu indgik i loven om aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Det indgik som nævnt i arbejdsmarkedsreformen, at der skulle ydes en særlig indsats for de grupper, der især havde behov for det. Afgrænsningen af disse grupper fremgår af bemærkningerne til et af de første lovforslag i reformen (L 272, 1992/93), hvor det bl.a. hedder:

> *"Udover de ledige, som fuldt ud er til rådighed for arbejdsmarkedet, (...) vil der også være en større gruppe af særligt udsatte ledige, som kun vanskeligt vil kunne opnå beskæftigelse på normale vilkår på det almindelige arbejdsmarked. Der tænkes fx på ledige, som på grund af manglende eller stærkt forældede erhvervskvalifikationer ikke*

umiddelbart kan sikres beskæftigelse på ordinære vilkår. (...) Det vil blandt andet være muligt særligt at prioritere ledige uden en kompetencegivende uddannelse."

Og i forbindelse med omtalen af aktiverings-redskaberne står der følgende om målgruppen for særlige jobtræningsforløb, som er det redskab, der mest tydeligt retter sig mod svage grupper:

"Målgruppen udgøres af ledige, som kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller i jobtræning på det almindelige arbejdsmarked. Målgruppen er derfor begrænset til ledige, som kun vanskeligt kan leve op til produktivitetskravene på det almindelige arbejdsmarked. I målgruppen vil også kunne indgå personer, som af andre grunde end snævert arbejdsmarkedspolitiske kan have vanskeligt ved at opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår, fx flygtninge og indvandrere."

Som det fremgår, er mennesker med handicap ikke omtalt i disse sammenhænge. Tværtimod er det tydeligt, at denne gruppe som udgangspunkt ikke er tænkt ind i den nye aktive arbejdsmarkeds-politik i forhold til det ordinære arbejdsmarked. Den statslige arbejdsformidling har ansvaret for indsatsen, som dog ikke omfatter kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister samt personer med fysisk/psykisk handicap eller særlige sociale problemer. Disse grupper hører fortsat under kommunernes ansvarsområde efter den sociale lovgivning. Reformens anden fase i 1996 blev gennemført på baggrund af en meget positiv udvikling i beskæftigelsen. Her blev den maksimale ydelsesperiode forkortet fra 7 til 5 år. Desuden skete der en fremrykning, så der nu blev ret og pligt til aktivering for dagpengeberettigede ledige efter 2 års ledighed, hvor det tidligere havde været efter 4 års ledighed.

Arbejdsmarkedsreformens tredje fase i 1998 indebar endnu en forkortelse af den maksimale ydelsesperiode, så den nu blev samlet set 4 år. Desuden skete der en yderligere fremrykning af ret og pligt til aktivering eller uddannelse til 12 måneders ledighed for ledige generelt og 6 måneders ledighed for alle unge uanset uddannelsesbaggrund. Fremrykningen af aktiveringen blev ledsaget af et styrket kontaktforløb for den ledige og øget vægt på en individuel vurdering af, hvilke ledige der havde behov for en tidlig indsats for at forebygge langtidsledighed.

Desuden blev der i lovbemærkningerne lagt op til et forstærket samarbejde mellem arbejds-formidlingen og kommunerne om de svage ledige (L 31, 1998/99): *"*

En del af de svagere ledige, som efter en styrket indsats og rådighedsvurdering alligevel ikke står til rådighed for det ordinære arbejdsmarked, kan overgå fra dagpengesystemet til det sociale system i kommunerne, som i højere grad råder over redskaber, der kan målrettes problemer ud over ledighed."

De eneste grupper med behov for en særlig indsats, som konkret nævnes, er ledige med manglende danskkundskaber og ældre ledige over 50 år. Endelig betød reformens tredje fase også en yderligere stramning af rådighedsreglerne.

Arbejdsmarkedsreformen havde et generelt sigte og var altså ikke rettet mod specifikke målgrupper. Beskæftigelsessituationen for ledige med handicap indgår således heller ikke i den problem-identifikation, der lå til grund for reformens første fase. Men det må så yderligere konstateres, at handicap heller ikke nævnes som et af eksemplerne på forhold, der kan kendetegne de særligt udsatte grupper. Lovgivningen omkring arbejdsmarkedsreformen rummer ingen henvisninger til de handicappolitiske principper. Tværtimod kan man sige, at citatet ovenfor fra L 272 faktisk er udtryk for et direkte fravalg af sektoransvarsprincippet. Her betragtes personer med fysiske eller psykiske handicap som en af de særligt udsatte grupper, som hører hjemme i kommunerne, og ikke i den statslige arbejdsmarkedspolitik med fokus på det ordinære arbejdsmarked.

7.2. Kommunal aktivering

Samtidig med arbejdsmarkedsreformens første fase blev der også gennemført en lovgivning om kommunal aktivering som supplement til den sociale bistandslov. Loven samlede regler om aktivering af kontanthjælpsmodtagere i en fælles lov, og ordningen med aktivering af unge under 25 år, som havde eksisteret siden 1989, blev udvidet. Samtidig blev der også indført pligt til aktivering af unge mellem 25 og 29 år efter 12 måneders ledighed. Det gjaldt både de, som kun havde ledighed som problem, og dem, der havde andre problemer end ledighed. Kontanthjælpsmodtagere over 25 år fik desuden også ret til at få lagt en handlingsplan efter 3 måneders ledighed.

I 1994 blev der indført en hjemmel i loven til, at kommunerne kunne få tilladelse til at gennemføre forsøg angående aktivering af kontanthjælpsmodtagere, og i 1995-06 blev loven igen ændret samtidig med justeringen af arbejdsmarkedsreformen. Her skete der bl.a. en harmonisering af ungeindsatsen. Kommunerne havde mulighed for at anvise arbejde til kontanthjælpsmodtagere og andre udsatte grupper, og det blev desuden i den forbindelse præciseret, at unge i aktivering skal stå til rådighed for formidlet ordinært arbejde.

Personer med handicap er ikke specifikt nævnt i loven om kommunal aktivering eller i bemærkningerne til lovforslagene i perioden 1993-96.

I begyndelsen af 1998, gennemførtes ”den lille socialreform”, hvor bistandsloven og nogle andre love på det sociale område blev afløst af lov om social service, lov om aktiv socialpolitik og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (L 228, L 229 og L 230 1996/97). De nye love på det sociale område indebar en ændret sprogbrug omkring handicap. Betegnelsen *”vidtgående fysisk eller psykisk handicap”* blev herefter erstattet med *”betydelig og varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.”*

I forbindelse med lovændringerne blev reglerne om kommunal aktivering en del af loven om aktiv socialpolitik. Men heller ikke her omtales handicap eller nedsat funktionsevne i tilknytning til aktiveringsbestemmelserne.

I 2000 blev der indført en pligt for kommunerne til at lave en skriftlig plan for kontanthjælps-modtagere med problemer ud over ledighed, *"fx personer, der har psykiske eller fysiske helbredsproblemer eller mangler grundlæggende sociale færdigheder"* (L 108, 2000/01). Endelig blev der også i 2000 indført ændrede visitationsregler for kontanthjælpsmodtagere. Ved visitationen skulle der herefter ske en opdeling i to grupperinger: Personer med ledighed som problem og personer med problemer ud over ledigheden. For den første gruppe blev der indført pligt til at være aktivt arbejdssøgende, og der skulle ske tilmelding til arbejdsformidlingen, ligesom der skete en skærpelse af rådighedsvurderingen.

Den første lov om kommunal aktivering blev fremsat *"som led i regeringens samlede udspil om strukturreformer og beskæftigelsesfremmende initiativer"* (L 315 1992/93). Loven havde til formål at bidrage til etablering af tilbud om aktivering for kontanthjælpsmodtagere. Det var altså forsørgelsesydelsen, der definerede målgruppen, og der var herudover fra starten udelukkende tale om en opdeling i to grupper på grundlag af alder (under og over 25 år). Med loven om aktiv social-politik blev "noget-for-noget"-princippet helt tydeligt udtrykt i sociallovgivningen. Organisatorisk var det fortsat kommunerne, der havde ansvaret for aktiveringen af kontanthjælps-modtagere. Men indholdsmæssigt skete der efterhånden en harmonisering, så der i stigende grad var tale om de samme tilbud og de samme forpligtelser til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet for forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere med ledighed som eneste problem.

Beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap indgik tilsyneladende ikke i den oprindelige problemidentifikation forud for lovforslaget om kommunal aktivering. Mennesker med handicap eller nedsat funktionsevne omtales ikke i lovgivningen, og der udpeges således heller ikke instrumenter, som særligt skal tages i brug i forhold til denne målgruppe. Aktiveringslovgivningen rummer ingen henvisninger til de handicappolitiske principper, selv om de direkte er nævnt i grundlaget for lov om social service, som var en del af "pakken" i forbindelse med vedtagelsen af lov om aktiv socialpolitik (jf. bemærkningerne til L 229 1996/97).

Handicapaspektet havde altså ikke nogen fremtrædende plads i 1990'ernes lovgivning om kommunal aktivering. Og alligevel kom der til at ske noget med afsæt i debatten om kontanthjælps-modtagernes tilknytning til arbejdsmarkedet, som i den grad fik betydning for handicapområdet. Det var nemlig situationen for de svage kontanthjælpsmodtagere, der satte gang i den proces, der førte til vedtagelsen af fleksjobordningen, som omtales nærmere nedenfor i kapitel 8.

7.3. Ressortomlægning og flere i arbejde

I forbindelse med regeringsskiftet i november 2001 skiftede arbejdsministeriet navn til beskæftigelsesministeriet, og samtidig blev den aktive socialpolitik overført til beskæftigelses-ministeren. Dermed blev beskæftigelsesindsatsen for både forsikrede ledige og kontanthjælps-modtagere samlet i samme ministerium, og beskæftigelse var ikke længere et socialpolitisk anliggende. Beslutningen må siges at ligge i naturlig forlængelse af udviklingen i årene op til regeringsskiftet. Som det fremgår ovenfor var der i stigende grad blevet tale om parallelitet i aktiveringens indhold og i rettigheder og pligter for de ledige, uanset deres forsørgelsesgrundlag. Alligevel lå der et vigtigt signal i ændringen, hvor der skulle lægges endnu større vægt på beskæftigelsesmålet i indsatsen også for de svagere grupper.

De første større lovinitiativer på beskæftigelsesministeriets område blev gennemført i 2002-03 som udmøntning af en bred politisk aftale om Flere i arbejde. Ændringerne blev af regeringen anset for at være et kursskifte i beskæftigelsespolitikken, og hensigten beskrives sådan i lovbemærkningerne (L 61, 2002/03):

> *"Et bærende element i "Flere i arbejde" er, at den enkelte skal i centrum. Indsatsen skal være bestemt af, hvilket behov den ledige har, snarere end af, om den ledige er forsikret eller ej. Der skal også gøres en ekstra indsats for at få de svageste ledige bedre integreret på arbejdsmarkedet. Med fornyelsen af beskæftigelsespolitikken skal det sikres, at incitamentet for at få den ledige direkte i job styrkes. Fokus skal rettes imod aktiv jobsøgning og jobformidling."*

Reformen "Flere i arbejde" havde, som titlen også angiver, som primært formål at øge arbejdsudbuddet: "*Det er målet, at beskæftigelsen skal øges med 87.000 personer i perioden frem til 2010. De 20.000 skal komme fra et fald i ledigheden. Resten skal komme ved, at arbejdsstyrken øges"* (L 61 2002/03).

Ændringerne blev gennemført i to faser: For forsikrede ledige havde den samlede ydelsesperiode på 4 år hidtil været opdelt i en dagpengeperiode og en aktivperiode. Denne opdeling blev ophævet med de første lovændringer og erstattet af et individuelt kontaktforløb med mulighed for fleksibelt at anvende alle redskaber i hele ledighedsperioden. Der skete desuden en yderligere harmonisering af rådighedsreglerne for forsikrede og ikke forsikrede ledige, og der blev givet mulighed for at anvende andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Der blev endelig i denne fase etableret et digitalt datagrundlag, Jobnet.dk, som skulle skabe overblik og gennemsigtighed, og hvor ledige blev forpligtede til at registrere oplysninger om uddannelse, kvalifikationer og joberfaringer.

I anden fase af "Flere i arbejde" blev lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik udskiftet med lov om aktiv beskæftigelsesindsats, og nogle bestemmelser fra lov om aktiv socialpolitik blev integreret heri. Dermed var der en fælles lovgivning for alle målgrupper i beskæftigelsesindsatsen. Der blev nu indført et individuelt kontaktforløb, som omfattede både forsikrede og ikke forsikrede ledige samt revalidender, hvor der som udgangspunkt skulle være kontakt hver tredje ydelsesmåned.

Samtidig blev der indført nye minimumsregler, hvor der skulle gives tilbud efter 12 måneder til ledige over 30 år, efter 6 måneder til forsikrede ledige under 30 år, og efter 13 uger til øvrige ledige under 30 år. Desuden blev redskabsviften forenklet, så der nu kunne være tale om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.

Derudover blev muligheden for en individuel handlingsplan skiftet ud med krav om en jobplan:

> *"For at understøtte målet om, at aktive tilbud altid skal rettes mod konkrete job på arbejdsmarkedet, indføres der en generel regel om, at ledige og revalidender skal have udarbejdet en jobplan ved tilbud"* (L 293, 2002/03).

Samtidig med den nye lov om aktiv beskæftigelsesindsats blev der også gennemført en lov, som samlede reglerne om ansvar og styring på beskæftigelsesområdet. Dette ændrede ikke grundlæggende ved ansvarsfordelingen mellem arbejdsformidlingen og kommunerne, men der blev givet mulighed for forsøg og et endnu tættere samarbejde mellem aktørerne. Arbejdsformidlingen havde ansvaret for de forsikrede ledige samt overfor nyuddannede ledige med handicap der var medlemmer af en arbejdsløshedskasse. Kommunerne havde ansvaret for alle øvrige grupper. Det kom desuden nu til at fremgå direkte af styringsloven, at arbejdsformidlingen havde ansvaret for administrationen af loven om kompensation til handicappede i erhverv.

Lovændringerne i tilknytning til "Flere i arbejde" betød, at lovgivningen om personer med handicap/varig nedsættelse i arbejdsevnen formelt blev en del af den samlede beskæftigelsesindsats. Der var dog langt hen ad vejen udelukkende tale om en lovteknisk integration af allerede eksisterende regler. Lovpakken om "Flere i arbejde" indeholder ikke signaler om, at der skulle gøres en særlig indsats for disse grupper. Lovbemærkningerne indeholder en oversigt over temaerne i den nye beskæftigelsespolitik, hvor unge, ledige over 50 år samt flygtninge/indvandrere er omtalt, men hvor personer med handicap/begrænsninger i arbejdsevnen fx ikke optræder. Lovkomplekset rummer ingen henvisninger til de handicappolitiske principper.

7.4. Decentralisering og enstrenget beskæftigelsessystem

I 2004 blev der indgået en aftale mellem regeringen og støttepartiet Dansk Folkeparti om en stor omlægning af den administrative struktur i Danmark. Strukturreformen trådte i kraft 1. januar 2007 og betød, at antallet af kommuner blev reduceret fra 275 til 98. De hidtidige 14 amtskommuner blev nedlagt og erstattet af 5 regioner med helt andre opgaver.

På beskæftigelsesområdet blev der som led i reformen etableret et jobcenter i hver kommune, hvor staten og kommunen skulle samarbejde om indsatsen i forhold til de forskellige målgrupper. Der skulle være tale om én indgang til beskæftigelsessystemet for alle. *"Der sættes nu fokus på en sammenhængende beskæftigelsesindsats uanset, om borgeren modtager arbejdsløshedsdagpenge fra staten eller ydelser fra kommunen. Målet for jobcenterets indsats er at understøtte, at den enkelte borger kommer hurtigst muligt direkte i job"* (L 23, 2004/05).

Som led i det nye beskæftigelsessystem blev der også etableret fire beskæftigelsesregioner, som fik til opgave at overvåge udviklingen på arbejdsmarkedet samt at følge op på jobcentrenes indsats. Der blev desuden i tilknytning til beskæftigelsesregionerne etableret specialistfunktioner, som jobcentrene kunne trække på. Der blev bl.a. etableret en landsdækkende specialfunktion om job og handicap.

Decentraliseringen blev kombineret med statslig mål- og resultatstyring (L 22, 2004/05). Der skulle årligt udmeldes ministermål for beskæftigelsesindsatsen, og de nye jobcentre blev forpligtede til med udgangspunkt heri at udarbejde en beskæftigelsesplan og at foretage resultatrevision det efterfølgende år. For at understøtte styringen blev der etableret et centralt system til indberetning af data om indsatsen på grundlag af detaljerede specifikationer, fastsat af ministeren.

Det sidste skridt mod decentralisering af beskæftigelsespolitikken blev taget i 2008, hvor det blev besluttet at samle hele ansvaret for beskæftigelsesindsatsen i kommunerne (L 185, 2008/09). Ændringen fik virkning fra 1. august 2009. Hermed har kommunerne ansvaret for alle målgrupper – også de forsikrede ledige. Indsatsen foregår fortsat i jobcentre, som skal være en selvstændig del af den kommunale forvaltning, og kommunerne er fortsat underlagt et styringskoncept med ministermål, beskæftigelsesplaner og resultatrevision.

Lovændringerne i denne fase har haft til formål at geare beskæftigelsessystemet til den nye kommunestruktur, men i næste omgang viste det sig også muligt for VK-regeringen at få opfyldt et ønske om samling af hele ansvaret for indsatsen i kommunerne. Ændringerne har først og fremmest handlet om organisering, styring og finansiering, og kun meget lidt om målgrupper, indhold og redskaber.

Handicap er ikke i regelsættet udvalgt som kriterium for en selvstændig målgruppe, bortset fra nyuddannede med handicap, der i de første 2 år efter uddannelsens afslutning kan komme i betragtning til ansættelse med løntilskud på særlige betingelser. Regelsættet forpligter ikke kommunerne til at have særlig opmærksomhed på ledige med handicap blandt forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere. Siden styringskonceptet blev indført i 2007, har ministermålene ikke specifikt omtalt handicapområdet. Det samme er tilfældet for de centralt fastsatte krav til dataindberetning, som er grundlag for jobcentrenes resultatrevision og for beskæftigelsesregionernes overvågning af jobcentrenes indsats. Handicap er ikke defineret som en selvstændig kontaktgruppe, der skal indberettes på, og der skal ikke ske indberetning af aktiviteter for førtidspensionister og nyuddannede med handicap. De handicappolitiske principper om ligebehandling ved hjælp af kompensation og sektoransvar er ikke indgået i argumentationen for lovændringerne. I forbindelse med den nye organisering kom en af specialfunktionerne under beskæftigelsesregionerne dog til at handle om handicap.

7.5. Konklusion

Mennesker med handicap blev ikke set som en naturlig målgruppe i den statslige arbejdsmarkeds-politik 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.

Der er i undersøgelsesperioden gennemført en lovgivning om kompensation til handicappede i erhverv, jf. nærmere herom nedenfor, som fra begyndelsen blev forankret i det statslige arbejdsmarkedssystem, men der kan kun observeres meget få henvisninger til disse regler i den generelle beskæftigelseslovgivning.

Sammensmeltningen af arbejdsmarkedspolitikken og den aktive socialpolitik i 2001 betød, at handicapområdet i højere grad blev en del af den generelle beskæftigelsespolitik, men de handicappolitiske 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 beskæftigelses-indsatsen.

Udviklingen fra 1992 til 2012 i den generelle beskæftigelsespolitik og handicapområdets placering heri kan kort karakteriseres som vist i tabel 7.1 herunder.

Tabel 7.1. Hovedtræk i den beskæftigelsespolitiske udvikling 1992-2012 og handicapområdets placering heri.

	Arbejdsmarkeds-reformen	**Kommunal aktivering**	**Ressortomlægning og Flere i arbejde**	**Det enstrengede beskæftigelsessystem**
Problem/ formål	Strukturproblemer, et velfungerende arbejdsmarked	Strukturproblemer, aktivering af kontanthjælpsmodtagere.	Øget arbejdsudbud, et velfungerende arbejdsmarked.	Ny kommunestruktur, større sammenhæng i beskæftigelsesindsatsen.
Primær målgruppe	Beskæftigede, ledige og virksomheder med særligt fokus på forsikrede ledige	Kontanthjælpsmodtagere.	Forsikrede og ikke forsikrede ledige, sygedagpengemodtagere, revalidender, personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen og nyuddannede med handicap samt virksomhederne. Hovedvægt på forsikrede og ikke forsikrede ledige.	Ingen ændringer
Undermål-grupper	Særligt udsatte grupper som unge, ledige med manglende kvalifikationer eller dårlige sprogkundskaber, ældre over 50.	Fra starten opdeling i personer under og over 25 år. Fra 2000 desuden opdeling i personer med ledighed som problem og personer med problemer ud over ledigheden, f.eks. Fysiske eller psykiske helbredsproblemer.	I reformens temaer omtales unge, ledige over 50 år samt flygtninge og indvandrere.	Ingen.
Indhold og virkemidler	Aktivering gennem vejledning og opkvalificering, kombineret med kortere ydelsesperioder, skærpet rådighedsvurdering og øget kontrol. Rettighed til individuel handlingsplan. Særlig indsats for udsatte grupper. Stort set alle typer af virkemidler anvendes.	Krav om aktivering for at kunne få kontanthjælp. Adgang til flere aktiveringstilbud. Skærpet rådighedsforpligtelse for personer med ledighed som hovedproblem. Regulering, økonomiske incitamenter og serviceydelser.	Den korteste vej i konkret job. Øget vægt på jobsøgning og formidling. Det skal kunne betale sig at arbejde. Mere selvbetjening via internettet. Mere kontrol, bl.a. systematisk rådighedsvurdering hver tredje måned. Stramninger for flygtninge/indvandrere.	En indgang. Kortest mulige vej i job. Videreførelse af hidtidige redskaber. Yderligere harmonisering mellem forsikrede og ikke forsikrede ledige.
Organisering	Klar ansvarsfordeling mellem stat og kommuner men tegn på øget samspil. Regionalisering af arbejdsmarkedspolitikken med øget ansvar til arbejdsmarkedets parter.	Ansvaret for kontanthjælpsmodtagere er entydigt placeret i kommunerne. Reglerne om rådighed og tilbud for personer med ledighed som eneste problem harmoniseres med reglerne for forsikrede ledige.	Ingen ændringer i ansvarsfordelingen mellem staten og kommunerne men yderligere harmonisering og flere opgaver til A-kasserne. Desuden øget adgang til anvendelse af andre aktører.	Jobcentre i alle kommuner, først med delt senere med fuldt kommunalt ansvar. Fire beskæftigelsesregioner med overvågnings- og analyseopgaver samt specialistfunktioner, bl.a. om handicap. Statslig mål- og resultatstyring med årlige ministermål. Fælles detailstyret indberetningssystem.
Handicap-områdets placering	Ingen omtale af handicap. Fravalg af sektoransvar i den statslige arbejdsmarkedspolitik.	Ingen omtale af handicap i forbindelse med kommunal aktivering.	Revalidering, fleksjob og kompensation integreres i beskæftigelsespolitikken. Men handicappolitiske principper anvendes ikke som begrundelse.	Handicap er ikke en særskilt målgruppe. Handicap har ikke været nævnt i de årlige ministermål, og indgår ikke i retningslinjerne for overvågningen af beskæftigelsesindsatsen.

Kapitel 8. Lovgivning specifikt om handicap og beskæftigelse

I dette kapitel analyseres udviklingen i lovgivning, som specifikt vedrører arbejdsmarkeds-tilknytningen for personer med handicap. Spørgsmålet er, om den handicapspecifikke lovgivning samlet set i perioden udviklede sig, så der blev lagt mindre vægt på ordinær beskæftigelse.

For at give svar på dette spørgsmål anvendes et analyseskema med følgende elementer:

- Problemidentifikation: Hvilket problem skal lovgivningen løse?
- Målgrupper: Hvordan defineres målgrupperne, og hvordan forholder denne afgrænsning sig til handicapbegrebet?
- Indhold og virkemidler: Hvilke løsninger tages i anvendelse, og hvilke signaler sender det om problemforståelsen?
- Organisering: Hvor er lovgivningen forankret.
- Handicappolitiske principper: Hvordan anvendes de handicappolitiske principper i lovgivningen?
- Forholdet til den generelle beskæftigelsespolitik: I hvilken udstrækning er de handicapspecifikke tiltag en integreret del af beskæftigelsesindsatsen?

De centrale analyseresultater er opsummeret i tabel 8.1 i afsnit 8.6.

Undersøgelsen omfatter lovgivning, som direkte vedrører mennesker med handicap, eller hvor mennesker med handicap udgør en væsentlig andel af lovgivningens primære målgruppe. Der er tale om fem forskellige regelsæt: 1) Kompensation til handicappede i erhverv, 2) Fleksjob, 3) Revalidering, 4) Førtidspension og 5) Forbud mod forskelsbehandling. Kompensationslovgivningen og lovgivningen om forbud mod forskelsbehandling var nyskabelser, som fra starten blev placeret under arbejds-/beskæftigelses-ministeren, mens de tre andre regelsæt havde deres rod i den sociale lovgivning. På fire af de fem områder skete der store ændringer i undersøgelsesperioden. Undtagelsen er reglerne om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af handicap, som først trådte i kraft i 2005.

8.1. Kompensation til handicappede i erhverv

Siden 1997 har Danmark haft en lov om kompensation til handicappede i erhverv. Forløberen herfor var en lov om personlig assistance til handicappede i erhverv, som blev vedtaget i 1991 efter et meget langt tilløb. Allerede i 1965 henvendte handicaporganisationerne sig til socialministeren med henblik på at få etableret en sådan ordning i den sociale lovgivning, men det blev ikke til noget i forbindelse med 1970'ernes socialreform. I 1981 nedsatte arbejdsministeren et udvalg om de

handicappede og arbejdsmarkedet, som året efter anbefalede, at der blev etableret en forsøgsordning om personlig assistance. Dette skete i 1988, og 1991-loven byggede på erfaringerne herfra.

Loven om personlig assistance gav mulighed for at yde tilskud til en virksomhed til aflønning af en personlig assistent for en ansat eller en selvstændig med handicap. Den personlige assistent skal bistå den handicappede person med de praktiske arbejdsfunktioner, som den pågældende på grund af handicappet ikke selv kan udføre. De praktiske arbejdsfunktioner skal ses i modsætning til de rent indholdsmæssige arbejdsopgaver, som den handicappede stadig må kunne udføre uden hjælp fra en assistent. Administrationen af loven blev placeret i den statslige arbejdsformidling, som dog kunne indhente oplysninger fra de sociale myndigheder i kommunerne. I den oprindelige lov blev målgruppen for ordningen defineret sådan (L 105, 1991/92):

”Personlig assistance kan ydes til lønmodtagere og selvstændigt erhvervsdrivende, der på grund af:

1) Synsnedsættelse - er ude af stand til eller kun med uforholdsmæssigt besvær er i stand til at læse,
2) alvorligt hørehandicap - har særlige behov for bistand ved udførelsen af erhverv, herunder tolkebistand,
3) meget betydeligt nedsat funktion som følge af et handicap - har behov for praktisk bistand ved udførelse af arbejdsfunktioner eller
4) handicap i øvrigt - har anden alvorligt nedsat funktion, der giver behov for særlig bistand i forbindelse med udøvelse af erhverv.”

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget retter ordningen sig både mod personer, der har et job, og mod arbejdssøgende, og så er der en vigtig tilføjelse: ”Fælles for de to grupper er, at den handicappede har en tilknytning til arbejdsmarkedet og er i besiddelse af den fulde erhvervsevne. Således kan støtte ikke opnås i forbindelse med beskyttet beskæftigelse, men derimod kun hvor den handicappede er ansat på normale arbejdsvilkår eller er selvstændig erhvervsdrivende på det almindelige arbejdsmarked.”

Det sidste blev imidlertid ændret allerede i 1995, hvor målgruppen i første omgang i en fireårig forsøgsperiode blev udvidet til også at omfatte personer, som var ansat i beskyttede stillinger med løntilskud efter reglerne i den sociale lovgivning (L 149, 1994/95).

I 1998 blev forskellige regler om handicap og arbejdsmarked så samlet i loven om kompensation til handicappede i erhverv (L 21, 1997/98). Ud over reglerne om personlig assistance drejede det sig om regler om fortrinsadgang til offentlige stillinger, som indtil da var fremgået af et cirkulære, udstedt af socialministeren. Der blev også som et forsøg indført mulighed for personlig assistance under efter- og videreuddannelse og en ”isbryderordning” med løntilskud i en indslusningsperiode til nyuddannede med et handicap. Desuden blev muligheden for personlig assistance i beskyttede stillinger med løntilskud gjort permanent. Endelig fik arbejdsministeren bemyndigelse til at

fastsætte regler om bevilling af hjælpemidler og arbejdspladsindretning, finansieret af en tidsbegrænset bevilling. Hermed kunne der gives tilskud til hjælpemidler og arbejdsplads-indretning både efter den sociale lovgivning og i arbejdsmarkedslovgivningen.

I 2000 blev forsøgsordningerne om personlig assistance under efter- og videreuddannelse samt "isbryderordningen" for nyuddannede gjort permanente (L 107, 2000/01), og i 2002 blev ordningen med hjælpemidler og arbejdspladsindretning forlænget, så den også gjaldt i 2003 (L 63, 2002/03). I 2003 blev loven desuden tilpasset til en ny terminologi i beskæftigelseslovgivningen, så der blev givet mulighed for personlig assistance i tilknytning til alle beskæftigelsespolitiske redskaber (L 192, 2002/03). Samtidig med denne ændring, blev muligheden for tilskud til hjælpemidler og arbejdspladsindretning inkluderet i den generelle beskæftigelseslovgivning som en permanent ordning.

Endelig blev definitionen af målgruppen helt ændret i 2007 med henblik på også at give personer med psykiske funktionsnedsættelser mulighed for personlig assistance (L 149, 2006/07). Målgruppen er herefter defineret sådan:

> *"Der kan ydes personlig assistance til ledige, lønmodtagere og selvstændigt erhvervsdrivende, der på grund af en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse har behov for særlig personlig bistand."*

Kompensationsloven startede altså med personlig assistance, og det er fortsat den mest betydningsfulde del af loven. Anvendelsesområdet var fra starten kun ordinære stillinger, men det blev hurtigt udvidet, så ordningen også kom til at gælde for fleks- og skånejobs. Ordningen med personlig assistance er hen over årene blevet udvidet, så den ud over faste ansættelsesforhold også omfatter de beskæftigelsespolitiske redskaber samt efter- og videreuddannelse. Senest er målgruppen blevet udvidet til også at omfatte personer med psykiske funktionsnedsættelser. Støtte til hjælpemidler og arbejdspladsindretning blev de første år finansieret gennem tidsbegrænsede bevillinger, men er nu en permanent del af beskæftigelseslovgivningen. De øvrige to ordninger i kompensationsloven kan dårligt kaldes kompenserende, eftersom der er tale om fortrinsret til offentlige stillinger og indslusningsstøtte til nyuddannede med handicap.

Lige fra den første lov om personlig assistance har hensigten med kompensationslovgivningen været at yde støtte til handicappede i erhverv *"…med det formål at give disse de samme muligheder for erhvervsudøvelse som personer uden handicap."* (L 105 1991/92). Formålet ligger således helt i tråd med det handicappolitiske princip om ligestilling gennem kompensation.

De primære virkemidler i kompensationslovgivningen er offentlige tilskud, dels til virksomheder til aflønning af personlig assistance, og dels til køb af hjælpemidler, som personen med handicap har behov for i sit arbejde. Derudover omfatter reglerne nu også muligheden for løntilskud til nyuddannede med handicap (isbryderordningen). Reglerne om fortrinsadgang til stillinger i den offentlige sektor har en helt anden karakter, idet de pålægger offentlige arbejdsgivere en forpligtelse

til at ansætte en ansøger med handicap, hvis vedkommende er lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere. Fortrinsadgangen bruges i praksis yderst sjældent.

Udviklingen i beskrivelsen af målgruppen for den kompenserende lovgivning er interessant på to måder: Dels relationen til erhvervsevnebegrebet og dels definitionen af handicap.

Den første lov om personligassistance gjaldt som nævnt kun for personer med handicap, som "… har fuld erhvervsevne og er ansat på normale arbejdsvilkår eller er selvstændig erhvervsdrivende på det almindelige arbejdsmarked." Hensigten var tydeligvis at sætte personer med handicap i stand til at være konkurrencedygtige på det åbne arbejdsmarked. Hermed blev det altså lovgivningsmæssigt slået fast, at man godt kan have fuld erhvervsevne, selv om man har et handicap, og at man på trods af fuld erhvervsevne godt kan have et behov for kompensation for at blive ligestillet med personer uden handicap. Det oprindelige udgangspunkt om fuld erhvervsevne blev imidlertid fraveget i forbindelse med fremkomsten af fleksjobordningen, jf. nedenfor. Ændringen må siges at være udtryk for en ændret problemidentifikation, selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af lovbemærkningerne. Sigtet er nu ikke længere kun at sætte mennesker med handicap i stand til at være konkurrencedygtige på det åbne arbejdsmarked men at forbedre mulighederne for tilknytning til arbejdsmarkedet uanset ansættelsesvilkårene.

Loven om personlig assistance fra 1992 afgrænsede groft set målgruppen til at omfatte blinde, døve og stærkt bevægehandicappede, selv om der da også var en "opsamlingskategori". Dette står i stærk kontrast til den gældende formulering fra 2007, hvor der tales om en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Den nye formulering er i god overensstemmelse med ændringen i handicapbegrebet, jf. kapitel 4, hvor der på individniveau er fokus på funktionsnedsættelser. Derudover har der tilsyneladende været behov for at signalere i loven, at der også kan ydes støtte til personer med psykiske lidelser. Men under alle omstændigheder overlader den nye formulering mere til en skønsmæssig fortolkning af reglerne, og den gør det vanskeligere at vurdere den potentielle målgruppes størrelse.

Fra starten var der stort set ingen kobling mellem kompensationslovgivningen og den generelle arbejdsmarkedspolitik, bortset fra at administrationen af ordningen var placeret i den statslige arbejdsformidling. Denne ressortplacering var i øvrigt helt i tråd med princippet om sektoransvar. Administrationsansvaret er nu sammen med resten af beskæftigelsesindsatsen flyttet til kommunerne, men kompensationsloven har fortsat en selvstændig status i beskæftigelseslovgivningen. Isbryderordningen indgår dog i reglerne om løntilskud i lov om aktiv beskæftigelsesindsats, og på dette punkt indeholder kompensationsloven derfor nu kun en lovhenvisning. En anden pudsighed i relationen mellem de to lovgivninger er, at udgifterne til personlig assistance i kommunernes budgetsystem er placeret under aktivering af forsikrede ledige, selv om langt den største del af udgiften vedrører beskæftigede. Noget kunne således tyde på, at forholdet til kompensationslovgivningen ikke altid inddrages lige grundigt, når den generelle beskæftigelseslovgivning skal ændres.

Ændringerne i lovgivningens målgrupper og indhold betyder, at kompensationslovgivningen faktisk løser flere typer af problemer for væsentligt flere mennesker, end det var intentionen i den første lov om personlig assistance. En del af forklaringen skal nok findes i den selvforstærkende dynamik, der kan opstå, når en ny institution introduceres, hvor både administratorer og potentielle brugere har en interesse i, at ordningen bliver en succes og udbygges. Udviklingen er dog formodentlig også blevet påvirket af, at der i årene efter vedtagelsen af den første lov var stort fokus på det handicappolitiske princip om kompensation som middel til ligestilling. Endelig er udviklingen sandsynligvis også blevet understøttet af det generelle politiske ønske om at øge udbuddet af arbejdskraft.

8.2. Fastansættelse med løntilskud

Tidsbegrænset ansættelse med løntilskud er et af redskaberne i den generelle beskæftigelsespolitik, jf. ovenfor i afsnit 5.3. Men siden 1997 har der i Danmark eksisteret en så kaldt fleksjob ordning, som giver mulighed for permanent ansættelse med løntilskud for personer med nedsat arbejdsevne, som ikke modtager førtidspension. Ordningen er blevet en så stor succes, at man siden 2006 har overvejet, hvordan den kunne ændres, så udgifterne til formålet kunne reduceres. I sommeren 2012 blev der indgået en bred politisk aftale herom, og helt nye regler trådte i kraft 1. januar 2013.

Kompensationslovgivningen havde – i hvert fald fra begyndelsen- til formål at kompensere for et handicap, så pågældende blev i stand til at levere en arbejdsindsats på samme niveau som andre. I modsætning hertil tog fleksjobordningen udgangspunkt i, at der er en gruppe, der ikke er i stand til at levere fuld arbejdsindsats, og at arbejdsgiveren derfor må kompenseres gennem tilskud til lønnen. Ansættelse med løntilskud eksisterede også forud for fleksjobordningen i den sociale lovgivning som en mulighed, revalideringsinstitutioner kunne benytte sig af i forhold til personer, der ikke kunne finde plads på det almindelige arbejdsmarked. Men muligheden var kun omtalt i administrative forskrifter, og blev kun brugt meget lidt.

Parallelt med arbejdsmarkedsreformen og den nye lovgivning om kommunal aktivering igangsatte socialminister Karen Jespersen en kampagne om virksomhedernes sociale ansvar, som viste sig at få så stor gennemslagskraft, at der blev tale om et egentlig politisk program omkring dette tema (Bredgaard 2004A). Virksomhedskampagnen omtales nærmere i kapitel 14. Men lovgivningen om fleksjob var et af de konkrete politiske tiltag i den forbindelse.

I 1995 blev det første lovinitiativ taget for at få udbredt anvendelsen af løntilskudsordningerne (L 21, 1995/96). Her fik kommunerne mulighed for at gennemføre forsøg med løntilskudsordningen. Initiativet kom efter en anbefaling fra et udvalg om skånejob, som regeringen havde nedsat med deltagelse af arbejdsmarkedets parter. Udvalget definerede skånejob på følgende måde: ”Skånejob er job til personer, som ikke kan opfylde det almindelige arbejdsmarkeds krav om kvalifikationer og effektivitet. Gruppen er repræsenteret både blandt ledige på kontanthjælp

og blandt forsikrede ledige." (Skånejobudvalget 1995). Udvalget prioriterede aftalebaserede skånejobs uden løntilskud højest, men derefter tilføjes det: "Udvalget er dog opmærksom på, at der vil være ansatte for hvem erhvervsevnepåvirkningen er så omfattende, at den aftalte løn ikke vil udgøre et rimeligt forsørgelsesgrundlag. Her vil der være behov for et supplerende offentligt tilskud."

Skånejobudvalgene kom ikke med særlig konkrete anbefalinger til indretning af lovgivningen, hvilket nok hænger sammen med modstand hos arbejdsmarkedets parter.

> *"Regeringen var meget utilfreds med Skånejobudvalgene, fordi man gerne ville understøtte virksomhedskampagnen med nogle konkrete ordninger, der kunne hjælpe de svage grupper ind på arbejdsmarkedet. Den voksende utålmodighed med arbejdsmarkedets parter får til sidst regeringen til, på trods af anbefalingerne, at presse en ny lov om fleksjob igennem umiddelbart før vedtagelsen af den nye lov om aktiv socialpolitik."* (Torfing 2004:236).

Forløberen herfor var dog et lovinitiativ i efteråret 1996 (L 28, 1996/97). Her kom ordningen til at fremgå direkte af loven, og ansvaret blev placeret i kommunerne.

I 1997 blev ordningen så omdefineret, og betegnelsen fleksjob blev anvendt for første gang i lov om aktiv socialpolitik:

> *"Kommunen sørger for, at personer, der ikke modtager social pension, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, har mulighed for at blive ansat i fleksjob. Mulighederne for revalidering til beskæftigelse på normale vilkår skal være udtømte, før der kan tilbydes et fleksjob"* (L 230 1996/97 § 71).

Ordet fleksjob signalerer fleksibilitet og vælges, fordi der nu bliver mulighed for at yde tilskud på 1/3, 1/2 eller 2/3 af lønnen, afhængig af arbejdsevnen. Om baggrunden hedder det bl.a.:

> *"Lovforslaget er en del af regeringens initiativer med henblik på at udvikle et arbejdsmarked, hvor der bliver plads til grupper af personer, der ikke har en fuld arbejdsevne i behold, men som kan gøre en indsats på fleksible vilkår - et rummeligt arbejdsmarked. Det er afgørende for regeringen, at den indsats, der er sat i gang med at styrke virksomhedernes sociale medansvar, viser resultater i form af flere ansatte i såvel aftalebaserede stillinger som fleksjob. For at give så mange som muligt med varige begrænsninger i arbejdsevnen en aktiv tilværelse er der behov for en gradvis mangedobling af antallet. Der sigtes mod inden år 2005 at få oprettet 30-40.000 af denne type job."*

I lovforslagene bruges nu varige begrænsninger i arbejdsevnen i stedet for nedsat erhvervsevne som tildelings-kriterium for job med løntilskud.

Fleksjobordningen blev igen justeret i forbindelse med aftalen om en reform af førtidspensionssystemet i 2000 (L 136, 2000/01). Her blev det bl.a. understreget, at alle andre muligheder i form af revalidering, omplacering, ansættelse på ordinære vilkår og ansættelse i aftalebaserede skånejob skulle være undersøgt og afprøvet, inden der kunne bevilges fleksjob. Derudover blev der indført en ny metode for sagsbehandling efter arbejdsevnekriteriet, som var fælles for sager om revalidering, fleksjob og førtidspension. Det hedder herom i bemærkningerne:

> *"Snitfladen mellem fleksjob- og førtidspensionssystemet giver et socialt system uden overlapning i forhold til arbejdsevnen, og hvor en aktivrettet indsats har fortrinsret frem for passiv forsørgelse."*

I forbindelse med anden fase af reformen "Flere i arbejde" i 2003 blev fleksjobordningen flyttet fra loven om aktiv socialpolitik til den nye lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Det betød bl.a. en ændret formulering af, hvad der skulle gå forud for bevilling af fleksjob:

> *"Fleksjob kan først tilbydes, når alle relevante tilbud efter denne lov samt andre foranstaltninger, herunder eventuelt forsøg på omplacering på arbejdspladsen, har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Undtaget herfra er tilfælde, hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de nævnte foranstaltninger forud for visitationen"* (L 193 2002/03, § 70).

Her blev der altså skabt en direkte kobling mellem fleksjob og redskaberne i den aktive beskæftigelses-indsats, og revalidering, som fortsat hørte hjemme i lov om aktiv socialpolitik, blev ikke længere omtalt.

De følgende år var der en kraftig stigning i anvendelsen af fleksjob-ordningen, og samtidig viste ledighed blandt fleksjobvisiterede sig at blive et voksende problem. Ved en lovændring i 2006 blev visitationskriterierne derfor endnu en gang præciseret, og refusionsreglerne blev ændret, så kommunerne fik større økonomisk incitament til at følge reglerne (L 233, 2005/06). For at nedbringe ledigheden blandt personer, der var visiteret til fleksjob, blev der indført et individuelt kontaktforløb og bedre uddannelsesmuligheder for denne gruppe. Endelig blev der som led i ændringerne indført et loft over løntilskuddets størrelse.

Med virkning fra 1. januar 2013 er der sket grundlæggende ændringer af fleksjobordningen. Arbejdsgiveren skal nu udelukkende udbetale løn for det antal timer, som den fleksjobansatte arbejder i virksomheden, og kommunen udbetaler i stedet et beløb til den pågældende person som supplement til lønnen. Beløbet varierer med arbejdsindsatsen, og løn og tilskud tilsammen kan maksimalt udgøre et beløb, der svarer til 98 % af den højeste dagpengesats. Med den nye ordning kan der også etableres fleksjobs med en ugentlig arbejdstid på under 10 timer. Der stilles nu større krav til virksomhederne, hvis de ønsker, at en allerede ansat skal overgå til fleksjob. Endelig er fleksjob som udgangspunkt ikke en permanent ordning, men bevilges for fem år ad gangen.

Fleksjobordningen var så at sige det politiske bidrag til at skabe et rummeligt arbejdsmarked. Formålet var fra starten at skabe plads til grupper, som ikke havde fuld arbejdsevne, men som

kunne bidrage på arbejdsmarkedet på fleksible vilkår. Ordningen skulle bidrage til at mindske marginaliseringen af svage grupper og gøre det attraktivt for virksomhederne at medvirke til det.

Den direkte målgruppe blev defineret som personer med nedsat erhvervsevne (senere arbejdsevne), som ikke får pension, men som heller ikke er i stand til at varetage et job på almindelige vilkår. Handicap er ikke nævnt i målgruppeafgrænsningen, men for en stor del af målgruppen kan årsagen til nedsat erhvervs- eller arbejdsevne findes i en funktionsnedsættelse. Derfor har fleksjobordningen også stor relevans i forhold til handicapgruppen. Det er imidlertid vigtigt at huske, at virksomhederne også er en væsentlig målgruppe, eftersom det er dem, der skal ansætte personer i fleksjob. Ordningen var et element i det politiske program om det rummelige arbejdsmarked, hvor virksomhederne også blev opfordret og inspireret til at tage et socialt ansvar på frivillig basis, bl.a. ved at udnytte de sociale kapitler i overenskomsterne. Aftalebaserede skånejobs fik dog aldrig nogen stor udbredelse.

Virkemidlet har indtil 2013 været subcidier til virksomheder, som ansatte en person i fleksjob, kombineret med regulering af visitationsprocessen. Fra 2013 udbetales der i stedet et beløb til den fleksjobansatte som erstatning for manglende lønindtægt.

Fleksjobordningen blev oprettet som en del af sociallovgivningen og havde sit udspring i tidligere regler om individuelt beskyttede enkeltpladser i tilknytning til revalideringsindsatsen. Det var også fra starten en forudsætning for fleksjob, at revalideringsmulighederne i forhold til det ordinære arbejdsmarked skulle være udtømt. I den oprindelige lovgivning var der ingen kobling til redskaberne i den aktive arbejdsmarkedspolitik, men det kom der, da fleksjob i 2003 blev en del af loven om aktiv beskæftigelsesindsats. Nu blev der stillet krav om, at de beskæftigelsespolitiske redskaber skulle prøves af, inden der kunne blive tale om fleksjob. Fleksjob kan nu i høj grad ses som et element i den generelle beskæftigelsespolitik.

Fleksjobreglerne og motiverne bag dem rummer ingen henvisninger til de handicappolitiske principper. Men grundtanken i ordningen var jo kompensation. Her ikke forstået som kompensation, der kunne give lige muligheder på det almindelige arbejdsmarked, men som økonomisk kompensation, der kunne give mulighed for en normal indkomst på trods af nedsat arbejdsevne. Med den seneste ændring af ordningen er dette grundprincip ikke længere gældende i samme grad, fordi den samlede indkomst ikke længere nødvendigvis ligger på samme niveau som for andre i tilsvarende jobfunktioner.

Selv om muligheden for permanent ansættelse med løntilskud altså eksisterede allerede i begyndelsen af 1990'erne, fik ordningen som følge af politiske beslutninger en helt anden funktion, og i løbet af ret få år skete der en dramatisk udvikling i antallet af personer, som benyttede de nye regler. Dette kan bl.a. være et resultat af, at fleksjob blev udråbt som en politisk strategi til at opnå et rummeligt arbejdsmarked, og det blev et mål i sig selv at få oprettet et stort antal fleksjobs. Udbredelsen af ordningen hænger naturligvis også sammen med ændrede regler om førtidspension

og overgangen til arbejdsevnekriteriet, hvor færre blev "dømt ude" af arbejdsmarkedet, jf. nedenfor. Endelig blev udviklingen også her understøttet af det politiske ønske om større udbud af arbejdskraft, hvor alle former for tilknytning til arbejdsmarkedet blev foretrukket frem for passiv forsørgelse. Ordningen blev imidlertid så stor en succes, at der i 00'erne blev gjort flere forsøg på at bremse udviklingen, og sidst i årtiet blev fleksjob i ministermålene omtalt som en af de varige forsørgelsesydelser, der helst skulle bruges så lidt som muligt. Og endelig blev ordningen så helt ændret i 2013.

8.3. Revalidering

Den første danske lov om revalidering blev vedtaget i 1960. I 1976 blev revalidering en del af bistandsloven. Revalideringshjælp kunne ydes i form af uddannelse og erhvervsmæssig optræning eller omskoling, når det var afgørende for en persons muligheder for i fremtiden at klare sig selv og sin familie. Kriteriet var, at der skulle være tale om nedsat erhvervsevne. Frem til midten af 1990'erne skete der kun en enkelt større ændring af reglerne. Med virkning fra 1990 blev forsørgelsesgrundlaget under revalidering ændret fra at være kontanthjælp til at være en bruttorevalideringsydelse på niveau med arbejdsløshedsunderstøttelsen – dog med en lavere ydelse til unge.

I foråret 1997 blev der igen vedtaget en række mere grundlæggende ændringer af det sociale system til ikrafttrædelse i 1998 (L 228, L 229 og L230, 1996/97). Revalidering blev en del af den nye lov om aktiv socialpolitik. Der var i det store og hele tale om en videreførelse af de hidtidige principper men med lidt ændret sprogbrug nogle steder. Bl.a. benyttes nu begrebet nedsat arbejdsevne i stedet for nedsat erhvervsevne som kriterium for, om der kan bevilges revalidering. Dette begrundes på følgende måde i bemærkningerne:

> *"Begrebet nedsat erhvervsevne erstattes af arbejdsevnekriteriet. Denne ændring er en følge af, at arbejdsevnekriteriet bedre end erhvervsevnekriteriet dækker den vurdering, der skal foretages i forbindelse med revalidering. Grundelementerne i arbejdsevne-kriteriet og erhvervsevnekriteriet er de samme. Arbejdsevne-kriteriet er i sin karakter et kriterium, hvor der fokuseres på, hvad revalidenden kan eller kan bringes til at kunne, hvor erhvervsevne-kriteriet i højere grad er knyttet til en dokumentation for diagnose og sygdom."*

Allerede i 1998 blev der imidlertid gennemført ændringer i revalideringsreglerne (L 110, 1998/99). Her blev begrebet virksomhedsrevalidering introduceret, og der blev lagt vægt på, at revaliderings-aktiviteter generelt kunne foregå i private og offentlige virksomheder, eller i samarbejde med dem. Revalidering kunne herefter bl.a. bestå af: Arbejdsprøvning, erhvervsmodnende eller afklarende aktiviteter, virksomhedsrevalidering, uddannelse og hjælp til etablering af selvstændig virksomhed. Ifølge bemærkningerne skulle forslaget ses som led i regeringens bestræbelser på at styrke den forebyggende indsats og fremme et rummeligt arbejdsmarked.

Endelig skete der i 2006 en ændring af finansieringsreglerne, så kommunerne nu selv skulle afholde udgifterne til uddannelse i forbindelse med revalidering med statsrefusion på 50 % (L 203, 2005/06). Indtil da blev uddannelse i forbindelse med revalidering finansieret af uddannelses-institutionerne. Argumentet var, at der ellers kunne være en økonomisk fordel for en kommune ved at vælge uddannelse i forbindelse med revalidering frem for at give det samme tilbud til en person på kontanthjælp:

> ”*Dette er ikke hensigtsmæssigt, da tilbud om revalidering først bør gives, når andre erhvervsrettede aktiviteter ikke er tilstrækkelige til, at den pågældende kan klare sig selv. Samtidig skal omlægningen styrke kommunernes incitament til at målrette revalideringsindsatsen mod de uddannelser, hvor beskæftigelsesmulighederne er særligt gode.”*

Revalideringsbestemmelserne er altid bl.a. blevet anvendt til at støtte personer med nedsat erhvervsevne til at gennemføre en kompetencegivende uddannelse. Gennemførelse af en uddannelse forudsatte således både, at den pågældende opfyldte adgangskravene til uddannelsen, og at der blev givet en revalideringsbevilling i kommunen (det dobbelte optag). I 1999 blev der imidlertid vedtaget en lovændring på uddannelsesområdet, som må formodes at have haft effekt på, hvor mange der har behov for revalidering under uddannelse. Der blev nemlig gennemført sektoransvar på de videregående uddannelser, så det nu er uddannelsessystemets ansvar at sørge for og at finansiere udgifterne til specialpædagogisk støtte og til dækning af merudgifter i forbindelse med handicappet. Mennesker med handicap optages derfor nu på videregående uddannelser på lige fod med andre, og der er ikke længere behov for en kommunal bevilling i den sammenhæng.

Revalidering er erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der kan bidrage til, at personer med begrænsninger i arbejdsevnen fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet, således at den pågældendes muligheder for at forsørge sig selv og sin familie forbedres.” (L 230 1996/97, § 46). Revalidering sigter altså mod at sætte en person med nedsat arbejdsevne i stand til (igen) at kunne fungere på det ordinære arbejdsmarked.

Målgruppen er altså personer med begrænsninger i arbejdsevnen. Heller ikke i revalideringsbestemmelserne er handicap direkte nævnt, men begrænsninger i arbejdsevnen vil ofte hænge sammen med en nedsat funktionsevne. Virkemidlerne er økonomisk støtte til forsørgelse og aktiviteter, som understøtter formålet. Målet kan f.eks nås ved, at personen træner sin arbejdsevne, eller ved at pågældende omskoles får nye kompetencer inden for områder, hvor jobfunktionerne kan bestrides på trods af den nedsatte arbejdsevne.

Revalidering var en del af den sociale lovgivning i kommunerne, og havde fra starten kun lidt at gøre med den generelle arbejdsmarkedspolitik. Med ressortomlægningen i 2001 og reformen ”Flere i arbejde” blev koblingen dog tydeligere. Nu skulle revalidender også have udformet en jobplan, og der skulle satses mere på den hurtigste vej i beskæftigelse. Der er ingen overvejelser i bemærkningerne til disse lovændringer om eventuelle konsekvenser i forhold til revalideringsbestemmelsens formål.

Revalidering har gennem mange år været udråbt som flagskibet i dansk socialpolitik. Det kan dog nu konstateres, at revalidering bruges stadigt mindre. Antallet af personer på revalidering faldt således med 67% fra 2001 til 2011 (Danmarks Statistik, Statistikbanken), hvilket der nok er flere forklaringer på: Indførelsen af sektoransvar på de videregående uddannelser betyder formodentlig, at færre har behov for revalidering i forbindelse med gennemførelse af en uddannelse, men omlægningen af refusionssystemet bevirker nok også, at kommunerne er mere tilbageholdende med at bruge revalidering til dette formål. Endelig skal revalidering nu betragtes på lige fod med de øvrige redskaber i loven om aktiv beskæftigelsesindsats, og man kan forestille sig, at det også har betydning for omfanget.

8.4. Førtidspension

Der skal ikke her redegøres for detaljerne i pensionslovgivningen. Men betingelserne for at få førtidspension har interesse, fordi de i høj grad sætter referencerammen for den samlede lovgivning i relation til grupper, der har svært ved at opnå og fastholde beskæftigelse. Det er langt hen ad vejen førtidspensionsreglerne, der definerer, hvem i den arbejdsdygtige alder der er en del af arbejdsstyrken. Førtidspensionssystemet blev analyseret og debatteret grundigt i løbet af 1990'erne (Socialministeriet 1992; 1996A; 1996B), hvilket ledte frem til en reform af systemet, der trådte i kraft i 2003. Men inden omtalen af nogle centrale elementer heri er det på sin plads med et kort historisk rids.

Den første lov om invalideforsikring blev gennemført i 1921, og i 1956 blev betegnelsen ændret til invalidepension. I 1965 blev systemet ændret, så der var tre typer af invalidepension, der kunne tildeles afhængig af graden af den nedsatte erhvervsevne. Ved siden af invalidepensionen fandtes der mulighed for pension for nogle nærmere definerede grupper under folkepensionsalderen, bl.a. enker. I 1984 blev systemet igen lavet om, og betegnelsen skiftede til førtidspension. Der skete ingen ændringer for højeste og mellemste pension, hvor der fortsat skulle være tale om en erhvervsevne, der var ubetydelig eller nedsat med 2/3. Den laveste pension blev til gengæld afskaffet og erstattet af en helbredsbetinget pension, hvor erhvervsevnen skulle være nedsat til halvdelen, og en pension, der kunne tilkendes på en kombination af helbredsmæssige og sociale årsager.

Den førtidspensionslovgivning, som trådte i kraft i 2003, adskilte sig på tre centrale punkter fra det hidtidige system: For det første blev der nu kun tale om én pensionssats. For det andet blev handicapkompenserende ydelser flyttet fra pensionslovgivningen til lov om social service. Og sidst men ikke mindst blev tilkendelseskriteriet ændret, så pension nu skulle gives efter arbejdsevne-kriteriet i stedet for erhvervsevnetabskriteriet.

Arbejdsevne defineres her som *"evnen til at kunne opfylde de krav, der stilles på arbejdsmarkedet for at kunne udføre forskellige konkret specificerede arbejdsopgaver med henblik på at opnå indtægt til selvforsørgelse"* (L 137, 2000/01).

Forståelsen af arbejdsevnebegrebet uddybes videre sådan:

> *"Med arbejdsevnebegrebet er det en række nye karakteristika, der fremhæves, idet der tages højde for, at en række forhold er blevet vigtigere, når en persons mulighed for at udfylde en stilling på arbejdsmarkedet skal vurderes - end »blot« en fysisk invaliditetsgrad, som i væsentlig større grad end tidligere kan afhjælpes med hjælpemidler. Arbejdsevnebegrebet er således defineret direkte i forhold til det aktuelle arbejdsmarked, og de krav der stilles som forudsætning for at kunne varetage konkrete arbejdsfunktioner. Dermed er arbejdsevne et dynamisk begreb, som forandres i takt med, at kravene til at kunne udføre konkret specificerede arbejdsopgaver ændrer sig - men også i takt med at selve arbejdsopgaverne ændrer sig fx på grund af den teknologiske udvikling. Det forhold, at arbejdsevnebegrebet forandres og altid skal være i overensstemmelse med de krav, der stilles på arbejdsmarkedet, er centralt, idet det eneste formål med at foretage vurderinger af arbejdsevnen er, at gøre myndighederne i stand til at vurdere, om og i givet fald hvordan placering på arbejdsmarkedet er mulig med henblik på indtjening til forsørgelse."*

Lovgivningen om førtidspension skal sikre et rimeligt forsørgelsesgrundlag til personer, der varigt ikke kan forsørge sig selv gennem arbejde. Udviklingen i dette regelsæt er kendetegnet ved, at problemidentifikation, målgruppeafgrænsning og tilkendelseskriterier i høj grad påvirker hinanden. Den korte gennemgang i dette afsnit viser, at lovgivningen om invalide- og førtidspension i Danmark har gennemgået store ændringer gennem årene. Fra starten var der tale om en forsikring mod tab af erhvervsmuligheder som følge af invaliditet. Senere blev der tale om en graduering af pensionssatserne, hvor der kunne opereres med en resterhvervsevne, og der blev større mulighed for at tilkende pension af andre årsager end invaliditet.

Med ændringen i 2003 er der kun én pensionssats, og det afgørende ved vurdering af en pensionssag er, om der er en arbejdsevne, som kan udnyttes på arbejdsmarkedet og føre til hel eller delvis selvforsørgelse ud fra en bedømmelse af konkrete arbejdsfunktioner set i forhold til personens ressourcer. Årsagen til den nedsatte arbejdsevne er ikke længere så vigtig, og der er ingen garanti for, at en alvorlig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse kan udløse en pensionsbevilling. Som det fremgår ovenfor, indgår de forbedrede muligheder for at kompensere for en fysisk funktionsnedsættelse med hjælpemidler også i vurderingen.

8.5. Forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet

I 1996 vedtog folketinget en lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse (L 181 1995/96). Forslaget blev fremsat med henblik på, at Danmark i højere grad kunne leve op til sine internationale forpligtelser i tilknytning til ILO's konvention om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv samt FN's konvention om racediskrimination. I bemærkningerne til lovforslaget anføres desuden også følgende argumentation:

> *"Også i Danmark er bekæmpelse af spirende tendenser til forskelsbehandling på grund af f.eks. race og etnisk oprindelse højt prioriteret. I den forbindelse må det give anledning til særlig bekymring, at indvandrere og flygtninge har en markant højere ledighed end danskere, og at de er ledige i længere tid."*

Loven blev justeret i 2003 (L 152 2002-03) som opfølgning på EU's beskæftigelsesdirektiv fra 2000 (direktiv 2000/78/EF). Dette direktiv omfattede også bestemmelser om alder og handicap, som Danmark herefter var forpligtet til at implementere. Men implementeringen heraf blev forsinket, fordi arbejdsmarkedets parter ønskede, at det skulle ske på aftalebasis. Da det i 2004 viste sig, at det ikke var muligt at blive enige om dette, blev der fremsat lovforslag om sagen (L 92 2004/05(med ikrafttræden i 2005. Loven indfører et forbud mod direkte og indirekte forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af handicap. Loven indeholder desuden en pligt for arbejdsgiveren til at foretage rimelige tilpasninger for at sikre en person med handicap adgang til beskæftigelse m.v.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget skal tilpasningerne være rimelige i forhold til den handicappede persons konkrete behov, og arbejdsgiveren må ikke pålægges en uforholdsmæssig stor økonomisk byrde. I den forbindelse er der følgende tilføjelse: *"Hvis byrden lettes i tilstrækkeligt omfang gennem foranstaltninger, der er normale elementer i den pågældende medlemsstats handicappolitik, anses den ikke for at være uforholdsmæssig stor".* Arbejdsgiverens forpligtelse til at foretage rimelige tilpasninger skal altså ses i sammenhæng med mulighederne for kompenserende foranstaltninger fra det offentlige. I bemærkningerne vurderes det, at loven vil indebære en forøgelse af udgifterne til sådanne foranstaltninger, fordi arbejdsgiverne vil have forøget interesse i at benytte disse ordninger frem for selv at skulle betale.

Bemærkningerne til lovforslaget indeholder endelig følgende interessante passus om definitionen af handicap:

> *"Handicapbegrebet defineres ikke i direktivet, og det er i forbindelse med implementering i første omgang op til medlemsstaterne at fastlægge indholdet af begrebet. Det er i sidste instans EF-domstolen, der fastlægger den endelige fortolkning af direktivet. I dag findes der hverken i social- eller arbejdsmarkedslovgivningen nogen formel definition af begrebet handicap. Ikke desto mindre opereres der i praksis med en relativ præcis opfattelse, som har vist sig at være nyttig, fordi den er dynamisk. Direktivet ændrer ikke ved den danske forståelse af handicapbegrebet. Der foreslås derfor ikke indsat en definition af handicapbegrebet."*

Formålet med loven er at undgå forskelsbehandling (diskrimination) på arbejdsmarkedet bl.a. på grund af handicap.

Den primære målgruppe må siges at være virksomhederne, for det er dem, der ikke må forskelsbehandle ansøgere eller ansatte med handicap. Når det så handler om at finde ud af, hvem der er beskyttet af forbuddet, er loven ikke til stor hjælp. Der foreslås ingen definition af handicap under henvisning til, at der i praksis opereres med en relativ præcis opfattelse, som har vist sig at være nyttig, fordi den er dynamisk.

Antidiskrimination indgår ikke som et element i den officielle udlægning af dansk handicappolitik og optræder således ikke i de handicappolitiske principper, der blev gennemgået i kapitel 4. Der er eksempler på andre lande, som har haft antidiskriminationslovgivning i adskillige år (Michailakis 2000; Emens 2012; Bell 2005), og det er måske også betegnende for situationen i Danmark, at loven om forbud mod forskelsbehandling blev gennemført som følge af et EU-direktiv. Det er da også svært at spore den store entusiasme for sagen i lovforslaget. Siden lovens vedtagelse har Danmark ratificeret FN's handicapkonvention, så der kan være mere regulering på vej, som går i samme retning. Indtil videre ser loven om forbud mod forskelsbehandling ikke ud til at have haft nævneværdig praktisk betydning på handicapområdet, hvilket omtales nærmere i kapitel 14.

8.6. Konklusion

I starten af 1990'erne var der stort set to muligheder for mennesker med handicap, hvad angår tilknytning til arbejdsmarkedet: Førtidspension eller ansættelse i ordinære jobs. Revalidering var det primære instrument til at sætte personer med nedsat erhvervsevne i stand til at fungere på det almindelige arbejdsmarked, og den første lov om personligassistance skulle give personer med handicap bedre chancer for at konkurrere om almindelige jobs.

Med den status, som fleksjob har fået, er der nu i stedet etableret tre kategorier af personer med nedsat arbejdsevne i relation til arbejdsmarkedet:

1) Personer som på trods af handicap/nedsat funktionsevne kan varetage et ordinært job, eventuelt med kompensation i form af assistance og hjælpemidler.

2) Personer, som på grund af den nedsatte arbejdsevne ikke kan bestride et ordinært job, men som kan bestride et fleksjob med løntilskud til arbejdsgiveren, eventuelt med anvendelse af kompensation i form af assistance eller hjælpemidler.

3) Personer, hvis arbejdsevne er så nedsat, at der bevilges førtidspension.

Pensionsreformen i 2003 indebar et dynamisk system, hvor administrationen af tildelingskriterierne løbende tilpasses til udviklingen på arbejdsmarkedet, og derfor er grænserne mellem de tre kategorier til stadighed til debat.

Kompensation og fleksjob er kommet til at fylde meget i den beskrevne periode. Til gengæld har det gennem hele perioden været et politisk ønske at nedbringe antallet af personer på førtidspension, og revalidering anvendes af forskellige årsager stadig mindre. De to nye strømme i forhold til handicap og beskæftigelse tog afsæt i ordninger, som allerede var etableret, men der skete ret hurtigt store ændringer på begge områder. Ordningen med personlig assistance blev udvidet med flere kompensationsordninger, og det oprindelige udgangspunkt om ansættelse på almindelige vilkår blev fraveget, da skånejob for alvor kom på den politiske dagsorden. Reglerne om kompensation var fra starten forankret i arbejdsmarkedssystemet og blev efterhånden integreret i den samlede beskæftigelseslovgivning.

Endelig betyder loven om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af handicap, at der nu lægges større vægt på en rettighedsbaseret tankegang. Meget tyder dog på, at loven kun har haft begrænset effekt i forhold til ansættelse af mennesker med handicap.

Udviklingen i de handicapspecifikke regelsæt kan sammenfattes som vist i tabel 8.1.

Tabel 8.1. Udviklingen i de handicapspecifikke ordninger 1992-2012.

	Kompensation	Fleksjob	Revalidering	Forbud mod diskriminering	Førtidspension
Problem/ formål	Lige muligheder for erhvervsudøvelse, kompensation	Undgå marginalisering af svage grupper gennem etablering af et rummeligt arbejdsmarked.	Sætte personer med nedsat arbejdsevne i stand til at fungere på det ordinære arbejdsmarked.	Undgå diskrimination på arbejdsmarkedet.	Forsørgelse til personer, der ikke kan forsørge sig selv gennem arbejde.
Primær målgruppe	Personer med fuld erhvervsevne i ordinær ansættelse, senere ændret til alle ansættelsesformer. Afgrænsede handicapgrupper, senere ændret til varige og betydelige funktionsnedsættelser.	Personer med nedsat arbejdsevne, som ikke modtager pension, og som ikke kan arbejde på ordinære vilkår. Virksomheder.	Personer med begrænsninger i arbejdsevnen.	Mennesker med handicap, som søger arbejde, eller som er ansat.	Personer, hvis arbejdsevne er så nedsat, at der ikke kan findes konkrete arbejdsfunktioner, som pågældende kan varetage. Personkredsen udvikles dynamisk i takt med udviklingen på arbejdsmarkedet.
Indhold og virkemidler	Personlig assistance, senere også hjælpemidler, arbejdsplads-indretning, løntilskud til ny-uddannede samt fortrinsadgang. Primært gennem offentlige tilskud.	Subcidier til virksomheder, fra 2013 økonomisk støtte til den ansatte i fleksjob.	Økonomisk støtte til forsørgelse, optræning, omskoling, uddannelse.	Forbud mod forskelsbehandling, forpligtelse for arbejdsgivere til rimelige tilpasninger.	Varig forsørgelsesydelse.
Organisering	Oprindelig placeret i den statslige arbejdsformidling, først i samarbejde med socialforvaltningerne, senere selvstændigt. Nu overført til de kommunale jobcentre.	Oprindelig en del af den sociale lovgivning i kommunerne, fra 2003 en del af den aktive beskæftigelsesindsats.	Oprindelig en del af den sociale lovgivning, nu sammenflettet med den aktive beskæftigelses-indsats.	ingen sammenhæng med beskæftigelses-indsatsen.	Den absolut sidste udvej, når alt andet glipper.
Handicap-politiske principper	Formål og organisering er i overensstemmelse med principperne om ligestilling, kompensation og sektoransvar.	Handicap omtales ikke. Ordningen giver økonomisk kompensation, som kan give større lighed i levevilkår og mulighed for arbejdsmarkedstilknytning på lige fod med personer med fuld arbejdsevne	Handicap nævnes ikke specifikt, men revalidering har traditionelt været et helt centralt instrument for denne gruppe.	Antidiskrimination er et nyt instrument i handicappolitikken.	Ingen direkte sammenhæng med de handicappolitiske principper.
Forholdet til den generelle beskæftigelses-politik	Svag kobling. Fortsat selvstændig position, men delelementer indgår i lov om aktiv beskæftigelses-indsats.	Svag kobling fra starten men nu en integreret del af den aktive beskæftigelsesindsats.			

Kapitel 9. Tværgående resultater og konklusion

På grundlag af analyserne i de to foregående kapitler er det nu muligt at trække nogle udviklingslinjer op for undersøgelsesperioden på tværs af den generelle og den handicaprettede politik på beskæftigelsesområdet. Derfor indeholder dette kapitel først nogle tværgående betragtninger om problemidentifikation, løsninger og målgrupper. Derefter følger en diskussion af den ændrede brug af begreberne erhvervsevne og arbejdsevne og af de handicappolitiske princippers betydning for den førte politik. Kapitlet afsluttes med en konklusion om udviklingen i handicapområdets position i undersøgelsesperioden og et svar på spørgsmålet, om ansættelse på det åbne arbejdsmarked nu understøttes mindre end i starten af 1990'erne.

9.1. Problemidentifikation og løsninger

Større ændringer i den generelle beskæftigelsespolitik i undersøgelsesperioden har haft bredt formulerede formål. Det har handlede om at skabe betingelserne for et velfungerende arbejdsmarked, at få bugt med strukturledigheden og senere at understøtte en forøgelse af arbejdskraftudbuddet. Lovgivningen har gennem hele perioden anvist en bred vifte af forskellige instrumenter til at nå de politiske mål – både regulering, økonomiske incitamenter, information og serviceydelser. Vægtningen af instrumenter har varieret og har tydeligvis bl.a. været påvirket af konjunkturudviklingen på arbejdsmarkedet, men også af regeringens ideologiske ståsted. I 1990'erne blev der i motiverne bag lovgivningen lagt stor vægt på opkvalificering af arbejdsstyrken, efterhånden kombineret med skærpede rådighedsregler og øget kontrol. I 00'erne blev der lagt øget vægt på forøgelse af arbejdskraftudbuddet, den korteste vej i job, og at det skal kunne betale sig at arbejde.

I den generelle politik er organisation og styring i høj grad også blevet anvendt til at understøtte realiseringen af de politiske mål. I 1990'erne blev arbejdsmarkedspolitikken regionaliseret, og der skete en tættere involvering af arbejdsmarkedets parter. I 00'erne var samlingen af næsten al beskæftigelsesrettet lovgivning i beskæftigelsesministeriet en kraftig markering af, at arbejde skulle være målet for stort set alle. Derefter fulgte en periode, hvor markedstænkning fik en mere dominerende rolle i beskæftigelsespolitikken. Dels blev der lukket op for anvendelsen af andre aktører og dermed for øget konkurrence med de offentlige tilbud. Og dels blev der stillet IT-redskaber til rådighed, så jobsøgere og virksomheder selv kunne finde hinanden på det virtuelle arbejdsmarked. Det offentliges opgave skulle være at få markedet til at fungere bedre – ikke at foretage formidling af arbejde. Senere i 00'erne blev struktur- og opgavereformen basis for gennemførelse af et enstrenget og senere også decentralt beskæftigelsessystem, som så blev bundet sammen af en statslig mål- og resultatstyring med overvågning af centralt fastsatte indikatorer.

Beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap indgår ikke direkte som en del af problemidentifikationen i arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken, og der er heller ingen af virkemidlerne heri, der specifikt retter sig mod den problemstilling. I løbet af undersøgelses-perioden blev der imidlertid taget en række initiativer, som rettede sig specielt mod mennesker med handicap, eller hvor denne gruppe i hvert fald var en central del af målgruppen.

Den eneste lov fra 1990'erne, som specifikt har handicap som udgangspunkt, er lov om personlig assistance, som senere udviklede sig til loven om kompensation til handicappede i erhverv. Oprindelig var formålet her at give mulighed for personlig assistance, så mennesker med handicap kunne blive konkurrencedygtige i forhold til jobs på det almindelige arbejdsmarked. Senere blev formålet ændret til at yde kompensation i en bredere betydning med henblik på at sætte mennesker med handicap i stand til at have beskæftigelse, altså uanset ansættelsesvilkårene.

Fleksjobordningen og de ændrede regler om førtidspension skulle løse problemer, der var tæt forbundne med hinanden. Fleksjobordningen var et led i bestræbelserne på at få etableret et mere rummeligt arbejdsmarked, hvor der også var plads til de svage grupper. Der var et politisk ønske om i højere grad at inddrage virksomhederne i denne sammenhæng, og man begyndte at tale om virksomhedernes sociale ansvar. Muligheden for permanent ansættelse med løntilskud i fleksjob blev her det politiske instrument, som skulle give virksomhederne incitament til at ansætte medarbejdere med nedsat arbejdsevne, som de ellers ikke ville have ansat. Sideløbende med udviklingen af fleksjobordningen var der debat om førtidspensionssystemet, Der blev formuleret et ønske om at bremse tilgangen til førtidspension ved at stramme tildelingskriterierne, og samtidig forbedre forsørgelsesgrundlaget for dem, som fik tildelt pension. Overgangen fra erhvervsevnetabs-kriteriet til arbejdsevnekriteriet i forbindelse med reformen fra 2003 var udtryk for en sådan stramning af tildelingskriteriet, jf. nedenfor i afsnit 9.3. I aftalen om førtidspensions-reformen i forbindelse med aftalen om finansloven for 2000 blev udviklingen af et rummeligt arbejdsmarked, især gennem oprettelse af flere fleksjobs, set som forudsætningen for disse stramninger. De to lovgivninger var altså udtryk for en dobbeltstrategi: Man ønskede at "tvinge" flere til at blive aktive på arbejdsmarkedet ved at fjerne deres mulighed for at få førtidspension, samtidig med at virksomhederne skulle påvirkes til at udvide efterspørgslen efter arbejdskraft med permanent løntilskud i fleksjob.

Revalidering havde siden 1960'erne været det primære instrument til at hjælpe personer med nedsat erhvervsevne ind på eller tilbage til arbejdsmarkedet. Der skete ingen formel ændring i denne status gennem 1990'erne. Men ordningen blev efterhånden gjort mere virksomhedsrettet, og der blev også lavet en tydelig kobling til førtidspensionssystemet i forbindelse med reformen:

> "*Det er målet at erstatte det nuværende førtidspensionssystem med et system, som bygger ovenpå et aktiverings- og revalideringssystem, hvor der sker en reel afprøvning af den enkeltes arbejdsevne."* (Finansministeriet 1999).

I 00'erne blev revalidering brugt stadig mindre, selv om formålet ikke blev ændret. Det hænger formodentlig bl.a. sammen med indførelse af sektoransvar på de videregående uddannelser og omlægning af refusionsbestemmelserne vedrørende uddannelse. Men dertil kommer ikke mindst, at revalidering fra 2003 i beskæftigelseslovgivningen blev omtalt på linje med "de øvrige" redskaber i beskæftigelsesindsatsen. Dette kan ses som et tegn på, at revalidering ændrede status fra at være et socialpolitisk instrument til at være et beskæftigelses-politisk instrument, som der kan skrues op og ned for, afhængig af konjunkturerne. Revalidering eksisterer fortsat, også efter den seneste reform af førtidspension og fleksjob. Og også her skal mulighederne for revalidering og de øvrige muligheder i den aktive beskæftigelsesindsats være afprøvet, inden fleksjob eller førtidspension kan komme på tale.

Den sidste lovgivning om forbud mod forskelsbehandling tager helt nye virkemidler i brug. Loven indebærer et retligt værn mod diskrimination på grund af handicap på arbejdsmarkedet både i forbindelse med ansættelse, forfremmelse m.v. og i forbindelse med afskedigelse. Samtidig pålægger loven arbejdsgiveren at foretage rimelige tilpasninger af arbejdspladsen i forhold til de konkrete behov, som en person med handicap kan have for det. Hvis arbejdsgiveren ikke lever op til denne forpligtelse, kan det efter omstændighederne betragtes som diskrimination. Loven har indtil nu ikke haft den helt store effekt, specielt ikke i forhold til rekruttering af mennesker med handicap. Men den adfærdsregulerende virkning kan måske vise sig at blive større med årene. Det er værd at bemærke, at initiativet til denne lov kom udefra som en del af et EU-direktiv. I motiverne bag loven blev der ikke henvist til, at den kunne medvirke til at formindske ledigheden blandt mennesker med handicap, sådan som det var tilfældet i forhold til flygtninge og indvandrere, da den oprindelige lov om forskelsbehandling blev vedtaget i 1996. Det er derfor ikke givet, at loven ville være blevet gennemført, hvis Danmark ikke havde været forpligtet til det på grund af medlemskabet af EU.

Udviklingen har ledt frem til, at lovgivningen nu søger at sortere personer med handicap eller nedsat arbejdsevne i tre grupper: En stadigt mindre gruppe der har ret til førtidspension, en gruppe der skal finde ansættelse i fleksjob, og en gruppe der forventes at klare sig på det almindelige arbejdsmarked. Filosofien er, at man så at sige starter "oppefra". Alle muligheder på det almindelige arbejdsmarked skal være afsøgt, før fleksjob kan komme på tale, og alle muligheder for ansættelse i fleksjob skal være afprøvet, før det kan komme i betragtning af bevilge førtidspension.

I forbindelse med fleksjobordningen blev der i de første år brugt mange kræfter på at få virksomhederne til at etablere sådanne jobs. Opgaven var at få efterspørgslen til at passe med det udbud af arbejdskraft med behov for sådanne ansættelsesformer, som var der, og som ville blive endnu større med førtidspensionsreformen i 2003. Den seneste reform af ordningen tyder dog på en stigende erkendelse af, at der også er behov for en indsats på udbudssiden:

> *"Da personer, der er visiteret til fleksjob, er en mere sårbar gruppe end fx forsikrede ledige, vil jobcenteret have en særlig forpligtelse til at yde bistand. Det betyder bl.a., at jobcenteret gennem en løbende opfølgning og gennem relevante aktive tilbud skal hjælpe den ledige med at finde et fleksjob."* (Bemærkningerne til L 53, 2011-12).

Man vil altså gerne gøre noget for, at personer, der ellers ville være i fare for at komme på førtidspension, kan få eller bevare tilknytning til arbejdsmarkedet gennem fleksjob. Tilsvarende kunne man forestille sig, at der var brug for særlig opmærksomhed i den generelle beskæftigelsesindsats i forhold til personer, som ellers ville være i fare for at skulle ansættes i fleksjob. Men der er ikke meget der tyder på, at den generelle beskæftigelseslovgivning prioriterer en sådan indsats. I hvert fald indgår handicap som nævnt ikke som en del af den generelle problemidentifikation i beskæftigelsespolitikken, og ingen af de almindelige virkemidler retter sig specifikt mod denne problemstilling. Dette kan måske hænge sammen med den måde, målgrupper konstrueres og opfattes i beskæftigelsespolitikken, hvilket er emnet for det følgende afsnit.

9.2. Målgrupper

På tidspunktet for de første større ændringer af arbejdsmarkedslovgivningen i 1993 var der en klar arbejdsdeling mellem staten og kommunerne angående målgrupper. Staten havde ansvaret for de forsikrede ledige, og deres forhold blev reguleret i arbejdsmarkedslovgivningen. Kommunerne havde ansvaret for kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister samt personer med fysisk/psykisk handicap eller særlige sociale problemer (L 272 1992-93). Disse gruppers forhold blev reguleret i den sociale lovgivning. Det indgik ganske vist i arbejdsmarkedsreformens første fase, at der som led i den ordinære arbejdsmarkedspolitik skulle gøres en særlig indsats for udsatte ledige, herunder f.eks ledige uden kompetencegivende uddannelse og flygtninge/indvandrere. Men personer med handicap indgik som tidligere nævnt ikke heri.

Efterhånden som der skete en harmonisering af redskaberne i arbejdsmarkedspolitikken og den aktive socialpolitik, begyndte man i stedet at dele de ledige op i to hovedgrupper på tværs af de to systemer. Der var ledige, som kun havde ledighed som problem, og der var ledige, som også havde andre problemer end ledighed. Reelt var det dog kun i forhold til kontanthjælpsmodtagerne, der skulle foretages en visitation til disse hovedgrupper (L 108, 2000/01). Personer med problemer ud over ledighed kunne her f.eks være personer med fysiske eller psykiske helbredsproblemer eller personer, der mangler grundlæggende sociale færdigheder. Heller ikke her blev ordet handicap benyttet.

De forsikrede ledige blev derimod pr. definition betragtet som ledige, der kun havde ledighed som problem. De havde jo bevist deres arbejdsduelighed ved at opfylde betingelserne for medlemskab af en A-kasse, og de var underlagt løbende vurdering af rådigheden. Senere begyndte man at bruge betegnelserne arbejdsmarkedsparate og ikke arbejdsmarkedsparate om de to grupper, og der blev indført et matchgruppesystem hvor de ikke arbejdsmarkedsparate blev inddelt i fire – senere 2 undergrupper. Nu opereres der med grupperne jobklare, indsatsklare og midlertidigt passive (BEK nr. 1410 af 28/12/2011). Forsikrede ledige betragtes også her som jobklare, og handicap nævnes ikke som kriterium i nogen af matchgrupperne.

Handicap indgår altså ikke i afgrænsningen af målgrupper i den generelle beskæftigelsespolitik. Man skal tilbage til 1993 for at finde eksempler på det, og ved den lejlighed blev handicap nævnt sammen med førtidspensionister og andre svage grupper. Personer med handicap kan få kompenserende støtte under deltagelsen i aktive tilbud, og nyuddannede med handicap har mulighed for en indslusningsperiode med løntilskud. Men ellers tager reglerne om den aktive beskæftigelsesindsats ikke stilling til, om mennesker med handicap kan betragtes som arbejdsmarkedsparate, eller om de primært skal ses som en svag gruppe uden for det ordinære arbejdsmarked.

Den sidste fortolkning understøttes af, at mange personer med handicap vil have nedsat arbejdsevne efter reglerne om revalidering, fleksjob og førtidspension. Derfor sættes der nok ofte lighedstegn mellem handicap og nedsat arbejdsevne, og det kan være svært at forene begreberne nedsat arbejdsevne og fuld rådighed for det ordinære arbejdsmarked, jf. også næste afsnit. I den forbindelse er det dog værd at minde om, at den første lov om personlig assistance netop forudsatte, at der skulle være tale om både handicap og fuld erhvervsevne. Kompensationslovgivningen giver da også fortsat mulighed for personlig assistance, hjælpemidler m.v. til personer med handicap, som er ansat på ordinære vilkår.

Udviklingen i både den generelle og den handicapspecifikke lovgivning sender altså tvetydige signaler om, hvordan handicap skal betragtes som målgruppe i beskæftigelsesindsatsen. Som nævnt i afsnit 5.5 er der forskning, der tyder på, at den sociale konstruktion af målgrupper har konsekvenser for de politiske virkemidler, der tages i anvendelse. Omvendt kan den førte politik også give nogle vigtige signaler om, hvordan bestemte målgrupper opfattes. Hvis Ingram & Schneiders to dimensioner med anseelse (fra positiv til negativ) og styrke (fra svag til stærk) anvendes i denne sammenhæng, tegner det et billede, der bestemt ikke kan siges at være entydigt.

Ingram & Schneider (1993) placerer som udgangspunkt handicap som en gruppe med svag styrkeposition og positiv anseelse. Dette udgangspunkt er nok også langt hen ad vejen korrekt i Danmark, men gennemgangen ovenfor illustrerer nogle dilemmaer i den forbindelse. Hvis mennesker med handicap anses for at være en svag gruppe, der derfor behøver hjælp, kan det måske blokere for, at handicap også inddrages i forbindelse med de stærke grupper af ledige. Og omvendt, hvis der argumenteres for, at ledige med handicap også kan tilhøre de stærke grupper af ledige, kan dette måske blokere for, at de får den nødvendige støtte til at komme i beskæftigelse. Der er med andre ord en fare for, at der opstår to næsten uforenelige yderpositioner: Enten er ledige med handicap en svag gruppe, som skal have hjælp, men som ikke hører hjemme på det ordinære arbejdsmarked. Eller også er ledige med handicap en stærk gruppe, der må kunne klare sig selv som andre arbejdsmarkedsparate ledige, og som derfor ikke behøver særlig opmærksomhed.

Gennemgangen ovenfor illustrerer også nogle dilemmaer i relation til gruppens anseelse. Når udgangspunktet er, at mennesker med handicap har en positiv anseelse, er en vigtig årsag formodentlig en opfattelse af, at de ikke selv er skyld i deres problemer. Når handicap kun i

begrænset omfang er defineret som en selvstændig målgruppe i beskæftigelsespolitikken, er det imidlertid sandsynligt, at dens anseelse påvirkes af holdningerne til den større gruppe, som handicap er en del af. Eftersom handicap oprindelig primært blev knyttet sammen med de øvrige svage grupper i sociallovgivningen, er det bl.a. den ikke altid lige positive holdning til kontanthjælpsmodtagere, der kan tænkes at have betydning. Alt i alt er der ingen garanti for, at ledige med handicap konstrueres som en svag gruppe med positiv anseelse. Der er en risiko for, at gruppen i nogle sammenhænge betragtes som en svag gruppe, der underlægges de samme blandede vurderinger som andre modtagere af varige offentlige ydelser, mens den i andre sammenhænge slås sammen med stærke grupper, som så til gengæld overlades til at klare sig selv på arbejdsmarkedet.

Endelig skal en sidste problemstilling i forbindelse med konstruktionen af handicap som målgruppe i beskæftigelsespolitikken også omtales. Ingram & Schneider lægger vægt på, at afgrænsningen af målgrupper hviler på objektive forhold, som det er muligt at teste empirisk. Udviklingen i handicapforståelsen og den administrative definition af handicap sætter imidlertid spørgsmålstegn ved, om denne forudsætning er opfyldt. Problematikken kan illustreres med udviklingen i personkredsen for personlig assistance. I den første lov kunne den gives til afgrænsede grupper med alvorlig synsnedsættelse, alvorlig hørenedsættelse eller alvorligt nedsat funktion (bevægehandicap), som betød behov for praktisk bistand. I den gældende lov kan den nu gives til personer med en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Samtidig har debatten om handicap og beskæftigelse siden 2002 i høj grad bygget på selvrapportering i spørgeskemaundersøgelser, hvor både handicap og længerevarende helbredsproblemer indgår i definitionen, jf. omtalen i kapitel 2. Ifølge disse undersøgelser har en meget sammensat gruppe på mellem 1/6 og 1/5 af den danske befolkning et handicap. Det kan derfor være særdeles vanskeligt for beslutningstagerne i den politiske proces at gennemskue, hvad begrebet handicap dækker over, hvilket måske kan være en af årsagerne til, at netop handicap som målgruppe spiller så lille en rolle i beskæftigelsespolitikken, som tilfældet er.

9.3. Erhvervsevne og arbejdsevne

Som tidligere nævnt betød førtidspensionsreformen, som trådte i kraft i 2003, en vigtig ændring i tildelingskriteriet for førtidspension. Ændringen fik naturligvis betydning for ansøgere til førtidspension, men den betød faktisk også en ændring i hele perspektivet i arbejdsmarkeds-tilknytningen for personer med handicap. Det skyldes, at tildelingskriteriet for førtidspension er en central markør for, hvor grænsen går mellem de grupper i samfundet, der forventes at forsørge sig selv gennem arbejde, og de grupper, der kan gøre krav på forsørgelse gennem det behovsstyrede system, jf. også omtalen heraf i kapitel 2. Derfor skal ændringen behandles lidt mere dybtgående her, selv om det ikke er førtidspension, der er i centrum i denne afhandling.

Indtil 2003 var betingelsen for tildeling af førtidspension, at der skulle være tale om et tab af

erhvervsevne. Den højeste førtidspension kunne tilkendes til personer " der i ethvert erhverv må anses for kun at have ubetydelig erhvervsevne i behold", og mellemste førtidspension til personer " hvis erhvervsevne er nedsat med omkring 2/3". I begge tilfælde var det desuden en betingelse, at erhvervsevnen var nedsat på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. (Den gamle førtidspensionslov, jf. LBK nr 411 af 26/05/1992, § 14 og 15).

Tildeling af førtidspension byggede altså i høj grad på en vurdering af personens begrænsninger, og i forbindelse med tildeling af højeste eller mellemste pension spillede en medicinsk bedømmelse af personens helbredsforhold en helt central rolle. Det betød også, at pension kunne tildeles alene på baggrund af en alvorlig fysisk invaliditet. Selv om der naturligvis ikke var nogen automatik i tildelingen af førtidspension, bevirkede reglerne, at de traditionelle handicapgrupper havde stor sandsynlighed for at få tilkendt pension, hvis de søgte om det. Til gengæld indeholdt pensionslovgivningen også bestemmelser, som betød, at man kunne få tildelt en ydelse (invaliditetsydelse), hvis man opfyldte betingelserne for den højeste eller mellemste pension, og alligevel forsørgede sig selv gennem arbejde (LBK nr 411 af 26/05/1992, § 18). Det er denne tankegang, der kommer til udtryk i forbindelse med den første lov om personlig assistance. Det fremgår da også af lovbemærkningerne, at modtagelse af invaliditetsydelse kan være et vejledende kriterium ved afgørelsen af, om der kan ydes personlig assistance (L 105, 1991/92).

Debatten om indretningen af førtidspensionssystemet op gennem 1990'erne gik bl.a. på, at det gamle system lagde for meget vægt på, hvad borgeren ikke kan i stedet for at fokusere på, hvad vedkommende kan. Der blev argumenteret for, at der skulle mere vægt på ressourcer i stedet for begrænsninger. En af de professionelle, som var med i forberedelserne af reformen, har udtrykt det sådan:

> "*Afgørende er her, at den fastlæggelse af erhvervsevnen, som bestemmer graden af økonomisk kompensation på trods af alle gode intentioner, har medført en uforholdsmæssig stor hensyntagen til sygdomsfaktoren. Med andre ord gør systemet det svært at arbejde aktivt for at blive rask og selvforsørgende med eller uden hjælp fra diverse støtteforanstaltninger, fordi de berørte borgere hele tiden af pekuniære grunde skal bevise, de er »syge nok« til at modtage en ydelse, der er så høj som muligt. Det »elendiggørende« oplæg danner grobund for uhensigtsmæssige konfrontationer mellem borger og system om, hvornår et klageudbud er en sygdom i lovens forstand og om sammenhængen mellem sygdommen og funktionsevnen."* (Bang 2002).

Debatten resulterede i, at tilkendelseskriteriet i det nye system blev nedsat arbejdsevne i stedet for nedsat erhvervsevne. Rent sprogligt er der måske for en umiddelbar betragtning ikke den store forskel, men det er der i tænkningen bag. Filosofien er, at der i det nye system skal foretages en samlet vurdering af personens 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. Helbredsproblemer eller invaliditet tillægges altså slet ikke den samme betydning som tidligere, og ordet invaliditet anvendes slet ikke længere i lovgivningen. Mulighederne for kompenserende foranstaltninger skal desuden også indgå i vurderingen.

Vurderingen sker heller ikke længere i forhold til et helt erhverv men i forhold til konkrete arbejdsfunktioner på et arbejdsmarked, der er i konstant bevægelse. Det betyder altså, at en person med alvorlige handicap kan 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. Begrænsningerne i adgangen til førtidspension ledsages ikke af en forpligtelse for det offentlige til at finde jobs, hvor arbejdsevnen rent faktisk kan udnyttes.

Overgangen til arbejdsevnebegrebet betyder altså, at der herefter eksisterer en gruppe borgere, som har nedsat arbejdsevne, og derfor ikke står til rådighed for det almindelige arbejdsmarked, men som har for meget arbejdsevne til at kunne få pension. Og det er her, fleksjobordningen kommer ind i billedet. Denne gruppe skal i stedet stå til rådighed for "det rummelige arbejdsmarked". Det kommer tydeligt til udtryk i den seneste reform af førtidspension og fleksjob, hvor der skal foretages en rådighedsvurdering i forhold til fleksjob, som er helt parallel med den rådighedsvurdering, der skal foregå for arbejdsmarkedsparate ledige i forhold til det almindelige arbejdsmarked (L 53, 2011/12). Det bliver dermed afgørende for handicapområdets position, om der pr. automatik sættes lighedstegn mellem handicap og nedsat arbejdsevne.

9.4. De handicappolitiske principper

Der skal nu kort gøres status over, hvordan de nye principper i dansk handicappolitik om kompensation, sektoransvar og ligebehandling ser ud til at være slået igennem i beskæftigelses-politikken.

Kompensationsprincippet kommer tydeligt til udtryk i loven om personlig assistance og i de senere love om kompensation til handicappede i erhverv. Formålet var netop fra starten at yde støtte, så mennesker med handicap blev ligestillet (fik det samme udgangspunkt) som personer uden handicap på det almindelige arbejdsmarked. Udviklingen af et "andet" arbejdsmarked for personer med nedsat arbejdsevne gjorde det senere naturligt at udvide ordningen. Nu skulle der også ydes kompensation til personer med nedsat arbejdsevne, som havde brug for det, så de kunne blive ligestillet med andre personer med nedsat arbejdsevne.

Kompensationsprincippet gør sig i virkeligheden også gældende i forbindelse med etableringen af fleksjobordningen, selv om det offentlige tilskud indtil 2013 blev udbetalt til arbejdsgiveren. Ved hjælp af ordningen fik ansatte på fleksjob mulighed for at få tilnærmelsesvis den samme løn som andre i tilsvarende arbejdsfunktioner eller med tilsvarende uddannelse, selv om de kun havde mulighed for at arbejde kortere tid eller mindre intensivt på grund af nedsat arbejdsevne. Loftet over det offentlige tilskud i 2006 og især omlægningen af tilskudsreglerne i 2013 bevirker imidlertid, at fleksjobordningen ikke længere kan siges fuldt ud at bygge på et kompensationsprincip. Man kan måske også spørge, om det faktisk er det handicappolitiske princip om kompensation, der

resulterede i den oprindelige fleksjobordning. Man må i hvert fald konstatere, at det ikke fremgår direkte af lovbemærkningerne, og at fravigelsen af det handicappolitiske princip heller ikke er blevet kommenteret i tilknytning til lovændringerne.

Under alle omstændigheder må man sige, at kompensationsprincippet i forhold til individer med handicap nu langt hen ad vejen er anerkendt i dansk beskæftigelsespolitik. Til gengæld er der stort set ingen eksempler fra undersøgelsesperioden på, at kompensationsprincippet benyttes i forhold til arbejdsmarkedets eller beskæftigelsessystemets generelle indretning. Der stilles ikke lovgivningsmæssige krav om, at arbejdsmarkedet skal indrettes, så mennesker med handicap kan fungere på det. Det tætteste vi kommer på noget sådant, er forpligtelsen for arbejdsgiveren til at foretage rimelige tilpasninger, men forpligtelsen gælder først, når der er en konkret person med handicap med et konkret behov.

Princippet om sektoransvar ser også ud til at have haft en vis gennemslagskraft. I hvert fald var der tilsyneladende ingen tvivl om, at kompensationslovgivningen skulle placeres i arbejdsministeriets regi. Men handicapforhold indgår stort set ikke i den generelle beskæftigelsespolitik, og lovgivningen tager ikke stilling til, hvordan beskæftigelsesindsatsen bør indrettes med henblik på at skabe lige muligheder for mennesker med handicap. Først med overflytningen af store dele af den sociale lovgivning til beskæftigelsesministeriet i 2001 blev personer med nedsat arbejdsevne og andre udsatte grupper en del af beskæftigelsespolitikken. Men selv i den forbindelse indgik handicappolitiske argumenter ikke i begrundelserne.

Beskæftigelsespolitikken i undersøgelsesperioden rummer ikke et formuleret mål om ligestilling og ligebehandling af mennesker med handicap, og angivelser af, hvordan et sådant mål skal kunne opfyldes. De beskrevne problemopfattelser og de valgte løsninger kan dog give et godt fingerpeg om, hvordan grundholdningerne om ligestilling og ligebehandling har udviklet sig.

Ud fra en bred fortolkning af ligestillingsbegrebet kan man sige, at det gennem hele perioden er blevet forsøgt at skabe mere ligestilling ved, at flere fik en tilknytning til arbejdsmarkedet. Men der kan spores tendenser til, at der er sket ændringer i idealerne både vedrørende lige muligheder og vedrørende økonomisk ligestilling. I den første lov om personlig assistance var ønsket at skabe lige muligheder for mennesker med handicap på det almindelige arbejdsmarked. Men ambitionsniveauet er siden da blevet sænket, så det i lige så høj grad handler om, at mennesker med handicap skal have de samme muligheder som andre udsatte grupper på det "andet" arbejdsmarked. Og der er også sket ændringer i betingelserne for at være der. I den oprindelige fleksjobordning var udgangspunktet, at den ansatte skulle have samme løn som en ordinært ansat med tilsvarende jobfunktion. Senere er dette princip blevet ændret, så det nu kun gælder for aflønning op til en vis grænse.

Og endelig hvad angår ligebehandling, kan det konstateres, at den førte politik i undersøgelsesperioden faktisk ikke tager stilling til dette spørgsmål. Lovgivningen rummer således ingen signaler

om, hvorvidt der skal tages særligt hensyn til ledige med handicap i beskæftigelses-indsatsen, når det f.eks. gælder indholdet af vejledning, aktive tilbud, informationsvirksomhed og IT-systemer. Det er derfor helt overladt til implementeringsaktørerne at indrette indsatsen, så den lever op til ligebehandlingsprincippet.

9.5. Konklusion

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 viser de foregående afsnit, at handicapområdet ikke fylder 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. Det bevirker, at arbejdsmarkedsparate ledige med handicap er underlagt de samme regler som alle andre arbejdsmarkedsparate ledige med skærpet rådighedsvurdering, aktiveringskrav og krav om jobsøgning m.v. Og ledige med handicap, som anses for at have nedsat arbejdsevne, er underlagt den samme disciplinering og de samme krav om jobsøgning og rådighed som andre svage grupper. Det kan naturligvis være udtryk for ligestilling og ligebehandling, men udviklingen tyder blot ikke på, at der har været opmærksomhed på, om det faktisk er det, der foregår.

I forhold til det ændrede handicapbegreb kan man se kompensationslovgivningen 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

arbejdsmarkedstilknytning for udsatte grupper, men er det udtryk for ligestilling, at det har været nødvendigt?

Det er svært at give et entydigt svar på, om analysen bekræfter hypotesen om, at den førte politik nu understøtter ansættelse på ordinære vilkår i mindre grad end ved undersøgelsesperiodens start. Men der er tydelige tegn på, at det er tilfældet. I den sammenhæng skal man være opmærksom på, at der i starten af 1990'erne kun var to alternativer i forhold til beskæftigelse: En person med handicap kunne enten få tildelt førtidspension eller søge ansættelse på ordinære vilkår på arbejdsmarkedet. Udviklingen af fleksjobordningen og dens store udbredelse betyder, at der i dag tilbydes en mellemposition til disse to alternativer, som ikke eksisterede den gang. Der kan ikke være tvivl om, at der satses mere på beskæftigelse i 2013, end der gjorde i 1993 – også for personer med handicap. Systemet er også formelt set indrettet sådan, at alle muligheder for ordinær ansættelse, herunder gennem revalidering, først skal afprøves, inden der kan blive tale om ansættelse i fleksjob. Men gennemgangen ovenfor viser imidlertid, at der kun er meget lidt opmærksomhed om handicap i den generelle beskæftigelsespolitik. Der er derfor en fare for, at arbejdsmarkedsparate ledige med handicap ikke får den støtte, som er nødvendig for at få fodfæste på det almindelige arbejdsmarked. Men det afhænger i praksis helt af, hvordan lovgivningen administreres i jobcentrene. Det er emnet for næste del af afhandlingen.

Del 4: Jobcentrenes indsats

I denne del af afhandlingen skal opmærksomheden rettes mod, hvordan spørgsmålet om handicap indgår i den lokale beskæftigelsesindsats. Som beskrevet i del 1 sker det ud fra en formodning om, at den lokale beskæftigelsesindsats kan have afgørende betydning for, om et landspolitisk ønske om at få flere med handicap i ordinær beskæftigelse kan realiseres. Hvis man kan forvente, at handicap ofte vil indebære udfordringer både på udbuds- og efterspørgselssiden på arbejdsmarkedet, vil det netop være på det lokale niveau, der kan ydes støtte for at tackle disse problemer. Det primære formål med implementeringsanalysen er derfor at undersøge, hvordan handicapområdet indgår i jobcentrenes varetagelse af beskæftigelsesindsatsen. Dernæst er det også ønsket at identificere nogle mulige forklaringer på kommunale forskelle på dette felt. Resultaterne skal både kunne bidrage til forsøget på at finde mulige årsager til den nuværende beskæftigelsessituation blandt mennesker med handicap og til identifikationen af betingelserne for eventuelle fremadrettede ændringer af politikken på området. Spørgsmålet er ikke tidligere blevet undersøgt, og der eksisterer ikke tilgængelige data om emnet. Det har derfor været nødvendigt at indsamle information fra jobcentrene.

Afhandlingen tager som sagt afsæt i, at beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap må betragtes som en landsdækkende problemstilling, og at der er et politisk ønske om, at flere mennesker med handicap skal i ordinær beskæftigelse. Et sådant ønske fremgår af de tidligere regeringers strategier vedrørende handicap og beskæftigelse (jf. kapitel 2), og indgår også i den nuværende regerings handicapstrategi (regeringen 2013). Analysen, som præsenteres i de følgende kapitler, skal i den sammenhæng belyse, hvordan den lokale beskæftigelsesindsats kan siges at bidrage til implementeringen af denne overordnede målsætning. Det er allerede fremgået af policyanalysen i del 3, at der ikke er formuleret et egentligt politisk program, som specifikt sigter mod at få ledige med handicap i ordinær beskæftigelse.

Udgangspunktet for undersøgelsen er, at den lokale indsats på området er påvirket af den historiske udvikling i beskæftigelsespolitikken og handicapforståelsen samt af de aktuelle lovgivningsmæssige rammer, men at indsatsen sandsynligvis også afhænger af en række forhold på lokalt niveau, herunder kommunalpolitisk opmærksomhed og ledelsesmæssig prioritering. Det teoretiske udgangspunkt for undersøgelsen diskuteres nærmere i kapitel 10, og de lovgivningsmæssige rammer beskrives i kapitel 11. I kapitel 12 gives en karakteristik af jobcentrenes tilbud til ledige med handicap på grundlag af spørgeskemaundersøgelser og interviews i jobcentrene. Endelig undersøges nogle mulige forklaringer på kommunale forskelle i disse tilbud i kapitel 13, som afsluttes med konklusioner om jobcentrenes indsats.

Kapitel 10. Implementeringsperspektiv og forventninger

Når formålet her er at undersøge, hvordan den lokale beskæftigelsesindsats bidrager til realiseringen af en landspolitisk målsætning, vil det være naturligt at tage afsæt i et top-down perspektiv på implementering. Der er noget, der skal omsættes til praksis – i dette tilfælde en landspolitisk målsætning om flere mennesker med handicap i ordinær beskæftigelse, og der er nogen, der spiller en central rolle for, at det kommer til at ske – i dette tilfælde de kommunale jobcentre. Anvendelsen af denne tilgang kompliceres dog af, at de centralt fastsatte målsætninger i beskæftigelsespolitikken specifikt om handicap ikke er særligt tydelige, jf. kapitel 9 ovenfor. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at undersøge, om jobcentrene lever op til de målsætninger, som direkte fremgår af lovgivningen. Det må også belyses, om jobcentrene udnytter et eventuelt kommunalt råderum til at gøre mere i forhold til ledige med handicap, end lovgivningen forpligter dem til.

Afsnit 10.1 indeholder en kort gennemgang af de klassiske positioner i implementeringsforskningen og en nærmere begrundelse for det teoretiske udgangspunkt for analysen. I afsnit 10.2 følger herefter en beskrivelse af de teoretisk begrundede forventninger til de enkelte elementer i analysen: Jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap som den afhængige variabel samt de faktorer, der forventes at påvirke denne. Kapitlet afsluttes med en konklusion i afsnit 10.2.

10.1. Valg af implementeringsperspektiv

Der er brugt mange kræfter i implementeringslitteraturen på at diskutere, om det er mest hensigtsmæssigt at studere implementering oppefra og ned eller nedefra og op. Som nævnt behandles implementering her som udgangspunkt i et top-down perspektiv. I dette afsnit vil jeg begrunde og nuancere valget af implementeringsperspektiv, men indledningsvis skal de to perspektiver kort præsenteres.

I den klassiske top-down tilgang tages der typisk afsæt i de centrale politiske beslutninger, som de kommer til udtryk i lovgivningen. Mazmanian & Sabatier definerede således implementering som "*The carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute, but which can also take the form of important executive orders or court decisions*" (Mazmanian & Sabatier, 1983). Top-down forskerne interesserede sig herudfra for spørgsmål om overensstemmelse mellem implementeringsaktørers og målgruppers handlinger og de politiske mål og retningslinjer, graden af overensstemmelse mellem mål og effekt, hvilke faktorer der påvirker output og effekt samt, hvordan politikken evt. bliver justeret på baggrund af implementerings-resultaterne (Sabatier, 1986). Med udgangspunkt i de første erfaringer fra implementeringsforskningen opstillede Mazmanian og Sabatier en række faktorer, som påvirker implementeringen, og disse blev sammenfattet i følgende 6 nødvendige betingelser for en vellykket implementering (Sabatier, 1986; Mazmanian & Sabatier, 1989): 1) Klare og entydige mål, 2) En hensigtsmæssig kausalteori, 3)

Centralt fastsatte retningslinjer for en fornuftigt struktureret implementeringsproces, 4) Loyale og kompetente implementeringsaktører, 5) Opbakning fra interessenter og ledere, og 6) Ændringer i omgivelserne, som ikke underminerer den politiske støtte eller den bagvedliggende kausalteori.

Top-down tilgangen blev udsat for kritik på tre væsentlige punkter (Matland 1995): For det første betyder startpunktet i de formelle lovtekster, at der er en fare for at overse betydningen af den forudgående policy-proces. For det andet blev top-down forskerne beskyldt for at se implementering alene som en administrativ proces og dermed overse de mange politiske aspekter, der har betydning undervejs. Endelig blev de kritiseret for at fokusere for meget på de centrale beslutningstagere (Jf. også Elmore 1982, 1985; Lane 1987).

Idealet om klare og entydige mål kan desuden i høj grad diskuteres. For det første kan det kritiseres for at være urealistisk, fordi det i virkelighedens verden nok snarere er reglen end undtagelsen, at lovgivning rummer vage og modstridende mål (May, 2003). For det andet kan det hævdes, at klarhed i målformuleringen er mere påkrævet i nogle politiktyper end i andre (Matland, 1995; Winter, 2003B). En af pointerne hos Matland er, at uklarhed i sig selv hverken er godt eller skidt. Uklarhed kan nemlig også åbne muligheder. Ud fra de to dimensioner målklarhed og konfliktniveau i politikken inddeler Matland implementering i fire kategorier: Administrativ (lille uklarhed og lavt konfliktniveau), politisk (lille uklarhed og højt konfliktniveau), eksperimentel (stor uklarhed og lavt konfliktniveau) samt symbolsk implementering (stor uklarhed og højt konfliktniveau).

Sideløbende med diskussionen om top-down tilgangen forsøgte andre at angribe implementeringen nedefra. For det første satte nogle forskere fokus på markarbejderne og deres rolle i den samlede policy proces, men med fortsat afsæt i de centralt formulerede målsætninger (Lipsky, 1980; Winter, 2003B). For det andet blev der udviklet en bottom-up tilgang (F.eks. Hjern & Porter, 1981), hvor der i stedet startes med at identificere væsentlige lokale aktører på et givent område. Derefter undersøges deres aktiviteter, mål, strategier og kontakter, og med dette udgangspunkt er det muligt at bevæge sig opad i systemet (Sabatier, 1986). Det er nemlig på det lokale mikroniveau, at politik påvirker mennesker (Matland 1995). Bottom-up tilgangen var karakteriseret ved en negativ afgrænsning i forhold til top-down forskningen, dvs. fokus på problemer frem for på målsætninger og åbenhed overfor, hvem der er de væsentlige aktører i policy-processen samt fokus på lokale frem for centrale processer (Bogason 1998). I og med at udgangspunktet er et problem på det lokale plan kan det også være relevant at finde de politiske bidrag til løsning af problemet i forskellige lovgivningskomplekser, og det vil derfor ikke altid være muligt at bevæge sig ”bagud” og skabe kobling til et bestemt politisk program (Winter 2003B).

Bottom-up tilgangen blev også udsat for kritik fra både normative og metodemæssige synsvinkler (Matland, 1995). For det første bør politisk kontrol varetages af politisk valgte i et demokratisk samfund og en sådan legitimitet har lokale aktører som brugere og markarbejdere ikke. For det andet medfører metoden i bottom-up forskningen en overvurdering af det lokale niveaus betydning. Det sidste skyldes bl.a., at der ikke tages tilstrækkelig højde for centrale beslutningstageres

indirekte påvirkning af de lokale aktørers mål og strategier gennem fastlæggelse af de institutionelle strukturer (Sabatier, 1986).

Diskussionen om top-down eller bottom-up førte til flere forsøg på at nå frem til en syntese mellem de to tilgange (Bl.a. Sabatier, 1986). Mere interessant er det dog i denne sammenhæng, at der også blev gjort forsøg på at klargøre, hvornår det er relevant at anvende de to forskellige tilgange til studiet af implementering (Sabatier 1986; Winter 1990; 2003B). Dette blev gjort ud fra en erkendelse af, at de to tilgange langt hen ad vejen giver svar på forskellige typer af spørgsmål.

Der kan argumenteres for, at det ville være nærliggende at anskue beskæftigelsesproblemer for mennesker med handicap i et bottom-up perspektiv. En lokal håndtering af problemet vil formentlig let kunne involvere en række forskellige aktører fra forskellige sektorer og kræve, at der tages midler i anvendelse fra lovgivning på forskellig områder (beskæftigelse-, social-, undervisnings- og sundhedsområdet). Det kunne derfor være relevant at undersøge, hvilke løsninger der "ude i marken" giver gode resultater i forhold til at få ledige med handicap i arbejde for derudfra at kunne sige noget om, hvordan de politiske rammer eventuelt kunne indrettes, så de understøtter disse løsninger. Der ville dog være flere problemer forbundet med at vælge en sådan tilgang. For det første ville det med den eksisterende viden være vanskeligt at identificere den kreds af aktører, som skulle være startpunktet for analysen. For det andet ville det være svært at generalisere resultater fra sådanne lokalt baserede casestudier. Men det helt afgørende for valget af implementerings-perspektiv er dog, at problemstillingen i denne afhandling søges behandlet som et spørgsmål af samfundsmæssig betydning, hvor det formodes, at en løsning kræver en sammenhængende indsats, som omfatter både den centrale policy-formulering, lokale myndigheders implementering og hensigtsmæssig målgruppeadfærd. Det leder frem til, at det vil være naturligt anlægge et top-down perspektiv, som udgangspunkt for implementeringsanalysen. Det betyder imidlertid ikke, at alle de betingelser, der blev opstillet i den klassiske top-down litteratur, skal være opfyldt. Måske har denne problemstilling netop en karakter, som kalder på innovative løsninger med stor involvering af aktører på det lokale plan, men rammerne herfor bør være velbeskrevne, hvis der skal sikres den nødvendige lokale opmærksomhed i konkurrence med andre områder. Før disse rammer er nærmere undersøgt, giver det ikke den store mening at rette fokus mod markarbejderne og deres netværk med andre lokale aktører.

Søren Winter har udviklet en integreret implementeringsmodel (Winter 1990; 2003A; Winter & Nielsen 2008), som giver et overblik over de variable, der kan være på spil. Implementerings-processen foregår ifølge denne model inden for rammerne af et givent policy-design og består af organisatorisk og inter-organisatorisk implementeringsadfærd, ledelse, markarbejdernes evne og vilje/interesse samt målgruppeadfærd. Disse delprocesser leder tilsammen frem til implementerings-resultater i form af præstationer (output) og effekter på målgruppen (outcome). Fra implementerings -resultaterne kan feedbackmekanismer føre tilbage til både politikformuleringsfasen og implementeringsprocessen. Alle elementer i modellen påvirkes endelig af de socioøkonomiske omgivelser.

Det optimale ville naturligvis være, hvis analysen kunne bygge på information om outcome målt ved indikatorer som beskæftigelsesfrekvens blandt mennesker med handicap, fordeling på ansættelsesformer, andelen af ansatte med handicap i virksomhederne eller lignende og herudfra søge at finde mulige forklaringer på variation mellem kommunerne. Men sådanne data findes kun i meget begrænset omfang og slet ikke på kommuneniveau. I stedet må det her forsøges at måle resultaterne på grundlag af information om forvaltningspræstationerne i forhold til målgruppen. Heller ikke på dette punkt findes der dog tilgængelige data, og måling af jobcentrenes indsats må derfor bygge på informationer, som indsamles til lejligheden.

Analysen har derfor jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap som afhængig variabel ud fra en forestilling om, at denne indsats vil have en positiv effekt på andelen af ledige med handicap, der ansættes på ordinære vilkår. Analysen bygger herudover på følgende ræsonnement om de uafhængige variable: Omfanget af indsatsen i forhold til ledige med handicap påvirkes dels af lovgivningen og de lokalpolitiske beslutninger og dels af de ledelsesmæssige rammer. Ledelsen påvirkes af den samlede lovgivning på beskæftigelsesområdet og af de kommunalpolitiske rammer og endelig påvirkes både ledelse og kommunalpolitikere også af kommunens strukturelle forhold som størrelse, arbejdsmarkedsstruktur, ledighedsniveau m.v. I de næste afsnit vil de teoretiske forventninger til disse områder blive beskrevet nærmere. Først behandles de lovgivningsmæssige rammer, fordi de må forventes at have generel betydning for kommunernes beskæftigelsesindsats og for niveauet af indsatsen i forhold til ledige med handicap. Derefter følger nogle foreløbige bemærkninger om indsatsen i forhold til ledige med handicap som afhængig variabel, og endelig gennemgås de faktorer, som forventes at påvirke denne indsats på det lokale niveau.

10.2. Teoretiske forventninger om undersøgelsens variable

10.2.1. Policydesign

De centralt fastsatte politiske rammer har afgørende indflydelse på kommunernes udmøntning af ansvaret for beskæftigelsesindsatsen. På handicapområdet er der imidlertid ikke et særskilt politisk program, som skal implementeres. Analysen af det aktuelle policy-design skal derfor belyse, hvilke specifikke mål og midler lovgivningen anviser vedrørende handicap og beskæftigelse og ikke mindst, hvilke generelle rammer lovgivningen sætter for kommunernes handlemuligheder på dette område. I forbindelse med en sådan karakteristik af den aktuelle beskæftigelseslovgivning kan de første tre af de seks betingelser for effektiv implementering fra top-down litteraturen være til inspiration: I hvilken grad er der formuleret klare og entydige mål? Kan der identificeres en sammenhængende kausalteori bag lovgivningen? Og i hvilket omfang er implementerings-processens struktur reguleret i lovgivningen? Men som nævnt ovenfor kan den klassiske top-down

litteratur kun være til inspiration i denne sammenhæng og kan ikke være udgangspunkt for fastlæggelse af en præcis evalueringsstandard, som jobcentrenes indsats skal måles i forhold til.

Peter May påpeger, at en politik angiver den ønskede retning og typisk indeholder et sæt af intentioner eller mål, et miks af instrumenter/midler og anviser hvilke aktører, der skal føre politikken ud i livet og med hvilke ressourcer. Formålet signaleres desuden gennem politikkens betegnelse, det sprog der anvendes i kommunikationen af de politiske mål og det præcise miks af midler (May, 2003). Spørgsmålet om klare og entydige mål bør derfor ses i en større sammenhæng, og det kan i praksis være vanskeligt at sondre mellem overordnede signaler om retningen, politiske mål og de midler, der er til rådighed for at nå dem. En lov kan eksempelvis godt angive en klar retning men overlade den præcise målformulering til et efterfølgende led i den parlamentariske styringskæde. En lov kan også indeholde præcist formulerede mål på nogle områder men ikke på andre. Endvidere kan en lov tilsyneladende give frit valg mellem en række instrumenter til opfyldelse af et mål, men alligevel påvirke instrumentvalget gennem mere indirekte incitamenter (se også May 1991; 1993; 1998). Endelig kan lovregler om en bestemt organisering være et af midlerne til at nå et politisk mål (Larsen 2009). Samlet set må en vurdering af, om der er tale om klare og entydige mål, nødvendigvis ses i sammenhæng med lovgivningens angivelse af den overordnede retning og af de instrumenter, der stilles til rådighed. Der er desuden en tæt kobling til de centralt fastsatte retningslinjer for strukturering af implementerings-processen.

På grundlag af den historiske gennemgang i del 3 må det forventes, at der ikke er fastsat særlig præcise mål om tilbud til ledige med handicap i den lokale beskæftigelsesindsats. Men for at afklare dette spørgsmål endeligt, er der behov for en mere detaljeret gennemgang af den aktuelle lovgivning, jf. kapitel 11.

10.2.2. Indsats i forhold til ledige med handicap

Den afhængige variabel i undersøgelsen er som nævnt jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap. Valget heraf hviler på en formodning om, at en indsats i jobcentret, som er målrettet ledige med handicap, vil have en positiv effekt på gruppens muligheder for at komme i ordinær beskæftigelse. En sådan sammenhæng er dog ikke undersøgt, og der findes ikke tilgængelige data om beskæftigelse og ledighed for mennesker med handicap på kommuneniveau, som gør det muligt at teste denne formodning. Eftersom der heller ikke opsamles data om jobcentrenes forvaltnings-præstationer i forhold til ledige med handicap, må undersøgelsen nødvendigvis bygges på indsamling af informationer fra jobcentrene. Metode og datagrundlag i denne sammenhæng beskrives nærmere i kapitel 12.

Det kan naturligvis diskuteres, om tilbud særligt målrettet mod ledige med handicap er et godt mål for jobcentrets indsats på området. Ud fra en filosofi om mainstreaming kan man argumentere for, at behovene hos ledige med handicap bør kunne tilgodeses i den generelle indsats, og at det derfor ikke bør være et mål i sig selv at have tilbud, som specielt retter sig mod den målgruppe. Ud fra et minoritetssynspunkt kan man derimod argumentere for, at det netop er nødvendigt at have særlig opmærksomhed og målrettede tilbud til en sådan gruppe. Under alle omstændigheder må man sige, at manglen på systematiske data om ledige med handicap bevirker, at der ikke eksisterer viden om, hvorvidt den generelle indsats faktisk virker for denne gruppe. Derfor vil det også være rimeligt at betragte et jobcenters tiltag målrettet ledige med handicap som udtryk for en prioritering af handicapområdet.

Den formodede sammenhæng mellem indsats og effekt betyder, at det umiddelbart må bedømmes som positivt, hvis et jobcenter har en udbygget indsats i forhold til ledige med handicap. Fortolkningen heraf kan dog være usikker, set i lyset af diskussionen om handicap som målgruppe i de foregående kapitler, som også må forventes at have betydning for jobcentrenes praksis. Hvis et jobcenter har lille fokus på indsats specielt i forhold til ledige med handicap, kan det enten have baggrund i en opfattelse af, at handicapgruppen er svag og derfor ikke figurerer blandt de arbejdsmarkedsparate ledige. Men det kan også have baggrund i en holdning om, at ledige med handicap, som står til rådighed for arbejdsmarkedet, pr. definition har så mange ressourcer, at de ikke behøver en særlig indsats. Det vil derfor være vigtigt at inddragejobcentrenes opfattelser af handicap som målgruppe i beskæftigelsesindsatsen i analysen.

Eftersom der kun er få specifikke lovgivningskrav til jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap, jf. kapitel 11, er forventningen, at der kun vil være tale om en udbygget og sammenhængende indsats i få jobcentre. Der er dog tale om betydelige måleproblemer ved vurderingen af indsatsens omfang, og resultatet vil desuden kunne fortolkes på mange måder. Undersøgelsen vil derfor ikke kunne give et udtømmende svar på, hvilken indsats jobcentrene yder i forhold til ledige med handicap. Men eftersom vi stort set ingenting ved om emnet på forhånd, kan resultaterne alligevel være nyttige i relation til afhandlingens problemstilling.

10.2.3. Kommunalpolitiske rammer

I den klassiske top-down tilgang til implementering er udgangspunktet, at målene fastlægges centralt, og at implementering herefter er et administrativt anliggende. Når lovgivningen som i dette tilfælde placerer ansvaret i kommunerne, er der imidlertid også involveret et demokratisk valgt organ på det lokale niveau og omsætning af lovgivningen til praksis omfatter altså også policy-processer på denne arena. Implementeringen kan således under ingen omstændigheder blot siges at handle om administration (Jf. også Larsen, 2009). Men lovgivningen kan overlade råderum til kommunalpolitiske beslutninger i varierende grad, selvom ansvaret formelt set placeres i kommunerne.

Gennem det 20. århundrede skete der dramatiske ændringer i kommunernes samfundsmæssige rolle. Kommunerne fik en aktiv rolle i velfærdsstatens omfordelingspolitik og finanspolitiske stabiliseringsopgaver (Christoffersen 2011). Fra en situation med udbredt kommunalt selvstyre blev der i stigende grad tale om en principal-agent-relation med kommunerne som agent for staten. Dette må i høj grad siges at være tilfældet i beskæftigelsespolitikken. Ved etableringen af jobcentrene som led i kommunalreformen blev relationen beskrevet sådan:

> *"Beskæftigelsespolitikken spiller en afgørende rolle for den samfundsøkonomiske udvikling og sikring af fremtidens velfærd. Det er derfor vigtigt, at beskæftigelsespolitikken fastsættes og styres på nationalt plan af regering og Folketinget. I det nye beskæftigelsessystem kan der fortsat føres en national beskæftigelsespolitik. I den forbindelse vil ministeren hvert år udmelde et begrænset antal mål på indsatsområder, hvor der i det kommende år er behov for at løfte resultaterne af indsatsen. Målene er retningsgivende for jobcentrenes planlægning af indsatsen. For det enkelte jobcenter vil der være mulighed for at udmønte og tilrettelægge indsatsen i forhold til lokale behov."* (Bemærkningerne til L 22, 2004).

I forbindelse med kommunernes overtagelse af det samlede ansvar blev det i lovforslaget fremhævet, at målet var

> *"... et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem med en stærk statslig styring, der sikrer en sammenhængende national beskæftigelsesindsats."* (Bemærkningerne til L 185, 2008). Samme sted angives følgende begrundelse for at overlade det samlede ansvar til kommunerne: *"Med kommunalbestyrelsens overtagelse af den samlede beskæftigelsesindsats vil samspillet mellem beskæftigelsesindsatsen og lokale forhold, herunder kendskabet til virksomhedsstrukturen og borgerne i den enkelte kommune blive mere fremtrædende. Det vil også indebære et øget kommunalpolitisk fokus på alle målgrupper for beskæftigelses -indsatsen".*

Det må på dette grundlag forventes, at der i lovgivningen stilles ret detaljerede krav til kommunerne om, hvilken beskæftigelsesindsats de skal levere og hvordan, men at der samtidig også er plads til kommunalpolitiske prioriteringer på området. Balancen mellem statslig styring og kommunal autonomi kan belyses dels ved en gennemgang af lovgivningen og ministermålene og dels ved at indhente informationer om, hvordan kommunerne oplever situationen.

10.2.4. Ledelse og organisation

Mange implementeringsstudier har påvist, at sagsbehandlerne (markarbejderne) er væsentlige politiske aktører (Lipsky 1980; Winter 1985; 2004). Sagsbehandlernes holdninger til lovgivningen og dens instrumenter, til målgruppen og til egen arbejdsbyrde påvirker i høj grad deres adfærd i form af myndighedshandlinger, stil og anvendelse af afværgemekanismer. Meget tyder dog på, at sagsbehandlerne langt hen ad vejen er loyale overfor den lovgivning, som de er ansat til at

administrere (Winter & Nielsen 2008). Det ligger udenfor rammerne af denne analyse at undersøge markarbejderadfærden i relation til handicap og beskæftigelse, men det antages som tidligere nævnt, at markarbejderadfærden også påvirkes af den lokale politiske og administrative ledelse. Dette har der været rejst tvivl om, men bl.a. undersøgelser af implementeringen af "Flere i Arbejde" tyder på, at ledelsen i det mindste har nogen påvirkning af markarbejdernes implementeringsadfærd (May & Winter 2007).

Søren Winter har fundet støtte for en tese om politiske lederes differentierede indflydelse på forvaltningens beslutninger (Heinesen et al., 2004). Ifølge denne har politikerne en betydelig kontrol over forvaltningens relativt synlige aktiviteter, mens deres indflydelse er beskeden vedrørende de forvaltnings-aktiviteter, der foregår i det skjulte. Et andet interessant forhold gør sig gældende angående de lokale politikeres muligheder for at påvirke sagsbehandlernes adfærd. Flere studier har nemlig vist, at denne påvirkning er størst, hvis de lokale politiske mål er i modstrid med lovgivningen (Winter & Nielsen 2008; Winter 2004). I litteraturen sondres der ofte ikke skarpt mellem politisk og administrativ ledelse. I kommunerne er det kommunalbestyrelsen, der har det fulde formelle ansvar, men der sker naturligvis i udstrakt grad delegation til forvaltningen. I beskæftigelsespolitikken er der krav om, at der fastlægges lokalpolitiske mål, hvilket gør det særligt relevant her at undersøge aspekter i forbindelse med både den politiske og den administrative ledelse.

De administrative ledere kan anvende kapacitetsopbyggende og målrettede ledelsesredskaber (Winter & Nielsen, 2008). Kapacitetsopbyggende redskaber omfatter bemanding (bevilling af markarbejderressourcer) og generel informationsformidling. Målrettede ledelsesredskaber omfatter bl.a. rekruttering, fastsættelse af ledelsesmæssige mål, belønningssystemer og kontrol. Endelig kan ledelsen også påvirke markarbejderadfærden mere indirekte gennem holdningspåvirkning, efteruddannelse og organisationsudformning. Winter & Nielsen konkluderer, at effekten af forskellige ledelsesredskaber ofte er påvirket af andre forhold, bl.a. synligheden af markarbejdernes arbejde, karakteristika hos markarbejderne samt som nævnt ovenfor graden af overensstemmelse mellem de lokale målsætninger og lovgivningen. I denne sammenhæng er det valgt at fokusere på ledelsesmål og ledelsesmæssig prioritering, da det kan give et signal om handicapområdets position i den kommunale beskæftigelsesindsats.

Et sidste forhold der skal omtales her, er det inter-organisatoriske samspil. Implementerings-udfordringen er vidt forskellig alt afhængig af, om opgaven kan håndteres inden for rammerne af en enkelt organisation, eller om det forudsætter koordinering mellem flere organisationer (O'Tool 2003). Varetagelsen af beskæftigelsesindsatsen er generelt et komplekst felt, som forudsætter samarbejde mellem mange aktører, og som nævnt ovenfor må det formodes, at indsatsen specielt i forhold til personer med handicap vil kræve inddragelse af andre dele af den offentlige forvaltning end beskæftigelsesområdet. Det er derfor nødvendigt også at være opmærksom på dette aspekt i analysen.

10.2.5. Socioøkonomiske forhold

Når de socioøkonomiske omgivelser inddrages her, skyldes det ikke primært en frygt for, at de kan risikere at underminere de centralt fastsatte mål sådan som det udtrykkes i den sjette betingelse hos Mazmanian og Sabatier. Det sker derimod ud fra en forestilling om, at disse forhold kan påvirke den måde kommunerne udfylder det lokale råderum på. Flere studier viser, at de strukturelle forhold i kommunerne kan have stor betydning for tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen og for resultaterne (Heinesen et al. 2004; Bach & Pedersen 2004; Clausen m.fl. 2006). Det er nærliggende at tro, at forhold som kommunestørrelse, ledighedsniveau, virksomhedernes personaleomsætning og kvalifikations-sammensætning også vil have effekt på den kommunale indsats vedrørende handicap og beskæftigelse. Kommunestørrelsen kan forventes at spille en rolle ud fra en betragtning om, at store kommuner har bedre forudsætninger for at tilgodese små målgrupper og specialisere indsatsen. Ledighedsniveauet og strukturelle forhold på arbejdsmarkedet vil have betydning for, hvilken udfordring kommunen generelt har på beskæftigelsesområdet og dermed sandsynligvis også for, hvor stor opmærksomhed en særlig problemstilling som handicap kan forventes at få.

10.3. Konklusion

Formålet med implementeringsanalysen er at undersøge, hvordan handicapområdet indgår i den kommunale beskæftigelsesindsats. Dette kapitel beskriver det teoretiske grundlag for og hovedelementerne i en undersøgelse i jobcentrene om dette emne, som er gennemført i forbindelse med udarbejdelse af afhandlingen. Undersøgelsen gennemføres ud fra et top-down perspektiv, fordi den kommunale indsats i denne sammenhæng skal ses som bidrag til løsningen af en landspolitisk problemstilling.

Der findes ikke data om effekten af beskæftigelsesindsatsen i forhold til handicap. Det væsentligste formål med undersøgelsen er derfor at belyse kommunernes tilbud til ledige med handicap ud fra en forestilling om, at sådanne tilbud vil have en positiv effekt på gruppens tilknytning til arbejdsmarkedet. Dernæst er formålet også at undersøge, om de kommunalpolitiske rammer, ledelsesmæssig prioritering og socioøkonomiske forhold kan bidrage til forklaring af variationen i kommunernes tilbud til ledige med handicap. Men først må kommunernes indsats betragtes inden for rammerne, som sættes af den aktuelle lovgivning på beskæftigelsesområdet, hvilket er emnet for det næste kapitel.

Kapitel 11. Lovgivning og statslig styring

Afhandlingens del 3 beskriver de store linjer i den lovgivningsmæssige udvikling omkring handicap og beskæftigelse. Formålet med dette kapitel er at give en mere detaljeret beskrivelse af den aktuelle lovgivning og dermed for de formelle rammer for det kommunale råderum, når det gælder indsatsen i forhold til ledige med handicap.

Beskrivelsen tager udgangspunkt i den lovgivning, der var gældende i juni 2012, da undersøgelsen i jobcentrene blev gennemført. Gennemgangen omfatter tre dele: Målgrupper og indhold, struktur og planlægning samt økonomisk styring. Kapitlet afsluttes med en konklusion i afsnit 11.4.

11.1. Målgrupper og indhold

Den helt centrale lov i beskæftigelsespolitikken er lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven). Denne lov suppleres af lov om aktiv socialpolitik, lov om arbejdsløshedsforsikring, lov om sygedagpenge, lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats samt specielt på handicapområdet af lov om kompensation til handicappede i erhverv.

Det brede formål med loven om en aktiv beskæftigelsesindsats er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked (lovens § 1). Dette kan gøres ved at:

1. Bistå arbejdssøgende med at få arbejde.
2. Give service til private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse.
3. Bistå kontant- og starthjælpsmodtagere og ledige dagpengemodtagere til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse således, at de kan forsørge sig selv og deres familie.
4. Støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen, har særlige behov for hjælp til at få arbejde.

Ifølge lovens § 2 er der 10 forskellige målgrupper for den aktive beskæftigelsesindsats. Målgrupperne er styrende for lovens tilbud og forpligtelser og dermed også for jobcentrets opgaver. Desuden har målgruppeafgrænsningerne også interesse i forhold til handicapområdets placering i loven. Det er derfor nødvendigt her at medtage en oversigt over målgrupperne, som omfatter:

1. Personer der modtager arbejdsløshedsdagpenge.
2. Personer der modtager kontanthjælp alene på grund af ledighed.

3. Personer der modtager kontanthjælp ikke alene på grund af ledighed.
4. Personer med begrænsninger i arbejdsevnen, der er omfattet af revalideringsreglerne i lov om aktiv socialpolitik.
5. Personer der modtager sygedagpenge.
6. Førtidspensionister der ikke er i stand til at opnå eller fastholde beskæftigelse på nedsat tid på ordinære vilkår.
7. Personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen, som ikke modtager førtidspension, og som ikke er i stand til at opnå eller fastholde beskæftigelse på ordinære vilkår.
8. Personer med handicap, som har gennemført en kompetencegivende uddannelse, og som mangler erhvervserfaring inden for det pågældende fagområde, jf. lov om kompensation til handicappede i erhverv.
9. Personer under 18 år, som har behov for en uddannelses- og beskæftigelsesfremmende indsats.
10. Personer, som ikke er i beskæftigelse, og som ikke modtager offentlig forsørgelse.

Som det fremgår, er udgangspunktet, at målgrupperne er gensidigt udelukkende. En person kan altså som udgangspunkt kun tilhøre én af målgrupperne på samme tid. Ordet handicap optræder kun i målgruppe 8, og denne målgruppe er en undtagelse fra hovedreglen. De personer, som er omfattet af målgruppe 8 vil nemlig typisk modtage arbejdsløshedsdagpenge og således også tilhøre målgruppe 1, selv om det ikke er en betingelse.

Jobcenteret har til opgave at bistå alle arbejdssøgende med at finde arbejde samt bistå arbejdsgivere med at finde arbejdskraft (LAB-lovens § 5). Der kan være tale om henvisning af arbejdssøgende til et konkret job, information om arbejdskraftudbud og beskæftigelsesmuligheder samt rådgivning vedrørende anvendelse af Jobnet.

Jobcentret yder information og vejledning til både uddannelses- og arbejdssøgende og til arbejdsgivere (lovens § 9 og 10). Uddannelses- og arbejdssøgende kan få information og vejledning om mulighederne for uddannelse og beskæftigelse og om indlæggelse af CV i Jobnet. De kan desuden få information om andre aktiviteter efter loven. Det fremgår ikke specifikt, at jobcentret også er forpligtet til at informere om mulighederne i tilgrænsende lovgivning, herunder lov om kompensation til handicappede i erhverv. Arbejdsgivere kan få information og vejledning om arbejdskraft og uddannelsesforhold og om indlæggelse af job i Jobnet. Jobcentret kan desuden yde vederlagsfri virksomhedsservice, der har til formål at fremme en aktiv indsats over for ledige og personer, som har problemer med at fastholde beskæftigelse på arbejdsmarkedet.

LAB-loven rummer detaljerede regler om arbejdssøgendes vej gennem et ledighedsforløb: Tilmelding, oplysning om job og CV – herunder afholdelse af CV-samtale, individuelt kontaktforløb – herunder afholdelse af periodiske jobsamtaler, fastlæggelse af en jobplan, 6 ugers selvvalgt uddannelse samt tilbud i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og

ansættelse med løntilskud. Som nævnt er rettigheder og pligter efter loven i høj grad styret af, hvilken af de ti målgrupper den ledige tilhører.

Alle kan tilmelde sig som arbejdssøgende i jobcentret, men ledige i målgruppe 1 og 2 har pligt til at gøre det med det samme. Den ledige kategoriseres i en af tre matchgrupper: Jobklar, indsatsklar eller midlertidigt passiv. Modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp alene på grund af ledighed anses som udgangspunkt for jobklare, mens modtagere af kontanthjælp ikke alene på grund af ledighed kan være enten indsatsklare eller midlertidigt passive. For kontanthjælps-modtagere sker matchkategoriseringen allerede ved ansøgningen om kontanthjælp. For ledige i målgruppe 1 og 2 skal oplysninger om job og CV indlægges i Jobnet, og senest 3 uger efter tilmeldingen skal der afholdes en CV-samtale – enten i A-kassen eller jobcentret.

For de første fire målgrupper skal jobcentret tilrettelægge et individuelt kontaktforløb, hvor der afholdes samtaler mindst hver 3. måned. Under samtalerne skal der følges op på jobsøgningen og træffes aftaler om jobsøgning i den kommende periode. Desuden skal det kontrolleres, om CV-oplysningerne i Jobnet er korrekte og mulighederne for tilbud skal drøftes. Endelig skal det også i forbindelse med samtalerne kontrolleres, om matchkategoriseringen af den ledige er korrekt. Den første individuelle jobsamtale afholdes efter 3 måneders ledighed – dog efter 1 måneds ledighed for unge under 30 år. For ledige uden en ungdomsuddannelse, skal jobcentret i forbindelse med den første samtale gennemføre en læse- og skrivetest, hvis der er behov for det. Unge under 25 år uden en kompetencegivende uddannelse har som udgangspunkt pligt til at tage en uddannelse, og jobcentret skal som led i det individuelle kontaktforløb sørge for, at det sker.

Ledige i de første fire målgrupper kan få udarbejdet en jobplan for, hvordan mulighederne for at få varig beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked kan forbedres. Modtagere af arbejdsløsheds-dagpenge har ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse. Øvrige tilbud til de første fire målgrupper forudsætter, at den ledige og jobcentret har indgået aftale om en jobplan.

Tilbud om vejledning og opkvalificering samt om virksomhedspraktik kan under nærmere omstændigheder gives til ledige i målgruppe 1-5 og 7. Ansættelse med løntilskud kan komme på tale for ledige i målgruppe 1-6 og 8. For modtagere af arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp kan det først ske efter 6 måneders ledighed. Dette krav gælder ikke for ledige med handicap i målgruppe 8. Ansættelse med løntilskud kan almindeligvis højst ske i et år, men denne begrænsning gælder ikke for revalidender og førtidspensionister. For personer i målgruppe 7 (med varige begrænsninger i arbejdsevnen som ikke modtager førtidspension) kan der blive tale om etablering af fleksjob efter lovens regler herom. I forbindelse med visitation til fleksjob udarbejder jobcentret en ressourceprofil efter arbejdsevnemetoden.

Ledige, der modtager arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp, har ret og pligt til et tilbud efter 13 ugers ledighed, hvis de er under 30 år, og efter 9 måneders ledighed, hvis de er fyldt 30 år. Herefter er der som udgangspunkt ret og pligt til efterfølgende tilbud efter 6 måneders offentlig

forsørgelse. Loven rummer herefter bestemmelser om tillægsydelser i forbindelse med tilbud til ledige. Det drejer sig bl.a. om tilskud til udgifter til mentor, undervisningsmaterialer og hjælpemidler. Endelig indeholder LAB-loven bestemmelser om tilbud til beskæftigede – en målgruppe, som ikke optræder på oversigten over målgrupper. I denne sammenhæng er det værd at bemærke, at jobcentret bl.a. kan yde tilskud til opkvalificering ved ansættelse samt tilskud til arbejdsredskaber eller mindre arbejdsplads-indretninger.

Loven om kompensation til handicappede i erhverv har til formål at styrke og stimulere handicappede personers muligheder for beskæftigelse med det formål at give disse de samme muligheder for erhvervsudøvelse som personer uden handicap (§ 1). Loven omfatter personer, der på grund af handicap kan have vanskeligt ved at få og bevare beskæftigelse uden kompensation (§ 2).

Kompensationsloven omfatter tre ordninger, som alle administreres af jobcentrene. Det drejer sig for det første om regler vedrørende fortrinsadgang for personer med handicap til ledige stillinger i det offentlige (lovens kapitel 2). Dernæst drejer det sig om muligheden for tilskud til personlig assistance i forbindelse med jobudførelsen eller deltagelse i efteruddannelse (lovens kapitel 3 og 4). Endeligt vedrører det muligheden for ansættelse med løntilskud for nyuddannede med et handicap (lovens kapitel 5). Den sidste ordning omtales udelukkende i form af en henvisning til de relevante bestemmelser i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Loven indeholder ikke bestemmelser, som beskriver sammenhængen med andre love på beskæftigelsesområde.

Til sidst er det relevant også at komme med en bemærkning om, hvad der ikke er jobcentrenes opgave. Med oprettelsen af jobcentrene blev det nemlig besluttet, at sagsbehandling vedrørende forsørgelses-ydelser til borgerne ikke skulle være en del heraf. Beslutninger herom træffes i andre dele af den kommunale forvaltning eller i A-kasserne.

11.2. Struktur og planlægning

Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats indeholder regler om ansvarsfordeling og styring på tværs af de love, som omhandler offentlige myndigheders opgaver i beskæftigelsesindsatsen. Indledningsvis slås det fast, at ansvaret for beskæftigelsesindsatsen påhviler kommunalbestyrelsen, men at sikring af resultater og effekter sker i samspil med beskæftigelsesrådet, de regionale beskæftigelsesråd og de lokale beskæftigelsesråd (§ 2). Kommunalbestyrelsen varetager beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene (§ 3). Staten overvåger og analyserer i beskæftigelsesregionerne udviklingen på arbejdsmarkedet samt overvåger og følger op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene med henblik på at sikre resultater og effekter af indsatsen (§ 6).

Kommunalbestyrelsen skal drage omsorg for, at en særskilt del af kommunens forvaltning alene udfører den kommunale beskæftigelsesindsats. Økonomiudvalget eller et særskilt stående udvalg varetager den umiddelbare forvaltning af området (§ 14). Kommunalbestyrelsen skal oprette jobcentret som et bestemt tjenestested. I beskæftigelsesindsatsen skal der overfor borgerne være fokus på beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed (§ 15).

Beskæftigelsesindsatsen tilrettelægges i en plancyklus, der starter med, at beskæftigelsesministeren i begyndelsen af året fastsætter beskæftigelsespolitiske mål og indgår kontrakter med de regionale beskæftigelsesråd. Kommunen udarbejder i løbet af foråret en resultatrevision om udviklingen i beskæftigelsesindsatsen det foregående år. Dette sker inden for centralt fastsatte rammer i dialog med beskæftigelsesregionen og det lokale beskæftigelsesråd og på grundlag af data fra Arbejdsmarkedsstyrelsens landsdækkende målesystem Jobindsats.dk. Kommunalbestyrelsen skal vedtage resultat-revisionen senest 1. juni. Kommunen påbegynder ligeledes i løbet af foråret udarbejdelsen af en beskæftigelsesplan for det kommende år i dialog med beskæftigelsesregionen og det lokale beskæftigelses-råd. Planen udarbejdes også efter en statslig fastsat skabelon og inden for centralt fastsatte tidsfrister. Kommunalbestyrelsen skal vedtage beskæftigelsesplanen senest i forbindelse med vedtagelsen af budgettet for det kommende år.

For 2012 er ministermålene på beskæftigelsesområdet:

1) Jobcentrene skal sikre, at antallet af ledige med mere end tre måneders sammenhængende offentlig forsørgelse begrænses mest muligt.
2) Jobcentrene skal sikre, at tilgangen af personer på permanente forsørgelsesordninger (ledighedsydelse, fleksjob og førtidspension) begrænses mest muligt.
3) Jobcentrene skal sikre, at antallet af unge under 30 år på offentlig forsørgelse begrænses mest muligt.
4) Jobcentrene skal sikre, at antallet af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere på offentlig forsørgelse begrænses mest muligt.

I forbindelse med den statslige overvågning af beskæftigelsesindsatsen og kommunernes resultatrevision er der fastsat detaljerede regler om kommunernes pligt til at indberette data til jobindsats.dk. Der skal således ske indberetning på personniveau om alle ændringer i kontaktgruppe- og matchgruppeplacering samt om job- og CV-samtaler (Bekendtgørelse om indberetning og registrering af data på beskæftigelsesområdet). Fordelingen på kontaktgrupper tager afsæt i LAB-lovens målgrupper, men der er et par vigtige fravigelser herfra. For det første er der indført en særskilt kontaktgruppe bestående af udlændinge, der er omfattet af integrationslovens bestemmelser om integrationsprogram, og en kontaktgruppe der omfatter dimittender. For det andet omfatter listen over kontaktgrupper hverken førtidspensionister (målgruppe 6) eller nyuddannede med handicap (målgruppe 8). Der sikres således ikke central opsamling af data om indsatsen over

for disse to målgrupper. Der er heller ikke etableret en kontaktgruppe, der omfatter personer med handicap generelt.

Bekendtgørelsen giver også kommunen pligt til at indberette oplysninger om beskæftigelses-foranstaltninger. Reglerne herom er opdelt på to kapitler – et om foranstaltninger for modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og beskæftigede m.v. og et om ikke-forsikrede m.v. Indberetningerne omfatter bl.a. de aktive foranstaltninger efter LAB-loven. I kapitlet om ikke forsikrede m.v. fremgår det nu også som noget nyt, at der også skal ske indberetning vedrørende personlig assistance både til ledige og til beskæftigede. Hovedreglen vedrørende indberetning af foranstaltninger er, at data på individniveau videregives til Danmarks Statistik, men netop personlig assistance i henhold til kompensationsloven er undtaget herfra. Endelig fremgår det af et særskilt kapitel, at kommunen også skal foretage indberetning vedrørende bevilling af hjælpemidler og arbejdspladsindretning. Den nye bekendtgørelse trådte i kraft i januar 2012, og den får på nogle punkter først virkning, når den tekniske løsning er på plads.

11.3. Økonomisk styring

Kommunernes adfærd på beskæftigelsesområdet søges også påvirket gennem økonomiske incitamenter. Det kommer bl.a. til udtryk i de forskellige refusionssatser, der lægges til grund ved beregning af de statslige tilskud både i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og i de love, der regulerer de offentlige forsørgelsesydelser.

Kommunen afholder hele udgiften til vejledning, sagsbehandling og det individuelle kontaktforløb. Hovedreglen i LAB-loven er herudover, at de kommunale udgifter refunderes med 50 % af staten. Det gælder også udgifter til hjælpemidler og til personlig assistance til handicappede i erhverv. Eksempler på undtagelser fra hovedreglen er, at staten refunderer 65 % af kommunens udgifter til fleksjob og løntilskud i forbindelse med revalidering. Dog bortfalder statsrefusionen til fleksjob i 36 måneder i en konkret sag, hvis kommunen ikke har truffet beslutningen om fleksjob på det korrekte grundlag eller undladt at foretage opfølgning.

Ifølge lov om aktiv socialpolitik er udgangspunktet, at kommunale udgifter til kontanthjælp refunderes med 35 %. Udgiften refunderes imidlertid med 65 %, hvis personen er under revalidering eller deltager i et tilbud efter LAB-loven. Hvis en person er visiteret til fleksjob, men ikke er kommet i fleksjob inden for 18 måneder, bortfalder refusionen.

I forbindelse med arbejdsløshedsdagpenge er det så at sige den omvendte situation der gør sig gældende. Her er det nemlig kommunen, der skal bidrage til den statslige finansiering. Kommunen skal bidrage med enten 50 eller 70 % af udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge, afhængig af hvilke tilbud m.v. den pågældende ledige deltager i. Der sondres her mellem aktive timer med lav

medfinansiering og aktive timer med høj medfinansiering. Det indebærer f.eks., at kommunen skal bidrage med 50 % af udgifterne, hvis den ledige deltager i ordinær uddannelse eller virksomhedspraktik, men med 70 % af udgifterne, hvis der er tale om korte vejlednings- og afklaringsforløb. Hvis kommunen ikke opfylder sine forpligtelser til at yde tilbud efter lovgivningen, skal kommunen finansiere hele udgiften til arbejdsløshedsdagpenge for den pågældende person.

I forbindelse med indførelsen af det enstrengede beskæftigelsessystem i 2009 overtog kommunerne ansvaret for hele beskæftigelsesindsatsen, herunder også for administrationen af reglerne om kompensation til mennesker med handicap. Ved fastlæggelsen af de økonomiske vilkår for kommunernes overtagelse af opgaverne blev kompensationsordningerne behandlet sammen med aktiveringsreglerne for ledige, selv om en væsentlig del af kompensationsordningerne vedrører mennesker i job (jf. lovforslag nr. L184 og L185 i folketingssamlingen 2008-09).

Der var et politisk ønske om at sikre, at kommunerne samlet set ikke blev økonomisk belastet ved kommunaliseringen af de statslige opgaver. Der blev derfor indført en ordning, så kommunerne under ét kompenseres for merudgiften gennem en særlig tilskudsordning på beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsestilskuddet til den enkelte kommune blev for 2010 fastsat ud fra kommunens situation i 2008 og 2009, og en beregning af, hvordan kommunens nettoudgifter ville have været på daværende tidspunkt, hvis de nye regler havde været gældende. Fremadrettet sker der en midtvejs- og efterregulering af beskæftigelsestilskuddet, så kommunerne under ét fortsat er fuldt kompenseret. Reguleringen af tilskuddet til den enkelte kommune sker dog på baggrund af den gennemsnitlige udvikling i ledigheden i den landsdel, hvor kommunen er beliggende. Tilskuddet reguleres altså ikke på baggrund af den enkelte kommunes faktiske udgiftsudvikling, og der er desuden tale om et samlet tilskud, som ikke nødvendigvis afspejler udviklingen på de enkelte udgiftstyper. Et merforbrug til hjælpemidler eller personlig assistance udløser således ikke pr. automatik et forhøjet tilskud fra staten ud over refusionen på 50 %.

I overensstemmelse med lovgivningens logik er udgifter til hjælpemidler og personlig assistance placeret under samme hovedkonto i det kommunale budgetsystem som aktiveringsindsatsen. Det drejer sig mere præcist om konto 5.68.91 ”Beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige”. Budgetvejledningens beskrivelse af formålet med kontoen omtaler ikke de handicapkompenserende ordninger, men de optræder i vejledningens oversigt over driftsgrupperinger under denne konto.

De differentierede refusions- og bidragssatser kan være med til at påvirke kommunens adfærd i relation til den enkelte ledige. Kommunen har desuden en økonomisk interesse i at sikre et generelt ledighedsniveau, der er lavere end i nabokommunerne. Lovgivningen tilskynder ikke kommunerne til en særlig adfærd i forhold til ledige med handicap, men når en person opfylder betingelserne herfor, er det en økonomisk fordel for kommunen at vælge revalidering eller fleksjob frem for passiv forsørgelse på kontanthjælp.

11.4. Konklusion om lovgivning og statslig styring

Som det fremgår, lægges der i lovgivningens motiver både vægt på, at der skal være tale om en landsdækkende beskæftigelsespolitik med en kraftig statslig styring af indsatsen, og at kommunerne skal spille en aktiv rolle. Der skal ikke kun være tale om skønsudøvelse i markarbejdernes konkrete sagsbehandling, men også om et kommunalt råderum, der skal udfyldes gennem kommunalpolitiske beslutninger. Gennemgangen af den aktuelle lovgivning efterlader dog umiddelbart det indtryk, at de landspolitiske hensyn og den statslige styring har fået en fremtrædende plads.

Overordnet er der tale om meget brede målformuleringer i beskæftigelsespolitikken, hvor der bl.a. tales om, at den skal sikre et velfungerende arbejdsmarked. Men samtidig er der nogle tydelige signaler om, hvad jobcentrene primært skal lægge vægt på, nemlig beskæftigelse, selvforsørgelse og rådighed. Reglerne om organisering af indsatsen sætter klare rammer for kommunerne. Jobcentret skal oprettes som et særskilt tjenestested, og sagsbehandling vedrørende forsørgelsesydelser skal foregå i en anden del af forvaltningen.

Indholdsmæssigt rummer lovgivningen detaljerede regler om målgrupper, redskaber og i nogle tilfælde også de metoder, der skal anvendes. Det er langt hen ad vejen centralt fastsat, hvilke grupper der har ret og pligt til hvad på hvilke tidspunkter, og reglerne indeholder også en række forskrifter for, hvordan jobcentrene skal tilrettelægge deres sagsbehandling.

Styringskonceptet indebærer en forpligtelse for kommunen til at udarbejde en beskæftigelsesplan, men det skal ske inden for rammerne af et centralt fastsat koncept, og ministeren fastsætter hvert år mål for hvad kommunerne skal prioritere særlig højt i beskæftigelsesindsatsen. Den årlige resultatrevision bygger på det centrale datasystem, hvor der primært er vægt på indberetning af forvaltningspræstationer i form af samtaler og tilbud.

På beskæftigelsesområdet styres kommunerne økonomisk på to måder. For det første er der tale om varierende refusionssatser, hvor udviklingen på det seneste er gået i retning af at præmiere virksomhedsrettede aktiviteter (praktik og løntilskud) frem for kurser og opkvalificering. For det andet får kommunerne et beskæftigelsestilskud, hvis størrelse reguleres på baggrund af det relative ledighedsniveau.

Handicap er ikke i regelsættet udvalgt som kriterium for en selvstændig målgruppe, bortset fra nyuddannede med handicap, der i de første 2 år efter uddannelsens afslutning kan komme i betragtning til ansættelse med løntilskud på særlige betingelser. To af de øvrige målgrupper vil typisk omfatte personer med handicap, nemlig personer på førtidspension og personer i fleksjob. Men her dukker handicap som kriterium altså først op, når der er sket visitation til en af de varige forsørgelsesydelser, som ifølge et af ministermålene skal begrænses mest muligt. Regelsættet forpligter ikke kommunerne til at have særlig opmærksomhed på ledige med handicap, der tilhører målgruppe 1-3. I forhold til kontanthjælp vil et handicap måske være udslaggivende for, at en

person placeres i målgruppe 3 med problemer ud over ledighed, men denne målgruppeplacering kan også have en række andre årsager. Personer, der modtager arbejdsløshedsdagpenge står pr. definition til rådighed for arbejdsmarkedet med mindre der sættes spørgsmålstegn ved rådigheden fra A-kassen. Hvad angår særlige tilbud til handicapgruppen, er jobcentrene ansvarlige for administration af reglerne om kompensation til handicappede i erhverv og af reglerne om hjælpemidler og mentorstøtte i LAB-loven, men der er ingen centralt fastsatte krav om, hvordan det skal foregå.

De aktuelle ministermål omtaler ikke specifikt handicapområdet. Det samme er tilfældet for de centralt fastsatte krav til dataindberetning, som er grundlag for jobcentrenes resultatrevision og for beskæftigelsesregionernes overvågning af jobcentrenes indsats. Handicap er ikke defineret som en selvstændig kontaktgruppe, der skal indberettes på, og der skal ikke ske indberetning af aktiviteter for førtidspensionister og nyuddannede med handicap. I modsætning hertil skal der ske indberetning af udlændinge som er omfattet af reglerne om integrationsprogram, selv om det ikke er en målgruppe i LAB-loven.

Hovedreglen er, at der er 50 % statsrefusion på de handicaprelaterede ydelser i beskæftigelseslovgivningen. Den budgetmæssige placering af de handicapkompenserende ydelser til beskæftigede under samme konto som aktivering af forsikrede ledige kan principielt medføre prioriteringsdiskussioner i kommunerne mellem ydelser, der har helt forskellige formål.

Samlet set er kommunerne underlagt en stram styring på beskæftigelsesområdet, der omhandler mål, målgrupper, indhold og metoder, men også krav til dokumentation og resultatrevision og dermed til den måde, der leveres feedback på til politiske og administrative beslutningstagere centralt og lokalt. Flere kommuner har da også efterlyst langt større kommunalt råderum i beskæftigelsesindsatsen og større fokus på beskæftigelseseffekten frem for proces. På handicapområdet indeholder lovgivningen til gengæld kun lidt regulering af indsatsen og stort set ingen regler om opfølgning og kontrol. Konklusionen er derfor, at hvis der skal være særligt fokus på handicapområdet, forudsætter det en bevidst prioritering heraf i kommunerne. Det er der lovgivningsmæssigt ikke nogen hindringer for, men omvendt heller ikke de store incitamenter for.

Kapitel 12. Jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap

Formålet med dette kapitel er at give en karakteristik af jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap. Eftersom der i afhandlingen primært er fokus på mulighederne for at få job på ordinære vilkår, omfatter undersøgelsen udelukkende indsatsen i forhold til arbejdsmarkedsparate ledige – og altså ikke f.eks. jobcentrenes indsats for at skaffe fleksjob eller ansættelse med løntilskud til førtidspensionister. De lovgivningsmæssige rammer for indsatsen er således også den generelle beskæftigelseslovgivning, suppleret med lovgivningen om kompensation til handicappede i erhverv, jf. kapitel 11.

Analysen bygger på informationer fra jobcentrene om deres indsats. Afsnit 12.1 nedenfor beskriver undersøgelsesdesign, dataindsamling og datagrundlag. Herefter behandles handicap som målgruppe i den lokale beskæftigelsesindsats i afsnit 12.2. Afsnit 12.3-12.6 beskriver undersøgelsesresultaterne vedrørende jobcentrenes indsats, og kapitlet afsluttes med en konklusion i afsnit 12.7.

12.1. Design, dataindsamling og datagrundlag

12.1.1. Operationalisering af "indsats i forhold til ledige med handicap"

Jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap kan bestå af forskellige typer aktiviteter, men det primære må være de borgerrettede tilbud, som har betydning for den enkelte person. Ved afgrænsning af disse tilbud er det valgt at tage udgangspunkt i lovgivningens beskrivelse af det individuelle kontaktforløb og af de redskaber, som jobcentrene kan anvende i ledighedsindsatsen. Målingen af de borgerrettede tilbud omfatter derfor følgende elementer: 1) Opmærksomhed om handicap ved den lediges første kontakt med jobcentret. 2) Opmærksomhed om handicap i de periodiske kontaktsamtaler. 3) Vejledningssamtaler med særligt fokus på handicap. 4) Kursustilbud med særligt fokus på handicap.

Som tidligere nævnt må beskæftigelse af mennesker med handicap betragtes som en kompleks problemstilling, der ofte vil forudsætte et tæt samarbejde mellem mange parter. Omfanget af jobcentrets samarbejde omkring handicap ikke mindst med virksomhederne men også med andre dele af den kommunale forvaltning og med uddannelsesinstitutioner og A-kasser er derfor en anden vigtig indikator for indsatsen.

Endelig kan en tredje indikator på jobcentrenes indsats på handicapområdet være, om de har iværksat analyser og/eller deltaget i landsdækkende kampagner på området. Analyseaktiviteter kan tages som udtryk for et ønske om at etablere et forbedret beslutningsgrundlag og/eller at igangsætte

nye udviklingstiltag på området. Deltagelse i landsdækkende kampagner kan ses som udtryk for et ønske om at sprede viden og erfaringer om emnet.

12.1.2. Undersøgelsesdesign og dataindsamling i jobcentrene

For at undersøgelsen skal kunne opfylde sit formål, er det vigtigt, at den bygger på informationer fra et bredt udsnit af landets jobcentre. Det er således valgt at gennemføre den centrale del af undersøgelsen som survey blandt alle jobcentre. Det er imidlertid vanskeligt alene at indfange emnets komplekse karakter gennem surveydata, og derfor suppleres spørgeskemaundersøgelsen med kvalitative interviews i et mindre antal jobcentre.

Eftersom undersøgelsens formål er at belyse handicapområdets overordnede placering i jobcentrenes beskæftigelsesindsats, må jobcentercheferne betragtes som helt centrale informanter. Jobcentrene er imidlertid forpligtede til at etablere en funktion som nøgleperson på handicapområdet, og det vil være relevant også at inddrage denne i undersøgelsen. Ifølge den centrale opgavedefinition fungerer nøglepersonerne som bindeled mellem den statslige specialfunktion Job & Handicap og jobcentrene, og formålet er, at jobcentrets medarbejdere kan yde en målrettet indsats og løbende få de relevante oplysninger omkring job og handicap[9]. Nøglepersonen kan således komme til at fungere som et vigtigt bindeled mellem jobcentrets ledelse og centrets øvrige medarbejdere på dette område og kan benyttes af ledelsen i forbindelse med informationsspredning og organisatorisk specialisering.

På denne baggrund blev der gennemført to spørgeskemaundersøgelser i perioden juni-august 2012, dels blandt jobcentercheferne og dels blandt nøglepersonerne på handicapområdet. I begge tilfælde var der tale om webbaserede undersøgelser. Spørgeskemaerne til de to informantgrupper indeholder enslydende spørgsmål om de borgerrettede tilbud, samarbejdsrelationer vedrørende handicap, ledelsesmål og om antallet af ledige med funktions-nedsættelser.

Spørgeskemaet til jobcentercheferne omhandler herudover bl.a. følgende emner: Jobcentrets størrelse og organisatoriske placering, politisk styring og opmærksomhed, analyser og kampagner samt timeforbruget til funktionen som nøgleperson på handicapområdet. Spørgeskemaet til nøglepersonerne omhandler bl.a. følgende supplerende emner: Nøglepersonens arbejdsfunktioner, ledelsens prioritering af handicapområdet og beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap. Der henvises i øvrigt til de to spørgeskemaer i bilag 1 og 2.

[9] Se www.bmhandicap.dk

Som supplement til de kvantitative undersøgelser er der gennemført semistrukturerede interviews med jobcenterchef og nøgleperson i fem jobcentre. Interviewcentrene blev udvalgt efter to kriterier: Kommunestørrelse og samlet score vedrørende indsatsen i forhold til ledige med handicap. Hensigten har været, at der skulle indgå synspunkter og erfaringer fra både små og større kommuner og fra kommuner med både mange og færre tilbud i forhold til ledige med handicap. Interviewene blev gennemført i november-december 2012 og omfattede de samme emner, som blev berørt i spørgeskemaundersøgelsen. Desuden indgik også spørgsmål om definitionen af handicap. Der henvises i øvrigt til de to interview-skabeloner i bilag 3 og 4. Udskrifter fra interviewene blev efterfølgende fremsendt til kommentering hos de enkelte interviewpersoner, hvilket dog ikke gav anledning til ønsker om ændringer i indholdet.

12.1.3. Datagrundlag og fortolkning af resultater

Der blev udsendt spørgeskemaer til 95 jobcenterchefer, og der kom svar fra 65, hvilket giver en svarprocent på 68,4. 61 personer eller 64,2 % der har besvaret alle spørgsmål. Flere jobcentre har mere end én nøgleperson på handicapområdet, og spørgeskemaer til denne gruppe blev derfor udsendt til 142 personer. Der kom svar fra 109, hvilket giver en svarprocent på 76,8 %. 102 eller 71,8 % der har besvaret alle spørgsmål.

I det endelige datasæt blev det besluttet at frasortere jobcentrene i København og på Læsø. Årsagen hertil er, at der kun var svar fra jobcenterchefen i ét af de tre jobcentre i København, og at Læsø ikke længere har status som selvstændigt jobcenter. Der indgår således besvarelser fra 63 jobcenterchefer (67,7 %) og 106 nøglepersoner (76,8 %). Jobcentret er den primære analyseenhed i denne sammenhæng, og jobcentercheferne og nøglepersonerne anvendes som nævnt som informanter om forhold i jobcentret. Her er der altså informationer fra chefer i 63 jobcentre. Nøglepersonerne fordeler sig på 77 jobcentre. Der er svar fra enten chef eller nøglepersoner i 84 jobcentre.

Spørgsmålet er så, i hvilken udstrækning informationer og vurderinger fra de to informantgrupper kan anses for at være pålidelige, og i hvilken udstrækning den ene gruppe kan siges at være mere troværdig end den anden. Jobcentercheferne har det overordnede ansvar for jobcentrets virksomhed og må derfor også forventes at vide noget om, hvilken indsats jobcentret yder i forhold til bestemte målgrupper. Eftersom der ofte er tale om ret store organisationer, kan det dog ikke forventes, at jobcenterchefen har kendskab til detaljerne i indsatsen. Nøglepersonerne på handicapområdet må på den anden side forventes at have detaljeret viden om, hvordan jobcentret udmønter den gældende lovgivning på handicapområdet. Til gengæld vil nøglepersonerne ikke nødvendigvis have detaljeret kendskab til, hvordan den generelle indsats for ledige er tilrettelagt, og hvordan handicap præcist indgår heri. De to grupper af informanter har derfor forskellige forudsætninger for at besvare

spørgsmål på dette område. Jobcentercheferne kan måske i deres position have en tendens til at overvurdere centrets indsats. Nøglepersonerne har måske en mere nøgtern vurdering af situationen, men til gengæld er deres viden måske mere begrænset. I det følgende er det valgt som udgangspunkt at tillægge besvarelser fra de to informantgrupper samme værdi. I jobcentre, hvor der indgår svar fra flere nøglepersoner, anvendes oprundede gennemsnit. I spørgsmål, hvor svarmulighederne er ja eller nej, betyder det i praksis, at svaret i undersøgelsen vil blive registreret som et ja i tilfælde af uenighed mellem to svarpersoner fra samme jobcenter.

I gennemgangen nedenfor anvendes resultaterne fra de kvantitative undersøgelser som grundlag for en måling af jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap. Citater fra de kvalitative interviews benyttes undervejs til at illustrere baggrunden for forskellige valg og dermed som et bidrag til fortolkning af de kvantitative data. Det er aftalt med interviewpersonerne, at de ikke optræder med angivelse af navn eller kommune. De fem interviewcentre benævnes derfor blot som Jobcenter A, B, C, D og E, hvilket gør det muligt at sammenholde udsagn om et bestemt emne fra hhv. jobcenterchef og nøgleperson, og at identificere eventuelle mønstre i et bestemt jobcenter på tværs af undersøgelsens emner.

12.2 Handicap som målgruppe i den lokale beskæftigelsesindsats

For at få et indtryk af jobcentrenes viden om målgruppens størrelse har både jobcenterchefer og nøglepersoner fået følgende spørgsmål:

"Cirka hvor stor en andel af de arbejdsmarkedsparate ledige i kommunen har et handicap/en varig funktionsnedsættelse?"

Her var der mulighed for at vælge mellem forskellige intervaller (0-5 %, 5-9 % etc.), men det mest interessante i denne sammenhæng er nok, at 51 % af jobcentercheferne og 73 % af nøglepersonerne svarer ved ikke til dette spørgsmål. Jobcentercheferne og nøglepersonerne blev desuden spurgt, om jobcentret har information om fordelingen af ledige på funktionsnedsættelsens art, og her svarer kun 7 % ja i begge grupper. Der er altså en stor del af informanterne, som ikke kender målgruppens størrelse, og har en begrænset viden om gruppens sammensætning.

Den manglende viden om målgruppens størrelse og sammensætning hænger sammen med, at der ikke foretages registrering af handicap i jobcentrene. Men årsagen kan også findes i en betydelig usikkerhed om, hvad der skal forstås ved handicap/varig funktionsnedsættelse. I spørgsmålet ovenfor er det bevidst signaleret, at handicap og varig funktionsnedsættelse kan anvendes synonymt. I den relationelle handicapforståelse er det funktionsnedsættelsen, der knytter sig til det enkelte individ, og derfor burde der i virkeligheden kun spørges til varig funktionsnedsættelse i denne sammenhæng. Men samtidig anvendes handicap fortsat i normal sprogbrug om karakteristika

hos individer, og man taler om personer med handicap. Derfor ville det virke kunstigt ikke at medtage handicap i spørgsmålsformuleringen. Det er imidlertid tankevækkende, at flere af informanterne laver en sondring mellem de to begreber. Usikkerheden om selve handicap-definitionen og afgrænsningen af målgruppen kan illustreres med følgende udsagn fra jobcenter-cheferne:

"Jeg ser en meget stor forskel mellem varig funktionsnedsættelse og handicap. Vi ser mange mennesker med varige funktionsnedsættelser på områder, som vi traditionelt ikke vil betegne som handicap. Men det er måske, fordi man er lidt konservativ i sin måde at tænke handicap på. Vi har mange, der har funktions-nedsættelse på grund af en psykisk påvirkning. Og vi har mange med funktions-nedsættelse på grund af en fysisk påvirkning, som i bund og grund ikke handler om et handicap men måske om slitage eller en skade, hvor man normalt ikke vil betegne det som et handicap. Det, man normalt vil betegne som et handicap, er jo typisk, når man snakker døve, blinde, hørehæmmede, medfødte handicaps osv. Det kan være en mistet arm – et handicap, som man kan tage og føle på, og som også har diagnosen. Men efter arbejdsevnemetoden så snakker vi på en helt anden måde om det. For i dag er der jo rigtig mange forskellige former for funktionsnedsættelser. Nu skal man passe på, at man ikke negligerer tingene, men i dag ser vi jo folk, der er blevet udsat for det, jeg vil kalde en meget lille påvirkning, men som har et ufatteligt lavt funktionsniveau, set i forhold til hvad de burde kunne have. Der har arbejdsevnemetoden været medvirkende til, at man har udvandet de ting lidt. I hvert fald tænker jeg tit, når jeg ser nogle af vores sager, at mange af dem med de "gamle" handicap har en helt anden arbejdsidentitet, arbejdsvilje og arbejdsglæde, ved at kunne være på en arbejdsplads, hvor man ser folk med funktionsnedsættelser i dag have meget stor funktions-nedsættelse, uden det diagnostisk set kan dokumenteres." (Chefen i Jobcenter C)

"Hovedparten af de borgere, vi møder i jobcentrene, de er ikke udstyret med et fysisk handicap. De største diagnoser og lidelser, vi har, de er sådan set psykiske. Det er dem, der er flest af. Hvis vi kommer over i de der mere psyko-sociale lidelser, så er de også invaliderende og dermed også et handicap, men de kan jo godt helbredes igen nogle af dem. Så det varige er nok lidt tvivlsomt på den side. Vi ved ikke præcist, hvor mange borgere med handicap vi har i jobcentret, for vi arbejder jo også med skjulte diagnoser osv., som vi forsøger at screene folk for. Og hvis du taler om fysiske handicaps, så vil jeg tro, at min handicapkonsulent i hvert fald ved, hvem der er visiteret til ham. Egentlig tror jeg også, man nogle gange skal stille spørgsmålet modsat: Ved de handicappede, hvilke muligheder de har i jobcentret? Jeg tror, der er et meget stort mørketal der, som egentlig ikke er i forbindelse med os, men som klarer sig på en anden måde eller har fået bevilget en førtidspension, fordi man ikke vidste bedre. Så det er nok ikke nogen kæmpe gruppe, vi kender." (Chefen i Jobcenter B)

"Varig funktionsnedsættelse er det, som vi forsøger at få dokumenteret rent lægeligt. Der skal være noget, som er varigt, og som der ikke er mulighed for at gøre noget ved. Det varige i det er jo en elastisk størrelse. Nogle handicap ændres ikke – f.eks. at være døv eller blind. Der er vi ikke i tvivl om det varige. Men når vi når hen i tømmeren, som har arbejdet i 25 år med hårdt belastende arbejde og har fået en rygskade. Er han handicappet, eller har han en varig funktionsevne-nedsættelse? Det er der, diskussionen den opstår. Den sondring er jeg egentlig ligeglad med, om vi gør i hverdagen. Det er det væsentlige og det varige, der er vores interesse. Og så kan man sige, at selve handicappet er en lovgivningsmæssig definition, der kommer ind. Så siger vi, at nogen er handicappet. Lovgivningen taler f.eks. om de handicap-kompenserende ydelser. Så har lovgiver defineret, at skal du være omfattet af den lovgivning, så er du handicappet. Det kunne lige så godt have heddet en lovgivning, som kompenserede mennesker, som ikke havde en fuld funktionsevne. Men så skulle vi ud og definere, hvad er fuld funktionsevne." (Chefen i Jobcenter D)

"For mig at se er ordet handicap ikke det rigtige ord. Så det vi gør i almindelighed i vores sygedagpenge sager, det er at sige, at det er personer med en funktions-nedsættelse. Og man kan have funktionsnedsættelser på mange måder. Det behøver jo ikke have indflydelse på den måde, man kan løse en opgave på. Der er jo også masser af mennesker, der får nogle forkerte tanker. Hvis man hører ordet handicap, så lyder det næsten, som om man ikke er en del af arbejdsmarkedet eller en del af arbejdsstyrken. Og jeg kender da rigtig mange med funktionsnedsættelser, som nogle vil kalde handicappede, som er en helt normal del af arbejdsstyrken, og som ser sig selv som en del af arbejdsstyrken. Om man har en kronisk lidelse, der hedder sukkersyge, epilepsi, eller man måske ikke er lige så høj som alle mulige andre. Hvad skulle der være i vejen for, at man gik på arbejde? Det forstår jeg jo ikke. Så vi har brugt meget tid i jobcentret på at få italesat, at det er funktionsnedsættelser – ikke handicap." (Chefen i Jobcenter A)

Usikkerheden omkring forståelsen af begreberne handicap og varig funktionsnedsættelse kommer også til udtryk hos nøglepersonerne på handicapområdet:

"Det er lige det: Hvordan definerer vi det, og hvad er hvad? Typisk kan man jo se det, men det kan man ikke altid. Der er nogen, der har noget psykisk, og der er nogen, der er ordblinde. Det er jo også en funktionsnedsættelse. Det er svært at definere. Det står jo i lovgivningen, at det skal være en varig funktionsnedsættelse, og ordet varig går vi da lidt op i. På en eller anden måde skal det være noget, man ikke kan løse. Ordblindhed kommer man f.eks. ikke lige over, og man kommer nok heller ikke lige til at se igen, hvis man er i din situation (intervieweren er blind). Man kan aldrig vide, hvad lægevidenskaben kan finde på, men som det er i dag, må man gå ud fra, at varig

det er, når man ikke sådan lige kan løse det. Men den er da lidt svær. Det er en vurdering i hvert enkelt tilfælde." (Nøglepersonen i Jobcenter C)

"Da vi startede med at have nøglepersonområdet, snakkede vi om handicap, og kunne godt mærke, at det gav for meget støj, fordi så tænkte vi på de traditionelle handicap. Vi tænkte blinde, døve, spastikere og udviklingshæmmede. Og derfor var det svært at bruge kompensationslovgivningen, som var den, vi fik overleveret som driftsopgave. Så nu snakker vi så folk med funktions-nedsættelse, og begrebet handicappet er ligesom drevet ud fra jobcentret. Ordningerne skal bruges i forhold til folk med funktionsnedsættelser." (Nøglepersonen i Jobcenter D)

"Når jeg hører ordet handicap/varig funktionsnedsættelse, så tænker jeg først og fremmest på fysiske handicap. Jeg ved godt, at vi også har psykiske handicap inde i billedet, men det er mest fysisk handicap, jeg tænker på. Det er, at man i forhold til det almindelige har en reduceret arbejdsevne på grund af en fysisk skavank, og at man derfor ikke kan leve op til de krav, som arbejdsmarkedet stiller. Arbejdsevne er evnen til at kunne udføre et givet stykke arbejde. Den kan være 100 %, men i disse tilfælde er den så mindre. Så hvis man har en 50 % arbejdsevne, så er det set i forhold til en standard normal bonus pater person. Som udgangspunkt har en person med handicap/varig funktionsnedsættelse nedsat arbejdsevne, afhængig af arbejdets art selvfølgelig." (Nøglepersonen i Jobcenter E)

"Da jeg startede i det her, kaldte vi det handicap, og det hedder jo også de handicapkompenserende ordninger. Men handicap virker sådan lidt negativt. Når man siger handicap, så ser folk en i en kørestol, eller en som dig, der er blind, eller nogen der ikke kan høre. Det forbinder man med handicap. Man forbinder jo ikke en ryglidelse, som der ikke kan opereres for, og som derfor er en varig lidelse, som et handicap. Så derfor har vi lavet det om, så vi nu bruger udtrykket varig funktions-nedsættelse og egentlig ikke handicap. Det eneste sted jeg bruger ordet handicap, er, at i lovgivningen står der jo stadigvæk handicap og handicapkompenserende. Så der bliver jeg nødt til at referere rent til lovgivningen, for sådan ser lovgivningen ud. Men når jeg bevilger ting, så er det varig funktionsnedsættelse. Nogen siger, det skal være lægelig dokumenteret. Men man kan også spørge, om en depression er varig, og det er det ikke lægemæssigt. Men jeg har det nok sådan, at det jeg ikke kan se mig ud af, som ikke bliver bedre inden for det næste år eller 2 eller 3, så er det varig." (Nøglepersonen i Jobcenter A)

Som det fremgår, kan der være mange forskellige opfattelser af, hvad der skal forstås ved et handicap eller en varig funktionsnedsættelse. Der er tale om en uhyre heterogent sammensat gruppe, hvor der hverken er defineret faste kriterier for, hvilke former for funktionsnedsættelser der hører med, eller hvor alvorlige de skal være. I virkeligheden kan det først afgøres i hvert enkelt

tilfælde ud fra en samlet vurdering af personens situation. Og nogle af udsagnene sætter også spørgsmålstegn ved overhovedet at definere personer med handicap som en selvstændig målgruppe i relation til beskæftigelse. Man taler i stedet om funktionsnedsættelser, som kan variere fra det næsten ubetydelige til det meget alvorlige og varige. På denne baggrund er det ikke så underligt, at flertallet af jobcentercheferne og nøglepersonerne i spørgeskemaundersøgelsen har svært ved at sætte tal på, hvor mange arbejdsmarkedsparate ledige der har handicap eller varig funktionsnedsættelse. Men det sætter også fokus på et alvorligt dilemma i relation til måling af jobcentrenes indsats i forhold til ledige med funktionsnedsættelse. Det kan jo forekomme vanskeligt at tilrettelægge en særlig indsats for en gruppe, som man ikke kan definere, og for nogen vil det måske direkte forekomme irrelevant, fordi gruppen ikke bør betragtes som en selvstændig målgruppe.

12.3 Borgerrettede tilbud til ledige med handicap

I dette afsnit skal vi beskæftige os med aktiviteter og tilbud I jobcentrene, som retter sig mod ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse. Formålet er at undersøge, om jobcentrene har opmærksomhed omkring denne gruppe i ledighedsindsatsen, og i hvilken udstrækning der er tilbud, som specielt vedrører ledige med handicap. De fire aktiviteter/tilbud er udvalgt med udgangspunkt i lovgivningens beskrivelse af det individuelle kontaktforløb og de redskaber, som jobcentrene kan tage i anvendelse.

12.3.1. Den lediges første kontakt med jobcentret

Den ledige er forpligtet til at tilmelde sig til jobcentret som ledig, og det kan have betydning for det efterfølgende forløb, om jobcentret allerede på dette tidspunkt bliver opmærksom på, at der er tale om en person med handicap. Den ledige kan naturligvis uopfordret gøre opmærksom på dette, men sandsynligheden for at det bliver omtalt er væsentligt større, hvis jobcentret aktivt tager spørgsmålet op. En undersøgelse fra Aarhus tyder på, at det kun er omkring halvdelen af de arbejdsmarkedsparate ledige med funktionsnedsættelser, der selv gør opmærksom på deres handicap, når de kommer til samtale i jobcentret (Ankerhus Gruppen 2013).

Jobcenterchefer og nøglepersoner har fået følgende spørgsmål: *"Stiller jobcentret som fast praksis spørgsmål til alle ledige om handicap/varig funktionsnedsættelse i forbindelse med den lediges første kontakt til jobcentret?"*

Jobcentercheferne svarer ja på spørgsmålet i 18 % af jobcentrene, mens det kun gælder for nøglepersonerne i 4 % af jobcentrene. Der er dog en stor andel af nøglepersonerne, der svarer ved ikke (44 %) mod 8 % af jobcentercheferne. Ses der bort fra denne kategori i begge grupper, svarer hhv. 19 og 7 % ja på spørgsmålet. I 20 % af jobcentrene svarer enten jobcenterchef eller nøglepersoner

ja. I de 56 jobcentre, hvor der er svar fra både chef og nøgleperson(er), er der ingen centre, hvor begge parter har svaret ja på spørgsmålet.

Det ser altså ud til at være et lille mindretal af jobcentrene, der aktivt stiller spørgsmål om handicap/varig funktionsnedsættelser i forbindelse med den lediges første kontakt til jobcentret. Jobcentercheferne begrunder det bl.a. sådan under interviewet:

> *"I forhold til arbejdsløse er der et informationsmøde, hvor en af de ting, som bliver præsenteret for borgerne, det er viften for, hvad der er af muligheder. Men ellers er det først, når man kommer til samtale med sin konsulent, at man går ind og begynder helt konkret at afdække, hvad er der så evt. af barrierer. Hvad har man af uddannelsesmæssig baggrund? Hvad er dit helbred? Er der noget, vi skal være særligt opmærksomme på osv. Det er ikke på dag 1, når de tager telefonen og ringer og siger, jeg er arbejdsløs." (Chefen for Jobcenter A)*

> *"Når man tilmelder sig, så tilmelder man sig jo virtuelt, hvis man ellers er forsikret ledig. Det vil sige, der går jo noget tid, før man ses. Man skal jo selv udforme et CV og komme med sine oplysninger. Arbejdsmarkedssystemet er jo lagt meget op på, at folk selv kommer med informationer, og hjælp til selvhjælp, i den første lange periode. Og det er jo klart, at hvis man ikke beskriver, at man har et synshandicap, eller man har et hørehandicap eller sådan noget, så ved vi det ikke, før det er helt tydeligt, når man sidder sammen." (Chefen for Jobcenter B)*

Disse udsagn fra jobcentercheferne illustrerer flere vigtige problemstillinger. For det første sker tilmeldingen til jobcentret ofte på internettet, hvilket ikke giver jobcentret mulighed for at stille spørgsmål om handicap. For det andet kan den lediges første møde med medarbejdere på jobcentret foregå på et informationsmøde for en større gruppe af ledige, og i en sådan situation kan det måske være svært at få en dialog om udfordringerne som følge af et handicap. For det tredje er beskæftigelsesindsatsen i høj grad baseret på, at arbejdstagere og arbejdsgivere selv finder hinanden på den virtuelle markedsplads, Jobnet.dk. Den indledende kontakt med jobcentret handler ikke primært om jobformidling, og derfor er der nok heller ikke så meget fokus på at få synliggjort den lediges stærke og svage sider i denne fase. Det tages der typisk først hul på lidt længere henne i ledighedsforløbet.

12.3.2. Det individuelle kontaktforløb

Som led i det individuelle kontaktforløb afholder jobcentret samtale med den ledige hver tredje måned. Også her vil der være størst garanti for, at der tages højde for eventuelle særlige ønsker og behov som følge af et handicap, hvis jobcentret også er opmærksom på denne problemstilling.

Jobcenterchefer og nøglepersoner har derfor fået spørgsmålet: *"Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som et obligatorisk opmærksomhedspunkt i samtalerne i det individuelle kontaktforløb?"*

Halvdelen af jobcentercheferne svarer ja til dette spørgsmål, mens det kun gælder for 18 % af nøglepersonerne. Også her har en stor andel af nøglepersonerne svaret ved ikke (36 %). Ses der bort fra ved ikke-svarene i begge kategorier, svarer hhv. 54 og 28 % ja. Også på dette spørgsmål er der altså en betydelig divergens mellem de to informantgrupper. I 53 % af jobcentrene svarer enten jobcenterchefen eller nøglepersonerne ja. Men kun i 6 ud af 56 jobcentre har begge parter svaret ja.

Som tidligere nævnt skal nøglepersonerne bidrage til en kobling mellem specialviden på handicapområdet og den ordinære indsats i jobcentret. I den sammenhæng forekommer det bemærkelsesværdigt, at så mange af nøglepersonerne ikke er i stand til at svare på, hvordan spørgsmålet om handicap i praksis indgår i den almindelige kontakt med de ledige. Det kan måske i sig selv ses som et tegn på, at emnet ikke har den helt store organisatoriske bevågenhed i jobcentrene.

En af de interviewede jobcenterchefer, som har svaret nej til spørgsmålet om handicap i det individuelle kontaktforløb, begrunder det sådan:

> *"Vores udgangspunkt er, at når folk kommer her, så er det for at søge et job. Hvis de så har nogle særlige behov, så fortæller de os det. Og ellers er vi som hovedregel så tæt på vores borgere, at så opdager vi det hurtigt. Vi har ikke et afkrydsningsskema, hvor vi spørger ind til, om der er den slags ting. De fleste er jo heldigvis gode til selv at fortælle om det, og hvad de har haft, hvis de kommer fra en anden kommune, eller er de blevet afskediget fra job, hvad de så har haft af støtte." (Chefen i Jobcenter C)*

En af de interviewede jobcenterchefer, som har svaret ja til spørgsmålet, uddyber svaret på følgende måde:

> *"Vi har et fleks- og fastholdelsesteam. Og fastholdelse handler om at fastholde mennesker på sygedagpenge, men det kan også være mennesker, der bare har ledighed og skal have noget hjælp til at blive fastholdt. Der er beskrevne arbejdsgange, og man involverer den gruppe. Det er dem, der bevilger handicapkompenserende ydelser i bred forstand. Her handler fastholdelse i høj grad om ledige også. Fastholde kunne lyde, som om der skulle være et ordinært arbejde, men sådan er det ikke nødvendigvis. Det kan være fastholdelse i bred forstand. Vi har valgt at koncentrere det på ret få personer. De er fem i gruppen, fordi det er et ret kompliceret område, og fordi, hvis man skal give hjælpen rigtigt, så skal man have et vist kendskab til, hvad der rører sig." (Chefen i Jobcenter D)*

Det er tydeligt, at der er forskellig praksis i jobcentrene på dette område. Men også i jobcentre, der svarer ja til at have handicap som obligatorisk opmærksomhedspunkt i det individuelle kontaktforløb, vil det ofte være udgangspunktet, at den ledige selv skal gøre opmærksom på særlige behov. I et af de interviewede jobcentre understreger chefen desuden i denne sammenhæng, at de gør en del ud af, at de ledige ikke skal føle sig særlige og marginaliserede (Chefen i Jobcenter A).

12.3.3. Vejledningssamtaler

Et af redskaberne i beskæftigelsesindsatsen er vejledningssamtaler. I denne sammenhæng kan det være interessant at belyse, om jobcentrene også yder vejledning med særligt fokus på konsekvenserne af et handicap. Umiddelbart kan tilbud om vejledning med særlig vægt på handicap siges at være et mere krævende tilbud end det at have handicap som et opmærksomhedspunkt i kontaktforløbet.

Jobcenterchefer og nøglepersoner har derfor fået spørgsmålet: *"Tilbyder jobcentret vejlednings-samtaler med særlig vægt på betydningen af et handicap/en varig funktionsnedsættelse for beskæftigelsesmuligheder og jobsøgningsstrategi?"*

Her har 58 % af jobcentercheferne og 29 % af nøglepersonerne svarer ja til dette spørgsmål. Ses der bort fra ved ikke-svarene, er det hhv. 63 og 42 %. I 64 % af jobcentrene svarer enten jobcenter-chefen eller nøglepersonerne ja, men kun i 11 ud af 56 jobcentre er der ja fra begge parter. I et af de interviewede jobcentre, hvor både chefen og nøglepersonen har svaret ja til dette spørgsmål, beskrives indholdet i vejledningen sådan:

> *"Vi kan efterhånden guide om, hvor er det du får særlig rådgivning og vejledning, når du er handicappet. Hvad tilbyder vi, og hvordan får du systemet til at spille sammen? Der er viden i teamet og samarbejde med nøglepersonerne i de andre jobcentre. Så vi har noget at tilbyde, når en sagsbehandler bliver opmærksom på, at der er brug for særlig rådgivning. Det kunne f.eks. være: Nu har du lige gennemført en erhvervs-uddannelse, og du er dimittend. Hvad kan vi så give af tilbud, fordi du er handicappet – isbryderordning, personlig assistance – så når man går ud og søger arbejde, så kan man sælge det med. Hvad kan man bruge af fortrinsret, og hvornår giver det mening at bruge fortrinsretten?" (Nøglepersonen i Jobcenter D)*

> *"Hvis en borger kommer og siger, at jeg kan ikke længere magte mit arbejde på grund af, at jeg er kommet ud for det og det, så forklarer vi borgeren om de muligheder, der er i lovgivningen. Man skal ikke komme her og sige, at man har hørt om handicapkompenserende ydelser. Det er os, der tager initiativet og fortæller, at så kan*

der være de og de muligheder for at hjælpe dig. Er du ung og har gennemført en kompetencegivende uddannelse, så er det os, der fortæller om isbryderordningen. Det er os, der har en vejledningsforpligtelse i forhold til de muligheder, der er i loven." (Chefen i Jobcenter D)

Et flertal af jobcentrene tilbyder tilsyneladende vejledningssamtaler, hvor der er særligt fokus på betydningen af en funktionsnedsættelse for beskæftigelsesmuligheder og jobsøgningsstrategi. Der er dog også her stor forskel på vurderingen i de to informantgrupper. Interviewene tyder desuden på, at der i denne vejledning er hovedvægt på de handicapkompenserende ordninger.

12.3.4. Kursusforløb

Et andet redskab i beskæftigelsesindsatsen er tilbud om kursusforløb. Hvis jobcentret tilbyder særlige kursusforløb med fokus på handicap, må det siges at være udtryk for høj opmærksomhed om området.

Jobcenterchefer og nøglepersoner har derfor fået spørgsmålet: *"Tilbyder jobcentret kursusforløb særligt rettet mod ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?"*

Her har 34 % af jobcentercheferne og 16 % af nøglepersonerne svarer ja. Uden ved-ikke-svar er det hhv. 36 og 22 %. I 39 % af jobcentrene svarer enten jobcenterchef eller nøglepersoner ja, men kun i 4 ud af 56 jobcentre er der ja fra begge parter. I Jobcenter D, hvor der er ja fra begge informanter til dette spørgsmål, beskrives indholdet af tilbuddet sådan:

"Det vil typisk være vejlednings- og opkvalificeringskurser. Det vil altid være andre aktører og aldrig internt. Vi har relativt få tilbud internt i det hele taget." (chefen) " Tit er det de forløb, som er finansieret af gud ved hvem. Det kan være steder som Kasbjerggård, blindeinstituttet, spastikerforeningen, skleroseforeningen. Det er ikke noget, vi selv tilrettelægger, men nogle gange betaler vi. Og så har Danske Handicap-organisationer også kørt nogle kampagner for at få handicappede på arbejds-markedet, og dem har vi henvist til. Vi lægger det somme tider ind som en del af en jobplan, så det er et krav, at de ledige deltager." (Nøglepersonen)

I Jobcenter C er der til gengæld nej fra begge informanter på spørgsmålet, og her uddybes svaret sådan i interviewene:

"Så tager vi fat i de organisationer, som har det. Vi samarbejder med flere institutioner/organisationer på forskellige handicapområder. Vi har i det hele taget

kun få færdigsyede forløb. Vi forsøger at lave individuelle tilbud til alle borgere, uanset om man har et handicap eller ikke. Vi tror ikke rigtig på den der tanke med at købe et antal forløb. Med den volumen vi har, er det bedst for os at lave skræddersyede, individuelle forløb" (Chefen).

"Vi tilbyder ikke kurser ud over dem om ordblindhed. Og det er simpelthen, fordi vi ikke har så mange ledige med funktionsnedsættelser" (Nøglepersonen).

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen tyder på, at det er et mindretal af jobcentrene, der tilbyder kursusforløb særligt rettet mod ledige med handicap. Udsagn fra interviewene illustrerer, at et bekræftende svar ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at jobcentret selv har et tilbud, og at et benægtende svar ikke nødvendigvis betyder, at jobcentret slet ikke gør brug af kursustilbud på handicapområdet.

12.3.5. Overblik over borgerrettede tilbud

Tabel 12.1 sammenfatter resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen vedrørende de fire borgerrettede tilbud. Et jobcenter tildeles her et bekræftende svar på det pågældende spørgsmål, hvis enten jobcenterchefen eller nøglepersonen på handicapområdet har svaret ja.

Tabel 12.1. Borgerrettede tilbud i jobcentrene, angivet i pct [10].

	Ja fra jobcenterchef eller nøgleperson	N
Spørgsmål om handicap ved første kontakt med jobcentret	20	69
Obligatorisk opmærksomhed om handicap i det individuelle kontaktforløb	53	74
Vejledningstilbud om handicap	64	73
Kursustilbud om handicap	39	75

Målt på denne måde er der altså et flertal af jobcentrene, som har handicap som obligatorisk opmærksomhedspunkt i det individuelle kontaktforløb, og der er også et flertal af jobcentrene, som tilbyder vejledning med fokus på handicap. Til gengæld er det få jobcentre, der stiller spørgsmål om handicap ved den lediges første kontakt til centret, og det er også kun et mindretal af centrene, der tilbyder kursusforløb om handicap. For at give et overblik over variationen i omfanget af

[10] N angiver antallet af jobcentre, hvor mindst én af informanterne har taget stilling til det pågældende spørgsmål.

borgerrettede tilbud er der konstrueret et summativt indeks, hvor hvert tilbud tildeles værdien 0, hvis ingen af informanterne har sagt ja til spørgsmålet, og tildeles værdien 1, hvis mindst én af informanterne har sagt ja. Resultatet fremgår af tabel 12.2.

Tabel 12.2. Jobcentrenes fordeling på tilbudsindeks.

Indeksværdi	Antal	Pct.
0	17	21
1	22	27
2	26	32
3	13	16
4	4	5
Total	82	100

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. Når der så tages højde for, at denne opsummering ovenikøbet hviler på en positiv fortolkning af besvarelserne, må det konkluderes, at der tilsyneladende kun er begrænset opmærksomhed om handicap i jobcentrenes kontakt med og tilbud til de ledige.

12.4. Samarbejdsrelationer

I dette afsnit skal der sættes fokus på jobcentrets samarbejdsrelationer på handicapområdet. Som nævnt i kapitel 10 må kombinationen af ledighed og handicap betragtes som en kompleks problemstilling, der ofte forudsætter inter-organisatorisk samspil for at opnå resultater.

Hvis mennesker med handicap har behov for støtte og opmærksomhed for at få fodfæste på arbejdsmarkedet, kan det bl.a. være afgørende, at der sikres fornuftige overgange mellem den enkeltes forskellige livssituationer. Og det forudsætter samarbejde. I denne sammenhæng vil det især være relevant at undersøge samarbejdet ved overgangen mellem uddannelsessystemet og beskæftigelsessystemet, samarbejdet mellem A-kasserne og jobcentrene, som ifølge lovgivningen har forskellige opgaver i forhold til ledige, og sidst men ikke mindst samarbejdet mellem beskæftigelsessystemet og virksomhederne.

12.4.1. Samarbejde med uddannelsesinstitutioner og Ungdommens Uddannelsesvejledning

Som det fremgår af del 3, er der indført sektoransvar på de kompetencegivende uddannelser, så ansvaret for støtte og vejledning til uddannelsessøgende med handicap nu ligger i uddannelses-systemet. Tidligere blev støtte til uddannelsessøgende med handicap ofte ydet som revalidering, hvor den kommunale socialforvaltning havde kontakt med den uddannelsessøgende under uddannelsen og i forbindelse med overgangen til arbejdsmarkedet. Den gang lå udfordringen derfor først og fremmest i samspillet mellem den kommunale socialforvaltning og den statslige arbejdsformidling, hvilket man søgte at regulere gennem administrative forskrifter (jf. cirkulære nr. 212 af 18.12.1975). Med indførelsen af sektoransvar i uddannelsessystemet er der ikke den samme sikkerhed for, at en person med handicap er kendt i det kommunale system ved afslutningen af en uddannelse, og der er ingen retlig regulering, som har til formål at sikre samarbejde mellem uddannelsesinstitutionerne og beskæftigelsessystemet om disse forhold. Det er således overladt til uddannelsesinstitutionerne og jobcentrene selv at tage initiativ til noget sådant.

På denne baggrund har jobcenterchefer og nøglepersoner fået følgende spørgsmål: *"I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med uddannelsesinstitutioner om vejledning af dimittender med handicap/varig funktionsnedsættelse?"*

Der var 5 svarmuligheder, gående fra "ingen aftaler med uddannelsesinstitutioner" til "aftaler med alle/næsten alle uddannelsesinstitutioner". 91 % af jobcentercheferne, som har besvaret spørgsmålet, har sat kryds ved ingen aftaler. Der er svar på spørgsmålet fra mindst én af informanterne i 72 jobcentre. I 18 % af disse angiver en af informanterne, at der er indgået samarbejdsaftale med en del, mange eller næsten alle uddannelsesinstitutioner, hvorimod svaret i 82 % af centrene er aftaler med ingen eller enkelte uddannelsesinstitutioner.

Resultaterne tyder således ikke på, at jobcentrene generelt har samarbejde med uddannelses-institutionerne om ledige dimittender med handicap. Dette kan illustreres med følgende udsagn fra interviewene:

> *"Jeg tænker, at overgangen fra uddannelse til beskæftigelse ikke er anderledes, hvis man har en funktionsnedsættelse end alle andres. Når man har taget en uddannelse, og man ellers har klaret sin uddannelse fint, så skal man måske nok være lidt mere præcis om, hvad det er man kan tilbyde, når man skriver en ansøgning. Og der tænker jeg, at vi måske har et opmærksomhedspunkt som jobcenter." (Chefen i Jobcenter A)*

> *"Vi har jo kun samarbejde, hvis de kommer ind omkring jobcentret. UU skal jo stå for overgangene….Hvis der dukker en lærer op, som har problemer med at udøve sin lærergerning på grund af et hørehandicap, så er det jo det, vi skal gøre noget ved. Det er meget individuelt baseret, vil jeg påstå." (Chefen i Jobcenter B)*

"Det er kun i enkelttilfælde, hvor en uddannelsesinstitution kontakter mig i forbindelse med en person, som bliver færdiguddannet. Men ellers er det op til personen selv. Der er ikke noget formaliseret samarbejde." (Nøglepersonen i Jobcenter E)

Kommunerne er forpligtede til at etablere og drive "Ungdommens uddannelsesvejledning", som har ansvaret for vejledning af unge i forbindelse med uddannelse og erhvervsvalg. Denne instans kan derfor også være en relevant samarbejdspartner for jobcentret i forhold til unge med handicap, som ønsker at komme i arbejde.

Jobcentercheferne og nøglepersonerne har derfor fået spørgsmålet: *"I hvilken udstrækning har jobcentret samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning om støtte til personer med handicap/varig funktionsnedsættelse?"*

Der var 4 svarmuligheder, gående fra "slet ikke" til "i høj grad". Jobcenterchefernes svar koncentrerer sig om de midterste svarmuligheder, idet hhv. 38 og 42 % har svaret i mindre grad og i nogen grad. Der er svar på spørgsmålet fra mindst én af informanterne i 73 jobcentre. I 84 % af dem svarer mindst en af informanterne, at jobcentret samarbejder med UU-vejledningen i nogen eller høj grad.

Besvarelserne i undersøgelsen tyder således på, at de fleste jobcentre har samarbejde med UU-vejledningen, hvilket kan illustreres med følgende udsagn fra interviewene:

"Vi har altid samarbejde med dem omkring alle konkrete sager. Og det man skal fokusere på i UU, det er de 20 % af de unge mennesker, som har det sværest. Det er dem, der skal have den bedste vejledning. Men det er jo ikke specifikt omkring en, der er handicappet. Det kan lige så godt være specifikt om en, der er ordblind eller noget i den stil, eller ryger meget hash eller sådan noget. Og det er nok den sidste type, vi ser flest af." (Chefen i Jobcenter B)

"De (UU-vejledningen) ligger også her i huset. De ved alt om ordningen (om kompensation). Det har jeg sørget for. Dem har jeg et tæt samarbejde med. Det er specielt inden for ordblindeområdet." (Nøglepersonen i Jobcenter E)

"Vi har samarbejde med UU-vejlederne, men vi har ikke samarbejde med de enkelte skoler. Men det har UU-vejlederne. Der sidder to UU-vejledere, som har lokaler ovenpå jobcentret. De følger de unge op til 25. Og da vi også har EGU som en af vores opgaver, så møder vi også de unge, som ikke passer ind i de almindelige ungdomsuddannelser." (Nøglepersonen i Jobcenter D)

Jobcentrene samarbejder i udstrakt grad med Ungdommens Uddannelsesvejledning, hvilket også lettes af, at UU-vejledningen ofte organisatorisk er placeret i jobcentret eller i tæt tilknytning hertil.

Det er til gengæld kun få jobcentre, der har et generelt samarbejde med uddannelsesinstitutioner om overgangen mellem uddannelse og beskæftigelse for personer med handicap. Samarbejde opstår typisk i konkrete situationer og forudsætter ofte, at personen med handicap selv gør opmærksom på behovet herfor. Der er således ikke noget i undersøgelsen, der tyder på, at indførelsen af sektoransvar i uddannelsessystemet er blevet fulgt op af et formaliseret samarbejde, der kan sikre en hensigtsmæssig overgang fra uddannelse til beskæftigelse for personer med handicap.

12.4.2. Samarbejde med A-kasserne

Der er en lovgivningsbestemt rollefordeling mellem jobcentrene og A-kasserne i forhold til de forsikrede ledige. Begge instanser afholder samtaler med den ledige med bestemte mellemrum, men A-kasserne har det primære ansvar for rådighedsvurdering og CV-opfølgning, mens jobcentrene har det primære ansvar for aktivering. Når opgaverne er så tæt forbundne, som tilfældet er, må det forventes, at det har betydning for den lediges situation, om der er et godt samarbejde mellem jobcentret og A-kasserne. Det gælder specielt, hvis der er tale om et særligt behov for støtte, eller hvis der kan sættes spørgsmålstegn ved, om den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Jobcenterchefer og nøglepersoner har derfor fået spørgsmålet: *"I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med A-kasser om vejledning til ledige med handicap/varig funktions-nedsættelse?"*

Der var 5 svarmuligheder, gående fra "ingen aftaler" til "aftaler med alle/næsten alle". 68 % af jobcentercheferne, som har besvaret spørgsmålet, oplyser, at der ingen aftaler er med A-kasser på dette område. Der er svar på spørgsmålet fra mindst én af informanterne i 74 jobcentre. I 31% af disse angiver en af informanterne, at der er indgået samarbejdsaftale med en del, mange eller næsten alle A-kasser, hvorimod svaret i 69 % af centrene er samarbejdsaftaler med ingen eller enkelte A-kasser.

Det ser altså ud til, at et flertal af jobcentrene ikke har formaliseret samarbejde med A-kasserne omkring ledige med handicap. Og dette indtryk bekræftes af de gennemførte interviews:

> *"Vi har ikke et formelt samarbejde (med A-kasserne) om det (ledige med funktions-nedsættelser). Det kan jeg lige så godt sige med det samme. Ikke at vi ikke har partnerskabsaftaler. Jeg kan ikke huske, at vi har drøftet det aktuelt. Og jeg har været her tre et halvt år. Og så tænker jeg, at de kan jo så have den udfordring, hvordan de så vil håndtere rådighedsreglerne. Og der håber jeg da, at det gør de med omtanke." (Chefen i Jobcenter A)*

"Der er ikke specifikt samarbejde om de handicappede. Vi har da masser af samarbejde med A-kasserne – og også masser af mangel på samarbejde. Vi har ikke det som særligt fokuspunkt, hvad jeg har hørt om." (Chefen i Jobcenter B)

"De (A-kasserne) spiller ingen rolle i vores jobcenter. Jeg tror i det hele taget ikke, de spiller nogen rolle. Men det kan jeg jo ikke vide. A-kasserne og jobcentrene burde have en fælles vision om at få ledige ud på arbejdsmarkedet. Sådan er det ikke i den virkelige verden. Vi er tit og ofte i opposition til hinanden." (Chefen i Jobcenter D)

Det er bemærkelsesværdigt, at der er tale om så lidt samarbejde mellem jobcentre og A-kasser vedrørende ledige med handicap, som undersøgelsen giver indtryk af. Der kan komme informationer frem i forbindelse med A-kassernes CV- og rådighedsvurdering, som kan have stor betydning for, hvilken indsats jobcentret skal tilbyde en ledig med funktionsnedsættelser. Og omvendt har jobcentret bl.a. ansvaret for handicapkompenserende ordninger, som det kan være afgørende for A-kasserne at inddrage i rådighedsvurderingen. Hvis de to instanser ikke har et samarbejde på området, vil ansvaret for sammenhæng i indsatsen også her i vid udstrækning være overladt til den enkelte ledige med handicap.

12.4.3. Samarbejde med virksomhederne

Jobcentrenes samarbejde med virksomhederne må anses for at være helt centralt. For den enkelte ledige er det væsentligste mål med at deltage i beskæftigelsespolitiske foranstaltninger at få fodfæste på arbejdsmarkedet – og altså få job i en virksomhed, hvad enten den er offentlig eller privat. Men virksomhedspraktik og korterevarende ansættelsesforhold med løntilskud anses også for at være et af de mest effektive midler til at gøre de ledige parate til at finde et fast ansættelsesforhold.

Jobcenterchefer og nøglepersoner har derfor fået følgende spørgsmål: *"Hvordan samarbejder jobcentret med virksomheder om praktikforløb eller ansættelse med løntilskud for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?"*

62 % af de 61 jobcenterchefer, som har besvaret spørgsmålet, oplyser, at ansættelse af ledige med handicap indgår som et fast element i den generelle virksomhedskontakt. 12 % svarer, at jobcentret har etableret et særligt virksomhedsnetværk, hvor ansættelse af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse er et tema, og 7 % svarer, at ansættelse af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse sjældent indgår i dialogen med virksomhederne. Endelig har 16 % sat kryds ved "andet", som f.eks. dækker over: "Konkret samarbejde med konkrete virksomheder om ansættelse af konkrete personer med specifikke handicap/funktionsnedsættelser." "Vi har særlige virksomhedskonsulenter der har uddannelse som handicapnøgleperson". "Jobcentret har ansat virksomhedskonsulenter, som både søger jobåbninger til ledige og ift. det rummelige

arbejdsmarked." Eksemplerne viser, at svar i kategorien "andet" ofte vil være udtryk for, at jobcentret har en målrettet indsats om ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse i deres virksomhedssamarbejde.

Der er svar på spørgsmålet fra mindst én af informanterne i 75 jobcentre. Her angiver mindst en af informanterne i 32 % af jobcentrene, at centret har et særligt virksomhedsnetværk eller en anden særlig indsats vedrørende handicap. I 57 % af centrene er der tale om, at handicap indgår som et fast element i den generelle virksomhedskontakt. Og endelig indgår handicap sjældent i dialogen med virksomhederne i 11 % af jobcentrene. I interviewene uddybes spørgsmålet om virksomhedskontakt bl.a. på følgende måde:

> *"Vi sondrer mellem jobkonsulenter og virksomhedskonsulenter. Vores virksomheds-konsulenter de går ikke ud med personer. De går ud og servicerer virksomhederne i forhold til det, virksomhederne efterspørger, men også i forhold til det, som vi som jobcenter har behov for at snakke med dem om. Jobkonsulenterne har borgeren ved hånden. Så det ligger på virksomhedskonsulenternes banehalvdel at gøre opmærksom på, hvad det vil sige at have borgere med funktionsnedsættelser, og tilbyder også, hvis der er behov for det, at deltage i fyraftensmøder, altså personalemøder." (Chefen i Jobcenter A)*

> *"Det (handicap) indgår ikke ekstraordinært men på lige fod med alt andet.…Vi har ikke gjort noget i at klæde virksomheder på til at tackle situationen, hvis der kommer en ansøger med handicap. Og er det overhovedet jobcentrets opgave? Det kan jeg ikke helt beslutte mig for. Vi skal tilbyde arbejdskraft, og det skal vi gøre i bred forstand. Vi har dog brochurematerialer, som dækker alle de her ordninger. Men overskriften har ikke været handicap. Overskriften har været: Når der er begrænsninger i arbejdsevnen. Når din medarbejder bliver sygemeldt. Hvis der sker noget med en borger, som allerede er ansat, så er virksomheden langt mere villig og vil nærmest gøre hvad som helst. Så er rummeligheden langt større, end hvor vi skal starte fra bunden. Men når man så ligesom er kommet inden for, og det fungerer godt, så er villigheden jo stor." (Chefen i Jobcenter D)*

> *"Det (handicap) indgår som en del af det helt almindelige virksomhedssamarbejde. Det er også, fordi vi forsøger at lave forløbene individuelt og målrettet den enkelte. Virksomhederne er ret gode til at finde muligheder i samarbejde med den ledige, og så skal vi understøtte det samarbejde." (Chefen i Jobcenter C)*

Besvarelserne tyder altså på, at mange jobcentre har en betydelig opmærksomhed om handicap i deres virksomhedskontakt. Men det er svært på dette grundlag at sige ret meget om, hvor stor en del af denne opmærksomhed, der angår arbejdsmarkedsparate ledige. Virksomhedskontakten kan også handle om det rummelige arbejdsmarked (fleksjob) og om fastholdelse af allerede ansatte.

12.4.4. Overblik over samarbejdsrelationer

Tabel 12.2 sammenfatter resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen vedrørende samarbejds-relationer. Et jobcenter tildeles her et positivt svar på det pågældende spørgsmål, hvis enten jobcenterchefen eller nøglepersonen på handicapområdet har valgt en af de mest positive svarmuligheder, jf. gennemgangen ovenfor.

Tabel 12.3. Jobcentrenes samarbejdsrelationer, angivet i pct [11].

	Ja fra jobcenterchef eller nøgleperson	N
Samarbejdsaftaler med uddannelsesinstitutioner	18	72
Samarbejde med UU-vejledningen	84	73
Samarbejdsaftaler med A-kasser	31	74
Samarbejde med virksomheder	32	75

Målt på denne måde må samarbejdsrelationerne altså siges at være positive i det store flertal af jobcentre i forhold til Ungdommens Uddannelsesvejledning og i ca. 1/3 af jobcentrene i forhold til A-kasser og virksomheder. Andelen med positive svar er lavest med 18 % i forhold til uddannelsesinstitutionerne. For at skabe et overblik over graden af samarbejde er der på baggrund af ovenstående resultater konstrueret et lille indeks, hvor virksomhedssamarbejdet kan antage værdierne 0, 1 eller 2 (handicap indgår sjældent, handicap i det almindelige virksomhedssamarbejde og særlig opmærksomhed om området), og hvor de øvrige samarbejdsrelationer kan antage værdierne 0 eller 1 (hhv. ingen eller lille samarbejde og en del eller meget samarbejde). Indekset kan dermed samlet antage værdierne 0-5, hvilket giver følgende fordeling:

Tabel 12.4. Samarbejdsrelationer. Fordeling på indeksværdier.

Indeksværdi	Antal	Pct.
0	8	10
1	14	17
2	27	32
3	20	24
4	10	12
5	4	5
Total	83	100

[11] N angiver antallet af jobcentre, hvor mindst én af informanterne har taget stilling til det pågældende spørgsmål.

10 % af jobcentrene får slet ikke point på samarbejdsindekset. Halvdelen får 1 eller 2 point, og 5 % opnår maksimum. Det er altså et fåtal af jobcentrene, der har et udbygget samarbejde med både uddannelsesinstitutioner/UU-vejledning, A-kasser og virksomheder på handicapområdet.

12.5. Analyser og kampagner

Hvis jobcentrene tager initiativer til analyseaktiviteter eller deltager i kampagner på handicapområdet, kan det ses som tegn på, at de har en vis opmærksomhed om området og ønsker at udvikle det og/eller at bidrage til informationsspredning om emnet.

Jobcentercheferne har derfor fået følgende to spørgsmål: *"Har jobcentret inden for de seneste to år taget initiativ til analyse- eller udviklingsaktiviteter på handicapområdet?"* og *"Har jobcentret i løbet af de seneste to år været aktiv i forbindelse med en landsdækkende kampagne om handicap og beskæftigelse?"*

40 % af jobcentercheferne oplyser, at de har gennemført analyser, mens 47 % svarer nej til spørgsmålet, og 13 % svarer ved ikke. Andelen, som har deltaget i kampagner, er næsten den samme (39 %), men her er der 21 % ved ikke-svar. Kun 9 jobcentre oplyser, at de både har gennemført egne analyser og deltaget i landsdækkende kampagner, mens 14 centre svarer nej til begge dele. 31 centre eller 57 % svarer ja på ét af spørgsmålene.

Et lille indeks giver overblik over svarene på de to spørgsmål. Her angiver værdien 0, at der ikke er svaret ja på nogen af spørgsmålene, 1 at der er svaret ja på et af dem, og 2 at der er svaret ja på begge.

Tabel 12.5. Analyser og kampagner. Fordeling på indeksværdier.

Indeksværdi	Antal	Pct.
0	14	26
1	31	57
2	9	17
Total	54	100

12.6. Samlet mål for jobcentrenes indsats

De foregående afsnit tegner tilsammen et temmelig broget billede af jobcentrenes indsats. Det er vanskeligt at konstruere et samlet mål for jobcentrenes indsats, men af hensyn til ønsket om at undersøge mulige forklaringer på variation mellem jobcentrene skal det alligevel forsøges. Det ville være ønskeligt, at et sådant mål kunne omfatte alle de tre indikatorer, som er omtalt ovenfor – borgerrettede tilbud, analyser og kampagner samt samarbejdsrelationer. Dette vanskeliggøres dog af, at oplysninger om analyser og kampagner foreligger fra et væsentligt mindre antal jobcentre, end tilfældet er for de to andre indikatorer. Det er derfor valgt ikke at medtage denne indikator i det samlede mål.

Et samlet indeks for jobcentrenes indsats kan konstrueres ved en simpel sammenlægning af de to indeks for borgerrettede tilbud og samarbejdsrelationer. Det kunne i den forbindelse overvejes, om de forskellige elementer i det samlede indeks burde tillægges forskellig vægt. Er det f.eks lige vigtigt, om et jobcenter har tilbud til ledige om kurser med fokus på handicap, eller om de har et godt samarbejde med UU-vejledningen på handicapområdet? Det forekommer imidlertid vanskeligt at finde fornuftige kriterier for, hvordan en sådan vægtning i givet fald skulle konstrueres. Det er derfor valgt at anvende et simpelt summativt indeks. Eftersom de to indeks, der er basis for det samlede indeks, kunne antage værdierne 0-4 og 0-5, kan det samlede indeks antage værdierne 0-9. Resultatet fremgår af tabel 12.6.

Tabel 12.6. Jobcentrenes fordeling på et samlet indeks.

Indeksværdi	Antal	Pct.
0	3	4
1	9	11
2	8	10
3	10	12
4	19	23
5	19	23
6	9	11
7	3	4
8	2	2
9	0	0
Total	82	100

Som det ses, er der med det forholdsvis lille antal cases tale om meget små tal for nogle af indeksværdierne. Der er derfor som alternativ konstrueret et indeks med færre men grovere kategorier, som kan antage værdierne 0, 1 eller 2. Et jobcenter tildeles værdien 0, hvis der både er

tale om få borgerrettede tilbud (0 eller 1 på tilbudsindekset), og der er tale om lille grad af samarbejde på område (0-2 på samarbejdsindekset). Et jobcenter tildeles værdien 2, hvis der både er tale om mange borgerrettede tilbud (2-4 på tilbudsindekset) og høj grad af samarbejde (3-5 på samarbejdsindekset. Værdien 1 tildeles, hvis der er tale om høj værdi på den ene dimension men ikke på den anden. Dette giver følgende fordeling af jobcentrene:

Tabel 12.7. Jobcentrenes fordeling på alternativt indeks.

Indeksværdi	Antal	Pct.
0	24	29
1	39	48
2	19	23
Total	82	100.0

Knap halvdelen af jobcentrene har altså enten 2 eller flere af de fire tilbud eller høj grad af samarbejde med mere end to af de fire samarbejdspartnere. Resten af jobcentrene fordeler sig næsten ligeligt på de to andre grupper, som enten ligger lavt eller højt på begge dimensioner.

12.7. Konklusion

Formålet med dette kapitel har været at belyse jobcentrenes indsats i forhold til at få ledige med handicap i arbejde. Eftersom der ikke findes data om effekter for målgruppen eller forvaltnings-præstationer i forhold til ledige med handicap, bygger analysen i stedet på en spørgeskema-undersøgelse, hvor jobcenterchefer og nøglepersoner på handicapområdet fungerer som informanter om jobcentrenes praksis.

Undersøgelsen viser, at de fleste jobcentre ikke har viden om antallet af ledige med funktions-nedsættelse og deres fordeling på handicaptyper. Der er desuden stor usikkerhed omkring definitionen af handicap som målgruppe i beskæftigelsesindsatsen. Dette kan gøre det vanskeligt overhovedet at operere med en særligt målrettet indsats i forhold til denne gruppe. Ud fra et ideal om mainstreaming, som kommer til udtryk i nogle af interviewene, kan det også diskuteres, om der overhovedet er behov for at identificere ledige med handicap som en selvstændig målgruppe. Disse forhold må nødvendigvis inddrages ved fortolkningen af analyseresultaterne. En lille målrettet indsats i forhold til ledige med handicap behøver ikke være udtryk for en bevidst nedprioritering af denne gruppe, men kan i stedet være udtryk for, at gruppens behov dækkes gennem en individuelt tilrettelagt indsats på linje med andre grupper med særlige behov.

Indsatsen er søgt operationaliseret dels ved borgerrettede tilbud med afsæt i lovgivningens regler om redskaber og individuelt kontaktforløb, dels ved samarbejdsrelationer til andre instanser, som må antages at have betydning på området, og endelig ved omfanget af analyse- og kampagne-aktiviteter. Det kan naturligvis diskuteres, om disse elementer giver et fyldestgørende indtryk af indsatsen på handicap-området. I betragtning af, at der stort set ingen viden findes i forvejen, må informationer om disse forhold dog anses for at være en god begyndelse, som eventuelt kan være afsæt for yderligere studier i andre sammenhænge.

Kun i få jobcentre stilles der som fast praksis spørgsmål til ledige om funktionsnedsættelser i forbindelse med den indledende kontakt til jobcentret. Det er usikkert, hvor stor en andel af jobcentrene der har opmærksomhed om handicap i det individuelle kontaktforløb. En del jobcentre har tilbud om vejledning til ledige særligt med fokus på konsekvenserne af et handicap, men få jobcentre har kursustilbud på området.

I et flertal af jobcentrene indgår handicap som et fast element i den generelle virksomhedskontakt, og kun få jobcentre har etableret et særligt virksomhedsnetværk om handicap. De fleste jobcentre har et samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning om borgere med handicap. Til gengæld har langt de fleste jobcentre hverken samarbejdsaftaler med A-kasser eller uddannelses-institutioner omkring ledige/dimittender med handicap.

Betragtes jobcentrene under ét giver undersøgelsen ikke belæg for at konkludere, at der foregår en systematisk indsats for at yde støtte til arbejdsmarkedsparate ledige med funktionsnedsættelser. Analysen synes således overordnet set at bekræfte hypotesen om, at kommunerne kun har lidt opmærksomhed på handicap i den lokale beskæftigelsesindsats, og at jobcentrene som hovedregel ikke har tilbud, som er særligt målrettet ledige med handicap. Men der er tale om store variationer mellem kommunerne. 20 % har ingen af de fire borgerrettede tilbud, og halvdelen af jobcentrene har højst et af tilbuddene. I den anden ende af skalaen har 20 % af jobcentrene 3 eller 4 tilbud. Halvdelen af jobcentrene har enten 2 eller flere af de fire tilbud eller høj grad af samarbejde med mere end to af de fire samarbejdspartnere. De øvrige centre fordeler sig i to næsten lige store grupper med enten få tilbud og få samarbejdsrelationer eller mange tilbud og mange samarbejdsrelationer. I det næste kapitel skal vi derfor se på, om der kan findes nogle forklaringer på disse variationer mellem kommunerne.

Kapitel 13. Forklaringer og konklusioner om jobcentrenes indsats

Gennemgangen af undersøgelsesresultaterne i kapitel 12 viser, at niveauet for jobcentrenes opmærksomhed og aktiviteter målrettet ledige med handicap generelt ikke er særlig højt. Men der er store forskelle mellem jobcentrene. Formålet med dette kapitel er derfor at undersøge nogle mulige forklaringer på variationen i jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap. Opmærksomheden skal med andre ord rettes mod de uafhængige variable, som blev præsenteret i kapitel 10.

Teoretisk tager undersøgelsen afsæt i en integreret implementeringsmodel (jf. afsnit 10.1). i kapitel 12 blev det søgt at måle jobcentrenes indsats gennem forvaltningspræstationer i form af borgerrettede tilbud og samarbejdsrelationer ud fra en forestilling om, at en sådan indsats har en positiv effekt på andelen af ledige med handicap, der ansættes på normale vilkår. Den gældende lovgivning sætter nogle rammer for indsatsen, jf. gennemgangen i kapitel 11. Men derudover må det formodes, at udfyldelsen af de lovgivningsmæssigt fastsatte rammer påvirkes af en række faktorer på det kommunale niveau. Det er nogle af disse faktorer, der er fokus på i dette kapitel.

De forventede sammenhænge kan kort udtrykkes sådan:

- Den lokale opfattelse af det kommunale råderum påvirker politikeres tilbøjelighed til at træffe beslutninger, der går ud over lovgivningens krav og dermed også den politiske prioritering af handicapområdet.
- Den lokalpolitiske opmærksomhed om handicap i beskæftigelsesindsatsen påvirker jobcenterledelsens prioritering af emnet.
- Endelig har jobcenterledelsens prioritering af handicapområdet betydning for aktivitetsniveauet.
- Herudover har jobcentrenes ressourcer og generelle rammevilkår betydning for deres muligheder og prioriteringer angående aktiviteter ud over de lovfastsatte til en gruppe ledige med særlige behov – herunder til ledige med handicap.

I afsnit 13.1-13.4 nedenfor redegøres for målingen af de enkelte forklaringsfaktorer, og der suppleres med uddybende kommentarer fra interviewene i de fem jobcentre. I afsnit 13.5 undersøges det herefter, om de valgte faktorer ser ud til at have betydning for jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap. Kapitlet afsluttes med en samlet konklusion om jobcentrenes indsats i afsnit 13.6.

13.1. Det kommunale råderum

Som omtalt i kapitel 11 er kommunerne på mange måder underlagt en stram lovgivningsmæssig styring på beskæftigelsesområdet, men når det gælder handicap indeholder lovgivningen dog kun lidt regulering. Det er derfor nærliggende at forestille sig, at en kommunal prioritering af dette område bl.a. afhænger af, hvordan pligter og frihedsgrader i lovgivningen og dermed det kommunale råderum fortolkes lokalt. I forlængelse heraf er forventningen således, at indsatsen i forhold til ledige med handicap vil være størst i kommuner, der anser det kommunale råderum for at være stort. Formelt er det naturligvis politikerne i kommunalbestyrelsen, der fastlægger de overordnede rammer, som ledelsen i jobcentret herefter skal udfylde. Men i praksis er der formodentlig tale om et komplekst samspil mellem politik og administration, som det er vanskeligt at adskille i denne sammenhæng.

Jobcentercheferne har i denne forbindelse fået følgende spørgsmål:

"Lovgivningen og den statslige styring sætter rammer for den kommunale beskæftigelsesindsats. Hvor stort er det kommunale råderum i beskæftigelsesindsatsen efter din opfattelse?"

Tabel 13.1. Jobcenterchefernes vurdering af det kommunale råderum.

	Antal	Pct.
Meget lille	2	3
Ret lille	26	42
Ret stort	27	44
Meget stort	7	11
Total	62	100

Vi har kun jobcenterchefernes vurdering, men den kan formentlig tages som et godt udtryk for det kommunale beslutningsklima omkring beskæftigelsesindsatsen. Som det ses af tabel 13.1, deler kommunerne sig i to næsten lige store grupper. I den ene gruppe anses det kommunale råderum for at være ret stort eller meget stort, og i den anden gruppe anses det for at være meget lille eller ret lille. Følgende udsagn kan illustrere grundlaget for vurderingen, idet flertallet af de interviewede jobcenterchefer dog anser råderummet for at være ret stort:

> *"Vi kan føle os voldsomt begrænsede, hvis det er den måde, vi vil anskue lovgivningen på. Vi kan også føle os voldsomt begrænsede på økonomien, hvis det er den måde, vi vil anskue det på. Men omvendt: Hvis vi vil bruge de regler og de paragraffer, der er, på at understøtte vores borgeres tilknytning til arbejdsmarkedet, så kan vi faktisk gøre*

rigtig meget. Og jeg tror ikke på, at vi på den lange bane sparer penge ved at holde igen på det kan være mentorstøtte, det kan være handicapkompenserende ydelser, personlig assistance, eller hvad det nu måtte være. Vi må hellere bevilge noget til dem, der er på arbejdsmarkedet, og understøtte deres mulighed for at være der, frem for at give dem passiv forsørgelse i form af pensioner og passiv kontanthjælp osv. Så jeg ved godt, at vi er begrænsede på rettidighed og styring og alt muligt andet. Men omvendt gør det kommunale selvstyre jo, at vi kan fordele vores penge, som vi har lyst til, hvis vi er i et fornuftigt samspil med vores politikere. Så jeg synes egentlig, der er mange muligheder i beskæftigelses-lovgivningen." (Chefen i Jobcenter C)

"Det har jeg sådan set (sat kryds ved ret stort råderum), fordi jeg synes, at dem der går og klynker og lader sig begrænse af, at der findes noget lovgivning om, at man skal registrere og dokumentere og kontrollere, de kigger ikke på de muligheder der er for, hvad man så kan gøre, når man har gjort det. Og enhver kommune har jo ret til at anlægge sin egen beskæftigelsespolitik, sit eget syn på sagen. Ud over at man selvfølgelig har nogle udmeldinger fra beskæftigelsesministeren og nogle andre steder, så har vi sådan set lov til at fokusere på, hvad vi vil. Der bliver jeg lidt træt af at høre det der klynkeri, for selvfølgelig har vi meget bureaukrati, og selvfølgelig har vi dit og dat, men vi er jo også nogle mennesker, der udbetaler en enorm masse penge. Så jeg kan egentlig også godt forstå, at skatteborgerne en gang imellem skal kontrollere, om vi bruger dem rigtigt." (Chefen i Jobcenter B)

"Beskæftigelsesområdet er jo meget snævert regelreguleret. Der er meget detail-regulering på området, som specificerer, hvad vi skal på den ene og den anden måde. Det bliver ændret ofte, og de skiftende beskæftigelsesministre har tydeligvis brug for at sætte deres præg på det. Det ændres også ofte, fordi beskæftigelsesområdet er så højt prioriteret på den politiske dagsorden. Enkeltsager i medierne fører også ofte til ændringer i den lovgivning, som vi har. Men når det er sagt, og man læser lov-givningens bogstav, så har vi faktisk brede rammer for at tilrettelægge den individuelle indsats overfor den enkelte borger, så vi kan gøre det, som vi nu synes er rigtigt. Så på den måde kan man sige, at der er en diskrepans i noget af det." (Chefen i Jobcenter E)

De interviewede jobcenterchefer oplever en stærk detailregulering på beskæftigelsesområdet, men giver samtidig udtryk for, at kommunerne i vid udstrækning har mulighed for at føre deres egen politik og indrette den individuelle indsats efter behovene. Detailregulering og stort kommunalt råderum kan altså eksistere samtidig. Derfor vil en negativ vurdering af det kommunale råderum ikke nødvendigvis være ensbetydende med, at handlemulighederne på handicapområdet også ses som små.

13.2. Lokalpolitisk opmærksomhed om handicap i beskæftigelsesindsatsen

Det formodes som tidligere nævnt, at kommunalpolitikernes opmærksomhed omkring problemstillingen handicap og beskæftigelse har betydning dels for den administrative ledelses prioritering af området og dels for forvaltningspræstationerne på sagsbehandlerniveau. Her er det politikernes signaler og handlinger og den måde disse opleves på i forvaltningen, der har interesse – ikke politikernes subjektive vurdering. Et mål for den kommunalpolitiske opmærksomhed om handicap og beskæftigelse kan derfor konstrueres på grundlag af de officielle skriftlige kilder, suppleret med informationer fra jobcentercheferne.

Den lokale beskæftigelsesplan benyttes her som en central kilde til information om den politiske prioritering af handicapområdet i beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesplanen vedtages i sidste ende af kommunalbestyrelsen, men det sker på baggrund af oplæg fra jobcentret og efter drøftelse med det lokale beskæftigelsesråd og beskæftigelsesregionen. Jobcenterledelsens prioritering af handicapområdet kan derfor også have betydning for, hvordan beskæftigelsesplanen formuleres på dette punkt, jf. næste afsnit.

Kommunerne er forpligtede til at udarbejde kommunale beskæftigelsesplaner inden for de centralt fastsatte rammer. Ingen af ministermålene for 2012 omtaler handicap direkte. Kommunerne er altså ikke forpligtede til at medtage området eksplicit i beskæftigelsesplanen. Derfor kan det have interesse at konstatere, om feltet overhovedet er med i planen. En indikator på dette kan være, om et af ordene handicap eller funktionsnedsættelse optræder i teksten, eller om de er helt fraværende.

Selv om ministermålene ikke direkte omtaler handicap, eksisterer der lovgivning om handicapkompenserende ordninger, som kommunen kan referere til, og som udløser en budgetpost, uden at der nødvendigvis ligger en bevidst stillingtagen til problematikken i beskæftigelsesplanen. Det næste trin vil derfor være at undersøge, om ordene handicap og/eller funktionsnedsættelse alene optræder i forbindelse med en neutral henvisning til reglerne eller som en post i budgettet.

Hvis ordene handicap og/eller funktionsnedsættelse optræder på en mere selvstændig måde, må det herefter vurderes, om der er tale om uforpligtende omtale af problemstillingen eller om mere præcist formulerede mål, som forudsætter aktiv handling i en eller anden form.

Hvis der er tale om mere præcist formulerede mål, må det endelig afklares, om disse også indebærer kvantitative mål.

En gennemgang af de lokale beskæftigelsesplaner for 2012 efter disse retningslinjer giver følgende fordeling af kommunerne:

Tabel 13.2. Omtale af handicap i lokale beskæftigelsesplaner 2012, pct.

Ingen omtale	**26**
Neutral henvisning til regler	42
Uforpligtende hensigtserklæringer	18
Forpligtende mål	14
Total	100
N	93

I en fjerdedel af kommunerne indgår handicap eller funktionsnedsættelse altså overhovedet ikke i teksten i den lokale beskæftigelsesplan. I 42 % af kommunerne er der alene tale om neutral henvisning til kompensationsreglerne eller om, at disse ordninger optræder på en post i budgettet.

Der indgår hensigtserklæringer af mere uforpligtende karakter i 18 % af jobcentrene. Denne kategori kan f.eks. illustreres med følgende formulering fra en beskæftigelsesplan:

> *"Jobcentret vil i 2012 have en øget fokus på fastholdelse af medarbejdere med handicap på arbejdsmarkedet og medvirke til at sikre beskæftigelsesmuligheder for handicappede. Dette vil ske ved målrettede kontakt med virksomhederne. Dette giver borgere muligheder for at udfolde sig som borgere uden handicap."*

Endelig kan disse hensigtserklæringer i 14 % af kommunerne karakteriseres som mere forpligtende mål. Følgende formulering kan eksemplificere dette:

> *"Jobcenter XXX vil informere alle ny-ledige nyuddannede med handicap om "Isbryderordningen", der giver nyuddannede handicappede mulighed for at få erhvervserfaring inden for det område, som deres uddannelse kvalificerer dem til, ved at give et tilskud til lønnen de første 12 måneder af deres ansættelse."*

Kun 2 jobcentre i den sidste kategori har opstillet kvantitative mål. I det ene af dem skal der f.eks. i 2012 skabes eller fastholdes beskæftigelse til 50 personer gennem anvendelse af de handicapkompenserende ordninger.

I praksis er der nok kun en ubetydelig forskel mellem de to første kategorier. Også den fjerdedel af jobcentrene, hvor handicap eller funktionsnedsættelse slet ikke er omtalt, er jo forpligtede til at stille de kompenserende ordninger til rådighed. Det beror desuden i høj grad på et skøn, om en

hensigtserklæring på handicapområdet kan karakteriseres som uforpligtende eller som udtryk for en mere forpligtende målsætning.

Når det gælder den lokale beskæftigelsesplan, er der bl.a. følgende synspunkter om handicap-områdets placering hos de interviewede jobcenterchefer:

> *"Det er altid meget styret af de ministermål, der meldes ud. Vores beskæftigelsesplan afspejler i vid udstrækning, hvad ministermålene er. Så når ministermålene handler om at begrænse tilgangen til de permanente forsørgelsesordninger, så tænker vi fleksjob og førtidspension og ikke handicap. Jeg tror ikke i de fire år, jeg har været her, at vi har haft noget decideret mål om handicap. Vi har haft noget om fleksjob, og vi har haft noget om førtidspension, og vi har haft noget om personlig assistance. Det har været i forhold til konkrete bevillingsmuligheder snarere end til begrebet handicap." (Chefen i Jobcenter D)*

> *"Jeg vil sige, at det er det element – ligesom på alle andre niveauer. Vi har jo valgt ligesom på integrationsområdet: Hvorfor sætte folk i særlige kasser og lave specialenheder? Det er en uskik, fordi det er en måde at marginalisere på. Vi vil faktisk hellere tænke inklusionstankegangen, således at det at have en funktions-nedsættelse det er bare en del på lige fod med alt muligt andet, man kan have brug for at få hjælp til. Det kan være, man har brug for hjælp til noget sprog. Det kan være, man har brug for hjælp til at kunne se sin skærm. Hvis man nu har en smule syn tilbage, hvad kan vi så klare med tekniske hjælpemidler, eller skal vi have en personlig assistent på? Vi tænker ikke, at fordi man er rød, gul eller grøn eller har en funktionsnedsættelse, så skal man serviceres af nogen. Vi har valgt at sige: Vi har en beskæftigelsesafdeling, der skal rumme det hele." (Chefen i Jobcenter A)*

Et andet mål for den politiske opmærksomhed om handicapområdet kan være, om dette emne har været til selvstændig behandling i kommunalbestyrelsen. Jobcentercheferne har derfor fået følgende spørgsmål: *"Har kommunalbestyrelsen inden for det seneste år drøftet beskæftigelsesindsatsen specielt for mennesker med handicap/varig funktionsnedsættelse?"*

I godt en tredjedel af kommunerne har kommunalbestyrelsen inden for det seneste år haft spørgsmål om handicap og beskæftigelse til drøftelse, mens det ikke er tilfældet i knap halvdelen af kommunerne. 16 % af jobcentercheferne har svaret ved ikke på spørgsmålet, hvilket i sig selv er lidt tankevækkende. Flere af de interviewede jobcenterchefer oplever, at kommunalpolitikernes interesse for beskæftigelsesområdet har været kraftigt stigende de seneste år:

> *"Fra 2007, hvor der var meget lidt fokus på det, til i dag, hvor der er en enorm fokusering på det. Det skyldes de økonomiske omlægninger, der har været specielt i 10, hvor vi fik ansvaret for de forsikrede ledige, også økonomiansvaret. Hele*

forståelsen blandt politikerne af de forbundne kar har virkelig fået en renæssance. I 2007 var det holdningen, at beskæftigelsesudgifterne dem kan vi ikke gøre noget ved. Kan det så betale sig at have et jobcenter? I dag er der et ekstremt fokus på, at det er jobcentret, der leverer økonomien til resten af kommunen. Og der bliver fulgt rigtig meget med i, hvor mange ledige vi har, hvor mange sygemeldte vi har, og hvor mange kontanthjælpsmodtagere vi har, og hvor gode vi er til at få dem ud i beskæftigelse." (Chefen i Jobcenter C).

"Jeg synes, den kommunalpolitiske interesse for beskæftigelsesområdet er stor. Og den har sådan set udviklet sig i positiv retning siden kommunalreformen og indførelsen af jobcentrene og fokus på hele det område. Det var jo sådan lidt et stedbarn i den kommunale administration, for det var jo bare dem, der brugte alle pengene. Det, der var sjovt, var skole og kultur og den slags. Der er kommet et meget bedre fokus, efter vi har fået nogle selvstændige udvalg, og efter man har fået bevidsthed om, at det faktisk er et område, der er afgørende vigtigt at kunne styre, hvis man ellers skal kunne styre kommunens økonomi." (Chefen i Jobcenter B)

Der er også eksempler på, at kommunalbestyrelsen har interesseret sig for handicap i relation til beskæftigelse:

"Det har været drøftet, hvor mange ressourcer det kan betale sig at putte i et menneske for at bevare deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Hvornår har vi gjort meget, og hvornår har vi gjort nok, og hvor når har vi gjort så meget, at det måske ikke er rimeligt? Det er man begyndt at diskutere. Det handler både om dem, der er i arbejde, og om dem, der skal ind på arbejdsmarkedet. For et par år siden italesatte Karsten Kismeyer fra Ikast-Brande kommune kampen mellem specialområdet og normalområdet. Den er begyndt at være der mange steder, også på beskæftigelses-området. Der er jo mange forskellige former for subsidier til virksomhederne, når de har folk ansat. Det kan være handicapkompenserende, løntilskud, fleksjob osv. Og hvornår begynder vi at putte flere penge ind i et konkret menneske i forhold til, hvad der kommer tilbage. Vi kan jo sagtens holde stort set alle i beskæftigelse, hvis vi betaler mere, end de omkostninger arbejdsgiveren har. Det er måske ikke god politisk latin at sige det, men det er et faktum, at det bliver diskuteret." (Chefen i Jobcenter C)

Selv om mange kommuner oplever et stort kommunalt råderum, eller i hvert fald at der er vide handlemuligheder i forhold til tilrettelæggelse af den individuelle indsats, så giver det sig ikke udslag i en prioritering af handicapområdet i de lokale beskæftigelsesplaner. Det er i den sammenhæng værd at notere, at nogle af de interviewede jobcenterchefer generelt giver udtryk for, at kommunerne har store frihedsgrader, men når det kommer til indholdet af de lokale beskæftigelsesplaner, er disse helt styrede af de centralt fastsatte ministermål. Og når handicap ikke er omtalt i ministermålene, får det heller ikke plads i beskæftigelsesplanen. Spørgsmålet er derfor

også, i hvilken udstrækning man kan se formuleringerne i de lokale beskæftigelsesplaner som et reelt udtryk for lokalpolitiske prioriteringer.

Der kan spores en stærkt stigende interesse i kommunerne for beskæftigelsesområdet generelt som følge af decentraliseringen af området og dets store betydning for den kommunale økonomi. Handicap og beskæftigelse er også blevet drøftet i en del kommunalbestyrelser, men materialet rummer ikke eksempler på, at en sådan drøftelse direkte har handlet om handicap i den ordinære beskæftigelsesindsats.

13.3 Ledelsesmæssig prioritering

Jobcentercheferne har ansvaret for jobcentrenes virksomhed inden for de rammer, som sættes af lovgivningen og de kommunalpolitiske beslutninger. Det er derfor nærliggende at tro, at deres prioritering af handicapområdet har stor indflydelse på aktivitetsniveauet. Der indgår to spørgsmål i undersøgelsen, som har til formål at belyse dette aspekt.

For det første har både jobcenterchefer og nøglepersoner fået følgende spørgsmål: *"Har ledelsen fastsat skriftlige mål specifikt for jobcentrets indsats på handicapområdet (ud over det der fremgår af beskæftigelsesplanen)?"*

Svarfordelingerne angående ledelsesmål fremgår af tabellen nedenfor. 6 jobcenterchefer eller 9,8 % svarer, at der er fastsat ledelsesmål på handicapområdet, mens resten svarer nej. Jobcentercheferne havde ikke mulighed for at svare ved ikke på dette spørgsmål. Der er også kun meget få jobcentre, hvor nøglepersonerne svarer ja til spørgsmålet (4 %). Her er det mest bemærkelsesværdige i virkeligheden, at hele 29 % ikke ved, om ledelsen har fastsat skriftlige mål for handicapområdet, som nøglepersonerne jo som følge af deres funktion må forventes at være meget engageret i. Under alle omstændigheder må det konstateres, at ledelsesmål på handicapområdet spiller en så lille rolle, at der ikke er basis for at undersøge, om det har betydning for aktivitetsniveauet.

Tabel 13.3. Ledelsesmål på handicapområdet. Fordeling i %.

	Jobcenterchefer	Nøglepersoner
Ja	10	4
Nej	90	67
Ved ikke	0	29
Total	100	100
N	61	76

De interviewede jobcenterchefer angiver bl.a. følgende begrundelser for, at der ikke er opsat ledelsesmål på handicapområdet:

"Jeg har ikke noget måltal, men jeg kan jo se på mit budget, at der bliver brugt penge. Jeg tænker jo, at fordi man er en person med funktionsnedsættelse, det kan man jo have på rigtig mange områder, og det har vel stort set de fleste af dem, jeg har med at gøre. Spørgsmålet er, hvordan man definerer ordet funktionsnedsættelse og handicap. Jeg tænker, at alle dem jeg har med depressioner, der stort set ikke kan gå ind igennem en dør, fordi de er skræmt…Nej de måltal ville være rigtig besværlige at have med at gøre, fordi de skulle simpelthen nedbrydes i jeg ved ikke hvor mange grader. Så vi taler sådan set om personer, der får en tilknytning til arbejdsmarkedet og ikke om funktionsnedsættelser. Men jeg har et træk på vores budget til personlig assistance, til hjælpemidler osv. Osv. Vi gør faktisk, hvad vi kan for at understøtte personer, der har vanskeligheder i at få en tilknytning til arbejdsmarkedet. Men ingen måltal. For så skal jeg faktisk ind og definere, hvad er et handicap. Og et eller andet sted er der også nogle mennesker, inkl. mig selv, som vil blive smækfornærmede, hvis jeg skulle rende rundt hele tiden og sige, at jeg er handicappet. Det er jo ikke alle funktions-nedsættelser, der kan ses." (Chefen i Jobcenter A)

"Jeg har den holdning som udgangspunkt, at hvis man kan kompensere folk for et handicap, så er det jo ikke det man taler om. Der kan være alverdens ting, som gør, at man har begrænsninger i arbejdsevnen. Hvis vi kan kompensere for det, så er det ikke det, vi taler om. Så taler vi om, hvad de kan. Og vi kan kompensere for utrolig mange ting. Det er ligesom at tale om fleksjobs. Det irriterer mig også grusomt, når man taler om fleksjobs som noget specielt. Når folk har fået et fleksjob, så er de jo helt almindelig ansat. De har bare lidt anderledes ansættelsesvilkår, men det kan der også være andre, der har. Så det handler også lidt om, hvordan man taler om tingene. F.eks. spørger de mig også, om i har en speciel integrationspolitik. Det har vi ikke, for det vigtigste er jo, om folk får et arbejde, lige meget om de er muslimer eller kristne, om de kommer fra Somalia, eller hvad de nu gør. Der er nogle forskellige udfordringer med dem, men det er jo ikke alt, der er integrationsspecifikt. Du kan jo være lige så svær at få i arbejde som alle mulige andre, fordi du er tvær og ugidelig, og du kan også være enormt positiv. Så er det sådan set fuldstændig ligegyldigt, om man har den ene eller den anden begrænsning. Begynder du at tænke folk i bestemte grupper, så gør du måske også nogle forkerte overvejelser." (Chefen i Jobcenter B)

"Der er ikke opsat mål på handicapområdet. Vi har en overordnet værditilgang, der hedder social inklusion. Og den sociale inklusion betyder for os, at vi tror på, at alle gerne vil være på arbejdsmarkedet, og vi skal gøre rigtig meget for, at man kan være på arbejdsmarkedet med de begrænsninger man har. Men også, at man skal yde det, man kan. Det er ikke på den måde afgørende for os, om man har et handicap, eller hvad man har. Det afgørende er, hvordan får vi det enkelte menneske til at fungere på

arbejdsmarkedet. Det betyder, at vi bruger masser af mentorstøtte og personlig assistance og hjælpemidler, og hvad der skal til. Det vi måler på er, hvor mange vi får i job, og hvor få vi får på offentlig forsørgelse. Vi måler på, hvordan vi får folk i fleksjob i stedet for på ledighedsydelse osv." (Chefen i Jobcenter C)

For det andet har nøglepersonerne fået dette spørgsmål:*"Hvordan oplever du ledelsens prioritering af handicapområdet i jobcentret?"*

Tabel 13.4. Nøglepersonernes vurdering af ledelsens prioritering på handicapområdet.

	Antal	Pct.
Meget lav	4	5
Lav	35	47
Høj	7	9
Meget høj	21	28
Ved ikke	7	9
Total	74	100

I 53 % af jobcentrene vurderer nøglepersonerne, at ledelsens prioritering af handicapområdet er lav eller meget lav, mens de i 38 % af jobcentrene vurderer, at de er høj eller meget høj.

De interviewede nøglepersoner begrunder bl.a. deres svar på følgende måde:

"De prioriterer det ikke særlig højt. Det er ikke noget, der bliver vejet tungt. Der er ingen der beder om regnskaber og budgetter, og der bliver ikke taget stilling til, om det er noget, vi skal udvikle. Og så er prioriteringen fra ledelsen da ikke ret høj. Det er heller ikke sådan at min leder kommer og spørger om noget som helst. Jeg får lov at passe mig selv." (Nøglepersonen i Jobcenter A)

"Tingene skal bare virke. Og når vi bevilger noget, er der ledelsesmæssig opbakning. Der er også et ønske om, at vi gør det hurtigt og professionelt. Vi får også lov at gå til og holde netværksmøder, så vores viden er i orden." (Nøglepersonen i Jobcenter D)

Kun meget få jobcentre har opstillet ledelsesmål på handicapområdet, og interviewene mere end antyder, at det sandsynligvis hænger sammen med to forhold: For det første kan der være en principiel uvilje mod at foretage kategorisering af de ledige. Det kan efter ledelsens opfattelse medføre stigmatisering, og det er ikke kategorier der er interessante men resultater i form at beskæftigelse. For det andet er der en stor usikkerhed om, hvordan ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse i givet fald skulle afgrænses, jf. også diskussionen i afsnit 12.2. Konsekvensen er, at man helt afstår fra at opstille mål på området.

Ledelsens prioritering af handicapområdet bedømmes meget forskelligt af nøglepersonerne. Det vidner både spørgeskemabesvarelserne og interviewene om. Nøglepersonernes oplevelser spænder lige fra fuld ledelsesmæssig opbakning til alle initiativer på handicapområdet til total mangel for ledelsesmæssig interesse, hvor der ikke en gang efterspørges et budget for området.

13.4 Ressourcer og rammebetingelser

Den sidste gruppe af mulige forklaringsfaktorer, der skal inddrages, er jobcentrenes ressourcer og generelle rammebetingelser. Hvad angår ressourcer, vil det være rimeligt at forestille sig, at store jobcentre har lettere ved at igangsætte aktiviteter for særlige grupper end små jobcentre. Desuden er det nærliggende at antage, at de ressourcer, som jobcentret afsætter til funktionen som nøgleperson på handicapområdet, også har betydning for aktivitetsniveauet.

Hvad angår de generelle rammebetingelser, kan man for det første forestille sig, at kommune-størrelsen spiller en selvstændig rolle, selv om der naturligvis må forventes at være en sammenhæng mellem kommunestørrelse og jobcentrets ressourcer. Dernæst kan man forestille sig, at kommuner med store beskæftigelsespolitiske udfordringer vil have mindre overskud til at igangsætte aktiviteter for ledige med handicap end kommuner, hvor de beskæftigelsespolitiske udfordringer er mindre.

De 82 kommuner, som er dækket af jobcenterchefernes eller nøglepersonernes besvarelser vedrørende indsatsen i forhold til ledige med handicap, varierer størrelsesmæssigt fra 3.874 til 314.887 indbyggere med et gennemsnit på 57.225. 56 % af kommunerne har under 50.000 indbyggere.

Jobcentercheferne er blevet spurgt, hvor mange medarbejdere der er i jobcentret i årsværk, og hvor mange årsværk centret har afsat til funktionen som nøgleperson på handicapområdet. Antallet af årsværk i jobcentret varierer fra 19 til 600. Set i forhold til indbyggertallet varierer jobcentrenes størrelse fra 0,55 til 2,99 årsværk pr. 1000 indbyggere.

Antallet af årsværk til funktionen som nøgleperson varierer fra 0 til 3 årsværk, og 65 % af jobcentrene har afsat 1 årsværk eller mindre til opgaven. Sammenholdes ressourcerne til nøglefunktionen med centrets samlede størrelse i årsværk, anvender centrene i gennemsnit 1,8 % af samtlige årsværk på nøglefunktionen. I beskæftigelsessystemet er kommunerne blevet inddelt i klynger på grundlag af en beregning af belastningen i kommunen mht. forskellige forsørgelsesydelser[12]. Klyngeplaceringen kan i denne sammenhæng anvendes som indikator for, hvor store udfordringer kommunerne generelt har på beskæftigelsesområdet.

[12] Jf. www.jobindsats.dk

13.5 De enkelte faktorers forklaringskraft

Formålet med dette kapitel er som sagt at undersøge nogle mulige årsager til variationen i kommunernes indsats i forhold til ledige med handicap. Nedenfor opsummeres resultaterne af lineære regressionsanalyser med nogle af de ovenfor omtalte faktorer som uafhængige variable og med hver af de tre indeks for hhv. borgerrettede tilbud, samarbejdsrelationer og samlet måling af indsatsen, som blev omtalt i kapitel 12, som afhængige variable.

I tabellen indgår følgende uafhængige variable:

- Kommunalt råderum på grundlag af jobcenterchefernes vurdering,
- Lokalpolitisk opmærksomhed på grundlag af handicapområdets omtale i den lokale beskæftigelsesplan,
- Ledelsesmæssig prioritering på grundlag af nøglepersonernes vurdering
- Kommunestørrelse målt med indbyggertal.

Jobcentrets ressourcer i form af samlet antal årsværk

- Jobcentrets ressourcer på handicapområdet i form af andel årsværk til funktionen som nøgleperson
- Kommunens rammebetingelser i form af klyngeplacering i beskæftigelsessystemet

Tabel 13.5. Betaværdier for bivariate regressionsanalyser med tilbudsindeks, samarbejdsindeks og totalindeks som afhængige variable.

	Tilbudsindeks	Samarbejdsindeks	Totalindeks
Kommunalt råderum	.025	.031	.155
Lokalpolitisk opmærksomhed	.122	.142	.068
Ledelsesmæssig prioritering	.084	.276 *	.087
Kommunestørrelse	.115	.132	.076
Jobcentrets ressourcer	.185	.008	.179
Jobcentrets ressourcer på handicapområdet	.212	.158	.012

Kun en enkelt af de bivariate regressionsanalyser viser en signifikant sammenhæng. Det drejer sig om sammenhængen mellem ledelsesmæssig prioritering, som den vurderes af nøglepersonerne, og kommunernes værdi på samarbejdsindekset (beta = .276, P<.05). En analyse af de enkelte elementer i samarbejdsindekset viser, at der udelukkende er en signifikant sammenhæng mellem den

ledelsesmæssige prioritering og virksomhedssamarbejdet (beta = .246, P<.05), hvorimod det ikke er tilfældet for relationerne til UU-vejledningen, uddannelsesinstitutionerne og A-kasserne.

Diskussionen af de uafhængige variable i de foregående afsnit har nok dæmpet forventningerne til mulige sammenhænge med jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap. Det kommunale råderum er en elastisk størrelse, og vurderingen heraf har ikke nødvendigvis sammenhæng med vurderingen af den lokale handlefrihed vedrørende handicap. De lokale beskæftigelsesplaner er måske så meget styret af de centrale ministermål, at de lokalpolitiske prioriteringer ikke slår ret meget igennem. Og endelig hviler vurderingen af den ledelsesmæssige prioritering i undersøgelsen udelukkende på nøglepersonernes bedømmelse, fordi næsten ingen jobcentre har fastsat ledelsesmål på handicapområdet. Det forekommer dog alligevel overraskende, at der stort set ingen signifikante sammenhænge er mellem lokalpolitisk eller ledelsesmæssig prioritering og jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap, og at kommunernes rammevilkår heller ikke ser ud til at have nogen målbar betydning. Undersøgelsen bidrager således kun lidt til forklaring af variationen i jobcentrenes indsats.

13.6 Konklusion

I denne del af afhandlingen har der været fokus på jobcentrenes rolle og indsats i forhold til at få ledige med varige funktionsnedsættelser/handicap i arbejde. Det er kommunerne, der har ansvaret for at føre beskæftigelsespolitikken ud i livet, og de er forpligtede til at oprette jobcentre til at varetage opgaven i praksis. Jobcentret er derfor den offentlige myndighed, som mest naturligt kan yde støtte i bestræbelserne på at håndtere udfordringerne på både udbuds- og efterspørgselssiden i relation til handicap og arbejde. Det må formodes, at jobcentrenes overordnede tilgang til opgaven i høj grad er påvirket af den langsigtede udvikling i de politiske rammer og ideologiske strømninger, som blev beskrevet i del 4. Det vil desuden være sandsynligt, at jobcentrenes tilgang til handicapområdet er påvirket af de store ændringer i forståelsen af handicap og handicappolitik, som blev beskrevet i del 3. Men først og fremmest må jobcentrenes indsats forventes at være styret af de aktuelle lovgivningsmæssige rammer og af de politiske og administrative processer i den enkelte kommune.

Jobcentrenes indsats ses her som bidrag til løsning af den samfundsmæssige problemstilling, at beskæftigelsesgraden blandt mennesker med handicap er lavere, end den behøvede at være. Hvis flere ledige med handicap kommer i ordinær beskæftigelse kan det bringe udviklingen et skridt i den rigtige retning, selv om det langt fra er det eneste, der skal til. Der blev på denne baggrund taget afsæt i den integrerede implementeringsmodel, hvor en række delprocesser foregår inden for rammerne af et givet policy design og leder frem til forvaltningspræstationer og effekt for målgruppen. Kommunerne er underlagt en stram statslig styring på beskæftigelsesområdet, men i forhold til handicap rummer lovgivningen kun meget lidt regulering, og der stilles stort set ikke

krav om dataindsamling, opfølgning og kontrol. Hvis jobcentrene skal spille en aktiv rolle i forhold til ledige med handicap, forudsætter det altså, at jobcentrene bevidst prioriterer dette område inden for det kommunale råderum. Formålet har derfor været at undersøge, om det sker, og om der kan identificeres nogle faktorer, som har afgørende betydning for det.

Der findes ikke data om beskæftigelseseffekter for ledige med handicap, og der foretages heller ikke systematisk opsamling af viden om forvaltningspræstationer i kommunerne i forhold til denne gruppe. Problemstillingen er derfor blevet undersøgt gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt alle jobcentre, suppleret med interviews i fem udvalgte jobcentre. Jobcenterchefer og nøglepersoner på handicapområdet er blevet brugt som informanter.

Det primære sigte med undersøgelsen har været at tegne et billede af jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap, målt ved borgerrettede tilbud, samarbejdsrelationer samt analyser og kampagner. Det er sket ud fra en forestilling om, at der er en positiv sammenhæng mellem en sådan indsats og beskæftigelseseffekten. Dernæst har det også været et ønske at undersøge, om opfattelsen af det kommunale råderum, lokalpolitisk og ledelsesmæssig prioritering samt ressourcer og rammebetingelser kan forklare forskelle i det kommunale serviceniveau i forhold til denne målgruppe.

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 forstgås ved handicap eller varig funktions-nedsættelse, 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 minoritetssynsvinkel 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 kontaktforløb 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.

Hvad angår samarbejdsrelationer, har undersøgelsen haft fokus på overgangen mellem uddannelse og beskæftigelse samt relationerne til A-kasser og virksomheder. Kun få jobcentre har samarbejdsaftaler med uddannelsesinstitutioner på handicapområdet. Der er således ikke tegn på, at der er taget mange initiativer til at sikre en god overgang mellem uddannelse og beskæftigelse efter

indførelsen af sektoransvar i uddannelsessystemet. Der er også kun et begrænset samarbejde med A-kasserne på handicapområdet, selv om de to instanser har forskellige lovgivningsmæssigt fastsatte opgaver, og det kan have stor betydning for en ledig med handicap, hvis der ikke sker en koordineret indsats. Til gengæld har mange jobcentre en betydelig opmærksomhed omkring handicap i deres virksomhedskontakt, men resultaterne giver ikke et fyldestgørende svar på, i hvilken udstrækning det også gælder de arbejdsmarkedsparate ledige.

Der er store variationer mellem kommunerne. De uafhængige variable, som er medtaget i undersøgelsen, bidrager tilsyneladende kun meget lidt til forklaringen af denne variation. Men niveauet for de uafhængige variable kan i sig selv have interesse.

Jobcentercheferne deler sig i to næsten lige store grupper, når det gælder vurderingen af, om det kommunale råderum er stort eller lille. Udsagn fra interviewene viser imidlertid, at en negativ generel vurdering af det kommunale råderum ikke nødvendigvis fører til en negativ vurdering af handlemulighederne på handicapområdet. Flere interviewpersoner anfører, at kommunerne har udstrakt frihed til selv at tilrettelægge indsatsen. Når det så gælder de lokalpolitiske rammer, som kommer til udtryk i de lokale beskæftigelsesplaner, er vurderingen derimod, at indholdet heraf i høj grad følger de centralt fastsatte ministermål. En fjerdedel af de lokale beskæftigelsesplaner omtaler slet ikke handicap eller funktionsnedsættelse, og knap halvdelen har udelukkende en neutral henvisning til de kompenserende ordninger. Beskæftigelsesplanerne giver altså ikke indtryk af, at handicapområdet har en særlig høj lokalpolitisk prioritering. Hvad angår ledelsens prioritering, er det bemærkelsesværdigt, at kun 10 % af jobcentrene har fastsat ledelsesmål om handicap, og nøglepersonerne på handicapområdet er meget delte i vurderingen af, om ledelsen prioriterer området højt eller lavt.

Betragtes jobcentrene under ét giver undersøgelsen ikke belæg for at konkludere, at der foregår en systematisk indsats for at yde støtte til arbejdsmarkedsparate ledige med funktionsnedsættelser. Der er ikke meget, der tyder på, at kommunerne generelt tager initiativer på dette felt ud over, hvad de er direkte forpligtede til i lovgivningen. Når det er sagt, skal det dog tilføjes, at undersøgelsen også illustrere, at der er betydelige måleproblemer forbundet med at belyse jobcentrenes indsats vedrørende ledige med handicap, fordi der ikke er krav om systematisk dataindsamling og indrapportering på området. Udvikling af redskaber hertil vil uden tvivl kunne bidrage væsentligt til at synliggøre problemstillingen i den kommunale beskæftigelsesindsats. Noget sådant vil dog først forudsætte større grad af konsensus om afgrænsningen af målgruppen.

Del 5. Virksomhedernes rolle

Vi er nu nået til virksomhedernes rolle, som er det sidste element i undersøgelsen. I forhold til den grundlæggende model, som blev præsenteret i kapitel 3, kan virksomhederne ses som de enkelte elementer, der tilsammen udgør efterspørgselssiden på arbejdsmarkedet. Virksomhederne er vitale i denne sammenhæng, fordi det er her, der skal indgås ansættelsesaftaler, og det er her, mennesker med handicap ligesom alle andre skal fungere i et praktisk arbejdsliv. Private og offentlige virksomheders erfaringer, holdninger og ressourcer spiller derfor en afgørende rolle for, om en politisk målsætning om at få flere mennesker med handicap i ordinær beskæftigelse kan realiseres. Viden om virksomhedernes forhold kan både bidrage til forklaring af den nuværende beskæftigelsessituation for mennesker med handicap og med nogle bud på faktorer, som må inddrages, hvis der er et ønske om nye politiske tiltag i forhold til denne målsætning.

Virksomhederne betragtes ofte som aktører, der ud fra deres egen interesse bestræber sig på at agere økonomisk rationelt med henblik på at kunne konkurrere på et frit marked – eller for offentlige virksomheders vedkommende at kunne udføre deres opgaver så effektivt som muligt inden for de givne politiske rammer. Kvalificerede medarbejdere er en af virksomhedernes helt centrale ressourcer. Og når emnet som her er mulighederne for ansættelse af mennesker med handicap i ordinære stillinger, er det derfor også vigtigt at afdække, hvordan virksomheden ser på denne gruppe i en helt almindelig rekrutteringsproces. Gennem de seneste 20-30 år er det blevet udbredt både i virksomhederne og i forbindelse med offentlig politik at tale om, at virksomheder også har et samfundsansvar (på engelsk corporate social responsibility eller CSR).

Virksomhedernes samfundsansvar (VSA) er imidlertid langt fra et entydigt begreb. Der er derfor behov for at indkredse forståelsen heraf for at finde frem til, hvordan begrebet kan anvendes i relation til afhandlingens problemstilling. Specielt to spørgsmål trænger sig på: Hvilken sammenhæng er der mellem VSA og virksomhedernes ordinære aktiviteter og herunder med rekrutteringen af medarbejdere til opslåede stillinger? Og hvordan indgår handicap i diskussionen om VSA? Når det i det hele taget er relevant at inddrage spørgsmålet om VSA i denne afhandling, skyldes det for det første, at en lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap her ses som et samfundsmæssigt problem, som virksomhederne nødvendigvis må involveres i løsningen af. For det andet er det et gennemgående træk ved de fleste definitioner af VSA, at det handler om tiltag, som virksomhederne tager frivilligt. Hvis virksomhederne gennem deres arbejde med VSA frivilligt sætter ting i gang, som kan forbedre beskæftigelsesmulighederne for mennesker med handicap, kan det måske mindske behovet for at overveje mere indgribende policyinstrumenter fremadrettet.

Denne del af afhandlingen indledes med en diskussion i kapitel 14 af forståelsen af virksomhedernes rolle med særlig vægt på rekruttering, socialt ansvar og forholdet til de handicap-politiske principper samt et overblik over den eksisterende viden omkringvirksomheder og handicap i Danmark. Konklusionen er her, at der er nogle væsentlige spørgsmål om forudsætningerne for rekruttering af medarbejdere med handicap, som der er behov for yderligere viden om. Der er derfor i forbindelse med denne afhandling gennemført en særlig spørgeskema-undersøgelse blandt midtjyske virksomheder. Kapitel 15 beskriver herefter formål, metode og datagrundlag i denne undersøgelse. Kapitel 16 behandler undersøgelsens resultater vedrørende virksomhedernes ansættelse af medarbejdere med handicap, hvilke initiativer de tager for at etablere et beredskab på handicapområdet, og hvilken betydning strategier om socialt ansvar har på dette felt. Endelig inddrager kapitel 17 betydningen af holdningen til jobansøgere med handicap, og kapitlet afsluttes med en konklusion om virksomhedernes rolle i relation til afhandlingens problemstilling.

Kapitel 14. Virksomheder, socialt ansvar og handicap

Formålet med dette kapitel er at sætte virksomhedernes rolle ind i en arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng og at beskrive nogle centrale begreber og forskningsresultater vedrørende rekruttering og socialt ansvar. Gennemgangen skal danne grundlag for en vurdering af, hvilke forhold der er behov for at indhente ny viden om i relation til afhandlingens problemstilling og det teoretiske udgangspunkt for en undersøgelse heraf.

Der lægges ud med en kort beskrivelse af virksomhederne i relation til arbejdsmarkedet og den politiske regulering af arbejdsmarkedsforhold generelt (afsnit 14.1). Derefter beskrives nogle forskningsresultater vedrørende virksomhedernes rekrutteringsadfærd i afsnit 14.2. Afsnit 14.3 giver en introduktion til socialt ansvar som begreb, og derefter behandles den danske forståelse af VSA og den eksisterende viden herom. I afsnit 14.4 diskuteres virksomhedernes potentielle rolle i virkeliggørelsen af de handicappolitiske principper, som blev gennemgået i kapitel 4. Dette leder frem til en konklusion i afsnit 14.5.

Indledningsvis er der dog behov for en afklaring af, hvad begrebet virksomhed dækker over. I offentlige registre m.v. opfattes en virksomhed som en juridisk enhed. En virksomhed kan dog i denne betydning have aktiviteter på flere fysiske lokaliteter (produktionsenheder eller arbejdssteder)[13]. En virksomhed bruges i denne afhandling som betegnelse for et arbejdssted, hvor der er ansat en eller flere medarbejdere. Der er tale om organisationer, som er etableret med et bestemt formål, som har varierende grader af kompleksitet, og hvor der altid vil være både ledelse (arbejdsgiver) og medarbejdere (lønmodtagere). Den valgte definition omfatter således både private og offentlige virksomheder i modsætning til en del andre studier af arbejdsmarkeds- og virksomhedsforhold, jf. nedenfor.

En virksomheds beslutninger og adfærd vil ofte være et resultat af komplicerede processer internt i virksomheden og i samspil med eksterne interessenter. Det ligger uden for rammerne af denne afhandling at behandle denne kompleksitet. Formålet er her at undersøge virksomhedernes rolle som parter, aktører eller målgruppe set i relation til de politiske bestræbelser på at få flere mennesker med handicap i beskæftigelse. Virksomhederne betragtes derfor som udgangspunkt som samlede enheder.

Interessen samler sig desuden i denne sammenhæng om bestemte typer af beslutninger i virksomhederne. Beskæftigelsesgraden blandt mennesker med handicap påvirkes både af virksomhedernes evne til at fastholde allerede ansatte, der får et handicap, i beskæftigelse, og af deres evne til at inkludere mennesker med handicap som nye medarbejdere. Som nævnt i afhandlingens første kapitler er det det sidste, der her er fokus på.

[13] jf. Det Centrale Virksomhedsregister på www.cvr.dk

14.1. Virksomheder, marked og politik

Som ovenfor nævnt tages der afsæt i en formodning om, at forhold som holdninger, erfaringer og ressourcer i virksomhederne har betydning for deres tilbøjelighed til at ansætte mennesker med handicap og dermed også for, om en politisk målsætning på dette felt kan nås. Dette synspunkt rejser nogle principielle spørgsmål om relationen mellem politik og virksomhedsadfærd. I hvilken udstrækning er virksomhedernes forhold reguleret gennem politiske beslutninger, og hvilken rolle spiller virksomhederne omvendt i løsningen af politiske problemer? Forholdene på arbejdsmarkedet reguleres på tre forskellige måder: Egen-regulering (markedsmekanismer), aftale- eller partsregulering og politisk regulering. I denne sammenhæng er det specielt den politiske regulering gennem arbejdsmarkedspolitikken (og den aktive socialpolitik), der har interesse. Man kan dog vanskeligt beskæftige sig med arbejdsmarkedspolitik og aktiv socialpolitik i relation til virksomhederne uden også at inddrage koblingen til de to øvrige regulerings-former.

Traditionelt forstås arbejdsmarkedspolitik som "politiske indgreb i arbejdsmarkedets strukturer og processer med sigte på at ændre og forbedre arbejdsmarkedets funktionsmåde" (Jørgensen 2006:10). Der sker med andre ord en offentlig intervention i markedsmekanismerne vedrørende køb, salg og forbrug af arbejdskraft (Bredgaard m.fl. 2011). Arbejdsmarkedspolitikken kan her have to forskellige funktioner: En markedsunderstøttende funktion og en markedskorrigerende funktion (ibid.). Man kan forestille sig regulering af begge former, som kan have betydning for beskæftigelsesmulighederne for mennesker med handicap. Politiske tiltag, der har til formål at ledige med handicap får kompetencer, som sætter dem i stand til at konkurrere på lige fod med andre ledige på arbejdsmarkedet, kan således have en markedsunderstøttende funktion, fordi det giver virksomhederne et større udbud af kvalificeret arbejdskraft. Lovgivning om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af handicap kan derimod eksempelvis ses som en markedskorrigerende foranstaltning, som indskrænker virksomhedernes autonomi.

Aftaleregulering ved hjælp af kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter spiller en central rolle for det danske arbejdsmarkeds funktionsmåde, og har rødder tilbage til septemberforliget mellem arbejdsgivernes og lønmodtagernes hovedorganisationer i 1899 (Bredgaard 2004B, Jørgensen 2006). Ved septemberforliget blev der fastlagt en række grundlæggende spilleregler – herunder om indgåelse af kollektive overenskomster, fredspligt i overenskomstperioden og normer for konfliktløsning. Arbejdsgiversiden accepterede LO som forhandlingsberettiget part, og samtidig accepterede LO, at arbejdsgiverne havde ret til at antage og afskedige arbejdskraft. Den kollektive aftalemodel har stort set eksisteret uantastet i de mere end 100 år, der er gået siden septemberforliget, og den velfungerende aftaleregulering har gjort det muligt for parterne at fastholde et fælles ønske om statslig ikke intervention i arbejdsmarkeds- og overenskomstforhold.

Resultatet er, at Danmark har mindre politisk regulering af relationerne mellem arbejdsgivere og lønmodtagere end mange andre lande. Det gælder således også forhold omkring ansættelse og afskedigelse af medarbejdere, hvor der kun findes relativt få lovgivningsmæssige begrænsninger i virksomhedernes (arbejdsgivernes) frie beslutningsret. Den voluntaristiske danske arbejdsmarkeds-model betyder også, at der er tradition for at involvere arbejdsmarkedets parter i politiske beslutninger om arbejdsmarkedsforhold og i implementeringen heraf. Endelig indebærer modellen, at der også på virksomhedsniveau eksisterer formaliserede samarbejdsstrukturer mellem arbejdsgiver og medarbejdere. Selv om der ikke sættes spørgsmålstegn ved arbejdsgiverens ledelsesret, vil virksomhedernes beslutninger om rekruttering af ny arbejdskraft derfor ofte involvere repræsentanter for medarbejderne på den pågældende virksomhed.

Også den offentlige sektor må i høj grad siges at beskæftige sig med køb, salg og forbrug af arbejdskraft. Den beskæftiger således omkring 30 % af de danske lønmodtagere (Christensen m.fl. 2007). Frem til 1960'erne kunne man med en vis ret betragte den offentlige sektor som et særligt arbejdsmarked, der levede sit eget liv parallelt med det private arbejdsmarked. Der er imidlertid nogle forhold, som bevirker, at de to arbejdsmarkeder gradvist har nærmet sig hinanden. For det første blev der op gennem det 20. århundrede etableret en organisationsstruktur både på lønmodtager- og arbejdsgiversiden på det offentlige område, og der blev indgået aftaler om grundlæggende spilleregler mellem parterne, som har betydet, at der også det offentlige arbejdsmarked er kendetegnet ved en omfattende aftaleregulering som supplement til den politiske styring (Pedersen 1999; Hoffmann 1999). For det andet er der gennem tre moderniseringsbølger i den offentlige sektor mellem 1982 og 2007 sket dramatiske forandringer i den offentlige forvaltnings funktionsmåde (Jørgensen & Dalsgaard 2010).

Med inspiration fra new public management er der sket en større adskillelse mellem politik og administration, og stadig flere aktiviteter i den offentlige sektor drives på markedslignende vilkår (ibid.). Samtidig er der sket en omfattende decentralisering beslutningskompetencen helt ud på virksomheds- eller institutionsniveau. Denne udvikling bevirker, at mange ledere i den offentlige sektor fungerer i et krydspres, hvor de både skal efterleve ønsker "ovenfra" fra det politiske niveau og "nedenfra" fra brugerne, samtidig med at de skal opfylde krav om effektiv drift og medarbejdernes ønsker til en velfungerende arbejdsplads. Det er bl.a. i dette lys, man skal se offentlige arbejdspladsers beslutninger om rekruttering af nye medarbejdere. Der er således ikke grundlag for at formode, at offentlige arbejdspladser skulle agere mere socialt ansvarlige eller være mere positivt indstillede overfor jobansøgere med handicap end private arbejdspladser.

14.2. Virksomhedernes rekrutteringsadfærd

Virksomhedernes adfærd vedrørende efterspørgsel efter arbejdskraft har naturligvis afgørende betydning for lediges muligheder for at finde beskæftigelse. Efterspørgselssiden på arbejdsmarkedet

er imidlertid kun lidt belyst i arbejdsmarkedsforskningen (Filges 2008). I dette afsnit omtales nogle centrale resultater fra den danske litteratur, som trods alt findes om emnet.

De institutionelle rammer, som er beskrevet ovenfor, giver danske virksomheder mulighed for at være meget fleksible i deres rekrutteringsadfærd, hvilket de da også er kendt for. De har store frihedsgrader, når det handler om at skrue op eller ned for antallet af medarbejdere i takt med skiftende behov for arbejdskraft (numerisk fleksibilitet). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at en beslutning om ansættelse af flere medarbejdere typisk først træffes, når andre løsninger ikke er tilstrækkelige til at dække virksomhedens behov for kvalificeret arbejdskraft. Der kan være tale om tilpasning af medarbejdernes arbejdstid (arbejdstidsfleksibilitet), omplacering af ansatte mellem forskellige arbejdsfunktioner (funktionel fleksibilitet) eller ændringer i virksomhedens organisation og ledelsesform (organisatorisk fleksibilitet) (Larsen & Pedersen 2009; Bredgaard m.fl. 2011). Når så først beslutningen om at udvide medarbejderstaben er truffet, er der følgende trin i processen frem til ansættelse (Larsen & Pedersen 2009:40): 1) Spredning af information om jobåbningen gennem formelle og/eller uformelle rekrutteringskanaler. 2) Sortering blandt de indkomne ansøgere. 3) Afholdelse af jobsamtale.

Man må formode, at det væsentligste motiv for en virksomhed i en rekrutteringssituation er at finde frem til en medarbejder, der er så kvalificeret som muligt set i forhold til kravene i det pågældende job. Som nævnt i kapitel 2 er der flere grunde til, at analogien mellem arbejdsmarkedet og et simpelt varemarked ikke holder. Hverken arbejdstagere eller arbejdspladser/jobs er standardvarer, og der vil ofte være tale om mangelfuld information både på udbuds- og efterspørgselssiden. Valget af rekrutteringskanal kan her have betydning for, hvilken information det er muligt at give om jobbet og virksomheden, men det kan også have betydning for, hvilken information virksomhederne kan få om de potentielle ansøgere. Rekruttering gennem netværk indebærer således f.eks., at virksomheden får adgang til information om en potentiel ansøger via andre, som har personligt kendskab til den pågældende. Mange private virksomheder anvender mere end én søgemetode i forbindelse med rekruttering til ledige stillinger, og valget af søgemetode afhænger af stillingskategorien (Filges 2008). Flere undersøgelser tyder på, at rekruttering gennem netværk og andre uformelle kanaler er et udbredt fænomen i private virksomheder (Filges 2008; Larsen & Pedersen 2009).

Både i forbindelse med sorteringen af de indkomne ansøgninger og i en eventuel jobsamtal vil der være forhold, som arbejdsgiveren lægger afgørende vægt på, for at en ansøger kan komme i betragtning. Hvilken betydning formel uddannelse eller kurser har, afhænger i høj grad af, om der er tale om et job som ufaglært, faglært eller som funktionær. Den af de faglige forudsætninger, som tillægges størst betydning for alle tre stillingskategorier af private produktions- og service-virksomheder, er erfaring fra lignende arbejde. Virksomhederne lægger dog også vægt på ikke faglige kvalifikationer, og her er de vigtigste stabilitet, samarbejdsevne, omhu, omtanke og evne/vilje til at lære nye ting (Filges 2008).

Der er til gengæld andre forhold, som arbejdsgivere typisk vil se på med bekymring, og som måske kan medføre frasortering af ansøgere allerede i den indledende fase. Der kan i den forbindelse være tale om, at arbejdsgiveren – bevidst eller ubevidst – udøver diskrimination. Diskrimination kan ifølge Elliott defineres som;

> *"En situation, hvor individer bliver negativt behandlet ud fra kriterier, der ikke er relevante for situationen. Dvs. karakteristika, der ikke er relevante i situationen, bliver brugt som et kriterium for at skelne mellem individer, hvilket resulterer i, at individer, der er ens på de relevante kriterier, behandles forskelligt"* (Larsen & Pedersen 2009:29).

Statistisk diskrimination opstår, når vurderingen af den enkelte ansøgers produktivitet bygger på nogle generelle vurderinger af produktiviteten i den gruppe, som vedkommende tilhører (Larsen & Pedersen 2009:26). Både forestillinger om den gennemsnitlige produktivitet og variationen i produktivitet i en given gruppe kan her spille en rolle. Smagsdiskrimination opstår, når en arbejdsgiver blot på grund af "smag" frasorterer en ansøger, som bedømt på de relevante kriterier godt kunne bestride det pågældende job. Det er imidlertid vanskeligt at skelne mellem statistisk diskrimination og smagsdiskrimination, og spørgsmålet er også, hvordan man skal identificere de relevante kriterier. Gennemsnits-betragtninger om produktiviteten i en given gruppe kan måske godt være et relevant kriterium, hvis de bygger på konkret viden om gruppen, men ofte vil sådanne betragtninger alene bygge på forestillinger og i sidste ende netop på "smag".

Michailakis (2000) påpeger, at handicap adskiller sig fra andre mulige diskriminationsårsager ved, at funktionsnedsættelsen kan have direkte betydning for den pågældende persons kapacitet i forhold til et bestemt job. En funktionsnedsættelse kan derfor godt være et legitimt kriterium i forbindelse med bedømmelse af en jobansøger, men frasortering af vedkommende skal i givet fald ske på baggrund af en konkret vurdering. Der vil fortsat være tale om statistisk diskrimination, hvis frasortering af ansøgere med handicap alene sker ud fra stereotype forestillinger om produktiviteten hos personer med funktionsnedsættelser. Vurderingen af, om der er tale om diskrimination i et konkret tilfælde, kan være kompliceret, også fordi man ifølge Michailakis kan tale om flere forskellige former for diskrimination. Man kan nemlig sondre mellem direkte og indirekte diskrimination og mellem bevidst og ubevidst diskrimination. Vi skal vende tilbage til spørgsmålet om diskrimination i forbindelse med diskussionen af de handicappolitiske princippers betydning i virksomhederne nedenfor.

Larsen & Pedersen (2009 undersøgte i 2006 private virksomheders opfattelse af nogle grupper, som har vanskeligheder med at komme ud af ledighed. Det drejer sig om ledige over 50 år, ledige med anden etnisk baggrund og ledige med lang forudgående ledighed. Virksomhederne blev for det første bedt om at tage stilling til de væsentligste usikkerhedsmomenter ved at ansætte ledige fra de

tre grupper, hvor én af valgmulighederne var "Ingen usikkerhedsmomenter". For det andet blev virksomhederne også spurgt, hvordan de vurderede de tre gruppers muligheder for at få job på den pågældende virksomhed. Svarkategorierne var her "Meget gode muligheder", "gode muligheder", "begrænsede muligheder" og "meget begrænsede muligheder". Nogle centrale resultater herfra fremgår af tabel 14.1.

Tabel 14.1. Virksomhedernes opfattelse af tre udsatte grupper i 2006. Udvalgte resultater i pct.

	Ingen usikkerheds-momenter	Meget gode eller gode muligheder for ansættelse
Ledige over 50 år	61	74
Ledige med anden etnisk baggrund	26	68
Ledige med lang forudgående ledighed	0	24

Kilde: Larsen & Pedersen 2009, tabel 4.1 og 4.5.

Tallene viser tydeligt, at den af de tre grupper, som virksomhederne var mest skeptisk overfor i 2006, er ledige med lang forudgående ledighed. Ingen af virksomhederne havde ingen usikkerheds-momenter overfor denne gruppe, og kun 24 % gav ansøgere fra denne gruppe gode eller meget gode chancer for at blive ansat i virksomheden. Ledige over 50 år var til gengæld den mindst negativt vurderede af de tre grupper.

Larsen & Pedersen undersøgte også, om der var sammenhæng mellem virksomhedernes erfaring med at have ansatte fra de tre grupper og deres syn på usikkerhedsmomenter og gruppernes muligheder for ansættelse. Resultaterne herfra tyder klart på, at virksomheder, som har erfaring med at have ansatte med anden etnisk baggrund eller ældre medarbejdere, oplever usikkerheds-momenterne som mindre for disse grupper (Ibid.:73 og 75).

Handicap indgår ikke i den refererede undersøgelse fra 2006, og der er så vidt vides ikke gennemført andre undersøgelser, som belyser virksomhedernes holdninger til ansættelse af ledige med handicap med anvendelse af tilsvarende metoder. Holdninger og praksis vedrørende ansættelse af medarbejdere med handicap indgår til gengæld i flere undersøgelser om virksomhedernes sociale engagement, hvilket vi skal vende tilbage til i næste afsnit. Spørgsmålet er her, om der er en kobling mellem virksomhedernes arbejde med socialt ansvar og deres rekrutteringspraksis i forbindelse med opslåede stillinger på ordinære vilkår, eller om det må betragtes som to helt forskellige ting.

14.3. Virksomhedernes sociale ansvar

Denne del af afhandlingen skal som nævnt belyse virksomhedernes rolle i relation til håndtering af den samfundsmæssige problemstilling omkring handicap og beskæftigelse. Virksomhedernes relationer til det omgivende samfund påkalder sig derfor stor interesse i denne sammenhæng. Det gælder både virksomhedernes egen opfattelse af deres rolle i samfundet og de politiske bestræbelser på at påvirke virksomhedernes adfærd.

Diskussionen om virksomhedernes sociale ansvar er under forskellige betegnelser kommet til at fylde stadigt mere gennem de sidste 20-30 år. I dette afsnit skal begrebet socialt ansvar først indkredses, og derefter beskrives den danske version af fænomenet og den tilgængelige viden om handicap i forbindelse hermed.

14.3.1. Virksomhedernes sociale ansvar som begreb

Virksomhedernes sociale ansvar (VSA) er langt fra et entydigt begreb. På engelsk bruges ofte betegnelsen corporate social responsibility (CSR), og heller ikke her er der enighed om begrebets præcise indhold på trods af en omfattende litteratur om emnet. Forvirringen forstærkes af, at VSA og CSR langt fra er de eneste begreber, der anvendes i debatten om virksomhedernes rolle i forhold til samfundsmæssige problemer. Roepstorff (2010) opregner 25 forskellige betegnelser, og der findes endnu flere (jf. bl.a. Shallini m.fl. 2011; Boll 2007; Djursø & Neergaard 2010). Forskellene mellem de mange forskellige begreber har imidlertid mindre betydning i relation til denne afhandling. I nærværende afsnit skal der identificeres nogle centrale elementer i begreberne VSA/CSR, primært set fra en virksomhedsvinkel. I en dansk sammenhæng har den politiske opfattelse af virksomhedernes rolle spillet en afgørende rolle for begrebsforståelsen, og den politiske vinkel på VSA/CSR omtales derfor nærmere i næste afsnit.

Indledningsvis kan man stille spørgsmålet, om private virksomheder overhovedet bør have et socialt ansvar. Milton Friedman har i en ofte citeret artikel argumenteret for, at dette ikke er tilfældet (Friedman 1970). Her tages der afsæt i en liberalistisk samfundsforståelse, og synspunktet er, at virksomhederne er sat i verden for at producere varer på et frit marked, hvor deres fornemmeste samfundsmæssige ansvar består i at skabe profit. Hvis de begynder at bruge ressourcer på at løse "uvedkommende" sociale opgaver, vil det medføre tab af effektivitet, og at de samlede ressourcer i samfundet ikke udnyttes så godt, som de kunne blive. Hvis nogen skal tage sig af sociale problemer må det derfor være staten, og det kan endda diskuteres. (For en nærmere diskussion af Friedman's argumentation se f.eks. Kappel m.fl. 2003). Det er dog svært at acceptere forestillingen om, at virksomheder i et moderne samfund kan betragtes som helt isolerede enheder, der udelukkende opererer på markedsvilkår, og som intet ansvar har i forhold til deres omgivelser, hvilket da også kommer til udtryk i en række af de senere definitioner af CSR (jf. Carroll 1999). Samfundet har

forventninger til virksomhederne, og virksomhederne har et ansvar i forhold til samfundet. Det interessante spørgsmål er derfor ikke så meget, om virksomhederne bør have et socialt ansvar, men nærmere hvad ansvaret består af, og hvilket omfang det har.

CSR/VSA har rødder meget langt tilbage i historien, både internationalt og i Danmark (Lipartito m.fl. 2012; Roepstorff 2010). Mange mener dog, at det moderne CSR-begreb kan spores tilbage til begyndelsen af 1950'erne (Carroll 1999), selv om nogle finder, at det korrekte starttidspunkt snarere er 1930'erne (Shallini et al. 2011). Den historiske udvikling siden da skal ikke gennemgås her, men to bidrag, som har haft stor indflydelse på tænkningen omkring CSR skal omtales. Det drejer sig om Carroll's definition af CSR fra 1979 og Wood's integrerede model fra 1991.

Carroll (1979; 1999) tager i sin definition af CSR afsæt i, at virksomheders adfærd ikke kun styres af den umiddelbare egeninteresse, men at den også er påvirket af samfundets forventninger til dem. Definitionen rummer fire typer af forventninger, som Carroll sætter op i en pyramideform: Økonomiske, retlige, etiske og filantropiske. De økonomiske forventninger er det mest fundamentale niveau. Forretningsvirksomheder er de basale økonomiske enheder i samfundet, og de har en forpligtelse til at producerer varer og serviceydelser, som samfundet ønsker, og at sælge dem med fortjeneste. På næste niveau forventer samfundet også, at virksomheden udfører sin økonomiske funktion inden for de rammer, som sættes af lovgivningen, og altså kort sagt at virksomheden overholder gældende lov. . På det tredje niveau eksisterer der en række normer og etiske standarder, som virksomheden forventes at følge, men som ikke fremgår af lovgivningen. Og endelig indgår i definitionen øverst i pyramiden de filantropiske aktiviteter, som virksomheden kan igangsætte helt frivilligt, og hvor der ikke er tale om en økonomisk nødvendighed eller krav fra lovgivning eller etiske normer i samfundet.

Definitionen er senere blevet kritiseret for sin pyramideform, hvor der er argumenteret for, at de fire elementer bør betragtes som mere ligeværdige (Boll 2007). Desuden siger pyramidemodellen mest om det normative grundlag for CSR og ikke noget om processer og resultater. Wood (1991) kom her med et bud på en integreret model om CSR, som indeholder tre hovedelementer: 1) Principper: I hvilken grad er virksomhedens handlinger drevet af principper om social ansvarlighed? 2) Processer: Hvilke handlinger sætter virksomheden i gang i forhold til samfundsmæssige spørgsmål? 3)resultater (outcomes): Hvilke resultater er der tale om i form af virksomhedsadfærd i relation til samfundsspørgsmål? Modellen rummer en række underspørgsmål under de tre hovedelementer. Men det væsentligste i denne sammenhæng er nok konstateringen af, at hvis man ønsker at studere virksomheders samfundsansvar, er det ikke tilstrækkeligt at beskæftige sig med principper og motiver. Man må også se på, hvilke konkrete handlinger virksomhederne sætter i gang, og hvad der kommer ud af dem.

Op gennem 1990'erne blev der stigende interesse for virksomhedernes sociale ansvar bl.a. som konsekvens af den voksende globalisering, hvor politiske løsninger af samfundsproblemer på nationalt niveau efterhånden blev sat under pres. På europæisk plan gav interessen for CSR sig bl.a.

udslag i, at EU-kommissionen udgav en grønbog om emnet (EU-kommissionen 2001), og heri beskrives CSR på følgende måde: I de fleste definitioner af virksomhedernes sociale ansvar beskrives det som et koncept, hvor virksomhederne frivilligt integrerer sociale og miljømæssige hensyn i deres forretningsaktiviteter og i deres interaktion med deres interessenter.

> …"*At være socialt ansvarlig betyder ikke blot, at man opfylder de juridiske krav, men også, at man går længere end til blot at overholde reglerne og investerer "mere" i menneskelig kapital, miljø og relationerne med andre interessenter*" (EU-kommissionen 2001:6).

For at en aktivitet kan høre ind under begrebet socialt ansvar, skal det altså ifølge denne definition høre til på et af de to øverste trin i Carroll's pyramidemodel. I grønbogen opdeles CSR i en intern og en ekstern dimension. Den interne dimension omfatter bl.a. personaleledelse og –udvikling, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen samt forvaltning af naturressourcer. Den eksterne dimension omfatter bl.a. forholdet til lokalsamfundet og virksomhedens interessenter (stakeholders), menneskerettigheder og globale miljøhensyn.

Ud over at sammenfatte en definition af CSR, som vandt bred tilslutning var grønbogen i 2001 også udtryk for en erkendelse af vigtigheden af at understøtte virksomhedernes sociale ansvar med politiske midler. I en ny strategi for VSA i 2011 præsenterer EU-kommissionen en ny definition af begrebet, som nu i al sin korthed lyder: *"Virksomhedernes ansvar for deres indflydelse på samfundet"* (EU-kommissionen 2011). Definitionen efterfølges af følgende uddybning:

> "*En forudsætning for at leve op til dette ansvar er at overholde den gældende lovgivning og de kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. For fuldt ud at leve op til deres sociale ansvar skal virksomhederne råde over en strategi, som indarbejder sociale, miljømæssige og etiske aspekter samt forbrugerhensyn og menneskerettigheder i deres forretnings-aktiviteter og i kernestrategien i nært samarbejde med deres samarbejdspartnere."*

I den nye strategi henviser kommissionen også til en række internationale principper og retningslinjer om VSA, som er vedtaget af OECD, FN og ILO. Endelig indeholder strategien følgende vigtige passus om rollefordelingen mellem virksomhederne og myndighederne:

> *"Virksomhederne bør selv forestå udviklingen af VSA. Offentlige myndigheder bør spille en støttende rolle med en blanding af frivillige politiske foranstaltninger og, hvor det er nødvendigt, supplerende forskrifter, f.eks. for at fremme gennemsigtighed, skabe markedsincitamenter til ansvarlig adfærd i virksomhederne og sikre ansvarlighed i virksomhederne."*

De to dokumenter fra EU-kommissionen vidner om, at der internationalt er stor bevågenhed om VSA. Især den seneste definition fra 2011 efterlader dog det indtryk, at VSA primært drejer sig om virksomhedernes påvirkning af samfundet og i mindre grad om deres rolle i at løse samfunds-mæssige problemer mere generelt. VSA er fortsat et bredt begreb, men der er ikke længere den

samme tydelige sondring mellem interne og eksterne elementer. Den seneste definition synes umiddelbart at have en mindre forpligtende karakter end definitionen fra 2001, men samtidig fremhæves det nu, at det sociale ansvar direkte bør integreres i virksomhedernes strategiarbejde.

14.3.2. Virksomhedernes sociale ansvar på dansk

I Danmark har politiske udmeldinger og beslutninger haft stor indflydelse på debatten om VSA og på, hvad begrebet i praksis er kommet til at indeholde. Man kan måske endda ligefrem sige, at der eksisterer en særlig dansk forståelse af VSA. Startskuddet til en egentlig politik om VSA kan dateres til den 10. januar 1994 Bredgaard 2004A; 2004B; 2013; Roepstorff 2010; Boll 2007; Torfing 2004). Den dag igangsatte daværende socialminister Karen Jespersen nemlig under overskriften "Det angår os alle" en kampagne om VSA med en pressekonference og en kronik i dagbladet "Politiken". Ifølge Karen Jespersen skulle virksomhederne gøre mere for at *forebygge* sociale problemer. De skulle gøre mere for at *fastholde* medarbejdere, der blev langtidssyge, eller som af andre grunde ikke levede op til almindelige præstationskrav, og virksomhederne skulle i højere grad ansætte (*integrere*) vanskeligt stillede grupper uden beskæftigelse, fx langvarige kontanthjælpsmodtagere. Endelig omfattede kampagnen også bestræbelser på at skabe muligheder for, at børnefamilierne kunne få arbejdsliv og familieliv til at hænge sammen (Jespersen 1994, Holt m.fl. 2008). Den grundlæggende ide var, at virksomhederne frivilligt skulle påtage sig et ansvar, uden der blev stillet forpligtende krav i lovgivningen. Som det er blevet udtrykt, så skulle det sociale ansvar befordres – ikke beordres (Bredgaard 2004B). På den måde var der paralleller til de internationale strømninger, som er omtalt ovenfor, hvor der også lægges vægt på frivillighed og bløde politiske styringsinstrumenter. Frivillighedsstrategien kan desuden siges at bygge videre på traditionerne i dansk arbejdsmarkedspolitik, hvor der har været konsensus om at løse opgaverne uden statslig tvang overfor parterne.

Den danske politik om VSA, som blev indledt med kampagnen i 1994,er bemærkelsesværdig på flere måder. For det første var der tale om et forsøg over en længere årrække på gennem politiske midler at påvirke virksomhedernes adfærd i en bestemt retning. Danmark var således det første skandinaviske land, der formulerede en offentlig politik om VSA (Bredgaard 2014). For det andet fik den danske udgave af VSA gennem den politiske linje på området en udformning, hvor hovedvægten blev lagt på forhold omkring arbejdskraften. Der kan identificeres fire forskellige bevæggrunde til formulering af VSA som offentlig politik fra 1994 (Bredgaard 2004A): Behovet for fornyelse af velfærdsstaten, økonomiske besparelser, aktivering af menneskelige ressourcer og aktivering af virksomhederne i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Med politikken om VSA blev der sat fokus på efterspørgselssiden i virksomhederne, og der blev apelleret til at gøre op med det, der blev kaldt virksomhedernes brug og smid væk mentalitet i forhold til medarbejderne.

Politikken om VSA kom til at omfatte initiativer under tre hovedoverskrifter: Forebyggelse, fastholdelse og integration (Socialministeriet 2000). Forebyggelse kunne f.eks. omfatte foranstaltninger for at undgå nedslidning og sygdomstilfælde eller aftaler om støtte til ansatte med misbrugsproblemer. Fastholdelse kunne handle om at sikre en medarbejders fortsatte ansættelse i tilfælde af langvarigt sygefravær. Endelig var integration "*…fællesbetegnelsen for de initiativer, der skal medvirke til, at der igen kan blive plads på arbejdsmarkedet til personer, der i kortere eller længere tid har været uden for dette*" (Ibid.). Forebyggelse og fastholdelse kan tilsammen benævnes internt socialt ansvar, mens integration handler om det eksterne sociale ansvar.

Fra starten var de centrale midler i politikken om VSA formidling og inspiration gennem informations-aktiviteter, etablering af netværk og igangsætning af udviklingsprojekter, og der var stor opbakning til kampagnen fra LO og DA. Økonomiske incitamenter i form af ansættelse med løntilskud kom også hurtigt på dagsordenen, men her var parterne mere skeptiske. En embedsmand i socialministeriet har udlagt det på følgende måde:

> *"Ideen om særlige job til særlige personer betragtes med stor skepsis, og det forsøgte kampagnen at ændre ved at "ophæve distinktionen mellem ordinært og ekstraordinært arbejde og sige, at det er ordinært at gøre noget ekstraordinært. Det er en del af virksomhedernes sociale ansvar at oprette ekstraordinære støttede job til folk med nedsat arbejdsevne"* (Torfing 2004:231).

Job med løntilskud blev drøftet i skånejobudvalgene, jf. omtalen heraf i kapitel 7, men det var svært at blive enige:

> *"Regeringen var meget utilfreds med Skånejobudvalgene, fordi man gerne ville understøtte virksomhedskampagnen med nogle konkrete ordninger, der kunne hjælpe de svage grupper ind på arbejdsmarkedet. Den voksende utålmodighed med arbejdsmarkedets parter får til sidst regeringen til, på trods af anbefalingerne, at presse en ny lov om fleksjob igennem umiddelbart før vedtagelsen af den nye lov om aktiv socialpolitik."* (Ibid.:235).

Herefter blev antallet af fleksjobs et højt prioriteret succeskriterium for udviklingen af et rummeligt arbejdsmarked, og det var bl.a. et af de centrale emner i de kuldsejlede firepartsforhandlinger mellem regeringen, kommunerne og arbejdsmarkedets parter i 2000 (Bredgaard 2004A). Efterhånden blev organisering også taget i brug som instrument i politikken om VSA, bl.a. ved etableringen af lokale koordinationsudvalg i kommunerne, som blev gjort obligatorisk fra 1998.

Målgruppen for politikken om VSA blev fra begyndelsen defineret som de svage grupper på arbejdsmarkedet, som socialministeriet den gang havde ansvaret for. Det drejede sig bl.a. om personer, der har været på kontanthjælp eller sygedagpenge i længere tid og om personer med nedsat arbejdsevne, herunder førtidspensionister. Politikken om VSA retter sig derimod ikke mod de arbejdsmarkedsparate ledige, hvor flertallet er dagpengemodtagere: Dagpengeberettigede ledige er i arbejdsmarkedsmæssig forstand generelt en stærkere gruppe end ikke dagpengeberettigede. Det skyldes blandt andet, at ret til dagpenge forudsætter forudgående beskæftigelse eller erhvervs-kompetencegivende uddannelse, og at man står til rådighed for arbejdsmarkedet. Personer med

konstateret nedsat arbejdsevne er ikke berettigede til a-dagpenge (Regeringen 2001). I forbindelse med denne afhandling er det værd at bemærke, at handicap ikke omtales specifikt som en målgruppe for VSA. VSA retter sig heller ikke mod de arbejdsmarkedsparate ledige og har altså ikke fokus på deres muligheder for ansættelse i ordinære stillinger.

Siden midten af 1990'erne er der sket en gradvis ændring af den offentlige politik om VSA, så den nu har et markant anderledes indhold end den gang (Bredgaard 2014). Politikken har bevæget sig fra "Virksomhedernes sociale ansvar" (1993-97), over "Det rummelige arbejdsmarked" (1997-2001) og "Virksomhedernes sociale engagement" (2001-2004) til "Virksomhedernes samfundsansvar, CSR" (fra 2004). Der er således gennem perioden sket et skift fra et snævert fokus på arbejdskraftansvar til et bredere fokus på samfundsansvar og fra en social- og arbejdsmarkedspolitisk dagsorden til en erhvervspolitisk dagsorden (Ibid.). Der er dermed heller ikke på samme måde som i 1990'erne tale om en særlig dansk forståelse af VSA.

Selv om der altså er sket et skift i politikforståelsen omkring VSA, er det vigtigt at tilføje, at udviklingen ikke er sket i skarpt adskilte perioder. Der er i stedet tale om parallelle strømninger, hvor vægten gradvist har forskubbet sig. Det betyder også, at der stadigvæk i 2013 eksisterer flere elementer fra den politik, som blev igangsat i 1990'erne. Som eksempel kan nævnes, at der fortsat findes et virksomhedsforum for socialt ansvar, som består af 15 fremtrædende erhvervsledere, der fungerer som rådgivende forum for beskæftigelsesministeren[14]. Desuden er beskæftigelsesministeriet (Center For Aktiv Beskæftigelsesindsats) tovholder for, hvad de selv betegner som landets største virksomhedsnetværk for socialt ansvar, hvor hovedoverskrifterne fortsat er forebyggelse, fastholdelse og indslusning på arbejdsmarkedet[15]. Parallelt hermed findes rådet for samfundsansvar i erhvervsstyrelsens regi, som har en tilgang til emnet, der ligger mere i tråd med den internationale forståelse af CSR, og hvor der indgår emner som ansvarlig leverandørstyring, miljø- og klimatiltag og nye produkter og serviceydelser, som skaber innovative løsninger på samfundsmæssige udfordringer[16].

Et af de helt centrale motiver bag udviklingen af VSA som offentlig politik i Danmark var at forny velfærdssamfundet og opnå offentlige besparelser gennem involvering af virksomhederne i den private sektor. På den baggrund er det nok naturligt, at kampagnen om VSA og litteraturen om den har haft hovedfokus på de private virksomheders rolle. Men det må ikke desto mindre siges at være bemærkelsesværdigt, at den offentlige sektor ikke har fået en mere fremtrædende plads i debatten om det rummelige arbejdsmarked, end tilfældet er. Vægtningen af den private sektor kan illustreres med, at kun en enkelt af de 15 erhvervsledere i det omtalte virksomhedsforum for socialt ansvar p.t. kommer fra den offentlige sektor. Både i Danmark og internationalt betragtes offentlige myndigheder i forbindelse med VSA/CSR helt overvejende som potentielle samarbejdspartnere for private virksomheder og ikke som arbejdspladser, der også selv må tænke og handle socialt ansvarligt.

[14] jf. www.vsa.dk
[15] jf. www.socialtansvar.net
[16] jf. www.samfundsansvar.dk

14.3.3. Viden om virksomhedernes sociale ansvar i Danmark

I tilknytning til kampagnen om VSA blev SFI, Det nationale Forskningscenter For Velfærd, i 1998 bedt om at påbegynde en kortlægning af udviklingen i virksomhedernes sociale engagement. Siden 1999 har SFI derfor udgivet årbøger om dette emne med skiftevis fokus på hhv. lønmodtagerne og arbejdsgiverne. I tråd med kampagnens hovedoverskrifter beskæftiger årbøgerne sig med forebyggelse, fastholdelse og integration, og derudover har SFI taget forskellige temaer op undervejs til særskilt belysning. Nedenfor gennemgås nogle begrebsdefinitioner og centrale resultater fra SFI's årbøger med vægt på det eksterne sociale ansvar og handicap[17]. Men først gives en kort omtale af to andre bidrag til belysning af VSA i Danmark.

Thomas Bredgaard (2004A) har undersøgt omfanget af private virksomheders sociale ansvar i en spørgeskemaundersøgelse ved hjælp af nogle indikatorer for virksomhedernes rummelighed. Det interne sociale ansvar måles her ved 4 spørgsmål om aftaler om mindre belastende arbejde til medarbejdere med nedsat arbejdsevne, samarbejde med kommunen om virksomhedsrevalidering og tidlig sygdomsopfølgning samt antallet af uformelle skånejobs uden tilskud. Det eksterne sociale ansvar måles gennem 2 spørgsmål om, hvorvidt virksomheden har ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger og arbejdskraft med anden etnisk baggrund. Målt på denne måde har 54 % af de private virksomheder lav rummelighed (0-1 bekræftende svar på de 6 spørgsmål), 30 % har middel rummelighed (2-3 bekræftende svar), og 16 % har høj rummelighed (4-5 bekræftende svar). Handicap indgår ikke i denne undersøgelse.

Joachim S. Boll (2007) finder, at det er mest hensigtsmæssigt at anvende en snæver definition, hvis man ønsker at måle virksomhedernes sociale ansvar (corporate social performance, CSP). Set i lyset af politikken om VSA i Danmark, vælger Boll derfor at lade medarbejdere i job med løntilskud være mål for VSA i virksomhederne. Jo større andel af medarbejderne, der er ansat i løntilskudsjobs, jo større socialt ansvar. Boll medgiver, at denne definition kan kritiseres for at være for snæver, men anfører som et centralt argument for at vælge den, at den er et direkte udtryk for handling og ikke blot for motiver eller politik, og at andelen af medarbejdere i løntilskudsjobstydeligt viser, om virksomhederne har bevæget sig i den retning, som var intentionen bag den offentlige politik om VSA. Handicap indgår således heller ikke i denne undersøgelse, og med den anvendte definition vil ansættelse af flere medarbejdere med handicap ikke være udtryk for socialt ansvar i virksomhederne, tværtimod.

I årbøgerne om virksomhedernes sociale engagement definerer SFI termen socialt engagement på følgende måde: "virksomhedsadfærd, som forebygger, løser eller mindsker sociale problemer" (Kruhøffer & Høgelund 2001:28). Socialt engagement defineres altså her ud fra virksomhedernes konkrete handlinger uden hensyn til de bagvedliggende motiver. I undersøgelserne anvendes en række indikatorer på virksomhedsadfærd, som antages at forebygge eller afhjælpe sociale

[17] Ud over de årbøger, som der refereres direkte til, er følgende også indgået i grundlaget for denne beskrivelse (Boll & Kruhøffer 2002; Høgelund & Kruhøffer 2001).

problemer. Det er et gennemgående træk, at der opereres med fire former for socialt engagement: Forebyggende internt, afhjælpende internt, forebyggende eksternt og afhjælpende eksternt engagement. En af indikatorerne er antal ansatte med nedsat arbejdsevne i fleksjob, skånejob eller efter overenskomstens sociale kapitler, og en anden indikator er antal ansatte med handicap. Fælles for disse indikatorer er, at de kan være udtryk for både et internt og et eksternt engagement, da der kan være tale om både fastholdelse af allerede ansatte medarbejdere og ansættelse af personer udefra.

Selv om handicap ikke var et særligt prioriteret emne i virksomhedskampagnen, har SFI altså alligevel valgt at medtage ansatte med handicap som en af indikatorerne for socialt ansvar. Det sker ud fra en betragtning om, at personer med handicap er en af de grupper, der har en marginal position på arbejdsmarkedet, og at flere ansatte med handicap derfor også kan være tegn på, at virksomhederne er mere rummelige. I SFI's årbøger defineres arbejdsmarkedets rummelighed som *"...arbejdsmarkedets evne til at beskæftige personer, der har svært ved opnå eller fastholde beskæftigelse."* (Ibid.:30). Det antages her, at nogle grupper er dårligere stillet end andre, når det handler om at opnå eller fastholde beskæftigelse – herunder handicappede, indvandrere og personer i fleksjob. Arbejdsmarkedet betragtes altså som mere rummeligt, hvis der kommer flere fra disse grupper i beskæftigelse. Virksomhederne har i den forbindelse fået følgende to spørgsmål: "Har virksomheden for tiden ansat en eller flere medarbejdere med handicap?" og "Hvor mange medarbejdere med handicap er der i alt ansat på virksomheden?"

Tabel 14.2. Andel virksomheder, der har ansatte med handicap. Særskilt for undersøgelses-år, virksomheds-størrelse samt for private og offentlige virksomheder. Pct.

År	Private virksomheder antal ansatte			Offentlige virksomheder antal ansatte			Alle
	feb-49	50+	I alt	feb-49	50+	I alt	
1998	7	29	8	18	34	21	11
2010	30	67	33	55	76	59	39
2012	35	65	38	56	76	60	42

Kilde: Holt m.fl. 2013, tabel 4.1.

Det fremgår af tabellen, at andelen af virksomheder, der har ansatte med handicap, er langt større i 2010 og 2012, end den var i 1998. I 2012 var der således ansatte med handicap i 42 % af samtlige virksomheder mod 11 % i 1998. Tabellen viser desuden, at andelen i alle de tre år er større blandt offentlige end blandt private virksomheder, og at andelen er større blandt store end blandt små virksomheder.

Tabel 14.3. Procentdel personer med handicap af samtlige ansatte hos virksomheder, der har mindst en person med handicap ansat. Særskilt for undersøgelsesår, virksomhedsstørrelse samt for private og offentlige virksomheder.

År	Private virksomheder antal ansatte			Offentlige virksomheder antal ansatte			Alle
	jan-49	≥ 50	I alt	jan-49	≥ 50	I alt	
1998	8,4	1,1	2,2	7,3	1,2	2	2,1
2004	7,8	1,3	2,5	8,6	1,7	2,9	2,7
2007	8,5	1,6	3,1	8,3	2,1	3	3,1

Kilde: Rosenstock m.fl. 2007, tabel 4.10.

I 2007 udgjorde ansatte med handicap ca. 3 % af alle ansatte i virksomheder, som havde mindst én medarbejder med handicap. Andelen var stort set den samme i private og offentlige virksomheder. Andelen med handicap er størst i små virksomheder. I SFI's undersøgelser er virksomhederne også blevet spurgt, hvor mange af medarbejderne med handicap der er ansat hhv. med og uden offentligt tilskud.

De seneste resultater herfra viser, at 78 % af medarbejderne med handicap er ansat med løntilskud (Holt m.fl. 2013:66). Andelen der er ansat med offentligt tilskud er størst i små virksomheder. Samlet ligger andelen på samme niveau i private og offentlige virksomheder. Disse oplysninger må dog tages med forbehold. For som det også anføres i SFI's kommentarer til tallene, kan ansættelsen med løntilskud være medvirkende til, at den personaleansvarlige kommer i tanker om personen i forbindelse med undersøgelsen. Andre medarbejdere med handicap bemærkes måske ikke, fordi der ikke er tale om nedsat arbejdsevne.

Samlet tyder SFI's resultater vedrørende handicap i årbøgerne om socialt engagement på, at der er sket en stor stigning i andelen af virksomheder, som har mindst én medarbejder ansat med handicap, men at andelen af samtlige medarbejdere med handicap kun har ændret sig lidt. Endelig tyder tallene på, at en stor del af medarbejderne med handicap er ansat med offentligt tilskud.

Det er til gengæld ikke muligt at sige noget om, hvorvidt resultaterne kan tages som udtryk for et øget internt eller eksternt socialt ansvar, da det ikke indgår i undersøgelserne, om der er sket ændringer i antallet af nyansatte med handicap. Virksomhedernes motiver og de tiltag, som leder frem til de beskrevne resultater, indgår heller ikke i de gentagne undersøgelser blandt personaleansvarlige. SFI har imidlertid i nogle af årene gennemført supplerende analyser vedrørende handicap, som også skal omtales kort i denne forbindelse. I årbøgerne fra 2007, 2009 og 2011 blev virksomhedernes motiver til at have medarbejdere med handicap undersøgt med udgangspunkt i Carroll's pyramidemodel for CSR (). Her blev virksomhederne bedt om at tage stilling til nogle udsagn, som var formuleret for at illustrere økonomiske, juridiske, etiske og filantropiske motiver. Resultaterne heraf for samtlige virksomheder i de tre undersøgelses år fremgår af tabel 14.4.

Tabel 14.4. Andelen af virksomheder, som i høj grad eller i nogen grad mener, at de nævnte ting har været med til at fremme ansættelsen af personer med handicap. Kun virksomheder med ansatte med handicap. Angivet i pct.

	2006	2008	2010
Virksomheden får økonomisk støtte fra det offentlige til ansættelsen	46	39	45
Ansættelsen løser et rekrutteringsproblem	37	29	22
Ansættelsen styrker virksomhedens omdømme	31	25	23
Virksomheden ønsker at signalere, at den efterlever lovgivningsmæssige krav	31	27	27
Virksomheden har retningslinjer for, hvor mange personer med handicap der som minimum skal ansættes	11	9	9
Virksomheden ønsker at bidrage til samfundet, så længe det ikke giver øgede omkostninger	46	46	47
Virksomheden ønsker at bidrage til samfundet, selvom det er forbundet med omkostninger	29	35	32

I denne sammenhæng er det bl.a. værd at bemærke, at det er en forholdsvis lille og faldende andel af virksomhederne, der oplever, at ansættelse af medarbejdere med handicap bidrager til at løse et rekrutteringsproblem (22 % i 2010). En større andel finder derimod, at økonomisk tilskud fra det offentlige har været fremmende for ansættelse af medarbejdere med handicap (46 % i 2010). Disse to resultater tilsammen tyder på, at virksomhedernes fokus vedrørende handicap ikke primært er på mulighederne for ansættelse i ordinære stillinger.

Det motiv, der betyder mest for virksomhederne, er ønsket om at bidrage til samfundet, så længe det ikke giver nye omkostninger. Næsten halvdelen af virksomhederne i alle tre undersøgelses-år mener, at det er fremmende for ansættelse af medarbejdere med handicap. Derimod betyder juridiske aspekter ikke så meget, og kun 9 % af virksomhederne i 2010 har retningslinjer for, hvor mange medarbejdere med handicap, der som minimum skal ansættes.

I de samme år er virksomheder, som ikke har medarbejdere med handicap, blevet bedt om at tage stilling til en række udsagn for at belyse barriererne. Resultaterne for samtlige virksomheder i de tre år fremgår af tabel 14.5.

Tabel 14.5. Andelen af virksomheder, som ikke har ansatte med handicap, og som i høj eller i nogen grad mener, at de nævnte forhold forhindrer virksomheden i at ansætte personer med handicap. Angivet i pct.

	2006	2008	2010
Personer med handicap skal have for meget i løn i forhold til deres kompetencer	17	27	29
Der er ikke tilstrækkelig mulighed for økonomisk kompensation fra det offentlige	15	24	23
Virksomheder modtager ingen ansøgninger fra personer med handicap	32	38	43
Personer med handicap matcher ikke kvalifikationskravene i de udbudte job	43	50	49
Det giver for meget papirarbejde og bureaukrati	12	24	16
Det kræver for mange særlige hensyn	34	42	37
Virksomheden er nervøs for, om personer med handicap kan fungere på arbejdspladsen	31	43	33
Det giver for meget besvær for lederne	9	20	17

De udsagn, som tillægges betydning af flest virksomheder, drejer sig om utilstrækkelige kvalifikationer, få ansøgere med handicap og frygt for, at der skal tages for mange hensyn. En stor del af virksomhederne er desuden nervøse for, om en person med handicap vil kunne fungere på arbejdspladsen.

Endelig er virksomhederne også blevet bedt om at tage stilling til nogle udsagn, som skal vise, hvilke faktorer, der kunne virke fremmende for deres tilbøjelighed til ansættelse af medarbejdere med handicap. Resultaterne for samtlige virksomheder i de tre år fremgår af tabel 14.6.

Tabel 14.6. Andelen af virksomheder, som i høj eller i nogen grad mener, at de nævnte forhold kan få virksomheden til at overveje at ansætte personer med handicap. Angivet i pct.

	2006	2008	2010
Positive erfaringer fra andre virksomheder	34	38	45
Mere viden fra jobcentret om muligheder for støtte	29	31	42
Bedre økonomisk støtte fra det offentlige	30	34	44
Mangel på arbejdskraft	38	42	46
Ansøgninger eller henvendelser fra personer med handicap	44	40	50

De faktorer, som tillægges størst betydning i de tre undersøgelses-år drejer sig om mangel på arbejdskraft og ansøgninger eller henvendelser fra personer med handicap. Det skal desuden bemærkes, at en stigende andel efterspørger viden fra jobcentret, og at der også er en stigende andel, som lægger vægt på økonomisk tilskud fra det offentlige.

SFI har endelig også i den seneste årbog (Holt m.fl. 2013) undersøgt, hvor mange virksomheder der beskæftiger sig med socialt ansvar (CSR), og om denne interesse påvirker deres sociale engagement. I 2012 svarer 34 % af samtlige virksomheder ja til, at de beskæftiger sig med CSR, og det gælder for 2/3 af virksomhederne med 50 ansatte eller derover både i den private og den offentlige sektor. Virksomheder, der beskæftiger sig med CSR, er herefter blevet spurgt, hvilke af en række brede emner de lægger vægt på i dette arbejde. Her er der flest, som lægger vægt på sociale forhold på danske arbejdspladser, sociale forhold i det omgivende samfund samt miljø og klima. SFI finder, at virksomheder, der beskæftiger sig med CSR oftere har mindst én medarbejder ansat på særlige vilkår, end virksomheder, der ikke beskæftiger sig med CSR. Det fremgår ikke af årbogen, om der er en tilsvarende sammenhæng for ansættelse af medarbejdere med handicap.

SFI's årbøger om virksomhedernes sociale engagement bidrager med værdifuld viden i relation til afhandlingens problemstilling. Men gennemgangen ovenfor illustrerer også nogle vanskelige dilemmaer omkring anvendelsen af begrebsapparatet fra VSA/CSR. I definitioner af VSA/CSR lægges der ofte vægt på det frivillige. Der skal være tale om aktiviteter, som virksomheden ikke er lovgivningsmæssigt forpligtet til. I den danske forståelse af socialt ansvar og socialt engagement er ansættelse af medarbejdere på særlige vilkår kommet til at fylde meget, og andelen af medarbejdere, ansat med løntilskud, er i nogle sammenhænge næsten blevet synonymt med socialt ansvar. Når det drejer sig om personer med handicap, kan der imidlertid være tale om forskellige typer af ansættelsesforhold – lige fra skånejob til førtidspensionister over fleksjob til ansættelse på helt almindelige vilkår. Det kan derfor være problematisk, hvis beskæftigelsesforholdene for mennesker med handicap udelukkende betragtes som en delmængde af VSA.

Rummelighed på arbejdsmarkedet kan principielt opnås på to måder: For det første kan arbejdsmarkedet udvides med jobs på særlige vilkår (med offentligt løntilskud) for på den måde at skabe plads til personer, som ikke er konkurrencedygtige på det "ordinære" arbejdsmarked. For det andet 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. Selv om SFI's definitioner af socialt engagement og rummelighed kan omfatte begge disse muligheder, er det den først nævnte vej der er kommet til at fylde mest i den danske debat om det eksterne sociale ansvar. I forhold til afhandlingens problemstilling er det imidlertid vilkårene for ansættelse på det ordinære arbejdsmarked og dermed rummelighed i den anden betydning, der er i fokus.

De refererede undersøgelsesresultater om motiver og barrierer for ansættelse af medarbejdere med handicap kan nok tyde på, at der er en risiko for, at denne gruppe udsættes for statistisk diskrimination. Men der savnes mere viden om virksomhedernes holdninger til ansøgere med

handicap i forbindelse med åbne stillingsopslag. Der savnes desuden mere viden om, hvilke initiativer virksomhederne tager for at gøre arbejdspladserne velegnede for ansøgere med handicap, og dermed også, hvordan virksomhederne bidrager til at realisere de handicappolitiske principper.

14.4. Virksomhederne og de handicappolitiske principper

Med en nutidig handicapforståelse har handicappolitik til formål at medvirke til, at barrierer i omgivelserne ikke medfører, at en funktionsnedsættelse bliver til et handicap. Når det handler om arbejdsmarkedet, vil en stor del af de potentielle barrierer kunne findes på virksomhederne. De handicappolitiske principper, som blev gennemgået i kapitel 4, kan derfor have betydning for virksomhederne på flere måder. Principperne kan komme til udtryk i politiske og administrative beslutninger, som virksomhederne er forpligtede til at følge, eller som medfører, at der indføres økonomiske incitamenter eller stilles serviceydelser til rådighed, som virksomhederne kan benytte sig af. Men ideelt set er principperne også formuleret ud fra et ønske om, at alle dele af samfundet – herunder også virksomhederne – skal bidrage til at opfylde de handicappolitiske mål om ligebehandling og ligestilling gennem kompensation og sektoransvar.

Principperne om kompensation og sektoransvar behandles derfor kort i dette afsnit ud fra en virksomhedsvinkel. Desuden gives en status vedrørende forbuddet mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, som er et eksempel på et nyt instrument i handicappolitikken, der direkte er rettet mod virksomhederne.

14.4.1. Kompensation og tilgængelighed

Ideen med kompensationsprincippet er at skabe et så lige udgangspunkt som overhovedet muligt ved at kompensere for de begrænsninger, som en funktionsnedsættelse indebærer (jf. kapitel 4). Den mest almindelige form for kompensation knytter sig til det enkelte individ med funktionsnedsættelse, og siden starten af 1990'erne er der sket en udbygning af de kompenserende ordninger, som det offentlige stiller til rådighed i forhold til mennesker med funktionsnedsættelser på arbejdsmarkedet. Det drejer sig først og fremmest om tilskud til personlig assistance, hjælpemidler og indretning af arbejdspladsen (jf. gennemgangen i kapitel 8). Tankegangen er her, at disse ordninger skal kunne sætte den pågældende person i stand til at udføre sit arbejde på lige fod med personer uden funktionsnedsættelse. Virksomhedernes medvirken er en forudsætning i denne sammenhæng. Tilskud til personlig assistance udbetales således til virksomheden, som så ansætter en person, der kan bistå medarbejderen med funktionsnedsættelse, og tilskud til hjælpemidler kan kun ydes til redskaber m.v., som ikke er almindeligt forekommende på den pågældende arbejdsplads.

Hvis sådanne individuelle kompensationsordninger skal kunne forebygge statistisk diskrimination i en ansættelsesproces, forudsætter det, at virksomhederne har kendskab til mulighederne. Der er derfor også gennem årene gennemført adskillige informationskampagner, rettet mod både borgere og virksomheder, som har haft til formål at udbrede kendskabet til ordningerne (Arbejdsmarkeds-styrelsen 2000; 2004). Undersøgelser fra SFI har vist, at kendskabet til støtteordningerne tilsyneladende ikke er blevet større i de potentielle målgrupper med handicap (SFI 2013A). Der foreligger ikke systematiske undersøgelser af virksomhedernes kendskab til ordningerne. Der er sket en kraftig stigning i antallet af personer, der benytter ordningen med personlig assistance fra 1999-2010 (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011), men ifølge de personale-ansvarlige er ordningen ikke særlig udbredt og anvendes kun i 6 % af virksomhederne (Holt m.fl. 2013:68).

Kompensationsprincippet kan imidlertid også bruges om generelle foranstaltninger, som sikrer en indretning af samfundet, der også tager hensyn til mennesker med funktionsnedsættelser. I den sidste betydning er der en tæt kobling til begrebet tilgængelighed. På virksomhedsniveau kan det f.eks. handle om, at den fysiske indretning af arbejdspladsen gør det muligt for personer med bevægehandicap at færdes på lige fod med andre, eller at indrette IT-systemerne, så de også kan bruges af personer med synshandicap eller ordblindhed. Den danske lovgivning stiller ikke særlige krav til virksomhederne om sådanne generelle forebyggende foranstaltninger. Hvad angår den fysiske indretning, gælder udelukkende de samme regler, som også gælder for andre bygninger i forbindelse med nybyggeri eller større ombygninger (jf. Bygningsreglementet). Hvis virksomhederne skal indrettes, så de er velegnede som arbejdsplads også for personer med handicap, kræver det altså, at de er opmærksomme på behovet og frivilligt tager beslutning herom. Det indgår ikke i undersøgelserne om virksomhedernes sociale engagement, om det rent faktisk sker. Og dermed når vi også frem til et andet vigtigt princip i dansk handicappolitik, nemlig sektoransvar.

14.4.2. Sektoransvar i virksomhederne

Sektoransvar er endnu et af grundprincipperne i dansk handicappolitik. Det handler om, hvem der har ansvaret for at sikre, at alt er indrettet, så det skaber lige muligheder for mennesker med handicap, hvor det overhovedet kan lade sig gøre. Beskrivelsen af dansk handicappolitik rummer bl.a. følgende fortolkning af sektoransvar: ”Hver eneste sektor, enhver myndighed, organisation eller virksomhed må tage sin del af ansvaret for, at deres hjørne af verden er tilgængeligt for mennesker med en funktionsnedsættelse.” (jf. kapitel 4 og Det Centrale Handicapråd 2005).

Hvis dette skal tages for pålydende, har virksomhederne også et ansvar for at sikre, at de er tilgængelige for mennesker med handicap, der søger ansættelse hos dem. Denne vinkel indgår imidlertid yderst sjældent i officielle dokumenter om udmøntningen af sektoransvarsprincippet, hvor vægten lægges på ansvarsfordelingen mellem sektorerne i det offentlige system. Virksomhedernes rolle i forhold til sektoransvar kunne godt betragtes som et tema inden for VSA, fordi det drejer sig om virksomhedernes frivillige arbejde for at undgå barrierer for ansøgere/

medarbejdere med handicap. Det har der imidlertid ikke været tradition for, og emnet indgår heller ikke i undersøgelserne om det sociale engagement, som blev omtalt i forrige afsnit. Der eksisterer derfor kun lidt viden om, hvorvidt virksomhederne oplever, at de har en del af ansvaret for realiseringen af dansk handicappolitik, og hvordan de i givet fald udmønter det.

14.4.3. Forbud mod forskelsbehandling

Siden 2004 har der eksisteret en lovgivning om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af handicap (jf. omtalen heraf i kapitel 7). Forbuddet gælder også i forbindelse med ansættelse, og omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling. Desuden indebærer reglerne en forpligtelse for arbejdsgiveren til at foretage "rimelige tilpasninger" på arbejdspladsen, som er nødvendige, for at en medarbejder med funktionsnedsættelse kan udføre sit arbejde. Forpligtelsen træder først i kraft, når der er en konkret medarbejder (eller ansøger) med handicap, og indebærer altså ikke en forpligtelse til forebyggende tiltag. Arbejdsgiverens forpligtelse skal ses i sammenhæng med de offentlige støttemuligheder og altså her de handicapkompenserende foranstaltninger.

Der findes ingen undersøgelser, der belyser, hvordan lovgivningen om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap fungerer i praksis, og hvordan arbejdsgiverne oplever forpligtelsen til at foretage rimelige tilpasninger. Siden 2009 har sager om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet kunnet indbringes for ligebehandlingsnævnet, og en gennemgang af nævnets afgørelser kan give et indtryk af, hvor meget lovgivningen anvendes på handicapområdet.

Tabel 14.7. Oversigt over ligebehandlingsnævnets afgørelser 2009-2013[18].

Årstal	Antal afgjorte sager ialt	Antal sager om handicap	Antal sager om handicap og ansættelse
2009	64	2	1
2010	122	10	3
2011	191	18	5
2012	253	18	2
2013	244	23	1
Total	874	62	12

[18] Se også Holt 2009; Holt m.fl. 2004; Holt 2003; Holt 1998; Mølgaard m.fl. 2006). Kilde: Ligebehandlingsnævnets afgørelser på www.ligebehandlingsnaevnet.dk

Ud af de 874 afgørelser I perioden vedrører 62 eller 7 % spørgsmål om handicap. Og af de 62 sager om handicap, handlede 12 om spørgsmål i forbindelse med ansættelse. Klager fik medhold i én af disse sager, som omhandlede fleksjob. Ingen af de 12 sager handler om forpligtelsen til rimelige tilpasninger. Der er således ikke meget, der tyder på, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap indtil nu har haft stor betydning i forbindelse med rekruttering af medarbejdere til ledige stillinger.

14.5. Konklusion

Virksomhedernes medvirken er afgørende, hvis en politisk målsætning om flere mennesker med handicap i ordinær beskæftigelse skal realiseres. Den danske arbejdsmarkedsmodel betyder, at der er konsensus om, at der kun i begrænset omfang kan ske politisk regulering af virksomhedernes ansættelses- og afskedigelsesadfærd. Virksomhedernes medvirken beror således helt overvejende på virksomhedernes frie valg. Der findes kun lidt forskning, der belyser virksomhedernes rekrutteringsadfærd, men danske undersøgelser, hvor handicap dog ikke indgår, tyder på, at svage grupper af ledige kan risikere at blive udsat for statistisk diskrimination i en ansættelsesproces. Undersøgelser af virksomhedernes sociale engagement tyder på, at også handicap kan indebære risiko for statistisk diskrimination, men fortolkningen af disse resultater vanskeliggøres af, at der ikke sondres mellem ansættelser med og uden løntilskud.

Det væsentligste formål med private virksomheder er at producere varer og tjeneste-ydelser, som kan sælges på markedet, og skabe økonomisk overskud. Det væsentligste formål med offentlige virksomheder er, at de løser de politisk fastlagte opgaver så effektivt som muligt. Begge typer af virksomheder har dog også relationer til det omgivende samfund på mange måder. Virksomhedernes sociale ansvar (VSA/CSR) benyttes som begreb helt overvejende i forhold til private virksomheder. I den internationale forståelse har begrebet en bred betydning, hvor spørgsmålet om arbejds-kraften kun er et blandt flere elementer. VSA/CSR forbindes traditionelt med aktiviteter, som virksomhederne udfører på frivillig basis, og som altså ligger ud over, hvad de er juridisk forpligtede til. VSA/CSR betragtes også ofte som aktiviteter, der bygger oven på virksomhedens økonomiske fundament. Internationalt er der dog en tæt kobling til virksomhedernes økonomi, og man taler bl.a. om forretningsdrevet samfundsansvar.

I Danmark er udviklingen af VSA 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. Også i Danmark har udviklingen af VSA bygget på frivillighed. Der har været tale om bløde politiske styringsinstrumenter som kampagner, netværksopbygning og økonomiske incitamenter. 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 for VSA. 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.

De handicapkompenserende ordninger kan være med til at bygge bro mellem de begrænsninger, som en funktionsnedsættelse sætter, og kravene på arbejdsmarkedet, og de kan derfor bidrage til at modvirke statistisk diskrimination. Selv om ordningerne anvendes stadig mere, er der kun erfaringer med dem i en lille del af virksomhederne. Der stilles ikke krav til virksomhederne om generel tilgængelighed eller forebyggende kompen-=serende foranstaltninger, og det er ikke undersøgt, om virksomhederne kan siges at tage deres del af sektoransvaret i handicappolitikken. Endelig ser lovgivningen om forbud mod forskelsbehandling indtil videre ikke ud til at have haft stor opmærksomhed i relation til ansættelse af medarbejdere med handicap.

Der er således et stort behov for mere viden om virksomhedernes holdninger og adfærd i forbindelse med rekruttering af medarbejdere med handicap til ordinære stillinger. I den sammenhæng må der anvendes et begrebsapparat, som både omfatter rekrutteringsadfærd, socialt ansvar og handicappolitik. Begrebet socialt ansvar må udbredes til også at omfatte aspekter af den ordinære drift i forbindelse med situationer, hvor der opstår behov for at rekruttere ny arbejdskraft udefra. Der må så at sige etableres en kobling mellem top og bund i Carroll's CSR-pyramide. Spørgsmålet er nemlig, hvilke frivillige initiativer virksomhederne tager, for at ansøgere med handicap til ledige stillinger, kan betragtes som kvalificeret arbejdskraft, der kan bidrage til virksomhedens økonomiske performance, og hvilken effektsådanne initiativer har. I de følgende kapitler behandles resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse, som med afsæt i Wood's integrerede CSR-model vil søge at give nogle af svarene på dette spørgsmål.

Kapitel 15. Måling af socialt ansvar i forhold til handicap: En spørgeskemaundersøgelse

I forlængelse af gennemgangen i kapitel 14 er der som nævnt behov for nye data til belysning af virksomhedernes rolle i forhold til afhandlingens problemstilling. Der er derfor i forbindelse med afhandlingen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt midtjyske virksomheder med det specifikke formål at undersøge virksomhedernes adfærd og holdninger i tilknytning til socialt ansvar og ansættelse af medarbejdere med handicap.

I dette kapitel beskrives først den teoretiske ramme og de overordnede forventninger, som har dannet grundlag for undersøgelsens design. Dernæst følger en beskrivelse af, hvordan det er valgt at operationalisere de enkelte elementer i undersøgelsen og hvilke foreløbige forventninger der knytter sig til dem. Endelig afsluttes der med en gennemgang af undersøgelsens forløb og en karakteristik af datagrundlaget.

15.1. Teori og forventninger

I forhold til afhandlingens problemstilling skal undersøgelsen bidrage med et billede af, i hvilken grad virksomhederne er parate til at ansætte medarbejdere med handicap, når de har brug for ny arbejdskraft, og hvor det vil være relevant at påvirke virksomhedernes adfærd med politiske midler. Det første formål med undersøgelsen er derfor at identificere faktorer, som har betydning for virksomhedernes ansættelse af medarbejdere med handicap, og som tilsammen kan karakterisere det handicaprelaterede sociale ansvar (VHSA). Det næste formål med undersøgelsen er med afsæt heri at belyse niveauet for VHSA i virksomhederne, fordelt på nogle udvalgte baggrundsfaktorer.

Som omtalt i kapitel 14 har der ikke været tradition for at inddrage handicap direkte i studier af VSA eller CSR, hverken når det gælder de begrebsmæssige definitioner eller de empiriske undersøgelser. Eftersom det her drejer sig om at undersøge virksomhedernes rolle i løsningen af et samfundsmæssigt problem, kan man med rimelighed tale om, at det vedrører virksomhedernes sociale ansvar. Men for at rette fokus mere direkte mod handicap og ordinær beskæftigelse er det nødvendigt at anvende en anden betydning af begrebet socialt ansvar, end der traditionelt lægges i det. Her handler det ikke primært om at inkludere grupper, som allerede er gledet ud af arbejdsmarkedet i stillinger på særlige vilkår, men primært om at inkludere en gruppe blandt de formelt arbejdsmarkeds-parate, som har særlige udfordringer på grund af en funktionsnedsættelse, i helt almindelige jobs.

Alligevel er det valgt at hente inspiration i et begrebsapparat, som stammer fra den internationale CSR-litteratur – nemlig Wood's integrerede CSR-model (Wood 1991). Årsagen er, at denne model søger at inddrage hele spektret fra bagvedliggende principper over handlinger og processer til de synlige resultater (outcomes)[19]. Det sker ud fra den grundlæggende holdning, at ingen af disse elementer kan stå alene. I forbindelse med vurdering af en virksomheds sociale ansvar er det vigtigste naturligvis at kunne fremvise outcomes, som har samfundsmæssig værdi. Men hvis disse outcomes ikke hænger sammen med handlinger og processer, som virksomheden har i gangsat med det formål at opnå sådanne outcomes, kan man godt stille spørgsmålstegn ved, om den faktisk handler socialt ansvarligt. Man kan godt forestille sig, at en virksomhed praktiserer socialt ansvar, uden der er formuleret principper eller igangsat specifikke handlinger til at understøtte det. Og man kan også forestille sig, at der kan findes principper og igangsættes handlinger/processer, uden det har nogen synlig effekt. Donna Wood (1991) påpeger, at det er et spørgsmål, der må undersøges empirisk, hvorvidt der rent faktisk er en sammenhæng mellem principper, handlinger/processer og outcomes, når det gælder virksomhedernes sociale ansvar.

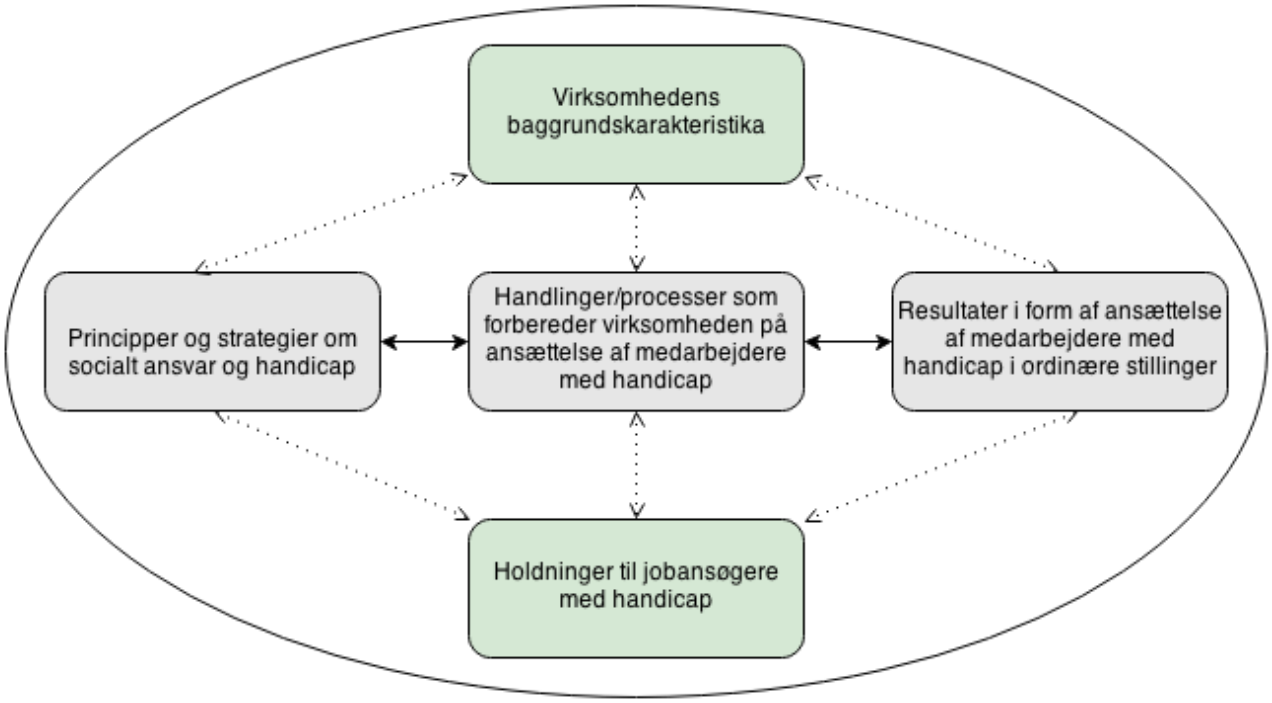
I denne undersøgelse tages der afsæt i en formodning om, at en sådan sammenhæng eksisterer. Formulering af principper og strategier for socialt ansvar vil formentlig være udtryk for ledelsesmæssige prioriteringer, som også har effekt på organisationens holdninger og adfærd. Og man må gå ud fra, at konkrete handlinger og processer vedrørende handicap igangsættes med henblik på, at de skal have en positiv effekt. Der er ikke andre undersøgelser, som har forsøgt at belyse virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar ud fra en sådan helhedstænkning. Vi har nogle antydninger af, at det har en positiv effekt på virksomhedernes sociale engagement i bred forstand, hvis de beskæftiger sig overordnet med CSR. Og vi har kendskab til nogle af de outcomes, der har interesse vedrørende ansatte med handicap, men kun lidt viden i relation til rekruttering til ordinære stillinger. Og endelig ved vi stort set ingenting om, hvilke konkrete handlinger virksomhederne igangsætter på handicapområdet, hvilken effekt de har, og hvordan de hænger sammen med principperne.

På denne baggrund udgør principper, handlinger/processer og outcomes de tre elementer, som skal undersøges med henblik på at give en samlet karakteristik af virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar (kapitel 16). Når det som her drejer sig om virksomhedens tilbøjelighed til at ansætte personer fra en nærmere bestemt gruppe, vil det desuden også være relevant at inddrage holdninger til denne gruppe og altså risikoen for statistisk diskrimination med henblik på at undersøge, om der er en sammenhæng mellem disse holdninger og det handicaprelaterede sociale ansvar (kapitel 17).

Endelig kan man forestille sig, at både principper, processer, resultater og holdninger er påvirket af nogle baggrundskarakteristika i virksomheden. Med dette udgangspunkt skal fem elementer derfor indgå i undersøgelsen , jf. figur 15.1:

[19] For at sikre sproglig klarhed benyttes benyttes i det følgende betegnelsen outcomes om sådanne resultater.

Figur 15.1. Elementer i en undersøgelse om handicaprelateret socialt ansvar.



Figuren kan give det indtryk, at der er en kausal sammenhæng mellem de tre elementer i det handicaprelaterede sociale ansvar, hvor principper leder til handlinger og processer, som igen leder til outcomes. Man kan imidlertid sagtens forestille sig, at påvirkningen også kan gå den anden vej. Ansættelse af en person med handicap kan få en virksomheds øjne op for, at det vil være fornuftigt at indrette virksomheden mere handicapvenligt, og det kan måske igen betyde, at handicap bliver en naturlig del af den strategiske tænkning omkring socialt ansvar. Det samme gør sig gældende for holdninger til ansættelse af ansøgere med handicap. En negativ forhåndsforventning vil formodentlig smitte af på både principper, handlinger og resultater. Men omvendt viser flere undersøgelser, at konkrete erfaringer med marginaliserede grupper i en virksomhed kan have en positiv effekt på holdningen til den pågældende gruppe (Larsen & Pedersen 2009). På denne baggrund vil det sandsynligvis være meget vanskeligt at påvise en kausalrelation mellem elementerne, og ambitionen er derfor her kun at undersøge, om der ser ud til at være en sammenhæng mellem dem.

15.2. Operationalisering af begreber

Dette afsnit indeholder en oversigt over de variable, som indgår i de fem elementer i modellen. Flere detaljer om operationaliseringen af de enkelte begreber indgår desuden i gennemgangen af undersøgelsens resultater i de følgende kapitler.

Outcomes

Det helt centrale outcome er i denne sammenhæng, hvor mange ansatte med handicap den pågældende virksomhed har i stillinger på ordinære ansættelsesvilkår – eller rettere, hvor stor en andel af de ansatte med handicap i virksomheden, der er ansat på ordinære ansættelsesvilkår. På grundlag af undersøgelserne fra SFI, som blev omtalt i kapitel 14, vil forventningen være, at flertallet af medarbejderne med handicap er ansat med løntilskud. Virksomhedernes branchetilknytning og størrelse forventes ikke at have markant betydning for andelen i ordinær beskæftigelse. Det er desuden relevant også at undersøge, om virksomheden har haft ansøgere med handicap til ledige stillinger, og om nogen af dem er blevet ansat, fordi det kan fortælle noget om praksis i rekrutteringsprocessen. Forventningen er her, at det kun er en lille del af virksomhederne, der har erfaring med jobansøgere med handicap.

For at få kendskab til andelen af medarbejdere med handicap i ordinær beskæftigelse må det først afklares, om virksomheden overhovedet har medarbejdere med handicap, og dernæst hvor mange det drejer sig om. Andelen af medarbejdere, der har handicap, i forhold til det samlede antal medarbejdere, kan desuden være en indikator for, hvor stor erfaring virksomheden generelt har med denne gruppe. På disse punkter vil forventningen være, at resultaterne ligger nogenlunde på samme niveau som resultaterne i SFI's undersøgelser om det sociale engagement.

Handlinger og processer

De handlinger og processer i virksomheden, som understøtter ansættelse af medarbejdere med handicap i ordinære stillinger, kan tilsammen benævnes virksomhedens beredskab på handicap-området. De er udtryk for virksomhedens parathed til at tage imod en medarbejder med handicap i forbindelse med et stillingsopslag. Der kan her sondres mellem generelle tiltag og tiltag, der vedrører selve ansættelsesprocessen.

Det er her valgt at medtage tre typer af generelle tiltag: Det drejer sig for det første om tiltag, der har til formål at forbedre virksomhedens tilgængelighed, så den bliver mere velegnet som arbejdsplads for medarbejdere med handicap. Sådanne tiltag kan også karakteriseres som generel kompensation i forhold til de handicappolitiske principper og som udtryk for, at virksomheden forsøger at leve op til sektoransvaret. Tilgængelighed kan sikres ved, at virksomheden forsøger at indtænke det i relevante sammenhænge gennem en tilgængelighedspolitik, og gennem konkrete tiltag i forhold til bestemte handicapgrupper. Den anden type af generelle tiltag, som medtages her, er de initiativer, som virksomheden tager for at sikre opmærksomhed om handicap-spørgsmålet i ledelsen og blandt medarbejderne. Sådanne initiativer kan være med til at afmystificere problemstillingen og forebygge statistisk diskrimination ved udvælgelse og bedømmelse af jobansøgere. Endelig indgår også viden om de offentlige kompensationsordninger, da kendskab hertil må formodes at have betydning for en virksomheds forhåndsvurdering af en ansøger med handicap.

I forhold til selve ansættelsesprocessen kan det være relevant at undersøge, om virksomheden har skriftlige retningslinjer for afholdelse af ansættelsessamtaler, og om handicap i givet fald indgår heri. Hvis det er tilfældet, kan det tages som udtryk for, at virksomheden bevidst har forberedt sig på, at der også kan være mennesker med handicap i et ansøgerfelt. Den generelle forventning er, at det er et mindretal af virksomhederne, der har et stærkt beredskab på handicapområdet. Eftersom emnet ikke tidligere har været undersøgt på denne måde, er det dog svært at opstille præcise forventninger til de enkelte elementer heri.

Principper og strategier

Når det gælder principper og strategier, må det først afklares, om virksomheden har en strategi for socialt ansvar. Med udgangspunkt i undersøgelserne fra SFI, må det forventes, at godt 1/3 af virksomhederne beskæftiger sig med CSR, at det gælder for flere store end små virksomheder, og at det gælder i lidt højere grad i den offentlige end i den private sektor (Holt m.fl. 2013, tabel 6.3). Det sidste forekommer umiddelbart overraskende, eftersom der som nævnt i kapitel 14 ellers er tradition for at fokusere mest på den private sektor i debatten om CSR/VSA.

Dernæst må det i lyset af de mange betydninger, som dette begreb kan have, afklares, om strategien også omfatter indslusning af grupper, der har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet, og om den specifikt omhandler handicap. Det faktum, at virksomheden har en strategi for socialt ansvar, behøver formodentlig ikke have sammenhæng med de handlinger og outcomes, der er nævnt ovenfor, men jo mere specifik den er i forhold til marginaliserede grupper og handicap, jo større er sandsynligheden for, at det vil være tilfældet. Formodentlig vil det være et fåtal af virksomhederne, der direkte omtaler handicap i deres strategi om socialt ansvar, men det er ikke tidligere undersøgt.

Holdninger til ansøgere med handicap

Det er her valgt at tage udgangspunkt i to af de spørgsmål, som blev anvendt af Larsen & Pedersen (2009) i forhold til ledige over 50, ledige med anden etnisk baggrund og ledige med lang forudgående ledighed. Dette giver mulighed for at sætte resultaterne vedrørende handicap i perspektiv, og det giver mulighed for at sammenligne resultaterne for de tre andre grupper med undersøgelsen fra 2006. Det ene spørgsmål handler om de usikkerhedsmomenter, som virksomheden forbinder med ansættelse af en person fra en af de fire grupper. Det andet spørgsmål drejer sig om virksomhedens vurdering af, hvilke muligheder en person fra en af de fire grupper vil have for at blive ansat på virksomheden. Forventningen er, at et flertal af virksomhederne er usikre i forhold til at ansætte personer med handicap, og at de ikke ser særlig positivt på ansættelses-mulighederne for denne gruppe. Sammenlignet med de øvrige tre grupper forventes det, at niveauet for holdningen til ledige med handicap placerer sig mellem ledige med anden etnisk baggrund og ledige med lang forudgående ledighed. Hvad angår usikkerhedsmomenter, forventes det med baggrund i SFI's undersøgelser om motiver og barrierer, som blev omtalt i kapitel 14, at bl.a. negative forventninger til gruppens kvalifikationer spiller en stor rolle.

Baggrundskarakteristika

På baggrund af resultaterne fra tidligere undersøgelser er det valgt at medtage to centrale baggrundsvariable: Det drejer sig for det første om virksomhedsstørrelsen, hvor årbøgerne fra SFI om virksomhedernes sociale engagement klart viser, at der er forskelle i adfærden i små og store virksomheder (Holt m.fl. 2013). For det andet drejer det sig om sektor/branche. Her viser SFI's årbøger tydelige forskelle mellem den offentlige og den private sektor, og undersøgelsen fra Larsen & Pedersen viser, at der er forskelle i holdninger til de marginaliserede grupper i forskellige brancher i den private sektor (Larsen & Pedersen 2009). I denne sammenhæng er det valgt at operere med en grov opdeling af virksomhederne i den private sektor i produktion og service ud fra den betragtning, at der er væsentlige forskelle på jobindhold og kvalifikationskrav i de to branchegrupper. Endelig er det valgt at medtage virksomhedernes rekrutteringssituation som en tredje baggrundsfaktor. Det må antages, at paratheden til at ansætte en ansøger med handicap vil være større i virksomheder, der oplever stigning i antallet af ansatte, end i virksomheder, der oplever fald.

Tabel 15.1. Oversigt over variable, fordelt på undersøgelsesfelter.

Outcomes:	• Ansatte med handicap? • Antal ansatte med handicap • Antal ansatte med handicap i ordinære stillinger • Ansøgere med handicap til jobsamtale det seneste år? • Ansøgere med handicap blev ansat det seneste år?
Handlinger/ processer:	**Generelle tiltag:** • Tilgængelighedspolitik? • Fysisk tilgængelighed? • Tilgængelighed til IT-systemer? • Teleslynger i mødelokaler? • Handicap drøftet i ledelsesgruppen? • Handicap drøftet i samarbejdsorganisationen? • Handicap drøftet med alle medarbejdere? • Kendskab til kompensationsordninger **Tiltag i forhold til ansættelsesprocessen:** • Handicap omtalt i skriftlige retningslinjer for ansættelsessamtaler?
Principper:	• Strategi for socialt ansvar? • Indslusning af udsatte grupper i strategi for socialt ansvar? • Handicap omtalt i strategi for socialt ansvar?
Holdninger til ansøgere med handicap:	• Usikkerhedsmomenter • Vurdering af mulighed for ansættelse
Baggrunds-faktorer:	• Antal medarbejdere • Sektor/branche • Rekrutteringssituation

15.3. Undersøgelsens tilrettelæggelse og datagrundlag

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i 2012 og begyndelsen af 2013 blandt offentlige og private virksomheder i region Midtjylland. Det vurderes, at undersøgelsens resultater med rimelighed godt kan benyttes også i den øvrige del af Danmark, da virksomhedsstrukturen i Region Midtjylland ikke adskiller sig markant fra landsgennemsnittet på afgørende parametre. Undersøgelser af regionale forskelle i beskæftigelsesforholdene for mennesker med handicap viser desuden, at der ikke er signifikante forskelle mellem regionerne på beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap, og på den generelle holdning til personer med handicap på arbejdsmarkedet (Kjeldsen & Høgelund 2013).

Som nævnt i afsnit 14.1 betragtes virksomheder i denne sammenhæng som samlede enheder, selv om deres adfærd og beslutninger er resultatet af komplekse processer, hvor der indgår mange forskellige interesser. Det er altså virksomheder, der er analyseenheden i undersøgelsen. Set i forhold til de emner, der har størst vægt, blev det vurderet, at den personaleansvarlige i virksomheden ville være den bedst egnede informant i denne sammenhæng. Invitation til deltagelse i undersøgelsen blev udsendt pr. E-mail til de personaleansvarlige sammen med et link til det webbaserede spørgeskema i Surveyxact. Denne form blev valgt dels af ressourcemæssige grunde, og dels fordi den kunne sikre direkte kontakt til de personaleansvarlige. Spørgeskemaet blev testet af 5 personaleansvarlige, som ikke skulle deltage i undersøgelsen, og som blev udvalgt i samarbejde med Ankerhus Gruppen A/S.

Populationen, forstået som arbejdssteder i Region Midtjylland med mindst 10 ansatte, blev fundet ved hjælp af databasen NN Erhverv i maj 2012. Det drejede sig om i alt 6967 virksomheder. Med udgangspunkt heri blev der foretaget et tilfældigt udvalg på 2000 virksomheder, som dog var stratificeret på virksomhedsstørrelse for at sikre, at der indgik et rimelig stort antal virksomheder i stikprøven fra alle størrelsesgrupper. Det blev forsøgt at skaffe kontaktoplysninger i form af mail-adresser på de personale ansvarlige i hele stikprøven enten i NN Erhverv, hvor oplysningen var tilgængelig for et mindre antal virksomheder, via virksomhedens egen hjemmeside eller ved telefonisk henvendelse til virksomheden. Det lykkedes at skaffe kontaktoplysninger på den personaleansvarlige i 712 virksomheder. Det viste sig stort set umuligt at få sådanne oplysninger fra de små virksomheder med under 50 ansatte, og derfor blev der udsendt mails til langt færre end ønsket i denne gruppe.

Invitation til deltagelse i den webbaserede undersøgelse blev udsendt til de 712 personaleansvarlige, og der blev undervejs udsendt to påmindelser. Der kom svar fra 402 virksomheder. Det svarer til en svarprocent på 56, hvilket nok er lavt, men alligevel må siges at være tilfredsstillende for denne type undersøgelser. Population, udtrukket stikprøve, endelig stikprøve med kontaktoplysninger og besvarelser samt svarprocent, fordelt på størrelsesgrupper, fremgår af tabel 15.2 nedenfor. Når svarprocenten i gruppen med de mindste virksomheder kan være højere end 100, skyldes det, at

oplysningen om antal medarbejdere i besvarelserne stammer fra de personaleansvarlige, mens oplysningen i stikprøven stammer fra NN Erhverv.

Tabel 15.2. Undersøgelsens population, udtrukket stikprøve, endelig stikprøve, besvarelser og svarprocent, fordelt på virksomhedsstørrelse.[20]

Antal ansatte	Population	Udtrukket stikprøve	Endelig stikprøve	Besvarelser	Svarprocent
0-49	5254	700	45	63	140,0
50-99	922	700	299	115	38,5
100-199	449	300	213	107	50,2
200 og over	342	300	155	115	74,2
I alt	6967	2000	712	400	56,2

Som nævnt lykkedes det kun at skaffe kontaktoplysninger på få virksomheder (45) med under 50 ansatte. Ifølge besvarelserne er der dog 63 virksomheder i denne gruppe. I forhold til den stratificerede stikprøve er kategorien 50-99 underrepræsenteret og kategorien med mere end 200 ansatte overrepræsenteret i besvarelserne. Resultatet er, at de tre størrelseskategorier med over 50 ansatte næsten er lige store i undersøgelsesmaterialet.

Ved udtræk af stikprøve blev der ikke taget hensyn til fordelingen på sektorer og brancher. Tabel 15.3 viser, hvordan fordelingen på privat produktion, privat service og den offentlige sektor ser ud i populationen, stikprøven og for besvarelserne, der indgår i undersøgelsen.

Tabel 15.3. Fordeling af population, stikprøve og besvarelser på hovedbrancherne privat produktion privat service og den offentlige sektor, angivet i pct.[21]

Branche	Population	Stikprøve	Besvarelser
Privat Produktion	25	34	30
Privat Service	35	32	36
Offentlig sektor	40	34	34
Total	100	100	100
N	6967	707	402

[20] For population og stikprøve bygger opdelingen i størrelseskategorier på oplysningen i NN Erhverv om antal ansatte på det pågældende produktionssted. For besvarelserne bygger opdelingen på den personaleansvarliges besvarelse af spørgsmålet om antal ansatte på det pågældende arbejdssted, da dette må anses for at være et mere pålideligt udtryk for de faktiske forhold. Det medfører dog, at der kan være unøjagtigheder i beregningen af svarprocenter for de enkelte størrelsesgrupper.

[21] For population og stikprøve bygger fordelingen udelukkende på branchekoderne, som fremgår af NN Erhverv. For besvarelserne bygger fordelingen mellem offentlig og privat sektor på de personaleansvarliges angivelse heraf, mens fordelingen af private virksomheder på produktion og service bygger på branchekoderne.

Tabel 15.3 ovenfor viser, at privat produktion er lidt overrepræsenteret, mens den offentlige sektor er lidt underrepræsenteret i besvarelserne, set i forhold til populationen. Forskellene er dog ikke så store, at de må anses for at have betydning for fortolkningen af resultaterne.

Kapitel 16. Outcomes, handlinger og principper

Formålet med dette kapitel at give en karakteristik af det handicaprelaterede sociale ansvar (VHSA) i virksomhederne og variationen heri på nogle få udvalgte baggrundsfaktorer. Men for at gøre det muligt at give en sådan karakteristik er det først nødvendigt at undersøge de enkelte elementer i VHSA og sammenhængen mellem dem. Som beskrevet i kapitel 15 gennemføres undersøgelsen med inspiration fra Wood's integrerede CSR-model og vil omfatte tre hoved elementer: outcomes, handlinger/processer og principper. Dette sker ud fra en overbevisning om, at der er brug for et bredt perspektiv for at kunne give et dækkende billede af VHSA.

Hvad angår outcomes rummer årbøgerne fra SFI om socialt engagement som beskrevet i kapitel 14 informationer om, hvor mange virksomheder der har ansat medarbejdere med handicap, hvor stor en andel de udgør af samtlige ansatte, og hvor mange af dem der er ansat i jobs med løntilskud. Der savnes til gengæld viden om, i hvilket omfang jobansøgninger fra mennesker med handicap til ordinære opslåede stillinger også fører til ansættelse i virksomhederne. Hvad angår principperne eksisterer der også viden om, hvor mange virksomheder der beskæftiger sig med socialt ansvar, og hvilke hovedemner det drejer sig om. Men det er ikke tidligere belyst, om handicap specifikt indgår heri. Desuden er det ikke tidligere undersøgt, hvilke konkrete handlinger virksomhederne igangsætter med henblik på at forbedre mulighederne for ansættelse af medarbejdere med handicap. Samlet set kan en undersøgelse af de tre elementer derfor bidrage med væsentlig ny viden om virksomhedernes samfundsansvar specielt i forhold til handicap,.

I afsnit 16.1-16.3 tegnes et billede af virksomhedernes besvarelser vedrørende de enkelte delelementer i VHSA, samtidig med at det undersøges, om der er basis for at konstruere delmål for de tre hovedelementer – outcomes, handlinger/processer og principper. I afsnit 16.4 undersøges det, om der er sammenhænge mellem de tre hovedelementer, og om det vil være muligt og relevant at konstruere et samlet mål for VHSA. Afsnit 16.5 tager spørgsmålet om ansættelsesvilkår op til særlig behandling, og kapitlet afsluttes med en konklusion i afsnit 16.6.

16.1. Outcomes: Ansatte med handicap

Dette afsnit handler om de outcomes, som kan ses som et synligt udtryk for, at virksomheden bidrager til at løse det samfundsmæssige problem om lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap. De personaleansvarlige har fået to grupper af spørgsmål i denne forbindelse: Den ene gruppe drejer sig om, hvor mange ansatte virksomheden p.t. har med handicap, og hvordan de er ansat. Den anden gruppe handler om, hvorvidt der har været ansøgere i en rekrutteringsproces det seneste år.

Ifølge den relationelle handicapforståelse burde der her spørges til personer med længerevarende eller varig funktionsnedsættelse, da det først er barrierer i omgivelserne – herunder på virksomhederne, der kan føre til handicap, jf. gennemgangen i kapitel 4. For at lette forståelsen af spørgsmålene er det dog valgt også at benytte udtrykket handicap, så der i alle disse sammenhænge spørges til handicap/varig funktionsnedsættelse. Tidligere i denne afhandling er det blevet illustreret, at der kan være stor usikkerhed om den præcise betydning af begreberne varig funktionsnedsættelse og handicap. Det gælder formodentlig også for personaleansvarlige i private og offentlige virksomheder. Det reelle antal ansatte med varig funktionsnedsættelse/ handicap kan godt være større, end de personaleansvarlige angiver, fordi der kan være ansatte, hvis funktionsnedsættelse ikke er umiddelbart synlig, eller hvor funktionsnedsættelsen slet ikke har betydning for udførelsen af arbejdet.

73 % svarer ja til spørgsmålet, om virksomheden p.t. har ansatte med handicap/varig funktionsnedsættelse, hvilket umiddelbart kan virke som en meget stor andel. Det er dog alligevel ikke så overraskende, når man tager i betragtning, at langt de fleste virksomheder i undersøgelsen har mere end 50 ansatte. Den seneste undersøgelse fra SFI viser nemlig, at 65 % af de private og 76 % af de offentlige virksomheder med 50 ansatte eller flere har mindst én medarbejder med handicap (Holt m.fl. 2013, tabel 4.1).

Resultaterne vedrørende andelen af virksomheder, der har medarbejdere med handicap, svarer alt i alt nogenlunde til forventningerne, også hvad angår fordelingen på branche/sektor og virksomhedsstørrelse. Andelen er størst i den offentlige sektor med 80 % og mindst i private produktions virksomheder med 67 %. Som forventet har virksomhedens størrelse også betydning. 90 % af de største virksomheder har mindst én medarbejder med handicap, mens det gælder for 38 % af de mindste virksomheder.

Den tredje baggrundsfaktor, som fra starten blev anset for relevant i undersøgelsen, er virksomhedernes rekrutteringssituation. For at få et samlet mål herfor er der konstrueret et lille indeks på grundlag af to spørgsmål om antallet af ansatte i hhv. det forløbne og det kommende år. Indekset kan antage værdierne fra 0 til 4. Værdien 0 angiver, at der både har været et fald i antallet af medarbejdere det forløbne år, og at faldet vil fortsætte i det kommende år. 1 betyder, at der er fald i den ene af perioderne, mens er er uændret medarbejderantal i den anden. I den anden ende af skalaen betyder 4, at der har været en stigning i antallet af ansatte i det forløbne år, og at stigningen fortsætter i det kommende år. Der ser dog ikke ud til at være en sammenhæng mellem virksomhedens rekrutteringssituation og tilbøjelighed til at have medarbejdere med handicap (eta = 0,1 og P>0,1. På denne baggrund omtales rekrutteringssituationen ikke yderligere i dette kapitel, da relevansen heraf må anses for at være minimal.

277 af de 385 personaleansvarlige fra virksomheder, som har medarbejdere med handicap, har besvaret spørgsmålet om, hvor mange medarbejdere med handicap, der så er tale om. Der er altså et betydeligt frafald, idet spørgsmålet kun er besvaret af 69 % af samtlige virksomheder i

undersøgelsen. Der er et lidt større frafald i en private end den offentlige sektor, men skævheden er mere udtalt på virksomhedsstørrelse, hvor kun 37 % af de i forvejen få virksomheder med under 50 ansatte har svaret på spørgsmålet. Den gennemsnitlige andel medarbejdere med handicap er 3,7 %. Dette tal skal sammenholdes med, at der ifølge den seneste årbog fra SFI var hhv. 5 og 6 % medarbejdere med handicap i private og offentlige virksomheder med mere end 50 ansatte. Andelen af medarbejdere med handicap varierer naturligt nok med virksomhedsstørrelsen – fra 9,0 % i virksomheder med under 50 ansatte til 1,8 % i virksomheder med mere end 200 ansatte. Andelen er størst i den offentlige sektor med 4,7 % mod hhv. 2,9 og 2,6 % i privat produktion og service.

Der er tale om endnu et frafald på spørgsmålet om ansættelsesvilkår for medarbejdere med handicap. Kun 170 eller 43 % af alle virksomheder i undersøgelsen har besvaret dette spørgsmål, som har central betydning i relation til afhandlingens problemstilling. Ifølge disse svar er 16 % af medarbejderne med handicap ansat på ordinære ansættelsesvilkår, mens 72 % er ansat i fleksjob og 12 % i andre løntilskudsordninger. Den samlede andel i løntilskudsjobs på 84 % afviger markant fra den seneste undersøgelse fra SFI, hvor andelen var 78 %, men kun hhv. 54 og 69 % for private og offentlige virksomheder med over 50 ansatte. I nærværende undersøgelse varierer andelen på ordinære ansættelsesvilkår fra 20,9 % i private produktionsvirksomheder over 18,7 % i private servicevirksomheder til 11,7 % i den offentlige sektor. Andelen på ordinære ansættelsesvilkår er højere i store end i mindre virksomheder. I 2/3 af virksomhederne er alle medarbejdere med handicap ansat med løntilskud (70 % i den offentlige sektor og 60 % i privat produktion).

Der er altså ikke de store overraskelser angående andelen af virksomheder, som har mindst én medarbejder med handicap, og angående andelen af medarbejdere med handicap af samtlige ansatte. Til gengæld er det bemærkelsesværdigt, at andelen af medarbejdere med handicap, ansat på ordinære vilkår, er så lavt, og især at andelen tilsyneladende er så markant lavere i den offentlige end i den private sektor. I det offentlige har flere virksomheder medarbejdere med handicap end i det private, og medarbejdere med handicap udgør en større andel af samtlige medarbejdere. Men væsentligt flere af dem – op mod 90 % - er ansat med løntilskud. Resultaterne vedrørende ansatte med handicap og deres ansættelsessituation er sammenfattet i tabel 16.1 og 16.2.

Tabel 16.1. Andel virksomheder med ansatte med handicap, disse medarbejderes andel af samtlige ansatte og andelen ansat på ordinære vilkår, særskilt for virksomhedsstørrelse, pct.

Antal ansatte	Andel virksomheder som har ansatte med handicap	Ansatte med handicap i % af alle ansatte	Ordinært ansatte i % af ansatte med handicap
Under 50	38	9	12
Mellem 50-99	64	4	10
Mellem 100-199	80	3	18
200 eller flere	90	1	21
Total	72	3	16
N	393	277	168

Tabel 16.2. Andel virksomheder med ansatte med handicap, disse medarbejderes andel af samtlige ansatte og andelen ansat på ordinære vilkår, særskilt for sektor/branche, pct.

Sektor	Andel virksomheder som har ansatte med handicap	Ansatte med handicap i % af alle ansatte	Ordinært ansatte i % af ansatte med handicap
Privat produktion	66	2	20
Privat service	70	2	18
Offentlig sektor	79	4	11
Total	72	3	16
N	390	276	167

Herefter skal vi beskæftige os med den anden gruppe af spørgsmål under resultater, som vedrører ansættelsesprocessen. Virksomhederne er her blevet spurgt, om der har været ansøgere med handicap/varig funktionsnedsættelse til opslåede stillinger på almindelige ansættelsesvilkår det seneste år. Herefter er de blevet spurgt, om nogen af dem blev udvalgt til en ansættelsessamtale, og om nogen af dem blev ansat på arbejdsstedet.

Et stort flertal af virksomhederne i undersøgelsen (81 %) har besvaret det første af disse spørgsmål. Der har været ansøgere med handicap til opslåede stillinger i 19 % af virksomhederne det seneste år. Dette skal sammenholdes med, at ca. halvdelen af virksomhederne oplyser, at de ofte eller ind imellem får ansøgninger fra personer med handicap, mens ca. 1/3 svarer, at de aldrig gør det.

I 57 % af virksomhederne, som havde ansøgere med handicap det seneste år, kom nogle af dem til samtale. Og i 18 af disse 35 virksomheder blev der endelig også tale om ansættelser. De 18 virksomheder fordeler sig ligeligt på de tre størrelseskategorier med over 50 ansatte og på de tre branchekategorier privat produktion, privat service og offentlig sektor.

Omkring 10 % af virksomhederne i undersøgelsen har altså haft ansøgere med handicap til samtale, og omkring 5 % har rent faktisk ansat medarbejdere med handicap i ordinære opslåede stillinger det seneste år. Det må siges at bekræfte forventningen om, at det kun er et mindretal af virksomhederne, der har erfaringer på dette felt.

16.1.1. Sammenfattende mål for resultater

For at skabe overblik er der konstrueret to indeks på grundlag af besvarelserne af de to grupper af spørgsmål om hhv. antal ansatte med handicap og deres ansættelsesvilkår og ny-ansættelser af medarbejdere med handicap i opslåede stillinger.

I det første indeks om ansatte med handicap og deres ansættelsesvilkår tildeles virksomheden 1 point i følgende tilfælde:

- Virksomheden har ansatte med handicap.
- Andelen af ansatte med handicap er større end gennemsnittet i den pågældende størrelsesgruppe.
- Andelen af medarbejdere med handicap på ordinære ansættelsesvilkår ligger over gennemsnittet i den pågældende branchegruppe.[22]

Tabel 16.3. Indeks for ansatte med handicap og deres ansættelsesvilkår.

Indeksværdi	Pct.
0	27
1	40
2	26
3	5
Total	100
N	393

Tabel 16.3 viser, at 28 % af virksomhederne får værdien 0 på dette indeks, fordi de slet ikke har medarbejdere med handicap. 40 % har alene medarbejdere med handicap, mens 32 % også har større andel ansatte med handicap end gennemsnittet, større andel ansatte med handicap på ordinære vilkår end gennemsnittet eller begge dele.

Der er en signifikant positiv sammenhæng mellem størrelsesgruppe og indeksværdi (eta=.323, P<.001). Der er også en signifikant men mindre sammenhæng mellem branchegruppe og indeksværdi (eta=.166, P<.05). Disse sammenhænge forekommer ikke overraskende på baggrund af resultaterne på de tre delelementer, som blev gennemgået ovenfor.

Det næste indeks handler om virksomhedernes tilbøjelighed til at tage ansøgere med handicap i betragtning i en ansættelsesproces. Her tildeles virksomheden 1 point i følgende to situationer:

- Virksomheden har haft ansøgere med handicap til samtale i forbindelse med ordinære opslåede stillinger det seneste år.
- Virksomheden har ansat medarbejdere med handicap i ordinære stillinger det seneste år.

[22] Grundlaget for gennemsnitsberegningen for hhv. andel medarbejdere med handicap og andel med handicap i ordinære stillinger er forskelligt, fordi det er valgt at foretage sammenligningen på baggrundsvariablen med størst variation.

Tabel 16.4. Indeks for ansættelse af medarbejdere med handicap i ledige stillinger.

Indeksværdi	Pct.
0	91
1	4
2	4
Total	100
N	390

Eftersom der er tale om så få virksomheder med en indeksværdi over 0, er der ikke grundlag for at vurdere, om indeksværdien er påvirket af størrelseskategori eller branchetilknytning.

Der er en meget tæt kobling mellem de to indeks. 33 ud af de 35 virksomheder, som har haft ansøgere med handicap til ledige stillinger, har nemlig ansatte med handicap i forvejen, og det gælder for alle de 18 virksomheder, som har ansat ansøgere med handicap i nogle af de ledige stillinger. Næsten alle virksomheder, der får point på ansættelsesindekset har således også mindst 1 point på det første indeks. Når de to indeks sammenlægges til et samlet indeks for resultater, bliver fordelingen som vist i tabel 16.5.

Tabel 16.5. Samlet indeks for outcomes.

Indeksværdi	Pct.
0	29
1	36
2	25
3	6
4	3
5	1
Total	100
N	402

På baggrund af det samlede indeks kan virksomhederne opdeles i tre grupper i forhold til deres outcomes: 29 % har slet ikke medarbejdere med handicap, og har heller ikke haft ansøgere med handicap i en rekrutteringsproces. 36 % opnår alene point, fordi de har mindst én medarbejder med handicap på virksomheden. De sidste 35 % skiller sig ud ved, at de har flere end gennemsnittet med handicap og/eller i ordinær beskæftigelse, eller fordi ansøgere med handicap har været involveret i en rekrutteringsproces. Også her er der som ventet en signifikant sammenhæng mellem størrelsesgruppe og værdien på det samlede indeks (eta=.317, P<.001). Det samme gælder, men dog i mindre grad i forhold til branche/sektor (eta=.149, P<.05).

16.2. Handlinger: Virksomhedens handicapberedskab

I dette afsnit skal det undersøges, hvilke handlinger og processer virksomhederne tager initiativ til for at forberede sig på, at der kan komme jobansøgere og medarbejdere med handicap. Der er dels udvalgt en række generelle forhold, og dels inddrages også retningslinjer i forbindelse med selve ansættelsesprocessen.

De generelle forhold omfatter dialog om handicap, handicaptilgængelighed samt viden om offentlige kompensationsordninger. Dialog om handicap er medtaget ud fra en formodning om, at øget opmærksomhed om emnet også har effekt på adfærden i virksomheden. Tilgængelighed inddrages, dels fordi initiativer på dette felt kan betyde, at der er færre barrierer for potentielle ansøgere med funktionsnedsættelser, og dels fordi arbejde med tilgængelighed i virksomheden må forventes at medføre øget bevidsthed om mulighederne for at ansætte medarbejdere med handicap. Endelig indgår viden om de offentlige støtteordninger ud fra den betragtning, at en sådan viden kan være med til at modvirke statistisk diskrimination i en ansættelsesproces.

Hvad angår dialogen internt i virksomheden, oplyser 35 %, at der inden for det seneste år har været en drøftelse i ledelsesgruppen om mulighederne for ansættelse af medarbejdere med handicap. 24 % af virksomhederne har inden for det seneste år behandlet emnet i samarbejdsorganisationen. Endelig har kun meget få virksomheder (5 %) som ventet haft sagen oppe på et arrangement for alle ansatte. Det mest bemærkelsesværdige er måske, at emnet ikke er blevet drøftet i ledelsesgruppen i større omfang, end tilfældet er, og at emnet trods alt er blevet behandlet i samarbejdsorganisationen i næsten en fjerdedel af virksomhederne.

Hvad angår tilgængelighed, Har virksomhederne 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 besvarelserne har 15 % formuleret en sådan tilgængelighedspolitik. Der ser ikke ud til at være sammenhæng med virksomheds-størrelsen, 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. 34 % har taget initiativer, så Den fysiske indretning sikrer, at det er let for medarbejdere med bevægehandicap at komme rundt på arbejdsstedet. 11 % oplyser, at IT-systemerne er indrettet, så de kan anvendes med skærmlæser af medarbejdere med synshandicap. Endelig oplyser 4 % af virksomhederne, at der er etableret teleslynge i mødelokalerne for at sikre god kommunikation med mennesker med hørehandicap. 45 % af virksomhederne angiver, at de ikke har taget initiativer på nogen af de tre områder, men det gælder kun for 33 % i de største virksomheder og for 35 % af virksomhederne i den offentlige sektor.

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.

Det sidste emne, som er inddraget for at belyse de generelle tiltag på handicapområdet, er kendskabet til de offentlige kompensationsordninger. Den offentlige informationsindsats spiller naturligvis en rolle i den sammenhæng, men virksomheden kan også selv gøre en indsats for at opsøge information. Derfor kan vidensniveauet også godt tages som udtryk for en – om end ikke særligt krævende - handling fra virksomhedens side. De personaleansvarlige er på den baggrund blevet spurgt om, hvilken viden de har om mulighederne for tilskud til personlig assistance, arbejdspladsindretning og hjælpemidler. Resultaterne er sammenfattet i tabel 16.6.

Tabel 16.6. Virksomhedernes kendskab til handicapkompenserende ordninger, angivet i pct.

	Personlig assistance	**Arbejdsplads-indretning**	**Hjælpemidler**
'Jeg har ikke hørt om ordningen'	31	26	23
'Jeg har hørt om ordningen, men kender ikke betingelserne'	39	44	45
'Jeg kender ordningen i detaljer, men arbejdsstedet har ikke gjort brug af den'	15	13	12
'Vi har erfaring med at bruge ordningen her på stedet'	14	14	18
N	347	346	346

For alle tre ordninger gælder det, at ca. 70 % af virksomhederne ikke har hørt om ordningen eller ikke kender betingelserne, mens ca. 30 % enten selv bruger ordningen eller kender den i detaljer. Kendskabet til ordningerne er noget større i store end i små virksomheder, og ordningerne er også mere udbredt i den offentlige end i den private sektor. F.eks. er der kun 20 % af de offentlige virksomheder, som ikke har hørt om personlig assistance, mens det gælder for hhv. 35 og 38 % i den private sektor.

Endelig indgår der spørgsmål om selve ansættelsesprocessen. Næsten alle virksomheder (98 %) oplyser, at der typisk afholdes formel jobsamtale i forbindelse med besættelse af ledige stillinger, og 56 % af virksomhederne har skriftlige retningslinjer for afholdelse af sådanne ansættelses samtaler. Handicap er kun omtalt i retningslinjerne i 13 % af de 187 virksomheder, som har oplyst, at de har skriftlige retningslinjer for ansættelsessamtaler.

Denne gennemgang bekræfter forventningen om, at virksomhederne generelt set ikke har et stærkt beredskab på handicapområdet. Intern dialog om mulighederne for ansættelse af medarbejdere med handicap er ikke særlig udbredt. Kun få virksomheder har en tilgængelighedspolitik, og mange virksomheder tager heller ikke konkrete initiativer til nedbrydning af barrierer. Det store flertal af virksomhederne har kun begrænset kendskab til de offentlige kompensationsordninger. Endelig er det kun i meget få virksomheder, handicap er omtalt i skriftlige retningslinjer for afholdelse af jobsamtaler.

16.2.1. Sammenfattende mål for handling

Der er stor forskel på, hvor forpligtende/belastende de ovenfor omtalte handlinger er for virksomheden. Ændringer i den fysiske indretning eller i IT-systemerne er f.eks. udtryk for langt mere vidtgående tiltag, end der er tale om, hvis ansættelse af medarbejdere med handicap tages op til drøftelse i ledelsesgruppen. For at skabe overblik over virksomhedernes handlinger i relation til handicap er det derfor også her valgt at operere med to forskellige indeks.

Det første indeks er udtryk for tiltag, som ikke forudsætter anvendelse af mange ressourcer i virksomheden. Nedenstående tiltag udløser 0,5 point for virksomheden på dette indeks. Værdien 0,5 er valgt for at sikre en rimelig vægtning af dette indeks, når det senere skal vurderes, om der er grundlag for et samlet indeks for handlinger:

- Virksomheden har formuleret en politik for tilgængelighed.
- Mulighederne for ansættelse af mennesker med handicap er inden for det seneste år blevet drøftet i ledelsesgruppen.
- Mulighederne for ansættelse af mennesker med handicap er inden for det seneste år blevet drøftet i samarbejdsorganisationen.
- Mulighederne for ansættelse af medarbejdere med handicap er inden for det seneste år blevet drøftet på et arrangement for alle ansatte.
- Virksomheden kender betingelserne for støtte til personlig assistance, men benytter ikke selv ordningen.
- Virksomheden kender betingelserne for støtte til arbejdspladsindretning, men benytter ikke selv ordningen.
- Virksomheden kender betingelserne for støtte til hjælpemidler, men benytter ikke selv ordningen.
- Handicap er omtalt i virksomhedens skriftlige retningslinjer for ansættelsessamtaler.

Dette indeks kan dermed variere mellem 0 og 4. Fordelingen er vist i tabel 16.7 nedenfor. Halvdelen af virksomhederne svarer ikke bekræftende på nogen af de 8 tiltag, og 83 % har højst taget 2 af dem.

Tabel 16.7. Indeks for mindre krævende handlinger i virksomhederne.

Indeksværdi	Pct.
0	51
0,5-1,0	31
1,5-2,0	11
2,5-3,0	5
3,5-4,0	0
Total	100
N	400

Der er ingen signifikant sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse og værdien på dette indeks for mindre krævende tiltag. Det er der til gengæld mellem virksomhedens branche/sektor og indeksværdien (eta=.258, P<.001). Dette skyldes primært en væsentligt højere gennemsnitsværdi i den offentlige sektor end i privat produktion og service (0,82 mod hhv. 0,37 og 0,45).

I over halvdelen af virksomhederne, der har mindre krævende aktiviteter, er det interne drøftelser om mulighederne for ansættelse af medarbejdere med handicap, der giver det største bidrag til indeksværdien. I en fjerdedel af virksomhederne kommer det største bidrag fra viden om de offentlige støtteordninger. Dette billede er næsten det samme på tværs af branche- og størrelses-grupper.

- Det andet indeks vedrører mere krævende initiativer. Her udløser følgende handlinger 1 point: Den fysiske indretning sikrer, at det er let for medarbejdere med bevægehandicap at komme rundt på arbejdsstedet.
- Arbejdsstedets IT-systemer er designet, så de kan benyttes med skærmlæser af medarbejdere med synshandicap.
- Der er installeret teleslynge i arbejdsstedets mødelokaler for at sikre god kommunikation med medarbejdere med hørehandicap.
- Virksomheden benytter selv ordningen med personlig assistance.
- Virksomheden benytter selv ordningen med tilskud til arbejdspladsindretning.
- Virksomheden benytter selv ordningen med tilskud til hjælpemidler.

Halvdelen af virksomhederne tager ingen af de nævnte initiativer, og 77 % af dem udløser 0 eller 1 point på dette indeks.

Tabel 16.8. Indeks for mere krævende handlinger i virksomhederne.

Indeksværdi	Pct.
0	50
1	27
2	12
3	6
4	3
5	.5
6	.5
Total	100
N	400

Der er en signifikant sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse og værdien på indekset for mere krævende aktiviteter (eta=.206, P<.001). De mindste virksomheder har væsentligt lavere gennemsnit på dette indeks end de øvrige størrelsesgrupper. Der er også signifikant sammenhæng mellem branche/sektor og værdien på dette indeks (eta=.217, P<.001). Igen her er det først og fremmest den offentlige sektor, der skiller sig ud med en højere gennemsnitsværdi end privat produktion og service (1,2 mod hhv. 0,7 og 0,8).

I indekset for mere krævende tiltag indgår to hovedemner: Konkrete initiativer til sikring af tilgængelighed og konkret erfaring med de offentlige kompensationsordninger. I flertallet af virksomhederne (63 %) er det tilgængelighedsinitiativer, der bidrager mest til indeksværdien. Der er ikke signifikante sammenhænge mellem branche/sektor eller størrelseskategori og fordelingen på de to emner. Der er til gengæld en stærk sammenhæng mellem virksomhedernes indeksværdi og fordelingen af, hvilket emne der bidrager mest (eta=.456, P<.001). I virksomheder med lav indeksværdi er det tilgængelighedsinitiativer, der har hovedvægten, men i virksomheder med høj indeksværdi er det omvendt anvendelsen af de kompenserende ordninger, der giver det aller største bidrag. Dette hænger formodentlig sammen med, at det er de største virksomheder, der har flest aktiviteter, og som samtidig også har det bedste kendskab til kompensationsordningerne. De tre kompensationsordninger om personlig assistance, hjælpemidler og arbejdspladsindretning bruges stort set lige meget i virksomhederne.

Det gælder altså for begge indeks både vedrørende de mindre og de mere krævende aktiviteter, at halvdelen af virksomhederne slet ingen tiltag har, og at det store flertal kun har meget få. For begge indeks er der en sammenhæng med virksomhedernes branche/sektor, hvorimod størrelsen kun spiller en rolle for de mere krævende tiltag. På denne baggrund skal det nu undersøges, om der er en sammenhæng mellem virksomhedernes tilbøjelighed til at tage hhv. mindre og mere krævende

initiativer på handicapområdet, og om det vil give mening af konstruere et samlet indeks for handicapberedskabet.

70 % af virksomhederne, som ikke har nogen af de mindre krævende aktiviteter, har heller ingen af de mere krævende, og yderligere 21 % får kun et enkelt point på det andet indeks. En regressionsanalyse med beredskabet for mere krævende tiltag som afhængig variabel viser som ventet en tydelig sammenhæng mellem de to indeks (beta=.365, P<001). Sandsynligheden for en høj værdi på indekset for mere krævende tiltag stiger med øget værdi på indekset for mindre krævende tiltag. Sammenhængen mellem de to indeks forbliver næsten uændret, selv om der kontrolleres for branche/sektor og virksomhedsstørrelse, jf. tabel 16.9.

Tabel 16.9. Regressionsanalyse vedrørende sammenhængen mellem indeks for mindre og mere krævende tiltag på handicapområdet. (Indeks for mere krævende tiltag er afhængig variabel).

	Bivariat Effekt	**Model 1**	**Model 2**	**Model 3**
Indeks for mindre krævende tiltag	.365 ***	.341 ***	.355	.328 ***
Branche	.184 ***	.116 **		.126 **
Virksomhedsstørrelse	.145 **		.133 **	.137 **
Adjusted R^2		.141	.142	.155
N		401	395	395

*) p < .05 **) p < .01 *** p < .001

Betragtes udvalgte elementer bag de to indeks, ser man bl.a. at der er en større andel virksomheder, der tager et eller flere konkrete tilgængelighedsinitiativer blandt virksomheder, der har en politik på området. Tilbøjeligheden til at have tilgængelighedstiltag er også højere, jo mere ansættelse af medarbejdere med handicap har været drøftet i virksomheden.

Det vil på denne baggrund være forsvarligt at lave en simpel sammenlægning af de to indeks for at få et samlet mål for virksomhedernes beredskab på handicapområdet.

Med de anvendte definitioner af de to indeks for mindre og mere krævende tiltag vil et samlet indeks for virksomhedernes beredskab på handicapområdet kunne antage værdier fra 0 til 10 med spring på 0,5. I nærværende undersøgelse varierer indeksværdien dog kun mellem 0 og 8. For at lette overskueligheden viser tabel 16.10 fordelingen på beredskabsindekset i færre kategorier.

Tabel 16.10. Virksomhedernes fordeling på beredskabsindeks.

Indeksværdi	Pct.
0	36
0,5-2,0	38
2,5-4,0	18
4,5-6,0	6
6,5-8,0	2
Total	100
N	402

Godt en tredjedel af virksomhederne har slet ingen tiltag på handicapområdet, og yderligere godt en tredjedel opnår højst 2 point på beredskabsindekset. En fjerdedel opnår mellem 2 og 6 point. Kun 1,7 % af virksomhederne kommer over 6 point. Gennemsnittet for beredskabsindeks er 1,47. Der er signifikant sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse og beredskabsindeks (eta=.194, P<.01), og specielt skiller virksomheder med under 50 ansatte sig ud med et væsentligt lavere gennemsnit end de øvrige størrelsesgrupper. Der er også signifikant sammenhæng mellem branche/sektor og beredskabsindeks (eta=.279, P<.001). Her er det specielt den offentlige sektor, der skiller sig ud med et højere gennemsnit på 2,1 mod hhv. 1,1 og 1,2 i privat service og produktion.

Virksomhedernes beredskab på handicapområdet ligger generelt på et lavt niveau, men der er variation. Niveauet er højere i store end i mindre virksomheder, og det er højere i den offentlige end i den private sektor. Det sidste er det svært at give en indlysende forklaring på.

16.3 Principper: CSR-strategi og handicap

I dette afsnit skal vi så endelig beskæftige os med principperne, som er det tredje element i Wood's integrerede CSR-model. Det er vanskeligt at undersøge, hvilke principper der er styrende for virksomhedernes adfærd vedrørende socialt ansvar og handicap. I denne sammenhæng er det valgt at anvende de formelt nedskrevne strategier som en indikator herfor. Der kan være mange forskellige motiver bag virksomhedsledelsens formulering af sådanne strategier, og de kan måske i nogle tilfælde snarere have en symbolsk betydning end en direkte effekt på handlinger og resultater. Den seneste årbog fra SFI (Holt m.fl. 2013) tyder dog på, at det har en positiv effekt på virksomhedens sociale engagement, når virksomheden beskæftiger sig overordnet med CSR. Under alle omstændigheder kan det have interesse at tage indholdet af de formelle strategier for pålydende af to grunde: For det første må det formodes, at der i de fleste tilfælde også er et ønske om, at strategierne skal have betydning for virksomhedens adfærd. Og for det andet kan sådanne skriftlige strategier ses som resultatet af interne processer i virksomheden og dermed som udtryk for, at

strategiernes emner har været drøftet i virksomheden. Det sidste behøver dog ikke være tilfældet på den enkelte arbejdsplads.

De personaleansvarlige er først blevet spurgt, om der er formuleret en strategi for socialt ansvar, som gælder for arbejdsstedet. Hensigten er at undersøge, om virksomheden overhovedet beskæftiger sig med socialt ansvar, og denne formulering er valgt, fordi en sådan strategi godt kan være udformet på et højere organisatorisk niveau i virksomheden og ikke på den enkelte arbejdsplads. 367 virksomheder har besvaret spørgsmålet, og 130 eller 35 % svarer ja til, at der eksisterer en sådan strategi. CSR-strategier er som forventet mest udbredte i de største virksomheder (46 %). Men det kommer som en overraskelse, at andelen af virksomheder med en CSR-strategi er større i den offentlige end i den private sektor (42 % mod 34 % i privat produktion).

I virksomheder med en CSR-strategi er de personaleansvarlige herefter blevet spurgt om, hvilke elementer strategien indeholder. Formuleringen af afkrydsningsmuligheder er sket ud fra et ønske om at give plads både til den internationalt orienterede forståelse af CSR og den danske fortolkning af VSA. Der indgår således både forhold som miljø og klima og sikring af leverandørkæden (børnearbejde, menneskerettigheder etc.), men også det interne og eksterne ansvar i forhold til arbejdskraften. Fordelingen fremgår af tabel 16.10.

Tabel 16.11. Elementer i strategi for socialt ansvar på virksomheder som har en sådan strategi, pct.[23]

	Privat produktion	Privat service	Offentlig sektor	I alt
Miljø- og klimaforhold	71	65	16	46
Arbejdsforholdene for arbejdsstedets medarbejdere	93	86	81	86
Rekruttering af grupper, som har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet	22	38	66	46
Sikring af leverandørkæden	29	29	0	17
Andet	3	11	5	7
N	31	44	54	129

I det helt store flertal af virksomhederne i alle tre branchegrupper omfatter strategien for socialt ansvar bl.a. forholdene for virksomhedens egne medarbejdere. Dette er ikke overraskende, fordi det interne sociale ansvar generelt har fyldt meget i debatten om VSA i Danmark. Når det gælder det eksterne sociale ansvar i forhold til rekruttering af svage grupper, er variationen større. Knap halvdelen af virksomhederne med en CSR-strategi har dette element med, men også her er der

[23] Der er mulighed for at sætte kryds ved mere end ét afkrydsningsfelt, og derfor summeres der ikke til 100.

markant forskel på den offentlige og den private sektor. Rekruttering af svage grupper indgår nemlig i 2/3 af strategierne i den offentlige sektor og kun i 22 % af de private produktions virksomheder. Det store flertal af private virksomheder har miljø- og klimaforhold med i deres CSR-strategi, mens det som ventet kun er tilfældet for en mindre del (17 %) af de offentlige virksomheder.

Endelig er virksomhederne blevet spurgt, om handicap indgår i strategien for socialt ansvar i forbindelse med rekruttering eller fastholdelse af medarbejdere. 32 % af virksomhederne med en CSR-strategi svarer ja til dette spørgsmål. Det gælder for 33 % af de største virksomheder og 27 % af de mellemstore, mens det er tilfældet i 7 af de 11 virksomheder med under 50 ansatte. Andelen er også her større i den offentlige sektor (42 %) end i den private sektor (27 og 23 %). Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der her er tale om små absolutte tal. Det er under 10 % af samtlige virksomheder i undersøgelsen, der har omtale af handicap i en strategi for socialt ansvar.

16.3.1. samlet mål for principper

Det må være rimeligt at formode, at en effekt i forhold til denne afhandlings problemstilling primært kan findes, hvor en CSR-strategi omfatter rekruttering af svage grupper, og især hvor den også omfatter handicap. Men det kan nok også have en vis betydning, om virksomhederne overhovedet har en CSR-strategi, jf. omtalen af resultaterne i den seneste årbog fra SFI ovenfor. Det er derfor valgt at konstruere det sammenfattende mål for principper som et kumulativt indeks, hvor værdierne repræsenterer følgende situationer:

- 0: Virksomheden har ingen strategi for socialt ansvar.
- 1: Virksomheden har en strategi for socialt ansvar, men den omfatter ikke rekruttering af svage grupper eller handicap.
- 2: Virksomheden har en strategi for socialt ansvar, som omfatter rekruttering af svage grupper men ikke handicap.
- 3: Virksomheden har en strategi for socialt ansvar, som både omfatter rekruttering af svage grupper og handicap.

Tabel 16.12. Virksomhedernes fordeling på indeks for principper, pct.[24]

Indeksværdi	Pct.
0	68
1	17
2	8
3	7
Total	100
N	402

68 % af virksomhederne får værdien 0 på principindekset, fordi de slet ikke har en strategi for socialt ansvar. I virksomheder, som har en strategi, omfatter halvdelen af disse strategier hverken rekruttering af svage grupper eller handicap. Der er ingen signifikant sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse og værdien på principindekset. Det er der til gengæld for branchetilknytning (ETA=.195, P<.01). Det skyldes primært højere indeksværdier i den offentlige sektor, men der er også forskelle på privat produktion og service. Blandt de private produktionsvirksomheder har kun 2 % af virksomhederne en CSR-strategi, som både omfatter rekruttering af svage grupper og handicap, mens det er tilfældet for 7 % i privat service og for 12 % i den offentlige sektor.

16.4. Karakteristik af det handicaprelaterede sociale ansvar

I dette afsnit skal der gives en samlet karakteristik af virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar. I den forbindelse skal det undersøges, om der er en sammenhæng mellem principper, handlinger og outcomes, og om det vil være relevant at konstruere et samlet mål for virksomhedernes handicap-relaterede sociale ansvar (VHSA). I relation til afhandlingens problemstilling er det umiddelbart outcomes, der bør tælle mest – altså virksomhedernes tilbøjelighed til at ansætte medarbejdere med handicap og især medarbejdere med handicap i ordinære stillinger. Men hvis det kan sandsynliggøres, at der er sammenhæng mellem virksomhedens handlinger og processer i forhold til handicap og disse outcomes, bør disse handlinger og processer også tillægges selvstændig værdi. En sådan sammenhæng vil nemlig indikere, at virksomheder, der har et beredskab på handicapområdet, også vil have større tilbøjelighed til fremadrettet at ansætte medarbejdere med handicap. Og det samme med principperne. Hvis det kan sandsynliggøres, at formelle strategier om rekruttering af svage grupper og handicap har sammenhæng med beredskab og outcomes, så bør disse principper også tillægges selvstændig vægt.

[24] Virksomheder, som ikke har besvaret spørgsmålet om strategi for socialt ansvar, har fået værdien 0 på principindekset.

Tabel 16.13. Resultater af regressionsanalyser for sammenhængen mellem principper, beredskab og outcomes med outcomes som den afhængige variabel.

	Bivariat Effekt	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
Principper	.200 ***	.046	.180 ***	.164 ***	.138 **	.041	.027	.019
Beredskab	.440 ***	.424 ***				.417 ***	.391 ***	.379 ***
Branche	.137 **		.103 **		.126 **	.034		.060
Virksomhedsstørrelse	.306 ***			.290 ***	.296 ***		.255 ***	.259 ***
Adjusted R^2		.192	.045	.116	.129	.191	.246	.248
N		401	401	395	395	401	395	395

*) p < .05 **) p < .01 *** p < .001

Der er en positiv sammenhæng direkte mellem principper og outcomes (Beta = .200). Men størstedelen af denne sammenhæng forsvinder, når virksomhedens beredskab inddrages, hvorimod sammenhængen kun påvirkes lidt, når der kontrolleres for branche og virksomhedsstørrelse. Der er desuden en stærk sammenhæng mellem beredskab og outcomes, som kun påvirkes lidt, når der kontrolleres for branche og virksomhedsstørrelse.

Tabel 16.14. Resultater af regressionsanalyser for sammenhængen mellem principper og beredskab med beredskab som den afhængige variabel.

	Bivariat Effekt	Model 1	Model 2	Model 3
Principper	.364 ***	.333 ***	.351 ***	.315 ***
Branche	.228 ***	.164 ***		.176 ***
Virksomhedsstørrelse	.122 **		.088	.097
Adjusted R^2		.154	.132	.160
N		401	395	395

*) p < .05 **) p < .01 *** p < .001

Der ses også en relativt stærk sammenhæng mellem virksomhedens principper og beredskab på handicapområdet som vist i tabel 16.14, og denne sammenhæng påvirkes kun i mindre grad, når der kontrolleres for branche og virksomhedsstørrelse. Der ser således ud til at være en stærk sammenhæng mellem de tre hovedelementer, og det vil på den baggrund være rimeligt at inddrage både outcomes, handlinger og principper – i en samlet karakteristik af virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar, VHSA. Når VHSA skal beskrives, kan det være relevant at rette

fokus mod et af de tre hovedområder eller udvalgte delelementer heri, afhængig af, hvilke spørgsmål der ønskes besvaret. Men resultaterne i dette kapitel viser, at man altid bør være opmærksom på, at delelementer og hovedområder indgår i en større helhed.

Til sidst skal det dog her forsøges at konstruere et samlet mål for VHSA ved en simpel sammenlægning af de tre indeks for outcomes, beredskab og principper. Dette indeks vil kunne antage værdierne fra 0 til 18 med spring på 0,5, men i denne undersøgelse er den højeste værdi 15,5. Gennemsnittet er 3,19, og medianen er 2,5. Hvis svarvirksomhederne opdeles i tre nogenlunde lige store grupper, kan dette danne grundlag for etablering af tre niveauer af handicaprelateret socialt ansvar, som vist i tabel 16.15.

Tabel 16.15. Tre kategorier af handicaprelateret socialt ansvar.

VHSA-kategori	Indeksinterval	Andel virksomheder, pct.
Lavt	0,0-1,5	36
Middel	2,0-4,0	33
Højt	4,5-18,0	30

Som ventet spiller virksomhedsstørrelsen en rolle for værdien på det samlede VHSA-indeks, og dermed også for hvilken VHSA-kategori virksomheden bliver placeret i, jf. tabel 16.16. Der er især markant forskel på de største og de mindste virksomheder. Der er langt flere små end store virksomheder med lav VHSA-værdi og langt flere store end små virksomheder med høj VHSA-værdi. Hvad angår fordelingen på branche/sektor, springer det især i øjnene, at der er markant forskel på den private og den offentlige sektor, jf. tabel 16.17. Den offentlige sektor har væsentligt færre virksomheder i den laveste og væsentligt flere i den højeste kategori end de private virksomheder. Til gengæld er der kun små forskelle på privat produktion og service.

Tabel 16.16. Fordeling på VHSA-kategorier og størrelsesgrupper, pct.

		Lav	Middel	Høj	Total	N
Antal ansatte	Under 50	70	16	14	100	63
	50-99	36	31	33	100	114
	100-199	27	37	35	100	105
	200 og derover	23	43	34	100	114
Total		35	33	30	100	396

eta = .264, P<.001.

Tabel 16.17. Fordeling på VHSA-kategorier og branche/sektor, pct.

		Lav	Middel	Høj	Total	N
Branche	Privat produktion	42	38	19	100	120
	Privat Service	43	34	22	100	144
	Offentlig sektor	23	28	49	100,	138
Total		36	33	30	100	402

eta = .281, P<.001.

16.5. Handicaprelateret socialt ansvar og ansættelsesvilkår

Gennem hele afhandlingen har der været fokus på mulighederne for beskæftigelse af mennesker med handicap på ordinære ansættelsesvilkår. Denne problemstilling er også central i virksomheds-undersøgelsen, og andelen af medarbejdere med handicap i ordinære stillinger indgår som et af elementerne i outcomes, som de blev defineret ovenfor. Det store frafald på undersøgelsens spørgsmål om ansættelsesvilkår er imidlertid et problem i denne sammenhæng. Det betyder nemlig, at dette element får en lavere vægtning i det samlede må for VHSA, end det burde have. I dette afsnit skal vi derfor beskæftige os lidt nærmere med den gruppe af virksomhederne, som har besvaret spørgsmålene om ansættelsesvilkår. Det drejer sig som tidligere nævnt om 168 virksomheder og altså kun omkring halvdelen af virksomhederne, som har besvaret de fleste af de øvrige spørgsmål.

I denne gruppe af virksomheder ligger 26 % i branchegruppen privat produktion, 34 % i privat service og 40 % i den offentlige sektor. Privat produktion er altså lidt underrepræsenteret og den offentlige sektor lidt overrepræsenteret i forhold til det samlede undersøgelsesmateriale. Hvad angår virksomhedsstørrelsen, er der et større frafald på spørgsmålene om ansættelsesvilkår blandt de små end blandt de store virksomheder.

Hvad angår outcomes, kunne man forestille sig, at der er en større tilbøjelighed til at tage ansøgere med handicap til samtale i forbindelse med opslåede stillinger og at ansætte nogle af dem i virksomheder, som i forvejen har medarbejdere med handicap i ordinære stillinger. 15 ud af de 18 virksomheder, som oplyser, at de har ansat medarbejdere med handicap i ordinære stillinger det seneste år, har også besvaret spørgsmålene om ansættelsesvilkår.

En simpel regressionsanalyse viser da også en stærk sammenhæng mellem andelen af medarbejdere med handicap i ordinære stillinger og værdien på indekset for ny-ansættelser (beta=.554, P<001). Resultatet er dog ikke særligt sigende, fordi der er en indbyrdes sammenhæng mellem de to variable. Af samme grund er det generelt problematisk at måle, om der er sammenhænge mellem andelen på ordinære vilkår og outcomes, som de er defineret i denne undersøgelse.

Med hensyn til virksomhedernes beredskab på handicapområdet kunne man forestille sig, at der vil være en positiv sammenhæng mellem beredskab og andelen af medarbejdere med handicap i ordinære stillinger. En simpel regressionsanalyse viser dog ikke en sådan sammenhæng – hverken for det samlede beredskabsindeks eller for mindre eller mere krævende tiltag separat. Specielt kunne man forestille sig, at viden om handicapkompenserende ordninger kan have en positiv effekt på andelen af medarbejdere med handicap i ordinære stillinger. Men heller ikke her er der en sammenhæng (Beta-værdi på under 0,1 for alle tre ordninger).

Det viser sig imidlertid, at der er forskelle at spore, hvis man i stedet foretager en sammenligning mellem virksomheder, som udelukkende har medarbejdere med handicap i løntilskudsstillinger, og virksomheder, som har mindst én medarbejder med handicap på ordinære vilkår. Gennemsnitsværdien for det samlede beredskabsindeks er hhv. 1,7 og 2,4 i de to situationer (eta=.208, P<.05). En tilsvarende sammenhæng gør sig også gældende for de to indeks for mindre og mere krævende tiltag separat.

Endelig kunne man forestille sig en positiv sammenhæng mellem skriftlige strategier om eksternt socialt ansvar og handicap og andelen i ordinære stillinger. Men det ser ikke ud til at være tilfældet. På dette punkt er der heller ikke signifikant forskel mellem virksomheder, hvor alle med handicap er ansat med løntilskud, og virksomheder, hvor nogle af dem er ansat på ordinære vilkår.

Undersøgelsen giver således ikke et stærkt grundlag for at identificere faktorer i tilknytning til virksomhedernes principper, handlinger og outcomes, som kan siges at have en effekt specifikt i forhold til ansættelse på ordinære vilkår. Der ser dog ud til at være en vis sammenhæng mellem, om virksomhederne overhovedet har ansatte med handicap i ordinær beskæftigelse, og deres beredskab på handicapområdet.

16.6. Konklusion

Formålet med dette kapitel har været at undersøge, hvilke faktorer der kan anvendes til at karakterisere virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar (VHSA) samt at give et billede af det aktuelle niveau for VHSA i virksomhederne. Med inspiration fra Wood's integrerede CSR-model er elementer i VHSA undersøgt inden for tre områder: Outcomes vedrørende ansættelses-status og rekruttering af medarbejdere med handicap, handlinger/processer, der kan forberede virksomheden på at have medarbejdere med handicap og principper i form af strategier om socialt ansvar, der omfatter rekruttering af svage grupper og handicap.

På grundlag af data fra en spørgeskemaundersøgelse blandt midtjyske virksomheder blev det vist, at der er en sammenhæng mellem virksomhedens outcomes, handlinger og principper vedrørende VHSA. Der er en tydelig sammenhæng mellem de initiativer virksomheden tager på handicap-

området 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 og beredskab og outcomes på handicapområdet. Det skal dog endnu en gang understreges, at vi ikke kender retningen på disse sammenhænge. Måske er det strategier, der fører til beredskab, som igen leder til synlige outcomes. 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.

Undersøgelsens resultater efterlader det indtryk, at virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar generelt ikke ligger på et ret højt 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 handicaptilgængelighed, 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, hvad angår outcomes, handicapberedskab og strategier. Dette resultat er især tankevækkende i relation til afhandlingens problemstilling, fordi den offentlige sektor ifølge undersøgelsen også har markant færre medarbejdere med handicap ansat på ordinære vilkår end den private sektor. Noget tyder altså på, at en høj VHSA-værdi, som det her er defineret, ikke nødvendigvis fører til flere ansatte med handicap i ordinære jobs. Undersøgelsen bidrager derfor ikke med så meget viden præcis på dette centrale punkt, som man kunne ønske.

Undersøgelsen bekræfter kun delvis hypotesen om, at virksomhedernes tilbøjelighed til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger ikke er påvirket af deres generelle praksis i forhold til socialt ansvar. Resultaterne giver i hvert fald anledning til at nuancere dette synspunkt. Til gengæld bekræfter analysen fuldt ud den anden hypotese om, at at det er et mindretal af virksomhederne, der har et beredskab på handicapområdet, men at politikker og konkrete handlinger på dette felt har en positiv indflydelse på virksomhedens tilbøjelighed til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger.

I forhold til afhandlingens problemstilling forekommer det naturligvis problematisk, at virksomhederne ikke er mere aktive på handicapområdet, end undersøgelsen giver indtryk af. Men resultaterne kan også fortolkes ud fra en mere optimistisk synsvinkel. Når der tilsyneladende er en så klar sammenhæng mellem principper, beredskab og outcomes, kan det ses som tegn på, at det faktisk kan nytte noget at gøre en indsats på området. Det har ikke kun interesse at se på antallet af

medarbejdere med handicap og deres ansættelsesvilkår i virksomhederne. Strategier og beredskab på handicapområdet vil formentlig også fremadrettet kunne have en positiv effekt på beskæftigelsesgraden blandt mennesker med handicap. Det kan dermed også betyde, at der er mulighed for at tage en bredere vifte af policy-instrumenter i brug, hvis der er et ønske om at påvirke virksomhedernes adfærd vedrørende ansættelse af medarbejdere med handicap.

Kapitel 17. Virksomhedernes holdninger til ledige med handicap

I dette kapitel skal vi undersøge, hvordan virksomhederne ser på ledige med handicap, og hvilken betydning deres holdninger til gruppen har for det handicaprelaterede sociale ansvar.

Virksomhedernes holdninger til ledige med handicap undersøges her som nævnt ud fra en forventning om, at de kan have betydning for, om gruppen udsættes for statistisk diskrimination i forbindelse med besættelse af ledige stillinger. Men derudover kan man også forestille sig, at negative forhåndsforventninger kan have betydning for, om virksomhederne tager initiativer, der kan lette inklusionen af gruppen på arbejdspladsen. Holdninger til ledige ansøgere med handicap kan dermed potentielt have betydning for både outcomes, handlinger og principper og dermed for det handicaprelaterede sociale ansvar, som det blev defineret i forrige kapitel. Man kan dog omvendt også forestille sig, at handlinger og outcomes i virksomhederne kan have en positiv indflydelse på holdningerne. Hvis en virksomhed allerede har ansatte med handicap vil det bl.a. kunne give en konkret erfaring, som måske kan dæmpe eventuelle negative forhåndsforventninger til nye ansøgere med handicap. Sammenhængen mellem holdninger og handicaprelateret socialt ansvar kan derfor gå begge veje.

Virksomhedernes holdninger til ledige med handicap undersøges i denne sammenhæng med udgangspunkt i to spørgsmål, som blev anvendt af Larsen & Pedersen (2009) i deres undersøgelse om ledighedsparadokset i 2006. Dette giver først og fremmest mulighed for at sætte holdningerne til handicapgruppen i perspektiv ved at sammenligne dem med holdningerne til andre grupper, der traditionelt har problemer med at finde beskæftigelse. De to spørgsmål vedrører dels vurderingen af usikkerhedsmomenter ved de forskellige grupper af ledige og dels vurderingen af disse gruppers muligheder for at blive ansat på virksomheden. De to emner behandles hver for sig nedenfor i afsnit 17.1 og 17.2. I afsnit 17.3 undersøges det derefter, om der er sammenhænge mellem holdningerne og det handicaprelaterede sociale ansvar. Der afsluttes med en konklusion i afsnit 17.4.

17.1. Vurdering af usikkerhedsmomenter

I forbindelse med vurderingen af jobansøgere vil virksomhederne have en række ønsker, som de gerne vil have opfyldt i forhold til faglige og personlige kompetencer m.v., jf. omtalen i kapitel 14. Men virksomhederne kan også være usikre på ansøgere fra bestemte grupper, enten fordi de er nervøse for, at de ikke er i besiddelse af de ønskede egenskaber, eller at de har nogle negative karakteristika, som andre grupper ikke har. De personaleansvarlige er derfor blevet spurgt, hvad der er de væsentligste usikkerhedsmomenter ved at ansætte forskellige grupper af ledige.

Der er blevet spurgt til de samme grupper som i undersøgelsen fra 2006 (Larsen & Pedersen 2009), suppleret med ledige med handicap. Svarmulighederne er konstrueret med inspiration fra 2006-undersøgelsen, men ikke alle mulighederne er medtaget, og nogle formuleringer er blevet justeret. Desuden er der tilføjet nogle svarmuligheder specifikt i forhold til handicapgruppen. Det drejer sig om følgende: "Dårlige muligheder for at skifte jobfunktion", "Praktiske problemer i hverdagen" samt "For store krav til ændringer i virksomhedens indretning". Spørgsmålet om muligheder for at skifte jobfunktion er medtaget, fordi der generelt stilles stigende krav til medarbejdernes fleksibilitet, og der er måske en forestilling om, at personer med handicap almindeligvis har en snævrere profil, som ikke kan anvendes i så mange forskellige typer stillinger.

Den første svarmulighed for alle fire grupper er "Ingen usikkerhedsmomenter". Et kryds her kan tages som udtryk for, at den personaleansvarlige helt umiddelbart ikke har nogle forbehold overfor ansøgere fra den pågældende gruppe. Som det ses nedenfor i tabel 17.1, er det kun tilfældet for omkring 20 % i forhold til ledige med handicap og ledige med lang forudgående ledighed. Det betyder med andre ord, at 80 % har et eller flere usikkerhedsmomenter i forhold til disse grupper. Det er de to grupper, der er størst usikkerhed omkring. Godt halvdelen har ingen usikkerheds-momenter i forhold til ledige med anden etnisk baggrund, mens det gælder for 72 % i forhold til ledige over 50. I 2006-undersøgelsen var rækkefølgen i de tre grupper den samme som i nærværende undersøgelse. Dengang havde 39 % et eller flere usikkerhedsmomenter i forhold til ledige over 50, mens det gjaldt for 74 % i forhold til ledige med anden etnisk baggrund og for samtlige virksomheder i forhold til ledige med lang forudgående ledighed (Larsen & Pedersen 2009, tabel 4.1). Det er svært at give en plausibel forklaring på, at niveauet er så forskelligt i de to år. I 2006 blev spørgsmålet om usikkerhedsmomenter kun stillet til private virksomheder, men det er ikke forklaringen. I den aktuelle undersøgelse er der nemlig kun meget små forskelle mellem de tre branchegrupper. For ledige med lang forudgående ledighed er andelen med ingen usikkerhedsmomenter endda lidt lavere i den offentlige end i den private sektor (17 mod 20 %).

Tabel 17.1. Virksomhedernes angivelse af væsentligste usikkerhedsmomenter ved at ansætte ledige med lang forudgående ledighed, ledige med handicap, ledige over 50 og ledige med anden etnisk baggrund, pct.

Usikkerhedsmomenter	Ledig med lang forudgående ledighed	Ledig med handicap/varig funktions-nedsættelse	Ledig over 50 år	Ledig med anden etnisk baggrund
Ingen usikkerhedsmomenter	20	19	72	53
Manglende faglige kvalifikationer	45	11	9	9
Manglende omstillingsevne	35	11	16	10
Problemer med at leve op til effektivitetskravene	52	41	15	9
Dårlige muligheder for at skifte jobfunktion	*	35	*	*
Problemer med at samarbejde	12	2	3	12
Praktiske problemer i hverdagen	*	44	*	*
Dårlige sprogkundskaber	*	*	*	48
Dårlig helbredstilstand	18	30	4	2
For store krav til ændringer i virksomhedens indretning	*	23	*	*
Andet	11	11	4	7

*Spørgsmålet er ikke stillet til den pågældende gruppe. Summerer ikke til 100, da der kan afkrydses mere end én svarmulighed.

Der er ingen signifikante sammenhænge mellem branche/sektor eller virksomhedsstørrelse og andelen uden usikkerhedsmomenter i forhold til ledige med handicap. Det er tilsyneladende de samme fire faktorer, der tillægges størst vægt i alle tre branchegrupper. Praktiske problemer i hverdagen er det væsentligste usikkerhedsmoment i både privat produktion og privat service, mens det er det næst-vigtigste i den offentlige sektor. I den offentlige sektor er der flest virksomheder, der anser det for et problem at leve op til effektivitetskravene, mens denne faktor overraskende nok tillægges lidt mindre betydning i den private sektor. Endelig skal det bemærkes, at 27 % af virksomhederne i den private sektor er bekymrede for kravene til virksomhedens indretning, hvorimod det kun gælder for 13 % af virksomhederne i den offentlige sektor.

Tabel 17.2. Virksomhedernes angivelse af de væsentligste usikkerhedsmomenter ved ansættelse af en ledig med handicap, særskilt for branche/sektor, pct.

Usikkerhedsmomenter	Privat produktion	Privat service	Den offentlige sektor
Ingen usikkerhedsmomenter	16	21	18
Manglende faglige kvalifikationer	12	9	10
Manglende omstillingsevne	13	9	9
Problemer med at leve op til effektivitetskravene	34	42	45
Dårlige muligheder for at skifte jobfunktion	41	27	35
Problemer med at samarbejde	0	1	6
Praktiske problemer i hverdagen	47	44	43
Dårlig helbredstilstand	29	33	27
For store krav til ændringer i virksomhedens indretning	27	28	14
Andet	12	9	12
N	102	115	116

Summerer ikke til 100, da der kan afkrydses mere end én svarmulighed.

Praktiske problemer i hverdagen er det usikkerhedsmoment, der tillægges betydning i flest virksomheder i tre af de fire størrelseskategorier, mens det gælder for næst-flest virksomheder i den sidste gruppe. Problemer med at leve op til effektivitetskravene placere sig som nr. 1 i kategorien fra 50-99 ansatte, nr. 2 i de største virksomheder og nr. 3 i de mindste.

Tabel 17.3. Virksomhedernes angivelse af de væsentligste usikkerhedsmomenter ved ansættelse af en ledig med handicap, særskilt for fire størrelsesgrupper efter antal ansatte, pct.

Usikkerhedsmomenter	Under 50	50-99	100-199	200 og derover
Ingen usikkerhedsmomenter	16	17	18	22
Manglende faglige kvalifikationer	16	10	12	4
Manglende omstillingsevne	14	7	11	11
problemer med at leve op til effektivitetskravene	29	43	46	39
Dårlige muligheder for at skifte jobfunktion	33	33	33	38
Problemer med at samarbejde	5	2	3	0
Praktiske problemer i hverdagen	40	43	49	44,
Dårlig helbredstilstand	13	35	27	38
For store krav til ændringer i virksomhedens indretning	29	19	25	19
Andet	13	8	12	12
N	54	102	96	81

Summerer ikke til 100, da der kan afkrydses mere end én svarmulighed.

Det store flertal af virksomhederne er altså 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. Dette må siges at være et overraskende resultat, jf. også omtalen af SFI's undersøgelse af motiver og barrierer i kapitel 14.

17.2. Vurdering af mulighederne for ansættelse

Vurderingen af usikkerhedsmomenter, som blev behandlet ovenfor, kan fungere som et indirekte mål for, hvor store chancer ledige fra forskellige grupper har for at blive ansat i virksomheden. De personaleansvarlige er imidlertid også blevet spurgt mere direkte om dette ved hjælp af følgende spørgsmål i forhold til de samme grupper af ledige: "Hvordan ville du vurdere de følgende gruppers muligheder for at få ansættelse på arbejdsstedet?" Spørgsmålet og svarmulighederne er identisk med et spørgsmål, som også blev stillet i undersøgelsen om ledighedsparadokset i 2006 (Larsen & Pedersen 2009).

Virksomhederne er som ventet skeptiske overfor at ansætte ledige med handicap, men det er alligevel overraskende, at deres vurdering af ansættelsesmulighederne er så negativ, som undersøgelsen viser. 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.

Tabel 17.4. Virksomhedernes vurdering af mulighederne for ansættelse af ledige over 50, med anden etnisk baggrund, lang forudgående ledighed eller handicap, pct.

	Meget gode muligheder	Gode muligheder	Begrænsede muligheder	Meget begrænsede muligheder	Ved ikke	Total	N
Ledige over 50	29	60	8	1	2	100	331
Ledige med anden etnisk baggrund	21	61	15	1	2	100	331
Ledige med lang forudgående ledighed	6	41	43	7	2	100	331
Ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse	6	37	46	9	3	100	331

Der er forskelle i vurderingen af beskæftigelseschancerne for ledige med handicap mellem branchegrupperne. Godt halvdelen af virksomhederne inden for privat produktion vurderer mulighederne som særdeles begrænsede, mens det kun er tilfældet for 17 % af virksomhederne i den offentlige sektor. Sammenhængen mellem branche/sektor og vurdering af ansættelses-muligheder er dog ikke signifikant.

Tabel 17.5. Virksomhedernes vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap, særskilt for branche/sektor, pct.

	Meget gode muligheder	Gode muligheder	Begrænsede muligheder	Meget begrænsede muligheder	Total	N
Privat produktion	6	35	44	15	100	99
Privat service	4	40	48	8	100	110
Offentlig sektor	7	41	48	4	100	113
Total	6	38	47	9	100	322

eta = .107, P>.1.

Vurderingen af beskæftigelsesmulighederne for ledige med handicap er mere positiv i store end i små virksomheder. Mulighederne vurderes som gode eller meget gode i 37 % af de mindste virksomheder stigende til 59 % i de største virksomheder.

Tabel 17.6. Virksomhedernes vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap, særskilt forstørrelsesgrupper efter antal ansatte, pct.

	Meget gode muligheder	Gode muligheder	Begrænsede muligheder	Meget begrænsede muligheder	Total	N
Under 50	8	35	35	23	100	52
50-99	4	33	55	8	100	102
100-199	4	45	46	5	100	89
200 og derover	8	40	46	6	100	79
Total	6	39	47	9	100	322

eta = .128, P<.05.

Til sidst skal det her afklares, om der er en kobling mellem virksomhedernes vurdering af usikkerhedsmomenter og deres vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap. Det ser helt klart ud til at være tilfældet. Jo mere positiv vurdering af ansættelsesmulighederne, jo højere andel blandt virksomhederne oplever ingen usikkerhedsmomenter.

Tabel 17.7. Andel virksomheder uden usikkerhedsmomenter og vurderingen af ansættelses-muligheder for ledige med handicap, pct.

Vurdering af ansættelsesmuligheder	Andel uden usikkerhedsmomenter
Meget begrænsede muligheder	0
Begrænsede muligheder	7
Gode muligheder	34
Meget gode muligheder	44
Total	19
N	322

eta = .360, P<001.

Sammenhængen mellem usikkerhedsmomenter og vurderingen af ansættelsesmuligheder kan også ses ved, at virksomhederne med den mest negative vurdering af ansættelsesmulighederne angiver flere usikkerhedsmomenter end de mest positive virksomheder. Gennemsnittet varierer over de fire svarkategorier fra 2,8 til 1,8 (eta = .203, P<.05).

17.3. Holdninger og handicaprelateret social ansvar

I dette afsnit skal det undersøges, om der er sammenhæng mellem holdningerne til ledige med handicap og virksomhedernes sociale ansvar i relation til handicap. Det vil være naturligt at forestille sig, at ingen eller få usikkerhedsmomenter og en positiv vurdering af ansættelses-mulighederne også øger sandsynligheden for, at der rent faktisk ansættes medarbejdere med handicap i virksomheden.

Datamaterialet viser ingen signifikante sammenhænge mellem vurderingen af ansættelses-mulighederne eller antallet af usikkerhedsmomenter og de tre variable, der vedrører antallet af medarbejdere med handicap og deres ansættelsesvilkår. Andelen af virksomheder, der har mindst én medarbejder med handicap, ser faktisk ud til at være mindre i virksomheder, der anser ansættelsesmulighederne for meget gode (67 %), end i virksomheder, der anser mulighederne for gode eller begrænsede (72 og 74 %). Sammenhængen er dog ikke signifikant.

Til gengæld ser der ud til at være en vis sammenhæng med den anden del af resultatmålet, nemlig virksomhedernes tilbøjelighed til at tage ansøgere med handicap til samtale og ansætte nogle af dem. Andelen af virksomheder, der har haft ansøgere med handicap til samtale det seneste år varierer fra 3 % i virksomheder med den mest negative vurdering af ansættelsesmulighederne til 28 % i virksomheder med den mest positive vurdering (eta = .149, P<.1).

På samme måde varierer andelen af virksomheder, som har ansat ansøgere med handicap det seneste år fra 3 % i de mest negativt indstillede virksomheder til 17 % i de mest positive. Denne sammenhæng er dog ikke signifikant. Der er ingen signifikante sammenhænge mellem antallet af usikkerhedsmomenter eller vurderingen af ansættelsesmulighederne og det samlede indeks for outcomes.

Når det gælder outcomes vedrørende handicap, har holdningerne tilsyneladende betydning for virksomhedernes tilbøjelighed til at tage ansøgere med handicap til samtale og at ansætte nogle af dem. Men påvirkningen kan som tidligere nævnt også gå den anden vej. Det faktum, at en virksomhed har ansatte med handicap, kan i sig selv være med til at nedbryde eventuelle fordomme, og hvis en virksomhed møder kvalificerede ansøgere med handicap til en jobsamtale, kan det påvirke holdningen til fremtidige ansøgere i en positiv retning.

Der er en signifikant sammenhæng mellem principper vedrørende socialt ansvar og vurderingen af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap, og der ses en tilsvarende sammenhæng mellem beredskab og vurdering af ansættelsesmuligheder, jf. tabel 17.8. Som ventet er principper og beredskab indbyrdes forbundne, og begge sammenhænge bliver derfor svagere, når både principper og beredskab inddrages. Der er desuden signifikante men svagere sammenhænge mellem hhv. branche/sektor og virksomhedsstørrelse på vurderingen af ansættelsesmuligheder.

Beta-koefficienterne for principper og beredskab svækkes stort set ikke, selvom branche og virksomhedsstørrelse inddrages. Der er altså ikke tale om en spuriøs sammenhæng mellem principper, beredskab og vurdering af ansættelsesmuligheder.

Derimod forsvinder effekten af branche og virksomheds-størrelse, når principper og beredskab inddrages. Det kan tolkes som udtryk for, at principper og beredskab er de mellemkommende variable, der forklarer effekten af branche og virksomhedsstørrelse. Derfor kan det konkluderes, at der eksisterer sammenhænge mellem principper, beredskab og vurderingen af ansættelses-muligheder, også når der kontrolleres for branche og virksomhedsstørrelse.

Tabel 17.8. Resultater af regressionsanalyse om betydningen af beredskab og principper for vurderingen af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap med vurdering af ansættelses-muligheder som afhængig variabel.

	Bivariat Effekt	**Model 1**	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**	**Model 5**	**Model 6**
Principper	.241 ***	.184 **	.231 ***	.184 **	.180 **	.182 **	.176 **
Beredskab	.226 ***	.161 **		.164 **	.159 **	.159 **	.152 **
Outcomes	.099		.056	.007	.009	.028	.031
Branche	.107 *				.028		.035
Virksomhedsstørrelse	.119 **					.075	.078
Adjusted R^2		.075	.055	.072	.070	.074	.073
N		321	321	321	321	321	321

*) p < .05 **) p < .01 *** p < .001

Undersøgelsen tyder altså på, at der er sammenhæng mellem holdningerne til ledige med handicap og virksomhedens beredskab og strategier på handicapområdet. Der ses også en klar sammenhæng mellem virksomhedernes vurdering af denne gruppes ansættelsesmuligheder og det samlede mål for VHSA.

Jo mere positiv vurdering af ansættelsesmulighederne, jo højere værdi på VHSA-indekset, jf. tabel 17.9 og 17.10. Sammenhængen svækkes ikke nævneværdigt, selvom der kontrolleres for branche/ sektor og virksomhedsstørrelse. Det skal dog endnu en gang understreges, at sammenhængen kan gå begge veje. Der er formodentlig tale om et komplekst samspil mellem holdninger og adfærd, som kun vil kunne afdækkes nærmere gennem yderligere studier.

Tabel 17.9. Vurdering af ansættelsesmuligheder og samlet mål for virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar.

Vurdering af ansættelsesmuligheder	Gennemsnitlig værdi på VHSA-indeks
Meget begrænsede muligheder	2,14
Begrænsede muligheder	3,26
Gode muligheder	4,09
Meget gode muligheder	5,42
Total	3,60
N	322

eta = .254, P < .001.

Tabel 17.10. Resultater af regressionsanalyse vedrørende sammenhængen mellem vurdering af ansættelsesmuligheder og indeks for virksomhedernes sociale ansvar med VHSA-indeks som afhængig variabel.

	Bivariat Effekt	Model 1	Model 2	Model 3
Vurdering af ansættelsesmuligheder	.252 ***	.225 ***	.222 ***	.193 ***
Branche	.251 ***	.260 ***		.266 ***
Virksomhedsstørrelse	.224 ***		.257 ***	.263 ***
Adjusted R^2		.125	.123	.191
N		321	321	321

*) p < .05 **) p < .01 *** p < .001

17.4. Konklusion

I de første to afsnit af dette kapitel så vi, at der kan spores en ikke ubetydelig skepsis i virksomhederne i forhold til at ansætte ledige med handicap. I det store flertal af virksomhederne gør der sig et eller flere usikkerhedsmomenter gældende, som bl.a. handler om praktiske forhold, fleksibilitet, effektivitet og helbred – men også i en vis udstrækning om bekymring for, at arbejdspladsens indretning skal ændres. Usikkerheden drejer sig derimod overraskende nok kun i mindre grad om de faglige kvalifikationer. Samtidig har et flertal af virksomhederne ikke en særligt positiv vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap. Sammenlignet med tre andre grupper, som traditionelt har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet, er ledige med handicap

den gruppe, som virksomhederne har den mest negative vurdering af. Vurderingen er mest positiv i den offentlige sektor og i store virksomheder.

Vi har også set, at der er en sammenhæng mellem virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar og deres vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap. Det er dog ikke muligt med de anvendte data at sige, om det primært er holdningerne der påvirker virksomhedernes adfærd, eller om det i højere grad er opbygningen af et beredskab og praktiske erfaringer med at have ansatte med handicap, der påvirker holdningerne.

Det må fortsat formodes, at en virksomheds forhåndsforventninger til ansøgere med handicap har stor indflydelse på deres muligheder for at blive ansat i virksomheden. Resultaterne i de foregående afsnit understøtter derfor blot yderligere konklusionen i kapitel 16, fordi holdningerne hænger sammen med både principper, handlinger og outcomes. Hvis flere mennesker med handicap skal ansættes på det ordinære arbejdsmarked, vil det altså være relevant at forsøge at påvirke virksomhederne på alle de fire felter gennem et miks af forskellige policy-instrumenter.

Del 6. Konklusion

Kapitel 18. Konklusion

På trods af positive tilkendegivelser fra alle sider og stort fokus i den offentlige politik på at øge arbejdsudbuddet er der fortsat en lav beskæftigelsesfrekvens blandt mennesker med handicap i Danmark. Selv om det ikke er realistisk at forvente, at den kan blive den samme som for mennesker uden handicap, er det berettiget at spørge, om forskellen mellem de to grupper virkelig behøver at være på 30 Procentpoint. Og det må også være relevant at spørge, hvordan det kan være, at et sådant problem, som har store konsekvenser både på individ- og samfundsniveau kan få lov at eksistere uændret i mange år, selv om der er et erklæret politisk ønske om, at det skal løses. Afhandlingens formål har derfor været at afdække nogle af årsagerne til den lave beskæftigelses-frekvens blandt mennesker med handicap og belyse forhold i jobcentrene og virksomhederne, som der skal tages hensyn til, hvis der er et politisk ønske om at ændre denne situation.

Det blev hurtigt klart, at den problemidentifikation, som har været dominerende gennem de sidste 10 år, i sig selv kan være en del af forklaringen på de manglende fremskridt. Den politiske opmærksomhed har nemlig primært været rettet mod den samlede beskæftigelsesfrekvens på samfundsniveau. Hvis vi gerne vil vide mere om årsager og forudsætninger for fremtidige forbedringer, er det nødvendigt at bryde det komplekse problem ned i mindre dele. Afhandlingen sætter derfor fokus på et hjørne af det samlede problemkompleks og beskæftiger sig primært med mulighederne for, at ledige med handicap kan komme i beskæftigelse på ordinære ansættelsesvilkår.

18.1 Ny kurs i handicappolitikken

Folketinget vedtog i 1992 beslutningsforslag B 43 om ligebehandling og ligestilling af handicappede. Vedtagelsen var den foreløbige kulmination på en længere udvikling, hvor handicap-politikken gradvist var blevet ændret ud fra idealer om normalisering og integration. Mennesker med handicap skulle have en tilværelse så nær det normale som muligt på alle områder, og med B 43 blev det slået fast, at hensynet til mennesker med handicap skulle indgå i alle beslutninger, hvor det overhovedet var relevant. Næsten samtidig med B 43 vedtog folketinget også den første lovgivning om kompensation på arbejdsmarkedet i form af loven om personlig assistance til handicappede i erhverv.

Vedtagelsen af B 43 var udtryk for en ambitiøs målsætning, men som det vil fremgå af de følgende afsnit, indgår handicap stort set ikke i den beskæftigelsesrettede lovgivning i de efterfølgende år. Handicap blev aldrig et synligt tema i den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik.

Afhandlingen fokuserer som nævnt på mulighederne for, at ledige med funktionsnedsættelser kan blive ansat på ordinære vilkår. Årsagen til dette valg er, at en belysning af denne problemstilling vil

kunne fortælle mest om handicapområdets placering i relation til det ordinære arbejdsmarked og dermed om, hvordan det er gået med det handicappolitiske mål om ligestilling i forhold til beskæftigelse. Arbejdsmarkedsparate ledige med funktionsnedsættelser har pr. definition de formelle forudsætninger for at være en del af arbejdsmarkedet, og det vil derfor være et realistisk udgangspunkt, at denne gruppe skal have de samme beskæftigelseschancer som andre ledige.

Parallelt med den generelle arbejdsmarkedspolitik blev der sat gang i en debat om det rummelige arbejdsmarked, men heller ikke her var handicappet centralt tema. Rummelighed på arbejdsmarkedet kan principielt opnås på to måder: For det første kan arbejdsmarkedet udvides med jobs på særlige vilkår (med offentligt løntilskud) for på den måde at skabe plads til personer, som ikke er konkurrencedygtige på det "ordinære" arbejdsmarked. For det andet 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. Den sidste af disse fortolkninger er bedst i overensstemmelse med målsætningen om ligestilling, men det er den første fortolkning, der er kommet til at fylde mest i den danske debat og lovgivning, hvor fleksjob er blevet det væsentligste policyinstrument. Selv om handicap ikke har fyldt meget i debatten om det rummelige arbejdsmarked, har den dominerende diskurs om rummelighed ikke desto mindre bevirket, at handicap nu i høj grad forbindes med løntilskudsansættelse.

18.2 En ny handicapforståelse og mere udflydende grænser

Når handicap stort set er fraværende i den generelle politik på beskæftigelsesområdet, hænger det bl.a. sammen med udviklingen i handicapforståelsen. Handicap som begreb er i høj grad en politisk konstruktion. I Danmark stammer den traditionelle opfattelse af, hvem der kunne karakteriseres som handicappede, dels fra opbygningen af en statslig særforsorg for afgrænsede grupper (blinde, døve, vanføre, åndssvage m.v.)og dels fra udviklingen af invalidepensionssystemet. I begge tilfælde handler afgrænsningen langt hen ad vejen om de manglende muligheder for selvforsørgelse på det åbne arbejdsmarked.

I kølvandet på 1970'ernes socialreform blev særforsorgen imidlertid opløst, og ansvaret for de grupper, der hidtil havde været omfattet af den, blev udlagt til de almindelige myndigheder. Man gik nu væk fra at benytte opdelingen i bestemte grupper og indførte i stedet betegnelsen personer med vidtgående fysiske eller psykiske handicap. Fra slutningen af 1990'erne forsvandt ordet handicap fra den sociale lovgivning, og man gik over til at tale om nedsat funktionsevne eller funktionsnedsættelser.

Den ændrede sprogbrug var et led i bevægelsen væk fra et medicinsk, individorienteret handicapbegreb i retning af den relationelle handicapmodel, som fortsat er en vigtig del af dansk handicappolitik. Handicap ses her som en relation mellem en person med en funktionsnedsættelse

og barrierer i omgivelserne. På det individuelle niveau er det funktionsnedsættelsen, der er det centrale, og ikke årsagen til den. Afgrænsning af målgruppen bliver dermed mere kompleks end tidligere, fordi der ikke længere kan tages afsæt i bestemte diagnoser. Det betyder, at der helt berettiget kan blive opmærksomhed om nye grupper, som det bl.a. er sket omkring psykiske funktionsnedsættelser. Men det indebærer også en risiko for, at der ikke længere er den samme opmærksomhed om de traditionelle handicapgrupper. I praksis kan der opstå uoverensstemmelse mellem det enkelte individs subjektive opfattelse af situationen, den objektive måling af funktionsevnen og de administrative afgrænsninger, som er fastsat i lovgivningen.

18.3 Sektoransvar: Mainstreaming eller usynliggørelse?

Årene efter særforsorgens udlægning dannede fundamentet for den handicappolitik, som kom til udtryk i B 43, og som senere blev karakteriseret ved principperne om ligestilling gennem kompensation, sektoransvar og solidaritet.

Ligestilling skal her primært forstås i betydningen lige muligheder, og solidaritetsprincippet signalerer, at samfundet skal sikre, at mennesker med handicap opnår dette, uden de selv skal have omkostninger ved det. Sektoransvarsprincippet slår fast, at alle sektorer i samfundet har deres del af ansvaret for, at mennesker med handicap har de samme muligheder som andre. Det gælder for alle ministerområder og alle dele af den offentlige forvaltning, men det gælder i princippet også borgere og virksomheder. Endelig handler kompensation om det, der i praksis skal gøres, for at de lige muligheder bliver en realitet. Der kan være tale om kompensation i forhold til det enkelte individ eller om generelle tiltag, som gør samfundet mere tilgængeligt for alle, uanset funktionsnedsættelse.

Alle dele af samfundet har altså et ansvar for at sikre ligestilling af mennesker med handicap, og det er ikke længere en problematik, som alene skal håndteres i den sociale sektor. Med den nye handicapforståelse forudsætter det ideelt set, at hver sektor påtager sig ansvaret for: 1) At afgrænse målgruppen med funktionsnedsættelser. 2) At identificere mulige barrierer i omgivelserne, som kan føre til et handicap. 3) At iværksætte de nødvendige individuelle eller kollektive kompenserende foranstaltninger.

Den første forudsætning er dog, at den enkelte sektor vedkender sig dette ansvar, og at handicap overhovedet inddrages i policyformuleringen og i implementeringen heraf. Spørgsmålet er her, hvilken status handicappolitikken som tværgående politikfelt har i beskæftigelsessektoren, der ikke har haft tradition for at beskæftige sig med handicap. Man taler om, at dansk handicappolitik har fulgt "de gode viljers vej. Vedtagelsen af de handicappolitiske principper blev ikke ledsaget af Håndfaste midler, som kan sikre, at de rent faktisk bliver omsat til virkelighed, og der sker heller ingen systematisk overvågning af, om det alligevel lykkes.

18.4 Policyudviklingen 1992-2012

Det er velkendt fra institutionel teori, at den historiske udvikling lægger spor, som bidrager til forklaringen af den aktuelle politik samtidig med at de er med til at definere handlerummet for fremtidige ændringer. Resultatet behøver imidlertid ikke gå i retning af stabilitet, som mange teorier om sporafhængighed tager for givet. Ændringer behøver også langt fra kun at ske ved egentlige brud med den hidtidige linje. Der kan også være tale om gradvise institutionelle ændringer, som set i et længere tidsperspektiv fører til store forandringer. Den beskæftigelsesrettede politik i Danmark i perioden 1992-2012 er et godt eksempel på dette.

Der kan identificeres fire spor i policyudviklingen fra starten af 1990'erne, og handicap indgår kun direkte i problemidentifikationen i den ene af dem: 1) Aktiv arbejdsmarkedspolitik for forsikrede ledige. 2) Aktiv socialpolitik for kontanthjælpsmodtagere. 3) Fleksjob og førtidspension. 4) Kompensation vedrørende handicap.

De to hovedspor om forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere blev begge drevet af ideer om øget arbejdskraftudbud, opfyldelse af pligter som betingelse for rettigheder og større ansvar til det enkelte individ. De to spor smeltede gradvist sammen til ét dominerende spor i beskæftigelses-politikken. Et parallelt spor om fleksjob og førtidspension blev efterhånden domineret af de samme logikker som hovedsporet, og der blev etableret et hierarki af kategorier gående fra arbejdsmarkeds-parate over ikke arbejdsmarkedsparate og fleksjobansatte til førtidspensionister. Med folketingets vedtagelse af B 43 burde handicap være en integreret del af hovedsporet, men det blev det aldrig, selv om endnu et lille spor om handicapkompensation hen ad vejen blev anerkendt i den generelle politik. Når handicap formelt set i dag er en del af dansk beskæftigelsespolitik, skyldes det ikke, at der har været udvist særlig politisk opmærksomhed om dette emne, men i stedet at socialpolitikken, hvor handicap tidligere hørte hjemme, er blevet opslugt af den dominerende beskæftigelsesdiskurs.

Der blev ikke som opfølgning på vedtagelsen af B 43 truffet beslutninger om, hvordan målsætningen om ligestilling kunne nås i forhold til arbejdsmarkedet. Der blev således heller ikke taget stilling til afgrænsningen af handicap som målgruppe, identifikation af barrierer og behov for individuel eller kollektiv kompensation. Der er ikke tegn på, at beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap var et særlig højt prioriteret politisk problem på dette tidspunkt, og der blev ikke formuleret et sammenhængende politisk program om emnet. Handicapområdets position i beskæftigelsespolitikken må derfor i stedet belyses ved at undersøge, hvordan handicap optræder i de enkelte lovgivningstiltag.

Starten af 1990'erne markerer en ny kurs i arbejdsmarkedspolitikken og den arbejdsmarkedsrettede del af socialpolitikken, selv om ændringerne havde været undervejs i nogle år. Hvor ledighed tidligere blev set som resultatet af manglende efterspørgsel efter arbejdskraft, blev hovedforklaringen nu lagt på udbudssiden og på strukturelle problemer, hvilket bl.a. kunne handle om de lediges kvalifikationer. Resultatet blev en aktiv statslig arbejdsmarkedspolitik i forhold til de

forsikrede ledige, kombineret med forkortelser i dagpengeperioden og skærpet rådighedsvurdering og kontrol. Aktivering blev også nøgleordet i den kommunale indsats i forhold til kontanthjælpsmodtagerne, og op gennem 1990'erne blev der i stigende grad tale om parallelitet mellem de to systemer for hhv. forsikrede og ikke forsikrede ledige.

Handicap indgår stort set ikke i den statslige arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne, og når det sker, er det i form af en henvisning til, at forholdene for denne gruppe bedst varetages gennem kommunernes forvaltning af den sociale lovgivning. Heller ikke i lovgivningen om den kommunale aktivering blev handicap særligt omtalt. I den arbejdsmarkedsrettede del af den sociale lovgivning blev handicap tæt forbundet med revalidering, som var det primære redskab til at få personer med nedsat erhvervsevne ind på eller tilbage til arbejdsmarkedet.

I løbet af 1990'erne skete der imidlertid ændringer på to tæt forbundne områder, nemlig fleksjob og førtidspension, som i høj grad også fik betydning for mennesker med handicap. I modsætning til, hvad der gør sig gældende i den almindelige arbejdsmarkedspolitik er udgangspunktet her, at der er tale om mennesker, som på grund af nedsat erhvervsevne ikke er i stand til at varetage et job på det åbne arbejdsmarked. Når disse emner fik en fremtrædende plads på den politiske dagsorden i 1990'erne, var det ikke specielt med afsæt i handicap. Årsagen skulle nærmere findes i den store gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som på grund af langvarig ledighed og andre problemer havde store vanskeligheder ved at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Samtidig var der gennem årene blevet lukket op for, at der også kunne tildeles førtidspension på grund af andre årsager end invaliditet, og der var et politisk ønske om at bremse tilgangen til førtidspension.

Fleksjobordningen byggede videre på tidligere ordninger om individuel beskyttet beskæftigelse men med en bredere målgruppe, og kan ses som det lovgivningsmæssige bidrag til regeringens kampagne om virksomhedernes sociale ansvar. Der blev dog hurtigt skabt en kobling til debatten om førtidspension, for hvis færre skulle have tilkendt pension, skulle der også skabes et alternativ for denne gruppe. Der blev derfor opstillet konkrete og ambitiøse måltal for antallet af fleksjobs.

Sammenhængen mellem fleksjob og førtidspension var helt tydelig i aftalen om det nye førtidspensionssystem i 2000. Hermed blev det officielt en del af lovgivningen, at der eksisterede et alternativt (rummeligt) arbejdsmarked for personer med nedsat arbejdsevne. Kun personer, som ikke kunne bestride et fleksjob, kunne komme i betragtning til førtidspension, som så til gengæld var højere end i det gamle system. Det blev ganske vist stillet som en betingelse for at komme i betragtning til et fleksjob, at alle muligheder for ordinær beskæftigelse først var afsøgt – herunder med iværksættelse af revalidering, hvis der var behov for det. Men koblingen til den ordinære arbejdsmarkedspolitik blev kun perifert berørt.

Med førtidspensionsreformen var arbejdsevnekriteriet indført både i forhold til fleksjob og førtidspension ud fra en tankegang om, at der skulle fokuseres mere på ressourcer end på begrænsninger. Hvis en person kan varetage en konkret jobfunktion på det åbne arbejdsmarked, kan

der i princippet ikke blive tale om fleksjob, og hvis en person kan varetage et fleksjob, kan der ikke tilkendes førtidspension. Invaliditet var hermed heller ikke længere et selvstændigt tildelings-kriterium.

Loven om personlig assistance til handicappede i erhverv i 1991 var en markant nyskabelse på handicapområdet, hvor kompensationsprincippet direkte kom til udtryk i forhold til det ordinære arbejdsmarked. Loven var således i god overensstemmelse med de principper, som året efter blev formuleret i B 43. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at loven blev en realitet efter mange års tilløb, og at den vanskeligt kan ses som et bevidst arbejdsmarkedspolitisk tiltag i tilknytning til de nye strømninger i handicappolitikken. Fra starten kunne personlig assistance kun ydes til personer med handicap, som havde fuld erhvervsevne og var ansat i almindelige stillinger. Dette blev dog hurtigt ændret, så der også kunne ydes tilskud i forbindelse med ansættelse med løntilskud. Loven kom op gennem 1990'erne til at omfatte flere ordninger og tog navneforandring til loven om kompensation til handicappede i erhverv, men det var kun meget sjældent, der blev henvist hertil i den generelle arbejdsmarkedslovgivning.

I 00'erne skete udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken og den aktive socialpolitik overordnet i to bølger. Først blev al lovgivning vedrørende beskæftigelse samlet og harmoniseret, og senere skete der en decentralisering af beskæftigelsesindsatsen til det kommunale niveau. Begge dele havde stor betydning for handicapområdets position, men handicappolitiske argumenter indgik stort set ikke i grundlaget for disse beslutninger. Handicap kom heller ikke til at spille nogen nævneværdig rolle i lovgivningens indhold.

VK-regeringens tiltrædelse i 2001 betød ikke et egentlig brud med den hidtidige politik, men de følgende års ændringer var alligevel udtryk for tydelige ideologiske markeringer. Allerede fra starten i 2001 blev alle beskæftigelsesrettede opgaver samlet i et fælles beskæftigelsesministerium, hvilket kan ses som en naturlig konsekvens af, at der i høj grad var sket en harmonisering af de to regelsæt for forsikrede og ikke forsikrede ledige. Men der lå også heri et signal om, at beskæftigelse var et højt prioriteret middel til løsning af sociale problemer, og at der skulle lægges stor vægt på at forøge arbejdsudbuddet.

Målet om øget arbejdsudbud blev videreført i reformen "Flere i arbejde", hvor der blev etableret et fælles lovgrundlag for alle målgrupper i beskæftigelsesindsatsen. Indholdsmæssigt blev der lagt vægt på den kortest mulige vej i job for alle grupper, og fundamentet blev lagt til det virtuelle arbejdsmarked på Jobnet.dk. Lovændringerne i tilknytning til "Flere i arbejde" betød, at lovgivningen om personer med handicap/varig nedsættelse i arbejdsevnen formelt blev en del af den samlede beskæftigelsesindsats. Også revalidender skulle nu have udformet en jobplan og hurtigst muligt i job ligesom de ledige. I forhold til fleksjob betød ændringerne en direkte kobling til de beskæftigelsespolitiske redskaber med krav om, at disse skulle anvendes, før der kunne bevilges fleksjob. Herudover var der primært tale om en lovteknisk integration af eksisterende regler.

Lovgivningen indeholdt ingen signaler om, at der skulle gøres en særlig indsats for ledige med handicap.

Decentraliseringen til jobcentre i 2007 og kommunernes overtagelse af hele ansvaret for beskæftigelsesindsatsen i 2009 blev kombineret med indførelse af statslig mål- og resultatstyring og etablering af et fælles indberetningssystem til overvågning af indsatsen. Handicap har ikke indtil nu figureret i de årlige ministermål, og handicap indgår heller ikke i kravene til kommunernes dataindberetning.

Førtidspensionsreformen trådte i kraft i 2003, og den politiske linje om sammenhængen mellem førtidspension og fleksjob blev videreført i 00'erne. Fleksjobordningen blev imidlertid så stor en succes, at reglerne blev justeret i 2006for at styre udgifterne, og med virkning fra 2013 er der gennemført endnu en reform af førtidspension og fleksjob. Her er betingelserne for at få førtidspension skærpet betydeligt, og tilskud ydes nu til den ansatte i stedet for til arbejdsgiveren inden for en maksimal ramme med det formål at tilskynde til etablering af fleksjobs på under 10 timer om ugen.

Den politiske linje om individuel kompensation for ansatte eller selvstændige med handicap blev videreført i 00'erne. Der kan nu som permanente ordninger ydes kompensation i form af både personlig assistance, hjælpemidler og tilskud til mindre ændringer af arbejdspladsens indretning, og det kan ske både i tilknytning til ansættelse på ordinære vilkår og i fleksjob. Desuden eksisterer der også fortsat en indslusningsordning for nyuddannede med handicap. I 2007 blev kompensationslovens målgruppe omdefineret, så der også blev mulighed for at yde støtte til personer med psykiske funktionsnedsættelser.

Som omtalt blev mennesker med handicap oprindelig betragtet som en gruppe, der pr. definition stod uden for det almindelige arbejdsmarked. Efterhånden som særforsorgstænkningen blev fortrængt af idealer om normalisering og integration, blev der også voksende fokus på mulighederne for uddannelse og arbejde for disse grupper, og revalidering blev et vigtigt redskab i den forbindelse. Ved starten af 1990'erne blev ligestilling og ligebehandling af handicappede i alle sektorer vedtaget som officiel dansk politik. Når der ses bort fra kompensationslovgivningen er der imidlertid ikke mange tegn på, at de handicappolitiske principper har haft gennemslagskraft i lovgivningen på beskæftigelsesområdet.

Beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap indgår ikke direkte som en del af problemidentifikationen i arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken, og der er heller ingen af virkemidlerne heri, der specifikt retter sig mod den problemstilling. Handicap indgår heller ikke i afgrænsningen af målgrupper i den generelle beskæftigelsespolitik. Der er skabt et system, hvor lovgivningen nu søger at sortere personer med handicap eller nedsat arbejdsevne i tre grupper: En stadigt mindre gruppe der har ret til førtidspension, en gruppe der skal finde ansættelse i fleksjob, og en gruppe der forventes at være fuldt selvforsørgende på det almindelige arbejdsmarked.

Handicap er dog heller ikke direkte nævnt i beskrivelsen af disse sorteringsmekanismer, og det er uklart, om ledige med handicap primært skal betragtes som arbejdsmarkedsparate, eller om de primært skal ses som en svag gruppe uden for det almindelige arbejdsmarked.

Der stilles nu kompenserende ordninger til rådighed, så personer med varige funktionsnedsættelser kan fungere på lige fod med andre. Men hvordan ledige med handicap rustes til at finde disse job er der kun meget lidt fokus på i lovgivningen. Arbejdsmarkedsparate ledige med handicap er underlagt de samme regler som alle andre arbejdsmarkedsparate ledige med skærpet rådighedsvurdering, aktiveringskrav og krav om jobsøgning m.v. 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.

Beskæftigelseslovgivningen identificerer altså ikke en lav beskæftigelsesfrekvens blandt mennesker med handicap eller lige muligheder for ledige med handicap som politiske problemer. Politisk opmærksomhed om den lave beskæftigelsesfrekvens kom til udtryk i to regeringsstrategier i løbet af 00'erne, men her var der tale om mål på et meget overordnet niveau og om midler, som ikke anviste nogen sammenhæng med den generelle beskæftigelsespolitik. Spørgsmålet er derfor, hvor dybt den politiske interesse for emnet i virkeligheden stikker. Beskæftigelseslovgivningen bidrager heller ikke til afklaring af, hvordan målgruppen ledige med funktionsnedsættelser skal afgrænses, og hvordan arbejdsmarkedet kan udvikles, så det i højere grad giver denne gruppe muligheder for at søge ansættelse på lige fod med andre. Det overlades derfor i høj grad til virksomhederne og de kommunale politikere og jobcentrene at omsætte de handicappolitiske principper til virkelighed på beskæftigelsesområdet.

18.5 Den aktuelle situation i jobcentrene

Afhandlingen tager afsæt i en grundlæggende præmis om, at arbejdsmarkedsparate ledige med funktionsnedsættelser kan have behov for særlig støtte fra det offentlige beskæftigelsessystem, hvis de skal være konkurrencedygtige på det åbne arbejdsmarked. Denne præmis kan naturligvis diskuteres. Når der netop er tale om arbejdsmarkedsparate, må man vel uden videre kunne forudsætte, at de så netop også er parate til at tage et arbejde på lige fod med alle andre. Betegnelsen arbejdsmarkedsparat dækker imidlertid over ledige med meget forskellige forudsætninger. I dette tilfælde er der tale om en gruppe, som har en nedsat funktionsevne, som kan give begrænsninger i udførelsen af nogle jobfunktioner. Der kan endvidere eksistere fysiske, teknologiske og holdningsmæssige barrierer på arbejdsmarkedet, som forhindrer denne gruppe i at udnytte deres kompetencer. Der er således potentielt problemer både på udbuds- og efterspørgselssiden, som kan gøre det vanskeligt at etablere en ansættelsesrelation uden bistand. Derfor er der behov for politiske løsninger som supplement til arbejdsmarkedets egne reguleringsmekanismer.

Beskæftigelseslovgivningen indeholder kun få forpligtelser for kommunerne i forhold til ledige med handicap, og temaet har som nævnt indtil nu ikke været omtalt i de årlige ministermål. Interessen samler sig derfor om at undersøge, hvilken indsats jobcentrene på trods heraf yder til ledige med funktionsnedsættelser.

Der findes ikke data om beskæftigelse og ledighed for mennesker med handicap, som kan belyse kommunernes bidrag til at få flere mennesker med handicap i ordinær beskæftigelse. Eftersom handicap ikke figurerer i det fælles indberetningssystem, findes der heller ikke data om jobcentrenes indsats i forhold til denne gruppe. Det har derfor været nødvendigt at undersøge jobcentrenes rolle gennem indsamling af data i forbindelse med afhandlingen. Det skete i form af en gennemgang af de lokale beskæftigelsesplaner samt en spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer og nøglepersoner på handicapområdet i alle jobcentre og opfølgende interviews i fem jobcentre i 2012.

Som frygtet har handicap ikke en særligt fremtrædende plads i de lokale beskæftigelsesplaner. I en fjerdel af planerne er emnet overhovedet ikke omtalt, og i flertallet af de øvrige planer er der udelukkende tale om en neutral henvisning til kompensationslovgivningen. På ledelsesniveau i jobcentrene ser området heller ikke ud til at være højt prioriteret. Kun 10 % af jobcentrene har ledelsesmål om handicap, og over halvdelen af nøglepersonerne på handicapområdet oplever ledelsens prioritering som lav eller meget lav.

De fleste jobcentre kender ikke antallet af ledige med funktionsnedsættelser og deres fordeling på handicaptyper. Der hersker også stor usikkerhed om afgrænsningen af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse som målgruppe. Nogle jobcenterchefer påpeger, at anvendelsen af begrebet funktionsnedsættelser har betydet, at der nu er tale om en bredere målgruppe, som omfatter grupper med helt andre typer af problemer og en anden tilgang til arbejdsmarkedet end de traditionelle handicapgrupper. Andre jobcenterchefer sætter spørgsmålstegn ved, om det er relevant at operere med ledige med funktionsnedsættelser som en selvstændig kategori, fordi det kan virke stigmatiserende, og alle ledige under alle omstændigheder bør have en indsats, der tilpasses deres individuelle behov. Det sidste ligger i god tråd med en filosofi om mainstreaming, men ud fra en minoritetssynsvinkel kan det være vigtigt at have særligt fokus på indsatsen i forhold til ledige med funktionsnedsættelser og at indsamle informationer om denne gruppe. Her er der tydeligvis tale om et uafklaret dilemma mellem mainstreaming og specialisering.

Der er kun begrænset opmærksomhed om handicap i jobcentrenes kontakt med og tilbud til de ledige. Det er et lille mindretal af jobcentrene, der aktivt stiller spørgsmål om handicap ved den lediges første kontakt. Dette kan dog hænge sammen med, at kommunikationen i den indledende fase primært foregår på nettet. Jobcentrene har varierende praksis, hvad angår opmærksomhed om handicap i det individuelle kontaktforløb. Men også i jobcentre, som har handicap som obligatorisk opmærksomhedspunkt, forventes det ofte, at det er den ledige selv der skal tage initiativ til en dialog om emnet. Et flertal af jobcentrene tilbyder vejledningssamtaler, hvor der er særligt fokus på betydningen af en funktionsnedsættelse for beskæftigelsesmuligheder og jobsøgningsstrategi. Disse

samtaler har dog tilsyneladende primært fokus på de kompenserende ordninger. Endelig er det et mindretal af jobcentrene, der tilbyder kursusforløb, som er særligt rettet mod konsekvenserne af et handicap. Kun 5 % af jobcentrene har alle de fire tilbud, som indgår i undersøgelsen, og halvdelen har kun ét af tilbuddene.

Det er et fåtal af jobcentrene, der har et udbygget samarbejde med både uddannelsesinstitutioner, UU-vejledningen, A-kasserne og virksomhederne. Mest udbredt er samarbejdet med UU-vejledningen, som i mange kommuner har tætte organisatoriske relationer til jobcentret. Kun meget få jobcentre har samarbejdsaftaler med uddannelsesinstitutioner om dimittender med handicap. Der er således ikke noget i undersøgelsen, der tyder på, at indførelsen af sektoransvar i uddannelses-systemet er blevet fulgt op af et formaliseret samarbejde, der kan sikre en hensigtsmæssig overgang fra uddannelse til beskæftigelse for personer med handicap. Der er også bemærkelsesværdigt få jobcentre, som har indgået samarbejdsaftaler med A-kasserne på handicapområdet. En stor del af jobcentrene har til gengæld opmærksomhed om handicap i deres generelle virksomhedskontakt. Undersøgelsesresultaterne viser imidlertid ikke noget om, hvorvidt denne opmærksomhed også omfatter ansættelse på ordinære vilkår, eller om den primært angår det rummelige arbejdsmarked.

Der foregår tilsyneladende ikke en systematisk indsats i jobcentrene for at yde støtte til arbejdsmarkedsparate ledige med funktionsnedsættelser. Der er ikke meget, der tyder på, at kommunerne generelt tager initiativer på dette felt ud over, hvad de er direkte forpligtede til i lovgivningen. Men der er store variationer mellem jobcentrene. Undersøgelsen bidrager imidlertid kun lidt til forklaring af denne variation. Der er stort set ingen signifikante sammenhænge mellem lokalpolitisk og ledelsesmæssig prioritering og jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap, og kommunernes rammevilkår ser heller ikke ud til at have nogen målbar betydning. Undersøgelsen tegner således et billede af en fragmenteret indsats, som ikke bidrager sammenhængende til at løse det samfundsmæssige problem om lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap. Analysen viser dog samtidig, at der er betydelige måleproblemer, fordi der ikke er krav om systematisk dataindsamling og –indberetning om indsatsen for ledige med handicap.

18.6 Den aktuelle situation i virksomhederne

Hvis beskæftigelsesgraden for mennesker med handicap skal øges, kommer man ikke uden om virksomhederne. Det er jo her, der skal indgås konkrete ansættelsesaftaler. Virksomhedernes holdninger, viden og forudsætninger på handicapområdet har derfor afgørende betydning i forhold til afhandlingens problemstilling.

Danske virksomheder er ikke forpligtede til at ansætte medarbejdere med handicap. Hvad angår ansættelse og afskedigelse af medarbejdere, er der generelt kun få lovgivningsmæssige

begrænsninger i arbejdsgiverens frie beslutningsret. I forbindelse med rekruttering af medarbejdere til ledige stillinger er der en række faglige og personlige kompetencer, som virksomhederne typisk vil lægge stor vægt på, men der er også forhold, som kan afholde virksomheden fra at vælge en bestemt person. I den sammenhæng er der en risiko for, at virksomheden gør sig skyldig i statistisk diskrimination ved at tillægge uvedkommende forhold betydning i en rekrutteringsbeslutning. Undersøgelser har vist, at virksomhederne har negative forhåndsforventninger til nogle af de grupper, der traditionelt har problemer med at finde fodfæste på arbejdsmarkedet, herunder ikke mindst til ledige med lang forudgående ledighed. Handicap har dog ikke indgået i disse undersøgelser. I Danmark har der siden 2004 været forbud mod forskelsbehandling bl.a. på grund af handicap på arbejdsmarkedet. En gennemgang af de sager, der har været rejst herom i ligebehandlingsnævnet, viser imidlertid, at disse kun i meget få tilfælde handler om ansættelses-situationen.

Eftersom afhandlingen undersøger den lave beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap som et samfundsmæssigt problem, vil det være nærliggende at undersøge, om virksomhedernes sociale ansvar har indflydelse på deres tilbøjelighed til at rekruttere medarbejdere med handicap. Virksomhedernes sociale ansvar (VSA) er imidlertid et flertydigt begreb. Internationalt har der været en tilbøjelighed til at se VSA (CSR) som aktiviteter, der bygger oven på virksomhedens økonomiske fundament og de retlige forpligtelser. Men samtidig betragtes CSR ofte primært ud fra en virksomhedssynsvinkel, hvor socialt ansvar kun kan retfærdiggøres, hvis det samtidig er gavnligt for virksomhedens interessenter.

I Danmark har politiske udmeldinger haft stor betydning på debatten om VSA, hvor inddragelse af virksomhederne blev set som en ny måde at løse samfundsmæssige problemer på. Den danske politik om VSA kom fra 1994 til at omfatte forebyggelse, fastholdelse og integration, og der blev opereret med et internt socialt ansvar i forhold til virksomhedens egne medarbejdere og et eksternt ansvar i forhold til at få svage grupper ind på arbejdsmarkedet. Kampagnen om VSA var kendetegnet ved, at der blev benyttet bløde policyinstrumenter, og økonomiske incitamenter i form af løntilskud kom hurtigt til at fylde meget. Siden midten af 1990'erne er der sket en gradvis ændring af den offentlige politik om VSA, så den nu har et markant anderledes indhold end dengang, men der er fortsat elementer fra den oprindelige politik, som lever i bedste velgående.

Som tidligere nævnt kan rummelighed principielt opnås enten ved at etablere et parallelt arbejdsmarked med løntilskudsansættelser eller ved at indrette det almindelige arbejdsmarked, så det er muligt for ledige med funktionsnedsættelser at arbejde på lige fod med alle andre. Det er især den første betydning, der har fyldt i den danske debat om indslusning af svage grupper, og tidligere undersøgelser om virksomhedernes sociale engagement har kun i mindre grad belyst betingelserne for ansættelse på ordinære vilkår.

I forhold til afhandlingens problemstilling er det imidlertid den sidste af de to betydninger, der har interesse. Det indebærer også, at det har været nødvendigt at supplere de hidtidige undersøgelser om

virksomhedernes sociale engagement med en selvstændig undersøgelse i forbindelse med afhandlingen. Undersøgelsen blev gennemført blandt private og offentlige virksomheder i Midtjylland, og der indgår svar fra 400 personaleansvarlige, primært i virksomheder med mere end 50 ansatte.

I virksomhedsanalysen introduceres begrebet virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar (VHSA), og det undersøges med inspiration fra en integreret CSR-model, der omfatter virksomhedens resultater (outcomes), handlinger og principper. Dernæst inddrages også virksomhedernes holdninger til ledige med handicap i analysen.

Tre fjerdedele af virksomhederne har mindst én medarbejder med handicap/varig funktionsnedsættelse, og medarbejdere med handicap udgør knap 4 % af samtlige medarbejdere. Langt de fleste medarbejdere med handicap er ansat med løntilskud. Kun 16 % er ansat på ordinære ansættelsesvilkår i de virksomheder, hvor den personaleansvarlige har besvaret dette spørgsmål. Den offentlige sektor er kendetegnet ved at have flere medarbejdere med handicap, men en større andel af dem er ansat med løntilskud end i den private sektor.

Kun få virksomheder har erfaringer med handicap ved besættelse af ledige stillinger. Ca. 20 % af virksomhederne har haft ansøgere med handicap til opslåede stillinger inden for det seneste år. I halvdelen af disse virksomheder kom nogle af ansøgerne med handicap til samtale, og i halvdelen af virksomhederne, hvor der var ansøgere med handicap til samtale, blev nogle af dem også ansat. Det betyder altså, at ca. 5 % af virksomhederne har ansat en medarbejder med handicap i en opslået stilling inden for det seneste år.

Virksomhederne forbereder sig generelt kun lidt på, at der kan komme ansøgere med handicap, og at virksomheden skal være en arbejdsplads, der er velegnet også for medarbejdere med handicap. Dialog om emnet er ikke særligt udbredt, og kun 15 % af virksomhederne har formuleret en politik om tilgængelighed. Selv i forhold til personer med bevægehandicap har kun 1/3 af virksomhederne taget initiativer til at indrette virksomheden på en tilgængelig måde. Det store flertal af virksomhederne har intet eller kun et overfladisk kendskab til de offentlige kompensationsordninger. Endelig omtales handicap kun i retningslinjerne for ansættelsessamtaler i 13 % af virksomhederne, der har sådanne retningslinjer.

En tredjedel af virksomhederne har formuleret en strategi for socialt ansvar. Strategien omfatter forholdene for de ansatte i næsten alle virksomheder, og i halvdelen af strategierne indgår også rekruttering af grupper, som har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Rekruttering af svage grupper er omtalt i langt flere strategier i den offentlige sektor end i den private. Handicap er omtalt i en tredjedel af strategierne for socialt ansvar. Det betyder med andre ord, at ca. 10 % af samtlige virksomheder har en overordnet strategi om socialt ansvar, som også omfatter handicap.

Undersøgelsens resultater efterlader det indtryk, at virksomhedernes handicaprelaterede sociale

ansvar generelt ikke ligger på et ret højt niveau. I forhold til afhandlingens problemstilling er det virksomhedernes tilbøjelighed til at ansætte medarbejdere med handicap og især medarbejdere med handicap i ordinære stillinger, der har størst interesse. Analysen af virksomhedernes handicap-relaterede sociale ansvar viser dog en forholdsvis stærk sammenhæng mellem disse outcomes og de to andre elementer, beredskab på handicapområdet og principper om socialt ansvar. Undersøgelsen kan ikke sige noget om sammenhængenes retning. Vi ved altså ikke, om det er principper om socialt ansvar, der fører til et stærkt beredskab, som så igen leder til outcomes i form af inddragelse af ansøgere med handicap i en rekrutteringsproces og ansættelse i ledige stillinger. Man kan nemlig også forestille sig, at sammenhængen går den anden vej. Hvis først en virksomhed har medarbejdere med handicap og eventuelt har konkrete erfaringer med handicap i en rekrutteringsproces, kan det øge opmærksomheden og sætte gang i et øget beredskab på området, som så igen slår igennem i skriftlige strategier om socialt ansvar. Under alle omstændigheder vil det på baggrund af analysen være rimeligt at formode, at tiltag på alle de tre områder vil kunne sætte gang i en positiv spiral i virksomheden, som øger sandsynligheden for fremtidige ansættelser af medarbejdere med handicap. Derfor bør alle tre elementer og ikke kun de konkrete outcomes inddrages i en samlet beskrivelse af en virksomheds handicaprelaterede sociale ansvar.

Der er en betydelig skepsis i virksomhederne i forhold til at ansætte medarbejdere med handicap. Sammenlignet med ledige over 50 år, ledige med anden etnisk baggrund og ledige med lang forudgående ledighed er ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse den gruppe, der ifølge de personaleansvarlige har de dårligste chancer for at blive ansat. Især fire faktorer ser ud til at gøre virksomhederne usikre i forhold til at ansætte en medarbejder med handicap: Praktiske problemer i hverdagen, problemer med at leve op til effektivitetskravene, dårlige muligheder for at skifte jobfunktion samt dårlig helbredstilstand. 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.

Undersøgelsen viser en klar positiv sammenhæng mellem virksomhedernes vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap og et samlet mål for deres handicaprelaterede sociale ansvar. Også denne sammenhæng kan dog gå begge veje. Analysen giver ikke svar på, om det primært er holdningen til ledige med handicap, der har en effekt på virksomhedens ansættelsespraksis, beredskab og principper, eller om det er praksis med hensyn til handicaprelateret socialt ansvar, der smitter af på holdningerne. Holdningerne indgår formodentlig i et komplekst samspil med de øvrige faktorer. Men sandsynligheden taler trods alt for, at forsøg på påvirkning af virksomhedernes holdninger også vil kunne have effekt på praksis angående det handicaprelaterede sociale ansvar.

18.7 Konklusioner om årsager og fremadrettede forbedringer

Virksomhedsanalysen har bekræftet formodningen om, at ledige med varige funktionsnedsættelser står i en udsat position på arbejdsmarkedet, som kan gøre det vanskeligt at finde job uden bistand. Virksomhederne er grundlæggende usikre og skeptiske overfor at ansætte ledige med handicap, og mange af dem gør ikke ret meget for at forberede sig på det. Det dobbelte principal-agent-problem eksisterer i høj grad også i forhold til handicap. Den ledige kan nemlig også have en forestilling om, at alle virksomheder er negativt indstillede, og at ingen af dem gør noget for at gøre arbejdspladsen tilgængelig for medarbejdere med handicap.

Det er svært at forestille sig, at virksomhedernes behov for viden om konsekvenserne af en funktionsnedsættelse i det konkrete tilfælde og den lediges behov for viden om virksomhedens beredskab og holdning til handicap kan tilgodeses alene gennem CV'er og stillingsannoncer på den virtuelle markedsplads. Ledige med handicap kan desuden have behov for rådgivning, vejledning og kompetenceudvikling for at forbedre deres muligheder for at være konkurrencedygtige på det åbne arbejdsmarked. Jobcentrene er det mest nærliggende bud på en offentlig myndighed, som kan ydehjælp til både ledige og virksomheder. Jobcenteranalysen viser imidlertid, at jobcentrene generelt kun har lidt opmærksomhed omkring handicap i den almindelige beskæftigelsesindsats.

Situationen i virksomhederne og jobcentrene i forening er formodentlig en del af forklaringen på, at ledige med handicap har vanskeligere ved at finde fodfæste på det almindelige arbejdsmarked, end de kunne have. Det interessante spørgsmål er herefter, om der kan gives nogle gode bud på, hvorfor den aktuelle situation ser ud, som den gør. I forlængelse heraf er det i denne afhandling søgt afdækket, om årsagen bl.a. kan findes i en kombination af udviklingen i handicapområdets position i beskæftigelsespolitikken og udviklingen i handicapforståelsen. Gennemgangen af policy-udviklingen i afsnit 18.1 tyder i høj grad på, at dette er tilfældet.

Beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap italesættes stort set ikke som problem i den generelle beskæftigelsespolitik, hvilket bl.a. skyldes nogle dilemmaer i opfattelsen af ledige med handicap som målgruppe. Enten betragtes ledige med handicap som en svag gruppe i forhold til arbejdsmarkedet, som derfor kun kan komme i beskæftigelse med løntilskud. Eller også anses de kompenserende ordninger for at være tilstrækkelige til, at arbejdsmarkedsparate ledige med handicap er lige så konkurrencedygtige på arbejdsmarkedet som andre ledige. I begge tilfælde kan konklusionen blive, at ledige med handicap ikke skal defineres som en gruppe, der fortjener særlig opmærksomhed i beskæftigelsespolitikken.

En anden forklaring på, at problemet ikke omtales kan imidlertid være, at det simpelthen bliver overset, fordi det fylder så lidt, sammenlignet med alle de andre problemstillinger, som beskæftigelsespolitikken skal håndtere. Problemet risikerer bl.a. at blive overset, fordi der ikke genereres data på området. Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik indeholder ikke oplysninger om funktionsnedsættelse, og der skal heller ikke indberettes om det til det centrale indberetnings-

system på beskæftigelsesområdet. Dette indebærer, at det ikke er muligt løbende at følge udviklingen i ledigheden eller beskæftigelsesindsatsen vedrørende handicap. Dette bevirker også, at problemstillingen sjældent tages op af medierne eller af organisationer uden for det politiske system. Den eneste viden på området stammer fra specialmoduler til arbejdskraftundersøgelsen, hvor afgrænsningen af handicap hviler på en selvrapportering, der også omfatter længerevarende helbredsproblemer.

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.

Som tidligere nævnt var indførelsen af kompensationslovgivning et stort fremskridt. Der er ingen tvivl om, at denne lovgivning giver beskæftigelsesmuligheder for personer med handicap, som de ellers ikke ville have haft. Kompensationslovgivningen retter sig nu mod alle ansættelsesformer, og der findes ikke viden om de konkrete effekter i forhold til ansættelse i ordinære stillinger. Kompensationslovgivningen på beskæftigelsesområdet drejer sig udelukkende om kompensation for enkeltpersoner i relation til et konkret job. Der har ikke været eksempler på lovgivning om generelle foranstaltninger med henblik på at gøre arbejdsmarkedet mere tilgængeligt for personer med funktionsnedsættelser, der ønsker ansættelse på ordinære vilkår.

Alt i alt ser det ud, som om beskæftigelsessektoren har haft svært ved at leve op til målsætningerne om ligestilling og ligebehandling, som folketinget vedtog med B 43. Der kan i hvert fald peges på mange beslutninger, hvor det ville have været relevant at indtænke hensynet til personer med handicap, men hvor det ikke skete. Formelt ligger ansvaret for beskæftigelse af mennesker med handicap ganske vist i beskæftigelsesministeriet, men bortset fra kompensationslovgivningen kan årsagen hertil primært findes i indslusningen af den aktive del af socialpolitikken i beskæftigelsessystemet og ikke i en bevidst prioritering af handicapområdet.

Når det så kommer til de forhold, der skal tages hensyn til, hvis der fremadrettet skal ske ændringer, koncentrerer afhandlingens forskningsspørgsmål sig om forholdene i jobcentrene og i virksomhederne. Men betingelsen for, at det overhovedet er relevant at diskutere sådanne forudsætninger i jobcentre og virksomheder er naturligvis, at der er et politisk ønske om ændringer. I den forbindelse vil det være vigtigt for den fremtidige udvikling, at en politisk målsætning om beskæftigelsesforholdene for mennesker med handicap udtrykkes mere præcist, end det hidtil har været tilfældet. Er målet eksempelvis at øge den samlede beskæftigelsesfrekvens uden hensyn til ansættelsesformer og forsørgelsesgrundlag, eller er målet at skabe lige muligheder for beskæftigelse for mennesker med funktionsnedsættelser? Der kan naturligvis tænkes andre typer af mål eller kombinationer af de to eksempler, men en tydelig målformulering er under alle omstændigheder vigtig for valget af de politiske virkemidler.

Jobcenteranalysen viste, at hverken de lokale beskæftigelsesplaner eller jobcentrene prioriterer indsatsen for ledige med handicap særlig højt, når der ikke stilles krav herom i lovgivningen, og handicap heller ikke omtales i de årlige ministermål. Hvis det er et politisk ønske at forbedre beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap på landsplan, bør det derfor overvejes at fastsætte konkrete krav og mål til jobcentrene på området. Jobcenteranalysen viste desuden, at der hersker betydelig usikkerhed på det lokale niveau om afgrænsningen af ledige med handicap som målgruppe. Denne problematik bør derfor indgå i eventuelle kommende politiske initiativer. Endelig vil det være afgørende for en styrkelse af indsatsen i forhold til arbejdsmarkedsparate ledige med handicap, at der skabes muligheder for registrering og indberetning af data på området, så det bliver muligt at følge udviklingen og indrette indsatsen derefter.

Virksomhedsanalysen viste, at virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar generelt ligger på et ret lavt niveau. Hvis det skal lykkes at få flere med handicap ansat i ordinære stillinger, må det derfor også overvejes, om virksomhedernes adfærd kan påvirkes med nye politiske midler. Indførelse af forpligtelser til, at en bestemt andel af medarbejderne skal have et handicap, som det kendes fra kvoteordninger bl.a. i Tyskland og Frankrig, ville være et markant brud med danske traditioner omkring politisk regulering af arbejdsmarkedsforhold. Resultaterne af virksomheds-analysen giver dog håb om, at virksomhedernes rekrutteringsadfærd i forhold til ansøgere med handicap potentielt også kan påvirkes på andre måder. Det kan bl.a. ske gennem påvirkning af beredskabet på handicapområdet og af virksomhedens holdninger.

Et vigtigt element i virksomhedens beredskab er handicaptilgængelighed både i den fysiske indretning af virksomheden og i indretningen af IT- og kommunikationssystemer m.v. I forhold til virksomhedernes tilgængelighed vil det være muligt at anvende en bred vifte af policyinstrumenter – fra påbud over økonomiske tilskud til information og overtalelse. Der er dog i den sammenhæng brug for større viden om, hvilke tilgængelighedstiltag der er størst behov for.

Virksomhedernes viden og holdninger påvirkes sandsynligvis bedst gennem dialog. Noget tyder i hvert fald på, at generelle informationskampagner ikke har haft den store effekt. Også en sådan systematisk dialogindsats vil mest naturligt kunne placeres i jobcentrene i tilknytning til den øvrige virksomhedskontakt. Men det vil forudsætte politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed, organisering og ressourcer.

Resume

Formålet med afhandlingen er at afdække nogle af årsagerne til den lave beskæftigelsesfrekvens blandt mennesker med handicap og at belyse forhold i jobcentrene og virksomhederne, som der skal tages hensyn til, hvis der er et politisk ønske om at ændre denne situation. Afhandlingen har især fokus på mulighederne for, at ledige med handicap kan komme i beskæftigelse på almindelige løn- og ansættelsesvilkår.

Første del giver en introduktion til emnet og beskriver herefter baggrunden og nogle centrale begreber samt forskningsdesign for den samlede afhandling.

I 2012 var beskæftigelsesfrekvensen i Danmark 43,9 % blandt mennesker med handicap sammenlignet med 77,5 % for mennesker uden handicap, og forskellen mellem de to grupper har ligget på samme niveau siden 2002.

Afhandlingen tager afsæt i to forskningsspørgsmål: 1) Hvilken placering har handicap i beskæftigelsespolitikken, og hvordan har udviklingen heri påvirket rammerne for, at ledige med handicap kan komme i ordinær beskæftigelse? 2) Hvilken indsats yder jobcentrene i forhold til ledige med handicap, og hvad kendetegner virksomhedernes praksis og holdning i forhold til at ansætte medarbejdere med handicap i ordinære stillinger?

Problemstillingen må ses i et bredere velfærds- og arbejdsmarkedspolitisk perspektiv. Dels er de store linjer i velfærdspolitikken og arbejdsmarkedets funktionsmåde med til også at definere rammerne for offentlig politik i forhold til mennesker med handicap. Og dels kan situationen på handicapområdet tjene som illustration af nogle af de dilemmaer, som kendetegner velfærdspolitikken i disse år, og som vedrører forholdet mellem de grundlæggende fordelingssystemer i samfundet.

Den herskende problemopfattelse vedrørende handicap og beskæftigelse er gennem de sidste 10 år i høj grad blevet formet gennem en vekselvirkning mellem regeringens strategier og en række undersøgelser i tilknytning hertil. Den tilgængelige viden om beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap tyder klart på, at der eksisterer et problem, men at de politiske løsninger der er blevet taget i anvendelse indtil nu ikke har gjort problemet mindre. Det er svært at give et entydigt svar på, hvordan Danmark er placeret i international sammenhæng, når det handler om handicap og beskæftigelse. Der er store metodiske problemer forbundet med i det hele taget at foretage internationale sammenligninger på dette felt, og hvis der fremadrettet skal skabes bedre grundlag for det, er der først behov for at vide meget mere om de danske forhold.

Udgangspunktet er, at en forbedring af beskæftigelses-frekvensen for mennesker med handicap forudsætter politiske beslutninger og et samspil mellem de overordnede politiske rammer, det administrative system og virksomhederne. Men beslutninger og aktiviteter på de tre arenaer må også ses i lyset af den samfundsmæssige diskurs om handicap.

På denne baggrund omfatter afhandlingen analyser inden for fire forskellige felter: Handicap-begrebet, de politiske rammer, jobcentrenes indsats og virksomhedernes parathed til at ansætte mennesker med handicap.

Anden del behandler udviklingen i handicapbegrebet og dansk handicappolitik. Der er tale om et litteraturstudie, som også sætter den danske udvikling i internationalt perspektiv.

Etableringen af et handicapbegreb i Danmark bygger historisk på to udviklingsforløb: Dels opbygningen af statslig særforsorg for bestemte, medicinsk afgrænsede grupper, og dels udviklingen af et invalidepensionssystem, der regulerer mulighederne for pension på grundlag af invaliditets-betinget nedsættelse af erhvervsevnen. Ordet handicap blev ikke brugt undervejs i denne udvikling. I stedet blev der talt om bestemte grupper som blinde, døve, vanføre osv., eller også blev der især i tilknytning til arbejde og erhvervsevne talt om invaliditet. Handicap var fra starten en politisk konstruktion, og når der senere skete ændringer i handicapforståelsen, hænger det også langt hen ad vejen sammen med den politiske udvikling.

I kølvandet på 1970'ernes socialreform blev særforsorgen opløst, og ansvaret for de grupper, der hidtil havde været omfattet af den, blev udlagt til de almindelige myndigheder ud fra en filosofi om normalisering og integration. Der var nye strømninger omkring handicapbegrebet både i Danmark og internationalt. Den hidtidige individbaserede handicapmodel med udgangspunkt i medicinske diagnoser blev kritiseret, og der blev i stedet formuleret en social model om handicap. Synspunktet var her, at samfundet bør indrettes, så alle kan fungere i det. Man må sondre mellem "impairment", som er en fysisk eller mental skavank eller funktionsnedsættelse hos den enkelte, og de betingelser, som mennesker med funktionsnedsættelser har for at leve et liv som alle andre. Kun hvis disse betingelser ikke er optimale, er der tale om "disability" eller på dansk handicap. Det er altså ikke de individuelle egenskaber men samfundets indretning der er problemet. I norden landede man i en lidt blødere position med den relationelle handicapmodel. Også her tillægges barrierer i omgivelserne stor vægt, men funktionsnedsættelsen hos det enkelte individ spiller fortsat en rolle. Det afgørende er relationen mellem individet og omgivelserne.

Der er gjort flere forsøg på at give en éntydig definition af handicap, men indtil videre er det blevet opgivet. Der kan nemlig være brug for forskellige typer af definitioner til forskellige formål. Også på individniveauet kan der være forskellige vinkler på definitionen af en funktionsnedsættelse. Der kan tages udgangspunkt i den enkeltes subjektive oplevelse, i en objektiv måling af funktionsevnen eller i den administrative afgrænsning af, hvilke funktionsnedsættelser der giver adgang til offentlige ydelser.

Siden 1990'erne har handicappolitikken i Danmark hvilet på fire grundprincipper: Ligestilling, kompensation, sektoransvar og solidaritet. Ligestilling skal her primært forstås i betydningen lige muligheder, og solidaritetsprincippet signalerer, at samfundet skal sikre, at mennesker med handicap opnår dette, uden de selv skal have omkostninger ved det. Sektoransvarsprincippet slår

fast, at alle sektorer i samfundet har deres del af ansvaret for, at mennesker med handicap har de samme muligheder som andre. Det gælder for alle ministerområder og alle dele af den offentlige forvaltning, men det gælder i princippet også borgere og virksomheder. Endelig handler kompensation om det, der i praksis skal gøres, for at de lige muligheder bliver en realitet. Der kan være tale om kompensation i forhold til det enkelte individ eller om generelle tiltag, som gør samfundet mere tilgængeligt for alle, uanset funktionsnedsættelse.

Handicappolitik er både med til at definere målgruppen og til at fastlægge indsatsen i forhold til denne. I særforsorgens tid var handicap en samlebetegnelse for en række klart definerede grupper med hver sine medicinsk prægede karakteristika. Med det relationelle handicapbegreb er det i stedet funktionsnedsættelsen, der er i centrum på individniveau, mens handicap først er noget, der kan optræde i forbindelse med barrierer i omgivelserne. I sin yderste konsekvens er det derfor ikke længere muligt at kategorisere borgere som handicappede, og en kategorisering på grundlag af funktionsnedsættelser er også forbundet med store udfordringer.

Med den nye handicapforståelse forudsætter det ideelt set, at hver sektor påtager sig ansvaret for: 1) At afgrænse målgruppen med funktionsnedsættelser. 2) At identificere mulige barrierer i omgivelserne, som kan føre til et handicap. 3) At iværksætte de nødvendige individuelle eller kollektive kompenserende foranstaltninger.

I tredje del undersøges udviklingen i handicapområdets position i beskæftigelsespolitikken i perioden 1992-2012. Det sker ud fra en forventning om, at de politiske rammer understøtter en målsætning om ordinær beskæftigelse til personer med handicap i lavere grad i dag end ved undersøgelsesperiodens start.

I 1993 vedtog folketinget beslutningsforslag B 43 om ligestilling og ligebehandling af handicappede. I beslutningsforslaget henstiller folketinget til alle statslige og kommunale myndigheder samt private virksomheder, at de efterlever princippet om ligestilling og lige-behandling, og at de tager hensyn til handicappedes behov i alle beslutninger, hvor hensyn overhovedet kan komme på tale. Man må gå ud fra, at folketinget også ønskede selv at leve op til denne henstilling. Der var tale om et nyt fundament for dansk handicappolitik og en klar tilkendegivelse fra folketinget om, at alle skulle arbejde for ligestilling og ligebehandling af mennesker med handicap.

Starten af 1990'erne markerer også en ny kurs i arbejdsmarkedspolitikken og den arbejdsmarkeds-rettede del af socialpolitikken, selv om ændringerne havde været undervejs i nogle år. Hvor ledighed tidligere blev set som resultatet af manglende efterspørgsel efter arbejdskraft, blev hovedforklaringen nu lagt på strukturelle problemer, hvilket bl.a. kunne handle om de lediges kvalifikationer. Resultatet blev en aktiv statslig arbejdsmarkedspolitik i forhold til de forsikrede ledige, kombineret med forkortelser i dagpengeperioden og skærpet rådighedsvurdering og kontrol. Aktivering blev også nøgleordet i den kommunale indsats i forhold til kontanthjælpsmodtagerne, og

op gennem 1990'erne blev der i stigende grad tale om parallelitet mellem de to systemer for hhv. forsikrede og ikke forsikrede ledige.

Undersøgelsen af handicapområdets position sker ud fra to forskellige vinkler: 1) Hvordan har de handicappolitiske ideer om ligestilling gennem kompensation og sektoransvar påvirket den generelle beskæftigelsespolitik? 2) Hvordan påvirker de nye handicappolitiske ideer beslutninger, som specifikt vedrører personer med handicap, og hvilken betydning har ideerne bag den generelle beskæftigelsespolitik haft for disse beslutninger?

Handicap kan vise sig i den førte politik ved, at der tages særlige initiativer på dette område, eller ved at det er synligt i den generelle beskæftigelsespolitik. Men det må også undersøges, om problemstillingen er fraværende i beslutninger, hvor den i overensstemmelse med folketingsbeslutningen om ligebehandling og ligestilling burde have været inddraget. I undersøgelsen bedømmes handicapområdets position gennem en samlet beskrivelse af følgende forhold: 1) Emnets placering i lovgivningens formål og motiver, 2) Afgrænsningen af handicap som målgruppe, 3) Valget af virkemidler og 4) Inddragelsen af de handicappolitiske principper om ligestilling, kompensation og sektoransvar. Teoretisk bygger undersøgelsen på bidrag om problemidentifikation, dagsordenssætning, virkemidler, målgrupper og ideers betydning.

Datagrundlaget for undersøgelsen er 166 vedtagne lovforslag inden for arbejdsmarkeds/ beskæftigelsespolitik og arbejdsmarkedsrettet socialpolitik.

Beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap indgår ikke direkte som en del af problem-identifikationen i arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken i undersøgelsesperioden, og der er heller ingen af virkemidlerne heri, der specifikt retter sig mod den problemstilling. Handicap indgår heller ikke i afgrænsningen af målgrupper i den generelle beskæftigelsespolitik. Der er skabt et system, hvor lovgivningen nu søger at sortere personer med handicap eller nedsat arbejdsevne i tre grupper: En stadigt mindre gruppe der har ret til førtidspension, en gruppe der skal finde ansættelse i fleksjob, og en gruppe der forventes at være fuldt selvforsørgende på det almindelige arbejdsmarked.

Udviklingen i både den generelle og den handicapspecifikke lovgivning sender tvetydige signaler om, hvordan handicap skal betragtes som målgruppe i beskæftigelsesindsatsen. Hvis mennesker med handicap anses for at være en svag gruppe, der derfor behøver hjælp, kan det måske blokere for, at handicap også inddrages i forbindelse med de stærke grupper af ledige. Og omvendt, hvis der argumenteres for, at ledige med handicap også kan tilhøre de stærke grupper af ledige, kan dette måske blokere for, at de får den nødvendige støtte til at komme i beskæftigelse. Der er med andre ord en fare for, at der opstår to næsten uforenelige yderpositioner: Enten er ledige med handicap en svag gruppe, som skal have hjælp, men som ikke hører hjemme på det ordinære arbejdsmarked. Eller også er ledige med handicap en stærk gruppe, der må kunne klare sig selv som andre arbejdsmarkedsparate ledige, og som derfor ikke behøver særlig opmærksomhed. Endelig betyder

udviklingen i handicapbegrebet, at det kan være særdeles vanskeligt for beslutningstagerne i den politiske proces at gennemskue, hvad begrebet handicap dækker over, hvilket måske kan være en af årsagerne til, at netop handicap som målgruppe spiller så lille en rolle i beskæftigelsespolitikken, som tilfældet er.

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.

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. Det bevirker, at arbejdsmarkedsparate ledige med handicap er underlagt de samme regler som alle andre arbejdsmarkedsparate ledige med skærpet rådighedsvurdering, aktiveringskrav og krav om jobsøgning m.v. Og ledige med handicap, som anses for at have nedsat arbejdsevne, er underlagt den samme disciplinering og de samme krav om jobsøgning og rådighed som andre svage grupper.

Det er svært at give et entydigt svar på, om den førte politik nu understøtter ansættelse på ordinære vilkår i mindre grad end ved undersøgelsesperiodens start, men der er tydelige tegn på, at det er tilfældet. Den manglende opmærksomhed om handicap i den generelle beskæftigelsespolitik indebærer en fare for, at arbejdsmarkedsparate ledige med handicap ikke får den støtte, som er nødvendig for at få fodfæste på det almindelige arbejdsmarked. Men det afhænger i praksis helt af, hvordan lovgivningen administreres i jobcentrene.

Afhandlingens fjerde del beskæftiger sig netop med jobcentrenes rolle. Formålet er at undersøge, hvordan handicapområdet indgår i jobcentrenes varetagelse af beskæftigelsesindsatsen. Det sker ud fra en formodning om, at den lokale beskæftigelsesindsats kan have afgørende betydning for, om et landspolitisk ønske om at få flere med handicap i ordinær beskæftigelse kan realiseres. Hvis man kan forvente, at handicap ofte vil indebære udfordringer både på udbuds- og efterspørgselssiden på arbejdsmarkedet, vil det netop være i jobcentrene, der kan ydes støtte for at tackle disse problemer.

Der tages afsæt i et top-down perspektiv på implementering. Anvendelsen af denne tilgang kompliceres dog af, at de centralt fastsatte målsætninger i beskæftigelsespolitikken specifikt om handicap ikke er særligt tydelige. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at undersøge, om jobcentrene lever op til de målsætninger, som direkte fremgår af lovgivningen. Det må også belyses, om jobcentrene udnytter et eventuelt kommunalt råderum til at gøre mere i forhold til ledige med handicap, end lovgivningen forpligter dem til.

På grund af manglende data om emnet, må en måling af jobcentrenes indsats bygge på informationer, som indsamles til lejligheden. Analysen har jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap som afhængig variabel ud fra en forestilling om, at denne indsats vil have en positiv effekt på andelen af ledige med handicap, der ansættes på ordinære vilkår. Dernæst undersøges det også, om de kommunalpolitiske rammer, ledelsesmæssig prioritering og socioøkonomiske forhold kan bidrage til forklaring af variationen i kommunernes tilbud til ledige med handicap.

Data om jobcentrenes praksis blev indsamlet gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer og nøglepersoner på handicapområdet, efterfulgt af interviews med jobcenterchefen og nøglepersonen i fem jobcentre.

Indsatsen er søgt operationaliseret dels ved borgerrettede tilbud med afsæt i lovgivningens regler om redskaber og individuelt kontaktforløb, dels ved samarbejdsrelationer til andre instanser, som må antages at have betydning på området, og endelig ved omfanget af analyse- og kampagne-aktiviteter. Der foregår tilsyneladende ikke en systematisk indsats i jobcentrene for at yde støtte til arbejdsmarkedsparate ledige med funktionsnedsættelser. Der er ikke meget, der tyder på, at kommunerne generelt tager initiativer på dette felt ud over, hvad de er direkte forpligtede til i lovgivningen. Men der er store variationer mellem jobcentrene. Undersøgelsen bidrager imidlertid kun lidt til forklaring af denne variation. Der er stort set ingen signifikante sammenhænge mellem lokalpolitisk og ledelsesmæssig prioritering og jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap, og kommunernes rammevilkår ser heller ikke ud til at have nogen målbar betydning. Undersøgelsen tegner således et billede af en fragmenteret indsats, som ikke bidrager sammenhængende til at løse det samfundsmæssige problem om lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap. Analysen viser dog samtidig, at der er betydelige måleproblemer, fordi der ikke er krav om systematisk dataindsamling og –indberetning om indsatsen for ledige med handicap.

Der foregår tilsyneladende ikke en systematisk indsats i jobcentrene for at yde støtte til arbejdsmarkedsparate ledige med funktionsnedsættelser. Der er ikke meget, der tyder på, at kommunerne generelt tager initiativer på dette felt ud over, hvad de er direkte forpligtede til i lovgivningen. Men der er store variationer mellem jobcentrene. Undersøgelsen bidrager imidlertid kun lidt til forklaring af denne variation. Der er stort set ingen signifikante sammenhænge mellem lokalpolitisk og ledelsesmæssig prioritering og jobcentrenes indsats i forhold til ledige med handicap, og kommunernes rammevilkår ser heller ikke ud til at have nogen målbar betydning. Undersøgelsen tegner således et billede af en fragmenteret indsats, som ikke bidrager sammenhængende til at løse det samfundsmæssige problem om lav beskæftigelsesgrad blandt mennesker med handicap.

Endelig undersøges virksomhedernes rolle i afhandlingens femte del. Virksomhedernes medvirken er afgørende, hvis en politisk målsætning om flere mennesker med handicap i ordinær beskæftigelse skal realiseres.

Den danske arbejdsmarkedsmodel betyder, at der er konsensus om, at der kun i begrænset omfang kan ske politisk regulering af virksomhedernes ansættelses- og afskedigelsesadfærd. Virksomhedernes medvirken beror således helt overvejende på virksomhedernes frie valg. Der findes kun lidt forskning, der belyser virksomhedernes rekrutteringsadfærd, men danske undersøgelser, hvor handicap dog ikke indgår, tyder på, at svage grupper af ledige kan risikere at blive udsat for statistisk diskrimination i en ansættelsesproces. Undersøgelser af virksomhedernes sociale engagement tyder på, at også handicap kan indebære risiko for statistisk diskrimination, men fortolkningen af disse resultater vanskeliggøres af, at der ikke sondres mellem ansættelser med og uden løntilskud.

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 sygedagpenge-modtagere og personer med nedsat arbejdsevne. Handicap omtales kun sjældent direkte i disse sammenhænge. Der har været tale om bløde politiske styringsinstrumenter som kampagner, netværksopbygning og økonomiske incitamenter. 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 for VSA. 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.

Der er et stort behov for mere viden om virksomhedernes holdninger og adfærd i forbindelse med rekruttering af medarbejdere med handicap til ordinære stillinger. Derfor er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse om dette emne blandt personaleansvarlige midtjyske virksomheder.

I virksomhedsanalysen introduceres begrebet virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar (VHSA), og det undersøges med inspiration fra en integreret CSR-model, der omfatter virksomhedens resultater (outcomes), handlinger og principper. Dernæst inddrages også virksomhedernes holdninger til ledige med handicap i analysen.

Tre fjerdedele af virksomhederne har mindst én medarbejder med handicap/varig funktions-nedsættelse, og medarbejdere med handicap udgør knap 4 % af samtlige medarbejdere. Langt de fleste medarbejdere med handicap er ansat med løntilskud. Kun få virksomheder har erfaringer med handicap ved besættelse af ledige stillinger. Virksomhederne forbereder sig generelt kun lidt på, at der kan komme ansøgere med handicap, og at virksomheden skal være en arbejdsplads, der er

velegnet også for medarbejdere med handicap. Ca. 10 % af virksomhederne har en overordnet strategi for socialt ansvar, som også omhandler handicap.

Undersøgelsens resultater efterlader det indtryk, at virksomhedernes handicaprelaterede sociale ansvar generelt ikke ligger på et ret højt niveau. Men analysen viser en forholdsvis stærk sammenhæng mellem virksomhedernes rekrutteringspraksis og de to andre elementer i det handicaprelaterede sociale ansvar, beredskab på handicapområdet og principper om socialt ansvar.

Der er en betydelig skepsis i virksomhederne i forhold til at ansætte medarbejdere med handicap. Sammenlignet med ledige over 50 år, ledige med anden etnisk baggrund og ledige med lang forudgående ledighed er ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse den gruppe, der ifølge de personaleansvarlige har de dårligste chancer for at blive ansat. Undersøgelsen viser endelig en klar positiv sammenhæng mellem virksomhedernes vurdering af ansættelsesmulighederne for ledige med handicap og et samlet mål for deres handicaprelaterede sociale ansvar.

Afhandlingen afsluttes med konklusioner i sjette del.

Virksomhedsanalysen har bekræftet formodningen om, at ledige med varige funktionsnedsættelser står i en udsat position på arbejdsmarkedet, som kan gøre det vanskeligt at finde job uden bistand. Jobcentrene er det mest nærliggende bud på en offentlig myndighed, som kan yde hjælp til både ledige og virksomheder. Jobcenteranalysen viser imidlertid, at jobcentrene generelt kun har lidt opmærksomhed omkring handicap i den almindelige beskæftigelsesindsats. Policy-analysen tyder klart på, at en del af årsagen hertil skal findes i en kombination af handicapområdets position i beskæftigelsespolitikken og udviklingen i handicapforståelsen.

Alt i alt ser det ud, som om beskæftigelsessektoren har haft svært ved at leve op til målsætningerne om ligestilling og ligebehandling, som folketinget vedtog med B 43. Der kan i hvert fald peges på mange beslutninger, hvor det ville have været relevant at indtænke hensynet til personer med handicap, men hvor det ikke skete. Formelt ligger ansvaret for beskæftigelse af mennesker med handicap ganske vist i beskæftigelsesministeriet, men bortset fra kompensationslovgivningen kan årsagen hertil primært findes i indslusningen af den aktive del af socialpolitikken i beskæftigelsessystemet og ikke i en bevidst prioritering af handicapområdet.

Når det så kommer til forudsætningerne for fremadrettede ændringer, koncentrerer afhandlingens forskningsspørgsmål sig om forholdene i jobcentrene og i virksomhederne. Men betingelsen for, at det overhovedet er relevant at diskutere sådanne forudsætninger i jobcentre og virksomheder er naturligvis, at der er et politisk ønske om ændringer. I den forbindelse vil det være vigtigt for den fremtidige udvikling, at en politisk målsætning om beskæftigelsesforholdene for mennesker med handicap udtrykkes mere præcist, end det hidtil har været tilfældet. Er målet eksempelvis at øge den samlede beskæftigelsesfrekvens uden hensyn til ansættelsesformer og forsørgelsesgrundlag, eller er målet at skabe lige muligheder for beskæftigelse for mennesker med funktionsnedsættelser? Der

kan naturligvis tænkes andre typer af mål eller kombinationer af de to eksempler, men en tydelig målformulering er under alle omstændigheder vigtig for valget af de politiske virkemidler.

Hvis det er et politisk ønske at forbedre beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap på landsplan, bør det overvejes at fastsætte konkrete krav og mål til jobcentrene. Herudover er der behov for en nærmere afgrænsning af målgruppen, og at der skabes muligheder for registrering og indberetning af data på området. I forhold til virksomhederne kan det endelig overvejes at tage nye policy-instrumenter i anvendelse, specielt med henblik på et styrket handicapberedskab og påvirkning af holdningen til ansættelse af medarbejdere med handicap. Også her vil jobcentrene skulle spille en central rolle, hvilket forudsætter opmærksomhed, organisering og ressourcer.

Summary

The aim of the thesis is to uncover some of the reasons for the low employment rate among people with disabilities and to examine the conditions within the job centers and corporations that need to be taken into account if there is political desire to make future improvements in this area. The thesis focuses particularly on opportunities for unemployed people with disabilities to get a job on ordinary wage- and employmentconditions.

The first part gives an introduction to the topic and then describes the background and some key concepts as well as research designs for the entire thesis.

In 2012, the employment rate in Denmark was 43.9% among people with disabilities compared with 77.5 % for people without disabilities, and the difference between the two groups has remained at the same level since 2002.

The thesis is based on two research questions: 1) What position does disability have in the employment policy and how has the development within the employment policy area affected the chances for unemployed people with disabilities to get a regular job? 2) What efforts do the jobcenters have in relation to unemployed people with disability, and what characterises corporate practices and attitudes in relation to the recruitment of employees with diability?

The problem must be viewed in a broader welfare- and labormarket-policy perspective. First, the broad outlines of welfare policy and social functioning also contributing to define the framework for public policy in relation to people with disabilities. And secondly , the situation in the disability field is able to illustrate some of the dilemmas that characterize welfare policy in recent years and that relate to the relationship between the basic distribution systems in society.

The prevailing problemperception concerning disability and employment through the past 10 years has been largely shaped by the interaction between government strategies and a number of studies related to this. The available knowledge regarding the employment situation of people with disabilities clearly indicate that there is a problem, and the political solutions that have been taken into use until now has not decreased the problem. It is difficult to give a clear answer as to how Denmark is located on the international stage when it comes to disability and employment. There are major methodological problems associated with international comparisons in this area in general, and if a better basis for it should be created in the future, there is a need to first know much more about the Danish conditions.

The premise is that an improvement in the employment rate of people with disabilities requires political decisions and interaction with the overall policy framework , the administrative system and companies. However, decisions and activities within the three arenas must also be viewed in the light of the societal discourse on disability .

Against this background, the thesis analyzes four different fields: the concept of disability, the policy frameworks, the efforts of the job centers and the willingness of corporations to hire people with disabilities.

The second part deals with the evolution of the concept of disability and Danish disability policy. This is a literature study, which also places the Danish development in an international perspective.

The establishment of the concept of disability in Denmark is based historically on two developments: First, the construction of a system that took care of handicapped people only included specific medically defined groups, and secondly the development of a disability pension system that regulates the possibility of attaining pension on the basis of disability-conditioned curtailment of workability. The word disability was not used during the course of this development. Instead, there was a discussion on specific groups, blind, deaf, crippled, etc., or it was especially related to working and earningability that disability was mentioned. Disability was from the beginning a political construction, and when changes in disability awareness occured later, that is also tightly connected with the political development.

In the wake of the 1970 social reform the care of handicapped people was dissolved, and the responsibility for the groups that had previously been subject to it were designated to the general authorities based on a philosophy of normalization and integration. There were new trends around the concept of disability both in Denmark and internationally. The previous individual-based model of disability based on medical diagnoses was criticized , and instead a social model of disability was formulated. The argument here was that society should be organized in a way where everyone can work in it. One must distinguish between "impairment" as a physical or mental infirmity or disability of the individual and the conditions that people with disabilities have to deal with in order to lead a life like everyone else. Only if these conditions are not optimal, it could be said to be "disability". It is thus not the individual characteristics but the organization of society that is the problem. In the north, a slightly softer position with the relational model of disability was generated. Again, barriers in the environment were conferred as very important, however, the disability of the individual continues to play a role. What really matters is the relationship between the individual and the environment.

There are several attempts to give an unambiguous definition of disability, but so far it has been abandoned. There might be a need for different types of definitions for different purposes. Also at the individual level, there may be different approaches to the definition of disability. A definition may be based on the individual's subjective experience of an objective measurement of performance or in the administrative definition of which disabilities provide access to public services.

Since the 1990s, the disability policy in Denmark rested on four basic principles: Equality, compensation, sectoral responsibility and solidarity. Equality must here be primarily understood as equality of opportunity, and solidarity signals that society must ensure that people with disabilities achieve this without it being an extra expense to them. Sector responsibility principle states that all sectors of society have a their share of responsibility for ensuring that people with disabilities have the same opportunities as others. This applies to all ministries and all parts of the public administration, but it applies in principle to citizens and corporatins. Finally, compensation relates to what actually needs to be done in practice do that equal opportunity can become a reality. It can be a question of compensation in relation to the individual or simply general measures that make society more accessible to everyone, regardless of disability.

Disability policy is both defining the target group and thelping to establish efforts in relation to this group. In the time when handicapped people were cared for care for, disability was an umbrella-

term for a number of clearly defined groups, each with its medically defined characteristics. With the relational concept of disability, the disability is considered central at the individual level, even though disability first occurs with barriers in the environment. As the final consequence, it is then no longer possible to categorize people as disabled, and a categorization on the basis of disability is also associated with major challenges.

The new disability awareness ideally relies on each sector to take responsibility for: 1) To define the target group with disabilities. 2) To identify potential barriers in the environment that can lead to disability. 3) To implement the necessary individual or collective compensatory measures.

The third part examines the development of the disability area's position in employment policy between 1992-2012. It is based on an expectation that the political framework supports a target of regular employment to persons with disabilities at a lower level today than in the study period.

In 1993, the Danish Parliament passed the resolution B 43 on equality and non-discrimination of people with disability. The resolution urges parliament all state and local authorities and private corporations to comply with the principle of equality and non-discrimination, and that they take into account the needs of disabled people in all decisions where they can possibly be considered. It can be assumed, that the parliament also wanted to live up to this recommendation. There was a new foundation for Danish disability policy and a clear statement from the parliament that all have to work for equality and non-discrimination of people with disabilities.

The start of 1990 also marks a new direction in social policy and labor market-oriented part of the social policy, even if the changes had been underway for some years. Where unemployment was previously seen as the result of a lack of demand for labor, the main reason was now focused on structural problems, which included amongst other things the qualifications of the unemployed. The result was an active state labor policy in relation to the insured unemployed, combined with shortening the benefit period as well as increasing the availability assessment and control. Activation also became the keyword in the municipal efforts in relation to social benefit recipients, and during the 1990s there was increasingly parallelism between the two systems, insured and non-insured unemployed, respectively.

The study of disability's position derives from two different angles: 1) How has the disability policy ideas of equality through compensation and sector responsibilities affected the overall employment policy? 2) How does the new disability policy ideas affect decisions that relate specifically to people with disabilities, and what influence has the ideas behind the general employment policies had on these decisions?

Disability may become visible in the actual policy if specific initiative are taken in this area, or by being visible in the general employment policy. But it must also be investigated whether the problem is absent in decisions where, in accordance with the Parliamentary resolution on non-discrimination and equality, should have been involved. The study assess disability's position through a comprehensive description of the following: 1) The topics location in aims and motives of the legislation, 2) The definition of disability targetgroups, 3) The choice of instruments and 4) The inclusion of disability policy principles of equality, compensation and sector responsibility. Theoretical inquiry builds on the contributions of problem identification, agenda setting, measures,

targets and ideas importance.

The data for the study is 166 adopted bills of right in relation to labor/employment policy and labormarket-oriented social policies.

The employment situation for people with disabilities is not directly included as part of the problem identification in the labor market and employment policy in the research period and none of its instruments specifically target the problem. Disabled are not included in the definition of target groups in the general employment policy. A system has bewen created where the law now seeks to sort people with disabilities or reduced workability into three groups : an ever-smaller group entitled to disability pension, a group who are to find employment in flexjobs, and a group that is expected to be fully self-supporting on the ordinary labor market .

Developments in both the general and in the disability-specific legislation sends ambiguous signals about how disability should be considered as a target group in employmentefforts. If people with disabilities are considered to be a weak group, that therefore need help, it might block that disability also play a role in relation to the stronger groups of unemployed. And conversely, if it is argued that the unemployed with disabilities also may belong to the powerful groups of unemployed, this might block that they get the support they need to get jobs. In other words, there is a danger that two almost irreconcilable extreme positions are developed: Either unemployed with disabilities is a weak group that needs help, but does not belong on the ordinary labor market. Or unemployed with disabilities is a strong group that may be able to fend for themselves as other job-ready unemployed, and therefore need no special attention. Finally, the evolution of the concept of disability indicates that it can be extremely difficult for decision-makers in the political process to figure out what the term disability covers, which may be one of the reasons why disability as a particular target group plays such a small role in employment policy, as is the case.

At one crucial point has the disability area been strengthened in Danish employment policy in the research period. It is now an established principle that people with permanent disabilities may receive compensatory benefits that can enable them to function in the labor market .

The philosophy seems to be that there is now made compensatory arrangements available so that people with permanent disabilities are able to work on an equal basis with others - either in regular employment or in flexjobs. But how the unemployed people with disabilities should be equipped to find these jobs receives only very little attention. As a result, job-ready unemployed with disabilities are subject to the same rules as any other job-ready unemployed with increased availability assessment, activation requirements and demands for job search, etc. And unemployed people with disabilities who are considered to have reduced working capacity, are subject to the same disciplination and the same job search requirements and availability as other vulnerable groups.

It is difficult to give a clear answer as to whether the policy now supports employment on ordinary terms to a lesser extent than by the start of the research period, but there are clear indications that it is. The lack of awareness of disability in the general employment policy implies a risk that job-ready unemployed with disabilities do not receive the support that is needed to gain a foothold in the mainstream labor market. But in practice, it depends entirely on how the law is administered in the job centers.

The fourth part of the thesis deals specifically with the role of the job centers. The aim is to explore how disability is reflected in job centers handling of employment efforts. It is based on the assumption that the local employment initiatives can have a significant impact on whether a countrywide political desire to get more people with disabilities in regular employment can be realized. If it can be expected that disability often poses challenges both on the supply and demand sides of the labor market, it will be exactly in the job centers, that support may be granted to address these problems.

The approach here is based on a top-down perspective on implementation. The application of this approach is nevertheless complicated by the fact that the key objectives laid down in employment policies, specifically about disability, are not very clear. It is therefore not sufficient to examine whether the job centers meet the objectives that are directly provided by the law. It should also be clarified whether the job centers utilize this broad municipal scope to do more in relation to the unemployed with disability than the law requires them to.

Due to lack of data on the subject, a measure of the job centers' efforts must be based on information gathered for the specific occasion. The analysis has the job centers' efforts in relation to unemployed people with disabilities as a dependent variable based on the notion that these efforts will have a positive effect on the share of unemployed people with disabilities who are employed under ordinary conditions. Thereafter it is also examined whether the municipal policy frameworks, the management priorities and the socio-economic factors may contribute to the explanation of the variation in municipal services for unemployed people with disabilities.

Data on the practices of job centers' were collected through a questionnaire survey among job center managers and key people in the disability field, followed by interviews with the job center manager and the key person in five job centers.

The efforts are sought operationalized partly by citizen-oriented services on the basis of statutory rules on tools and individual consulting, and by cooperation with other agencies, which are likely to have an impact in the field, and finally at the level of analysis- and campaignactivities. There is apparently no systematic efforts in job centers to provide support for job-ready unemployed with disabilities. There is little evidence to suggest that local authorities generally take additional initiatives in this field, except for what they are directly bound to by the law. But there are wide variations between the job centers. The study, however, contributes hardly anything to the explanation of this variation. There is virtually no significant correlations between local political and managerial priorities and job centers' efforts for unemployed with disabilities, and local framework conditions do not seem to have any measurable impact. The study therefore draws a picture of a fragmented effort that does not contribute contiguously to solve the social problem of low employment rates among people with disabilities. The analysis shows, however, that there are significant measurement problems because there is no requirement for systematic data-collection and -reporting on activities for unemployed people with disabilities.

There is apparently no systematic efforts in job centers to provide support for job-ready unemployed with disabilities. There is little evidence to suggest that local authorities generally take initiatives in this area in addition to what they are directly bound to the law. But there are wide variations between job centers. The study , however, contributes little to the explanation of this variation. There is virtually no significant correlations between local political and managerial

priorities and job centers' efforts against job with disabilities, and local framework conditions do not seem to have any measurable impact . The study therefore draws a picture of a fragmented efforts that do not contribute contiguous to solve the social problem of low employment rate among people with disabilities.

Finally, the role of corporations are examined in the fifth part of the thesis. Corporate involvement is essential if the political objective of more people with disabilities in regular employment is to be realized.

The Danish labor market model means that there is consensus that there is only a limited capacity to enforce policy regulation of corporate hiring- and firing-behavior. Corporate involvement, therefore, relies almost entirely on corporations' freedom of choice. There is little research that reflect the corporative recruitment behavior, but Danish studies, in which disability is not a part, suggest that vulnerable groups of unemployed people is at risk of being subjected to statistical discrimination in a hiring process. Studies of corporate social responsibility suggests that disability may also involve the risk of statistical discrimination, but the interpretation of these results is complicated by the fact that there is no distinction between employment and wage-subsidiced employment.

In Denmark, the development of corporate social responsibility is largely driven by a political desire to incorporate corporations into a new way of solving social problems. The focus here has been primarily on labor responsibility, divided into the internal responsibility for the prevention and maintenance of corporate employees and the external responsibility for the integration of vulnerable groups from the outside. The weak groups are defined as social- and unemployment insurance-benefit and persons with reduced working capacity. Disability is only rarely directly mentioned in these contexts. There has been no soft political steering-instruments such as campaigns, networking and financial incentives. Especially the latter has taken up a lot of attention, and with the establishment of the subsidized employment scheme in 1998, the number of employees with a wage subsidy has become a key success factor for CSR. In relation to the external social responsibility, there has been more talk about establishing an inclusive labor market in addition to the ordinary labor instead of making the ordinary labor market more inclusive.

There is a great need for more knowledge about business attitudes and behavior in relation to the recruitment of people with disabilities into ordinary jobs. Therefore , a questionnaire on this subject among staff managing corporations in Central Jutland has been completed.

In the analysis of the corporations, the concept of corporate disability-related social responsibility (VHSA) has been introduced, and, inspired by an integrated CSR model that includes the corporation’s results (outcomes), the actions and principles have been examined. Secondly, the corporate positions for unemployed people with disabilities in the analysis is also taken into consideration.

Three quarters of the companies have at least one employee with a disability/permanent impairment, and people with disabilities make up almost 4% of all employees. The vast majority of people with disabilities are employed in subsidized jobs. Few companies have experience with disability when filling vacant positions. Firms are generally not preparing for the likelihood that

there may be applicants with disabilities and that the corporation should be a workplace that is well suited for people with disabilities. About 10% of corporations have an overall strategy for social responsibility, which also deals with disability.

Study results leave the impression that corporate disability-related social responsibility generally lies at a fairly low level. However, the analysis show a relatively strong correlation between corporation's recruitment practices and the other two elements of the disability-related social responsibility; preparedness in relation to the disability field and the principles of social responsibility.

There is considerable skepticism in the corporations in terms of hiring employees with disabilities. Compared with the unemployed over 50, unemployed with different ethnic backgrounds and unemployed with long history of prior unemployment, the unemployed with a handicap/permanent impairment is the group that, according to the staff managers, have the worst chances of being hired. The study finally shows a clear positive correlation between the assessment of employment opportunities for unemployed people with disabilities and an overall measure of their disability-related social responsibility.

The paper ends with conclusions in the sixth part.

Business analysis confirmed the assumption that unemployed people with permanent disabilities are in a vulnerable position in the labor market, which can make it difficult to find a job without assistance. Job centers are the most obvious suggestion for a public authority which can support both the unemployed and the corporations. The jobcentre analysis shows, however, that the job centers generally have little awareness of disability in the general employment efforts. Policy analysis clearly suggests that part of the reason for this lies in a combination of the position of the field of disability in the employment policy and the development within disability awareness.

All in all, it looks as if the employment sector has had a hard time living up to the goals of equality and non-discrimination, which the parliament adopted with B 43. There can certainly be pointed towards many decisions where it would have been appropriate to incorporate the interests of persons with disabilities, but where it did not happen. Formally, the responsibility for the employment of people with disabilities lies with the Ministry of Labour, but apart from the law of compensation, the reason for this can primarily be found in the process of insertion of the active part of the social policy in the employment system and not in a conscious prioritization of disability.

When it comes to conditions for future changes, the research questions in the thesis are concerned about the conditions in the job centers and the corporations. But the precondition for the relevance of discussing these conditions in job centers and corporations is of course, that there is a political desire for change. In this context, it will be important for future development that a political objective on the employment situation for people with disabilities is expressed more accurately than has hitherto been the case. Is the goal for example to increase the overall rate of employment without regard to forms of employment and income base, or is the goal to create equal employment opportunities for people with disabilities? There may of course be other types of targets or combinations of the two examples, but a clear definition of goals is in any case important for the choice of policy instruments.

If it is a political desire to improve the employment situation of people with disabilities nationwide, it should be considered to outline specific requirements and objectives for the job centers. There is also a need for a more detailed definition of the target group, and to create opportunities for recording and reporting of data in the field. For the corporations, it may be considered to take new policy instruments in use, especially with the intention of strengthening disability preparedness and impact on attitudes to employment of people with disabilities. Again, the job centers should play a central role, which requires attention, organization and resources.

Referencer

Andersen, J.G. & Pedersen, J.J. 2007, *Continuity and Change in Danish active labour market policy 1990-2007: The battlefield between activation and workfare*, Aalborg university.

Andersen, J.G. 2007b, *Conceptualizing Welfare State Change*, Aalborg University.

Andersen, J.G. 2007b, *Affluence and Welfare Stated Transformations - Social Policy Change in Denmark, 1993-2007*, Aalborg University.

Baadsgaard, K. & Jørgensen, H. 2009, *Tællelighedens regime på beskæftigelsesområdet - målesystem, -fetichisme og faldgruber*, CARMA, Aalborg University.

Bach, H.B. & Pedersen, L. 2004, "Den kommunale beskæftigelsesindsats - kan det gøres bedre?" in *Det kommunale råderum. Kvalitet, effektivitet og forskellighed i velfærdsydelserne* SFI - Socialforskningsinstituttet, København, pp. 94-99.

Barbier, J-C. 2010, ”The activation of social protection for the last 10 years in developed countries: Was it a complete failure?” at the 6th International Policy and Research Conference on Social Security: *Emerging trends in times of instability: New challenges and opportunities for social security.* ISSA, Luxembourg.

Barnes, C. 1999, *A working social model? Disability and work in the 21st century.* Centre for Disability Studies, University of Leeds.

Bell, D. & Heitmueller, A, 2005. *The Disability Discrimination Act in the UK: Helping or Hindering Employment Amongst the Disabled?.* Discussion Paper, IZA DP, no. 1476

Bengtsson, S. & Stigaard, D.L. 2011, *Aktuel skandinavisk og britisk handiccapforskning: En kortlægning af miljøer*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Bengtsson, S. 2008, *Handicap og Samfundsdeltagelse 2006*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Bengtsson, S., Bonfils, I.S. & Olsen, L. 2003, "Historiske spor og nutidige udfordringer i handicappolitikken" in *Handicap, kvalitetsudvikling og brugerinddragelse* AKF-forlaget, pp. 13-36.

Bengtsson, S. 2005, *Princip og Virkelighed: Om sektoransvar i handicappolitikken*, SFI - Socialforskningsinstituttet, København.

Bengtsson, S. 1997, *Handicap og funktionshæmning i halvfemserne*, SFI - Socialforskningsinstituttet, København.

Blekesaune, M. 2007, "Have Some European Countries Been More Successful At Employing Disabled People Than Others?", *Institute for Social and Economic Research (ISER) Working Paper. Colchester: University of Essex*, vol. 23.

Bogason, P. & Sørensen, E. 1998, *Samfundsforskning bottom-up : teori og metode*, 1. udgave edn, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.

Boll, J.L. 2007, *Labor related corporate social performance in Denmark : organizational and institutional perspectives*, Copenhagen Business School.

Boll, J. & Kruhøffer, A. 2002, *Virksomheders sociale engagement : årbog 2002*, Socialforskningsinstituttet, København.

Bonfils, I., Bengtsson, S.,f.1941 & Olsen, L. (eds) 2003, *Handicap, kvalitetsudvikling og brugerinddragelse*, AKF - Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, København.

Brandi, S. & Hildebrandt, S. 2003, *Mangfoldighedsledelse : om mangfoldighed i virksomheds- og samfundsperspektiv*, 1. udgave edn, Børsen, København.

Bredgaard, T., 2014 (under udgivelse). *Virksomhedernes sociale ansvar: Forandring af offentlig politik*. Aalborg Universitetsforlag.

Bredgaard, T. 2011, *Dansk arbejdsmarkedspolitik*, 1. udgave edn, Jurist- og Økonomforbundet, Kbh.

Bredgaard, T., Larsen, F., Madsen, P.K. & Rasmussen, S. 2009, *Flexicurity and atypical employment in Denmark*, CARMA Research Paper 2009:01, Aalborg University.

Bredgaard, T. 2004a, *Virksomhedernes sociale ansvar: Fra offentlig politik til virksomhedspolitik*, Aalborg Universitet.

Bredgaard, T. 2004b, "Det rummelige arbejdsmarked og arbejdsmarkedets rummelighed : forudsætninger, potentialer og realiteter", *CARMA årbog*, vol. 2004B, pp. 13-42.

Breidahl, K. & Seemann, J. 2009, *Jobcentret som organisatorisk fænomen*, 1. udgave edn, Frydenlund Academic, Kbh.

Carroll, A.B. 1999, "Corporate social responsibility", *Business and Society*, vol. 38, no. 3, pp. 268.

Carroll, A.B. 1979, "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance", *The Academy of Management Review*, vol. 4, no. 4, pp. 497.

Carstensen, M.B. 2011, "Ideas are Not as Stable as Political Scientists Want Them to Be: A Theory of Incremental Ideational Change", in *Political Studies*, vol. 59, no. 3, pp. 596.

Christoffersen, H.,f.1950, 2011, Klaudi Klausen, K., Syddansk Universitet & Forskningsprogrammet om Strukturreformen 2012, *Den danske kommunekonstruktion : kommunedannelsen med og efter strukturreformen: professionalisering, organisering og performance*, Forskningsprogrammet om Strukturreformen, Odense.

Clausen, T., Pedersen, J.G., Olsen, B.M. & Bengtsson, S. 2004, *Handicap og beskæftigelse - et forhindringsløb?*, SFI - Socialforskningsinstituttet, København.

Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P., 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice" in *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1, pp. 1-25.

Cox, R. 2004, "The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct", *Social Policy & Administration*, vol. 38, no. 2, pp. 204.

Damgaard, M., Steffensen, T. & Bengtsson, S. 2013, *Hverdagsliv og Levevilkår for mennesker med funktionsnedsættelse - En analyse af sammenhænge mellem hverdagsliv, samliv, udsathed og type og grad af funktionsnedsættelse*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Det Centrale Handicapråd 2005, *Dansk handicappolitiks grundprincipper*, Det Centrale Handicapråd (DCH), København K.

Det Centrale Handicapråd 2003A, *Nordisk handicappolitik – afrapportering fra en nordisk konference* , Det Centrale Handicapråd (DCH), København K.

Det Centrale Handicapråd 2003B, *Handicappede under pres – en pressemeddelelse*, den 20 marts 2003, Det Centrale Handicapråd (DCH), København K.

Det Centrale Handicapråd 2001, *Handicap og ligebehandling – et refleksionspapir*, Det Centrale Handicapråd (DCH), København K.

Det Centrale Handicapråd 1999, *FN's standardregler om lige muligheder for handicappede*, Det Centrale Handicapråd (DCH), København K.

Djursø, H.T. & Neergaard, P. 2010, *Social ansvarlighed: Fra idealisme til forretningsprincip*, Academia.

DSI (nuværende Danske Handicaporganisationer), 2003. Årsrapport 2003. Fundet på http://www.handicap.dk/om-dh/beretninger/hb-beretning-03/publikation_index, (Februar 2014)

Ebbinghaus, B. 2005, "*Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform"*.

Elmore, R.F. 1985, "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy" in *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, eds. K. Hanf & T.A.J. Toonen, Martinus Nijhoff, Dordrecht, pp. 33-70.

Elmore, R.F. 1983. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", in Williams (ed) *Studying implementation*, Chatham, Chatham House, pp. 18-35.

Emens, E.F. 2012, "Disabling attitudes: U.S. disability law and the ADA Amendments Act.(Evolutions in Antidiscrimination Law in Europe and North America)", *American Journal of Comparative Law*, vol. 60, no. 1, pp. 205.

Esping-Andersen, G. 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Oxford.

European Commission 2011, *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En ny EU-strategi 2011-2014 for virksomhedernes sociale ansvar*, European Commision, Bruxelles.

European Commission 2001, *Grønbog - remme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar*, European Commision, Bruxelles.

European Commission 2002, *Definitions of Disability in Europe: A Comparative Analysis, in Social Security and Social Integration.*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

Filges, T. 2008, *Virksomheders rekruttering : en undersøgelse af fremstillings- og servicevirksomheder,* SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Friedman, M. 1970, *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits.*

Graversen, B.K., Larsen, M. & Arendt, J.N. 2013, *Kommunernes rammevilkår for Beskæftigelsesindsatsen*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Graversen, B.K. 2012, *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige - en litteraturoversigt*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Green-Pedersen, C., Klitgaard, M.B. & Nørgaard, A.S. 2004, *Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker - en rapport til velfærdskommissionen*.

Grönvik, L. 2007b, *Definitions of Disability in Social Sciences : Methodological Perspectives*, Uppsala : Acta Universitatis Upsaliensis; Uppsala universitet, Sociologiska institutionen - LA English.

Grönvik, L. 2007a, "The fuzzy buzz word: conceptualisations of disability in disability research classics", *Sociology of health & illness,* vol. 29, no. 5, pp. 750-766.

Guetzkow, J. 2010, "Beyond Deservingness: Congressional Discourse on Poverty, 1964—1996", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 629, no. 1, pp. 173.

Hall, P.A. 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics,* vol. 25, no. 3, pp. 275.

Halvorsen, R. & Hvinden, B. 2011, *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Oslo.

Harrits, G.S. & Møller, M.Ø. 2011. "Categories and Categorization. Towards a Comprehensive Sociological Framework", in *Distinktion,* vol. 12, no. 2, pp. 229-247.

Hildebrandt, S. & Brandi, S. 2003, *Mangfoldighedsledelse*, Børsens Forlag, København K.

Hjern, B. & Porter, D.O. 1981, "Implementation structures: a new unit of administrative analysis", *Organization Studies*, vol. 2, no. 3, pp. 211-227.

Holt, H. & Nilsson, K. 2013, *Arbejdsfastholdelse af skadelidte Medarbejdere - Virksomheders rolle og erfaringer,* SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Holt, H. 2009, "Virksomheders Sociale Engagement kortlagt gennem ti år, i SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd; i *Danmarksbilleder - SFI's forskning gennem 50 år*", eds. U. Haahr & O. Karlsson f.1948-12-10, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, Kbh., pp. 107.

Holt, H., Jensen, S., Weise, N., Rosenstock, M. & Boll, J. 2008, *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2007*, SFI -Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Holt, H., Jensen, S., Lange, D., Larsen, M. & Nygaard, R. 2004, *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2004*, SFI - Socialforskningsinstituttet, København.

Holt, H. 2003, *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2003*, SFI - Socialforskningsinstituttet, København.

Holt, H. 1998, *En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar*, SFI - Socialforskningsinstituttet, København.

Høgelund, J. & Kruhøffer, A. 2001, *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001*, SFI - Socialforskningsinstituttet, København.

Hussmanns, R. 2007, *Measurement of Employment, Unemployment and Underemployment – Current international standards and issues in their application*, ILO Bureau of Statistics.

Hvinden, B. & van Oorschot, W. 2001, *Disability Policies in European Countries*, Kluwer Law International.

Ingram, H. & Schneider, A.L. 1995, "Social Construction. Reviewed work(s).", *The American Political Science Review*, vol. 89, no. 2, pp. 441-446.

Jensen, P.H. 2008, *Velfærdsbegrebet*, Aalborg Universitet, Bergen 6. – 9. marts 2008.

Jørgensen, H. 2006, "Arbejsmarkedspolitikkens Fornyelse - Innovation eller trussel mod dansk "Flexicurity"".

Jørgensen, H., & Dalsgaard, L. 2010, *Kvaliteten der blev væk : kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor*, 1. udgave edn, Frydenlund, Kbh.

Kallehauge, H. 2013. *FN's handicapkonvention af 6. december 2006*, i Bonfils m.fl. Handicap-forståelser: Mellem teori, erfaring og virkelighed. Akademisk forlag, Danmark.

Kappel, K. (red.), Petersen, T.S. & Ryberg, J. 2003. "*En god forretning – en bog om virksomhedsetik*", 1. udgave, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København K.

Kjeldsen, M.M., Hougaard, H. S. & Høgelund, J. 2013. *Handicap og beskæftigelse – Udviklingen mellem 2002 og 2012.* SFI - Det Nationale Forksningscenter for Velfærd, København.

Kjeldsen, M.M. & Høgelund, J. 2013, *Handicap og beskæftigelse i 2012 - regionale forskelle*, SFI - Det Nationale Forksningscenter for Velfærd, København.

Klitgaard, M.B. & Emmenegger, P. 2012b, "Den historisk institutionelle forklaring på offentlig politik" in *Offentlig Politik*, eds. C. Green-Pedersen, C. Jensen & P.(.). Nannestad, Hans Reitzel, København, pp. 99-119.

Klitgaard, M.B. & Emmenegger, P. 2012a, "Interessegruppeforklaringer på offentlig politik" in *Offentlig Politik*, eds. C. Green-Pedersen, C. Jensen & P.(.). Nannestad, Hans Reitzel, København, pp. 59-78.

Kruhøffer, A. & Høgelund, J. 2001, *Virksomheders sociale engagement : årbog 2001*, Socialforskningsinstituttet, Kbh.

Kurt, M. 2013. *Handicaphybrid: Mellem den medicinske og den sociale model*, i Bonfils m.fl. Handicap-forståelser: Mellem teori, erfaring og virkelighed. Akademisk forlag, Danmark.

Lane, J. 1987, "Implementation, accountability and trust", in *European Journal of Political Research - LA English*, vol. 15, no. 5, pp. 527-546.

Larsen, C. A. & Pedersen, J. 2009, *Ledighedsparadokset : information, netværk og selektion på arbejdsmarkedet*, 1. udgave edn, Frydenlund Academic, København.

Larsen, Brian. & Høgelund, J., 2009. *Handicap og Beskæftigelse – Udviklingen mellem 2002 og 2008*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Larsen, B., Schademan, H.K. & Høgelund, J. 2008, *Handicap og beskæftigelse i 2006: Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Larsen, C.A. 2006, *The political logic labour market reforms. The importance of popular images of target groups*, Aalborg Univeristet.

Larsen, C. A. & Andersen, A. J. 2003, *Magten på Borgen : en analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer.* Århus Universitetsforlag, Århus.

Larsen, F. 2009, *Kommunal beskæftigelsespolitik : jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi*, 1. udgave edn, Frydenlund Academic, Kbh.

Lenzner, P.S.2012, *Aktiv arbejdsmarkedspolitik for personer med handicap : hvad kan Danmark lære af best practice erfaringer i Tyskland og Sverige? : en komparativ policyanalyse af barrierer og fremmede faktorer for overførsel til Danmark*, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, Roskilde.

Liisberg, M.V. 2011, *Disability and employment: A contemporary human rights approach applied to Danish, Swedish and EU law*, Cambridge, Antwerp.

Lipartito, K.,1957-, Carroll, A.B., Post, J.E., Werhane, P.H. & Goodpaster, K.E., 2012, *Corporate responsibility : the American experience*, Cambridge University Press, Cambridge.

Lipsky, M. 1980 - LA English, *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services.*

Madsen, P.K., Langager, K. & Ploug, N. 1997, "Integration på arbejdsmarkedet — teoretiske, empiriske og arbejdsmarkedspolitiske synsvinkler på integration på arbejdsmarkedet" in *Social Integration*, ed. L. Zeuner, 97:07 edn, SFI - Socialforskningsinstituttet, København K, pp. 73.

Mahoney, J. & Thelen, K. 2010, *Explaining Institutional Change*, Cambridge University Press - LA English.

Marshall, T.H. (ed) 2003, *Medborgerskab og social klasse*, Hans Reitzel, København.

Matland, R.E. 1995, "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 5, no. 2, pp. 145.

May, P.J. & Winter, S.C. 2007, "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, no. 3, pp. 453.

May, P.J. 2003, "Policy Design and Implementation" in *Handbook of Public Administration*, eds. B.G. Peters & J. Pierre, Sage Publications, London, pp. 223-233.

May, P.J. 1997, "Policy analysis: past, present, and future", *International journal of public administration*, vol. 21, no. 6-8, pp. 1089-1114.

May, P.J. 1993, "Mandate Design and Implementation: Enhancing Implementation Efforts and Shaping Regulatory Styles", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 12, no. 4, pp. 634.

May, P. 1991, "Reconsidering policy design: policies and publics", *Journal Of Public Policy - LA English*, vol. 11, no. 2, pp. 187.

Mazmanian, D.A. & Sabatier, P.A. 1983, *Implementation and Public Policy*, Scott, Foresman and Company., Glenview, Ill./London:.

Mazmanian, D.A. & Sabatier, P.A. 1989, *Implementation and public policy*, University Press of America, Lanham.

Mehta, J. 2011, "The Varied Roles of Ideas in Politics: From "Wether" to "How"", in *Ideas and Politics i Social Science Research*, eds. D. Beland & R.H. Cox, Oxford University Press, New York, pp. 23-46.

Michailakis, D. 2000, "Ability, inability, disability, and antidiscrimination law", *Scandinavian Journal of Disability Research*, vol. 2, no. 2, pp. 32-62.

Mølgaard, M.M., Høgelund, J. & Geerdsen, P.P., 2006. *Handicap og Beskæftigelse – Udviklingen mellem 2002 og 2005*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Molden, T.H. & Tøssebro, J. 2010, "Measuring disability in survey research: Comparing current measurements within one data set", *Alter - European Journal of Disability research, Revue européen de recherche sur le handicap*, vol. 4, no. 3, pp. 174-189.

Nussbaum, M.C., 2006, *Frontiers of justice : disability, nationality, species membership*, The Belknap Press, Cambridge, Mass.

O'Toole, L.J., Jr. 2003, "Interorganizational Relations in Implementation" in *Handbook of Public Administration*, eds. B.G. Peters & J. Pierre, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, pp. 234-244.

OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development 2010, *Sickness, Disability and Work : Breaking the Barriers: Sweden Will the Recent Reforms Make It?* OECD Publishing, S.l.

Oliver, M. 1990, *The Politics of Disablement*, Macmillan - LA English.

Oorschot, W.J.H.v. & Hvinden, B. 2001, *Disability policies in European countries*, Kluwer Law International - LA English.

Parsons, W. 1995, *Public policy : an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Pedersen, O.K. 1995, "Problemets anatomi", *Tendens*, vol. Årg. 7, nr. 1, pp. 10-21.

Pierson, P. 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp. 251-267.

Quinn, G. & Flynn, E. 2012. *Transatlantic Borrowings: The Past and Future of EU Non-Discrimination Law and Policy on the Ground of Disability*. in American Journal of Comparative Law, vol. 60. No.1.

Regeringen 2013, *Handicappolitisk handlingsplan 2013 - Et samfund for alle*, Regeringen.

Regeringen 2009, *Handicap og Job - det kan lade sig gøre*, Regeringen.

Regeringen 2004, *Handicap og Job - En beskæftigelsesstrategi for personer med handicap*.

Regeringen 2003, *Handlingsplan for handicapområdet*, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Roepstorff, A.K. 2010, *CSR - virksomheders sociale ansvar som begreb og praksis*, Hans Reitzels Forlag - LA Danish.

Rosenstock, M. 2008, *Virksomheders sociale engagement : årbog 2007*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Sabatier, P.A. 1986, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, vol. 6, no. 1, pp. 21-48.

Schneider, A. & Ingram, H. 1993, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy", *The American Political Science Review*, vol. 87, no. 2, pp. 334-347.

Schneider, A. & Sidney, M. 2009, "What is next for policy design and social construction theory?", *Policy Studies Journal*, vol. 37, no. 1, pp. 103.

Shakespeare, T. 2005, "Disability studies today and tomorrow", *Sociology of health & illness*, vol. 27, no. 1, pp. 138.

Shallini, S., Gupta, R.K. & Taneja, P.K. 2011, "Researches in Corporate Social Responsibility: A Review of Shifting Focus, Paradigms, and Methodologies", *Journal of Business Ethics*, vol. 101, no. 3, pp. 343-364.

Socialministeriet 2000, *Socialministeriets status 2000 - Virksomhedernes sociale ansvar*. Fundet: http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=8008&reprid=0&iarkiv=1 [2013, december].

Stone, D. 2005, *Policy paradox : the art of political decision making*, 2. ed. edn, W.W. Norton & Co., New York.

Stone, D.A. 1985, *The disabled state*, Macmillan, Basingstoke.

Streeck, W. & Thelen, K. 2005, "Introduction: Institutional change in advanced political economies" in *Beyond Continuity. Institutional change in advanced political economies*, eds. W. Streeck & K. Thelen, Oxford University Press, New York, pp. 1-39.

Teknologisk Institut 2012, *Fremtidens Kompetencebehov*, Center for Analyse og Erhvervsfremme.

Thomsen, L.B. & Høgelund, J. 2011, *Handicap og beskæftigelse: Udviklingen mellem 2002 og 2010*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Thomsen, L.B. & Høgelund, J. 2011, *Køn, Handicap og beskæftigelse i 2010*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Thomsen, L.B., Holt, H., Jensen, S. & Thuesen, F. 2011, *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2011*, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Torfing, J. 2004, *Det stille sporskifte i velfærdsstaten : en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Magtudredningen (projekt) Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Vedung, E. 1998, "Policy Instruments: Typologies and Theories" in *Carrots, sticks & sermons : policy instruments & their evaluation - Comparative policy analysis series*, eds. M. Bemelmans-Videc, R.C. Rist & E. Vedung, Transaction, New Brunswick, NJ, pp. 22-58.

Vliet, O.V. & Nijboer, H. 2012, *Flexicurity in the European Union: flexibility for outsiders, security for insiders*, Leiden University, MPRA.

Winter, S.C. 2004, *"Bestemmes kommunernes indsats overfor borgerne af politikerne eller sagsbehandlerne?"*, SFI - Socialforskningsinstituttet, , pp. 73-79.

Winter, S.C. 2003b, "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration" in *Handbook of Public Administration*, eds. B.G. Peters & J. Pierre, Sage Publications, New York/London, pp. 212-221.

Winter, S.C. 2003a, "Implementation: Introduction" in *Handbook of Public Administration*, eds. B.G. Peters & J. Pierre, Sage Publications, New York/London, pp. 205-211.

Winter, S.C. 1990, "Integrating Implementation Research" in *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box*, eds. D.J. Palumbo & D.J. Calista, Greenwood Press, New York/London, pp. 19-38.

Winter, S. 1985, "Iværksættelsesbarrierer", Politica, vol. Årg. 17, nr. 4, pp. 467-487.

Winter, S. & Nielsen, V. 2008, *Implementering af politik*, 1. udgave edn, Academica, Århus.

Wood, D.J. 1991, "Corporate Social Performance Revisited", *The Academy of Management Review*, vol. 16, no. 4, pp. 691.

Yanow, D. 2003, *Constructing "Race" and "Ethnicity" in America. Category-Making in Public Policy and Administration*, M. E. Sharpe, Inc., United States of America.

Bilag 1: Spørgeskema for jobcenterchefer vedrørende handicap og beskæftigelse

Baggrundsoplysninger

1. Cirka hvor mange ansatte er der i jobcentret omregnet til årsværk?

2. Hvilket politisk udvalg i kommunen hører beskæftigelsesområdet under?

3. Hvad er betegnelsen for den forvaltningsenhed, hvor jobcentret er placeret?

Politisk styring og opmærksomhed

4. Lovgivningen og den statslige styring sætter rammer for den kommunale beskæftigelsesindsats.

Hvor stort er det kommunale råderum i beskæftigelsesindsatsen efter din opfattelse?

(5) ❑ Meget stort
(4) ❑ Ret stort
(3) ❑ Ret lille
(2) ❑ Meget lille

5. Hvordan oplever du kommunalpolitikernes interesse for beskæftigelsesområdet?

(1) ❑ Meget stor
(2) ❑ Ret stor
(3) ❑ Ret lille
(4) ❑ Meget lille

6. Har kommunalbestyrelsen inden for det seneste år drøftet beskæftigelsespolitiske emner (udover den obligatoriske behandling af beskæftigelsesplan og resultatrevision)?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

7. Har kommunalbestyrelsen inden for det seneste år drøftet beskæftigelsesindsatsen specielt for mennesker med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

Analyse og kampagner

8. Har jobcentret inden for de seneste to år taget initiativ til analyse- eller udviklingsaktiviteter på handicapområdet?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

8a. Hvilke(n) målgruppe(r) rettede aktiviteterne sig da imod? (sæt gerne flere kryds)

(1) ❑ Virksomheder
(2) ❑ Ansatte der har fået handicap/varig funktionsnedsættelse
(3) ❑ Uddannelsessøgende med handicap/varig funktionsnedsættelse
(4) ❑ Arbejdsmarkedsparate ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse
(5) ❑ Ledige i matchgruppe 2 eller 3 med handicap/varig funktionsnedsættelse
(6) ❑ Personer på ledighedsydelse
(7) ❑ Personer på førtidspension

9. Har jobcentret i løbet af de seneste to år været aktiv i forbindelse med en landsdækkende kampagne om handicap og beskæftigelse?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

9a. I så fald hvilke(n)?

_____

_____

Rådgivning og tilbud

10. Stiller jobcentret som fast praksis spørgsmål til alle ledige om handicap/varig funktionsnedsættelse i forbindelse med den lediges første kontakt til jobcentret?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

11. Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som et obligatorisk opmærksomhedspunkt i samtalerne i det individuelle kontaktforløb?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

12. Tilbyder jobcentret vejledningssamtaler med særlig vægt på betydningen af et handicap/en varig funktionsnedsættelse for beskæftigelsesmuligheder og jobsøgningsstrategi?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

13. Tilbyder jobcentret kursusforløb særligt rettet mod ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

14. Hvordan samarbejder jobcentret med virksomheder om praktikforløb eller ansættelse med løntilskud for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Jobcentret har etableret et særligt virksomhedsnetværk, hvor ansættelse af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse er et tema
(2) ❑ Ansættelse af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse indgår som et fast element i den generelle virksomhedskontakt
(3) ❑ Ansættelse af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelser indgår sjældent i dialogen med virksomheder
(4) ❑ Andet _____
(5) ❑ Ved ikke

Organisering mv.

15. Har ledelsen fastsat skriftlige mål specifikt for jobcentrets indsats på handicapområdet (ud over det der fremgår af beskæftigelsesplanen)?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

15a. Hvor ofte revideres målene?

(1) ❑ Årligt eller oftere
(2) ❑ Hvert andet år
(3) ❑ Sjældnere

16. Fastsætter ledelsen generelt skriftlige mål for den enkelte sagsbehandler i jobcentret?

(1) ❑ Altid
(2) ❑ Ofte
(4) ❑ Af og til
(3) ❑ Sjældent
(5) ❑ Aldrig
(6) ❑ Ved ikke

16a. I hvilket omfang omfatter disse mål <u>effekten</u> af indsatsen?

(1) ❑ I høj grad
(2) ❑ I nogen grad
(3) ❑ I mindre grad
(4) ❑ Slet ikke
(6) ❑ Ved ikke

16b. Omfatter disse mål for nogle sagsbehandlere også beskæftigelseseffekten af indsatsen for ledige med handicap/funktionsnedsættelse?"

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

17. Ifølge specialfunktionen Job & Handicap er jobcentret forpligtet til at ansætte en eller flere nøglepersoner på handicapområdet. Hvor mange årsværk har jobcentret afsat til denne funktion?

(Angiv eventuelt med decimal) _____

18. Hvordan gennemføres obligatoriske job- og vejledningssamtaler for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Samtalerne gennemføres af sagsbehandlere, der har handicap som særligt ansvarsområde
(2) ❑ Samtalerne gennemføres på samme måde som for øvrige ledige
(3) ❑ Ved ikke

19. Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som element i efteruddannelsesaktiviteter for medarbejdere, der beskæftiger sig med arbejdsmarkedsparate ledige?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

20. I hvilken udstrækning inddrages informationer fra socialforvaltningen i sagsbehandlingen af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Altid
(2) ❑ Ofte
(3) ❑ Af og til
(4) ❑ Sjældent
(5) ❑ Aldrig
(6) ❑ Ved ikke

21. I hvilken udstrækning har jobcentret samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning om støtte til personer med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(5) ❑ I høj grad
(4) ❑ I nogen grad
(3) ❑ I mindre grad
(2) ❑ Slet ikke
(6) ❑ Ved ikke

22. I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med A-kasser om vejledning til ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Aftaler med alle/næsten alle A-kasser
(2) ❑ Aftaler med mange A-kasser
(3) ❑ Aftaler med en del A-kasser
(4) ❑ Aftaler med nogle enkelte A-kasser
(5) ❑ Ingen aftaler med A-kasser

23. I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med uddannelsesinstitutioner om vejledning af dimittender med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Aftaler med alle/næsten alle uddannelsesinstitutioner
(2) ❑ Aftaler med mange uddannelsesinstitutioner
(3) ❑ Aftaler med en del uddannelsesinstitutioner
(4) ❑ Aftaler med nogle enkelte uddannelsesinstitutioner
(5) ❑ Ingen aftaler med uddannelsesinstitutioner

Antal ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse

24. Cirka hvor stor en andel af de arbejdsmarkedsparate ledige i kommunen har et handicap/en varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Under 5 %
(2) ❑ 5-9 %
(3) ❑ 10-14 %
(4) ❑ 15-19 %
(5) ❑ 20 % eller derover
(6) ❑ Ved ikke

25. Har jobcentret information om fordelingen af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse på funktionsnedsættelsens art?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

25a. Hvordan er da den omtrentlige fordeling i procent på følgende kategorier?
(Angiv venligst tallet i procent. Det behøver ikke summere nøjagtig til 100, f.eks. kan der være personer med flere funktionsnedsættelser)

Alvorlig synsnedsættelse ___

Alvorligt høretab ___

Alvorlig ordblindhed ___

Nedsat bevægelighed ___

Psykiske lidelser ___

Kronisk sygdom, som medfører funktionsnedsættelser ___

Andet ___

Flere informationer

26. Vil du være indforstået med at jeg eventuelt kontakter dig med henblik på interview om emnet?

(1) ❑ Ja

(2) ❑ Nej

26a. Hvad er dit telefonnummer?_____

Mange tak for din besvarelse.

Husk at afslutte spørgeskemaet ved at klikke på "afslut" nedenfor.

Med venlig hilsen

Finn Amby.

Bilag 2: Spørgeskema for nøglepersoner vedrørende handicap og beskæftigelse.

Fordeling af arbejdstid

1. Cirka hvor stor en andel af din arbejdstid bruger du i procent på funktionen som nøgleperson på handicapområdet?

(1) ❑ 0-10%
(2) ❑ 11-20%
(3) ❑ 21-30%
(4) ❑ 31-40%
(5) ❑ 41-50%
(6) ❑ 51-60%
(7) ❑ 61-70%
(8) ❑ 71-80%
(9) ❑ 81-90%
(10) ❑ 91-100%

2. Hvor meget fylder følgende opgaver i dit arbejde som nøgleperson?

	Meget lidt	**Lidt**	**Meget**	**Rigtig meget**
Information om handicapområdet til andre medarbejdere i jobcentret	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Samtaler med personer med handicap/varig funktionsnedsættelse	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Samtaler med virksomheder	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Administrativ sagsbehandling af enkeltsager	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Andet	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑

3. Hvor meget fylder følgende problemstillinger i dit arbejde som nøgleperson?

	Meget lidt	Lidt	Meget	Rigtig meget
Fastholdelse af ansatte som har fået handicap/varig funktionsnedsættelse	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Indslusning på arbejdsmarkedet af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑

4. Kontakt og samarbejde

	Dagligt	En gang om ugen	En gang om måneden	Sjældnere	Ved ikke
Hvor ofte er du i kontakt med en A-kasse vedrørende en ledig med handicap/varig funktionsnedsættelse?	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Hvor ofte er du i kontakt med en uddannelsesinstitution vedrørende en dimittend med handicap/varig funktionsnedsættelse?	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Hvor ofte er du i kontakt med kommunens socialforvaltning vedrørende en person med handicap/varig funktionsnedsættelse?	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Hvor ofte er du i kontakt med en specialinstitution vedrørende en person med handicap/varig funktionsnedsættelse (det kan f.eks. være en institution med specialviden om et bestemt handicap)?	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Hvor ofte er du i kontakt med specialfunktionen Job & Handicap?	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑

Rådgivning og tilbud

5. Stiller jobcentret som fast praksis spørgsmål til alle ledige om handicap/varig funktionsnedsættelse i forbindelse med den lediges første kontakt til jobcentret?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

6. Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som et obligatorisk opmærksomhedspunkt i samtalerne i det individuelle kontaktforløb?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

7. Tilbyder jobcentret vejledningssamtaler med særlig vægt på betydningen af et handicap/en varig funktionsnedsættelse for beskæftigelsesmuligheder og jobsøgningsstrategi?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

8. Tilbyder jobcentret kursusforløb særligt rettet mod ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

9. Hvordan samarbejder jobcentret med virksomheder om praktikforløb eller ansættelse med løntilskud for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Jobcentret har etableret et særligt virksomhedsnetværk, hvor ansættelse af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse er et tema
(2) ❑ Ansættelse af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse indgår som et fast element i den generelle virksomhedskontakt
(3) ❑ Ansættelse af ledige med handicap/funktionsnedsættelse indgår sjældent i dialogen med virksomheder
(4) ❑ Andet _____
(5) ❑ Ved ikke

Organisering mv.

10. Har ledelsen fastsat skriftlige mål specifikt for jobcentrets indsats på handicapområdet (ud over det der fremgår af beskæftigelsesplanen)?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

11. Har ledelsen fastsat skriftlige mål for dit arbejde som nøgleperson?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

11a. I hvilket omfang omfatter disse mål beskæftigelseseffekten af indsatsen?

(1) ❑ Slet ikke
(2) ❑ I mindre grad
(3) ❑ I nogen grad
(4) ❑ I høj grad
(6) ❑ Ved ikke

12. Hvordan gennemføres obligatoriske job- og vejledningssamtaler for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Samtalerne gennemføres af sagsbehandlere, der har handicap som særligt ansvarsområde
(2) ❑ Samtalerne gennemføres på samme måde som for øvrige ledige
(3) ❑ Ved ikke

13. Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som element i efteruddannelsesaktiviteter for medarbejdere, der beskæftiger sig med arbejdsmarkedsparate ledige?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

14. I hvilken udstrækning inddrages informationer fra socialforvaltningen i sagsbehandlingen af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Aldrig
(2) ❑ Sjældent
(3) ❑ Af og til
(4) ❑ Ofte
(5) ❑ Altid
(6) ❑ Ved ikke

15. I hvilken udstrækning har jobcentret samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning om støtte til personer med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Slet ikke
(2) ❑ I mindre grad
(3) ❑ I nogen grad
(4) ❑ I høj grad
(5) ❑ Ved ikke

16. I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med A-kasser om vejledning til ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Ingen aftaler med A-kasser
(2) ❑ Aftaler med nogle enkelte A-kasser
(3) ❑ Aftaler med en del A-kasser
(4) ❑ Aftaler med mange A-kasser
(5) ❑ Aftaler med alle/næsten alle A-kasser
(6) ❑ Ved ikke

17. I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med uddannelsesinstitutioner om vejledning af dimittender med handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Ingen aftaler med uddannelsesinstitutioner
(2) ❑ Aftaler med nogle enkelte uddannelsesinstitutioner
(3) ❑ Aftaler med en del uddannelsesinstitutioner
(4) ❑ Aftaler med mange uddannelsesinstitutioner
(5) ❑ Aftaler med alle/næsten alle uddannelsesinstitutioner
(6) ❑ Ved ikke

18. Hvordan oplever du ledelsens prioritering af handicapområdet i jobcentret?

(1) ❑ Meget lav
(2) ❑ Lav
(4) ❑ Høj
(5) ❑ Meget høj

Antal ledige med handicap/varige funktionsnedsættelser

19. Cirka hvor stor en andel af de arbejdsmarkedsparate ledige i kommunen har et handicap/varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Under 5 %
(2) ❑ 5-9 %
(3) ❑ 10-14 %
(4) ❑ 15-19 %
(5) ❑ 20 % eller derover
(6) ❑ Ved ikke

20. Har jobcentret information om fordelingen af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse på funktionsnedsættelsens art?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

20a. Hvordan er da den omtrentlige fordeling i procent på følgende kategorier?
(Angiv venligst tallene i procent. Det behøver ikke summere nøjagtig til 100, f.eks. kan der være personer med flere funktionsnedsættelser)

Alvorlig synsnedsættelse ___

Alvorligt høretab ___

Alvorlig ordblindhed ___

Nedsat bevægelighed ___

Psykiske lidelser ___

Kronisk sygdom, som medfører funktionsnedsættelser ___

Andet ___

Beskæftigelsesudsigterne for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse

21. Undersøgelser viser, at det generelt er svært for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse at få fodfæste på arbejdsmarkedet.

Hvor enig er du i, at det er situationen i din kommune?

(1) ❑ Helt uenig
(2) ❑ Delvis uenig
(4) ❑ Delvis enig
(5) ❑ Helt enig

22. Hvor stor betydning har følgende faktorer efter din mening for, at ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse kan have svært ved at komme i job?

	Ingen betydning	Lille betydning	Nogen betydning	Stor betydning
Utilstrækkelige kompetencer hos den ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Barrierer på arbejdsmarkedet	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Mangelfuld lovgivning	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Utilstrækkelige ressourcer i jobcentret	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑

22. Hvor store muligheder er der efter din mening for, at en ledig med en af følgende typer af funktionsnedsættelser kan komme i <u>ordinær</u> beskæftigelse?

	Næsten ingen muligheder	Ret dårlige muligheder	Ret gode muligheder	Meget gode muligheder
Alvorlig synsnedsættelse	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Alvorligt høretab	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Alvorlig ordblindhed	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Nedsat bevægelighed	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Psykisk lidelse	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Kronisk sygdom, som medfører funktionsnedsættelse	(1) ❑	(2) ❑	(4) ❑	(5) ❑

Flere informationer

23. Vil du være indforstået med at jeg eventuelt kontakter dig med henblik på et interview om emnet?

(1) ❑ Ja

(2) ❑ Nej

23a. Hvad er dit telefonnummer?

Mange tak for din besvarelse.

Bilag 3: Interviewguide jobcenterchefer

Grundoplysninger

Jobcenter:
Navn:
Titel:
Dato:

Indledning

Kort mundtlig beskrivelse af formålet med Ph.D.-projektet. Kort om spørgeskemaundersøgelsen, både blandt jobcenterchefer og nøglepersoner.

Jobcentre udvalgt til interview ud fra størrelse og markante forskelle i svar på centrale spørgsmål i undersøgelsen. Formålet med interviewet er at få mere viden om, hvad der ligger til grund for svarene i spørgeskemaundersøgelsen.

Jeg vil gerne optage vores samtale, så jeg ikke skal koncentrere mig om at skrive undervejs. Det håber jeg er i orden. I afrapporteringen vil jeg ikke nævne navne på jobcentre eller personer, men du vil få udskriften af interviewet til gennemsyn for at sikre, at jeg har forstået dig korrekt.

Handicapbegrebet

Spørgsmål til interview:
I undersøgelsen benyttes udtrykket handicap/varig funktionsnedsættelse.
Hvad forstår du ved dette begreb?
Hvilke typer af funktionsnedsættelser kommer du umiddelbart til at tænke på?
Hvad skal der til, for at en ledig har en varig funktionsnedsættelse/handicap?

Kommunalt råderum

I undersøgelsen indgår følgende spørgsmål:
" Lovgivningen og den statslige styring sætter rammer for den kommunale beskæftigelsesindsats. Hvor stort er det kommunale råderum i beskæftigelsesindsatsen efter din opfattelse?"
Spørgsmål til interview:
Kan du uddybe, hvad der fik dig til at svare sådan på dette spørgsmål?
Hvad betyder de årlige ministermål for det kommunale råderum?
Hvilken rolle spiller det fælles indberetningssystem, jobindsats.dk?

Kommunalpolitisk opmærksomhed om handicap og beskæftigelse

Omtale i beskæftigelsesplanen for 2012:
Resultat af gennemgang:
Spørgsmål fra undersøgelsen:
" Hvordan oplever du kommunalpolitikernes interesse for beskæftigelsesområdet?"
" Har kommunalbestyrelsen inden for det seneste år drøftet beskæftigelsesindsatsen specielt for mennesker med handicap/varig funktionsnedsættelse?"
Spørgsmål til interview:
Hvilken betydning har den lokale beskæftigelsesplan for jobcentrets indsats på handicapområdet?
Hvordan kommer kommunalpolitikernes interesse for handicapområdet til udtryk?

Organisering og ledelsesmål på handicapområdet

Spørgsmål fra undersøgelsen:
"Har ledelsen fastsat skriftlige mål specifikt for jobcentrets indsats på handicapområdet (ud over det der fremgår af beskæftigelsesplanen)?"
"Fastsætter ledelsen generelt skriftlige mål for den enkelte sagsbehandler i jobcentret?"
"I hvilket omfang omfatter disse mål effekten af indsatsen?"
"Omfatter disse mål for nogle sagsbehandlere også beskæftigelseseffekten af indsatsen for ledige med handicap/funktionsnedsættelse?"
Spørgsmål til interview:
Hvordan indgår handicapområdet i jobcentrets overordnede planlægning?
Hvordan er handicapindsatsen organiseret?
Hvilken funktion har nøglepersonen på handicapområdet?
Hvordan måler I, om indsatsen på handicapområdet er en succes?

Den lediges første kontakt med jobcentret

Spørgsmål fra undersøgelsen:
"Stiller jobcentret som fast praksis spørgsmål til alle ledige om handicap/varig funktionsnedsættelse i forbindelse med den lediges første kontakt til jobcentret?
Spørgsmål til interview:
Hvilket ansvar har jobcentret for at afklare, om en ledig har et handicap, når vedkommende henvender sig for første gang?
Er der en intern instruks for, hvilke ting der skal spørges om i forbindelse med den lediges tilmelding til jobcentret?
Bliver den ledige her spurgt, om der er særlige forhold man skal være opmærksom på?
Er der retningslinjer for, hvornår nøglepersonen involveres i forbindelse med nytilmeldte ledige?

Det individuelle kontaktforløb

Spørgsmål fra undersøgelsen:
"Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som et obligatorisk opmærksomhedspunkt i samtalerne i det individuelle kontaktforløb?"

”Hvordan gennemføres obligatoriske job- og vejledningssamtaler for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
”Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som element i efteruddannelsesaktiviteter for medarbejdere, der beskæftiger sig med arbejdsmarkedsparate ledige?”

Spørgsmål til interview:
Er der en fast procedure for, hvordan kontaktsamtalerne skal forløbe?
Hvordan sikres det, at særlige forhold som f.eks. handicap indgår i samtalen?
Er der retningslinjer for, hvornår nøglepersonen inddrages som opfølgning på kontaktsamtaler?

Vejledningssamtaler

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Tilbyder jobcentret vejledningssamtaler med særlig vægt på betydningen af et handicap/en varig funktionsnedsættelse for beskæftigelsesmuligheder og jobsøgningsstrategi?”

Spørgsmål til interview:
Hvad gør jobcentret for at sikre, at handicap indgår i vejledningsforløb, når det er relevant?
Har jobcentret gjort brug af andre aktører i forbindelse med vejledning om handicap?

Kursusforløb

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Tilbyder jobcentret kursusforløb særligt rettet mod ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?”

Spørgsmål til interview:
Har jobcentret selv udviklet kursusforløb for ledige med handicap?
Har jobcentret gjort brug af andre aktører i forbindelse med kurser for ledige med handicap?

Virksomhedssamarbejde

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Hvordan samarbejder jobcentret med virksomheder om praktikforløb eller ansættelse med løntilskud for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?”

Spørgsmål til interview:
Hvordan indgår handicap i jobcentrets samarbejde med virksomhederne?

Samarbejde med A-kasserne

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med A-kasser om vejledning til ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?”

Spørgsmål til interview:
Hvilken rolle spiller A-kasserne efter din mening i forbindelse med ledige med handicap?
Hvordan samarbejder jobcentret med A-kasserne om dette emne?

Samarbejde med uddannelsesinstitutioner

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med uddannelsesinstitutioner om vejledning af dimittender med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
Spørgsmål til interview:
Hvad skal der efter din mening til for at sikre en god overgang mellem uddannelse og beskæftigelse for en person med handicap?
Hvordan samarbejder jobcentret med uddannelsesinstitutionerne om det?

Samarbejde med UU-vejledningen

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”I hvilken udstrækning har jobcentret samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning om støtte til personer med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
Spørgsmål til interview:
Hvilken rolle spiller UU-vejledningen i forbindelse med handicap og job?
Har jobcentret samarbejd med UU-vejledningen om det?

Analyser og kampagner

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Har jobcentret inden for de seneste to år taget initiativ til analyse- eller udviklingsaktiviteter på handicapområdet?”
”Hvilke(n) målgruppe(r) rettede aktiviteterne sig da imod?”
”Har jobcentret i løbet af de seneste to år været aktiv i forbindelse med en landsdækkende kampagne om handicap og beskæftigelse?”
”I så fald hvilke(n)?”
Spørgsmål til interview:
Hvad gør jobcentret for at udvikle indsatsen for ledige med handicap?
Hvilken betydning har analyseaktiviteter og kampagner hat for indsatsen?
Er de planer om nye initiativer?

Afslutning

Spørgsmål til interview:
Hvordan vil du generelt karakterisere jobcentrets indsats i forhold til ledige med funktionsnedsættelser/handicap?
Er der forhold af betydning for denne indsats, som vi slet ikke har været inde på?

Mange tak for hjælpen.

Bilag 4: Interviewguide nøglepersoner

Grundoplysninger

Jobcenter:
Navn:
Titel:
Dato:

Indledning

Kort mundtlig beskrivelse af formålet med Ph.D.-projektet. Kort om spørgeskemaundersøgelsen, både blandt jobcenterchefer og nøglepersoner.

Jobcentre udvalgt til interview ud fra størrelse og markante forskelle i svar på centrale spørgsmål i undersøgelsen. Formålet med interviewet er at få mere viden om, hvad der ligger til grund for svarene i spørgeskemaundersøgelsen.

Jeg vil gerne optage vores samtale, så jeg ikke skal koncentrere mig om at skrive undervejs. Det håber jeg er i orden. I afrapporteringen vil jeg ikke nævne navne på jobcentre eller personer, men du vil få udskriften af interviewet til gennemsyn for at sikre, at jeg har forstået dig korrekt.

Handicapbegrebet

Spørgsmål til interview:
I undersøgelsen benyttes udtrykket handicap/varig funktionsnedsættelse.
Hvad forstår du ved dette begreb?
Hvilke typer af funktionsnedsættelser kommer du umiddelbart til at tænke på?
Hvad skal der til, for at en ledig har en varig funktionsnedsættelse/handicap?
Nøglepersonens opgaver og placering
Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Cirka hvor stor en andel af din arbejdstid bruger du i procent på funktionen som nøgleperson på handicapområdet?”
”Hvor meget fylder følgende opgaver i dit arbejde som nøgleperson?”
Information om handicapområdet til andre medarbejdere i jobcentret:
Samtaler med personer med handicap/varig funktionsnedsættelse:
Samtaler med virksomheder:
Administrativ sagsbehandling af enkeltsager:
Andet:
”Hvor meget fylder følgende problemstillinger i dit arbejde som nøgleperson?”
Fastholdelse af ansatte som har fået handicap/varig funktionsnedsættelse:
Indslusning på arbejdsmarkedet af ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse:

Kontakt og samarbejde:

”Hvor ofte er du i kontakt med en A-kasse vedrørende en ledig med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
” Hvor ofte er du i kontakt med en uddannelsesinstitution vedrørende en dimittend med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
” Hvor ofte er du i kontakt med kommunens socialforvaltning vedrørende en person med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
” Hvor ofte er du i kontakt med en specialinstitution vedrørende en person med handicap/varig funktionsnedsættelse (det kan f.eks. være en institution med specialviden om et bestemt handicap)?”
” Hvor ofte er du i kontakt med specialfunktionen Job & Handicap?”

Spørgsmål til interview:
Er du ansat fuldtids som nøgleperson?
Hvilke opgaver fylder mest i dit arbejde som nøgleperson?
Hvem samarbejder du især med om opgaverne som nøgleperson?

Ledelsesmål og organisering

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Har ledelsen fastsat skriftlige mål specifikt for jobcentrets indsats på handicapområdet (ud over det der fremgår af beskæftigelsesplanen)?”
”Har ledelsen fastsat skriftlige mål for dit arbejde som nøgleperson?”
”I hvilket omfang omfatter disse mål beskæftigelseseffekten af indsatsen?”
”Hvordan oplever du ledelsens prioritering af handicapområdet i jobcentret?”

Spørgsmål til interview:
Hvordan er handicapområdet organiseret i jobcentret?
Er der fastsat mål for handicapområdet og for dit arbejde som nøgleperson?
Hvordan oplever du ledelsens prioritering af handicapområdet?
Hvordan måler I, om indsatsen på handicapområdet er en succes?

Den lediges første kontakt med jobcentret

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Stiller jobcentret som fast praksis spørgsmål til alle ledige om handicap/varig funktionsnedsættelse i forbindelse med den lediges første kontakt til jobcentret?

Spørgsmål til interview:
Hvilket ansvar har jobcentret for at afklare, om en ledig har et handicap, når vedkommende henvender sig for første gang?
Er der en intern instruks for, hvilke ting der skal spørges om i forbindelse med den lediges tilmelding til jobcentret?
Bliver den ledige her spurgt, om der er særlige forhold man skal være opmærksom på?
Er der retningslinjer for, hvornår nøglepersonen involveres i forbindelse med nytilmeldte ledige?

Det individuelle kontaktforløb

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som et obligatorisk opmærksomhedspunkt i samtalerne i det individuelle kontaktforløb?”
”Hvordan gennemføres obligatoriske job- og vejledningssamtaler for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
”Indgår handicap/varig funktionsnedsættelse som element i efteruddannelsesaktiviteter for medarbejdere, der beskæftiger sig med arbejdsmarkedsparate ledige?”
Spørgsmål til interview:
Er der en fast procedure for, hvordan kontaktsamtalerne skal forløbe?
Hvordan sikres det, at særlige forhold som f.eks. handicap indgår i samtalen?
Er der retningslinjer for, hvornår nøglepersonen inddrages som opfølgning på kontaktsamtaler?

Vejledningssamtaler

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Tilbyder jobcentret vejledningssamtaler med særlig vægt på betydningen af et handicap/en varig funktionsnedsættelse for beskæftigelsesmuligheder og jobsøgningsstrategi?”
Spørgsmål til interview:
Hvad gør jobcentret for at sikre, at handicap indgår i vejledningsforløb, når det er relevant?
Har jobcentret gjort brug af andre aktører i forbindelse med vejledning om handicap?

Kursusforløb

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Tilbyder jobcentret kursusforløb særligt rettet mod ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
Spørgsmål til interview:
Har jobcentret selv udviklet kursusforløb for ledige med handicap?
Har jobcentret gjort brug af andre aktører i forbindelse med kurser for ledige med handicap?

Virksomhedssamarbejde

Spørgsmål fra undersøgelsen:
”Hvordan samarbejder jobcentret med virksomheder om praktikforløb eller ansættelse med løntilskud for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?”
Spørgsmål til interview:
Hvordan indgår handicap i jobcentrets samarbejde med virksomhederne?

Samarbejde med A-kasserne

Spørgsmål fra undersøgelsen:
"I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med A-kasser om vejledning til ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse?"
Spørgsmål til interview:
Hvilken rolle spiller A-kasserne efter din mening i forbindelse med ledige med handicap?
Hvordan samarbejder jobcentret med A-kasserne om dette emne?

Samarbejde med uddannelsesinstitutioner

Spørgsmål fra undersøgelsen:

"I hvilken udstrækning har jobcentret indgået samarbejdsaftaler med uddannelsesinstitutioner om vejledning af dimittender med handicap/varig funktionsnedsættelse?"
Spørgsmål til interview:
Hvad skal der efter din mening til for at sikre en god overgang mellem uddannelse og beskæftigelse for en person med handicap?
Hvordan samarbejder jobcentret med uddannelsesinstitutionerne om det?

Samarbejde med UU-vejledningen

Spørgsmål fra undersøgelsen:
"I hvilken udstrækning har jobcentret samarbejde med Ungdommens Uddannelsesvejledning om støtte til personer med handicap/varig funktionsnedsættelse?"
Spørgsmål til interview:
Hvilken rolle spiller UU-vejledningen i forbindelse med handicap og job?
Har jobcentret samarbejde med UU-vejledningen om det?

Beskæftigelsessituationen for personer med handicap

Spørgsmål fra undersøgelsen:
"Undersøgelser viser, at det generelt er svært for ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Hvor enig er du i, at det er situationen i din kommune?"
"Hvor stor betydning har følgende faktorer efter din mening for, at ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse kan have svært ved at komme i job?"
Utilstrækkelige kompetencer hos den ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse:
Barrierer på arbejdsmarkedet:
Mangelfuld lovgivning:
Utilstrækkelige ressourcer i jobcentret:

Spørgsmål til interview:
Hvordan vil du beskrive beskæftigelsessituationen for mennesker med handicap?
Hvad er det specielt der kan gøre det svært for denne gruppe at komme i beskæftigelse?

Afslutning

Spørgsmål til interview:
Hvordan vil du generelt karakterisere jobcentrets indsats i forhold til ledige med funktionsnedsættelser/handicap?
Er der forhold af betydning for denne indsats, som vi slet ikke har været inde på?

Mange tak for hjælpen.

Bilag 5: Virksomhedsundersøgelsen om handicap og beskæftigelse

Baggrundsoplysninger

1. Er arbejdsstedet privat eller offentlig?

(1) ❑ Privat
(2) ❑ Offentlig
(3) ❑ Ved ikke

2. Hvor mange medarbejdere er der på arbejdsstedet? Angiv det omtrentlige antal.

(Hvis det fx er hovedsædet, medtages filialerne ikke. Og hvis det fx er en skole, medtages skoleforvaltningen ikke) _____

3. Hvordan har antallet af medarbejdere udviklet sig det seneste år?

(1) ❑ Antallet er uændret
(2) ❑ Antallet er faldet
(3) ❑ Antallet er steget
(4) ❑ Ved ikke

4. Hvordan forventer du, at antallet af medarbejdere vil udvikle sig det kommende år?

(1) ❑ Antallet vil være uændret
(2) ❑ Antallet vil falde
(3) ❑ Antallet vil stige
(4) ❑ Ved ikke

5. Hvordan er virksomhedens økonomiske situation?

(1) ❑ Særdeles god
(2) ❑ Ret god
(3) ❑ Nogenlunde
(4) ❑ Mindre god
(5) ❑ Ikke god
(6) ❑ Ved ikke

Ansatte med handicap/varig funktionsnedsættelse

6. Har arbejdsstedet p.t. medarbejdere med handicap/ varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

6a. Hvor mange medarbejdere er der i så fald tale om (Angiv det omtrentlige antal): _____

6b. Hvordan fordeler de sig på følgende grupper (Angiv det omtrentlige antal):

Blinde eller stærkt svagsynede _____

Døve eller stærkt hørehæmmede _____

Kørestolsbrugere eller andre med stærkt nedsat bevægelighed _____

Personer med psykiske lidelser _____

Personer med kronisk sygdom, som medfører varig funktionsnedsættelse _____

Stærkt ordblinde _____

Andre med varig funktionsnedsættelse _____

6c. Hvordan fordeler de sig på følgende ansættelsesformer (Angiv det omtrentlige antal):

(1) ❑ Almindelige løn- og ansættelsesvilkår (uden offentligt tilskud til lønnen)
_____
(2) ❑ Fleksjob _____
(3) ❑ Andet _____
(4) ❑ Ved ikke

6d. Hvordan fordeler de sig på følgende situationer (Angiv det omtrentlige antal):

(1) ❑ Personen var ansat på arbejdsstedet, da handicappet/funktionsnedsættelsen opstod.
_____
(2) ❑ Personen havde handicap/funktionsnedsættelse, da vedkommende blev ansat på arbejdsstedet.
_____
(3) ❑ Ved ikke

Socialt ansvar m.v.

7. Er der formuleret en strategi for socialt ansvar som gælder for arbejdsstedet?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

7a. Hvilke elementer indeholder strategien for socialt ansvar? (Sæt gerne flere kryds)

(1) ❑ Miljø- og klimaforhold
(2) ❑ Arbejdsforholdene for arbejdsstedets medarbejdere
(3) ❑ Rekruttering af grupper, som har svært ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet
(4) ❑ Sikring af leverandørkæden
(5) ❑ Andet (angiv da, hvilke emner det drejer sig om) _____
(6) ❑ Ved ikke

7b. Er handicap omtalt i arbejdsstedets strategi for socialt ansvar i forbindelse med fastholdelse og/eller rekruttering af medarbejdere?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

8. Er der formuleret en politik om tilgængelighed, som beskriver, hvordan arbejdsstedet skal indrettes, så medarbejdere med handicap kan fungere på lige fod med andre ansatte?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

9. Er mulighederne for ansættelse af medarbejdere med handicap inden for det seneste år blevet drøftet:

	Ja	**Nej**	**Ved ikke**
I ledelsesgruppen?	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
I samarbejdsorganisationen?	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
På et arrangement for alle ansatte?	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑

10. Har arbejdsstedet taget et eller flere af følgende initiativer?

(1) ❑ Den fysiske indretning sikrer, at det er let for medarbejdere med bevægehandicap at komme rundt på arbejdsstedet

(2) ❑ Arbejdsstedets IT-systemer er designet, så de kan anvendes med skærmlæser af mennesker med synshandicap

(3) ❑ Der er installeret teleslynge i arbejdsstedets mødelokaler for at sikre god kommunikation med mennesker med hørehandicap

(4) ❑ Nej, virksomheden har ikke taget nogen af ovennævnte initiativer

(5) ❑ Ved ikke

11. Hvilken viden har du om følgende støttemuligheder, der har til formål at kompensere for et handicap hos en medarbejder?

	Jeg har ikke hørt om ordningen	**Jeg har hørt om ordningen, men kender ikke betingelserne**	**Jeg kender ordningen i detaljer, men arbejdsstedet har ikke gjort brug af den**	**Vi har erfaring med at bruge ordningen her på stedet**
Tilskud til personlig assistance	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑
Tilskud til arbejdspladsindretning	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑
Tilskud til hjælpemidler	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑

Rekruttering af nye medarbejdere.

12. Hvordan annoncerer arbejdsstedet typisk efter nye medarbejdere?

	Altid	**For det meste**	**Nu og da**	**Sjældent**	**Aldrig**	**Ved ikke**
Jobnet.dk	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Andre jobbaser på nettet	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Arbejdsstedets egen hjemmeside	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Opslag i aviser	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Mund-til-mund-metoden via medarbejderne	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

	Altid	For det meste	Nu og da	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Mund-til-mund-metoden via kontakter i branchen	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Direkte kontakt til ansøgere på venteliste/uopfordrede	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Kontakt til jobcentret	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑
Direkte kontakt til tidligere medarbejdere	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑	(6) ❑

13. Hvor vigtige er disse annonceringsformer?

	Meget vigtig	Vigtig	Ikke så vigtig	Slet ikke vigtig	Ved ikke
Jobnet.dk	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Andre jobbaser på internettet	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Arbejdsstedets egen hjemmeside	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Opslag i aviser	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Mund-til-mund-metoden via medarbejderne	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Mund-til-mund-metoden via kontakter i branchen	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Direkte kontakt til ansøgere på venteliste/uopfordrede	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Kontakt til jobcentret	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Direkte kontakt til tidligere medarbejdere	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑

14. Hvad er de væsentligste usikkerhedsmomenter ved at ansætte en ledig med lang forudgående ledighed? (sæt gerne flere kryds)

(1) ❑ Ingen usikkerhedsmomenter
(2) ❑ Manglende faglige kvalifikationer
(4) ❑ Manglende omstillingsevne
(5) ❑ Problemer med at leve op til effektivitetskravene
(7) ❑ Problemer med at samarbejde
(11) ❑ Dårlig helbredstilstand
(13) ❑ Andet _____

15. Hvad er de væsentligste usikkerhedsmomenter ved at ansætte en ledig med handicap/varig funktionsnedsættelse? (sæt gerne flere kryds)

(1) ❑ Ingen usikkerhedsmomenter
(2) ❑ Manglende faglige kvalifikationer
(4) ❑ Manglende omstillingsevne
(5) ❑ Problemer med at leve op til effektivitetskravene
(7) ❑ Dårlige muligheder for at skifte jobfunktion
(8) ❑ Problemer med at samarbejde
(9) ❑ Praktiske problemer i hverdagen
(11) ❑ Dårlig helbredstilstand
(12) ❑ For store krav til ændringer i virksomhedens indretning
(13) ❑ Andet _____

16. Hvad er de væsentligste usikkerhedsmomenter ved at ansætte en ledig over 50 år? (Sæt gerne flere kryds)

(1) ❑ Ingen usikkerhedsmomenter
(2) ❑ Manglende faglige kvalifikationer
(4) ❑ Manglende omstillingsevne
(5) ❑ Problemer med at leve op til effektivitetskravene
(7) ❑ Problemer med at samarbejde
(11) ❑ Dårlig helbredstilstand
(13) ❑ Andet _____

17. Hvad er de væsentligste usikkerhedsmomenter ved at ansætte en ledig med anden etnisk baggrund? (Sæt gerne flere kryds)

(1) ❑ Ingen usikkerhedsmomenter
(2) ❑ Manglende faglige kvalifikationer
(4) ❑ Manglende omstillingsevne
(5) ❑ Problemer med at leve op til effektivitetskravene
(7) ❑ Problemer med at samarbejde
(10) ❑ Dårlige sprogkundskaber
(11) ❑ Dårlig helbredstilstand
(13) ❑ Andet _____

18. Hvordan ville du vurdere de følgende gruppers muligheder for at få ansættelse på arbejdsstedet?

	Meget gode muligheder	Gode muligheder	Begrænsede muligheder	Meget begrænsede muligheder	Ved ikke
Ledige over 50 år	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Ledige med anden etnisk baggrund	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Ledige med lang forudgående ledighed	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑
Ledige med handicap/varig funktionsnedsættelse	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑	(4) ❑	(5) ❑

19. Bliver der typisk afholdt formel jobsamtale i forbindelse med ansættelse af nye medarbejdere?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

20. Er der skriftlige retningslinjer for afholdelse af ansættelsessamtaler, som gælder for arbejdsstedet?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

20a. Indgår handicap som et element heri?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

21. I Danmark er der forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet af nedenstående grunde. Har reglerne inden for det seneste år haft betydning i forbindelse med ansættelse af ny medarbejder?

	Ja	Nej	Ved ikke
Køn	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
Race	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
Hudfarve	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
Religion eller tro	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
Politisk anskuelse	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
Seksuel orientering	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑

	Ja	Nej	Ved ikke
Alder	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
Handicap	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑
National, social eller etnisk oprindelse	(1) ❑	(2) ❑	(3) ❑

22. Hvor ofte modtager arbejdsstedet ansøgninger til opslåede stillinger fra personer med handicap/ varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Ofte
(2) ❑ Ind imellem
(3) ❑ Aldrig
(4) ❑ Ved ikke

23. Hvor ofte modtager arbejdsstedet uopfordrede ansøgninger fra personer med handicap/ varig funktionsnedsættelse?

(1) ❑ Ofte
(2) ❑ Ind imellem
(3) ❑ Aldrig
(4) ❑ Ved ikke

24. Har der været ansøgere med handicap/varig funktionsnedsættelse til opslåede stillinger på almindelige ansættelsesvilkår inden for det seneste år?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

24a. Blev nogen af dem udvalgt til en ansættelsessamtale?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

24b. Blev nogen af dem ansat på arbejdsstedet?

(1) ❑ Ja
(2) ❑ Nej
(3) ❑ Ved ikke

Undersøgelsen er nu slut. Mange tak for din tid.