

Til
Indenrigs- og Socialministeriet

Dato
Februar 2010

UNDERSØGELSE AF DCH OG CLH

RAPPORT

RAPPORT

INDHOLD

1. Indledning	4
1.1 Metode og datagrundlag	4
1.2 Læsevejledning	6
2. Centrale resultater og forslag	7
3. Organisationernes hidtidige målfrielse	9
3.1 DCH – formål og opgaver	9
3.2 CLH – formål og opgaver	11
3.3 Et historisk tilbageblik på DCH og CLH – 1980-2005	13
4. DCH's og CLH'S MÅLOPFYLDELSE	16
4.1 DCH's målfrielse i forhold til de gennemførte aktiviteter	16
4.3 DCH's og CLH's betydning i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap	25
4.4 Sammenfattende vurdering af DCH's og CLH's målfrielse	29
5 Omverdensanalyse af CLH og DCH	31
5.1 Omverdensanalyse af CLH og DCH	31
5.2 Kortfattede profiler af relevante aktører på handicapområdet	32
5.3 Analyse af snitflader	34
6 Fremtidsscenerier	40
6.1 Aktuelle udfordringer	40
6.2 Modeller for fremtidig organisering	44

BILAG 1 OG 2

1. INDLEDNING

Indenrigs- og Socialministeriet har igangsat en undersøgelse af Det Centrale Handicapråd (DCH) og Center for Ligebehandling af Handicappede (CLH), som Rambøll har gennemført. DCH og CLH har i de seneste årtier været centrale aktører på det handicappolitiske område. Undersøgelsen skal i overensstemmelse med kommissoriet ses i lyset af, at der i de seneste år er sket en række ændringer på det handicappolitiske område, som har påvirket rammevilkårene for DCH's og CLH's arbejde, herunder:

- Opgaveudlægninger fra staten og amterne til kommunerne
- Den teknologiske udvikling har ændret vilkårene for personer med handicaps adgang til og deltagelse i samfundet
- Professionalisering af handicaporganisationerne
- Internationalisering af handicappolitikken

Formålet med undersøgelsen er at belyse, i hvilket omfang DCH og CLH med deres nuværende aktiviteter og organisering lever op til de krav og forventninger, der er til organisationerne fremover.

I overensstemmelse med kommissoriet indeholder undersøgelsen følgende dele:

- En kortlægning af DCH's og CLH's væsentligste aktiviteter
- En afdækning af centrale interessenters vurdering af DCH og CLH og deres forventninger til organisationerne fremadrettet
- En vurdering af, hvilke styrker og barrierer der er for DCH's og CLH's opgaveløsning
- En opstilling af mulige fremtidsscenarier for modernisering af DCH og CLH.

Undersøgelsen er gennemført i perioden fra august til december 2009.

1.1 Metode og datagrundlag

Dette afsnit indeholder en beskrivelse af undersøgelsesdesignet og undersøgelsens tilrettelæggelse samt gennemførelse.

Undersøgelsen er bygget op om to dele:

- En *retrospektiv analyse*, som belyser, hvorvidt den hidtidige opgavevaretagelse i DCH og CLH afspejler de fastsatte mål for rådets og centrets arbejde.
- En *fremadrettet analyse*, som belyser de krav og forventninger, som en fremtidig organisering af DCH og CLH skal imødekomme for også i fremtiden at spille en central rolle på det handicappolitiske område. Analysen indbefatter en omverdensanalyse, der belyser, hvilke roller og funktioner andre handicappolitiske aktører indtager, og danner grundlag for en vurdering af, hvilken position DCH og CLH mest hensigtsmæssigt indtager i forhold til de øvrige aktører på det handicappolitiske område.

Til brug for undersøgelsen er der indledningsvist udarbejdet en forandrings-teori for DCH og CLH sammen med Indenrigs- og Socialministeriet. Forandringsteorien er anvendt til at synliggøre den sammenhæng, der er mellem DCH's og CLH's overordnede målsætninger og de aktiviteter, som udfoldes i organisationernes arbejde.

Som en central del af undersøgelsen er der afholdt en fremtidsworkshop med deltagelse af repræsentanter fra DCH og CLH, centrale interessenter og Indenrigs- og Socialministeriet. Workshopen var inspireret af metoden for et frem-

tidsværksted. På workshoppen drøftede deltagerne centrale udfordringer i DCH's og CLH's organisation og arbejde på baggrund af et diskussionsoplæg fra Rambøll. Derudover blev der drøftet mulige fremtidsscenarier for DCH og CLH. Fremtidsscenarierne blev således anvendt til at belyse fordele og ulemper ved mulige ændringer og fremtidsscenarier for DCH's og CLH's arbejde.

Med henblik på at dokumentere målopfyldelsen, og hvilke forhold der fremmer eller hæmmer målopfyldelsen, er der benyttet forskellige datakilder. *For det første* er der i forbindelse med evalueringen gennemført en grundig gennemgang af skriftlige materialer herunder bekendtgørelser, forretningsplaner, vedtægter samt DCH's og CLH's årsberetninger fra 2006-2008. *For det andet* er der gennemført en række kvalitative interviews med nøgleaktører i organisationerne og blandt organisationernes interessenter. Nedenstående tabel giver en oversigt over interviewede aktører i undersøgelsen.

Tabel 1: Aktører i undersøgelsen

Aktører	Interviewpersoner
Center for Ligebehandling af Handicappede	Leder Medarbejdere Repræsentant fra Undervisningsministeriet
Det Centrale Handicapråd	Formand Formand for DH PTU KL Danske Regioner Landsforeningen SIND Hjerneskadeforeningen Danske Døves Landsforbund Dansk Blindesamfund Dansk Epilepsiforening Beskæftigelsesministeriet Indenrigs- og Socialministeriet Erhvervs- og Byggestyrelsen IT- og Telestyrelsen Kulturministeriet
Andre aktører	Folketingets Ombudsmand Bestyrelsesmedlem, ISM Direktør for Spastikerforeningen og tidl. sekretariatschef for CLH KL Danske Regioner Servicestyrelsen ADHD-foreningen VISO Videnscentre LEV

1.2 Læsevejledning

Afsnit:	Indhold:
Afsnit 2: Centrale resultater og forslag	... indeholder de væsentligste resultater og konklusioner fra undersøgelsen.
Afsnit 3: Organisationernes hidtidige målfrielse	... indeholder lovgrundlaget for DCH's og CLH's virke, et historisk tilbageblik over baggrunden for oprettelsen af rådet og centret samt deres formål og opgaver.
Afsnit 4: Målfrielsesanalyse af DCH og CLH	... indeholder en målfrielsesanalyse, som belyser, hvorvidt den hidtidige opgavevaretagelse i DCH og CLH afspejler de fastsatte mål for rådets og centrets arbejde.
Afsnit 5: Omverdensanalyse	... indeholder et overblik over de handicappolitiske aktører på det sociale område i DCH's og CLH's omverden – herunder en præsentation af centrale snitflader.
Afsnit 6: Fremtidsscenerier	... indeholder de aktuelle udfordringer, som fremadrettet skal imødekommes af DCH og CLH – herunder løsningsmodeller/fremtidsscenerier samt fordele og ulemper ved de enkelte scenarier.

2. CENTRALE RESULTATER OG FORSLAG

Overordnet set peger undersøgelsen på, at DCH og CLH lever op til de politisk fastlagte målsætninger for organisationernes arbejde. Dokumentanalysen og de gennemførte kvalitative interview peger på, at organisationernes aktiviteter ligger inden for rammerne af de politisk fastsatte målsætninger. Både DCH's og CLH's virksomhed dækker således et bredt udsnit af emner på handicapområdet. Samtidig peger litteraturen på, at organisationerne historisk har haft en væsentlig betydning i forhold til at påpege problemstillinger i relation til at fremme ligebehandling af personer med handicap.

Analysen viser, at DCH's og CLH's *troværdighed og faglige kvalitet* i opgaveløsningen vurderes at være høj af medlemmer og interessenter. Samtidig peger undersøgelsen på, at DCH og CLH står over for nogle udfordringer, som er knyttet til indfrielsen af den overordnede målsætning om at fremme ligebehandling for personer med handicap.

På baggrund af de gennemførte interview og den udarbejdede forandringsteori peger undersøgelsen på, at DCH og CLH ikke fuldt ud indfrier deres potentiale for at fremme ligebehandling for personer med handicap. Undersøgelsen viser, at de væsentligste udfordringer, forbundet med realiseringen af denne målsætning, er, at de to organisationer ikke er tilstrækkeligt *synlige* i debatten, mangler *fastlagte opfølgingsprocedurer* , ikke i tilstrækkeligt omfang formår at *sætte deres egen dagsorden* , og at organisationerne i nogle tilfælde arbejder *for isoleret fra beslutningstagerne* .

Hovedparten af de interviewede fremhæver, at DCH's arbejdsform ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter DCH's mulighed for at fremme ligebehandling af personer med handicap, idet der er meget lidt debat og drøftelser på møderne. I forlængelse heraf ser flere af de interviewede et behov for, at DCH i højere grad bliver et forum, der drøfter overordnede problemstillinger, fremtidige udfordringer og visioner i forhold til ligebehandling af personer med handicap. Samtidig viser analysen, at flere repræsentanter fra ministerierne, KL og Danske Regioner oplever, at de i nogle situationer har en vanskelig rolle i DCH's arbejde, fordi de er medunderskrivere på udmeldinger, som de ikke har opbakning til i deres ministerium/organisation.

Undersøgelsen viser videre, at DCH og CLH står over for en række organisatoriske udfordringer, blandt andet i forhold til rådsmedlemmernes sammensætning og roller i rådet. Flere påpeger således, at DCH med en bredere sammensætning af rådets medlemmer kan udvide deres potentiale for at fremme ligebehandling af personer med handicap. Eksempelvis ved inddragelse af repræsentanter fra bl.a. erhvervslivet og Institut for Menneskerettigheder, set i lyset af at aktuelle problemstillinger på handicapområdet berører flere aktører. En anden organisatorisk udfordring er, at omverdenen har vanskeligt ved at adskille de to organisationer. Således viser undersøgelsen, at både DCH's medlemmer og interessenterne til de to organisationer har vanskeligt ved at adskille DCH og CLH organisatorisk.

Endelig viser analysen, at DCH og CLH arbejder på et komplekst felt, og at der er en række snitflader mellem DCH og CLH og andre aktører. De væsentligste udfordringer i denne sammenhæng ses i forhold til opgaverne: *vidensproduktion, vejledning og interessevaretagelse* .

På området for vidensproduktion ses en uklar snitflade mellem de forskellige aktører, der igangsætter undersøgelser og analyser på den sociale del af han-

dicapområdet. Det betyder, at der potentielt igangsættes enslydende analyser af flere aktører samtidig.

På området for vejledning ses en snitflade i forhold til vejledning i personsager. CLH modtager årligt et stort antal henvendelser om enkeltsager. Centret har ikke beføjelser til at rådgive og vejlede i konkrete personsager, men kan derimod oplyse om generelle forhold og henvise til rette myndighed. CLH videregiver derfor mange af henvendelserne til Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet (DUKH).

Den tredje snitflade, som analysen viser, ses i forhold til den interessevaretagelse, der foretages af DCH og CLH, sammenlignet med interesseorganisationerne på handicapområdet og i særlig grad DH.

På baggrund af de gennemførte analyser har Rambøll identificeret tre overordnede udfordringer, som DCH og CLH står over for i forhold til at opnå størst mulig indflydelse. De aktuelle udfordringer ses primært i forhold til følgende områder: Målfrielse, arbejdsform samt organisering af DCH og CLH.

Rambøll har opstillet en række anbefalinger, der knytter sig til hvert område, og har på baggrund af disse anbefalinger opstillet to mulige scenarier for den fremtidige organisering af DCH og CLH.

I den første model foreslås, at DCH bliver *et dialog- og udviklingsforum for handicappolitikken* i Danmark med CLH som sekretariat. I denne model foreslås det, at der indføres to former for medlemmer i DCH – dels de faste medlemmer og dels medlemmer med observatørstatus. Formålet er at videreføre DCH's nuværende opgave i forhold til at følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap, herunder afgivelse af høringssvar ved nye lovgivningsinitiativer, vidensproduktion m.v. Samtidig er det søgt at tilpasse medlemskredsen, således at DCH organisatorisk bliver bedre tilpasset ovenstående opgaver. Derudover lægges der op til, at DCH også skal drøfte aktuelle og fremadrettede udfordringer på handicapområdet. Det foreslås således, at DCH kan anvende to former for dagsordenspunkter på møderne: Konkrete dagsordenspunkter, der omhandler konkrete ligebehandlingsproblemstillinger samt strategiske dagsordenspunkter, der omhandler mere langsigtede visioner for udviklingen af ligebehandling af personer med handicap.

I den anden model foreslås det, at DCH i højere grad bliver et *rent dialogforum* med en bredere kerne af faste medlemmer, herunder med repræsentanter fra eksempelvis erhvervslivet, civilsamfundet og Institut for Menneskerettigheder. Mødeformen i dialogforummet foreslås primært baseret på debatoplæg og temadrøftelser. I denne model foreslås det, at CLH bliver et helt uvildigt organ med en selvstændig bestyrelse, hvor der ikke er repræsentanter fra ministerierne. CLH's primære opgave er at følge den nationale lovgivning, herunder at afgive høringssvar ved nye lovgivningsinitiativer.

3. ORGANISATIONERNES HIDTIDIGE MÅLINDFRIELSE

3.1 DCH – formål og opgaver

Det Centrale Handicapråd udgør Folketingets og regeringens officielle rådgivningsorgan i handicappolitiske spørgsmål. DCH fungerer som rådgivende instans i forhold til de offentlige myndigheder og som overvågende instans i forhold til regler, lovgivning og praksis på handicapområdet. Det påhviler DCH at følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap. DCH kan desuden på eget initiativ fremsætte forslag til ændringer af vilkårene i samfundet for personer med handicap (§ 54, stk. 3).

Målsætningerne for DCH's virke fremgår af bekendtgørelse og forretningsorden for DCH. I nedenstående boks gengives udvalgte centrale passager.

Boks 1: Bekendtgørelse og forretningsorden for Det Centrale Handicapråd

Bekendtgørelse

§ 54. Det påhviler Handicaprådet at følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap, herunder på det forebyggende område.

§ 55. Folketinget og ministrene kan rådføre sig med Handicaprådet i alle anliggender af generel karakter, der har betydning for vilkårene i samfundet for personer med handicap.

Stk. 2. Med henblik på at sikre, at rimelige hensyn til personer med handicap tilgodeses i samfundets planlægning, kan centrale offentlige myndigheder rådføre sig med Handicaprådet i anliggender, der berører levevilkårene for personer med handicap.

Stk. 3. Handicaprådet kan selv tage initiativ og fremsætte forslag til ændringer på de nævnte områder.

§ 56. Socialministeren fastsætter Rådets forretningsorden. Center for Ligebehandling af Handicappede stiller i henhold til dets vedtægter den fornødne sekretariatsmæssige bistand til rådighed for Rådet.

Forretningsorden

§ 1. Det Centrale Handicapråd har følgende opgaver:

1. Det påhviler Handicaprådet at følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap, herunder på det forebyggende område.
2. Handicaprådet kan inddrage erfaringer fra arbejdet i de kommunale handicapråd i sit arbejde.
3. Folketinget og ministrene kan rådføre sig med Handicaprådet i alle anliggender af mere generel karakter, der har betydning for vilkårene i samfundet for personer med handicap.
4. Med henblik på at sikre, at rimelige hensyn til personer med handicap tilgodeses i samfundets planlægning, kan centrale offentlige myndigheder rådføre sig med Handicaprådet i anliggender, der berører levevilkårene for personer med handicap.

5. Handicaprådet kan selv tage initiativ og fremsætte forslag til ændringer på de nævnte områder.

Stk. 2. Rådets forslag og udtalelser gives til vedkommende centrale offentlige myndighed.

DCH er sammensat af et ligeligt antal myndighedsrepræsentanter, udpeget efter indstilling af de centrale ministerier og myndigheder på handicapområdet, og repræsentanter fra brugerrepræsentanter, udpeget efter indstilling fra DH. DCH's medlemmer fremgår af nedenstående boks.

Boks 2: Rådsmedlemmer i Det Centrale Handicapråd

Rådsmedlemmer
Ester Larsen, fhv. sundhedsminister (formand)
Stig Langvad, formand for Danske Handicaporganisationer
Holger Kallehauge, PTU
Knud Kristensen, Landsforeningen Sind
Niels-Anton Svendsen, Hjerneskadeforeningen
Anne Vikkelsø, Danske Døves Landsforbund
Helle Kaas Schmidt, Dansk Blindesamfund
Berit Andersen, Dansk Epilepsiforening
Søren Eriksen, Danske Regioner
Birthe Andersen, Kommunernes Landsforening
Torben D. Jensen, Beskæftigelsesministeriet
Birgitte Olesen, Indenrigs- og Socialministeriet
Katrine Schjøning, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
Finn Christensen, Undervisningsministeriet
Casper Andersen, Transportministeriet

I forhold til målvindfrielsesanalysen for DCH har Rambøll valgt at fokusere på følgende målsætninger:

Overordnet målsætning: At fremme ligebehandling af personer med handicap.

Målsætning 1: DCH skal følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap, herunder på det forebyggende område.

Målsætning 2: DCH kan inddrage erfaringerne fra arbejdet i de kommunale handicapråd i sit arbejde.

Målsætning 3: Folketinget og ministre kan rådføre sig med DCH i alle anliggender af mere generel karakter, der har betydning for vilkårene i samfundet for personer med handicap.

Målsætning 4: Centrale offentlige myndigheder kan rådføre sig med DCH i anliggender, der berører levevilkårene for personer med handicap.

Målsætning 5: DCH kan selv fremsætte initiativer og forslag til ændringer.

3.2 CLH – formål og opgaver

Den institutionelle struktur i DCH blev udbygget med oprettelsen af CLH i 1993. CLH er en selvejende institution under Indenrigs- og Socialministeriet. Det overordnede formål for CLH er gennem dokumentation og information at påvirke statslige, kommunale og private beslutningstagere til at tage de videst mulige hensyn til personer med handicap. Dette gælder inden for alle sektorer i samfundet. Tillige er det CLH's opgave at finde og sætte fokus på de områder og situationer, hvor der endnu ikke er ligestilling mellem personer med et handicap og personer, som ikke har et handicap. CLH fungerer som sekretariat for DCH og er ansvarlige for at fremskaffe den viden og gøre det analysearbejde, der skal til, for at DCH kan fortsætte sin virksomhed på et mere oplyst grundlag (CLH § 2).

Målsætningerne for CLH's virke fremgår af centrets vedtægt. I nedenstående boks gengives udvalgte centrale passager.

Boks 4: Vedtægt for Center for Ligebehandling af Handicappede

Vedtægt

§ 2. Formål

Stk. 1. Center for Ligebehandling af Handicappede er et centralt, tværfagligt og tværsektorielt center, som har til formål:

1. at indsamle, initiere og formidle information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkningen af givne handicap med henblik på at fremme ligebehandlingen af handicappede med andre borgere.
2. at være ajour med såvel national som international viden inden for centrets formål.
3. at gøre Det Centrale Handicapråd opmærksom på tilfælde, hvor der sker diskrimination af handicappede, uanset om dette sker i statsligt, regionalt, kommunalt eller privat regi.
4. at følge lovgivningsinitiativer såvel nationalt som på nordisk og EU-niveau samt initiativer til internationale retsakter med henblik på at gøre Det Centrale Handicapråd eller de pågældende myndigheder opmærksomme på konsekvenser heraf, som kan få følger for handicappedes ligebehandling.
5. at informere Ombudsmanden om diskrimination af handicappede.
6. at udarbejde en årlig beretning til Det Centrale Handicapråd, hvori der redegøres for udviklingen i handicappedes ligebehandling i samfundet samt gives en oversigt over centrets arbejde.
7. at stille sin viden og information til rådighed for alle, herunder f.eks. ved henvisning til relevante myndigheder og institutioner.

Stk. 2. Center for Ligebehandling af Handicappede stiller i fornødent omfang sekretariatsbistand til rådighed for Det Centrale Handicapråd.

CLH har en selvstændig bestyrelse, som på samme måde som DCH består af lige mange repræsentanter fra handicaporganisationerne og myndighederne. Bestyrelsesmedlemmerne udpeges af og blandt medlemmerne af DCH og beskikkes af Indenrigs- og Socialministeriet for en fireårig periode. Valgperioden følger den kommunale valgperiode. Derudover udpeger Indenrigs- og Socialministeriet en tilforordnet, som deltager i bestyrelsens møder uden stemmeret. Bestyrelsen forestår den overordnede ledelse af den selvejende institution, herunder fastlæggelse af den faglige linje og politik. Centret har ingen formel juridisk kompetence, men øver indflydelse ved at dokumentere og synliggøre ligebehandlingsproblemer.

Sammensætningen af centerets bestyrelse fremgår af nedenstående tekstboks.

Boks 5: Bestyrelsen for Center for Ligebehandling af Handicappede

Bestyrelsen for Center for Ligebehandling af Handicappede

Ester Larsen, fhv. sundhedsminister (formand)

Søren Eriksen, regionsrådsmedlem i Danske Regioner

Karin Ingemann, kontorchef i Indenrigs- og Socialministeriet (tilforordnet)

Berit Andersen, kredsformand i Dansk Epilepsiforening

Stig Langvad, formand for Danske Handicaporganisationer

Finn Christensen, kontorchef i Undervisningsministeriet

Camilla Jydebjerg, jurist i Center for Ligebehandling af Handicappede

I forhold til mållindfrielsesanalysen for CLH har Rambøll valgt at fokusere på følgende målsætninger:

Overordnet målsætning: At fremme ligebehandling af personer med handicap.

Målsætning 1: Indsamle, initiere og formidle information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkningen af givne handicap med henblik på at fremme ligebehandlingen af handicappede med andre borgere.

Målsætning 2: At følge dansk og international lovgivning og vurdere konsekvenserne for handicappedes ligestilling.

Målsætning 3: At dokumentere og beskrive ligebehandlingsproblemer over for DCH og andre relevante myndigheder, herunder Folketingets ombudsmand.

Målsætning 4: At rådgive og vejlede i spørgsmål, der vedrører ligebehandling af handicappede (stille sin viden til rådighed).

3.3 Et historisk tilbageblik på DCH og CLH – 1980-2005

Fokus i undersøgelsens hovedanalyse er på DCH's og CLH's aktiviteter fra 2006 til 2008. Forud for hovedanalysen præsenteres i dette afsnit et historisk tilbageblik på centrale dele af DCH's og CLH's arbejde i perioden 1980-2005 med fokus på organisationernes betydning for udviklingen på det handicappolitiske felt. Afsnittets konklusioner bygger på tidligere undersøgelser og analyser af organisationernes arbejde, som er foretaget af blandt andre Steen Bengtsson og Inge Bonfils¹.

Oprettelse af Det Centrale Handicapråd

DCH blev oprettet i 1980 i forbindelse med udlægningen af særfor sorgen til amter og kommuner og erstatter de tidligere råd og nævn på handicapområdet. Historisk set kan DCH betragtes som det første eksempel på, at staten etablerede et institutionaliseret samarbejde med handicaporganisationer på tværs af handicap, hvilket skete gennem det daværende DSI som repræsentant for personer med handicaps interesser.

I og med at rådet blev nedsat af regeringen, gav det handicaporganisationerne en legitim adgang til det politiske niveau, hvorfra de kunne udøve en kontinuerlig indflydelse og et kontinuerligt pres i de politiske og administrative beslutningsprocesser. Oprettelsen af DCH har ifølge Bengtsson derfor haft stor betydning for de enkelte handicaporganisationers mulighed for at indgå i den handicappolitiske debat, uafhængigt af organisationernes egen styrke og ressourcer.

Udvikling af sektoransvar

De historiske analyser peger på, at DCH i de seneste årtier har spillet en betydningsfuld rolle i udviklingen af dansk handicappolitik, ikke mindst i relation til udviklingen af princippet om sektoransvar. Princippet om sektoransvar var fra starten med i DCH's grundlag, og allerede fra 1983 fik DCH høringsret i forhold til andre ministerier.

Bengtssons undersøgelse (2005) af DCH's arbejde, baseret på en gennemgang af DCH's årsrapporter i perioden 1980-2003, viser, at DCH gennemgående har haft succes med at påvirke ministerierne til at arbejde med sektoransvar i forhold til et bredt spektrum af handicappolitiske problemstillinger. Emner, som vedrører handicappedes personlige integritet, handicappolitisk struktur og styring samt tilgængelighed, har været gennemgående emner, der har fyldt meget på dagsordenen i DCH. DCH's arbejde i forhold til disse fokusområder har, som det vil fremgå af det følgende afsnit, haft stor betydning i forhold til udformningen af handicappolitisk lovgivning og udviklingen af sektoransvaret i Danmark i 1980'erne og især i 1990'erne.

Af DCH's årsberetninger fremgår det, at personlig integritet samt struktur og styring i handicappolitikken var centrale satsningsområder i begyndelsen af 1990'erne. Bengtsson peger på, at fysisk tilgængelighed var et andet centralt emne, hvor DCH's arbejde i de første årtier fik stor betydning på det handicappolitiske område. Fysisk tilgængelighed fyldte meget i DCH's program i 1980'erne, men det var først i 1990'erne, at fysisk tilgængelighed for alvor blev sat på den politiske dagsorden. Bengtssons og Bonfils undersøgelse peger på, at der var flere årsager hertil. Bengtssons undersøgelse peger blandt andet på, at rådets satsning herpå hænger tæt sammen med de strukturelle forandringer, der fandt sted på dette tidspunkt. Herunder de amtslige hjælpe-

¹ **Bengtsson, Steen (2005):** *Princip og virkelighed. Om sektoransvar i handicappolitikken*. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd. 5:11. **Bengtsson Steen et al. (2008):** *Handicap og ligebehandling i praksis*. SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd. 8:13. København. **Bonfils, Inge, S. (2006):** *Den handicappolitiske aktør*. Institut for statskundskab. Københavns Universitet.

middelcentraler, som var etableret og udbygget, Hjælpemiddelinstitutet, som var kommet godt i gang, og senest Videntcenter og Center for Tilgængelighed ved samme institut. En anden stærk formel baggrund, der peges på, er, at handicappolitikken i stigende grad havde fået en international dimension. For det første med den amerikanske ADA-lov om handicappedes rettigheder (Americans with Disabilities Act) fra 1990 og for det andet med FN's standardregler for handicap, som den danske regering tiltrådte i 1993.

At sætte fysisk tilgængelighed på dagsordenen

I Danmark fik de internationale strømninger den virkning, at man vedtog en folketingsbeslutning om ligestilling og ligebehandling af handicappede (Folketingsbeslutning B43 af 2.4.1993). I forbindelse hermed blev CLH oprettet. Endvidere førte det en institutionel udvikling med sig i form af et stærkere samarbejde mellem ministerierne om handicappolitik. I årene 1995-98 fungerede således et tværgående udvalg om fysisk tilgængelighed, nedsat af regeringen. Udvalget skulle ud fra en kortlægning af regler og normer samt barrierer for opnåelse af tilgængelighed vurdere behovet for iværksættelse af relevante foranstaltninger i en dansk kontekst. Udvalget afsluttede arbejdet med en betænkning (1336) om handicappedes adgang til det fysiske miljø. Som følge af betænkningen blev der endvidere udarbejdet en ny standard for tilgængelighed (DS3028), ligesom et arbejde for at øge den fysiske tilgængelighed for handicappede på en lang række punkter blev igangsat.

Oprettelse af CLH – en styrkelse af rådsarbejdet

Udvidelsen af DCH med oprettelsen af CLH fik en væsentlig betydning for udviklingen i DCH's arbejde, idet centrets analyse- og informationsarbejde gav rådet større gennemslagskraft i den handicappolitiske debat. Oprettelsen af CLH syntes således at styrke udviklingen af sektoransvaret i handicappolitikken.

Bengtsson påpeger, at skønt disse organer ikke har haft nogen myndighed, så man i løbet af 1990'erne et gennembrud for dansk handicappolitik – en udvikling, i hvilken organisationernes arbejde spillede en central rolle. Foruden de ovenfor beskrevne politiske tiltag gjaldt dette etablering af et tværgående ministerudvalg om handicappolitik og udpegning af en minister som ansvarlig for handicappolitik. Tiltag, som var en kraftig styrkelse af princippet om sektoransvar.

DCH og CLH – centrale aktører på det handicappolitiske felt

De historiske kilder peger på, at DCH og CLH i de seneste årtier har forestået et omfattende arbejde med at følge og vurdere vilkårene for personer med handicap i det danske samfund. Der peges endvidere på, at DCH's og CLH's arbejde har haft stor indflydelse på dansk handicaplovgivning og udviklingen i forhold til ligebehandling af personer med handicap.

Organisationernes arbejde har som tidligere nævnt særligt markeret sig i forhold til emnerne personlig integritet, struktur og styring samt tilgængelighed for personer med handicap. Tillige har DCH og CLH i den sidste halvdel af perioden opnået gode resultater i forhold til emner som oplysningstilgængelighed og uddannelse, der har fået en større plads i organisationens arbejde. DCH og CLH har eksempelvis opnået gode resultater i forhold til tilgængelighed på hjemmesider. Her har man, som et fast element i den løbende vurdering af offentlige virksomheders hjemmesider, indført en særlig vurdering af, hvor tilgængelige hjemmesider er for f.eks. blinde eller for personer, der på grund af andre handicap bruger tale-til-tekst-computer. På uddannelsesområdet har DCH tillige haft indflydelse på lovgivningen, hvilket eksempelvis har gjort sig gældende i forbindelse med indførelsen af det såkaldte handicaptillæg til SU'en, der giver handicappede mulighed for at læse på SU i stedet for på reva-

lideringsydelser. En nærmere gennemgang af DCH's og CLH's aktiviteter fra 2006-2008 fremgår af de følgende afsnit.

4. DCH'S OG CLH'S MÅLOPFYLDELSE

Analysen af DCH's og CLH's målopfyldelse indeholder to dele.

I den første del af analysen vurderes DCH's og CLH's målindfrielse på baggrund af en gennemgang af de aktiviteter, som DCH og CLH har omtalt i årsberetningerne i de seneste 3 år. Vurderingen foretages desuden på baggrund af interview med organisationernes medlemmer og interessenter, jf. præsentationen af de gennemførte interview i kapitel 1.

Rambøll har udarbejdet en opgørelse over de emner og aktiviteter, som DCH og CLH har omtalt i årsberetningerne og tilhørende årsbilag i 2006, 2007 og 2008. Rambølls opgørelse sammenholdes med en tilsvarende opgørelse over DCH's og CLH's aktiviteter i årene 1980-2003, som er udarbejdet af Steen Bengtson i publikationen "Princip og virkelighed. Om sektoransvar i handicappolitikken" fra 2005². Opgørelsen over DCH's og CLH's aktiviteter er således udarbejdet på baggrund af de to organisationers årsberetninger, og der skal i denne sammenhæng tages forbehold for, at opgørelsen dermed ikke indeholder aktiviteter, som ikke er omtalt i årsberetningerne.

Den anden del af analysen belyser, i hvilket omfang DCH og CLH lever op til deres overordnede målsætning om at fremme ligebehandling af personer med handicap, og i hvilket omfang DCH's og CLH's aktiviteter understøtter denne målsætning. Vurderingen er udarbejdet på baggrund af elementerne i organisationernes forandringsteori³ og de gennemførte interview.

4.1 DCH's målindfrielse i forhold til de gennemførte aktiviteter

I det følgende vurderes målopfyldelsen på *aktivitetssiden* for hver af de fastlagte målsætninger for DCH, jf. afsnit 3.1.

Målsætning 1: DCH skal følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap, herunder på det forebyggende område

Det fremgår af bekendtgørelsen, at DCH skal følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap, men det er ikke præciseret nærmere, hvilke områder DCH skal beskæftige sig med. Det er derfor interessant indledningsvist at belyse, hvilke områder DCH har valgt at fokusere på siden oprettelsen i 1980.

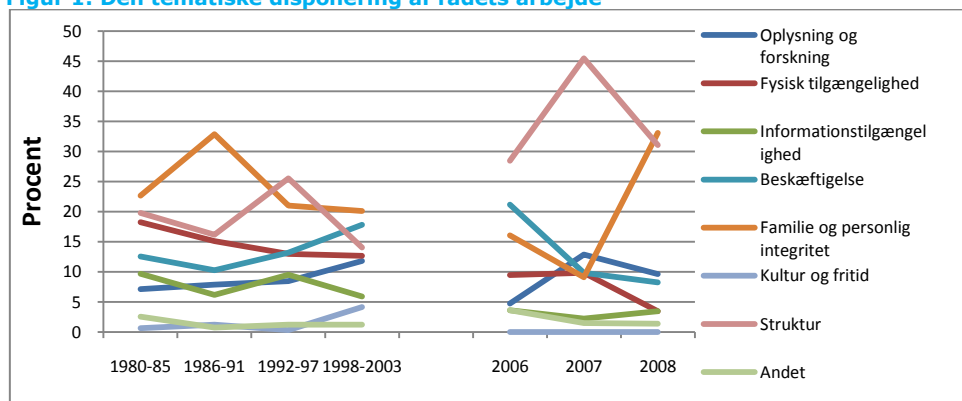
I de nedenstående figurer er det illustreret, hvilke områder DCH har beskæftiget sig med i årene 1980-2008⁴.

² For at kortlægge hvordan DCH's aktiviteter har været fordelt i forhold til tematikker, anvendes en illustrationstilgang, der tidligere er benyttet af Steen Bengtsson til kortlægning af DCH's aktiviteter på baggrund af årsberetningerne. Illustrationstilgangen anvendes med henblik på et opdateret og sammenligneligt perspektiv på DCH's aktiviteter gennem årene. Tilgangen bygger på en skønmæssig vurdering af emner i årsberetningen, kategoriseret i forhold til FN's standardregler. Der kan derfor være en mindre skønmæssig forskel mellem Steen Bengtssons placering af emner og Rambølls placering af emner. Der er dog så vidt muligt taget forbehold for dette i analysearbejdet gennem dialog med Steen Bengtsson.

³ Forandringsteorien præsenteres nærmere i afsnit 4.3

⁴ Figuren er en gengivelse af Steen Bengtssons illustration af de tematiske fokusområder i DCH's årsberetninger 1980-2003 samt en illustration af Rambølls kortlægning af årsberetningerne 2006-2008. Figuren viser DCH's aktiviteter, placeret i forhold til FN's standardregler: *oplysning og forskning, fysisk tilgængelighed, informationstilgængelighed, uddannelse, beskæftigelse, familie og personlig integritet, kultur og fritid samt administrativ struktur generelt*. Hvert punkt er illustreret procentvis i forhold til den plads, det er givet i årsberetningen. Det gør sig derfor gældende, at tre sider omtale af et emne illustreres som tre gange så meget som én sides omtale af et emne. I bilag 1 findes en konkretisering af den kategorisering, der er foretaget.

Figur 1: Den tematiske disponering af rådets arbejde



Som det fremgår af figuren, har særligt *familie og personlig integritet* samt *struktur* og *fysisk tilgængelighed* været gennemgående temaer for DCH's arbejde. Derudover har DCH beskæftiget sig med en række andre områder, som eksempelvis *beskæftigelse*, *uddannelse* samt *informationstilgængelighed*. Det er kun kategorien *kultur og fritid*, som ikke har været omtalt i DCH's årsberetninger gennem de seneste 3 år. Tilsvarende har dette område heller ikke optaget meget plads i årsberetningerne fra 1980-2003.

Figuren viser desuden, at DCH har haft et stabilt fokus på områderne *uddannelse* og *informationstilgængelighed* i årsberetningerne gennem de seneste 3 år.

DCH har hvert år udvalgt hovedtemaer i årsberetningen, som har haft et særligt fokus. Gennem de seneste 3 år har DCH udvalgt temaer inden for *beskæftigelse*, *oplysning og forskning*, *struktur* samt *familie og personlig integritet*⁵.

Hovedparten af DCH's medlemmer giver udtryk for, at de generelt mener, det er relevante emner, der kommer på dagsorden i DCH. Enkelte uddyber dette med, at DCH primært fokuserer på aktuelle handicappolitiske emner, der rører sig i samfundsdebatten.

En del af DCH's medlemmer giver udtryk for, at det primært er formandskabet, der udvælger de emner, der skal på dagsorden. DCH's medlemmer har mulighed for at komme med forslag til emner, der skal tages på dagsorden, men hovedparten giver udtryk for, at de ikke benytter sig af denne mulighed. Enkelte medlemmer giver som begrundelse, at det er vanskeligt at gennemskue, hvilke kriterier der skal være opfyldt for at få et emne på dagsorden, og samtidig skal forslagene indsendes i god tid.

Figuren nedenfor illustrerer, hvilke aktiviteter DCH har gennemført gennem de seneste 3 år. Figuren er udarbejdet på baggrund af DCH's årsbilag, der for hvert år angiver DCH's aktiviteter, opdelt efter høringsvar⁶, henvendelser⁷ til

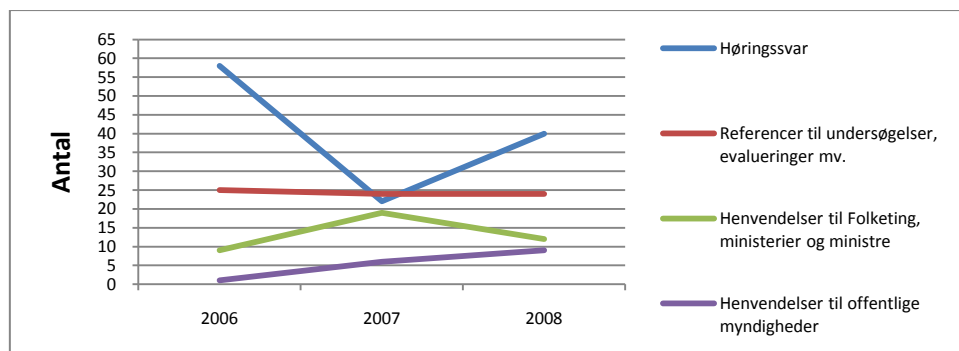
⁵ Eksempelvis havde DCH i 2006 en længere temaartikel om beskyttet beskæftigelse. I årsberetningerne 2007 og 2008 var der længere artikler, der omhandler oplysning og forskning. I 2007 havde DCH også et særligt fokus på FN's handicapkonvention, som er kategoriseret under struktur. I 2008 var der en temaartikel i årsberetningen om en tænketank om botilbud, der er kategoriseret under personlig integritet. Det skal bemærkes, at kategoriseringerne er udarbejdet på baggrund af en vurdering af, hvilket fokus der vægtes mest i artiklerne.

⁶ Såvel DCH som CLH modtager lovforslag m.v. i høring. Det er CLH, der varetager høringsvaropgaven, og i det efterfølgende afsnit om CLH vil der blive refereret til det samlede antal høringsvar for DCH's og CLH's virke. Antallet af høringsvar, der angives i dette afsnit, henviser udelukkende til de høringsvar, der indgår i DCH's årsbilag, og som derfor kan ses i relation til rådsarbejdet.

⁷ Antallet af henvendelser, som er illustreret i figuren, henviser til forskellige henvendelser, således som de står registreret i årsbilagene. En henvendelse kan således dække over flere henvendelser, men for at få det mest korrekte bil-

Folketinget, ministerier og ministre samt henvendelser til offentlige myndigheder. Figuren viser også antallet af referencer til undersøgelser, evalueringer, opgørelser og kortlægninger, der er igangsat eller afsluttet, og som rådet i deres årsberetninger angiver at have fulgt, drøftet eller handlet på baggrund af.

Figur 2: Opgørelse over rådets aktiviteter



Af figuren fremgår det, at der i årsberetningerne 2007-2008 er et kontinuerligt fokus på undersøgelser, evalueringer, opgørelser og kortlægninger, der er igangsat eller afsluttet. Ligeledes er der i årsberetningen løbende referencer til forskellige politiske initiativer, hvilket indikerer, at der i rådsarbejdet er fokus på at følge aktuelle emner på handicapområdet.

På baggrund af gennemgangen af DCH's aktiviteter fremgår det, at DCH har et bredt fokus på forskellige aktuelle områder og temaer. Samtidig udvælger DCH hvert år særlige emner, som der er et øget fokus på. Ligeledes fremgår det, at DCH inddrager aktuelle undersøgelser, evalueringer, politiske initiativer m.v. i rådets arbejde.

Målsætning 2: DCH kan inddrage erfaringerne fra arbejdet i de kommunale handicapråd i sit arbejde

Det fremgår af DCH's årsberetninger fra 2006-2008, at de kommunale handicapråd har optaget en del af rådets tid gennem de seneste år. Eksempelvis er der i 2006 en temaartikel om handicaprådene, og i de efterfølgende årsberetninger fra 2007-2008 følges der op på arbejdet i handicaprådene og på DCH's arbejde i forbindelse med handicaprådene.

DCH har i de seneste år rådgivet og vejledt de kommuner og handicaporganisationer, der har henvendt sig vedrørende handicaprådenes funktion. Derudover har DCH ydet rådgivning og vejledning i forhold til oprettelse og sammensætning af de kommunale handicapråd. DCH har desuden afholdt en årlig konference for handicaprådene og medvirket i afholdelsen af konferencer, der blandt andet har haft til sigte at sikre en god startproces i handicaprådene⁸.

Ligeledes er de kommunale handicapråd løbende blevet underrettet om DCH's arbejde gennem henvendelser, orienteringer og opfordringer⁹. Af årsberetningen fra 2007 fremgår det, at DCH har oplyst til handicaprådene, at CLH fra 2008 vil se på handicaprådenes arbejde gennem blandt andet årsberetningerne fra de kommunale handicapråd¹⁰. Det er dog ikke nærmere præciseret, hvor-

lede af aktivitetsniveau er det valgt eksempelvis kun at registrere en henvendelse til de kommunale handicapråd én gang, frem for som en henvendelse pr. handicapråd.

⁸ DCH's årsberetninger fra 2006-2008.

⁹ Eksempelvis i 2007 hvor DCH orienterede handicaprådene om, hvilke kriterier rådet mente var vigtige at prioritere i forhold til samordning af kørselsordninger. En anden sag omhandlede handicapshjælperes lønforhold, hvor DCH opfordrede handicaprådene til at undersøge forholdene nærmere i deres kommuner.

¹⁰ Af årsberetningen fra 2006 fremgår det, at 46 af de kommunale handicapråd har valgt at afgive årsberetninger til den lokale kommunalbestyrelse om deres virke.

dan årsberetninger vil blive inddraget i DCH's arbejde. Derudover har rådet afholdt møder med formænd fra udvalgte kommunale handicapråd med henblik på erfaringsudveksling¹¹. Der er i årsberetningerne fra 2006-2008 ikke konkrete eksempler på, hvordan DCH har inddraget eller gjort brug af andre erfaringer fra de kommunale handicapråd, der ikke omhandler oprettelse og modtagelse af handicaprådene.

Ovenstående analyse peger på, at DCH primært har haft fokus på den organisatoriske oprettelse af de kommunale handicapråd. Der har i mindre grad været en direkte inddragelse af erfaringerne fra de kommunale handicapråd i DCH's arbejde. Dette skal dog ses i sammenhæng med den relativt korte periode, hvor de kommunale handicapråd har eksisteret.

Der ses desuden en anden form for bindeled mellem DCH og de kommunale handicapråd ved, at nogle af DCH's medlemmer også er repræsenteret i et kommunalt handicapråd. Et af DCH's medlemmer giver udtryk for, at det er en fordel at kunne anvende materialet fra møderne i DCH til arbejdet i de kommunale handicapråd.

Blandt DCH's medlemmer er der forskellige holdninger til, hvilket forhold der skal være mellem DCH og de kommunale handicapråd. Nogle medlemmer fremhæver, at DCH's arbejde og støtte har været afgørende for, at de kommunale handicapråd er kommet hurtigt i gang, og at DCH har støttet de kommunale handicapråd i at arbejde med relevante dagsordner. Andre medlemmer mener ikke, at DCH skal prioritere at beskæftige sig med de kommunale handicapråd, idet de overvejende beskæftiger sig med lokalpolitiske spørgsmål og prioriteringer, som ligger uden for DCH's område. Samtidig fremhæver nogle medlemmer, at der i visse tilfælde er en uklar rollefordeling mellem DCH og KL i forhold til at støtte de kommunale handicapråd.

Omtalen i årsberetningerne og interviewene peger således på, at DCH har beskæftiget sig med oprettelsen og opstarten af de kommunale handicapråd. Interviewene og årsberetningerne afspejler samtidig, at der er mulighed for at skabe et øget samarbejde og øget erfaringsinddragelse mellem DCH og handicaprådene. Der er imidlertid forskellige holdninger blandt DCH's medlemmer i forhold til, i hvilken grad DCH skal etablere et tæt samarbejde med de kommunale handicapråd.

Målsætning 3: Folketinget og ministre kan rådføre sig med DCH i alle anliggender af mere generel karakter, der har betydning for vilkårene i samfundet for personer med handicap

Af den ovenstående figur 2 fremgår det, at DCH er aktiv i forhold til at reagere på sager gennem høringsvar og henvendelser til Folketinget, ministerier og ministre. Udsvinget i antallet af høringsvar og henvendelser kan, på baggrund af årsberetningerne, forklæres med, at DCH løbende vurderer, hvilke sager der er relevante i forhold til at afgive et høringsvar.

Rådet har en tradition for at invitere skiftende ministre med til rådsmøderne. Derved bliver medlemmerne orienteret om, hvilke aktuelle temaer ministrene ser i forhold til ligebehandling af handicappede på det pågældende sektorområde, og samtidig kan rådets medlemmer stille relevante spørgsmål til ministrene. Der er forskellige holdninger blandt rådets medlemmer til, hvilken betydning ministrenes deltagelse på møderne har. Nogle mener, at ministrenes deltagelse giver en god mulighed for at orientere ministeren direkte om en ligebehandlingsproblematik. Andre mener, at ministrene i nogle tilfælde ikke er tilstrækkelig konkrete, når de holder oplæg i rådet.

¹¹ Fremgår af årsberetningen fra 2008.

DCH's medlemmer giver generelt udtryk for, at DCH løbende skriver breve til ministre og afgiver hørings svar på relevant lovgivning. Ofte afsluttes en debat i rådet med, at der skrives et brev til den relevante minister omkring en bestemt problemstilling i forhold til ligebehandling af personer med handicap. Nogle medlemmer fremhæver dog samtidig, at rådet som hovedregel forholder sig for diplomatisk – i stedet for at lægge et politisk pres i sager, der ikke har interesse fra politisk side.

Af figur 2 ses det yderligere, at DCH generelt tager oftere kontakt til det ministerielle niveau end til øvrige offentlige myndigheder. Dette kan indikere, at DCH primært fokuserer på at få gennemført ændringer på det lovgivningsmæssige niveau.

Det samme billede af, at DCH hovedsageligt fokuserer på det statslige niveau, kommer også til udtryk gennem interviewene med rådets medlemmer. Hovedparten af de interviewede mener, at rådet er mest synligt på det statslige niveau og løbende holder kontakt til ministre – dog udtrykkes det, at det ofte er de samme ministerier, der hører fra rådet, hvorimod der kan gå år mellem, at andre ministerier hører fra rådet. Det fremkommer af interviewene, at rådet derved er velkendt af visse politikere, men at kendskabet til DCH ikke gør sig gældende for alle folketingsmedlemmer.

Analysen af rådets aktiviteter peger på, at DCH's primære fokus er på det statslige niveau gennem dialog på rådsmøderne med inviterede ministre samt via hørings svar og henvendelser. Dog giver flere interviewede udtryk for, at DCH mangler synlighed på Christiansborg og et øget fokus på opfølgning af sager, der ikke umiddelbart imødekommes fra politisk hold. Dette vil blive uddybet nærmere i afsnit 4.3.

Målsætning 4: Centrale offentlige myndigheder kan rådføre sig med DCH i anliggender, der berører levevilkårene for personer med handicap

Det fremgår af figur 2, at DCH's kontakt til centrale offentlige myndigheder har et mindre omfang end kontakten til Folketinget og ministre.

Som eksempler på DCH's kontakt til centrale offentlige myndigheder kan fremhæves, at DCH blandt andet har opfordret Danske Regioner og KL til at være opmærksomme på aspekter til at fremme sundhedstilstanden for personer med funktionsnedsættelse samt til overvejelser omkring, hvordan den borgerrettede information kan formidles i læs-let-udgaver. DCH har også opfordret borgmestre til at være opmærksomme på valgsteders fysiske tilgængelighed for personer med funktionsnedsættelse. Derudover har DCH kontaktet SU-styrelsen om uhensigtsmæssige forhold omkring SU-handicaptillægget¹².

På baggrund af årsberetninger, årsbilag og interview kan det konstateres, at DCH har gennemført rådgivningsaktiviteter over for centrale offentlige myndigheder. Aktivitetsniveauet er dog noget lavere end rådgivningsindsatsen over for Folketinget og ministre, og DCH har et begrænset fokus på kommunerne. Ligeledes afspejler interviewene, at der i forhold til det kommunale område til tider er uklare arbejdsgange vedrørende samarbejdet og opgavevaretagelsen i samspillet mellem KL, de kommunale handicapråd og DCH.

Målsætning 5: DCH kan selv fremsætte initiativer og forslag til ændringer

I årsberetningerne fra 2006-2008 nævnes eksempler, hvor DCH har fremsat initiativer og forslag til ændringer. Blandt andet har DCH opfordret til iværk-

¹² DCH's årsberetninger 2006-2008

sættelse af en undersøgelse af hverdagen for børn og unge med funktionsnedsættelse og opfordret velfærdsministeren til at igangsætte udviklingen af en national udviklingsstrategi for botilbudsområdet¹³. Inden for samme fokusområde har DCH stået for etableringen af en tænketank omkring botilbud. Derudover har rådet også iværksat undersøgelser gennem CLH samt henvendt sig til TV2 og DR omkring deres forpligtelse vedrørende tegnsprogstolkning og tekstning i forbindelse med valg. Derudover er der løbende gennem de seneste tre år blevet afholdt konferencer og møder med forskellige politiske aktører samt andre aktører med relevans for rådet arbejde¹⁴.

Årsrapporterne afspejler således, at DCH gennem de seneste år har igangsat forskellige initiativer. Hovedparten af de interviewede peger imidlertid på, at DCH ikke har tilstrækkelig gennemslagskraft i forhold til at opnå ændringer på baggrund af de igangsatte initiativer. Dette vil blive uddybet yderligere i afsnit 4.3.

4.2 CLH's målfrielse i forhold til gennemførte aktiviteter

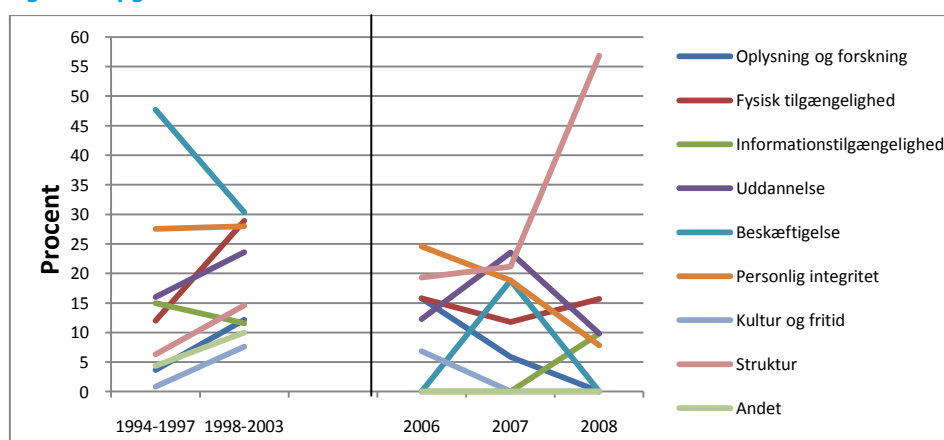
I det følgende vurderes målopfyldelsen på *aktivitetssiden* for hver af de fastlagte målsætninger for CLH, jf. afsnit 3.2.

Målsætning 1: At indsamle, initiere og formidle information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkningen af givne handicap med henblik på at fremme ligebehandlingen af handicappede med andre borgere

Det er fastlagt i vedtægterne, at CLH skal *indsamle, initiere og formidle information* om handicappedes vilkår samt fremme ligebehandlingen af personer med handicap. Det er imidlertid ikke nærmere præciseret, hvilke emner eller områder CLH skal beskæftige sig med. Input til årsprogrammet kommer ofte fra handicaporganisationer på baggrund af henvendelser fra enkeltpersoner eller efterspørges af DCH.

I forlængelse heraf er det derfor relevant at kortlægge, hvilke emner CLH har sat fokus på og beskæftiget sig med i årene 1994-2008. Dette gøres efter samme metodiske fremgangsmåde som beskrevet i foregående afsnit om DCH's målfrielse. Udgangspunktet er således Steen Bengtssons opgørelse over årene 1994- 2003 samt Rambølls opdatering for årene 2006-2008.

Figur 3: Opgørelse over centrets aktiviteter



Som det fremgår af tabellen, havde centret i de første år (1994-1997) primært fokus på beskæftigelse, og der blev brugt mange ressourcer på at etablere in-

¹³ DCH's årsberetninger 2006-2008

¹⁴ DCH's årsberetninger 2006-2008

stitutionelle strukturer på det statslige område¹⁵. I perioden 1998-2003 var centrets aktiviteter mere ligeligt fordelt mellem forskellige områder, dog med størst fokus på områderne beskæftigelse, personlig integritet og fysisk tilgængelighed.

Fra 2001 iværksatte CLH indsatser på det kommunale felt – bl.a. et projekt, der satte fokus på den kommunale handicappolitik. Projektet indbefattede tre undersøgelser om kommunernes fritidstilbud til børn og unge med handicap, den anden omhandlede personalekvalifikationer i amtslige botilbud, og i den sidste undersøgelse satte CLH fokus på kommunernes samarbejde med lokale handicaporganisationer¹⁶.

Etableringen af de kommunale handicapråd har ligeledes i seneste år været omfattet af centrets aktiviteter, idet centret har valgt at bistå kommunerne med denne implementering. Derudover har centret på opdrag fra Velfærdsministeriet udarbejdet en rapport, omhandlende handicaprådenes gennemslagskraft¹⁷.

I årsberetningerne 2006-2008 fylder kategorien *struktur* forholdsmæssigt meget, sammenlignet med årene 1994-2003. Dette hænger sammen med, at CLH gennem de seneste 3 år har haft stigende fokus på etableringen af og status for de kommunale handicapråd samt kommunernes handicappolitikker i forlængelse af kommunalreformen. I samme kategori figurerer desuden det 3-årige udviklingsprojekt "Mainstreaming af handicapområdet", som drives af centret, og hvis første del afsluttes i 2009.

Fysisk tilgængelighed er den kategori, som centret har haft det mest stabile fokus på i årsberetninger i perioden 2006-2008. På andre områder har centret haft et mere varieret fokus gennem årene, som eksempelvis *beskæftigelse*. Dette hænger sammen med, at centret hvert år udvælger bestemte temaer, som man sætter særligt fokus på¹⁸. *Personlig integritet* har fyldt relativt meget i centrets arbejde i årene 2006-2008 – der har dog været et nedadgående fokus på området gennem årene.

De kategorier, der procentvis får mindst omtale i årsberetningerne, er kategorierne *kultur og fritid* og *informationstilgængelighed*. Dette betyder dog ikke, at centret ikke beskæftiger sig med emner inden for disse områder. En stor del af centrets arbejde består i at foretage undersøgelser af komplekse problemfelter, som overlapper forskellige sektorer og emner. Et eksempel herpå er det førnævnte udviklingsprojekt, "Mainstreaming af handicapområdet", som i denne undersøgelse er placeret i kategorien *struktur*. Projektet består af 11 delprojekter, hvis formål er at gøre det nemmere at leve med en funktionsnedsættelse. Et af disse delprojekter omhandler eksempelvis it-tilgængelighed og elektronisk kommunikation. Illustrationen kan således primært bruges som en tematisk sondring over de overordnede emneområder, som centret behandler i årsrapporterne.

En stor del af de interviewede vurderer, at centret leverer produkter af høj faglig kvalitet, og at centret generelt beskæftiger sig med relevante problemstillinger. Det fremhæves som en styrke, at centret beskæftiger sig med emner, som ingen andre ønsker at berøre, eksempelvis emner som kriminelle udvik-

¹⁵ Bengtsson, Steen (2005): *Princip og virkelighed. Om sektoransvar i praksis*. SFI. 05:1. København. (s. 147)

¹⁶ Bengtsson, Steen (2005): *Princip og virkelighed. Om sektoransvar i praksis*. SFI. 05:1. København. (s. 147-148)

¹⁷ *Status over udviklingen i ligebehandlingen af handicappede 2008*, CLH. (s. 27)

¹⁸ I 2006 er der i CLH's årsberetning eksempelvis en længere temaartikel om handicappedes tilknytning og vilkår i forhold til uddannelse. I 2007 har CLH bl.a. sat fokus på beskyttet beskæftigelse, obligatoriske arbejdsmarkedspensioner og unges fritidsjob. I årsberetningen fra 2008 er det de kommunale handicapråd, demokratisk deltagelse ved valg og demokrati mere generelt set, der procentvis tildeles meget plads.

lingshæmmede, handicappede i etniske familier og voksne med ADHD. Dog fremhæver flere, at centrets produkter ikke altid er tilstrækkeligt dybdegående til at kunne fungere som beslutningsgrundlag.

Det fremgår af de gennemførte interview, at CLH's undersøgelser anvendes på forskellige måder af interessenterne. I nogle tilfælde anvendes centerets undersøgelser til at sætte fokus på aktuelle emner ved så at sige at "lave ridser i lakken" i forhold til en bestemt problemstilling. I disse tilfælde vurderes centerets undersøgelser ikke at kunne danne grundlag for eksempelvis ny lovgivning eller lignende, men de fungerer nærmere som en øjenåbner for potentielle problemstillinger, som kan belyses nærmere. Der er således eksempler på, at CLH's undersøgelser har medført, at et ministerium efterfølgende har igangsat en mere dybdegående analyse af området¹⁹.

CLH's undersøgelser afsluttes ofte med konkrete anbefalinger til, hvordan man kan forbedre ligebehandlingen. Et eksempel herpå er en undersøgelse af voksen-, efter- og videreuddannelsesområdet (VEU), som centret udarbejdede i 2008. Problematikken omhandler forskelsbehandling i retten til uddannelse, idet retten til kompenserende støtte i forbindelse med efter- eller videreuddannelse ikke er skrevet ind i lovgrundlaget. På baggrund af analysen fremkom centret med konkrete anbefalinger til lovændring på VEU-området samt anbefaling om nedsættelse af en arbejdsgruppe med relevante repræsentanter, der skulle se nærmere på problematikken.

Fra interessenternes side påpeges det endvidere, at centrets undersøgelser primært benyttes til at sætte fokus på problemstillinger på et mere overordnet niveau – til forskel fra f.eks. interesseorganisationernes mere borgernære tilgang.

Sammenfattende peger ovenstående analyse på, at CLH gennem årene har beskæftiget sig med et bredt spektrum af emner og områder i forhold til ligebehandling af personer med handicap.

Målsætning 2: At følge dansk og international lovgivning og vurdere konsekvenserne for handicappedes ligestilling

Centret har en omfattende arbejdsopgave i forhold til at afgive hørings svar til ny lovgivning. Som sekretariat for DCH varetager centret desuden den omfattende høringsvirksomhed, som rådet har, qua deres rolle som rådgivende organ for regeringen og Folketinget. I 2006 har centret og rådet i alt afgivet 95 hørings svar, i 2007 og 2008 ligger antallet på henholdsvis 43 og 45.

Det er en ressourcekrævende opgave for centret at følge den danske og internationale lovgivning. Centrets hovedfokus er på at følge udviklingen i den danske lovgivning og afgørelser fra eksempelvis Ankestyrelsen og dansk retspraksis i øvrigt. Men centret følger også i et vist omfang med i EF-domstolens afgørelser, menneskerettighedsdomstolens afgørelser og komitéudtalelser. Derudover følger centret med i international viden på handicapområdet, primært i Norge, England og Sverige.

Målsætning 3: At dokumentere og beskrive ligebehandlingsproblemer over for DCH og andre relevante myndigheder, herunder Folketingets ombudsmand

Som tidligere nævnt udgiver CLH hvert år egne publikationer med dokumentation for deres analyser og undersøgelser. Derudover udarbejder centret, som sekretariat for DCH, også rådets udgivelser.

¹⁹ Som eksempel nævnes CLH's projekt om overgangen fra folkeskolen til det videre uddannelsessystem.

CLH bringer viden fra de gennemførte undersøgelser videre via Det Centrale Handicapråd. Der er derfor en tæt sammenhæng mellem denne målsætning og målsætning 1. Resultaterne fra undersøgelserne præsenteres for øvrige relevante myndigheder via CLH's årsberetning og via pressemeddelelser, pjecer og lignende. Derudover har CLH og Folketingets Ombudsmand fastlagte møder hvert halve år, hvor de gensidigt orienterer hinanden om aktuelle problemstillinger i forhold til ligebehandling af personer med handicap.

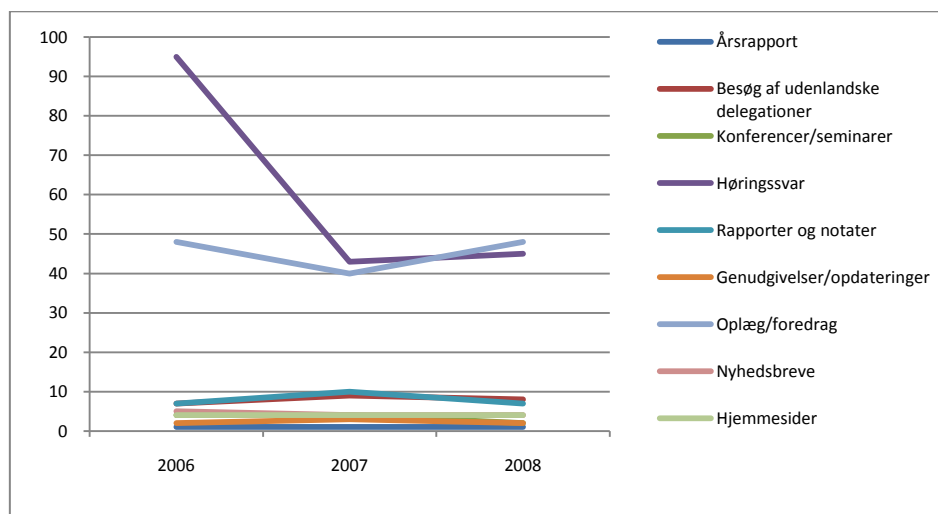
Målsætning 4: At rådgive og vejlede i spørgsmål, der vedrører ligebehandling af handicappede (stille sin viden til rådighed)

Centrets rådgivnings- og vejledningsaktiviteter består blandt andet i at besvare henvendelser fra offentligheden. Centret modtager hvert år ca. 500-600 henvendelser. Derudover holder medarbejderne fra CLH oplæg om forskellige problemstillinger i forhold til ligebehandling af personer med et handicap. Det kan f.eks. være oplæg for organisationer, de kommunale handicapråd, på konferencer eller i andre mindre sammenhænge.

Desuden består centrets rådgivnings- og vejledningsopgaver også i deltagelse i følgegrupper og afgivelse af høringsvar.

Centrets informationsvirksomhed består i at udgive pjecer og nyhedsbreve, sørge for pressekontakt og producere og vedligeholde hjemmesider. Tallene i nedenstående figur 4 illustrerer antallet af udvalgte informationsaktiviteter i årene 2006-2008.

Figur 4: Opgørelse over centrets informationsaktiviteter



Som det fremgår af figuren, har antallet af rapportudgivelser, foredrag, oplæg og konferencer ligget stabilt gennem de seneste 3 år.

En anden del af CLH's informationsaktiviteter er at informere om stedets arbejde og sætte fokus på personer med funktionsnedsættelse og deres ligestilling gennem medierne. Centret har i årene 2006-2008 haft faldende omtale i diverse medier: dagspresse, radio, magasiner og elektroniske medier. I 2006 var centret således omtalt 125 gange, i 2007 og 2008 var tallene 82 og 93.

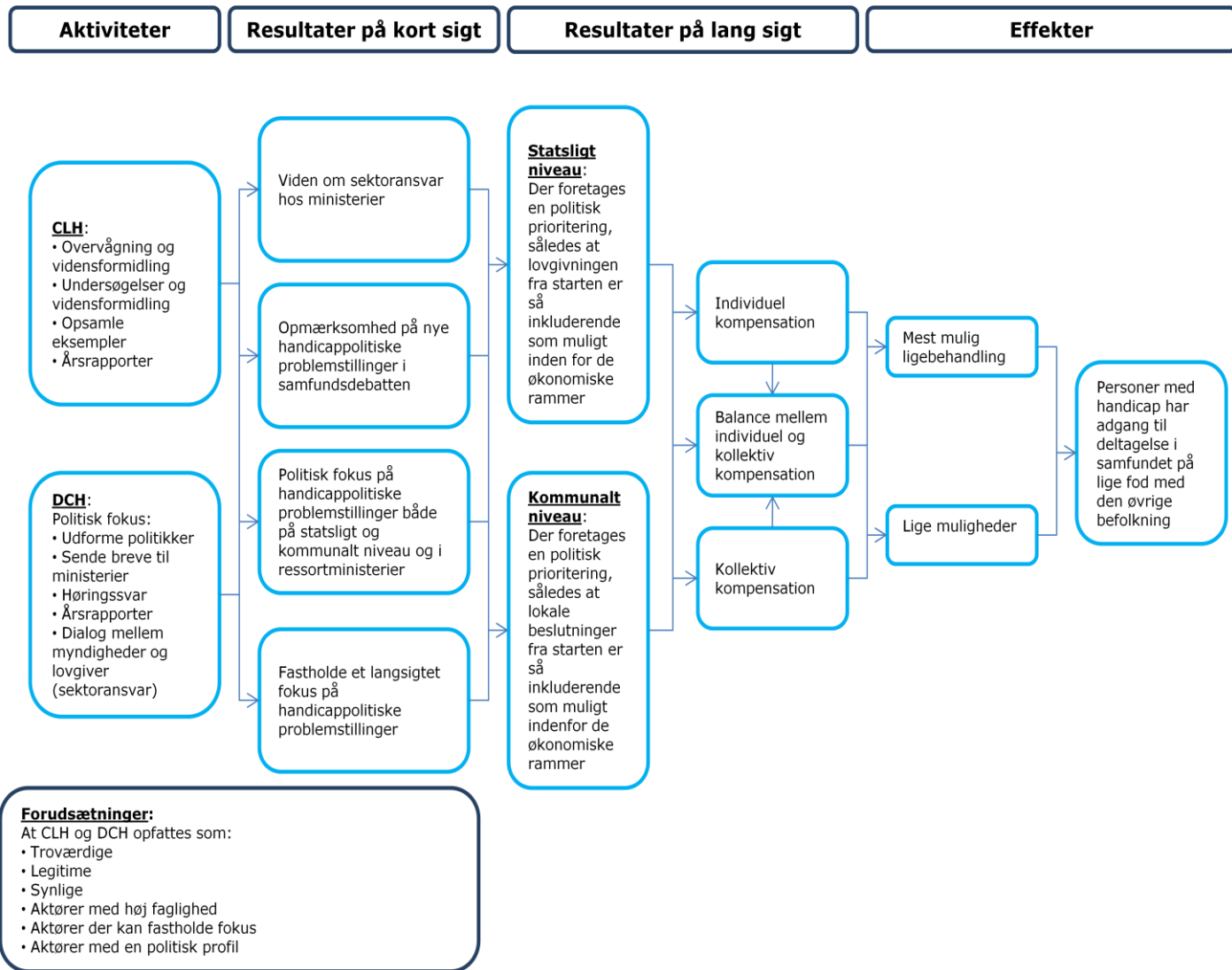
Endeligt skal det nævnes, at en af centrets centrale publikationer er årsberetningen. Centret afgiver beretningen til DCH, som overgiver den til socialministeren. På baggrund af beretningen skal socialministeren give en redegørelse til Folketinget. Af andre modtagere af årsberetningen kan nævnes ministre, samtlige folketingsmedlemmer, borgmestre, organisationer og andre relevante aktører.

Gennemgangen af CLH's aktiviteter peger på, at CLH's informationsaktiviteter primært omhandler årsberetningen, høringsvar, rapporter og notater samt oplæg/foredrag.

4.3 DCH's og CLH's betydning i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap

Analysen i afsnit 4.2 viser, at DCH og CLH har gennemført relevante aktiviteter, der er i overensstemmelse med de politisk fastsatte målsætninger. I forlængelse heraf er det interessant at belyse, hvilken betydning de gennemførte aktiviteterne har haft i forhold til DCH's og CLH's overordnede målsætning: *at fremme ligebehandling af personer med handicap*. Det er vanskeligt at påvise en præcis sammenhæng mellem DCH's og CLH's aktiviteter og den overordnede målsætning, idet der er flere aktører på det handicappolitiske område, der arbejder mod det samme mål. Det er derfor vanskeligt præcist at adskille, hvem der har haft hvilken betydning for et givent resultat. I det følgende vil der derfor blive lagt vægt på at belyse, hvilken tilsyneladende betydning DCH's og CLH's aktiviteter har haft i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap.

For at belyse sammenhængen mellem de gennemførte aktiviteter og de ønskede langsigtede effekter har Rambøll, i samarbejde med Indenrigs- og Socialministeriet, opstillet årsagssammenhænge mellem de konkrete aktiviteter, som DCH og CLH gennemfører, og den ønskede langsigtede effekt: At personer med handicap har adgang til deltagelse i samfundet på lige fod med den øvrige befolkning. Årsagssammenhængen er illustreret i nedenstående figur, som viser DCH's og CLH's forandringsteori.



Som det fremgår af ovenstående figur, kan DCH og CLH fremme mest mulig ligebehandling og lige muligheder for personer med handicap ved at påvirke de beslutninger, der træffes på det statslige og det kommunale niveau. Formålet med DCH's og CLH's aktiviteter er i denne sammenhæng at sikre, at der foretages en politisk prioritering ved nye tiltag, således at lovgivningen og lokale beslutninger fra starten er så inkluderende som muligt inden for de økonomiske rammer. Dette kan ske enten via en individuel eller en kollektiv kompensation i forhold til personer med handicap. DCH og CLH vurderes at kunne opnå disse resultater ved at skabe viden om sektoransvar hos ministerier, skabe opmærksomhed på nye handicappolitiske problemer og ved at sætte politisk fokus på – og fastholde – et langsigtet fokus på handicappolitiske problemstillinger.

Nederst i figuren er der identificeret en række væsentlige forudsætninger, som vurderes at have betydning for, hvorvidt DCH og CLH kan opnå optimal indflydelse og i sidste ende sikre, at personer med handicap har adgang til deltagelse i samfundet på lige fod med den øvrige befolkning.

I de følgende afsnit belyses, hvilken betydning DCH og CLH, på baggrund af forandringsteorien og de gennemførte interview, kan siges at have haft i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap gennem de seneste tre år.

4.3.1 Vurdering af DCH's effekt i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap

I interviewene fremhæver en del af interviewpersonerne, at DCH har en vis betydning i forhold til at påvirke ligebehandling af personer med handicap på det statslige niveau, men at DCH har begrænset indflydelse i forhold til at påvirke den handicappolitiske dagsorden på det kommunale niveau. Repræsentanter fra ministerierne fremhæver, at DCH har en vis betydning i forhold til at skabe viden om sektoransvaret hos ministerier, idet DCH's henvendelser til relevante ministre løbende bliver behandlet og besvaret i ministerierne. Ligeledes vurderer hovedparten af de interviewede, at DCH har en vis betydning i forhold til at skabe opmærksomhed på nye handicappolitiske problemstillinger i handicapdebatten, men samtidig fremhæves det, at DCH ikke fuldt ud vurderes at indfri deres potentiale på dette område. Særligt nævnes det, at DCH har en udfordring i forhold til at fastholde et langsigtet fokus på handicappolitiske problemstillinger.

Hovedparten af de interviewede vurderer, at DCH har en høj *troværdighed*, og at rådet leverer en *høj faglig kvalitet* i det udførte arbejde. Flere af de interviewede vurderer, at DCH betragtes som en legitim aktør i omverden, og at DCH's henvendelser og hørings svar ved ny lovgivning m.v. tages seriøst. Samtidig nævnes eksempler, hvor DCH har gjort det muligt at gøre ministre opmærksomme på de problematikker, der opleves i de enkelte handicaporganisationer. Særligt repræsentanter fra de mindre interesseorganisationer oplever, at et argument får en større tyngde, når DCH påpeger en problemstilling.

Samtidig er det både fra DCH's medlemmer og interessenter fremført, at DCH ikke indfrier deres fulde potentiale i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap. Desuden fremhæves det, at andre aktører, som eksempelvis Ombudsmanden, handicaporganisationer m.v. har en højere grad af gennemslagskraft.

Som forklaring på, at DCH ikke indfrier deres fulde potentiale i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap, peger medlemmer og interessenter på fire centrale årsager. DCH's manglende *synlighed* i den offentlige debat, det *begrænsede kendskab til DCH i omverdenen*, at *DCH ikke er tæt nok på beslutningstagerne*, og at DCH ikke i tilstrækkeligt omfang formår at *sætte sin egen dagsorden* på handicapområdet.

I forhold til DCH's synlighed påpeger hovedparten af de interviewede aktører, at DCH kun i begrænset omfang er kendt uden for snævre handicappolitiske kredse. Som forklaring fremhæves DCH's begrænsede kommunikationsmidler, idet DCH primært kommunikerer via breve til relevante ministre, årsberetningen og ved at afholde konferencer eller lignende om aktuelle ligebehandlingsproblematikker. Det efterspørges, at DCH tænker i nye måder at opnå synlighed på, og at DCH anvender andre kommunikationsformer som eksempelvis debatindlæg i aviser, løbende henvendelser til en bredere del af Folketinget m.v.

Nogle af de interviewede aktører fremhæver ligeledes DCH's manglende opfølgingsprocedurer og sanktionsmuligheder som en barriere for rådets synlighed i offentligheden og mulighed for at kunne påvirke de nationale og kommunale dagsordner. Der efterspørges en mere målrettet opfølgning på udviklingen i de sager, hvor DCH påpeger problemer i forhold til ligebehandling af personer med handicap.

Nogle af de interviewede medlemmer giver udtryk for, at det er en udfordring for DCH, at rådet arbejder relativt isoleret fra det arbejde, der foregår mellem ministerierne i Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg. Udvalgte ministerier er repræsenteret i rådet, men der er ikke altid personsammenfald mellem

repræsentanterne i Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg og repræsentanterne i DCH. Derfor oplever nogle medlemmer, at DCH arbejder for isoleret fra beslutningstagerne og i særlig grad fra den tværministerielle koordinering af handicappolitikken.

At DCH ikke i tilstrækkeligt omfang formår at sætte sin egen dagsorden på handicapområdet bliver af flere interviewede forbundet med selve arbejdsformen i rådet. Flere af medlemmerne påpeger, at der er meget lidt debat og drøftelser på møderne, og nogle medlemmer betegner ligefrem møderne som kedelige, fordi der er meget lidt deltagelse fra medlemmerne.

Det fremhæves, at bl.a. mødematerialets karakter og det meget detaljerede mødereferat er hæmmende for debatten på møderne. I forhold til mødematerialet siger hovedparten af medlemmerne, at materialet er af en meget høj faglig kvalitet, men at formen ikke lægger op til drøftelser på møderne, fordi materialet næsten er for gennemarbejdet. Samtidig består dagsordenen af mange orienteringspunkter. Det meget detaljerede mødereferat vurderes som hæmmende for debatten, fordi flere af deltagerne repræsenterer organisationer og ministerier, som efterfølgende kan blive taget til indtægt for deres udtalelser i referatet i andre sammenhænge.

Flere medlemmer og interessenter ser et behov for, at DCH i højere grad bliver et forum, der drøfter overordnede aktuelle problemstillinger vedrørende ligebehandling af personer med handicap. Det fremhæves, at der mangler et forum, hvor forskellige parter kan mødes og drøfte kommende udfordringer og visioner på handicapområdet. Dermed vil DCH i højere grad kunne sætte sin egen dagsorden på det handicappolitiske område og adskille sig fra de øvrige aktører på handicapområdet.

Samtidig nævner nogle repræsentanter fra ministerierne, KL og Danske Regioner, at de i nogle situationer kan have en vanskelig rolle i DCH's arbejde, fordi de er medunderskrivere på udmeldinger, som de ikke har opbakning til i deres ministerium/organisation. Der ses derfor et behov for en klarere rollebeskrivelse for de forskellige rådsmedlemmer.

I forlængelse heraf vurderer flere, at en bredere sammensætning af medlemmerne i DCH vil kunne give rådet bedre muligheder for indflydelse. Dette skal ses i sammenhæng med, at flere aktuelle handicappolitiske spørgsmål har en bred berøringsflade. Det vurderes derfor som relevant at inddrage repræsentanter fra eksempelvis erhvervslivet, Institut for Menneskerettigheder og Ombudsmanden.

4.3.2 Vurdering af CLH's effekt i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap

På samme måde som i forhold til DCH vurderer størstedelen af de interviewede, at CLH har størst betydning i forhold til det statslige niveau og mindre betydning i forhold til det kommunale niveau. Det fremgår af interviewene, at CLH særligt har haft betydning i forhold til at skabe opmærksomhed på emner, som andre aktører ikke har ønsket at beskæftige sig med – eksempelvis domme for kriminelle udviklingshæmmede og fosterdiagnostik. Samtidig har CLH's undersøgelser i flere tilfælde fungeret som en katalysator i debatten, ved at andre aktører har igangsat mere dybdegående undersøgelser på baggrund af den interesse, som CLH's rapporter har skabt.

Hovedparten af de interviewede vurderer, at CLH har en *høj troværdighed*, og at centret leverer opgaver af *god faglig kvalitet*. En del af de interviewede uddyber dette med, at CLH har en høj legitimitet i omverdenen i kraft af centrets høje faglighed og saglighed.

Samtidig påpeger hovedparten af de interviewede, at CLH ikke fuldt ud indfrier den potentielle mulighed for indflydelse i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap. Som forklaringer fremhæves, at CLH ikke er tilstrækkeligt *synlige*, at CLH mangler mere effektive *opfølgingsprocedurer*, og at CLH arbejder *for isoleret* fra andre aktører på det handicappolitiske område.

I forhold til CLH's manglende synlighed bliver det fremhævet, at centret kan opnå mere synlighed ved at anvende andre former for kommunikationsmidler – eksempelvis øget brug af debatoplæg, konferencer m.v. Det fremhæves af flere, at CLH er synlige i snævre handicappolitiske kredse, men ikke i den bredere offentlighed. Hovedparten af de interviewede mener, det er vigtigt, at CLH bevarer sin troværdighed i kommunikationen, men det vurderes, at CLH ville kunne opnå mere indflydelse via en øget synlighed i den bredere offentlighed, i Folketinget m.v.

Undersøgelsen viser samtidig, at de interviewede har meget vanskeligt ved at adskille de udmeldinger, der kommer fra henholdsvis DCH og CLH, og hovedparten er ikke bevidste om den organisatoriske adskillelse mellem rådet og centret. Dette forklares med det store personsammenfald mellem DCH og CLH, og at der ligeledes er et betydeligt sammenfald mellem de emner, som de to organisationer beskæftiger sig med.

På baggrund af de gennemførte interview fremgår det ligeledes, at CLH generelt vurderes at have en lav grad af påvirkning på nationale og kommunale dagsordner. Centrets manglende opfølgingsprocedurer fremhæves af flere som en barriere for centrets muligheder for at påvirke disse dagsordner. Således efterspørger flere, at centret mere direkte følger op på de problemstillinger, der påpeges gennem analyser og undersøgelser.

Samtidig fremhæves det i flere interview, at centrets manglende sanktionsmuligheder har betydning for centrets mulighed for at påvirke både nationale og kommunale dagsordner.

Det påpeges fra flere kilder, at CLH generelt arbejder for isoleret fra øvrige aktører på det handicappolitiske område. Således fremhæves det, at CLH vurderes at kunne opnå mere indflydelse ved i højere grad at søge samarbejde med andre aktører på handicapområdet. Derudover efterspørger flere, at centrets arbejde i højere grad koordineres med øvrige tiltag og undersøgelser, der igangsættes. Dog understreges det samtidig fra andre aktører, at CLH's uafhængighed i nogle tilfælde sætter en begrænsning for samarbejdet med øvrige aktører.

Endelig fremhæver hovedparten af de interviewede, at de har vanskeligt ved at adskille CLH og DCH organisatorisk, og at det indbyrdes forhold mellem organisationerne er uklart.

4.4 Sammenfattende vurdering af DCH's og CLH's målfrielse

Sammenfattende kan det konkluderes, at DCH og CLH siden deres oprettelse har gennemført relevante aktiviteter, der er i overensstemmelse med de politisk fastlagte målsætninger. DCH og CLH har beskæftiget sig med et bredt udsnit af emner på forskellige områder. Samtidig opfattes de to organisationer generelt som troværdige og som organisationer, der leverer en høj faglig kvalitet. I kraft heraf vurderes DCH og CLH at have haft en betydning i forhold til at belyse problemstillinger vedrørende ligebehandling af personer med handicap.

Samtidig peger undersøgelsen på, at DCH og CLH ikke opnår den fulde potentielle mulighed for indflydelse i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap. Som forklarende årsager fremhæves, at DCH og CLH ikke er tilstrækkeligt synlige i den offentlige debat, at de ikke har fastlagte opfølgingsprocedurer, at de ikke i tilstrækkeligt omfang formår at sætte deres egen

dagsorden, og at de arbejder for isoleret i forhold til andre relevante aktører på området.

5 OMVERDENSANALYSE AF CLH OG DCH

5.1 Omverdensanalyse af CLH og DCH

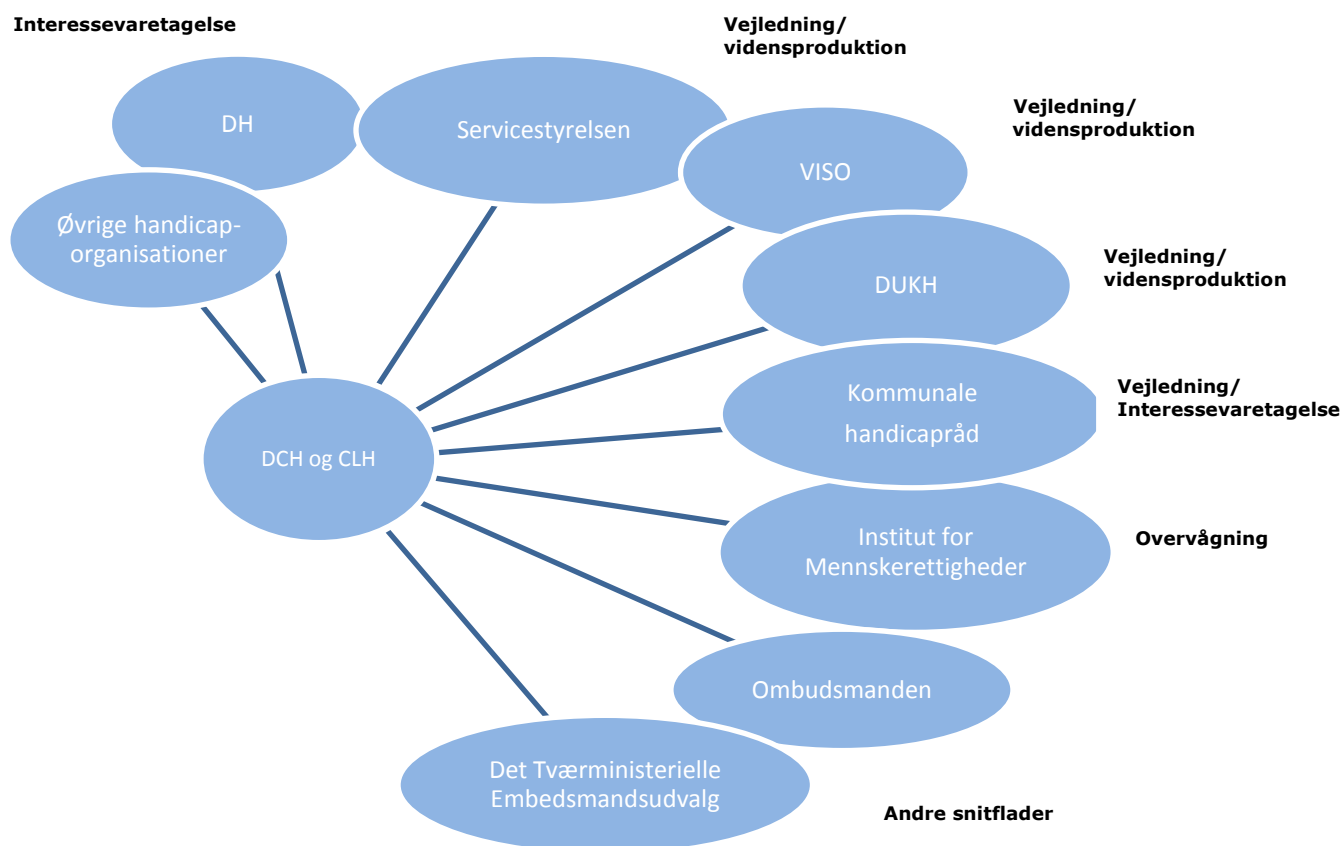
Formålet med omverdensanalysen er at tilvejebringe et overblik og analysere snitflader mellem de handicappolitiske aktører i DCH's og CLH's omverden. Gennem en kortlægning af andre aktørers formål og rollevaretagelse inden for det handicappolitiske område bliver det muligt at foretage en analyse af, i hvilket omfang aktører i DCH's og CLH's omverden forestår de samme funktioner som DCH og CLH.

Nedenstående figur indeholder en grafisk fremstilling af centrale snitflader mellem DCH og CLH og andre aktører på den sociale del af handicapområdet. Snitflader mellem DCH/CLH og andre aktører er angivet i figuren i forhold til organisationernes rollevaretagelse.

De centrale snitflader mellem organisationerne er:

- Overvågning
- Vidensproduktion
- Vejledning
- Interessevaretagelse

Figur 5: DCH og CLH og andre aktører på handicapområdet



5.2 Kortfattede profiler af relevante aktører på handicapområdet

I dette afsnit præsenteres en række aktører inden for den sociale del handicapområdet, som varetager opgaver, hvor der er snitflader i forhold til de opgaver, som DCH og CLH varetager.

- **Institut for Menneskerettigheder**

Institut for Menneskerettigheder er en uafhængig national institution etableret ved lov nr. 411 af 06.06.2002 i henhold til FN's Paris Principper²⁰. Det er instituttets opgave at beskytte og fremme menneskerettigheder i Danmark ved at varetage selvstændig og uafhængig forskning på menneskerettighedsområdet, rådgive Folketinget og regeringen om Danmarks forpligtelser, afholde og fremme undervisning, herunder folkeligt oplysningsarbejde, fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling, formidle information, sikre et tidssvarende offentligt bibliotek, støtte og koordinere frivillige organisationer og andre i opbygning af menneskerettighedsdokumentation, overvågning og arbejde med menneskerettigheder, støtte og opbygge nordisk og andet internationalt samarbejde på menneskerettighedsområdet og bidrage til gennemførelse af menneskerettighederne i ind- og udlandet²¹.

- **Ombudsmanden**

Overvågnings- og klageinstans, der kontrollerer statslige og kommunale myndigheder og andre offentlige forvaltningsmyndigheder samt behandler klager over forvaltningsmyndighedernes afgørelser og deres behandling af borgerne og sagerne. Ombudsmanden er fra Folketinget bemyndiget til i særlig grad at følge udviklingen på handicapområdet med blik på ligebehandling af personer med funktionsnedsættelse²². Ombudsmanden afgiver en årlig redegørelse til Folketinget om Folketingets Ombudsmands arbejde i forhold til ligebehandling af personer med handicap²³.

- **De kommunale handicapråd**

Handicaprådene rådgiver kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål og kan behandle alle lokalpolitiske spørgsmål, som vedrører personer med handicap. Handicaprådene kan tage spørgsmål af mere generel karakter op til drøftelse og komme med forslag til såvel politiske som administrative initiativer. Handicaprådene kan ligeledes tage kontakt med andre, herunder Det Centrale Handicapråd, med henblik på at få belyst særlige temaer. Handicaprådene kan derimod ikke behandle spørgsmål om enkeltpersoners forhold, herunder personalsager eller konkrete klagesager. Handicaprådene høres i alle initiativer, som har betydning for personer med handicap.

²⁰ IMR er blevet vurderet af Den Internationale Koordineringskomité for National Menneskerettighedsorganisationer (ICC) til at leve op til kravene for en National Menneskerettighedsorganisation som angivet i FN's Paris Principper.

²¹ Lov nr. 411 af 06/06/2002 om Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, § 2, stk. 2.

²² Folketinget bad i 1993, med vedtagelse af beslutningsforslag B 43, Folketingets Ombudsmand om at følge udviklingen i ligebehandling.

²³ Folketingets Ombudsmand. Lokaliseret d. 4.12.2009 på: <http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden/>

Handicaprådene kan endvidere inddrage erfaringer fra arbejdet i Det Centrale Handicapråd i dets arbejde samt beslutte at orientere kommunalbestyrelsen om dets arbejde og forslag²⁴.

- **Danske Handicaporganisationer (DH)**

Interesseorganisation med lokale afdelinger i alle kommuner. DH varetager fælles interesser for 32 tilsluttede medlemsorganisationer i arbejdet for at forebygge, eliminere, begrænse eller afhjælpe følgerne ved medfødt eller tilstødt langvarig fysisk, psykisk, intellektuel, kognitiv eller sensorisk funktionsnedsættelse.

DH yder ikke rådgivning eller støtte til den enkelte borger – det gør den relevante medlemsorganisation. DH udpeger centralt og lokalt brugerrepræsentanter til en lang række råd, nævn og udvalg. Lokalt udpeges sådanne repræsentanter af DH's afdelinger, der hver for sig fungerer som kommunale paraplyorganisationer, hvortil handicaporganisationernes lokalkredse er tilknyttet²⁵.

- **Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg om Handicapsspørgsmål**

Udvalget er nedsat af indenrigs- og socialministeren, og alle ministerier er inviteret til at deltage i udvalget. Embedsmandsudvalget skal understøtte og koordinere en bæredygtig handicappolitik, der afspejler regeringens prioriteringer, og som bygger på et tydeligt sektoransvar. Udvalget skal sikre, at gråzoner mellem de enkelte sektorer identificeres og håndteres samt sikre sammenhæng mellem de initiativer, som regeringen iværksætter. Udvalget varetager opgaven som koordinerende funktion i centraladministrationen for at lette tværgående indsatser i forskellige sektorer og på forskellige niveauer vedrørende gennemførelsen af FN's handicapkonvention, jf. handicapkonventionens artikel 33, stk.1.²⁶

- **Servicestyrelsen**

Servicestyrelsen er en del af Indenrigs- og Socialministeriet og har til opgave at bidrage aktivt til vidensbaseret socialpolitik, der medvirker til effektive sociale ydelser til gavn for borgerne. Servicestyrelsen er en rådgivende og vidensproducerende instans, der bistår kommunerne med at implementere gældende lovgivning samt med udredning i komplicerede sager. Derudover sikrer styrelsen, at Folketingets socialpolitiske beslutninger bliver omsat korrekt og hurtigt til praktisk social indsats i kommunerne. Styrelsen deltager i forberedelse af ny lovgivning med ny viden og erfaring fra praksis samt administrerer analyseopgaver vedrørende serviceloven og foretager opfølgning på udviklingsopgaver o.l.

- **VISO**

VISO bistår kommuner og borgere med gratis vejledende specialrådgivning i de mest komplicerede enkeltsager på det sociale område og på specialområdet. Herudover skal VISO sikre

²⁴ Bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område, kap. 19, § 50.

²⁵ Danske Handicaporganisationer. Lokaliseret d. 4.12.2009 på: <http://www.handicap.dk/om-dh>

²⁶ Kommissorium for Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg om Handicapsspørgsmål af 6. maj 2009.

sammenhængende og helhedsorienteret vidensindsamling, vidensudvikling og vidensformidling til kommunerne og tilbud og gøre viden anvendelig for både kommunernes og VISO's specialrådgivning og udredning i enkeltsager.

- **Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet (DUKH)**

DUKH er en selvejende institution under Indenrigs- og Socialministeriet, som skal medvirke til at styrke retssikkerheden for personer med et handicap.

DUKH er et rådgivningstilbud til både borgere og myndigheder, der ønsker rådgivning og vejledning, når det gælder sagsbehandling på handicapområdet. DUKH skal dels sikre borgerens retssikkerhed ved at yde relevant og uvildig rådgivning i enkeltsager, der måske er gået i hårdknude, eller hvor borgeren føler sig uretfærdigt behandlet.

Derudover informerer DUKH om udviklingen på handicapområdet gennem artikler, foredrag m.v. og tilbyder rådgivningstilbud til både borgere og myndigheder, der ønsker rådgivning og vejledning, når det gælder sagsbehandling og regler på handicapområdet, samt fungerer som mægler i sager mellem borgere og myndigheder²⁷.

5.3 Analyse af snitflader

Som det fremgår af ovenstående figur 5, er der en lang række aktører på den sociale del af handicapområdet, der opgavemæssigt har snitflader til DCH og CLH²⁸. I dette afsnit identificeres relevante snitflader mellem DCH og CLH samt øvrige aktører på den sociale del af handicapområdet med henblik på at belyse, om der er en klar afgrænsning i forhold til funktioner og opgavevaretagelse.

Som det fremgår af figur 5, kan der identificeres fem centrale snitflader mellem organisationerne på den sociale del af handicapområdet:

- Overvågning
- Vidensproduktion
- Vejledning
- Interessevaretagelse
- Andre snitflader

I det følgende identificeres relevante snitflader mellem DCH, CLH og øvrige aktører på de fremhævede dimensioner.

Overvågning

DCH's overvågningsfunktion er fastsat i bekendtgørelsen, hvor det fremgår, at DCH skal følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap. Ligeledes fremgår det af forretningsordenen for CLH, at centret har en overvågningsfunktion med henblik på at opfange konkrete tilfælde eller lovgivningsmæssige rammer, hvor der sker diskrimination af personer med handicap.

Ud over DCH og CLH har Institut for Menneskerettigheder og Folketingets Ombudsmand en overvågningsopgave i relation til ligebehandling af personer med handicap. Snitfladerne i forhold til DCH og CLH præciseres i det følgende.

²⁷ Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet. Lokaliseret d. 4.12.2009 på: <http://www.dukh.dk/om-duk>

²⁸ Derudover har DCH og CLH også snitflader til aktører på andre områder som eksempelvis beskæftigelsesområdet.

Snitflader til Institut for Menneskerettigheder²⁹

Instituttet anvender en menneskerettighedstilgang til sit arbejde, og sikrer universaliteten af menneskerettighederne ved at arbejde horisontalt med ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincipper. I det omfang det måtte være relevant, indgår handicap som en parameter for at sikre adgang af denne persongruppe til deres menneskerettigheder og for at beskytte mod diskrimination. Desuden arbejder instituttet med multipel diskrimination og undersøger samspillet mellem forskellige ligebehandlingsområder som f.eks. handicap og seksuel orientering.

Institut for Menneskerettigheder gennemfører på ligebehandlingsområdet informations- og presseindsatser, med det mål at sikre oplysning om ligebehandling og anti-diskrimination til offentlighed, presse, politikere, interesse-senter m.v.

Som del af instituttets overvågning af ligebehandlingssituationen i Danmark foretages en daglig monitorering af danske nyhedsmedier, og instituttet har oplyst, at de prioriterer en udadvendt og effektiv presseservice højt. På instituttets hjemmeside køres videre temaer, debat og nyheder om ligebehandling, fx tema om diskrimination. Instituttet monitorerer og evaluerer tillige egne presseaktiviteter med henblik på at sikre en høj prioritering af ligebehandlingsspørgsmålet. I instituttets seneste opgørelse, der dækker perioden august 2007 til august 2009, var ligebehandling/diskrimination således langt det hyppigste emne, hvormed instituttet deltog i den offentlige debat.

På området for ligestilling af personer med handicap ses visse sammenfald mellem de emner som Institut for Menneskerettigheder, DCH samt CLH beskæftiger sig med. Det er imidlertid værd at bemærke, at institut for Menneskerettigheder dækker en langt bredere målgruppe. Instituttets driftsbevilling til arbejde i Danmark er pt. omkring 11,5 mio. kr., hvortil kommer 6 mio. kr. til arbejde med at sikre ligebehandling uanset race og etnisk oprindelse. Der er derfor grænser for, hvor dybt Instituttet kan gå ned i konkrete menneskerettighedsområder, herunder i forhold til handicappede.

Snitflader til Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand foretager en løbende overvågning af ligebehandling af personer med handicap. Ombudsmandens arbejde på dette område sker ved inspektioner og egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner af offentlige bygninger, behandling af konkrete klagesager, behandling af sager, rejst af egen drift, ved kontakter til handicaporganisationer, ved kontakter til offentlige myndigheder, ved at følge med på området og ved foredragsvirksomhed.

Folketingets Ombudsmand har siden 2000 foretaget 21 egentlige handicaptilgængelighedsinspektioner. Derudover behandler Ombudsmanden hvert år et stort antal sager, som har relation til spørgsmålet om ligebehandling af personer med handicap. Det drejer sig navnlig om sager inden for det socialretlige område og inden for psykiatrien³⁰.

Der er etableret et løbende samarbejde mellem Folketingets Ombudsmand og CLH, hvor der hvert halve år afholdes gensidige orienteringsmøder, hvor de to instanser også kan gøre hinanden opmærksomme på problemstillinger, som den anden instans kunne tage op.

Derudover er der en løbende uformel kontakt, hvor CLH og Folketingets Ombudsmand gensidigt orienterer hinanden og drøfter, hvilke emner de skal be-

²⁹ Dette afsnit bygger på input fra Institut for Menneskerettigheder.

³⁰ Folketingets Ombudsmands arbejde med ligebehandling af mennesker med handicap, 2008

skæftige sig med³¹. I nogle tilfælde kan CLH også opfordre Folketingets Ombudsmand til at se nærmere på et område.

Der er et emnemæssigt overlap mellem overvågningsopgaverne, som er placeret hos CLH og Folketingets Ombudsmand, idet begge organisationer skal følge ligebehandling af personer med handicap. Der kan imidlertid påpeges visse forskelle i de to aktørers tilgang til overvågningsopgaven, da Folketingets Ombudsmand primært udtaler sig om enkeltsager, mens CLH i højere grad udarbejder analyser om mere generelle ligebehandlingsproblematikker.

Opsamlende kan det konkluderes, at der kan være en snitflade mellem de emner, som Folketingets Ombudsmand og CLH beskæftiger sig med, men de to aktører har forskellige roller i forhold til en given problemstilling. Dette taler for, at det samarbejde, som allerede er etableret mellem CLH og Folketingets Ombudsmand, er væsentligt, for at der kan ske en koordinering og udveksling af aktuelle ligebehandlingsproblematikker mellem de to aktører.

Vidensproduktion

En af CLH's opgaver er at indsamle, initiere og formidle information og ekspertise om handicappedes vilkår samt at dokumentere og beskrive ligebehandlingsproblemstillinger. Dette gøres eksempelvis ved at gennemføre undersøgelser, skrive rapporter og artikler m.v.

Ud over CLH er der en række andre aktører, der også producerer viden om den sociale del af handicapområdet, eksempelvis Institut for Menneskerettigheder, Servicestyrelsen, Indenrigs- og Socialministeriet og øvrige ministerier. I de gennemførte interview har flere fremhævet, at det ofte er de samme dagsordener, der optager de forskellige aktører på handicapområdet, og at der derfor i nogle sager er igangsat flere undersøgelser og analyser om det samme emne af forskellige aktører.

Samtidig efterlyses det i nogle af de gennemførte interview, at der i højere grad er aktører, som beskæftiger sig med det fremadrettede behov for viden på handicapområdet, frem for at alle beskæftiger sig med de samme højaktuelle temaer.

Det efterlyses i den forbindelse, at der foretages en tættere koordinering mellem CLH og relevante ministerier i forhold til udvælgelse og tidsplanen for de undersøgelser der igangsættes. Dog fremhæves det samtidig af nogle af de involverede aktører, at CLH's uvildighed i nogle tilfælde opleves som en begrænsning for en tæt koordinering i forhold til ministerier.

Vejledning

DCH's vejledningsopgave består i at rådgive Folketinget, ministre, centrale offentlige myndigheder og øvrige relevante aktører om forhold, der har betydning for personer med handicap. CLH skal på tilsvarende vis vejlede i spørgsmål, der vedrører ligebehandling (stille sin viden til rådighed).

Der er en række andre aktører med vejledningsfunktioner på den sociale del af handicapområdet. Vejledningsfunktionerne kan overordnet set opdeles i to elementer, henholdsvis vejledning om overordnede forhold og vejledning om enkeltsager. I det følgende skitseres snitfladerne inden for de to vejledningsområder:

³¹ Folketingets Ombudsmands arbejde med ligebehandling af mennesker med handicap, 2008

Snitflader i forhold til vejledning om overordnede forhold på den sociale del af handicapområdet:

- Servicestyrelsen
- De kommunale handicapråd

Servicestyrelsens vejledningsarbejde har primært fokus på servicelovens anvendelsesområde og på at sikre sammenhæng i det socialpolitiske udviklingsarbejde og i ministeriets indsats i forhold til kommunerne. Servicestyrelsens vejledningsarbejde er i høj grad rettet mod kommuner, regioner, leverandører og borgere i forhold til sociale serviceydelser og specialundervisninger³². Derudover deltager Servicestyrelsen også med viden ved udarbejdelse af ny lovgivning. Servicestyrelsen vurderes således at have en anden vinkel i deres vejledningsaktiviteter end DCH og CLH, idet Servicestyrelsen primært vejleder i forhold til gældende lovgivning og metodeudvikling, mens DCH og CLH primært har fokus på principperne omkring ligebehandling af handicappede.

De kommunale handicapråd skal rådgive kommunalbestyrelsen i forhold til handicappolitiske spørgsmål³³. En undersøgelse, foretaget af CLH, viser, at de to emner, der fylder mest i de fleste kommunale handicapråd, er høringer om kommunale initiativer med betydning for personer med handicap og udarbejdelse af kommunale handicappolitikker³⁴. Dette indikerer, at de kommunale handicapråd har et mere lokalpolitisk fokus i deres vejledning, sammenlignet med den vejledning, der varetages af DCH og CLH.

Snitfald i forhold til vejledning i enkeltsager:

- Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet (DUKH)
- Institut for Menneskerettigheder
- VISO

CLH modtog i 2008 ca. 670 henvendelser i konkrete sager. CLH behandler ikke enkeltsager, men giver alle, der henvender sig, en grundig vejledning og rådgivning om, hvad deres rettigheder og pligter er. Derudover orienterer CLH om, hvem man kan henvende sig til for at få sin sag behandlet. Mange af henvendelserne resulterer i en henvisning til DUKH³⁵, der har kompetence til at yde rådgivning og vejledning i enkeltsager på handicapområdet³⁶. Dette kan indikere, at en del personer henvender sig til CLH for at modtage vejledning om en konkret sag, fordi de muligvis ikke er informeret om, at CLH ikke behandler enkeltsager. Der ses på dette område et vist overlap mellem de personhenvendelser, som CLH, DUKH, Institut for Menneskerettigheder³⁷, og VISO kan modtage. Selvom CLH ikke har mulighed for at behandle enkeltsager, giver henvendelserne CLH kendskab til nye potentielle ligebehandlingsproblemstillinger, og flere gange har enkelthenvendelserne ført til nye projekter i CLH³⁸.

Interessevaretagelse

CLH og DCH overordnede målsætning er at fremme ligebehandling af handicappede, og i mange sager vil der som en naturlig følge heraf være en snitflade i forhold til den interessevaretagelse, der foretages af DH og de øvrige han-

³² Resultatkontrakt for Servicestyrelsen, 2009

³³ LBK nr. 877 af 8/9/2008 om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 37a

³⁴ Fra undersøgelsen "Kommunale handicapråd – Erfaringer og gennemslagskraft 2008", udgivet af Velfærdsministeriet, 2008

³⁵ Status over udviklingen i ligebehandling af handicappede 2008, Center for Ligebehandling af Handicappede, 2009

³⁶ Vedtægter for Den Uvildige Konsulentordning på handicapområdet, 2007

³⁷ Institut for Menneskerettigheder har oplyst, at de også modtager henvendelser angående diskrimination fra personer med et handicap.

³⁸ Status over udviklingen i ligebehandling af handicappede 2008, Center for Ligebehandling af Handicappede, 2009

dicaporganisationer, der arbejder for at fremme de bedst mulige vilkår for personer med handicap.

I de gennemførte interview er der også flere, der gør opmærksom på, at der i langt de fleste sager er et betydeligt sammenfald mellem de hørings svar om ny lovgivning, der kommer fra DH og fra CLH eller DCH. Samtidig påpeger flere medlemmer af DCH og interessenter, at der synes at være et stort sammenfald mellem de udmeldinger, som DCH afgiver, og udmeldingerne fra DH og de øvrige interesseorganisationer. Dog er DCH i nogle tilfælde nødsaget til at anvende mere runde formuleringer i deres udmeldinger, for at der kan opnås enighed blandt rådets medlemmer.

Det skal dog bemærkes, at CLH's formål er at arbejde for at fremme *ligebehandling* af personer med et handicap, og dette har i enkelte sager betydet, at CLH har haft en anden dagsorden end handicaporganisationerne. Et eksempel på dette var i sagen om forældrebetaling i specialdaginstitutioner, hvor CLH argumenterede for, at forældre til et barn med et handicap skulle betale for en plads i en daginstitution, da der dermed ville være ligebehandling i forhold til andre forældre, der også betaler for børnehavempladser til deres børn.

På baggrund af de gennemførte interview kan sammenfattende konstateres, at der synes at være et sammenfald mellem den interessevaretagelse, som DCH og CLH foretager, og den interessevaretagelse, der foretages af DH og de øvrige interesseorganisationer. Det skal dog samtidig understreges, at dette følger naturligt af, at de tre organisationer alle arbejder for at fremme ligebehandling af personer med handicap.

Andre snitflader

Det Tværministerielle Embedsmandsudvalgs primære opgave er at sikre en overordnet koordinering af de initiativer, der fremsættes af forskellige ministerier på handicapområdet, således at der sikres en sammenhæng mellem de initiativer, som regeringen løbende iværksætter³⁹. Denne funktion varetages ligeledes af DCH, idet DCH har fokus på eventuelle gråzoner mellem forskellige sektorer. Der er imidlertid en større bredde i de ministerier, der er repræsenteret i Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg, end i DCH. Samtidig er det ikke de samme personer, der repræsenterer ministerierne i DCH og Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg. Det er i flere af de gennemførte interview blevet påpeget som en svaghed, at der ikke i højere grad er personsammenfald mellem de embedsmænd, der er repræsenteret i DCH og i Det Tværministerielle Embedsudvalg, idet det vurderes at kunne styrke begge organer.

5.3.1 Sammenfattende vurdering af snitflader mellem DCH og CLH samt øvrige aktører

Samlet set kan det konkluderes, at de væsentligste snitflader i forhold til DCH og CLH i forhold til andre aktører på den sociale del af handicapområdet er på områderne *vidensproduktion, vejledning og interessevaretagelse*.

På området for vidensproduktion ses en uklar snitflade mellem de forskellige aktører, der igangsætter undersøgelser og analyser på den sociale del af handicapområdet. Det giver mulighed for, at der igangsættes enslydende analyser af flere aktører samtidig.

I forhold til DCH's og CLH's vejledningsopgave ses den væsentligste snitflade på området for vejledning i enkeltsager. CLH modtager hvert år et stort antal henvendelser om enkeltsager. Centret har ikke beføjelser til at vejlede i konkrete enkeltsager, men kan derimod oplyse om generelle forhold ved en aktuel

³⁹ Kommissorium for Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg om handicapsspørgsmål, notat af den 18. januar 2007 fra Økonomi- og Erhvervsministeriet

problemstilling og kan henvise personen videre til den rette myndighed. En anden identificeret snitflade ses i forbindelse med DCH's og CLH's vejledningsopgave i forhold til overordnede forhold på den sociale del af handicapområdet. Således varetager en række andre aktører også vejledningsfunktioner på området, herunder Servicestyrelsen og de kommunale handicapråd.

Den tredje identificerede snitflade ses i forhold til den interessevaretagelse, der foretages af DCH og CLH, sammenlignet med interesseorganisationerne på handicapområdet og i særlig grad DH. Denne snitflade skal dog ses i naturlig forlængelse af, at DCH, CLH og interesseorganisationerne alle arbejder for at fremme ligebehandling af personer med handicap.

6 FREMTIDSSCENARIER

På baggrund af de gennemførte analyser skitseres i dette afsnit tre aktuelle overordnede udfordringer, som DCH og CLH vurderes at stå over for i forhold til at opnå størst mulig indflydelse. Efterfølgende præsenteres anbefalinger til, hvordan udfordringerne kan imødekommes, og afslutningsvis skitseres to konkrete forslag til organiseringen af DCH's og CLH's fremtidige arbejde.

6.1 Aktuelle udfordringer

De identificerede aktuelle udfordringer, som DCH og CLH står over for, er følgende:

1. **Målindfrielse** – kan DCH og CLH i højere grad fremme ligebehandling af personer med handicap?
2. **Organisering i forhold til DCH og CLH i dag** – er der behov for en anden sammensætning af rådets medlemmer og et andet organisatorisk forhold mellem DCH og CLH?
3. **Arbejdsform** – er der brug for andre typer møder?

I de kommende afsnit uddybes ovenstående udfordringer enkeltvis.

MÅLINDFRIELSE

Som det fremgår af kapitel 4, viser undersøgelsen, at DCH og CLH har en høj målindfrielse på aktivitetssiden. Samtidig peger undersøgelsen på, at DCH og CLH står over for nogle udfordringer i forhold til at indfri det fulde potentiale for de to organisationers overordnede målsætning.

Mere konkret har undersøgelsen identificeret, at følgende forhold kan ses som barrierer i forhold til at opnå en optimal indflydelse for at fremme ligebehandling af personer med handicap:

- **DCH og CLH arbejder relativt isoleret fra øvrige aktører og beslutningstagere**
- **DCH og CLH er ikke tilstrækkeligt synlige i offentligheden og i forhold til politikerne på Christiansborg**
- **At DCH og CLH ikke i tilstrækkeligt omfang fastholder et langsigtet fokus på de emner, som organisationerne påpeger**
- **Der er behov for en klarere afgrænsning mellem DCH, CLH og de kommunale handicapråd**

Anbefalinger

I det følgende afsnit præsenteres Rambølls anbefalinger i forhold til de ovenstående udfordringer.

1. Flere netværk og mere kontakt til ministerier

For at imødekomme den udfordring, at DCH arbejder relativt isoleret fra de øvrige aktører og beslutningstagere på handicapområdet, anbefales det, at der etableres et tættere samarbejde mellem de forskellige sektorministerier og DCH. Samarbejdet kan eksempelvis etableres via en tættere og mere formaliseret dialog mellem DCH og Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg. Derved kan der skabes et øget fokus på en tværministeriel forankring af ligebehandlingsproblemstillinger i forhold til personer med handicap. Dette samarbejde forudsætter, at der jævnligt afholdes møder i Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg, således at udvalget løbende drøfter koordineringen af aktu-

elle ligebehandlingsproblemstillinger. Derudover vurderes samarbejdet mellem DCH og Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg at kunne styrkes ved at tilstræbe, at de samme embedsmænd er repræsenteret i Det Tværministerielle Embedsmandsudvalg og i DCH.

Samtidig anbefales det, at DCH og CLH i højere grad bliver opsøgende i forhold til at indgå i netværk og eksempelvis igangsætte flere projekter i samarbejde med andre aktører som forskere, Institut for Menneskerettigheder, ministerier m.v. Dette vil muliggøre, at DCH's og CLH's projekter og undersøgelser kan gennemføres med en større volumen og bredde. Endvidere kan dette være medvirkende til, at de to organisationer i højere grad er dagsordensættende i forhold til nye og langsigtede dagsordner for fremme af ligebehandling af personer med handicap.

2. Nye kommunikationsformer og opfølgning på igangsatte sager

For at opnå en højere grad af synlighed i offentligheden anbefales det, at DCH og CLH i større omfang konkretiserer en bredere målgruppe for deres budskaber og i forlængelse heraf tænker i nye kommunikationsformer til formidling af det enkelte budskab og i højere grad anvender den elektroniske platform til at formidle handicappolitiske budskaber. Dette kan eksempelvis gøres ved øget brug af organisationernes hjemmesider, gennemførelse af kampagner, flere debatindlæg i nyhedsmedier m.v.

For at styrke DCH's og CLH's synlighed og mulighed for at påvirke dagsordenen anbefales det yderligere, at de to organisationer i højere grad indfører fastlagte opfølgingsprocedurer på igangsatte sager. Dette kan eksempelvis gøres ved at indføre opfølgning på igangværende sager som et fast punkt på dagsordenen på møderne. Alternativt kan opfølgning på igangværende sager indføres som et fast punkt på dagsordenen én gang årligt i forbindelse med årsafslutningen.

3. Afklaring af DCH's og CLH's rolle i forhold til de kommunale handicapråd

Gennem undersøgelsen er det belyst, at der er forskellige holdninger blandt DCH's og CLH's medlemmer, ansatte og interessenter til, hvilken rolle DCH og CLH skal have i forhold til de kommunale handicapråd. Det anbefales derfor, at forholdet til de kommunale handicapråd konkretiseres, således at det bliver tydeliggjort, hvordan de to organisationer skal prioritere deres ressourcer over for de kommunale handicapråd.

En mulighed er, at DCH fungerer som støttefunktion for de kommunale handicapråd i forhold til den strukturelle opbygning, rådernes sammensætning og udvælgelse af emner. I forbindelse med undersøgelsen har nogle repræsentanter fra de kommunale handicapråd givet udtryk for, at det er en styrke, at DCH og CLH varetager en organisatorisk støttefunktion i forhold til de kommunale handicapråd. Samtidig giver nogle af de interviewede udtryk for, at det materiale, som DCH udsender til de kommunale handicapråd, fungerer som en god inspiration til, hvilke emner de kommunale handicapråd kan beskæftige sig med.

En anden mulighed er, at DCH ikke prioriterer at fungere som støttefunktion for de kommunale handicapråd. I denne model kan DCH dog stadig beskæftige sig med generelle ligebehandlingsproblemstillinger, der har en berøringsflade med det kommunale niveau. De repræsentanter fra DCH, der er fortalere for denne model, fremhæver, at modellen giver den bedste overordnede prioritering af DCH's ressourcer. Samtidig argumenterer nogle medlemmer, at DCH ikke skal fungere som en form for "overordnet handicapråd", og at de kommunale handicapråd primært beskæftiger sig med lokalpolitiske forhold, hvilket ligger uden for DCH's ansvarsområde.

ORGANISERING

Udfordringer

Undersøgelsen har identificeret, at der er forhold omkring DCH's og CLH's organisering, der skaber visse udfordringer for organisationerne i forhold til at opnå en optimal målfrielse. Følgende forhold kan ses som barrierer for DCH's og CLH's arbejde for at fremme ligebehandling for personer med handicap:

- **Der er en begrænset bredde i sammensætningen af rådsmedlemmer**
- **Embedsmændenes, KL's og Danske Regioners rolle i rådsarbejdet er vanskelig**
- **Der er behov for at tydeliggøre relationen mellem CLH og DCH**

Anbefalinger

I det følgende afsnit præsenteres Rambølls anbefalinger i forhold til de ovenstående udfordringer.

4. Breddere sammensætning af rådsmedlemmerne

Rambøll anbefaler, at man sikrer en større bredde i sammensætningen af DCH's medlemmer ved at inddrage repræsentanter fra andre sektorer i samfundet i rådsarbejdet. Eksempelvis kan det foreslås at inddrage repræsentanter fra erhvervslivet, Institut for Menneskerettigheder, Ombudsmanden og civilsamfundet. Inddragelse af disse aktører i rådsarbejdet vil skabe en tættere berøringsflade med andre samfundsområder, hvor ligebehandlingsproblematikkerne i forhold til personer med handicap reelt udspiller sig. Man kan vælge forskellige modeller for repræsentanternes tilknytningsforhold til rådet.

En model er, at repræsentanterne bliver fuldgældige medlemmer af rådet og deltager i alle rådsmøderne. En anden mulighed er, at man fastholder den nuværende sammensætning af rådsmedlemmer og inddrager forskellige aktører i rådsarbejdet, afhængigt af hvilke emner der er på dagsordenen. Dette vil sikre en større bredde i de aktuelle ligestillingsproblemstillinger, der bringes på dagsordenen. Rådet vil kunne fungere som en facilitator for en bred fremadrettet debat mellem relevante aktører på det handicappolitiske felt.

5. Revurdering af den rolle som repræsentanter fra KL, Danske Regioner og embedsmænd har i DCH

Undersøgelsen har vist, at en anden organisatorisk udfordring for DCH er KL's og Danske Regioners repræsentanternes og embedsmændenes rolle i rådet, idet de i nogle tilfælde bliver medunderskrivere af udmeldinger eller høringssvar fra DCH, som ikke har opbakning i deres organisation/ministerium.

Det anbefales på den baggrund, at KL's, Danske Regioners og embedsmændenes rolle tages op til revision. Hvilken konkret rolle, repræsentanterne fremadrettet skal have, må afhænge af de opgaver, som DCH fremadrettet skal varetage.

Såfremt der vælges en opgavemæssig sammensætning, hvor DCH i højere grad bliver et dialogforum, der ikke skal afgive høringssvar og i mindre omfang skal afgive fælles udmeldinger, bliver det i mindre grad en udfordring for repræsentanterne fra KL, Danske Regioner og embedsmændene at være repræsenteret i rådet.

Såfremt der vælges en model, hvor DCH fortsat skal afgive hørings svar, kan en løsning være, at repræsentanterne fra KL, Danske Regioner og ministerierne får en observatørstatus i rådet. Derved kan repræsentanterne fortsat tilføre viden til rådet og viderebringe viden fra rådet til deres organisation/ministerium, uden at de befinder sig i en interessekonflikt i forhold til deres organisation/ministerium.

6. Tydeliggørelse af relationen mellem DCH og CLH

Undersøgelsen har vist, at omverdenen har svært ved at adskille DCH og CLH organisatorisk, og at relationen mellem organisationerne opleves som uklar. Der ses derfor et behov for at afklare og tydeliggøre relationen mellem DCH og CLH.

En mulighed er at lægge de to organisationer sammen og fastholde CLH som sekretariat for rådet. En anden model er at øge CLH's uafhængighed, således at CLH kan foretage uvildige undersøgelser uden indblanding fra DCH og ministerierne.

Relationen mellem DCH og CLH afhænger i høj grad af, hvilke funktioner og opgaver de to organisationer tildeles, hvorfor det er vanskeligt at give en entydig anbefaling. Rambøll har derimod skitseret to mulige modeller for relationen mellem DCH og CLH i det kommende afsnit 6.2.

ARBEJDSFORM

Udfordringer

Undersøgelsen peger endvidere på, at DCH's arbejdsform ikke fuldt ud understøtter DCH's muligheder for at opnå indflydelse i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap. De primære udfordringer i relation til arbejdsformen i DCH vurderes at være følgende:

- **Manglende diskussioner og debat på rådsmøderne**
- **Mange orienteringspunkter på dagsordenen**
- **Detaljerede referater hæmmer debatten og diskussionerne**

Anbefalinger

I det følgende afsnit præsenteres Rambølls anbefalinger i forhold til de ovenstående udfordringer, der er forbundet med arbejdsformen i DCH.

7. Ændring af formen for mødeafholdelsen

Undersøgelsen viser, at DCH's mødeform ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter DCH's mulighed for at fremme ligebehandling af personer med handicap. For at understøtte, at DCH i højere grad bliver et forum, der drøfter overordnede problemstillinger, fremtidige udfordringer og visioner i forhold til ligebehandling af personer med handicap, anbefales det, at der foretages en række ændringer af formen for mødeafholdelsen og dagsordenspunkterne.

Anvendelse af strategimøder

For at øge DCH's fokus på de langsigtede og strategiske udfordringer på handicapområdet anbefales det, at DCH årligt afholder et *strategimøde*, hvor rådets langsigtede indsatsområder konkretiseres. Dette giver mulighed for et øget fokus på mere langsigtede udfordringer på handicapområdet. Samtidig giver det alle rådets medlemmer mulighed for at få indflydelse på rådets dagsorden.

Rambøll foreslår, at man som optakt til strategimøderne indfører en skriftlig forslagsrunde, hvor rådets medlemmer får mulighed for at påpege aktuelle udfordringer på det handicappolitiske område og fremsætte forslag til fremtidige

indsatsområder for rådsarbejdet. Herved sikres alle parter medindflydelse i forhold til rådets indsatsområder.

Tilpasning af dagsordenspunkterne på de løbende møder

For at muliggøre en øget debat på DCH's møder anbefales det, at rådet anvender en bredere vifte af dagsordenspunkter, hvor detaljeringsgraden af referatet varierer. Derudover anbefales det, at omfanget af orienteringspunkter reduceres på dagsorden. Mere konkret foreslås følgende tiltag:

- Der foreslås to former for dagsordenspunkter:
 1. Konkrete dagsordenspunkter, hvor afgrænsede ligebehandlingsproblematikker drøftes. Ved disse dagsordenspunkter tages referat, og DCH tilstræber en fælles udmelding.
 2. Strategiske dagsordenspunkter, hvor de mere overordnede linjer i forhold til ligebehandling af personer med handicap drøftes. Dette kan eksempelvis gøres ved at udvælge et bestemt tema, som belyses på det pågældende møde. Disse dagsordenspunkter kan eksempelvis tage udgangspunkt i debatoplæg fra rådets medlemmer eller eksterne. Under disse dagsordenspunkter tages ikke detaljeret referat, og det forventes ikke, at rådet altid opnår enighed. Der vil derimod være et øget fokus på få en nuanceret drøftelse af de konkrete emner. Beslutningen efter dette dagsordenspunkt kan eksempelvis være anbefalinger eller beslutning om at igangsætte en fokusgruppe eller et mere dybdegående arbejde med det pågældende tema.
- Færre orienteringspunkter
 3. For at imødekomme udfordringen, der er forbundet med gennemgangen af de mange orienteringspunkter på rådsmøderne, anbefaler Rambøll, at orienteringspunkterne formidles skriftligt. Dette vil frigive tid på møderne til fremadrettede temadrøftelser og debatoplæg fra udefrakommende pålægsholdere. Formidlingen kunne eksempelvis foregå via DCH's og CLH's hjemmesider eller i form af elektroniske nyhedsbreve.

6.2 Modeller for fremtidig organisering

På baggrund af de anbefalinger, som er præsenteret i afsnit 6.1., har Rambøll opstillet to mulige scenarier for det fremtidige organisatoriske samspil mellem DCH og CLH, herunder konkretisering af sammensætningen af de to organisationers medlemmer og organisationernes opgavevaretagelse samt mødeafholdelse. De to modeller skal ses som forslag til den fremadrettede organisatoriske opbygning af de to organisationer. Modellerne omhandler ikke de forpligtelser, der følger af FN's handicapkonvention, idet dette arbejde pt. foregår i andet regi jf. nedenstående boks.

Boks: Forpligtelserne som følger af FN's handicapkonvention

I FN's konvention om rettigheder for personer med handicap fastsættes i artikel 33, stk. 2, at:

Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med deres retslige og administrative systemer i den enkelte stat opretholde, styrke, udpege eller opstille rammer, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, en eller flere uafhængige funktioner, med henblik på at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af denne konvention.

Det fastsættes desuden, at deltagerstaterne ved etableringen af disse rammer skal tage højde for de såkaldte "Paris Principper". Paris Principperne er fastsat af FN's Generalforsamling og består af en række anbefalinger, relateret til funktionen og status for nationale institutioner til beskyttelse og fremme af menneskerettigheder.

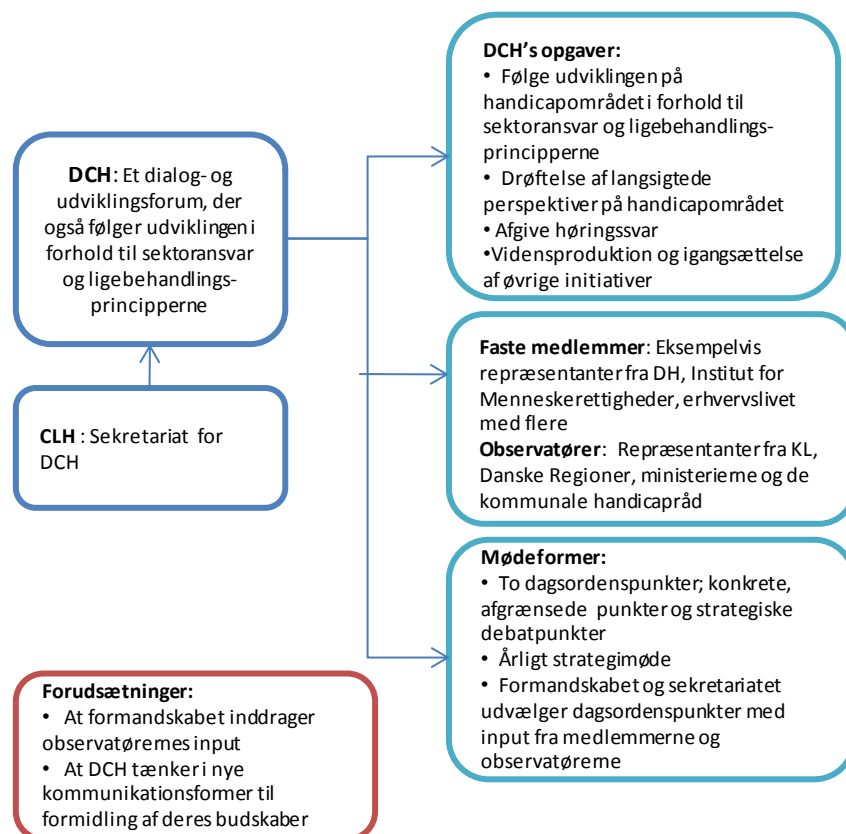
Arbejdet med at skabe beslutningsgrundlag for fastsættelse af rammerne til opfyldelse af denne forpligtelse pågår på tidspunktet for nærværende undersøgelses offentliggørelse i et tværministerielt udvalg.

I det følgende præsenteres de to modeller.

DCH som et dialog- og udviklingsforum på handicapområdet med CLH som sekretariat

I den første model foreslås det, at DCH i højere grad bliver et *udviklende forum* med CLH som sekretariat. Modellen er grafisk præsenteret nedenstående.

Model 1: DCH: Et dialog- og udviklingsforum for handicappolitikken i Danmark



Som illustreret i ovenstående figur foreslås der i denne model indført to former for medlemmer i DCH – dels de faste medlemmer og dels medlemmer med observatørstatus. Formålet er at videreføre DCH's nuværende opgave i forhold til at følge og vurdere vilkårene i samfundet for personer med handicap, herunder afgivelse af hørings svar ved nye lovgivningsinitiativer, vidensproduktion m.v. Samtidig er det søgt at tilpasse medlemskredsen, således at DCH organisatorisk bliver bedre tilpasset ovenstående opgaver.

I denne model foreslås det ligeledes, at DCH afholder et årligt *strategimøde*, hvor medlemmerne får mulighed for at drøfte de langsigtede prioriteringer i forhold til rådets arbejde og dermed komme med konkrete forslag til emner, der skal sættes på dagsorden i det kommende år. På de løbende rådsmøder foreslås det, at DCH både anvender *konkrete dagsordenspunkter* og *strategiske dagsordenspunkter*.

De *konkrete dagsordenspunkter* foreslås anvendt ved emner, der omhandler en konkret behandling af emner i forhold til ligebehandling af personer med handicap. Ved behandling af denne type dagsordenspunkter er det kun DCH's faste medlemmer, der er afsender for DCH's udmeldinger.

Samtidig foreslås det, at DCH anvender *strategiske dagsordenspunkter* til drøftelse af emner, der omhandler mere langsigtede perspektiver for udviklingen af ligebehandling af personer med handicap. Ved drøftelse af denne type dagsordenspunkter deltager både de faste medlemmer og medlemmer med observatørstatus.

I denne model foreslås en organisatorisk sammenlægning af DCH og CLH, således at CLH udelukkende fungerer som sekretariat for DCH.

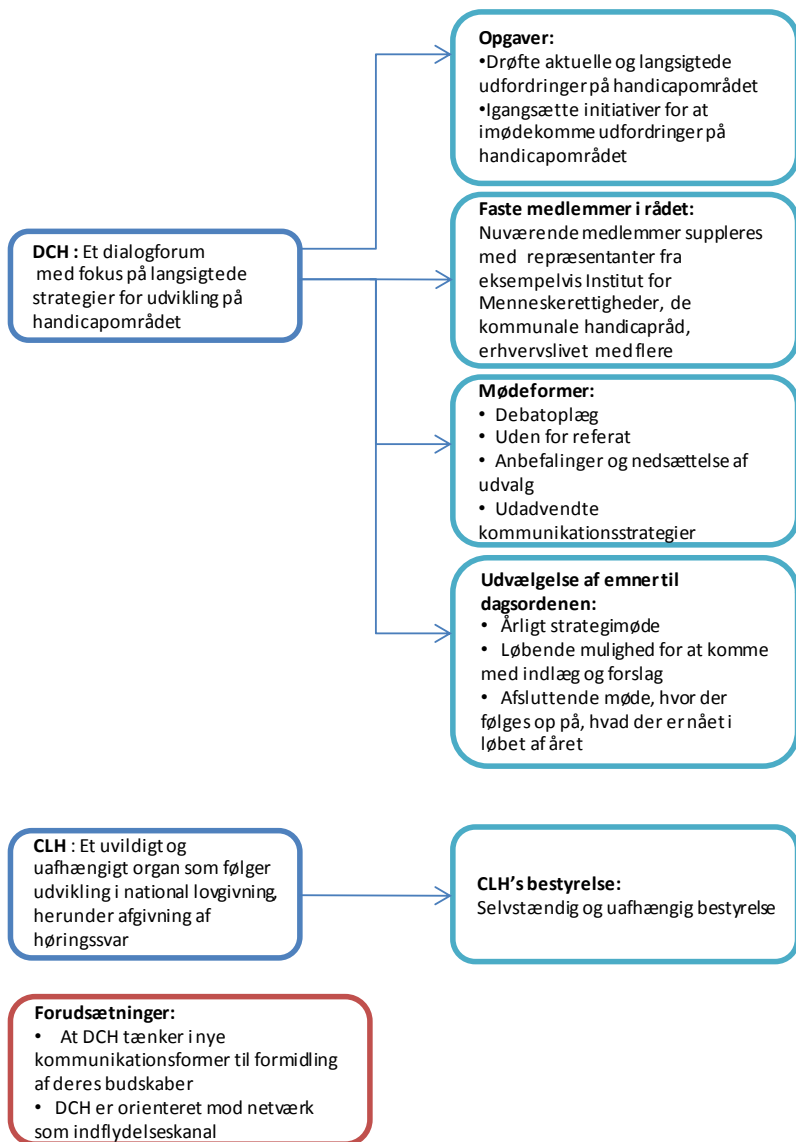
Forudsætninger

En succesfuld implementering af den foreslåede model afhænger af, at formandskabet for DCH inddrager observatørernes input, og at DCH tænker i nye kommunikationsformer til formidling af deres budskaber.

DCH som et rent dialogforum på handicapområdet med en klar adskillelse af DCH og CLH – to selvstændige organisationer

I den anden model foreslås det, at DCH i højere grad bliver et *dialogforum*. Modellen er grafisk præsenteret nedenfor.

Model 2: DCH: Et rent dialogforum



Som det fremgår af ovenstående figur, består DCH i denne model af en bredere kerne af faste medlemmer. Formålet er at skabe et forum, der giver mulighed for at drøfte aktuelle udfordringer og konkretisere langsigtede strategiske prioriteringer i forhold til at fremme ligebehandling af personer med handicap.

I denne model er det ambitionen at skabe et renere dialogforum, der er dagsordensættende i forhold til aktuelle udfordringer på det handicappolitiske område. De nuværende medlemmer udvides til også at omfatte repræsentanter fra eksempelvis erhvervslivet, Institut for Menneskerettigheder, foreninger i civilsamfundet med flere.

Det foreslås, at DCH i denne model afholder et årligt *strategimøde*, hvor rådets langsigtede indsatsområder konkretiseres. På de løbende rådsmøder foreslås

det, at hovedparten af dagsordenspunkterne er *strategiske dagsordenspunkter*, men rådet kan også vælge at drøfte *konkrete dagsordenspunkter* på områder, hvor der er behov for en fælles udmelding fra rådet, og hvor dette er muligt.

Det foreslås yderligere, at DCH årligt udarbejder en status for udviklingen inden for de indsatsområder, som blev fastlagt ved strategimødet.

Mødeafholdelsen vil således primært have karakter af temadrøftelser, hvor repræsentanter fra forskellige dele af handicapområdet får mulighed for at drøfte forskellige elementer i aktuelle problemstillinger. Som afslutning på møderne kan DCH vælge at afgive fælles anbefalinger eller igangsætte arbejdsgruppe-drøftelser eller indgå i netværk med henblik på at igangsætte mere dybdegående undersøgelser m.v.

DCH har i denne model ikke som opgave at afgive hørings svar ved ny lovgivning, da dette vil blive vanskeliggjort af den brede sammensætning. DCH's opgaver vil derimod være at fungere som en dagsordensættende aktør i forhold til den langsigtede strategiske udvikling på handicapområdet.

Der foreslås tilknyttet et mindre sekretariat til DCH, som skal stå for den praktiske afholdelse af møderne, kommunikationsstrategi og fremdriften i DCH's beslutninger. Sekretariatet kan enten fungere som et selvstændigt og uafhængigt sekretariat eller høre under Indenrigs- og Socialministeriet.

I denne model forslås det samtidig, at CLH gøres helt uafhængigt fra DCH og ministerierne. Således foreslås der oprettet en selvstændig bestyrelse til CLH, hvor der ikke er repræsentanter fra ministerierne. CLH's primære opgave er at følge udviklingen i den nationale lovgivning, herunder at afgive hørings svar ved nye lovgivningsinitiativer.

Forudsætninger

Rambøll vurderer, at der er en række væsentlige forudsætninger, som har betydning for succesfuld implementering af ændringerne af de to organisationer. En succesfuld implementering af den beskrevne model afhænger således af, at DCH tænker i nye kommunikationsformer til formidling af deres budskaber. En anden væsentlig forudsætning er, at DCH er orienterede mod netværk som en indflydelseskanal.