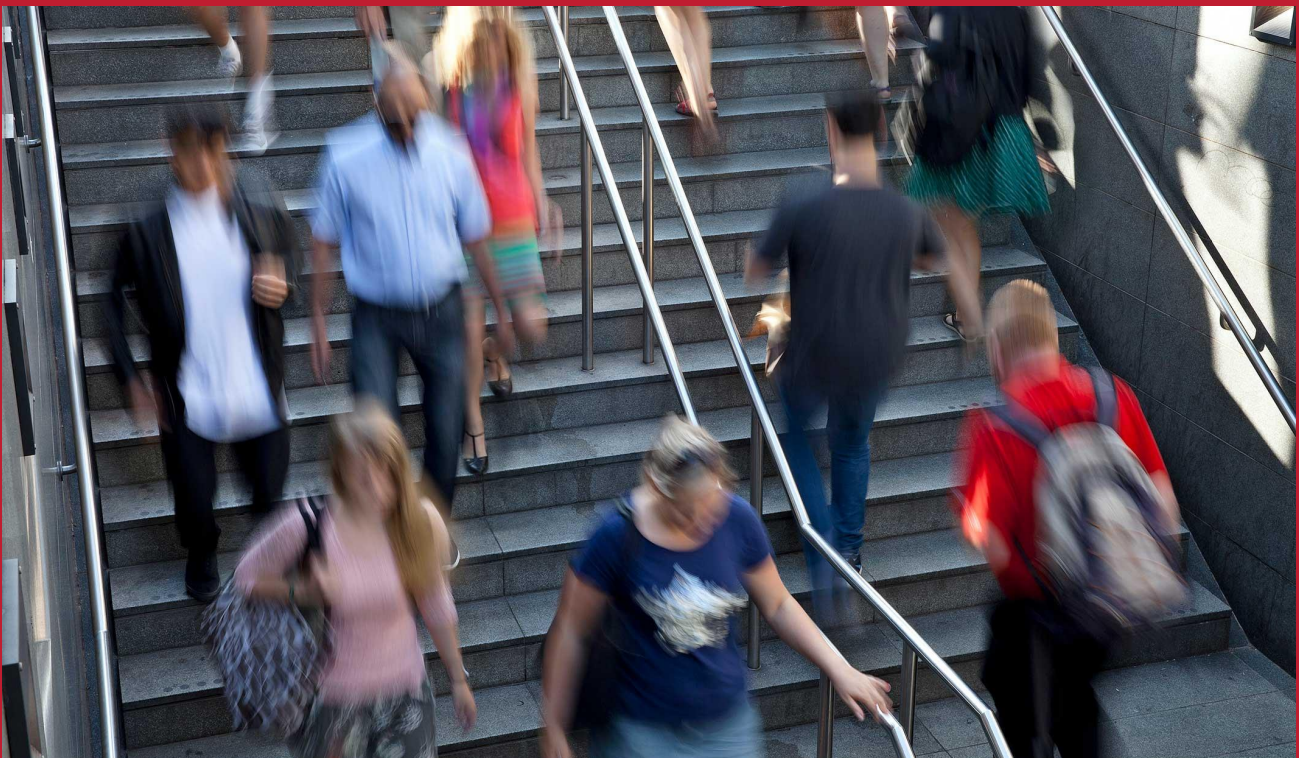


Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap

Evaluering fra et borger- og samfundsperspektiv



Pernille Skovbo Rasmussen, Maliina Grønvold Olsen, Maria Røgeskov,
Ea Wulf Nielsen og Agnete Nygård Jensen

VIVE

*Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap
– Evaluering fra et borger- og samfundsperspektiv*

© VIVE og forfatterne, 2024

e-ISBN: 978-87-7582-372-7

Arkivfoto: Sine Fiig//VIVE

Projekt: 302649

Finansiering: Social-, Bolig- og Ældreministeriet

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



Forord

Undersøgelser har vist, at mennesker med handicap oplever ringere levevilkår end mennesker uden handicap på en række livsområder. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap blev vedtaget i 2018 med det formål at forhindre forskelsbehandling på grund af handicap og fremme ligebehandling og lige muligheder for personer med handicap.

Denne rapport afrapporterer resultaterne fra en evaluering af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap og har overordnet til formål at belyse kendskab, implementering og virkning set fra et samfunds- og borgerperspektiv. Rapporten er udarbejdet af senioranalytiker Maria Røgeskov, analytiker Maliina Grønvold Olsen, analytiker Agnete Nygård Jensen, praktikant Ea Wulf Nielsen og chefanalytiker Pernille Skovbo Rasmussen (projektleder).

Vi ønsker at takke Danske Handicaporganisationer, Ankestyrelsen og Institut for Menneskerettigheder samt projektets følgegruppetagere for faglige bidrag. Og ikke mindst skal lyde en stor tak de mange borgere, pårørende, fagpersoner, forvaltnings-, skole- og tilbudsledere, som har stillet op til interview. To anonyme reviewere har bidraget med konstruktive kommentarer til rapporten – også stor tak til dem.

Evalueringen er bestilt og finansieret af Social-, Bolig- og Ældreministeriet.

Kræn Blume Jensen

Forsknings- og analysechef for VIVE Social



Indholdsfortegnelse

Hovedresultater	6
-----------------	---

Afrapportering	13
----------------	----

1	Indledning	14
1.1	Evalueringens formål og fokus	15
1.2	Evalueringstilgang	16
1.3	Metodegrundlag	18
1.4	Begrebsanvendelse i evalueringen	18
1.5	Konteksten omkring handicapområdet	19

2	Lovens tilblivelse og formål	21
2.1	Historikken forud for lovforslag og vedtagelse	22
2.2	Indhold i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap	23
2.3	Diskriminationslovgivning i Norge og Sverige	29

3	Kendskab til handicap-forskelsbehandlingsloven	31
---	--	----

4	Klager som følge af loven	37
4.1	Proceduren ved klager til Ligebehandlingsnævnet	38
4.2	Opgørelse af klager til Ligebehandlingsnævnet	38
4.3	Gennemgang af klager behandlet af nævnet	39
4.4	Sagsudfaldet	41
4.5	Klagernes indhold	42
4.6	Barrierer for klageadgang	45
4.7	Vejledning i sager om mulig forskelsbehandling	47

5	Oplevelser af manglende lige adgang og forskelsbehandling (borgerperspektiver)	49
5.1	Eksisterende viden om handicap og diskriminationsoplevelser	50
5.2	Borgerperspektiver på oplevelser af manglende lige adgang og forskelsbehandling	53

6	Fremmelse af ligebehandling – fra et systemperspektiv	64
6.1	Om at få lovviden 'helt ud til den medarbejder, der tager imod kunder'	65
6.2	Lavpraktiske og systemmæssige benspænd for tilgængelighed	67
6.3	Forventningspres fra samfundet (mere end det handler om lovgivning)	69

7	Retten til rimelig individuel tilpasning (skole- og dagtilbudsområdet)	70
7.1	Institutionernes begrænsede kendskab til retten til rimelig tilpasning	71
7.2	Efterlevelse af rimelig individuel tilpasning til børn med behov	72
7.3	Institutionernes tilpasninger skyldes anden lovgivning	74
7.4	Forældre oplever manglende støtte til deres børn	75
7.5	Afrunding	77

8	Metode og datagrundlag	78
8.1	Interview og fokusgrupper	79
8.2	Survey	82
8.3	Dokumentanalyse – analyse af klager	83
8.4	Litteraturstudie	84

	Dokumentation	85
--	---------------	----

	Litteratur	86
--	------------	----

	Bilag 1 Litteraturstudie	90
--	--------------------------	----

Hovedresultater

Samfundsmæssigt er det i alles interesse, at børn, unge og voksne med handicap oplever lige behandling og muligheder for samfundsdeltagelse som mennesker uden handicap. Barnet med diabetes skal kunne gå i en almindelig dagtilbudsramme, den unge med psykiatriske diagnoser skal tilbydes samme behandling for somatiske sygdomme som mennesker uden psykiatriske diagnoser, og personer, som har brug for service- eller førerhunde eller kørestole for at bevæge sig rundt i samfundet, skal bydes velkommen på samme måde som andre på fx restaurationer, indkøbssteder eller kultursteder.

I Danmark har vi siden 2018 haft *lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap*.

En lov, der har til formål at give juridisk beskyttelse mod forskelsbehandling uden for arbejdsmarkedet til mennesker

med handicap, fx i kultur -og fritidslivet, på uddannelsesområdet eller i transportsammenhæng mv.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap benævnes forkortet som handicapforskelsbehandlingsloven

Evalueringens formål, fokus og datagrundlag

Denne rapport formidler en evaluering af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap (handicapforskelsbehandlingsloven). Ved lovens tilblivelse blev det besluttet, at der skulle gennemføres en dybdegående evaluering nogle år efter lovens ikrafttræden. Følgelig blev der af det nuværende Social-, Bolig- og Ældreministerie afsat finansiering til evalueringen for perioden 2023-2026. Rapporten er primært rettet mod politiske beslutningstagere med berøring til lovgrundlaget på handicapområdet, men kan også findes interessant for blandt andre handicaporganisationer og andre institutioner, som sikrer rettigheder for og vidensudbredelse om mennesker med handicap. Endvidere kan rapporten findes interessant for fagpersoner og borgere i øvrigt med berøring til de målgrupper, som loven tilsigter.

Evalueringen bygger på en lang række kvalitative interviews, dokumentanalyse af klager om forskelsbehandling, en survey blandt Danske Handicaporganisationers medlemsorganisationer samt en grundig litteraturgennemgang. Evalueringen tager afsæt i borgerperspektiver og samfundsperspektiver bredere set, mens evalueringen ikke som sådan belyser fx juridiske vurderinger af lovens udformning og virke.

Evalueringen sætter overordnet fokus på, om loven "virker" som tilsigtet set fra et borger- og samfundsperspektiv. Dette overordnede fokus har vi i evalueringen belyst gennem en række underspørgsmål, som fremgår af Boks 1.

Boks 1 Overordnede spørgsmål, som evalueringen belyser

- Hvorfor denne lov blev igangsat, og hvad skulle den "løse"?
- Efter at loven trådte i kraft, hvordan er den da formidlet/orienteret til relevante parter/institutioner, og har forskellige parter/institutioner som følge af loven skullet ændre noget og eventuelt hvad?
- En forudsætning for, at loven får betydning, er, at der er kendskab til den i praksis. Hvor udbredt er kendskabet? Hvem eller hvor kender man til loven?
- Ét udtryk for, at loven er implementeret, er, at der indbringes klager til Ligebehandlingsnævnet på baggrund af loven: Hvor mange klager er behandlet, og hvad har sagerne drejet sig om?
- Et andet udtryk for, at loven "virker", er, at der opleves mindre forskelsbehandling blandt mennesker med handicap. Hvor udbredt er oplevelsen af forskelsbehandling, på hvilke "livsområder" og for hvilke målgrupper?

Evalueringens resultater

Helt overordnet viser evalueringen fra et borger- og samfundsperspektiv, at handicapforskelbehandlingsloven møder nogle begrænsninger. Blandt andet er vidensudbredelsen omkring loven beskeden, og det kan være vanskeligt for borgere og institutioner at vurdere, hvornår handicapforskelbehandlingsloven kan bringes i anvendelse, og hvilke kriterier der skal være opfyldt, førend handicapforskelbehandlingsloven kan "anvendes". Samtidig fremhæves nogle begrænsninger fra borger- og samfundsperspektivet i relation til, at loven kun omfatter retten til rimelig individuel tilpasning på skole- og dagtilbudsområdet og ikke på alle livsområder bredt set.

Evalueringen peger imidlertid også på en positiv udvikling, som handicapforskelbehandlingsloven sandsynligvis har været med til at forme, nemlig at loven kommer til at "virke nedefra" i det små – i konkrete sammenhænge. Evalueringen giver eksempler på, hvordan man lokalt er gået i dialog med fx en butik eller restauration omkring retten til at have en service- eller førerhund med sig, hvorpå butikken eller

restaurationsen, som ikke var bekendt med rettigheden, har tilpasset deres service for at opfylde lovens regler.

Samtidig udtrykkes der fra både borger- og samfundsperspektivet stor opbakning til, at en sådan lov som handicapforskelsbehandlingsloven eksisterer; loven vurderes at være vigtig og relevant. Således kan loven tænkes "nedefra" for i ganske små skridt at få en vis betydning. Det er dog en vigtig konklusion med evalueringen, at handicapforskelsbehandlingsloven ikke kan stå alene i udviklingen hen mod at skabe mere lige muligheder for mennesker med handicap; der skal samtidig ske en udvikling i samfundsbevidstheden omkring og villigheden til at skabe inklusion for alle.

Lovkendskabet er begrænset, mens de fleste ved, at diskrimination er forbudt

Evalueringen viser et begrænset kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven. Ikke kun blandt borgere og pårørende til borgere med handicap, men også blandt kommunale aktører og blandt fagpersoner med tæt berøring til mennesker med handicap, er kendskabet begrænset. Dog er de fleste klar over, at diskrimination på grund af handicap ikke er lovligt, og at vi i Danmark er forpligtet til at efterleve FN's handicapkonvention. Men viden om, hvad det konkret indebærer, at vi har en handicapforskelsbehandlingslov, som vi samfundsmæssigt alle er underlagt, er i mange tilfælde meget begrænset.

Handicapforskelsbehandlingsloven dækker samfundsdomæner bredt, og følgelig rækker loven ind over områder, hvor andre love er i spil samtidig, herunder sundhedsloven, serviceloven, forvaltningsloven mv. Det kan udfordre kendskabet til og anvendelsen af handicapforskelsbehandlingsloven, at der ikke er tale om et skarpt afgrænset lovområde. Samtidig kan det anskues som en fordel, at loven netop dækker bredt på forskellige samfundsdomæner og dermed er mere gennemgående gældende.

Blandt handicap- og interesseorganisationer er kendskabet til handicapforskelsbehandlingsloven lidt mere udbredt, idet 21 af de i alt 23 organisationer, som har deltaget i evalueringens spørgeskemaundersøgelse, angiver at kende til loven overordnet set. Lidt færre, nemlig 16 af 23 organisationer, angiver at have kendskab til de specifikke bestemmelser i loven, mens 7 organisationer kun har et overfladisk kendskab eller slet ingen forståelse. Dette indikerer, at mens lovens eksistens er bredt kendt, er der behov for øget oplysning om dens specifikke bestemmelser. Et begrænset lov-kendskab kan have konsekvenser for organisationernes muligheder for at kunne rådgive deres medlemmer effektivt og støtte borgere i at udnytte deres rettigheder fuldt ud.

Figur 1 Handicapforskelsbehandlingsloven har berøring til mange områder med øvrig lovgivning i spil



Kilde: VIVE

Begrænset antal klager får medhold, men gode eksempler på lokal håndtering

Antallet af klager, som er afgivet med afsæt i handicapforskelsbehandlingsloven, har været stigende fra 2018 og frem. I alt har Ligebehandlingsnævnet, siden loven trådte i kraft i 2018, behandlet 371 klager, som relaterer sig til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Blandt disse har 37 klager fået medhold.

De klager, som har fået medhold, har i de fleste tilfælde handlet om adgangsbe- grænsninger, fx i forbindelse med service- eller førerhunde. De klager, som *ikke* har fået medhold, har blandt andet handlet om anvendelse og fortolkning af regler i an- den lovgivning samt manglende tilgængelighed. En del indgivne klager er blevet af- vist, allerede inden de er blevet overdraget til Ligebehandlingsnævnet, fordi klagerne åbenlyst ikke vil få medhold. Nogle klager har manglet tilstrækkeligt grundlag for vur- dering eller er blevet vurderet ikke at handle om forskelsbehandling på grund af han- dicap. Det kan ses som et udtryk for, at borgere, som har klaget med afsæt i handi- capforskelsbehandlingsloven, har fundet det uklart, hvornår der er grundlag for at klage med afsæt i denne lov. Det er samtidig væsentligt at være opmærksom på, at der vil være et stort mørketal af borgere, som oplever forskelsbehandling på grund af

deres handicap, men som ikke klager; eksempelvis fordi det virker uoverkommeligt at klage, eller fordi borgere ikke er bevidste om deres rettigheder i denne sammenhæng.

En ikke uvæsentlig pointe fra evalueringen omfatter det faktum, at en klage med afsæt i handicapforskelsbehandlingsloven har en lang gennemsnitlig sagsbehandlingstid på lidt over et år, før afgørelsen omkring klagen falder. Flere af de interviewede påpeger et stort behov for at løse problemet med den lange sagsbehandlingstid. Endvidere opleves hele processen med at klage svært ressourcekrævende for en stor gruppe af mennesker med handicap.

Netop fordi klageprocesser kan opleves træge, viser borger- og interessentperspektivet i evalueringen en tendens til at "klare det lokalt", når der opleves forskelsbehandling på grund af handicap. Det kan dreje fx sig om, at en handicapforening hjælper med at tage kontakt til en café, bar, restauration, butik eller andet og orienterer om, at borgere uretmæssigt er blevet afvist ved indgangen på grund af medfølgende fører- eller servicehund. Der er også eksempler på, at borgeren selv eller dennes pårørende enten i situationen eller efterfølgende tager kontakt til en samfundsinstitution, butikskæde eller lignende og henviser til loven. Evalueringen peger i retning af, at sådanne "lokale håndteringer" oftest har et positivt udfald for både "offer" og "modpart", som ofte ikke har været klar over lovmæssighederne omkring situationen.

Borgere med handicap mødes (fortsat) af fordomme og manglende lige adgang

Evalueringen viser en række eksempler på områder, hvor borgere oplever sig forskelsbehandlet på grund af deres handicap, dvs. borgere og deres pårørende selv samt en række organisationer med tæt kendskab til de forskellige borgergrupper med handicap. Det gælder eksempelvis tilgængelighed i dele af restaurationer, kulturliv, offentlig transport og i kontakten med sundhedssystemet eller forvaltninger. Mennesker med fysiske funktionsnedsættelser, der er kørestolsbrugere, oplever, at de ikke kan anvende offentlig bustransport, fordi de ikke kan få kørestolen med i bussen, og mennesker med service- eller førerhunde, grundet eksempelvis PTSD, angst eller synsnedsættelser, oplever sommetider manglende adgang til restaurationer, butikker, koncertsteder mv., hvor service- eller førerhunden afvises. I møder med "systemet", herunder forvaltninger og sundhedsvæsenet, oplever nogle borgere, at en psykiatrisk diagnose kan udgøre en hæmsko for, at somatiske symptomer og sygdomme bliver taget alvorligt og undersøgt på samme vis som for øvrige borgere, eller at deres forklaringer om støttebehov ikke mødes med tilstrækkelig hjælp til at dække behovet. Nogle borgere oplever endvidere at blive mødt med manglende forståelse og tilgængelighed, jf. borgerperspektiver, ofte grundet uvidenhed hos de pågældende fagpersoner, borgerne er i kontakt med, andre gange grundet systemiske rammer eller regler, der kan spænde ben for en mere lige og værdig behandling. Samlet peger evalueringen

ringen på, at der kan være strukturelle barrierer, som ligger til grund for den ulige adgang til forskellige samfundsinstitutioner.

Handicapforskelbehandlingsloven kan ikke stå alene, men må udgøre ét element blandt mange

I bedste fald bevirker en lov, at en given (ulovlig og uønsket) handling begrænses eller helt undgås. Hvad angår handicapforskelbehandlingsloven viser evalueringen imidlertid, at loven alene ikke kan modvirke al forskelsbehandling. Der skal andet og mere til end lovgivning for at komme forskelsbehandling på grund af handicap til livs; som en informant forklarer, er *”det godt, at vi har fået en lov, men vi kan ikke sanktionere os til ligebehandling”*. Der peges eksempelvis på, at vidensopbygning, vidensudbredelse, aftabusering omkring psykisk sygdom og alle former for handicap, udvikling i samfundsdiskurser omkring målgruppen og livet med handicap, er greb og veje, der sideløbende må følges for at modvirke forskelsbehandling. Loven skal anskues som ét greb til at sikre juridiske rettigheder til mere ligebehandling for mennesker med handicap.

Kravet om rimelig individuel tilpasning gælder kun for skoler og dagtilbud

I 2020 blev et ændringsforslag til loven vedtaget – et forslag, som betyder, at der på skole- og dagtilbudsområdet (inkl. privatdrevne institutioner) findes en lovmæssig ret til rimeligt individuel tilpasning i forhold til børn med handicap, som har behov for tilpasning. At tilpasning skal være rimelig, betyder, at skole- eller dagtilbuddet ikke pålægges en uforholdsmæssig stor byrde i forbindelse med at fjerne barrierer for barnets lige muligheder for deltagelse, og således at omkostningerne forbundet med tilpasningen står mål med udbyttet heraf.

I evalueringen udtrykkes bredt set stor opbakning til ændringsforslaget, men også fra mange sider en undren over, at tilpasningskravet ikke gælder bredere set end på skole- og dagtilbudsområdet. Blandt de kommune- og tilbudsledere, som har indgået i evalueringen, udtrykkes gennemgående en oplevelse af, at kravet om rimelig individuel tilpasning ikke har forårsaget en yderligere arbejds- eller ressourcebyrde, men ligget fint i tråd med de udviklingstendenser, som skoler og dagtilbud allerede forinden arbejdede sig hen mod. Inklusionsdagsordenen og udviklingen i blandt andet antallet af børn med forskellige adfærds- og opmærksomhedsforstyrrelser har alt sammen bevirket, at man allerede i årevis har været i gang med arbejdet omkring individuelle rimelige tilpasninger. Det er dog samtidig en opmærksomhed i evalueringen, at andre samtidige undersøgelser viser, hvordan mange børn, unge og forældre til disse børn og unge oplever, at dagtilbud og skoler ikke formår at lave de nødvendige tilpasninger for, at alle børn kan opleve sig inkluderet.

Evalueringen har kun i begrænset omfang inddraget "systemperspektiver" på andre områder, fx på servicefagene og transportområdet. Her viser evalueringen, baseret på enkelte interview med talspersoner for brancheforeninger og større transportselskaber, at man også på disse områder allerede arbejder med tilpasninger for at kunne tilbyde lige muligheder for mennesker med handicap. Ikke fordi, at der er lovmæssige krav om tilpasninger, men for *"at følge med tiden"*, som en talsperson udtaler, og for at *"øge kundekredsen"*, og fordi *"vi alle har nogen i vores netværk med særlige behov"*.

Imidlertid viser interviews med talspersoner for brancheforeninger og større transportselskaber, at der er systemiske og infrastrukturelle barrierer i forhold til at tilbyde lige muligheder for alle borgere. Eksempelvis i transportøjemed, når busselskaber har vanskeligt ved at løse tilgængeligheden til busser grundet "lavpraktiske" barrierer som høje kantstene og buschaufførers manglende mulighed for at forlade deres førersæde for at hjælpe borgeren i kørestol. Eller når socialrådgiveren ikke kan bevilge en given form for støtte til en borger, uagtet rådgiveren kan forstå borgerens behov, fordi nogle regler og rammer ikke muliggør dette.

Det er væsentligt at gøre opmærksom på evalueringens begrænsninger, hvad angår sådanne systemperspektiver. Handicapforsølsbehandlingsloven dækker bredt i hele samfundet, mens evalueringens systemperspektiv kun dækker et lille udpluk af samfundets institutioner.

Fakta om undersøgelsen

Evalueringen er bestilt af Social-, Bolig- og Ældreministeriet. Evalueringsarbejdet har fundet sted i perioden juni 2023 til juni 2024 og bygger på en analyse af:

- Kvalitative interviews og fokusgrupper med i alt 55 informanter, herunder borgere samt pårørende til borgere med handicap, interesseorganisationer for mennesker med handicap, serviceorganer omkring målgruppen, forvaltningsledere, styrelses- og nævnsrepræsentanter, repræsentanter fra trafikskaber og restauratørbrancheforeninger.
- En dokumentanalyse af klageindsigelser og afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet med baggrund i den specifikke lov.
- En survey blandt Danske Handicaporganisationers medlemsorganisationer.
- En gennemgang af national og international relevant litteratur.

> **Afrapportering**

1 Indledning

Denne rapport fremlægger resultaterne af en evaluering af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap, som er gennemført af VIVE i perioden juni 2023 til juni 2024. Evalueringen er igangsat af Social-, Bolig- og Ældreministeriet som en opfølgning på loven, der trådte i kraft i juli 2018. Der fulgte med vedtagelsen af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap i 2018 en aftale om, at loven nogle år efter ikrafttrædelse skulle evalueres, hvilket dette arbejde er affødt af.

Evalueringsrapporten er primært rettet mod politiske beslutningstagere med berøring til lovgrundlaget på handicapområdet, men kan også findes interessant for blandt andet handicaporganisationer og andre institutioner, som sikrer rettigheder og vidensudbredelse omkring mennesker med handicap. Endvidere kan rapporten være interessant for fagpersoner og borgere i øvrigt med berøring til de målgrupper, som loven tilsigter, og dermed have en bredere offentlig interesse i forhold til viden om, hvordan loven om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap fungerer.

Evalueringen har haft fokus på at afdække spørgsmål vedrørende kendskabet til loven, hvilke ændringer loven har betydet i praksis, samt hvilke måder loven kan siges at 'virke' på og for hvem.

Boksen beskriver helt overordnet lovens paragraffer og fokus. Der henvises til kapitel 2 for en mere uddybende beskrivelse af loven og dens indhold.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap

§ 1. Lovens formål er at forhindre forskelsbehandling på grund af handicap og at fremme ligebehandling af personer med handicap.

§ 2. Loven gælder for al offentlig og privat virksomhed på alle områder i samfundet, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Loven gælder ikke, hvis lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. finder anvendelse.

Stk. 3. Loven gælder ikke for udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

§ 3. Loven indebærer ikke en pligt til rimelig tilpasning eller tilgængelighed.

§ 4. Loven kan ikke ved aftale fraviges til ugunst for den, der udsættes for forskelsbehandling på grund af handicap.

1.1 Evalueringens formål og fokus

Evalueringen er overordnet båret af et ønske om at afdække, om loven "virker" som tilsigtet. Dette overordnede spørgsmål rejser en lang række underliggende spørgsmål omkring blandt andet:

- Hvorfor denne lov blev igangsat, hvad skulle den "løse", og hvilke forventninger der var til loven?
- Efter loven trådte i kraft, hvordan er den da formidlet/orienteret til relevante parter/institutioner, og har forskellige institutioner/parter som følge af loven skullet ændre noget og eventuelt hvad?
- En forudsætning for, at loven får en betydning, er, at der er kendskab til den i praksis. Hvor udbredt er kendskabet? Hvem eller hvor kender man til loven?
- Ét udtryk for, at loven er implementeret, er, at der afgives klager til Ligebehandlingsnævnet på baggrund af loven. Hvor mange klager er behandlet, og hvad har sagerne drejet sig om? Hvor mange og hvilke klager har fået medhold?
- Et andet udtryk for, at loven "virker", er, at der opleves mindre forskelsbehandling blandt mennesker med handicap: Hvor udbredt er oplevelsen af forskelsbehandling og på hvilke 'livsområder', for hvilke målgrupper?
- Er der særlige borgergrupper eller områder, hvor loven ikke virker, og hvor blikket bør rettes hen i forhold til at modvirke forskelsbehandling?

Loven kan siges at have direkte betydning, når praksis indretter sig efter den, kender til den og bringer den i spil i de tiltænkte situationer – konkrete klager indbragt for Ligebehandlingsnævnet viser også, hvor den direkte har betydning, men det vil være interessant også at afdække øvrige indikationer på lovens virke/betydning. For eksempel kan en anden form for direkte betydning vise sig ved, at samfundsinstitutioner eller attraktioner gøres opmærksom på, at indirekte forskelsbehandling i form af fx afvisning af service-/førerhund eller kørestol ikke er tilladt, og følgelig omgør deres praksis ved at udvise åbenhed og accept.

Formålet med loven har været juridisk at sikre lige adgang for mennesker med handicap, og at sikre en åbenhed/tilgængelighed i institutioner og samfundsarenaer. For at opnå dette formål skal hensigten med loven sætte sit aftryk i praksis, hvis loven skal 'virke'. En lovindførelse er ikke den eneste vej til at modvirke forskelsbehandling. Andre samtidige tendenser spiller ind – og ikke kun loven, men også strukturelle rammer og holdninger i forskellige dele af befolkningen og samfundet.

En evaluering af en så bredt dækkende lov, som der her er tale om, må nødvendigvis afgrænses til at sætte fokus på udvalgte områder og målgrupper. Alle domæner i hele

velfærdssamfundet, set i forhold til alle de forskellige borgergrupper med handicap og deres adgange hertil, kan ikke belyses i én evaluering. Loven gælder på tværs af børn, unge, voksne og ældre med alle former for handicap, lige fra ordblindhed eller angst, til svær udviklingshæmning, og på tværs af samfundsdomæner såsom restauranter, cafeer, diskoteker, forlystelses-, kultur- og underholdningsinstitutioner, transportbranchen osv.

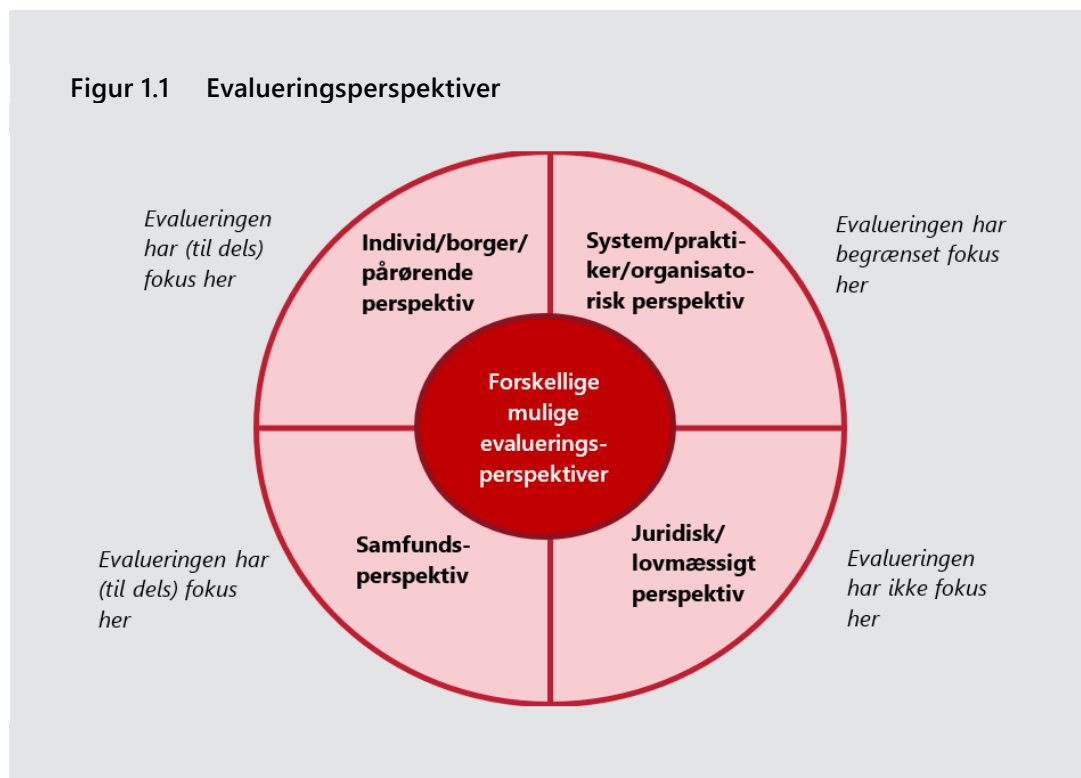
Det er ikke muligt entydigt at belyse, om "loven virker", fordi loven kan virke både direkte og indirekte på mange forskellige niveauer og for mange forskellige borgergrupper og organisationer, og samtidig kan den "virke" for nogen, men ikke for andre, alt efter hvilket perspektiv der belyses. Det vil derimod være muligt, på udvalgte områder, at belyse indikationer på, hvor udbredt kendskabet til loven er, hvilke ændringer loven har betydet for de områder og personer, hvor evalueringen "dykker ned", og evalueringen kan medføre indikationer på, hvilke måder loven kan forebygge forskelsbehandling på grund af handicap.

1.2 Evalueringstilgang

Som spørgsmålene under afsnit 1.1 om evalueringens formål og fokus oven for afspejler, er evalueringen tilgået overvejende ud fra borger- og interessedtilgange. Det vil sige tilgange, som evaluerer, "hvad betyder loven for de personer, den skal dække", "hvor udbredt er kendskabet til loven blandt de, den er allermest relevant for" osv. Evalueringen belyser derimod ikke juridiske spørgsmål omkring udformningen af de konkrete paragraffer under loven, eller forvaltningsmæssige spørgsmål omkring tolkning af de enkelte paragraffer og indklagede sager, hvordan de juridisk vurderes og afgøres – kun i det omfang, at interessenter og borgere forholder sig til sådanne mere juridiske eller forvaltningsmæssige spørgsmål.

Figur 1.1 giver et overblik over, hvilke evalueringsspektiver vi arbejder ud fra i evalueringen af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap.

Figur 1.1 Evalueringsperspektiver



Kilde: VIVE.

Som figuren angiver, belyser evalueringen kun til dels borger- og pårørendeperspektiver, fordi evalueringen ikke kommer omkring *alle* borger- og pårørendegrupper med berøring til handicapområdet. Handicap dækker bredt alle former for funktionsnedsættelser, ligesom alle aldersgrupper (børn, unge, voksne og ældre) er omfattet af loven, og det vil således ikke være muligt evaluermæssigt at dække alle disse forskellige borgergrupper. I en vis udstrækning belyser evalueringen også samfundsperspektiver ved at trække på viden fra blandt andet handicaporganisationer og andre samfundsmæssige vinkler, ligesom evalueringen i et begrænset omfang inddrager det organisatoriske niveau i den forstand, at udvalgte forvaltninger og institutioner inddrages i evalueringen.

Evalueringen er tilgået på en måde, hvor vi ønsker at gå i dialog med interessenter, borgere og institutioner omkring den specifikke lov frem for at have fokus på fx at identificere kausalsammenhænge mellem indsats og resultater, som den klassiske effektevaluering ville fokusere på (Baadsgaard, 2016: 217 ff.). Vi belyser ikke entydigt, hvorvidt loven har en konkret effekt eller ej. Loven kan virke både direkte og indirekte på mange forskellige niveauer og for mange forskellige borgergrupper og organisationer samt institutioner, som det ikke i alle tilfælde vil være muligt at måle. Derfor bygger denne evaluering i højere grad på inspiration fra en responsiv evalueringstilgang, hvor vi afdækker bredt og sammenfatter evalueringens forskellige input, som efterfølgende vil være op til andre, og herunder Social-, Bolig- og Ældreministeriet, at tolke og vurdere (Krogstrup, 2003: 95).

1.3 Metodegrundlag

Evalueringen er gennemført med afsæt i flere forskellige datakilder, som udfoldes i rapportens dokumentationsdel sidst i rapporten.

- Samlet set har 55 informanter deltaget i *kvalitative interviews*, heriblandt borgere med psykiske og fysiske handicap samt pårørende til borgere i målgruppen, interesseorganisationer for mennesker med handicap, forvaltningsledere, skole- og dagtilbudsledere, styrelses- og nævnrepræsentanter, repræsentanter fra trafikelskaber og restauratørbrancheforeninger.
- Derudover har 23 af 36 organisationer under Danske Handicaporganisationer deltaget i en *survey* omkring deres kendskab til loven og deres vurderinger af deres medlemmers kendskab, samt deres medlemmers oplevelser i forhold til forskelsbehandling og ligebehandling på forskellige samfundsområder.
- En *analyse af klager*, som er indmeldt til Ligebehandlingsnævnet, med afsæt i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap.
- En *litteraturgennemgang* af både national og international litteratur med berøring til lov og forskelsbehandling på grund af handicap

1.4 Begrebsanvendelse i evalueringen

Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap rummer i sagens natur en række begreber, som kan defineres og opfattes bredt. Eksempelvis forskelsbehandling, og hvad der ligger i det "at blive forskelsbehandlet", samt definitionen af handicap, og hvilke afgrænser der måtte være til det at "have et handicap".

I boksen beskrives kort, hvordan relevante begreber vil blive anvendt i evalueringen.

Evalueringen vil anvende følgende betegnelser og definitioner:

- **Loven** om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap vil rapporten igennem blive refereret til enten med den fulde betegnelse eller som "loven" i de sammenhænge, hvor det er tydeligt, at det er lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap, der tale om. Endelig vil også den kortere betegnelse *handicapforskelsbehandlingsloven*, som er lovens officielle forkortelse, blive anvendt.
- **Handicap** refererer i denne evaluering til alle former for funktionsnedsættelser, store som små, både fysiske bevægehandicap, kognitive funktionsnedsættelser, sansemæssige funktionsnedsættelser, sygdomsrelaterede handicap mv. Evalueringen læner sig op ad FN's handicapkonventions definition, som påpeger, at der kan være tale om "*..en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre personer i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.*" Definitionen af handicap rummer således både et dynamisk og interaktivt aspekt. Det vil sige, at handicap er noget, som er foranderligt over tid for det enkelte menneske, og er samtidig noget, som "opstår" i interaktioner og situationer, dvs. at fx motoriske begrænsninger først opleves som et handicap for den enkelte i mødet med samfundsinstitutioner, der stiller motoriske krav til deltagelse.
- **Forskelsbehandling** kan forekomme både direkte og indirekte og kan – jf. lovens begrebsafklaring, som lægges til grund her – handle om dels "*... når en person på grund af dennes handicap behandles ringere, end en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation*" (direkte forskelsbehandling), eller "*... hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse eller en praksis vil stille personer med handicap ringere end andre personer*" (indirekte forskelsbehandling). Desuden kan der være tale om chikane, når "*... en uønsket adfærd i relation til en persons handicap finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende.*" Desuden betragtes en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af dennes handicap som forskelsbehandling.

1.5 Konteksten omkring handicapområdet

Det anslås, at omkring 30 % af den danske befolkning i alderen 16-64 år har en fysisk og/eller en psykisk funktionsnedsættelse i form af et længerevarende fysisk helbredsproblem eller handicap og/eller en psykisk lidelse (Amilon, Østergaard & Olsen, 2021). Handicapområdet er således et område, som mange af os i forskellig

udstrækning vil komme i berøring med gennem livet. Det er følgelig også et område, som optager mange og fylder meget i offentlige debatter omkring velfærdsforhold.

Aktuelt fylder forhold som blandt andet inklusion i skoleregi, kvalitet og tidslighed i den støtte og behandling, der gives til børn, unge og voksne med svære udfordringer, reformer og tiltag bredt set på handicapområdet samt økonomiske udfordringer og løsninger på det specialiserede socialområde osv. Forhold, som i nogen udstrækning har fyldt på handicapområdet igennem en årrække, og som konstant vil være i fokus qua de dynamiske udviklinger der er på så bredt et område som handicapområdet.

I arbejdet med denne evaluering har andre samtidige tendenser på handicapområdet indirekte spillet ind på den måde, at litteraturen omkring handicap og forskelsbehandling er præget af samtidens tendenser på den måde, at interviewpersoner i evalueringen har haft referenceramme til aktuelle debatterede forhold på handicapområdet. I forskning med mennesker og samfundssystemer kan det dog aldrig undgås, at aktuelle forhold "kan lukkes ude af ligningen" og således er et grundvilkår i samfundsforskningen. Når vi nævner pointen her, er det, fordi vi mener, at evalueringsrapporten og lovarbejdet på handicapområdet i det hele taget altid må forstås i den relevante kontekst og samtidig, det fungerer ind i.

2 Lovens tilblivelse og formål

I dette kapitel beskriver vi formålet med at indføre lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap (herefter handicapforskelsbehandlingsloven), historikken omkring denne lov, og hvad lovens indhold består i. Desuden beskriver vi diskriminationslovgivning i Norge og Sverige, som kan være en interessant perspektivering til den danske lovgivning.

Som et led i evalueringen er det afgørende at forstå baggrunden og hensigten med loven for derved at kunne belyse, om loven "virker som tilsigtet". Følgelig indledes kapitlet med et afsnit omkring historikken omkring loven, og derefter udfolder de efterfølgende afsnit handicapforskelsbehandlingslovens indhold.

Boks 2.1 Kapitlets centrale pointer

- Danmark havde indtil 2018 ikke en særskilt lov med et generelt forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap uden for arbejdsmarkedet.
- Loven blev til på grund af Danmarks forpligtelser i forbindelse med FN's handicapkonvention og fordi der var manglende juridisk beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap.
- Formålet med loven er at forhindre forskelsbehandling på grund af handicap og at fremme ligebehandlingen af personer med handicap.
- Handicapforskelsbehandlingsloven indebærer ikke pligt til rimelig tilpasning eller tilgængelighed, men i 2020 blev der gennemført en ændring af loven, som omhandler tydeliggørelsen af retten til rimelig individuel tilpasning af ydelser på skole- og dagtilbudsområdet. Flere aktører inden for handicapområdet fremhæver, at pligten til rimelig tilpasning bør udvides til at gælde på alle områder af samfundet.
- I Sverige og Norge rummer tilsvarende handicapforskelsbehandlingslovgivning tilpasningskrav på alle områder.

2.1 Historikken forud for lovforslag og vedtagelse

Før 2018 havde Danmark ikke en særskilt lov, der indeholdt et generelt forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap uden for arbejdsmarkedet (jf. lovforslag L 221, 2017, se også Pedersen, Andersen & Jørgensen, 2016). Ikke desto mindre hviler dansk retspraksis på det grundlæggende princip om, at alle er lige for loven. Personer med handicap har derfor samme rettigheder og beskyttelse ifølge loven som enhver anden borger. Desuden er offentlige myndigheder bundet af en grundlæggende forvaltningsretlig lighedsgrundsætning, som indebærer, at lige forhold skal behandles lige i retlig henseende.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap blev til med afsæt i Danmarks forpligtelser i forbindelse med konventionen og på grund af, at der var manglende juridisk beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap¹. I 2009 ratificerede Danmark FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (handicapkonventionen). Handicapkonventionens formål er at fremme, beskytte og sikre, at mennesker med handicap har frihedsrettigheder og menneskerettigheder på lige fod med andre mennesker (UN, 2007). Da Danmark ratificerede handicapkonventionen, blev det vurderet, at bestemmelsen ikke krævede en ny lovgivning, der forbyder diskrimination på baggrund af handicap. Man mente nemlig, at Danmark allerede levede op til handicapkonventionen, da der i dansk ret er det fundamentale princip om, at alle er lige for loven. Siden ratificeringen af handicapkonventionen har Danmark dog modtaget anbefalinger fra bl.a. FN's handicapkomité og Institut for Menneskerettigheder om, at der skal indføres en lov, der – uden for arbejdsmarkedet – forbyder diskrimination og forskelsbehandling af personer med handicap. Ifølge Institut for Menneskerettigheder og andre aktører stod den manglende juridiske beskyttelse mod diskrimination på baggrund af handicap i kontrast til FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (Institut for Menneskerettigheder, 2016).

Forud for vedtagelsen af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap havde der dermed igennem en årrække været opmærksomhed på den manglende juridiske beskyttelse mod diskrimination på baggrund af handicap uden for arbejdsmarkedet. Forskellige aktører som Institut for Menneskerettigheder (IMR) og Danske Handicaporganisationer (DH) havde gjort opmærksom på den manglende beskyttelse, som betød, at mennesker med handicap uden for arbejdsmarkedet i Danmark oplever at blive forskelsbehandlet, uden at dette var lovstridigt (Institut for Menneskerettigheder, 2016; Institut for Menneskerettigheder, 2014; Olsen, Zarreparvar & Krusaa, 2007).

¹ Se også Andersen et al. (2023: 815 ff.) om blandt andet inkorporering af FN's handicapkonvention.

Da der uden for arbejdsmarkedet ikke eksisterede en lovgivning, som specifikt forbød forskelsbehandling på grund af handicap, betød det blandt andet, at hvis man fx i fritids-, natte- og kulturlivet blev afvist adgang på grund af handicap, havde man ingen klageadgang, da der ikke findes en lov, der beskytter mod forskelsbehandling på grund af handicap i denne kontekst.

2.2 Indhold i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap

Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap (handicapforskelsbehandlingsloven) blev vedtaget i 2018 for at sikre juridisk beskyttelse til mennesker med handicap mod forskelsbehandling på grund af deres handicap på alle samfundets forskellige domæner. Formålet med loven er at forhindre forskelsbehandling på grund af handicap og at fremme ligebehandling af personer med handicap.

Forbuddet omfatter enhver, der udfører opgaver inden for offentlig og privat virksomhed, herunder institutioner, foreninger, offentlige myndigheder, private virksomheder såsom restauranter, forsikringselskaber mv. Loven gælder dog ikke, hvis lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet finder anvendelse og ej heller for udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter. På arbejdsmarkedet har der siden 2004 eksisteret en lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. (se fx Beskæftigelsesministeriets hjemmeside).

Handicapforskelsbehandlingsloven indebærer ikke *pligt* til rimelig tilpasning eller tilgængelighed på alle områder. Kun på skole- og dagtilbudsområdet indgår der en ret til rimelig individuel tilpasning, hvilket uddybes nedenfor. Ved rimelig individuel tilpasning betyder det, at *"tilbud og ydelser skal tilpasses, således at personer med handicap kan benytte tilbuddene eller have samme udbytte af ydelserne som personer uden handicap"* (lovforslag L 221 (2017)). Ved krav om tilgængelighed betyder det, at det skal sikres, at personer med handicap har adgang til fysiske faciliteter og omgivelser, transportmuligheder samt til information og kommunikation. At der ikke stilles yderligere krav til rimelig tilpasning eller tilgængelighed betyder, at *"ligebehandlingsnævnet ikke vil kunne træffe afgørelse om, at en restaurant eller et museum skal opsætte en rampe eller lignende for at sikre tilgængelige forhold"* (Lovforslag L 221 (2017)).

Til gengæld findes der i dag bestemmelser i lovgivningen på flere områder, der handler om rimelig tilpasning og både digital og fysisk tilgængelighed for at sikre, at personer med handicap har lige adgang set i forhold til personer uden handicap. Det gælder bl.a. bus- og jernbanetransport, flytransport, offentlige hjemmesider, og derudover er der nogle krav om tilgængelighed i forbindelse med byggeri.

I 2020 blev et ændringsforslag til loven gennemført – en ændring, som netop handler om tydeliggørelsen af retten til rimelig individuel tilpasning af ydelser til børn og unge med handicap i dagtilbud, folkeskolen og friskoler samt private grundskoler. Formålet med lovændringen er, at børn og unge med handicap kan opnå samme muligheder for deltagelse som andre børn og unge og dermed forhindre forskelsbehandling. Som det fremgår af boksen, skal retten til rimelig tilpasning ikke indebære en uforholdsmæssig stor byrde for dagtilbuddet eller skolen. Hvad der anses for rimelig individuel tilpasning skal især vurderes ud fra effekten af at fjerne barrierer og på omkostningerne forbundet med tilpasningen. Det vil sige, at der skal tages hensyn til dagtilbuddets og skolens ressourcer i vurderingen af omkostningerne forbundet med tilpasningen. Lovændringen trådte i kraft 1. januar 2021.

Rimelig individuel tilpasning

§ 9a. Børn og unge med handicap har ret til rimelig individuel tilpasning af ydelser i dagtilbud og i folkeskolen og i friskoler og private grundskoler (frie grundskoler), således at de kan opnå samme muligheder for deltagelse som andre børn og unge og undgå forskelsbehandling, jf. § 5, stk. 1.

Stk. 2. Retten efter stk. 1 gælder kun tilpasning, som er rimelig, og som dermed ikke indebærer en uforholdsmæssig stor byrde for dagtilbuddet eller folkeskolen, friskolen eller den private grundskole (frie grundskole). Ved vurderingen af, hvad der anses for rimelig individuel tilpasning, skal der særligt lægges vægt på effekten af at fjerne barrierer og på omkostningerne forbundet med tilpasningen under hensyntagen til dagtilbuddets eller skolens ressourcer.

Fortolkning af forskelsbehandling på grund af handicap ud fra loven

I loven fremgår det, at ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af dennes handicap. I handicapforskelsbehandlingsloven skelnes der mellem direkte og indirekte forskelsbehandling. Det fremgår af lovens § 5, stk. 2., at der foreligger direkte forskelsbehandling når *”en person på grund af dennes handicap behandles ringere, end en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation”* (Handicapforskelsbehandlingsloven, 2023). Der er fx tale om direkte forskelsbehandling, hvis en person med handicap bliver nægtet adgang til en natklub på grund af vedkommendes handicap, hvorimod en person uden handicap i ellers tilsvarende situation får lov at komme ind.

Ifølge lovens § 5, stk. 2 foreligger der indirekte forskelsbehandling hvis *”en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med handicap ringere end andre personer”*. Et eksempel på indirekte forskelsbehandling kan være, at en person med handicap i følgeskab med sin service- eller førerhund bliver nægtet adgang til en café med henvisning til, at gæster ikke må medbringe hunde på caféen.

Denne afvisning er tilsyneladende neutral, men stiller personen, der på grund af sit handicap har behov for en service- eller førerhund, ringere end andre.

Desuden er chikane forskelsbehandling, når "en uønsket optræden i relation til en persons handicap finder sted med det formål eller den virkning at krænke dennes værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende".

Derudover indeholder loven forbud mod instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af dennes handicap. Ydermere indeholder loven forbud mod forskelsbehandling i forbindelse med tilknytning. Det betyder, at forbuddet også omfatter "*forskelsbehandling af en person på grund af dennes forhold til en person med handicap, såfremt forskelsbehandlingen sker på grund af den anden persons handicap*".

I loven gælder det også, at ingen må udsættes for repressalier i form af "*ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som reaktion på en klage eller nogen form for retsforfølgning, der iværksættes med det formål at sikre, at der ikke sker ulovlig forskelsbehandling*" (Handicapforskelsbehandlingsloven, 2023).

Undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling

Der er tilfælde, hvor forskelsbehandling ikke er i strid med forbuddet. Forskelsbehandlingen er ikke i strid med forbuddet, når den

1. er objektivt begrundet i et sagligt formål
2. er nødvendig for at opnå formålet
3. har et rimeligt forhold mellem det ønskede mål, og hvor indgribende forskelsbehandlingen er for den eller dem, som bliver stillet ringere.

Hvorvidt forskelsbehandling har 'en objektiv begrundelse og et sagligt formål' (punkt 1) afhænger af den konkrete sag og beror på en konkret vurdering. I forarbejderne til handicapforskelsbehandlingsloven står der, at der er en række formål, som kan være saglige. Hensynet til andres sundhed og sikkerhed vil fx typisk være et sagligt formål. Endvidere er det et krav, at forskelsbehandling skal være nødvendig for at opnå formålet. Hvorvidt forskelsbehandling har været nødvendig for at opnå formålet beror på en konkret vurdering. Til sidst er det et krav, at der skal være et rimeligt forhold mellem det ønskede mål, og hvor indgribende forskelsbehandlingen er for den eller dem, som bliver stillet dårligere. Det betyder, at midlerne skal være proportionale i forhold til målet, og forskelsbehandlingen skal dermed fremstå som en rimelig løsning. Hvorvidt en løsning vurderes rimelig, beror på det enkelte tilfælde.

Et eksempel, hvor forskelsbehandling ikke var i strid med forbuddet, er blandt andet fra følgende afgørelse:

En kvinde klagede over forskelsbehandling på grund af handicap i forbindelse med, at hun blev nægtet adgang med sin servicehund til det indklagede badeland. Nævnet vurderede, at hun var blevet udsat for indirekte forskelsbehandling på grund af handicap. Det indklagede badeland havde oplyst, at man som en del af sit regelsæt havde et generelt forbud mod dyr i badelandet af hensyn til badelandets kvalitets- og hygiejnestandarder. Nævnet vurderede, at det indklagede badeland havde løftet bevisbyrden for, at det var nødvendigt med et generelt forbud mod dyr i badelandet for at opnå formålet om at sikre badelandets kvalitets- og hygiejnestandarder. Nævnet vurderede også, at der var et rimeligt forhold mellem det ønskede mål, og hvor indgribende forskelsbehandlingen var for kvinden. Nævnet har herved blandt andet lagt vægt på, at indklagede har foretaget en række generelle tiltag for at imødekomme de behov, som klager og andre personer i tilsvarende livssituationer måtte have.

Klageadgang og bevisbedømmelse

Hvis en borger oplever forskelsbehandling på grund af handicap, kan der indbringes en klage til Ligebehandlingsnævnet. Desuden har borgere, der oplever forskelsbehandling, efter dansk rets almindelige regler adgang til domstolsprøvelse. Personer, der er blevet krænket ved overtrædelse af forbuddet eller personer krænket ved overtrædelse af forbuddet mod repressalier, kan tilkendes en godtgørelse. Fastsættelsen af godtgørelsens størrelse fastsættes med udgangspunkt i praksis samt et skøn over sagens faktiske omstændigheder, herunder karakteren og alvoren af overtrædelsen.

Bevisbedømmelse foregår ved, at den person, der anser sig for krænket i henhold til forbuddet mod forskelsbehandling (klager), skal påvise faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet forskelsbehandling. Herefter påhviler det modparten (indklagede) at bevise, at der ikke var tale om ulovlig forskelsbehandling.

Pligt til rimelig tilpasning

Som nævnt ovenfor indebærer lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap ikke pligt til rimelig individuel tilpasning ud over på skole- og dagtilbudsområdet. Dette problematiseres af en lang række handicaporganisationer samt Institut for Menneskerettigheder. De har fremhævet og anbefalet, at pligten til rimelig tilpasning udvides til at gælde på alle områder i samfundet. Ifølge flere organisationer overholder Danmark ikke FN's handicapkonvention ved ikke at inddrage rimelig tilpasning som en del af beskyttelsen mod diskrimination på grund af handicap. Det

fremgår nemlig følgende af FN's handicapkonvention, kapitel 5: "Med henblik på at fremme lighed og afskaffe diskrimination skal deltagerstaterne tage alle passende skridt til at sikre, at der tilvejebringes rimelig tilpasning". Desuden fremgår det af handicapkonventionen, at nægtelse af rimelig tilpasning er diskrimination.

I interview med en handicaporganisation påpeges følgende om rimelig tilpasning:

Vi ser det som et konventionsbrud, og at det tæller som diskrimination, hvis man nægter rimelig tilpasning, så vi mener tilpasning skal med i loven om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Man har valgt at se gennem fingrene med konventionen, men det er ikke tænkt, at rimelig tilpasning kun er på nogle områder, for det er en forpligtelse i henhold til handicapkonventionen, så vi ser det som konventionsstridigt, at man kun har valgt et område. Noget positivt er, at der har været meget få sager på området om rimelig tilpasning. Men det viser også, at frygten for økonomisk skred (ved indførelse af yderligere rimelige tilpasningskrav) ser vi som ubegrundet.

Selvom offentlige myndigheder er forpligtet til at tilbyde rimelig tilpasning i overensstemmelse med handicapkonventionen, mangler borgerne effektive muligheder til at håndhæve denne forpligtelse og få anerkendelse af eventuelle krænkelser.

Afgrænsning af lovens anvendelse

I forarbejderne til loven om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap fremgår det, at loven ikke omfatter det materielle indhold i afgørelser truffet af offentlige forvaltningsmyndigheder eller i love vedtaget af Folketinget. Jævnfør nedenstående boks betyder det, at hvis en borger føler sig forskelsbehandlet på grund af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed og klager til Ligebehandlingsnævnet, vil Ligebehandlingsnævnet alene tage stilling til, om klagen reelt vedrører forskelsbehandling, eller om klagen alene drejer sig om anvendelse og fortolkning af regler i anden lovgivning. Hvis klagen alene drejer sig om anvendelse og fortolkning af regler i anden lovgivning, må nævnet afvise klagen.

Til § 12 i forarbejderne til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap:

Afgrænsningen af Ligebehandlingsnævnets kompetence betyder, at klager over overtrædelse af regler i anden lovgivning afvises af nævnet. For så vidt angår klager over afgørelser, som er truffet af den offentlige forvaltning, må Ligebehandlingsnævnet tage stilling til, om klagen reelt vedrører forskelsbehandling, eller om klagen alene drejer sig om anvendelse og fortolkning af regler i anden lovgivning.

Hvis en borger føler sig uretmæssigt behandlet og ønsker at klage, skal borgeren klage til den relevante klageinstans i den pågældende sektor. Hvis en borger fx føler sig forskelsbehandlet på baggrund af en afgørelse efter serviceloven, skal borgeren ikke klage til Ligebehandlingsnævnet, men til Ankestyrelsen. Ifølge flere af de interviewede interesseorganisationer kan det være svært for mange borgere at gennemskue, hvilken klageinstans der passer til den oplevede forskelsbehandling, de ønsker at klage over. Det kan derfor som borger være svært at navigere i alle de lovkomplexiteter, der er.

Nogle af de interviewede interesseorganisationer fremhæver også, at det er uklart, hvornår borgere kan få behandlet en klage over en offentlig myndighed hos Ligebehandlingsnævnet, når klagen relaterer sig til en afgørelse, myndigheden har truffet. Dette bliver uddybet af en repræsentant fra en interesseorganisation, i interviewuddraget neden for.

Det kan være vanskeligt at afgøre, om en borgers klage over en forvaltningsafgørelse vedrører forskelsbehandling på grund af handicap eller selve afgørelsen. Hvis en borger for eksempel klager over forskelsbehandling, fordi de har fået afslag på førtidspension, kan det være svært at vurdere, om borgeren blot er utilfreds med afslaget, eller om myndigheden faktisk har udøvet forskelsbehandling. Ligebehandlingsnævnet har kun kompetence til at behandle en klage over det sidste. Ligebehandlingsnævnet har dog anlagt en restriktiv tilgang, hvor enhver klage vedrørende forvaltningsafgørelser afvises, selv hvis der kan være tegn på, at myndigheden har udøvet forskelsbehandling i forbindelse med afgørelsen. (Repræsentant for interesseorganisation)

2.3 Diskriminationslovgivning i Norge og Sverige

Norge

I 2008 vedtog Norge en diskriminations- og tilgængelighedslov med det formål at fremme lighed og sikre lige muligheder og ret til deltagelse i samfundet for alle uanset handicap, og for at forebygge forskelsbehandling på grund af handicap. Før 2008 havde Norge kun et forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap på arbejdsmarkedet, som blev vedtaget i 2004 (hvilket tilsvarende gjorde sig gældende i Danmark). I 2018 blev diskriminations- og tilgængelighedsloven – sammen med andre gruppespecifikke love om diskriminationsbeskyttelse – samlet i én fælles lov i Norge. Denne fælles lov bliver kaldt ligestillings- og diskriminationsloven og har til formål at forhindre diskrimination på alle samfundsområder, herunder køn, graviditet, handicap, etnicitet, religion m.m. Man valgte at samle alle gruppespecifikke love i ét samlet lovgrundlag af den årsag, at alle mennesker har ret til at blive behandlet ud fra deres individuelle egenskaber og ikke på baggrund af gruppebaserede kendetegn og på alle samfundsområder.

Både i den ophævede diskriminations- og tilgængelighedslov samt i den nuværende norske ligestillings- og diskriminationslov anses brud på tilgængelighedsbestemmelserne som diskrimination. Desuden har der siden 2008 været en forpligtelse til universel udformning og rimelig tilpasning i lovene. En forpligtelse (§ 9 i den norske lov), som angiver, at offentlig virksomhed såvel som privat virksomhed rettet mod almenheden skal arbejde aktivt og målrettet på at fremme "universel udformning" (generel tilgængelighed) – dette hvad angår fysiske forhold såvel som informations- og kommunikationsteknologiske forhold. Pligten gælder, så længe det ikke medfører uforholdsmæssig byrde for virksomheden i tråd med tilpasningskravet på skole- og dagtilbudsområdet i det danske ændringsforslag til handicapforskelsbehandlingsloven.

Ligestillings- og diskriminationsloven forbyder både direkte og indirekte diskrimination og chikane samt medvirken til eller instruktion om diskrimination og chikane. I Norge kan en borger, der har oplevet diskrimination, klage gennem domstolene eller gennem det såkaldte Diskrimineringsnemda (diskrimineringsnævnet). I virkeligheden klager langt de fleste gennem diskrimineringsnævnet, da at gå til domstolen indebærer en stor økonomisk risiko. For de fleste opleves diskrimineringsnævnet derfor som den eneste tilgængelige klageadgang, da det både er en hurtigere og billigere mulighed (LDO, 2022). I Norge findes der ligeledes "Ligestillings- og diskrimineringsombudet" (LDO), som blandt andet rådgiver og vejleder borgere, som har oplevet forskelsbehandling.

Ligesom Ligebehandlingsnævnet i Danmark har diskrimineringsnævnet i Norge ikke kompetence til at tage stilling til at anvendelse og fortolkning af regler i anden lovgivning. Det betyder, at hvis en person mener at være udsat for en diskriminerende lov-

givning, har vedkommende ikke adgang til at få en klage over lovens indhold behandlet af klagenævnene. Denne modstrid mellem diskrimineringsforbuddet og anden lovgivning er blevet påpeget flere steder, blandt andet i LDO's årlige diskrimineringsrapport fra 2022, hvor de fremhæver, at det ikke altid er klart, hvorvidt de kan håndhæve diskrimination baseret på regler i en anden lovgivning. LDO fremhæver ligeledes, at en afklaring og en præcisering i lovteksten om nævnets kompetence i sådanne sager vil være ønskelig.

Sverige

I Sverige er der både et diskriminationsforbud i grundloven og i en særskilt diskriminationslov. Det fremgår i grundloven, at offentlige myndigheden skal udøves med respekt for alle menneskers ligeværd og for den enkeltes værdighed. Desuden fremgår det, at offentlige myndigheder skal forhindre forskelsbehandling af mennesker på grund af køn, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, sproglige eller religiøse tilhørsforhold, handicap, seksuel orientering, alder eller andre forhold, der gør sig gældende for den enkelte som person (Den svenske grundlov, 1974: 152). I 2009 trådte diskriminationsloven i kraft, og den erstattede og samlede en lang række forskellige love om ligebehandling og diskrimination fra 1999 og frem. Diskriminationsloven har det formål at forhindre diskrimination og fremme lige rettigheder uanset køn, kønsidentitet, etnicitet, religion, seksuelt tilhørsforhold, alder og handicap.

Diskriminationsloven er udformet i separate kapitler, der dækker over forskellige samfundsområdet. Det gælder blandt andet arbejdsmarkedet, uddannelsesområdet og hvad angår bolig, helbred, omsorg og sociale ydelser, forsikring, arbejdsmarkedstiltag, studiestøtte m.m. Forbuddet mod diskrimination omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling, manglende tilgængelighed, chikane, sexchikane, instruktion om at diskriminere og mod gengældelse. I 2015 blev manglende tilgængelighed for personer med handicap inkluderet som en form for diskrimination i loven. Det betyder, at manglende tilgængelighed betragtes som diskrimination, hvis der ikke er taget passende forholdsregler for at sikre, at personer med handicap har samme adgang som personer uden handicap.

3 Kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven

Som et led i evalueringen har vi undersøgt kendskab til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap (handicapforskelsbehandlingsloven). For at loven skal have en reel betydning i praksis, er det nødvendigt, at der er kendskab til loven på både institutions-, organisations- og borgerniveau. I dette kapitel præsenterer vi uddrag og pointer fra evalueringen, som belyser spørgsmålet om kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven – dette på baggrund af både interview og resultater fra surveyen blandt DH's medlemsorganisationer.

Boks 3.1 Kapitlets centrale pointer

- Borgere med handicap har begrænset viden om, at handicapforskelsbehandlingsloven eksisterer. De fleste ved, at diskrimination på grund af handicap ikke er tilladt.
- Begrænset kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven kan have betydning for dens virkning.
- Mange interesseorganisationer for mennesker med handicap har kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven, men færre kender til lovens bestemmelser.
- Blandt borgere og interesseorganisationer er der tilfredshed med, at handicapforskelsbehandlingsloven eksisterer. Men handicapforskelsbehandlingsloven alene kan ikke modvirke forskelsbehandling. Oplysning om livet med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne er også vigtige greb.

3.1 Begrænset kendskab på borger- og samfundsniveau

Evalueringen viser gennemgående, at der på borgerniveau sjældent er et egentligt kendskab til den specifikke lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Flere informanter, der arbejder med borgere med handicap, forklarer, at mange

er opmærksomme på, at man ikke må diskriminere på grund af handicap, men de færreste kender til, at der eksisterer en specifik lov omkring det. En fagperson fra en handicaporganisation udtaler:

Mange ved måske godt, at man ikke må diskriminere på grund af handicap, men der er ikke ret mange borgere, der som sådan kender til, at der er en lov omkring det. (Fagperson fra handicaporganisation)

En socialrådgiver i en handicaporganisation forklarer, at hun mener: *"Aldrig har jeg hørt borgere, der refererer til den her lov specifikt"* (Socialrådgiver i handicaporganisation) og erfarer ikke, at borgere har klaget med afsæt i handicapforskelbehandlingsloven. Dette på trods af, at en del henvendelser fra borgere med handicap til flere af handicaporganisationerne drejer sig om netop oplevet forskelsbehandling og om oplevelser med manglende ligebehandling.

En fagperson, som arbejder med rettigheder for borgere, forklarer således:

Spørgsmålet omkring, om loven virker, her tror jeg den største barriere lige nu er det lave kendskab til denne lov. Hvis der simpelthen er nogle forhold, der ikke bliver taget op – meget af den diskrimination, vi ser på det område her, er skjult i en eller anden forstand. Det kan jo være forsikringsselskaber, der siger: 'Du kan ikke få dækning for det her, fordi du har en eller anden tidligere lidelse', og det kan jo i nogle tilfælde godt være diskrimination, hvis det ikke er objektivt baseret for eksempel, men de sager ser vi ikke, hverken i vores borgerrådgivning eller som klager til ligebehandlingsnævnet, fordi folk tænker ikke selv, at det er diskrimination. (Repræsentant fra interesseorganisation)

Interviewpersonen forklarer videre, at de fleste tænker forskelsbehandling som den direkte form, hvor der lægges vægt på fx ens handicap, mens de diskriminationsformer, som fortrinsvis rådgives om i mange borgerrådgivninger for mennesker med handicap, ofte er indirekte diskrimination, hvor en neutral regel stiller nogle mennesker ringere.

En central handicaporganisation med bred kontakt til mange handicapgrupper peger ligeledes på, at det manglende kendskab til loven, set fra handicaporganisationens perspektiv, er en væsentlig faktor for lovens manglende effekt. Organisationen peger på, at der:

... mangler viden ikke kun om denne lov, men om handicapområdet helt generelt set mange steder. Det er også den oplevelse, vi hører fra borgere, der henvender sig til os, man bliver mødt med uvidenhed om handicap i mange

systemer og forvaltninger og ikke mindst om loven, både hos borgere og hos fagpersoner. (Forperson for handicaporganisation)

Forpersonen forklarer, at mange mennesker med et handicap mødes af et system, som ikke tilstrækkeligt forstår, hvad det indebærer at leve med forskellige handicap, hvad man kan have brug for af hjælpemidler, samt hvornår og hvorfor det i nogle tilfælde kan være forskelsbehandling at afvise et menneske med handicap på baggrund af praktiske eller økonomiske hensyn.

Både repræsentanter fra interesseorganisationer, fagpersoner omkring borgere med handicap og borgere og pårørende selv påpeger, at der er et stort 'mørketal' af borgere, der diskrimineres på grund af handicap, og som ikke reagerer på det, fordi de ikke har tilstrækkeligt kendskab til deres rettigheder. Mange mennesker med handicap har "lært at leve med" at blive stillet ringere i forskellige situationer, hvor de juridisk set har andre rettigheder.

Ligeledes er der institutioner og samfundsdomæner, hvor man ikke er klar over, at nogle tilsyneladende neutrale regler, fx omkring "man må ikke medtage hunde i butikken", stiller nogle mennesker ringere. Service- eller førerhunde er for nogle en nødvendighed for deres færden rundt i samfundet, og derfor kan der være tale om indirekte forskelsbehandling, hvis en service- eller førerhund afvises, hvilket eksempelvis ikke alle er klar over. På samme vis rummer handicapforskelsbehandlingsloven en række øvrige punkter, som mange både borgere og samfundsinstitutioner ikke er bevidste om, og derfor ikke nødvendigvis efterlever. Danske Handicaporganisationer har i foråret 2023 gennemført en stor repræsentativ undersøgelse blandt godt 4.300 unge og voksne borgere, hvoraf det ligeledes fremgår, at der generelt er ret begrænset viden i befolkningen omkring rettigheder og lovgivning med berøring til handicap (DH, 2023).

3.2 Mange handicaporganisationer er bevidste om forbuddet mod forskelsbehandling

Samtidig med, at evalueringen viser begrænset lovkendskab på borger- og organisationsniveau, så ser vi også, at der er borgere med handicap samt deres pårørende, som er opmærksomme på, at handicapforskelsbehandlingsloven blev indført, ligesom der er en del handicaporganisationer, som er opmærksomme på loven, blandt andet fordi de blev inviteret (sammen med en række øvrige parter med berøring til borgere med handicap) til at afgive høringssvar i forbindelse med lovforslaget og beslutningsprocessen frem mod denne lov.

I evalueringen har vi gennemført en survey blandt DH's medlemsorganisationer, som viser, at 21 ud af de 23 organisationer, som har besvaret surveyen, kender til lovens eksistens og er bevidste om, at der eksisterer en lov, der skal beskytte mod forskelsbehandling. Når det kommer til lovens indhold og konkrete bestemmelser, har 16 ud af de 23 medvirkende organisationer høj grad af viden eller nogen grad af viden herom, mens 7 organisationer kun har et overfladisk kendskab eller slet intet. Dette indikerer, at mens lovens eksistens er bredt kendt, er der behov for øget oplysning om dens specifikke bestemmelser, også til institutioner med godt kendskab til handicapområdet i øvrigt.

Nogle handicaporganisationer angiver i evalueringen, at de henviser til loven over for deres medlemmer, men samtidig tilkendes fra nogle handicaporganisationer, at "*... der skal vi selvfølgelig også tage noget på vores skuldre i forhold til kendskabet, som vi kan arbejde mere på*" (Fagperson fra organisation). Med evalueringen er nogle medlemsorganisationer blevet yderligere opmærksomme på handicapforskelsbehandlingsloven og fortæller, at de vil være undersøgende over for, om de kan gøre noget mere for at udbrede de rettigheder, der ligger i loven. Omtrent halvdelen af de medvirkende medlemsorganisationer vurderer, at deres medlemmer eller nogle af dem kender til, at der er en handicapforskelsbehandlingslov, og endnu færre af organisationerne vurderer, at deres medlemmer kender til det egentlige indhold i denne lov.

3.3 Formidling og udbredelse af viden om loven

En forudsætning for, at handicapforskelsbehandlingsloven får betydning, er, at der er kendskab til den i praksis. Kendskab til loven understøttes ved, at loven udbredes, formidles og derved får anvendelse. En måde at understøtte anvendelsen på kan være at lave vejledning til praksis om forvaltning af loven. På arbejdsmarkedsområdet, hvor der i gennem mange år har været et forbud mod diskrimination, er fulgt op af en vejledning til praksis omkring forvaltning af loven – en vejledning, som først udkom samtidig med lovens ikrafttrædelse og siden er udkommet i en ny, revideret version (fra 2019). Derimod er lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap (uden for arbejdsmarked, på alle øvrige samfundsområder) *ikke* fulgt af en vejledning til anvendelse af loven. Samtidig har der ikke været gjort særlige formidlingstiltag i forbindelse med handicapforskelsbehandlingslovens ikrafttrædelse. Loven blev offentliggjort i Lovtidende, som det vanligt er tilfældet med nye love eller lovændringer, men der er ikke umiddelbart foretaget yderligere formidling fra centralt hold, ligesom vi ikke i evalueringen har hørt om organisationer eller foreninger, som har gjort en formidlingsindsats omkring handicapforskelsbehandlingsloven.

Fraværet af en bredere opmærksomhed omkring eller formidling af handicapforskelbehandlingsloven og det samtidige fravær af en medfølgende vejledning til lovanvendelsen kan antages at have betydning for lovens virke på den måde, at loven er "gået lidt ubemærket hen". Loven er vigtig og betydningsfuld på "det principielle niveau" for mange med berøring til handicapområdet, men har reelt ikke sat så tydeligt præg i mange henseender. Loven er ikke så udbredt kendt, som det kunne være fordelagtigt var tilfældet, såfremt loven skulle have optimal betydning eller virke. Kultursteder, fritids- og forlystelsessteder, forsikringselskaber, uddannelsesinstitutioner osv. kan antages at ville agere efter loven, såfremt de kendte til den, men aktuelt risikeres indirekte eller direkte former for forskelsbehandling på grund af manglende viden om rettigheder og regler. Aktuelt kan der være institutioner, kultursteder og caféer, som ikke er klar over, at loven foreskriver, at man fx ikke må afvise en borger i en kørestol eller en familie med et handicappet barn i klapvogn, fordi man eksempelvis gerne vil undlade at skulle gøre plads til kørestolen eller klapvognen.

3.4 Interessenters syn på loven

Gennemgående udtrykker handicaporganisationer, interesseorganisationer og borgerperspektiver tilfredshed med, at handicapforskelbehandlingsloven findes, men fra flere sider er der også en undren eller ærgrelse over, at retten til rimelig individuel tilpasning ikke gælder mere udbredt, end det er tilfældet. Som en informant i evalueringen udtrykker det:

På den ene side gerne vil vi i Danmark gerne lave et forbud mod diskrimination mod folk med handicap, og på den anden side skulle det helst ikke koste penge – derfor er loven blevet, som den er blevet – uden rimelig individuel tilpasningsret. Vi er bagud i forhold til andre lande. Tilgængelighed er undtaget, og der gik nogle år, før kravet om rimelig tilpasning kom på bare ét område. (Forperson for handicaporganisation)

Samtidig er der flere informanter, som giver udtryk for, som citatet her siger, at der skal mere og andet til end alene lovgivning:

Vi tror ikke, verden bliver forandret på én gang, men det kan jo være en del af en måde at forandre verden på og få gjort samfundet mere tilgængeligt i bred forstand – få nogle barrierer flyttet fra folk med handicap og diagnoser, så denne her lov kan være en opmærksomhed på det. (Repræsentant for psykiatriområdet)

På lignende vis udtrykker andre informanter i evalueringen, at modarbejdelse af forskelsbehandling og diskrimination også må tilstræbes gennem arbejdet med at aftabuisere det at have handicap og funktionsnedsættelser, og ved at oplyse og udbrede viden om vilkår for mennesker med handicap. "Det er godt, at vi har fået en lov, men vi

kan ikke sanktionere os til ligebehandling”, som en informant udtrykte det (Fagperson fra handicaporganisation) med henvisning til, at det også i mange sammenhænge kræver en holdningsændring at imødegå forskelsbehandling. “Det handler om at ændre på det generelle menneskesyn i forhold til handicapområdet og om at opbygge et system, der er gearret til ikke at forskelsbehandle”, forklarer hun.

Endelig peger nogle informanter på, at der er nogle modstridende strukturelle forhold, der kan spænde ben for ligebehandlingen af mennesker med handicap. En informant, som repræsenterer både et borgerperspektiv qua selv at have et handicap og samtidig varetager en rådgivende funktion for andre mennesker med handicap, forklarer det paradoksale i, at man vedtager en lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap, og samtidig skærper regler og rammer forvaltningsmæssigt i forhold til at støtte mennesker med handicap på en lang række livsområder.

I rapportens kapitel 5 og 6 beskrives nærmere henholdsvis borgeres og pårørendes oplevelser af forskelsbehandling og systemrepræsentanternes beskrivelser af, hvordan de forholder sig til spørgsmål om tilgængelighed og lige adgang for alle samfundsborgere. Men inden da skal vi se nærmere på de klager, som borgere har indgivet med afsæt i handicapforskelsbehandlingsloven, og hvad klagerne er udmundet i af afgørelser.

4 Klager som følge af loven

Et udtryk for, at en lov har fået "gennemslagskraft", er, at den håndhæves, benyttes, og at der klages med afsæt i loven, når denne ikke overholdes. Det har således været interessant i evalueringen at analysere de klager, der er indgivet med afsæt i handicapforskelbehandlingsloven, herunder at undersøge, hvad klagerne har drejet sig om, hvor mange klager, der er indgivet, hvor mange der har fået medhold mv.

I det følgende præsenterer vi først en gennemgang af proceduren ved klager til Ligebehandlingsnævnet. Dernæst følger en gennemgang af klager behandlet af nævnet, og efterfølgende præsenterer vi sagsudfaldet, samt hvad der kendetegner klagerne. Slutteligt beskriver vi de barrierer, der kan være for klageadgangen, og hvilke muligheder der er for juridisk vejledning.

Boks 4.1 Kapitlets centrale pointer

- Ligebehandlingsnævnet har i perioden fra 2018 til 2023 behandlet 371 klager, som relaterer sig til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Blandt disse har 37 klager fået medhold. Enkelte borgere har klaget mere end 30 gange.
- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2023 er 12,6 måneder. Selvom der kan være betydelige forskelle på, hvor lang tid de enkelte sager tager at behandle, skal borgere der klager generelt, igennem en lang klageproces, hvilket flere af de interviewede problematiserer.
- De klager, som har fået medhold, har i de fleste tilfælde handlet om adgangsbegrænsninger, fx i forbindelse med service- eller førerhunde. De klager, som ikke har fået medhold, har blandt andet handlet om anvendelse og fortolkning af regler i anden lovgivning samt manglende tilgængelighed.
- Nogle borgere med handicap har ikke de nødvendige ressourcer, der gør dem i stand til at klage. En udfordrende og tidskrævende klageproces kan desuden resultere i, at mange ikke har overskud til at klage.
- Evalueringen viser eksempler på, hvordan oplevet forskelsbehandling på grund af handicap håndteres lokalt, ved at der gøres opmærksomt herpå over for de pågældende institutioner, som følgelig kan tilrette deres praksis og rammer.

4.1 Proceduren ved klager til Ligebehandlingsnævnet

Enhver, der har oplevet forskelsbehandling på grund af handicap, har mulighed for at klage til Ligebehandlingsnævnet. Klageprocessen indledes med, at klager (den borger, som formulerer klagen) indbringer sin klage for Ligebehandlingsnævnet. Klagen kan eksempelvis indgives via et online klageskema på Ligebehandlingsnævnets hjemmeside. I klageskemaet skal borgerne blandt andet redegøre for, hvorfor de mener, at de er blevet forskelsbehandlet, og hvad de ønsker at opnå med deres klage.

Herefter varetager Ligebehandlingsnævnets sekretariat visitationen af klagen og det tilhørende materiale. Klager modtager et orienteringsbrev, hvor der vejledes om nævnets kompetencer, herunder kravet om dokumentation om ens handicap for at kunne vurdere sagen. Sekretariatet kontakter klageren, hvis der mangler information, eller hvis der er behov for at konkretisere forskelsbehandlingen. Når Ligebehandlingsnævnets sekretariat vurderer, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, sendes klagen med bilag i høring hos den indklagede part.

Derefter indledes en høringsproces, hvor parternes bemærkninger udveksles, indtil der ikke er yderligere at tilføje til sagen.

Ligebehandlingsnævnet yder ikke rådgivning, men begrænser sig til at vejlede om regler og processer ved en klage. Under hele klageprocessen skal nævnet agere upartisk og neutral.

4.2 Opgørelse af klager til Ligebehandlingsnævnet

Data vedrørende klager om lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap er blevet indsamlet fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem i perioden 2018-2023. Disse data giver et overblik i antallet af afgjorte sager fordelt på nævnsafgørelser, sekretariatsafgørelser og henlagte/bortfaldne sager, et overblik over sagsudfaldet for afgjorte klager samt data på sagsbehandlingstiden. Derudover er der oplysninger om antallet af klager pr. borger.

Mens data fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem giver os indsigt i sagsudfaldet, inkluderer de ikke nærmere, hvad der kendetegner klagerne. Nævnsafgørelser er allerede offentligt tilgængelige på retsinformations hjemmeside, hvor hver enkelt sag kan læses i sin helhed. For at få et bedre indblik i de konkrete sager har vi også undersøgt de offentligt tilgængelige nævnsafgørelser på retsinformations hjemmeside.

4.3 Gennemgang af klager behandlet af nævnet

Som det fremgår af Tabel 4.1, har Ligebehandlingsnævnet, siden loven trådte i kraft i 2018 til og med 2023, behandlet i alt 371 klager, som relaterer sig til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Af disse klager er 232 nævnsafgørelser, 82 er sekretariatsafgørelser, og 57 klager er bortfaldne/henlagte mv.²

Sekretariatsafgørelser er klager, der er blevet afvist, allerede inden de er blevet overdraget til nævnet, da det er åbenbart, at klager ikke vil få medhold i klagen. Sekretariatet kan træffe afgørelse om afvisning af klager, der ikke skønnes egnet til nævnsbehandling, eller hvis det må anses for åbenbart, at klager ikke kan gives medhold i sagen. Sekretariatet kan også træffe afgørelse om afvisning af klager, hvis klager ikke har retlig interesse i sagen. Sekretariatets afgørelser om afvisning kan påklages til nævnet inden 4 uger, efter at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.

Klager, der er bortfaldet, kan blandt andet være på grund af forlig. Der findes flere årsager til, at klagerne afvises. Det kan fx være, at sagen verserer ved domstolen, at administrativ klageadgang ikke er blevet udnyttet, eller at der ikke er fremlagt oplysninger om klager eller indklagedes identitet.³

Ud af de i alt 232 nævnsafgørelser er 90 af afgørelserne formandsafgørelser, dvs. de er afgjort af ét medlem fra nævnets formandskab. Disse afgørelser kan kun træffes i sager, hvor der foreligger fast praksis på området, og hvor der dermed ikke er tvivl om sagens udfald.

Tabel 4.1 Klager vedrørende lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap fordelt på nævnsafgørelser, sekretariatsafgørelser og bortfaldne/ henlagte klager

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	I alt
Nævnsafgørelser	2	9	24	49	119	29	232
Sekretariatsafgørelser	0	3	2	17	53	7	82
Bortfaldne/henlagte mv.	7	9	7	12	14	8	57
I alt	9	21	33	78	186	44	371

Anm.: Tal trukket maj 2024

Kilde: Ankestyrelsens Sagsbehandlingssystem.

² Sekretariatet henlægger ikke længere sager, men træffer afgørelse om afvisning. Tidligere kunne en sag blive henlagt.

³ Efter forretningsordenen for Ligebehandlingsnævnet § 17, stk. 2, nr. 1 skal en klage blandt andet indeholde oplysninger om klagerens navn, adresse og cpr.nr. Efter § 17, stk. 2, nr. 2 skal klagen også indeholde oplysninger om, hvem der klages over. Det er en forudsætning for at få behandlet en sag i Ligebehandlingsnævnet, at den, der klager, har oplyst, hvem vedkommende klager over, og at den, der klager, har identificeret sig selv.

I perioden mellem 2018 og 2022 har antallet af klager været stigende hvert år, og i 2022 toppede antallet af klager med 186 klager, hvor antallet i 2023 faldt til 44 klager. Især de høje stigninger af antallet af klager i 2021 og 2022 kan, som det ses i Tabel 4.2, blandt andet forklares ved, at der i de pågældende år har været enkelte borgere i 2021 og 2022, som har klaget mere end 30 gange.

Tabel 4.2 Sager pr. borger

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal borger med en sag	7	11	25	42	97	27
Antal borger med 2-5 sager	1	4	3	1	16	4
Antal borger med 6-30 sager	-	-	-	-	-	1
Antal borger med mere end 30 sager	-	-	-	1	1	-

Anm.: Tal trukket maj 2024

Kilde: Ankestyrelsens Sagsbehandlingssystem.

Som det fremgår af Tabel 4.3, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2023 på 54,8 uger, dvs. 12,6 måneder. Borgere, der klager i forbindelse med forskelsbehandling, skal derfor ofte vente i meget lang tid, før der kommer en afgørelse på deres klage. Men der kan være betydelig forskel på, hvor lang tid de enkelte sager tager at behandle. Sager, der afvises af sekretariatet, har typisk kortere sagsbehandlingstid sammenlignet med sager, der bliver behandlet af nævnet, eller sager, som er bortfaldet/henlagte. Med en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på omkring 1 år i 2023 betyder det, at der kan have været sager, som har taget betydelig kortere tid at behandle, og sager, som kan have taget betydelig længere tid at behandle.

Tabel 4.3 Gennemsnitlig sagsbehandlingstid (uger)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
I alt	6,2	18,5	29,9	39,3	56,5	54,8

Anm.: Tal trukket maj 2024

Kilde: Ankestyrelsens Sagsbehandlingssystem

Den lange sagsbehandlingstid fremhæves som problematisk af flere interviewede aktører. En repræsentant fra en interesseorganisation påpeger, at der er behov for at løse den lange sagsbehandlingstid, førend det er meningsfuldt at udbrede kendskabet til loven yderligere i befolkningen, for at retssikkerheden kan sikres. Desuden påpeger interviewpersoner i evalueringen, at borgere, der har oplevet forskelsbehand-

ling på grund af handicap, gøres opmærksomme på, at en klageproces kan være langvarig, og at borgerne skal overveje, om de har overskud til at vente i 1 år eller halvandet på en afgørelse:

Det er en ret stor barriere i forhold til at bruge loven, at sagsbehandlingstiden er så lang, fordi det kan være hårdt for borgeren at vente i halve år på en afgørelse, så nogle gange er det måske ikke det værd. (Repræsentant fra interesseorganisation)

4.4 Sagsudfaldet

Tabel 4.1 viser sagsudfaldet af de i alt 371 afgjorte sager. Af disse sager har nævnet givet medhold med godtgørelse i 36 af klagerne, mens 3 klager har fået medhold uden godtgørelse. I 62 af klagerne har nævnet ikke givet medhold, og i 131 af klagerne har nævnet afvist at behandle klagen. Det vil sige, at nævnet i 191 af klagerne enten ikke har givet medhold eller har afvist at behandle klagen. Nævnets sekretariat har afvist 82 af klagerne.

Nævnet og sekretariatet kan vælge at afvise at behandle en klage af flere årsager. Det kan blandt andet være, hvis nævnet ikke har kompetence til at behandle en klage, fx hvis klagen hører under anden lovgivning, hvis det vurderes, at der er behov for mundtlige parts- og vidneforklaringer, eller hvis det er åbenbart, at klager ikke vil få medhold i sin klage.

Tabel 4.4 Sagsudfaldet

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	I alt
Medhold med godtgørelse		2	5	11	12	6	36
Medhold uden godtgørelse			1	1	1		3
Ikke medhold		1	4	11	35	11	62
Afvist af nævnet	2	6	14	26	71	12	131
Afvist af sekretariatet		3	2	17	53	7	82
Afslag på genoptagelse		1	2	3	5	2	13
Bortfaldet/henlagt	7	8	4	6	5	6	36
Særlig lukningsårsag			1	3	4		8

Anm.: Tal trukket maj 2024

Kilde: Ankestyrelsens Sagsbehandlingssystem

4.5 Klagernes indhold

Som beskrevet indledningsvis i kapitlet viser data fra Ankestyrelsens sagsbehandlings-system ikke, hvad der kendetegner klagerne, eller hvad de indeholder. Derfor har vi foretaget en grundig gennemgang af indholdet af de offentligt tilgængelige nævnsafgørelser. Disse nævnsafgørelser udgør i alt 232 klager. Heraf har nævnet ikke givet medhold eller har afvist at behandle 193 af klagerne, mens nævnet har givet medhold i 39 af klagerne.

I det følgende præsenterer vi netop denne gennemgang, hvor vi først gennemgår, hvad de klager, som ikke har fået medhold eller er blevet afvist, omhandler, dvs. hvad klages der typisk over, og hvorfor har nævnet vurderet, at der ikke kunne gives medhold, eller at klagen afvises. Til sidst præsenterer vi en gennemgang af de oftere forekommende indhold i de klager, som har fået medhold.

4.5.1 Klager, som *ikke* har fået medhold

Gennemgangen af de i alt 193 nævnsafgørelser, hvor der ikke er blevet givet medhold, eller er blevet afvist af nævnet, viser, at en del af klagerne omhandler oplevede adgangsbeskrænsninger og oplevet manglende tilgængelighed, men også at en del af klagerne falder under anden lovgivning (fx serviceloven) og således ikke vurderes at høre under loven om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. En række klager har forskellige karakterer, hvor det er blevet vurderet, at klagerne ikke har påvist faktiske omstændigheder, der tyder på, at de er blevet forskelsbehandlet.

Endvidere handler enkelte klager, som ikke har fået medhold, et ønske om individuel tilpasning eller om forhold, som ville kræve parts- og vidneforklaring i vurderingerne og derfor ikke får medhold, da det ligger uden for nævnet at udføre parts- og vidneforklaringer.

En betydelig del (omkring 30 %) af de i alt 193 klager, som ikke har fået medhold, tyder på at være fra samme indklager (person), da klagerne har samme karakter, hvad angår tema, og hvad der klages over, samt i hvilken sammenhæng borgeren har oplevet sig forskelsbehandlet på grund af sit handicap. I klagerne har borgeren klaget over forskelsbehandling enten i forbindelse med, at han ikke havde mulighed for at indgive en mundtlig klage til en myndighed eller tilgængelighed af en hjemmeside tilhørende en offentlig myndighed.

I det følgende præsenteres en gennemgang af klager, som ikke har fået medhold under de pågældende tematikker, som klagerne har omhandlet.

Klager, som vedrører anden lovgivning

Den største kategori af nævnsafgørelser, som ikke har fået medhold, omhandler anvendelse og fortolkning af reglerne i anden lovgivning. Disse klager udgør ca. 25 % af alle klager, som ikke har fået medhold.

Som det er blevet beskrevet i afsnit 2.2 om indholdet i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap, kan nævnet kan ikke tage stilling til anvendelse og fortolkning af regler i anden lovgivning. En betydelig del af klagerne omhandler afgørelser truffet af en kommune efter blandt andet lov om social service. Her har flere klagere især klaget over afslag på en bevilling.

Tilgængelighed

Klager, som omhandler tilgængelighed, udgør omkring 20 % af nævnsafgørelserne, som ikke har fået medhold. Som nævnt i afsnit 2.2 om loven stiller handicapforskelsbehandlingsloven ikke yderligere krav til tilgængelighed, end hvad der til enhver tid gælder anden lovgivning. En af klagerne har tilsyneladende klaget ad flere omgange og står således bag størstedelen af disse klager, der vedrører tilgængelighed. Ofte klager vedkommende om tilgængeligheden af hjemmesider tilhørende offentlige myndigheder.

Ikke forskelsbehandling

I en række af klagerne (omkring 20 %) har nævnet vurderet, at der ikke havde været oplysninger i klagerne, der tydede på, at de personer, der har klaget, havde været udsat for forskelsbehandling. Disse klager har generelt forskelligartet karakter, men alle er kendetegnet ved, at nævnet har vurderet, at der ikke er blevet påvist faktiske omstændigheder, der gav anledning til at formode, at klagerne havde været udsat for forskelsbehandling.

Adgangsbegrænsning

En del af klagerne (omkring 20 %) handler om adgangsbegrænsning. I disse klager er klagerne blevet nægtet adgang på diverse steder og med forskellige årsager.

I en stor del af de klager, der handler om adgangsbegrænsning, er klagerne blevet nægtet adgang, fordi de ikke ville tage mundbind på under covid-19-pandemien, eller grundet manglende coronapas. Enkelte borgere har tilsyneladende klaget flere gange og står således bag en del af klagerne, som relaterer sig til covid-19-pandemiens restriktionskrav. I flere af klagerne besluttede nævnet ikke at behandle klagen, da klagerne ikke indsendte dokumentation for deres handicap. Andre fik ikke medhold, da barrieren i form af kravet om brug af mundbind eller coronapas ikke havde en til-

strækkelig lang varighed til at være omfattet af beskyttelsen i handicapforskelshandlingsloven.

Derudover handlede en del af klagerne om adgangs begrænsning for service- eller førerhunde. I næsten af alle klagerne vedrørende adgang med service- eller førerhund vurderede nævnet, at klagerne har været udsat for indirekte forskelsbehandling, men tillige at forskelsbehandlingen var objektivt begrundet i et sagligt formål, og at der var et rimeligt forhold mellem det ønskede mål med adgangskravene, og hvor indgribende forskelsbehandlingen som følge heraf var.

Parts- og vidneforklaring

Et fåtal af klagerne krævede bevisførelse i form af parts- og vidneforklaring. En sådan bevisførelse i form af parts- og vidneforklaring kan ikke ske for nævnet, men må ske ved domstolene. Alle sagerne blev dermed afvist.

Rimelig individuel tilpasning

Enkelte af klagerne handler om rimelig individuel tilpasning. Som det fremgår i afsnit 2.2 om loven, stilles der ikke krav om rimelig tilpasning ud over på dagtilbuds- og skoleområdet. I alle klager havde indklagede ikke pligt til at foretage tilpasningsforanstaltninger, hvorfor alle klagerne ikke fik medhold.

4.5.2 Klager der har fået medhold

Gennemgangen af de i alt 39 nævnsafgørelser, hvor der er blevet givet medhold med eller uden godtgørelser, viser, at størstedelen af klagerne omhandler adgangsbegrænsning.

Adgangsbegrænsning

Langt de fleste af de 39 klager, som har fået medhold, omhandler adgangsbegrænsning. Disse klager udgør ca. 65 % af alle klager, som har fået medhold. Størstedelen af disse klager handler om adgangsbegrænsning i forhold til service- eller førerhunde. I alle af disse klager vurderede nævnet, at der er blevet påvist faktiske omstændigheder, som gav anledning til at formode, at klagerne ved afvisning af deres service- eller førerhunde blev udsat for indirekte forskelsbehandling. En mindre del af klagerne omhandler nægtelse af adgang på grund af brug af kørestol, scooter, klapvogn eller barnevogn som hjælpemiddel. I disse klager er det typisk forældre, der klager på vegne af deres barn, som sidder i en kørestol eller barnevogn/klapvogn som følge af et handicap. De blev alle sammen nægtet adgang til en café eller restaurant med henvisning til, at caféen eller restauranten ikke tillod kørestol/vogne indenfor.

Øvrige klager med medhold

De resterende klager, som har fået medhold, kan ikke placeres i kategorier, da indholdet af klagerne har forskellig karakter. Vi opridser her enkelte af klagerne. Der er blandt andet en klage med afsæt i ændringen fra 2020 om rimelig tilpasning på dagtilbud og skoler. Her klagede en forælder over resultatet af en screeningsproces til optagelse på en skole og fik medhold og en godtgørelse på 50.000 kr.

En af klagerne fik en godtgørelse på 10.000 kr. Det drejede sig om en hundeforenings krav om mærkning af ordet "psyk" på et medlems servicehunds vest. Nævnet vurderede, at helbredsoplysninger er af privat karakter, og at der på den baggrund er sket en direkte forskelsbehandling. Nævnet vurderede også, at klageren havde været udsat for repressalier i forbindelse med en efterfølgende mail sendt fra foreningens ledelse til alle medlemmer med kritik af klagen.

I et tilfælde klager en mor på vegne af sin treårige søn. Sønnen og moren var tilmeldt et kommunalt fritidstilbud i den indklagede kommune. Moderen modtog en mail fra underviseren på fritidstilbudsholdet, hvoraf det fremgik, at mor og søn gav for meget uro på holdet, og at mor og søn skulle stoppe på holdet. Nævnet vurderede, at beslutningen om bortvisning var begrundet i et sagligt formål om at opretholde ro på holdet, men nævnet vurderede også, at kommunen ikke forsøgte at finde en løsning på problemet, efter de havde fået kendskab til, at uroen var en følge af sønnens handicap.

4.6 Barrierer for klageadgang

I FN's handicapkonvention, som Danmark ratificerede i 2009, understreges det, at deltagerstaterne har et ansvar for at "*personer med handicap har effektiv adgang til retssystemet på lige fod med andre*", og at "*skabe forståelse for de rettigheder, der tilkommer personer med handicap*". Trods disse klare mål viser denne undersøgelse, at en del mennesker med handicap kan støde på barrierer, der forhindrer dem i at realisere deres menneskerettigheder og udnytte diskriminationsforbuddet.

Selvom enhver borger, der har oplevet forskelsbehandling på grund af handicap, kan klage til Ligebehandlingsnævnet, er det ikke alle borgere med handicap, der har de nødvendige ressourcer, der gør dem i stand til at klage. I interview med en handicaporganisation fremhæves særlige grupper af borgere, der kan være særligt begrænsede i deres mulighed for at klage:

Vi ved, at der er mange, der ikke har ressourcerne til at klage over den diskrimination, de oplever – psykisk syge og kognitivt udfordrede mennesker

for eksempel – og særligt mennesker med udviklingshandicap, hvor det kræver støtte og hjælp for at klage – og det er også ofte dem, der oplever størst forskelsbehandling på grund af deres handicap. (Repræsentant fra handicaporganisation)

Desuden påpeger flere, at klageprocessen kan være udfordrende og tidskrævende for visse borgere med handicap, hvilket kan resultere i, at mange ikke har overskud til at gennemgå en sådan proces. Dette uddybes yderligere af en repræsentant fra en interesseorganisation:

Det er ikke et krav, at du som borger forholder dig til paragraffer og til, om der er tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling; fx skal du beskrive, hvad du er blevet udsat for, hvad du har oplevet. Og så er det op til fx Ligebehandlingsnævnet at forholde sig til beskrivelsen og til partshøringer mv. Men selv dét at få formuleret en beskrivelse af episoden kan jo føles uoverskueligt for borgeren, og mange er formentlig ikke engang klar over, at det er en mulighed at klage. (Repræsentant for interesseorganisation)

I spørgeskemaundersøgelsen blandt medlemsorganisationer under DH har vi spurgt organisationerne til deres opfattelse af lovens klagemuligheder for borgere, der oplever forskelsbehandling på grund af handicap.

Generelt viser medlemsorganisationerne en vis usikkerhed og forskellighed i opfattelsen af lovens klagemuligheder for borgere, der oplever forskelsbehandling på grund af handicap.

Mange medlemsorganisationer mener, at deres medlemmer ikke ved, at de har adgang til at klage til Ligebehandlingsnævnet. Kun 2 ud af 23 af organisationerne er enige i, at deres medlemmer er opmærksomme på denne mulighed, mens 18 af 23 er uenige eller meget uenige i dette udsagn.

En anden barriere for klageadgang, som flere informanter kommer ind på i evalueringen, er det manglende kendskab til loven blandt mange borgere med handicap (jf. kapitel 3 om kendskab til loven) og dermed manglende kendskab til klagemuligheder, når man udsættes for forskelsbehandling:

Generelt er der et mørketal, men det er også fornemmelsen helt generelt, at handicapdiskriminationsloven ikke er kendt, og at det ikke er noget, som mange pårørende til eller borgere med handicap kender til. Fornemmelsen er også, at mange ikke ved, at man kan klage. (Repræsentant fra handicaporganisation)

4.7 Vejledning i sager om mulig forskelsbehandling

Hvis borgere oplever at have været udsat for forskelsbehandling på grund af handicap, kan de blandt andet søge vejledning i forhold til, om oplevelsen i juridisk forstand kan være forskelsbehandling, eller de kan søge vejledning om klagemuligheder.

4.7.1 Juridisk vejledning

Når borgere ønsker juridisk vejledning i sager om mulig forskelsbehandling på baggrund af handicap (eller andre forhold som blandt andet alder, køn og race), kan de henvende sig til Diskriminationslinjen hos Institut for Menneskerettigheder (IMR). Diskriminationslinjen yder rådgivning og vejledning i muligheden for at gå i dialog med den part, som borgeren oplever at være blevet forskelsbehandlet af. Hvis borgeren ønsker at klage til Ligebehandlingsnævnet, yder Diskriminationslinjen også hjælp til at udarbejde en sådan klage eller med at føre sagen ved Ligebehandlingsnævnet⁴.

IMR registrerer antallet af henvendelser til Diskriminationslinjen. Samlet modtog IMR i 2022 310 henvendelser om diskrimination, hvoraf de 135 omhandlede handicap. I 2023 modtog IMR i alt 301 henvendelser om diskrimination, og heraf omhandlede 129 henvendelser om handicap. I begge år drejer en betydelig del af henvendelserne sig således om handicap set i forhold til det samlede antal henvendelser.

4.7.2 Vejledning for handicaporganisationer

Borgere kan også vælge at henvende sig til en handicaporganisation, som de er medlem af, for at få vejledning i sager om oplevelser af forskelsbehandling på grund af handicap, blandt andet i forhold til klagemuligheder. I spørgeskemaundersøgelsen blandt medlemsorganisationer under DH har vi spurgt organisationerne, hvorvidt de vil råde deres medlemmer til at klage til Ligebehandlingsnævnet, hvis de oplever forskelsbehandling. Her svarer en betydelig del af medlemsorganisationerne (12 ud af de 21, der har besvaret spørgsmålet), at de vil råde deres medlemmer til at klage til Ligebehandlingsnævnet, hvis de oplever forskelsbehandling. Dog er en stor andel (ca. en tredjedel) hverken enige eller uenige, hvilket indikerer en vis usikkerhed eller mangel på en klar politik. Kun 1 ud af 21 vil ikke anbefale at klage. Med hensyn til vejledning føler 13 ud af 21 af medlemsorganisationerne sig i stand til at vejlede medlemmer, der ønsker at klage. Dog er en betydelig andel (5 ud af 21) usikre eller uenige i, om de kan tilbyde denne vejledning.

Medlemsorganisationerne er delte, når det kommer til at anbefale medlemmer at klage direkte til den part, der har forskelsbehandlet, før de indgiver en klage til Lige-

⁴ <https://menneskeret.dk/diskriminationslinjen>

behandlingsnævnet. Af evalueringens survey fremgår det, at 9 ud af 21 er enige eller meget enige i denne praksis, mens en lige så stor andel (7 ud af 21) er hverken enige eller uenige. Her ved en betydelig andel (5 ud af 21) ikke, hvad de vil anbefale.

Endelig angiver 8 ud af 21 af medlemsorganisationerne, at de hjælper deres medlemmer med at klage eller kontakte den part, der har forskelsbehandlet, mens 9 ud af 21 enten er usikre eller uenige i, at de yder denne hjælp effektivt. Yderligere 4 ud af 21 ved ikke, om organisationen hjælper med klager.

Sammenfattende peger besvarelsene fra de medlemsorganisationer under DH, der har besvaret surveyen, på forskellig opfattelse blandt organisationerne i forhold til at anbefale medlemmer at klage til Ligebehandlingsnævnet. Dette kan indikere et behov for øget klarhed omkring klagemulighederne. Det kan ses i lyset af antallet af klager om forskelsbehandling på grund af handicap, der får medhold, samt i lyset af den meget tidskrævende klageproces.

5 Oplevelser af manglende lige adgang og forskelsbehandling (borgerperspektiver)

Et led i evalueringen har været at afdække borgerperspektiver på oplevelser af forskelsbehandling på grund af handicap for at belyse samfundsdomæner, hvor forskelsbehandling foregår, set fra borgerperspektiver. Disse perspektiver dykker vi ned i i dette kapitel. Det bygger på kvalitative interviews med samlet 27 borgere, pårørende samt repræsentanter fra interesseorganisationer, på evalueringens litteraturgennemgang, samt på udvalgte resultater fra surveyen blandt medlemsorganisationer under DH (se rapportens Dokumentation bagest).

Indledningsvis belyser kapitlet – ud fra eksisterende litteratur – forekomsten af oplevelser af forskelsbehandling blandt mennesker med handicap i Danmark – dette blandt andet, fordi at vi i VIVE ligger inde med allerede eksisterende viden om levevilkår og oplevelser af forskelsbehandling blandt et bredt udsnit af den voksne befolkning. På basis af evalueringens kvalitative interviews belyser kapitlet dernæst oplevelser af forskelsbehandling på områderne: tilgængelighed i offentlig transport, tilgængelighed i bygninger og i det offentlige rum, adgang i butikker og restauranter med fører- eller servicehund, i mødet med sundhedssystemet samt i mødet med den kommunale forvaltning.

Samfundsdomænerne, som kommer i spil i dette kapitel omkring borgerperspektiver, er fremkommet gennem analyse af evalueringens empiriske materiale og skal ikke læses som en udtømmende beskrivelse af områder, hvor mennesker med funktionsnedsættelse kan opleve forskelsbehandling på grund af handicap. Der kan være en lang række yderligere områder, som fx uddannelsesområdet, forsikringsområdet, i relation til nattelivet, koncerter, forlystelsesområdet eller fritids- og foreningsliv, hvor mennesker med funktionsnedsættelser yderligere kan opleve manglende lige adgang og forskelsbehandling. Men det ligger uden for evalueringen at komme rundt om at belyse alle samfundsdomæner. Formålet med afsnittet er at præsentere borgerperspektiver for at illustrere områder, hvor den eksisterende lovgivning – af den ene eller den anden årsag – ikke fuldt ud modvirker forskelsbehandling fra et borgerperspektiv. Hensigten er ikke at afgøre, om der i juridisk forstand er sket forskelsbehandling eller sammenholde perspektiver fra forskellige parter i sagen og på den måde vurdere validiteten af oplevelserne.

- Data fra levevilkårsundersøgelsen SHILD viser overordnet, at særligt borgere med større fysiske og psykisk handicap angiver at have oplevet forskelsbehandling, og at andelen af borgere, der angiver at have oplevet forskelsbehandling på grund af handicap, ikke har ændret sig signifikant fra 2012-2020.
- Interviews med borgere, pårørende og interesseorganisationer i denne evaluering viser, at borgere, der anvender kørestol, oplever udfordringer med tilgængelighed i offentlig transport, i naturen og i bygninger, fx butikker, restaurationer og museer. Borgere med nedsat psykisk funktionsevne oplever tilgængelighedsudfordringer, når rumindretningen i mindre omfang imødekommer udfordringer ved at være tæt sammen med andre mennesker, fx i venteværelser.
- Interviews i evalueringen viser også, at borgere, der har fører- eller servicehund som hjælpemiddel, til tider oplever at blive afvist i fx butikker og restaurationer med henvisning til fødevarerikkerhed. Borgere og interesseorganisationer finder, at der er behov for mere viden om adgang med fører- eller servicehund.
- I mødet med sundhedssystemet oplever borgere med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne ikke altid at blive undersøgt tilstrækkeligt, og ifølge borgere i evalueringen skyldes dette, at det sundhedsfaglige personale til tider tilskriver fysiske smerter borgerens nedsatte funktionsevne.
- Borgeres oplevelse af mangel på lige adgang på forskellige samfundsområder kan blandt andet hænge sammen med mangel på viden om psykiske udfordringer blandt fagpersoner og med økonomiske ressourcer i kommuner, fx støtte til at anvende fritids- og kulturtilbud.

5.1 Eksisterende viden om handicap og diskriminationsoplevelser

I evalueringens litteraturstudie afsøgte vi eksisterende viden omkring oplevelser af livsvilkår for mennesker med handicap: hvor peger litteraturen på, at der er behov for, at en diskriminationslov får "virkning"; hvilke befolkningsgrupper med handicap har vi viden om, er udsatte i forhold til at opleve forskelsbehandling, og kan vi med afsæt i litteraturen se tegn på, at omfanget af forskelsbehandling har ændret sig over tid

efter handicapforskelbehandlingslovens ikrafttræden? Sådanne spørgsmål, blandt andre, var vi interesserede i at søge viden om i den eksisterende litteratur.

Litteratursøgningen viser, at blandt andet en del af VIVEs vidensproduktion er væsentlig at dykke nærmere ned i. Siden 2012 har VIVE med finansiering fra satspuljemidler hvert fjerde år undersøgt levevilkår, herunder diskrimination og oplevelser af tilgængelighed blandt mennesker med selvrapporterede funktionsnedsættelser. Levevilkårsundersøgelsen er foretaget ved brug af SHILD (Survey of Health, Impairment and Living Conditions in Denmark), som er en stikprøvebaseret spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning i alderen 16-64 år. SHILD-data er indtil videre indsamlet i tre bølger i henholdsvis 2012, 2016 og 2020 (Damgaard, Steffensen & Bengtsson, 2013; Amilon, Østergaard & Olsen, 2021; Bengtsson, 2017; Amilon et al., 2017). Spørgeskemaet i SHILD har til formål at muliggøre en analyse af, hvordan helbred, funktionsnedsættelse og handicap påvirker levevilkårene for mennesker i forskellige aldersgrupper og indeholder også spørgsmål om blandt andet diskrimination, livskvalitet, uddannelse, beskæftigelse og sagsbehandling.

I forhold til at evaluere lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap er det værd at bemærke, at to ud af de tre indsamlingsbølger af SHILD ligger før vedtagelsen af loven, samt at tidspunktet for vedtagelsen ligger midt imellem to indsamlingsbølger (henholdsvis 2016 og 2020). På den baggrund kan SHILD-data ikke anvendes til direkte at måle på lovens virkning, men datamaterialet kan give et billede af oplevet diskrimination blandt de 16-64-årige samt udviklingen heraf i perioden 2012-2020. I forhold til, at SHILD-data kan give et bredt billede af sådanne oplevelser, er det værd at bemærke, at borgere med mere komplekse udfordringer og særligt borgere med sværere kognitive og psykiske funktionsnedsættelser sandsynligvis i mindre grad har besvaret spørgeskemaet (Damgaard, Steffensen & Bengtsson, 2013). Derfor viser levevilkårsundersøgelserne ud fra SHILD-data ikke nødvendigvis oplevelser af forskelsbehandling blandt 16-64-årige med sådanne komplekse udfordringer eller handicap.

I alle tre indsamlingsbølger er respondenterne spurgt, om de føler, at de er blevet forskelsbehandlet på grund af handicap, et længerevarende helbredsproblem eller en psykisk lidelse. SHILD viser dermed den oplevede, subjektive diskrimination og ikke nødvendigvis forskelsbehandling i en lovgivningsmæssig forståelse. Tabel 5.1 viser andelen af respondenter med handicap, der angiver at være blevet forskelsbehandlet på grund af handicap. Resultaterne viser overordnet, at for den samlede gruppe af respondenter med handicap har andelen, der angiver at have oplevet diskrimination, ikke ændret sig signifikant fra 2012-2020 (Amilon, Østergaard & Olsen, 2021; Steffensen & Frandsen, 2021). Af tabellen ser vi også, at særligt respondenter med større psykisk og fysisk handicap angiver at have oplevet forskelsbehandling på grund af handicap i højere grad end respondenter med mindre psykiske og

fysiske handicaps. Fra 2012 til 2016 var der en statistisk signifikant stigning blandt respondenter med et mindre og større psykisk handicap, der angav at have oplevet forskelsbehandling. I perioden efter, dvs. fra 2016 til 2020, ses et mindre fald blandt disse to grupper i oplevelser af forskelsbehandling på grund af handicap. Dette fald er imidlertid ikke statistisk signifikant.

Tabel 5.1 Respondenter, der føler, at de er blevet forskelsbehandlet på grund af handicap, et længerevarende helbredsproblem eller en psykisk lidelse. Særskilt for handicaptypen og -grad. 2012, 2016 og 2020.

	2012	2016	2020
Alle med handicap	12,8	13,6	12,5
Mindre fysisk handicap	6,7	7,0	6,8
Større fysisk handicap	23,6	24,4	21
Mindre psykisk handicap	14,5	18,2*	15,8
Større psykisk handicap	31,8	39,6*	33,3

Anm.: Forskellen mellem år 2012 og 2016 er statistisk signifikant, *p < 0,05

Kilde: SHILD-data 2012, 2016, 2020

Analysen på tværs af de tre indsamlingsbølger i SHILD giver således et billede af, at jo større et handicap, man har, desto større er risikoen også for at opleve forskelsbehandling på grund af handicappet. Derudover at forekomsten af oplevet forskelsbehandling har været stigende fra 2012 til 2016, hvorefter der anes en svag (ikke signifikant) tendens til fald i oplevet forskelsbehandling på tværs af befolkningen med større eller mindre handicap.

Også flere andre studier ud over SHILD-undersøgelserne peger på, at mennesker med handicap tilkendegiver at opleve forskelsbehandling på en række samfundsområder, og at mennesker med handicap "gennem en lang række af ulighedsskabende mekanismer i samfundet stilles ringere" på en række sektorer som blandt andet arbejdsmarkedet, sundhedssystemet og folkeskolen (Falster, 2024). Danske Handicaporganisationer (2023) har desuden for nylig stået bag en stor repræsentativ undersøgelse af danskerne holdninger og kendskab til mennesker med handicap, som ligeledes underbygger, at mennesker med handicap stilles ringere på en lang række samfundsområder.

5.2 Borgerperspektiver på oplevelser af manglende lige adgang og forskelsbehandling

I dette afsnit fokuserer vi på oplevelser af manglende lige adgang og forskelsbehandling på grund af handicap på basis af evalueringens kvalitative interviews. I evalueringen har vi spurgt bredt blandt borgere, borgerrepræsentanter og repræsentanter fra interesseorganisationer til sådanne oplevelser, samt på hvilke samfundsdomæner oplevelserne forekommer.

Som beskrevet indledningsvist i rapporten kan der være overlap mellem lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap og andre love såsom serviceloven og sundhedsloven. I forlængelse heraf er sigtet med afsnittet ikke at give en vurdering af, om borgernes oplevelser er forskelsbehandling i juridisk forstand i henhold til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Snarere er formålet at give et bredt billede af områder uden for arbejdsmarkedet, hvor borgere med funktionsnedsættelser ikke oplever at have lige adgang. Viden herom kan give en indikation af, på hvilke samfundsdomæner der fortsat kan være behov for at arbejde med at fremme lige adgang for borgere med funktionsnedsættelser.

5.2.1 Tilgængelighed i offentlig transport

I interviews fortæller borgere og repræsentanter fra interesseorganisationer om udfordringer med tilgængelighed i offentlig transport. For borgere med fysiske funktionsnedsættelser er udfordringerne relateret til adgangsforhold i bustransport. Borgere, der anvender kørestol, beskriver, at de har svært ved at komme ind i busser i deres kørestol. Nogle beskriver, at buschaufføren ikke må forlade førersædet for at hjælpe kørestolsbrugere ind i bussen, fx ved at lægge en rampe ud. Nogle interviewpersoner udtrykker, at manglende tilgængelighed i offentlig bustransport medfører begrænsninger i for deres sociale liv fordi, at de ikke kan tage bus uden hjælp til at komme ind i bussen:

Jeg begyndte at holde op med at tage nogle steder i weekenderne, medmindre der er nogen, der gider at komme og køre med mig i bussen, fordi det er helt håbløst. (Borger, der er kørestolsbruger)

Andre, der anvender elektrisk kørestol, forklarer, at nogle busser er størrelsesmæssigt for små til, at kørestolen kan komme ind i bussen. Dette gælder særligt i mindre byer

eller i landområder, hvor nogle busser er mindre på grund af begrænset indbyggerantal.

Ud over at benytte offentlig transport kan borgere med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne få tildelt tilskud til handicapkørsel af den kommunale myndighed (SEL § 117). Tilskuddet gælder kørsel til et antal ture, fx 104 enkeltture pr. år⁵. Flere borgere udtrykker, at antallet af ture ikke altid dækker deres behov, samt at de økonomiske udgifter til turene begrænser deres muligheder, fordi borgeren – ud over at betale for egen billet – skal betale dele af billetten til deres hjælper. Derfor oplever borgere i evalueringen i deres optik mangel på lige adgang til at anvende transport trods mulighed for at benytte handicapkørsel.



Jeg kan ikke tage bussen fra [bynavn]; man kan simpelthen ikke komme ind i bussen med en el-kørestol. Og det er ikke engang et spørgsmål om at lægge en rampe ud (...). De kører jo med små busser i området, fordi der er ikke så stort publikumstryk, og de kan simpelthen ikke have el-kørestole med.

(Borger)

I levevilkårsundersøgelserne (SHILD-data 2016 og 2020) afdækkes oplevelser af tilgængelighed i offentlig transport, og besvarelser fra 2016 sammenlignet med 2020 viser, at der er sket et fald i oplevet tilgængelighed i offentlig transport. Således angav 66 % af respondenterne med større fysisk handicap i 2016 at kunne benytte bus og tog, når der er mange passagerer med, uden besvær eller med lidt besvær, mens det samme gjaldt 57 % i 2020 (Amilon, Østergaard & Olsen, 2021). Samtidig peger andre undersøgelser på et fald i tilgængeligheden i offentlig bustransport siden 2014, hvilket blandt andet kan skyldes, at færre trafikelskaber tillader, at buschauffører hjælper passagerer med bevægelseshandicap med at komme ombord (Dabelsteen & Frandsen, 2021).

5.2.2 Tilgængelighed i bygninger og i det offentlige rum

Tilgængelighed i offentlige bygninger og i det offentlige rum er et andet område, hvor borgere, pårørende og repræsentanter fra interesseorganisationer, som indgår i denne evaluering, beskriver, at mennesker med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser oplever mangel på lige adgang. Borgere med psykiske funktionsnedsættelser oplever på basis af evaluerings datamateriale mangel på lige adgang til bygninger, når rumindretningen i mindre omfang imødekommer udfordringer med at være tæt sammen med mange mennesker. Det kan fx være i venterum i Borgerservice, på

⁵ I Københavns Kommune kan borgere med tilskud til handicapkørsel få tildelt 104 enkeltture pr. år og søge om 20 yderligere ture ved behov derfor <https://www.kk.dk/borger/handicap/handicapkoersel-flextrafik>.

ambulatorier til blodprøvetagning og i lægehuse, hvor mange mennesker er samlet, og lydniveauet er relativt højt og pladsen er trængt. Det kan også være i situationer, hvor man skal stå i kø sammen med andre mennesker, fx for at komme ind på et museum:

Det med at have et usynligt handicap, det er lettere at sige: Jamen, vi skal lave en rampe indtil det hus', ik, end sige, hvis fx i forhold til et menneske med autisme: Jamen, vi skal huske, at hvis man skal stå i kø til et museum, så skal der måske være sådan, så man kan komme foran i køen, eller man kan bestille plads en speciel dag. (Borger)

Den manglende mulighed for at skærme sig fra at stå tæt med mange mennesker eller undgå højt lydniveau kan betyde, at nogle mennesker med "usynlige handicap" reelt ikke har adgang til sådanne steder.

I det offentlige rum oplever borgere med synsnedsættelser udfordringer med tilgængelighed i byrummet, når der fx ikke er ledelinjer på torve. Borgere, der anvender kørestol, oplever udfordringer med tilgængelighed i naturen, fx når der ikke er adgangsforhold med kørestol i nationalparker. Det kan også være i forhold til at kunne benytte offentlige strande, hvor borgere, der anvender kørestol, oplever, at der eksempelvis mangler badebroer, og at de derfor ikke kan bade som andre:

Badebroer, altså vi kæmper, kæmper, kæmper, nu får vi endelig, måske, en badebro. Det er jo absurd, at man skal kæmpe så meget for at kunne komme i vandet som andre. Altså det er sådan nogle småting, som gør, at man føler sig anderledes. (Borger)

Hvad angår tilgængelighed til bygninger, viser evalueringens datamateriale, at borgere, der anvender kørestol, oplever udfordringer i bygninger, fx museer, svømmehaller og lægehuse, samt på spillesteder, restaurationer og i butikker. Det kan være bygninger, hvor der udvendigt eller indvendigt er trappetrin og trapper, eller hvor døre skal åbnes manuelt eller er for smalle til el-kørestole.

I butikker samt på restaurationer og caféer oplever borgerne, at det er svært at komme ind og bevæge sig rundt i en kørestol. Hvis de vil benytte caféen eller restaurationen, forklarer borgerne, at de kan være nødt til at sidde uden for imod deres ønske. Ifølge borgere, der indgår i denne evaluering, oplever de på denne måde ikke at have lige adgang til at benytte restaurationer, butikker, museer, idrætscentre og andre offentlige bygninger:

Der er selvfølgelig hele tilgængelighedssiden af tingene. Der er det jo en rimelig åbenlys ekskludering, hvis der er trapper ind til et sted, hvor man er inviteret til noget (...). Der findes jo en del spillesteder, hvor man slet ikke kan komme ind, medmindre hele stolen [elektrisk kørestol] bliver båret, men det er lidt noget bøvl. (Borger)

Udfordringer med tilgængelig gør ifølge borgerne, at de er nødt til at planlægge og undersøge tilgængeligheden i forvejen ved at ringe og spørge, om der fx er trapper op til et lægehus, spillested, butik eller restaurant:

Det er alt, der skal planlægges lidt på forhånd, når jeg skal handle, eller hvis jeg skal et eller andet specielt. Der er steder, jeg er nødt til at vælge fra, fordi tilgængeligheden ikke er til stede, eller fordi den compensation, man har lavet for tilgængelighed, som kan være en ringeklokke eller at banke på vinduet eller et eller andet simpelthen efterlader mig med en følelse af, at jeg udstiller mig selv. (Borger)

I surveyen blandt organisationer under DH er organisationerne på baggrund af deres kendskab til deres respektive medlemmer blevet bedt om at angive områder, hvor medlemmerne tilkendegiver at opleve forskelsbehandling. Resultaterne viser, at det oftest er medlemsorganisationer for borgere med bevægehandicap, som tilkendegiver, at deres medlemmer oplever forskelsbehandling i form af utilgængelige bygninger og faciliteter. Det gælder knap halvdelen af de medlemsorganisationer, der har deltaget i surveyen og repræsenterer mennesker med bevægehandicap, at de rapporterer om problemer med tilgængelighed.



I vores kommune har man et idrætscenter, hvor man også holder messer osv. Jamen for at komme til den messe, så skal du ned af nogle trapper, det kan du så ikke. Så er der en elevator. Den elevator kan du godt komme ind i som person med rollator, men du kan ikke komme ind med en kørestol, hvor der er en ledsager, og hvor der er fx en iltflaskes bagved. Indgangspartiet – når du kommer som en kørestolsbruger, så skal du åbne døren udad. Det kan du ikke som kørestolsbruger. Der er ikke fx en tryknap til automatisk døråbning. Det er der ikke mange steder.

(Borger)

Resultatet bakkes op af litteraturen. Blandt flere andre undersøgelser viser DH's undersøgelse fra 2023 (DH, 2023) med unge og voksne generelt og ikke kun den del af befolkningen, som selv har et handicap, at der samfundsmæssigt set er en opmærksomhed på, at mennesker med handicap har begrænsede adgangsmuligheder til bygninger, pladser og stationer. Også VIVEs SHILD-undersøgelser afspejler udfordringer med adgangsmuligheder. Her fremgår det, at flest respondenter med større fysisk handicap oplever problemer med fysisk adgang til bygninger, fx offentlige kontorer, butikker, sundhedscentre og lægehuse. Knap en tredjedel (31,1 %) af SHILD-responderne med et større fysisk handicap, svarer i 2020, at de har meget, noget eller lidt problemer med fysisk adgang til bygninger, som de benytter. Overordnet er der ikke sket en ændring i andelen af respondenter med handicap, der oplever at have problemer med fysisk adgang til bygninger i perioden 2016-2020 (Amilon, Østergaard & Olsen, 2021). Andre undersøgelser peger også på udfordringer med tilgængelighed, herunder ved vælgermøder og valgsteder i forbindelse med folketingsvalg, bl.a. fordi der ikke informeres om mulighed for handicapparkering, handicaptoilet og elevator (Steffensen, 2021).

5.2.3 Adgang til butikker og restaurationer med fører- eller servicehund

Når borgerne har en varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, kan de af kommunen få bevilliget en fører- eller servicehund som hjælpemiddel efter serviceloven § 112. For borgere i evalueringen, der er bevilliget en fører- eller servicehund, er denne et væsentligt hjælpemiddel i forhold til at være selvhjulpnen i hverdagen. I interviews beskriver borgerne, at de ikke altid har adgang til særligt restaurationer og butikker med deres fører- eller servicehund. De oplever at blive afvist adgang til fødevarerbutikker og restaurationer med den begrundelse, at hunde ikke må komme ind på grund af fødevarerikkerhed. Ifølge borgerne afvises de nogle steder, selvom de forklarer de ansatte om regler for fører- og servicehunde. Det kan føre til diskussioner med de ansatte, hvilket opleves ubehageligt for borgerne, som det her forklares:

Det er jo også det, der gør det hårdt, at man ikke bare tager ud at handle i en ny butik, men man tit skal være mentalt klar til at tage den der forsvars- og forklaringstale: 'Det er en servicehund, Fødevarestyrelsen har sagt god for, at servicehunde er trænet til at måtte komme ind i fødevarerbutikker og på restauranter', og jeg gider ikke stå og være uvenner med folk, inden jeg går ind og handler. (Borger)

Ud over at borgerne oplever at blive afvist adgang med deres fører- eller servicehund i nogle butikker og restaurationer, er erfaringerne med, at der potentielt kan opstå en diskussion om adgang, en forhindring, særligt for borgere med psykiske funktionsnedsættelser. Borgere og handicaporganisationer beskriver, at nogle af borgerne med

”usynlige handicaps” bliver hjemme på grund af risikoen for at skulle havne i en situation, hvor borgeren skal forsvare sin ret:

Der er flere eksempler på, at nogle så bare bliver hjemme, selvom man egentlig har fået hunden, fordi man har vanskelighed ved at komme ud i samfundet. Fordi konfrontationen er værre end at afholde sig fra at komme ud. En konfrontation er rigeligt til, at de mennesker bliver hjemme. (Repræsentant for handicaporganisation).

Nogle borgere fortæller, at de selv tager rundt i butikker i nærområdet og informerer om reglerne for adgang med fører- eller servicehund. Borgere oplever, at manglende viden om reglerne blandt de ansatte er årsag til diskussioner eller afvisning af adgang. På den baggrund finder borgere og handicaporganisationer i denne evaluering, at der er behov for mere information til særligt butikker og restaurationer om regler for adgang med fører- eller servicehund.

De næste afsnit omhandler oplevelser af forskelsbehandling i mødet med systemet, først i kontakten til sundhedssystemet.

5.2.4 Udfordringer i mødet med sundhedssystemet

I interviews beskriver borgere og repræsentanter fra handicaporganisationer oplevelser af at blive behandlet anderledes i kontakten med sundhedssystemet på grund af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Ifølge borgere og repræsentanter, som har medvirket i evalueringen, tilskriver det sundhedsfaglige personale til tider fysiske smerter deres funktionsnedsættelse på et, for borgeren at vurdere, fejlagtigt grundlag med afsæt i borgerens funktionsnedsættelse. Borgere med fysiske funktionsnedsættelser fortæller, at det kan tage tid at blive undersøgt for fysiske smerter, fordi det sundhedsfaglige personale nogle gange forklarer smerterne med henvisning til funktionsnedsættelsen.

Når borgere med et handicap eller en udviklingshæmning kommer til læge med et symptom eller har ondt et eller andet sted, så bliver man ofte henvist til 'Jamen det er på grund af dit handicap'. Man går ikke ind og siger: 'Nå, men kan det måske skyldes noget andet, som måske er i forlængelse med ens handicap'. (Borger)

Borgere med psykiske funktionsnedsættelser fortæller tilsvarende om at blive behandlet anderledes i somatikken. Det kan være, når de henvender sig til praktiserende læger med fysiske smerter eller ved undersøgelse på hospital. Ifølge borgerne kan deres psykiske diagnose gøre, at fysiske symptomer forklares med den psykiske diagnose. Det kan være smerter i ben, arme, ryg, migræne eller fordøjelsesproblemer, som

ifølge interviewpersonerne ikke altid undersøges tilstrækkeligt i sundhedssystemet med henvisning til, at det måske skyldes fx negative tanker eller lignende:

Hun [datter] sagde til mig så tit: 'Mor, de [sundhedsfagligt personale] tror ikke på mig, de bliver ved med at sige det bare er mit hoved'. Hun blev ikke på noget tidspunkt mødt i, at det her det var en kronisk ryglidelse, hun var endt op med, selvom hun havde så svært ved at bevæge sig.
(Pårørende)

Ifølge interviewpersonerne i evalueringen kan den manglende behandling betyde, at tilstande forværres eller forbliver ubehandlet. I litteraturen omkring sundhedsforskning kaldet dette fænomen sommetider den "diagnostiske skygge", når psykisk lidelse skygger for, at sundhedsprofessionelle ser de fysiske symptomer på somatisk sygdom (Jones, Howard & Thornicroft, 2008). Det forklares i litteraturen, at det kan være vanskeligt for selv erfarne fagpersoner at holde fysiske og psykiske symptomer fra hinanden, forstå deres indbyrdes samspil og vide, hvornår der er tale om en eller flere psykiske lidelser, en bivirkning af medicin og/eller en somatisk sygdom (Jones, Howard & Thornicroft, 2008).

Blandt evalueringens interviewpersoner peges på, at en sådan manglende behandling samtidig kan betyde, at borgernes tillid til sundhedssystemet reduceres:

Jeg er ikke blevet taget seriøst, og min stemme er ikke taget seriøst, og det betyder jo også, at min tillid til mennesker er jo blevet forværret – især min tillid til læger er blevet virkelig, virkelig dårlig. (Borger)

Borgere i evalueringen, der har modtaget behandling for somatiske sygdomme i sundhedssystemet, beskriver, at behandlingen kan være udfordrende at gennemføre, når måden, den er tilrettelagt på, ikke tager højde for psykiske udfordringer. For nogle borgere kan det være udfordrende at modtage behandling sammen med andre patienter, fx kan gruppebaseret genoptræning være vanskelig at deltage i, når samvær med fremmede er vanskeligt.

En borger med psykisk funktionsnedsættelse fortæller fx, hvordan han inden behandling med kemoterapi havde fortalt det sundhedsfaglige personale, at behandling i et rum sammen med andre var svært at håndtere for ham. Da han alligevel skal modtage behandling sammen med andre, får han, ifølge ham selv, angst i en sådan grad, at behandlingen må afbrydes. Han forklarer, at de mange sensoriske indtryk forårsagede hans reaktion. Et andet eksempel er pårørende, der fortæller om borgere med psykiske funktionsnedsættelser, som kan have et voldsomt sprog over for det sundhedsfaglige personale, når de er utrygge. Utrygheden kan fx opstå, når borgerne ikke føler sig informeret om behandlingen eller skal opholde sig i et rum med andre patienter. Det voldsomme sprog kan give konflikter i kontakten til personalet og for nogle så

voldsomt, at det får negativ betydning for behandlingsforløbet ifølge de pårørende i evalueringen.

Mødet med sundhedssystemet er også et af de områder, som surveyen blandt DH's medlemsorganisationer peger på, at borgere med funktionsnedsættelser oplever forskelsbehandling på. I alt 9 ud af 15 medlemsorganisationer, som har svaret på spørgsmål omkring sundhedssystemet, vurderer, at når deres medlemmer oplever forskelsbehandling på grund af handicap, så er det oftest inden for sundhedsområdet. Særligt peges fra medlemsorganisationernes survey på, at det gælder for borgere med psykiske funktionsnedsættelser.

I tråd med beskrivelserne i dette kapitel viser undersøgelser, at borgere med psykiske funktionsnedsættelser angiver at have oplevet forskelsbehandling i mødet med det somatiske sundhedssystem, herunder at fysiske smerter ikke tages alvorligt (Flachs et al., 2014; Rasmussen & Ejbye-Ernst, 2015). Samtidig ved vi fra andre undersøgelser på området, at mennesker med handicap og psykiske vanskeligheder ofte har en dårligere sundhed sammenlignet med befolkningen generelt (Nielsen et al., 2021; Kuijken et al., 2019; Nordentoft et al., 2015), herunder en lavere livskvalitet samt en gennemsnitligt højere risiko for livsstilssygdomme, respiratoriske sygdomme, kræftsygdomme, diabetes og overvægt (Bochicchio et al., 2019; Bengtsson, 2017). Forskning peger på, at mennesker med handicap og samtidige svære psykiske lidelser lever op til 14-20 år kortere end resten af befolkningen (Flachs et al., 2014). Den markant kortere levetid kædes ofte sammen med blandt andet uopdagede eller underbehandlede somatiske sygdomme. Det kan være strukturelle forhold, som spiller ind, i forhold til at sikre borgere med funktionsnedsættelser en lige adgang til sundhedsydelse (Johansen, Grønfeldt & Wentzer, 2022), ligesom det kan være kulturelle og socioøkonomiske faktorer, der stiller borgerne mere udsatte og kan forhindre eller forsinke den rette behandling. Blandt andet kan det gøre sig gældende, at borgere med funktionsnedsættelser kan have svært ved selv at komme til læge (Jensen & Grønfeldt, 2019) og kan endvidere have modstand mod lægebesøg grundet blandt andet frygt for stigmatisering som følge af psykiske og/eller fysiske funktionsnedsættelser.



Første gang jeg skulle have kemo, så kom jeg ind på en lille stue, hvor der sad to damer, og der var en sygeplejerske, der så var i gang med at snakke med dem begge to. Og de snakkede, og de hyggede sig. Så skulle jeg så være på den briks, der var ved siden af. Jeg lagde mig også op, men den der snak der var, altså den gjorde simpelthen, at jeg lige pludselig bare måtte sige: "Det kan jeg ikke", og så stod jeg nærmest og havde et angstanfald ude på gangen, fordi lydene og altså, det gik så meget i kroppen på mig.

(Borger)

Beskrivelserne af mangel på lige adgang til sundhedssystemet i dette kapitel knytter dermed an til eksisterende viden på området.

5.2.5 Viden kan mindske udfordringer i mødet med sundhedssystemet

Borgere i evalueringen oplever, at når de møder udfordringer i sundhedssystemet på grund af deres fysiske eller psykiske funktionsnedsættelse, hænger det sammen med manglende viden i somatikken om psykiske udfordringer. Borgerne beskriver, at det sundhedsfaglige personale til tider mangler viden om specifikke psykiske diagnoser, og hvordan de kommer til udtryk og kan påvirke borgeres adfærd. En borger fortæller: *”Når jeg er kommet i klemme i somatikken, er det ikke på grund af ond vilje. Det er på grund af manglende viden [om autisme]”*.

Andre undersøgelser peger også på, at manglende viden om psykiske funktionsnedsættelser i det somatiske sundhedsvæsen sammen med andre faktorer kan være en barriere for tidlig opsporing og behandling af sygdomme blandt patienter med sådanne funktionsnedsættelser (Liu et al., 2017).

I evalueringens kvalitative interviews finder vi også eksempler på borgere, der oplever sig mødt med viden og respektfuldt i sundhedssystemet. Det sker, når det sundhedsfaglige personale spørger ind til, hvordan de psykiske udfordringer påvirker deres hverdag, og hvordan de oplever deres sundhedstilstand og smerter. Viden handler dermed både om, at det sundhedsfaglige personale har baggrundsviden om psykiske lidelser, samt om spørge ind til den enkelte patient for at få viden om, hvordan en given lidelse påvirker vedkommende:

Hun [læge] var sådan lidt, jamen, det er jo lige meget, om du har angst, og hun spurgte jo så ind til, hvordan fungerer din angst? Kan du fortælle mig, hvad forskellen er, når du føler angst, og når du for eksempel føler de der smerter? Hun er jo den første, der har bedt mig beskrive lidt detaljeret hvad forskellen er, ikke? Og så på den måde kunne hun jo også bedre skille det ad og se, om der var noget at komme efter. (Borger)

Som det sidste i dette kapitel belyser vi oplevelser af at blive behandlet anderledes i mødet med den kommunale forvaltning i forbindelse med bevilling af støtte på grund af funktionsnedsættelse.

5.2.6 Manglende økonomiske ressourcer udfordrer lige adgang

Borgernes oplevelser af mangel på lige adgang i dette afsnit stammer primært fra borgere med mindre indgribende støttebehov. Borgere med sværere funktions-

nedsættelser, der fx bor på botilbud, er inkluderet i evalueringens datamateriale gennem interview med pårørende (se rapportens Dokumentation, afsnit 8.1). Ifølge de pårørende har borgere med indgribende støttebehov begrænset adgang til fritids- og kulturlivet på grund af, at der mangler personalemæssige ressourcer til at yde den støtte, de har behov for, for at kunne anvende fritids- og kulturtilbud. De pårørende beskriver, at borgere på botilbud sjældent har mulighed for at deltage i kultur- og fritidslivet, og at borgerne – i de pårørendes optik – ikke har adgang på lige fod med andre på grund af mangel på ressourcer på botilbud:

Fritidsinteresser er begrænset for mennesker med multihandicap. Fordi det hedder en-til-en eller to-til-en for at få hjælp, hvis man for eksempel skal til svømning, ridning eller i kirke. Så der er også en stor forskelsbehandling, fordi det er ressourcekrævende, og de ressourcer er der ikke. (Pårørende)

Borgere, der ikke bor på botilbud, oplever også, at manglende ressourcer på handicapområdet i kommunerne udfordrer deres mulighed for lige adgang til kultur- og fritidsliv. Ifølge dem bevilges de ikke tilstrækkelig støtte til at deltage i fritids- og kulturlivet på samme niveau som befolkningen i almindelighed. Det kan fx være ledsagelse til koncerter, sportsarrangementer og ferier. I tråd med borgernes beskrivelse af ressourcemangel som en udfordring for deltagelse i kultur- og fritidslivet viser litteraturen, at mangel på personlig hjælp er en barriere for deltagelse i idrætsaktiviteter for mennesker med funktionsnedsættelse (Pilgaard et al., 2022).

I relation til denne evaluering er det værd at holde sig for øje, at oplevelser af ressourcemangel som en udfordring for deltagelse i kultur- og fritidslivet dels hænger sammen med økonomiske strukturer i kommuner, dels med serviceloven, som rammesætter bevillingen af støtte på dette område. Derfor kan vi i evalueringen ikke konkludere, om disse oplevelser handler om forskelsbehandling i lovgivningsmæssig forstand, men alene belyser mangel på lige adgang fra et borgerperspektiv.

Når vi i interviews har spurgt borgere og pårørende til oplevelser af forskelsbehandling, er mødet med den kommunale sagsbehandling et område, hvor borgerne oplever at blive behandlet anderledes end borgerne i almindelighed. I forbindelse med bevilling af støtte beskriver borgerne i evalueringen, at de oplever at skulle forklare sig og få belyst store dele af deres privatliv for at kunne få tilkendt støtte til at leve et liv på lige fod med andre. Dette omhandler fx tilkendelse af ordninger om borgerstøret personlig assistance (BPA), hvor den kommunale sagsbehandling ifølge borgere i evalueringen går meget tæt på privatlivet i forbindelse med visitationen. I et borgerperspektiv består forskelsbehandlingen i, at de – for at kunne få tilkendt støtte til at leve et liv på lige fod med andre – er nødt til at beskrive store dele af privatlivet i detaljer. Om bevilling af BPA-ordninger fortæller en borger:

Så bliver du spurgt, om hvor lang tid er du på toilettet om dagen, hvor lang tid er du om at spise, hvor lang tid er du om det, og hvor lang tid er man om det. Det spørger man altså ikke en almindelig borger om. (Borger)

En række danske undersøgelser viser, at borgere med funktionsnedsættelser er mindre positivt stemt i forhold til deres opfattelser af mødet med den kommunale sagsbehandling, end sagsbehandlere er (Kohl, Mikkelsen & Schauser, 2021; Røgeskov & Mikkelsen, 2023). Borgere med funktionsnedsættelser angiver, at de ikke altid får den hjælp, som de har behov for (Amilon, Østergaard & Olsen, 2021), og de kan føle sig tabt i det kommunale sagsbehandlingssystem (Rasmussen, 2018), bl.a. fordi lovgivningen på området er kompleks og ændres jævnligt (Faye Jacobsen, 2017). På den baggrund kan flere forhold have betydning for oplevelser af forskelsbehandling i mødet med den kommunale myndighed i forbindelse med bevilling af støtte til borgere med funktionsnedsættelser.

5.2.7 Oplevelser af forskelsbehandling i et bredere perspektiv

I dette kapitel har vi primært ud fra ud fra evalueringens kvalitative interviews belyst oplevelser af forskelsbehandling på grund af handicap set fra et borgerperspektiv. Som beskrevet igennem kapitlet finder en række andre undersøgelser lignende resultater af, at borgere med funktionsnedsættelser oplever ikke at have lige adgang på grund af handicap på områder som blandt andet offentlig transport, tilgængelighed til bygninger og i mødet med sundhedssystemet. På den baggrund er kapitlets fund ikke overraskende.

Når borgere oplever forskelsbehandling på grund af handicap, kan det have sammenhæng med en række andre faktorer, som dette kapitel i mindre grad har fokuseret på. Nogle af beskrivelserne i kapitlet kan hænge sammen med manglende kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven, fx når restaurationer og butikker afviser borgere med fører- eller servicehund, og andre beskrivelser kan hænge sammen med, at andre love er gældende på området eller med økonomiske strukturer i blandt andet kommuner, fx når borgere oplever, at det kommunale tilskud til handicapkørsel ikke er tilstrækkeligt i forhold til deres transportbehov, eller når de oplever, at manglende økonomiske ressourcer på blandt andet botilbud medfører ulige adgang til fritids- og kulturlivet for beboerne. Som nævnt har sigtet med dette kapitel været at give indblik i oplevelser af forskelsbehandling på forskellige samfundsdomæner uden for arbejdsmarkedet set fra et borgerperspektiv. På den baggrund har formålet ikke været at vurdere oplevelserne ud fra et juridisk eller samfundsmæssigt perspektiv i forhold til deres validitet og rimelighed. De samfundsdomæner, hvor kapitlet giver indblik i, at forskelsbehandling opleves – set fra et borgerperspektiv – kan anvendes som afsæt til at overveje, hvorvidt og hvordan man fremadrettet kan arbejde for at reducere oplevelser af forskelsbehandling på grund af handicap.

6 Fremmelse af ligebehandling – fra et systemperspektiv

Borgere og pårørende kan opleve direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af handicap, dette i relation til en lang række samfundsdomæner, herunder transport, kultur- og spisesteder, forsikringsområdet, digital adgang til information, adgang til sundhedsydelser og dækning støttebehov mv., som forrige kapitel var omkring. Det kan efterlade det indtryk, at man på forskellige samfundsdomæner enten er uvidende omkring eller mangler forståelse for handicaprelaterede støttebehov, eller at strukturelle forhold og rammer spænder ben for, at behovene og retten til lige adgang for alle kan imødekommes.

Kapitlet her vil "give systemet en stemme" og berøre, hvordan retten til ligebehandling for alle (inkl. mennesker med handicap) fylder og tilgodeses på forskellige samfundsdomæner set fra et systemperspektiv. Systemperspektivet vil kun i mindre omfang blive udfoldet forstået på den måde, at evalueringen kun har haft mulighed for at 'dykke ned' udvalgte steder og ikke bredt kan afdække alle samfundsområder, som for så vidt er dækket af handicapforskelsbehandlingsloven.

Af evalueringsrapportens forrige afsnit fremgår, at blandt andet transportmuligheder og adgange til fx kultur- og spisesteder er nogle af de områder, hvor borgere kan opleve indirekte forskelsbehandling på grund af deres handicap. For eksempel er det blandt andet i relation til disse områder, at borgere har indgivet klager med afsæt i loven, fx på grund af manglende mulighed for at medtage fører- eller servicehund. Det er samtidig nogle af de områder, som vedrører flest mennesker, fordi både børn, unge, voksne og ældre kan benytte transport samt kultur- og restaurationsbesøg.

I evalueringen har vi talt med to talspersoner for et større trafikselskab og to repræsentanter fra en restaurationsbrancheforening. Ud over de udsagn, som "systemrespondenterne" har bidraget med, trækker vi i dette kapitel også på den viden, som en række af de øvrige interviews i evalueringen har bidraget med.

Boks 6.1 Kapitlets centrale pointer

- Fra både restaurationsbranchen og transportvirksomheder er der opmærksomhed på tilgængelighed og et ønske om at "kunne byde alle kunder velkomne" som de "servicefag", de nu engang repræsenterer.
- Samtidig fremgår det på tværs af brancherne, at udfordringen kan være at sørge for, at "medarbejderen på gulvet" får kendskab til gældende lovmæssige regler, som de er underlagt i deres virke.
- Særligt to punkter nævnes som "et benspænd" i forhold til at give ligebehandling til mennesker med handicap: lavpraktiske forhold såsom gamle bygninger, der ikke kan tilpasses indretningsmæssigt, og systemiske eller strukturelle forhold, der ikke understøtter, at en borger fx bevilges særlige former for støtte.
- Det kan tage tid, før "mindsettet" i alle brancher underbygger en indstilling omkring, at der skal være plads til alle, og at vi alle kan pådrage os et handicap og få brug for, at der gøres tilpasninger og tilgængelighed.
- Nogle brancher oplever, at "vi følger med tiden" og derfor arbejder aktivt på tilgængelighed, men at deres tilgængelighedspolitik mere er affødt af et forventningspres fra samfundet, end det handler bevidst om lovgivning. "Vi gør tilgængelighed, fordi det efterspørges, ikke fordi det er en lov".

6.1 Om at få lovviden 'helt ud til den medarbejder, der tager imod kunder'

Fra både restaurationsbranchen og transportvirksomheder er der en stor opmærksomhed på tilgængelighed og et ønske om at "kunne byde *alle* kunder velkomne". Områderne omfatter servicefag, som ifølge informanterne i evalueringen betyder at:

... man er vant til at yde service og til at være imødekommende, og man er vant til at læse sine kunder og vurdere, hvad er der brug for her? Hvis man ser nogen, som er triste, eller har små børn med, eller nogen, der larmer for meget. Det kan være alle mulige situationer, og det er noget af det, man bliver mest vant til i den her branche, det er at håndtere alle mulige forskellige situationer. Man vil gerne være imødekommende og venlig og prøve at

løse situationen, for det er jo servicefag. (Repræsentant for restauratørforening)

Samtidig peger interviewpersonerne – uafhængigt af hinanden på tværs af i restaurationsbranchen og transportbranchen – på, at udfordringen kan være at sørge for, at "medarbejderen på gulvet" eller "buschaufføren i bussen" helt er klar over alle lovmæssige regler, som de er underlagt i deres virke. Selv deres arbejdsgivere kan have svært ved at følge med i lovreguleringer, og hvad det så betyder for det udførende arbejde.

... Det sker jo hyppigt, at der er lovændringer, som vedrører alle, der driver virksomheder og servicefag. Lige fra noget vedrørende skattelovgivning, kasseapparater og moms og den slags, til noget omkring nye barselsregler i forhold til fx tvillingeforældre, der har fået nye vilkår, og i forbindelse med 'meetoo' og sådan nogle ting. Så der kommer jo løbende noget, som man skal kunne være opmærksom på. Virksomhedsejerne skal så have det helt ud til den medarbejder, der står og tager imod kunder. (Repræsentant for restauratørforening)

Fra transportvirksomheder udtrykkes stor opmærksomhed omkring målgruppen af borgere med handicap, herunder også de borgere, som en interviewperson omtaler som "usynlige handikappede". Repræsentanten fra transportbranchen forklarer, at "de usynlige handikappede" er ... *folk, der er demente, folk, der har fobier og angst og den slags, som vi andre ikke kan se, men som gør, at de ikke kan færdes ligesom alle andre.*

Interviewpersonen forklarer, at det er et krav i dag, at man som buschauffør fx kan rumme mange forskellige typer passagerer og tåler hunde, fordi man ikke kan afvise en fører- eller servicehund – *"ellers må man finde sig noget andet at lave"*, forklares det.

Interviewpersonerne fra transportområdet forklarer, i tråd med restaurationsbrancheforeningen, at en udfordring kan være at få budskaber om love og retningslinjer helt ud til den enkelte chauffør og få gjort dem fortrolige med, hvordan de så skal agere i forhold hertil. Som eksempel på, hvordan man arbejder med formidling internt omkring regler og retningslinjer forklares, at ...

... vi har for eksempel meldt os til det, der hedder Solsikkesnoren, hvor vi så har høvlet vores chauffør igennem et kursus og forklaret, at kommer der en borger med sådan en solsikkesnor, så betyder det usynlige handicap, og der skal tages særlige hensyn og passes på, så de slipper for 'hvorfor skal DU rejse på handicapkort'. Det er jo en billig måde at lave tilgængelighed på. (Chef på transportbrancheområdet)

Samtidig peger interviewpersonerne på, at det kan tage tid, før "mindsettet er sivet nedad til alle i branchen", som den ene interviewperson omtaler det, med reference til, at det ligeså meget handler om indstilling omkring at der skal være plads til alle.

6.2 Lavpraktiske og systemmæssige benspænd for tilgængelighed

Der er særligt to punkter, der nævnes på "systemperspektivet" som "et benspænd" i forhold til at give lige behandling til mennesker med handicap. Det drejer sig for det første om de helt lavpraktiske manglende muligheder for at fx installere en elevator i en meget gammel bygning, eller lave dørene brede nok til at få en kørestol ind, og for det andet drejer det sig om, når systemiske eller strukturelle forhold ikke understøtter, at en borger bevilges særlige former for støtte, som borgeren oplever nødvendig.

Hvad angår nyere byggeri gælder et reglement omkring tilgængelighed, men mange restaurationer, caféer, natklubber og kultursteder er placeret i byer med "gamle bydele", hvor bygningerne i flere tilfælde er vanskelige at tilgængeliggøre for alle.

... helt lavpraktisk i forhold til kørestole for eksempel, der er jo rigtig mange restauranter, der ligger i gamle bygninger og har ligget der i rigtig mange år. De ligger jo tit inde i bykerner, som måske er lavet før, man var opmærksom på gangbesværede. Hvis vi tager sådan noget som kørestole, det kan være sådan noget med så smalle døre, at du ikke kan få en kørestol ind, fordi døren er for smal. Og der er ikke mulighed for at lave elevator.

(Repræsentant for restauratørforening)

Samtidig nævner interviewpersonen også, at "det jo ikke er et krav til restauratørerne at skulle gøre noget ekstraordinært i forhold til tilgængelighed" (til restaurationer i eksisterende ældre bygninger), og at det nogle steder forekommer som en mere naturlig investering end andre steder. Er man en familierestaurant, ønsker man, at barnevogne og køreskole let kan komme til, mens det måske ligger natbeværetninger mindre på sinde, særligt hvis de har et meget lille sted med småt med plads, som fx nogle barer har, så kan det være vanskeligt at lave om på tilgængeligheden.

Ud over sådanne lavpraktiske forhold, der spiller ind, så spiller også 'systemmæssige' forhold ind i forhold til mulighederne for at give lige adgang og tilgængelighed. I en kvalitativ undersøgelse, som VIVE i anden sammenhæng har gennemført med socialrådgivere på børnehandicapområdet (Rasmussen & Luckow, 2021), peger de kommunale myndighedsrådgivere på, at "vilkårene for vores arbejde er langt hen ad vejen givet ved lovgivningen" (Rasmussen & Luckow, 2021: 17), og at en indsats eller særlig støtteform ikke kan bevilges, hvis ikke der kan findes hjemmel i lovgivningen. Fra et

systemperspektiv opleves således, hvordan lovgivningsmæssige rammer bliver afgørende og definerende for de forhold, som kan tilbydes borgere med handicap. Dansk Socialrådgiverforening har tidligere peget på problematikken med, at socialrådgivere bliver *”overreguleret af lovbestemmelser, retningslinjer og dokumentationskrav”*, som efterlader meget lidt råderum til egentlig borgerinddragelse og individuelle hensyn (Barkholt, 2014). En problematik, som det imidlertid ligger uden for denne evaluering af forholde sig til, men som blot skal understrege pointen omkring, at der gennem årene er kommet en stigende opmærksomhed på, at rammer, regler og dokumentationskrav kan fylde i det sociale arbejde med borgere, og således kan spille ind i forhold til at give borgeren en oplevelse af at blive mødt i sine behov.

I interviewet med en talsperson for transportområdet peges ligeledes på nogle lovmæssige regler og rammer, som kan være et bånd eller en barriere for, at man uden videre kan sikre tilgængelighed for alle. Interviewpersonen henviser eksempelvis til buschaufførers manglende muligheder for at forlade førersædet og hjælpe en kørestolsbruger ind i bussen. Interviewpersonen forklarer, hvordan man løbende arbejder på at øge tilgængeligheden på transportområdet, men at *”ting tager tid”*, og at der samtidig er *”mange regler og retningslinjer, vi skal forholde os til”*. Eksempelvis har man nu udviklet elektriske ramper til busser, således at kørestolsbrugere kan trykke på en knap for at folde en rampe ned til bussen, da mange kørestolsbrugere ikke læn- gere, modsat tidligere ifølge interviewpersonen, får bevilliget en ledsager, der manu- elt kan udfolde en rampe. Udfordringen med at udbrede og tage disse elektriske ram- per i brug er imidlertid, at kantstene mange steder ikke er ensartede og afmålte i for- hold til busramperne. Man kan følgelig ikke bare sætte elektriske ramper i drift – det kræver, at busstoppesteder infrastrukturelt tilpasses, og arbejdet med dette er omfat- tende, omkostningsfuldt og tidskrævende.

På den måde viser evalueringen, at der er nogle lavpraktiske og infrastrukturelle for- hold, som udfordrer villigheden til at lave tilgængelighed for alle, samtidig med at der er nogle lovmæssige eller systemiske forhold, som skal overholdes og efterleves, og som tjener andre samtidige hensyn. Beskyttelse af en lønmodtagers arbejdsforhold kan eksempelvis begrænse muligheden for at hjælpe en kørestolsbruger ombord i en bus, og en levnedsmiddel- eller fødevareregel kan i visse tilfælde begrænse en fører- eller servicehunds adgang til eksempelvis et badeland eller et *”åbent køkken”*. Ligele- des kan gamle bygningsforhold og infrastrukturelle forhold begrænse nogle former for tilgængeliggørelse.

6.3 Forventningspres fra samfundet (mere end det handler om lovgivning)

Retten til rimelig individuel tilpasning er som bekendt alene blevet juridisk set indført på skole- og dagtilbudsområdet. Ikke desto mindre hører vi i evalueringen en stor velvilje til at udvikle handicaptilgængelighed og inkluderende løsninger også på andre områder. "Vi er jo servicefag", som der bliver argumenteret med, og en anden peger på, at "vi følger bare med tiden" med henvisning til, at deres tilgængelighedspolitik mere er affødt af et forventningspres fra samfundet, end det handler bevidst eller konkret om lovgivning. "Vi gør tilgængelighed, fordi det efterspørges, ikke fordi der er en lov", fortælles det.

Samtidig ved man godt fra blandt andet trafiksekskaber og restaurationsbrancheforeninger, at der formentlig er et stykke vej endnu mange steder, førend vi er handicapvenlige hele vejen rundt. Noget vil måske komme over tid gennem et forventningspres eller en efterspørgsel "nedefra", andet kræver regulering og en udvikling i den samfundsmæssige indstilling og viden om blandt andet handicapforskelbehandlingsloven. Her forklarer en repræsentant med kendskab til fører- og servicehunde, hvordan de arbejder som forening med at 'tage det nedefra' og med at udbrede viden og rettigheder den vej:

Vi tager altid dialogens vej først. Ringer for eksempel til butikskæden, der har nægtet en servicehund adgang, og oplever så oftest, 'at de klapper hælene i', når de orienteres om, at der altså er en lov om forskelsbehandling. For vores borgere er det meget hårdt at skulle konfrontere og beskæftige sig med en eventuel klage. Så det er bedst at undgå det. Men der er del, som 'lader det fare', og måske 9 ud af 10, som ikke selv tager dialogen direkte, når forskelsbehandlingen sker, så derfor hjælper vi. (Foreningsrepræsentant som arbejder med fører- og servicehunde)

Også andre fagpersoner eller foreningsrepræsentanter, som arbejder med mennesker med handicap, forklarer, at det oftest er:

... gennem dialog, at vi særligt kan hjælpe de allermest udsatte borgere, som ikke selv får klaget, hvis vi kan løse det den vej nedefra. Det kan også være rarere for en borger at sige: "kan vi på en eller anden måde få det løst hurtigere", end hvis vi skal vente på en klagegang (Forperson handicappforening)

Fra brancheforeninger og servicefag opleves således forventninger og efterspørgsel efter tilgængelighed og lovmæssige rettigheder til blandt andet at medtage fører- eller servicehunde; krav og forventninger, som man ønsker at efterleve og udvikle sig på, i vid udstrækning, jf. de få, men centrale stemmer, vi har hørt fra i evalueringen.

7 Retten til rimelig individuel tilpasning (skole- og dagtilbudsområdet)

I 2020 gennemførtes en lovændring, som medførte retten til rimelig individuel tilpasning på skole- og dagtilbudsområdet. I dette kapitel retter vi fokus på retten til rimelig individuel tilpasning og herunder på spørgsmålet om, hvorvidt der i praksis er kendskab til lovændringen, og om retten efterleves og efterspørges i praksis.

I evalueringen har vi interviewet i alt 12 aktører, som til dagligt arbejder på skole- eller dagtilbudsområdet, herunder skoleledere og skoledistriktsledere, dagtilbudsledere, forvaltningsledere, dagtilbudsschefer, sektionsledere i PPR og udviklingschefer i Børne- og Ungeforvaltningen. I alt er ti forskellige kommuner og en række institutioner herunder kontaktede i evalueringen, hvoraf syv kommuner og flere institutioner i disse kommuner har deltaget i evalueringen. Kommunerne og institutionerne i de syv medvirkende kommuner er bredt repræsenteret hvad angår kommunestørrelse, geografisk beliggenhed og almene/private institutioner.

Foruden institutions- og forvaltningsperspektiver repræsenterer kapitlet også forældreperspektiver, dette primært med afsæt i den litteratur, der allerede findes på området omkring forældres oplevelser af inklusion for børn med særlige behov i skoler og dagtilbud. Flere forskellige forældreorganisationer har været inviteret til at bidrage direkte til evalueringen, men har kun i begrænset omfang medvirket, hvorfor forældreperspektiver primært inddrages gennem eksisterende litteratur. Enkelte forældre har desuden indgået i interviews i evalueringen.

Kapitlet indledes med et afsnit om kendskab til retten om rimelig tilpasning blandt interviewpersonerne og dernæst belyses i andet afsnit, hvorvidt der på skole- og dagtilbudsområdet efterleves retten til rimelig tilpasning. Afslutningsvis belyses spørgsmålet om efterlevelse af retten til rimelig individuel tilpasning set fra forældreperspektiver.

- Skoler og dagtilbud har begrænset kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven og herunder retten til rimelig individuel tilpasning.
- Skoler og dagtilbud oplever, at de arbejder på at tilpasse tilbuddene til børn med særlige behov, uagtet deres manglende kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven og tilpasningskravet herunder.
- Det manglende kendskab til lovændringen om rimelig individuel tilpasning kan betyde, at der er institutioner, som ikke er bevidste om, at der kan være tale om ulovlig forskelsbehandling, hvis de ikke opfylder et barns særlige behov ved at sikre rimelig individuel tilpasning.
- Forældre til børn med særlige behov oplever, at der er børn, som ikke mødes med den rimelige individuelle tilpasning, som de har ret til.

7.1 Institutionernes begrænsede kendskab til retten til rimelig tilpasning

Ligesom rapporten viser, at kendskabet til loven generelt er begrænset, viser analysen i dette afsnit, at aktører inden for skole- og dagtilbudsområdet også har et gennemgående begrænset kendskab til både handicapforskelsbehandlingsloven og lovændringen om retten til rimelig individuel tilpasning, som blev indført i 2020. Det begrænsede kendskab til retten til rimelig individuel tilpasning betyder blandt andet, at man eksempelvis ikke har kendskab til, at det kan være forskelsbehandling, hvis en skole eller daginstitution ikke tilpasser tilbuddet i forhold til et barns særlige behov.

Mange af informanterne fra skole- og dagtilbudsområdet udtrykker et mangelfuldt kendskab til handicapforskelsbehandlingsloven og retten til rimelig individuel tilpasning. En dagtilbudsleder siger fx: *“Måske har jeg hørt overskriften i en eller anden sammenhæng, men ikke ellers”*. Andre informanter har et overfladisk kendskab til den specifikke lov og til lovændringen vedrørende tilpasning, men mangler detaljeret indsigt. En skoledistriktsleder forklarer:

Jeg er jo bekendt med den, og vi er stødt på den forpligtelse, vi har til at sørge for tilpasning, men det er jo ikke noget, jeg sådan læser op på dagligt. Men det vigtige er jo også, at vi ved, at vi skal sørge for de ting.

Som det vil blive beskrevet mere detaljeret i det følgende afsnit, viser evalueringen, at lovændringen om retten til rimelig individuel tilpasning ikke overordnet set har ændret den måde, som skoler og daginstitutioner repræsenteret i evalueringen arbejder på. Dette fordi institutionerne, som har medvirket i evalueringen, i udpræget grad angiver allerede at foretage tilpasninger forud for, at der kom en tydeliggørelse af retten til rimelig individuel tilpasning på området. Man har gennem mange år efterhånden haft fokus på inklusion og på at sikre børn og unge med handicap og særlige behov lige adgang, påpeger flere informanter i evalueringen. En kommunal leder fortæller:

Jeg havde ikke kendskab til, at retten til rimelig tilpasning kom. Det kom lidt på baggrund, men vi vurderede, at det ikke ændrede så meget ved vores praksis. Vi gjorde det allerede. Den blev ikke formidlet ud til de enkelte institutioner.

I interviewene med skoleledere og daginstitutionsledere er det et generelt billede, at størstedelen ikke blev informeret af kommunen, da lovændringen om rimelig tilpasning trådte i kraft – antagelig, jf. interviewpersoner i evalueringen, fordi man allerede på skoler og dagtilbud har været i gang med de nødvendige tilpasninger inden lovændringen. At lovændringen ikke er blevet formidlet direkte til institutionerne, eller i hvert fald ikke er oplevet formidlet ud til praksis, kan have betydning for, at lovændringen er gået mere eller mindre ubemærket hen.

Det manglende kendskab og opmærksomheden omkring lovændringen om rimelig individuel tilpasning kan betyde, at der er skoler og daginstitutioner, som ikke er bevidste om, at der kan være tale om ulovlig forskelsbehandling, hvis de ikke opfylder et barns særlige behov ved at sikre rimelig individuel tilpasning.

7.2 Efterlevelse af rimelig individuel tilpasning til børn med behov

På tværs af de kommuner, som har medvirket i evalueringen, beskrives det, at både skoler og dagtilbud laver tilpasninger for at inkludere børn med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser samt giver børnene deltagelsesmuligheder i de almene tilbud. Hos både ledelsesrepræsentanter såvel som hos deres fagpersonale på institutionerne eksisterer der ifølge flere interviewpersoner en opmærksomhed på at lave de nødvendige tilpasninger for at kunne give børnene lige muligheder:

Det er noget med, at når vi har et barn med det behov i klassen, så skal vi hele tiden lige tænke: Nå, men når jeg skal planlægge idrætsundervisning, hvordan kan jeg så planlægge en idrætsundervisning, der gør, at hun så vidt muligt kan være med på lige vilkår med de andre? (Skoleleder)

Interviewpersoner fra forvaltninger og institutioner beskriver, at tilpasningerne sker alt efter, "hvor barnet er, og med afsæt i de behov barnet har" (Dagtilbudsleder). For at imødekomme børn og unge med fysiske handicap fortæller flere af de interviewede, at de eksempelvis har opsat ramper, bygget elevatorer og opsat ekstra gelændere. Dagtilbud og skoler forestår i nogle kommuner selv den almindelige vedligeholdelse, mens større tiltag, såsom ombygninger, ofte kræver mere planlægning og samarbejde på tværs af fx forskellige forvaltningsdele grundet de større omkostninger forbundet hermed.

Jævnfør folkeskolelovens bestemmelse om mere frit skolevalg skal skolerne skabe de rammer, der er nødvendige for at skabe tilgængelighed for børn med fysiske handicap, hvilket kommunerne er bevidste om og handler efter i det omfang, det er muligt. Netop denne bestemmelse omkring mere frit skolevalg, som har fungeret siden 2005, gør, at mange skoler oplever, at de allerede igennem en årrække har været i gang med at lave individuelle tilpasninger til børn. Det er dog overvejende de udviklings- og adfærdsmæssige forstyrrelser, som fylder aktuelt i skole- og dagtilbuddenes beretninger i denne evaluering, hvilket kan hænge sammen med den samtidige inklusionsagenda, som har fyldt over årene og har bevirket, at flere børn med fx ADHD deltager i almene folkeskoler. Interviewuddraget her illustrerer, hvordan man på skoler arbejder med at tilpasse skolemiljøet til børnenes behov:

Hvis det er børn, der har for eksempel ADHD eller ADD, så anvender vi den pædagogik, som der er anbefalet til de børn. Og hvis det er børn inden for autismspekteret, så er det jo en anden pædagogik, de har glæde af. Mange gange så bevirker pædagogikken en nedsættelse af sanseindtrykkene. Det kan både være i form af, at man prøver at lave noget afskærmning i klassen, det kan være, at de bruger høretelefoner, det kan være, at de får lov til at sætte sig ind i et rum ved siden af og arbejde. (Skoleleder)

Skolelederen forklarer videre, at nogle børn kan have behov for at have delvis undervisning i mindre gruppeordninger frem for en fuld skoledag i en ordinær skoleklasse, og at "... ordblinde får alle de hjælpemidler, de kan, for eksempel tale-til-tekster, app-writer og nota" alt efter, hvad der individuelt er behov for.

Generelt indikerer interviewene, med de repræsentanter, som har stillet op til denne evaluering, en høj grad af fleksibilitet i tilbuddene hvad angår at støtte barnet med funktionsnedsættelse i deres individuelle behov. Det kan være alt fra anvendelse af piktogrammer og fysisk afskærmning til differentieret undervisning eller tilgængelighed i forhold til ramper og mere gangvenlige trapper med gelændere, der kan være med til at afhjælpe barnets udfordringer og i stedet skabe deltagelsesmuligheder for barnet i det almene skoletilbud.

Som afsnittet om forældres oplevelser nedenfor vil vise (afsnit 7.4.), deler forældre til børn med funktionsnedsættelser imidlertid langt fra altid den opfattelse, at skolerne og dagtilbuddene gør de nødvendige individuelle tilpasninger for barnet. Inden vi kigger nærmere på den litteratur, som repræsenterer forældreperspektiver i relation til børn med funktionsnedsættelser og tilbuddenes arbejde med at gøre tilpasninger, dykker vi kort ned i baggrunden for institutionernes tilpasninger, som de præsenteres i evalueringens kvalitative interview med tilbuds- og forvaltningsrepræsentanter.

7.3 Institutionernes tilpasninger skyldes anden lovgivning

Selvom skole- og dagtilbudsrepræsentanter i evalueringen har inklusion og individuelle tilpasninger for øje, giver de udtryk for, at deres fokus ikke kommer på baggrund af kravet om rimelig individuel tilpasning i forbindelse med handicapforskelbehandlingsloven. Det skyldes i højere grad, at deres udgangspunkt i forvejen er at "give muligheder for, at alle børn kan blive behandlet lige", som en repræsentant fra en skoles PPR-afdeling forklarer. En skoleleder udtaler:

Vi arbejder jo hele tiden med at forsøge på at give børnene det rigtige tilbud i forhold til deres niveau. Men det har jo ikke noget med den lovændring fra 2020 at gøre; det har vi altid gjort. (Skoleleder)

I interviewene om rimelig individuel tilpasning henviser flere af informanterne til anden og tidligere lovgivning, herunder folkeskoleloven og dagtilbudsloven, som de har fulgt, længe før lov om forbud mod forskelsbehandling blev implementeret. En forvaltningsleder på dagtilbudsområdet udtaler:

Dagtilbudsloven siger, vi er forpligtet til at give den støtte de skal have. Så hvis vi ikke gjorde det inden, så ville den lov jo ikke overholdes. (Forvaltningsleder)

I forvejen stiller dagtilbudsloven krav om at yde støtte til de børn, der måtte have særlige behov for at kunne trives og udvikle sig i dagtilbuddene. På samme måde stiller folkeskoleloven krav til inklusion af børn med særlige behov, hvilket blandt andet dækker over at tilbyde specialundervisning, hjælpemidler og differentieret undervisning. Der er således allerede krav om individuelle tilpasninger og tilbud med henblik på at sikre, at børn og unge med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser kan opnå lige muligheder på skole- og dagtilbudsområdet, hvilket i vidt omfang kan sammenlignes med rimelig individuel tilpasning. Skole- og dagtilbudslederne har derfor ikke en oplevelse af, at retten til rimelig individuel tilpasning har ændret på noget i deres praksis og tilgang, hvorfor de har et begrænset kendskab og opmærksomhed

til lovens konkrete indhold, herunder også tydeliggørelsen af retten til rimelig tilpasning.

7.4 Forældre oplever manglende støtte til deres børn

I interviewene med repræsentanter fra skole- og dagtilbudsområdet er det et generelt billede, at de søger at have en god kontakt og dialog med forældrene om den støtte, barnet har brug for. En skoleleder udtrykker det således: *"Det er vores ansvar at forklare, hvad vi kan gøre, men vi skal også høre fra forældrene, da de kender barnet bedst"*. Det er fælles for de skole- og dagtilbudsledere, som har medvirket i evalueringen, at de bestræber sig på at finde løsninger i samspil med forældrene.

Ingen af de medvirkende interviewpersoner fra skole- eller dagtilbudsledelsen eller fra forvaltningsregi har oplevet, at forældrenes henvendelser har udviklet sig til at blive klager. Nogle informanter fra skole- og dagtilbudsområdet fortæller imidlertid om, at det ind imellem kan være vanskeligt at nå frem til en fælles forståelse i samarbejdet med forældrene omkring omfanget af eller behovet for støtte til et barn. Dette kan både være uenigheder i forhold til udredning af diagnose, ordblindetest, definitionen af handicap og antallet af støttetimer, der er behov for. Der gives udtryk for, at *"... flere og flere forældre stiller krav til, at så længe der er en diagnose, så er man berettiget til støtte"* (Kommunal fagperson), hvilket i alle tilfælde kan være udfordrende for institutionerne at håndtere:

Der er jo noget økonomi i det; vi kan ikke have ti individuelle støttetimer på alle elever, det kan ikke lade sig gøre; vi er pressede på tid til alle de her børn, og nu kommer der fokus på de særligt begavede børn også, og hvad bliver der så stillet af krav fra deres forældre om, at vi laver noget dér også, vi oplever også en del efterspørgsel på ordblindescreeninger for eksempel, som vi godt kan frygte også bare rammer nogle med generelle indlæringsvanskeligheder. (Skoleledersleder)

Skolerne og dagtilbuddene har begrænsede ressourcer og kan ikke altid tilbyde den støtte eller de ydelser i det almene skoletilbud, som forældrene mener, de har krav på, eller at deres barn har behov for. Falsters ph.d.-afhandling med titlen 'Vi kæmper for at leve', rummer blandt andet en kritisk beskrivelse af denne *"historie om, hvordan mennesker blev en udgift"* (Falster, 2021: 224 ff.), hvordan børn med funktionsnedsættelser italesættes som "udgiftstunge" frem for som børn, der skal støttes i at udvikle sig – en pointe, der genfindes i interviewudsagnene i denne evaluering. Falster (2021) problematiserer denne tendens til "samfundsmæssig forråelse", hvor børn med funktionsnedsættelser ses som en udgift eller en økonomisk belastning. Falster beskriver,

hvordan *"nedskæringspolitikken har økonomiseret socialpolitikken"* (Falster, 2021: 240), hvilket kan bevirke en oplevelse af skyld og skam forbundet med særlige behov og en ulige adgang til samfundsinstitutioner og muligheder for at udvikle sig som barn med funktionsnedsættelser.

Af rapporten *"Familieliv i krydspres"* (Hansen & Poulsen, 2021) fremgår tillige oplevelsen af at *"føle skyld"* ved at bede om støtte til sit barn med funktionsnedsættelser. Her beretter 16 forældre til børn, som er udredt med en diagnose i psykiatrien, om deres oplevelser med at opnå støtte til barnet. Forældrene deler oplevelser med at *"føle sig til besvær"*, når man beder om støtte til sit barn, og at *"det er som at være i krig med kommunen, hver gang vi skal søge om hjælp"*. En forælder forklarer, at *"man bliver mødt med skepsis omkring, om man egentlig ved, hvad det rigtige er for ens barn"*, og en anden forælder understreger det forstemmende i, at de fagpersoner, som udøver det støttende arbejde, ikke har forstand på det, som står i udredningen for barnet – og omvendt, at udredningen gennemføres af fagpersoner, som ikke kender til det pædagogiske arbejde omkring barnet (Hansen & Poulsen, 2021: 45-46). Denne såkaldte *"silotænkning"* kritiseres for, at *"systemerne"* ikke taler sammen, men at man som forælder skal være bindeled og skabe sammenhæng i støtten til et barn.

Kampe med systemet, som forældre beskriver det i KOPA's rapport (Hansen & Poulsen, 2021) i relation til spørgsmål om at få støtte til barnet med særlige behov i skole eller dagtilbud, kan også handle om oplevelser med, at *"... der var 12-måneders sagsbehandlingstid på de spørgsmål, vi havde i forhold til at støtte vores barn"*, og om at *"vi havde ni forskellige sagsbehandlere inden for det år"*. Desuden peger forældre på udfordringer med, at skole, PPR og Familieafdeling kan være uenige om, hvis opgave det er at tilbyde støtte til barnet (Hansen & Poulsen, 2021).

Uoverensstemmelserne mellem forældre og institutioners syn på børns behov og imødekommelsen heraf kan mere konkret opstå omkring eksempelvis antallet af støttetimer og omkring udredninger eller visiteringer til andre tilbud for barnet. De interviewpersoner, som indgår i denne evaluering fra skole- og dagtilbudsområdet, oplever imidlertid, at sådanne uoverensstemmelser ofte kan løses gennem dialog og uden at have *"lovgivning ind over"*. Mens det, jf. andre aktuelle undersøgelser på området, ikke altid er tilfældet, at forældre til børn og unge med særlige behov oplever, at uoverensstemmelserne løses gennem dialog. Mange forældre peger netop på at opleve manglende gensidig dialog, hvor familiernes perspektiver inddrages, hvilket udmunder i manglende tilpasninger til deres børn med særlige behov. Uagtet om det skyldes manglende ressourcer, økonomi eller træghed i systemer omkring børnene i forhold til at beslutte, bevilge og implementere tiltag for børnene, eller på grund af manglende viden om, hvordan de rette tilpasninger over for børnene gøres bedst, så ender det med at gå ud over børnenes *"lige adgang"* (Børns Vilkår, 2022; Carboni, 2022; Carboni, Møller & Thomsen, 2022; Rasmussen, 2018; Mortensen et. al., 2023).

Flere undersøgelser viser, hvordan familier oplever at blive mødt af et skolesystem, som ikke kan rumme børnenes individuelle behov, og som ikke er gearret til at inkludere børn og unge i det omfang, som der ellers lægges op til og er behov for (se blandt andet Børns Vilkår, 2022; Carboni, 2022, Carboni, Møller & Thomsen, 2022; Rasmussen, 2018; Mortensen et al., 2023). Det kan således antages at være meget forskelligt på tværs af skoler og dagtilbud, hvor langt man er i arbejdet med at kunne imødekomme rimelige individuelle tilpasninger, hvordan ressourcerne ser ud til at efterkomme sådanne behov, og hvordan vidensniveauet omkring inklusionsspørgsmål er.

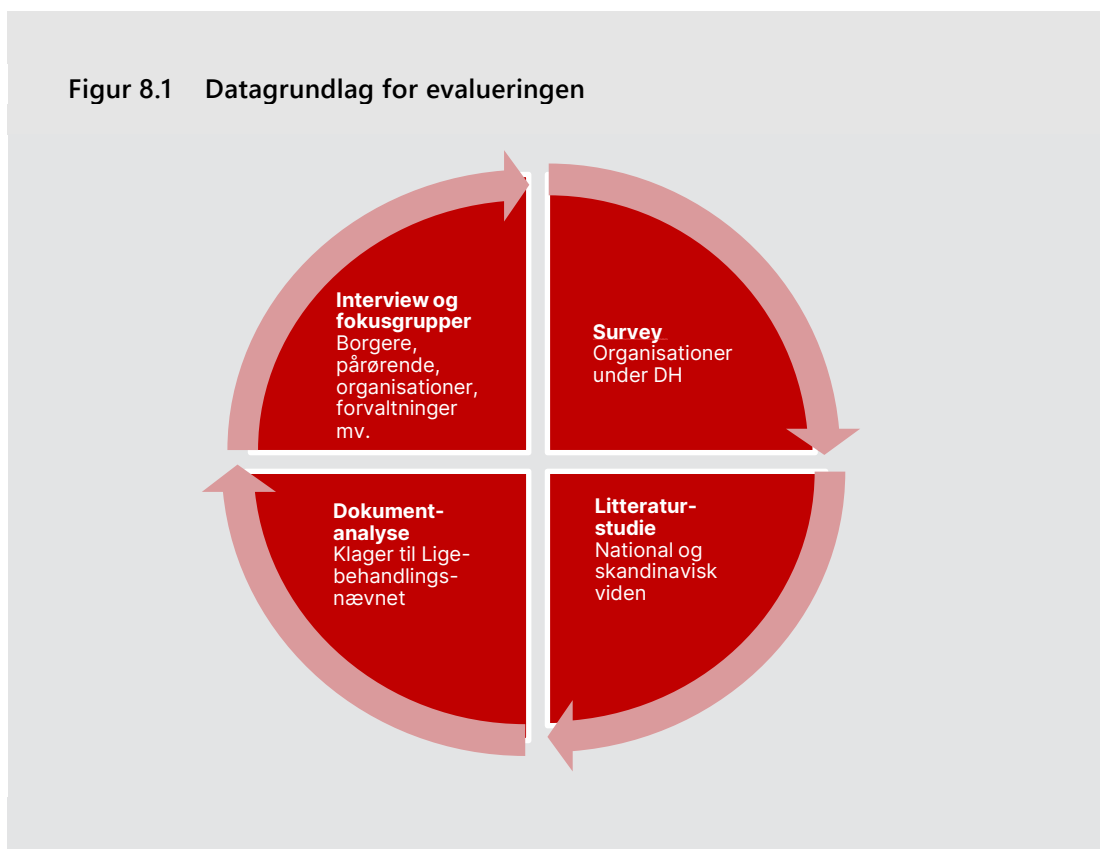
7.5 Afrunding

Som dette kapitel såvel som de forrige kapitler i evalueringsrapporten har vist, findes der divergerende syn på, hvordan det står til med at *forhindre forskelsbehandling på grund af handicap og fremme ligebehandling af personer med handicap*, som handicapforskelsbehandlingsloven foreskriver. Fra "systemperspektivet" udtrykkes ofte en velvilje til at arbejde med lige adgang på mange forskellige planer, men samtidig opleves også visse begrænsninger hvad angår ressourcer, økonomi og systemiske eller praktiske rammer. Fra borgerperspektivet opleves i nogle sammenhænge, at der er lang vej til, at forskelsbehandling hindres, og ligebehandling fremmes. Det kan skyldes manglende viden på en række forskellige samfundsdomæner omkring, hvad det indebærer at have forskellige former for handicap og funktionsnedsættelser, og hvordan lige adgang fremmes. Det kan også hænge sammen med "økonomiseringen af socialpolitikken", som nogle borgerperspektiver fremhæver, og de barrierer, det medfører, når tiltag gøres op i budgetter frem for i livskvalitet og udviklingspotentialer for det enkelte menneske med psykiske eller fysiske handicaps.

8 Metode og datagrundlag

Dette kapitel omhandler de metodiske tilgange og overvejelser, der ligger til grund for analysen af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Formålet med kapitlet er at give en detaljeret redegørelse for de anvendte metoder, herunder kvalitative interviews, fokusgrupper, surveyundersøgelse og dokumentanalyser. Gennem en nøje beskrivelse af metodevalg og udførelse sigtes der mod at sikre transparens og forståelse for, hvordan data er blevet indsamlet og analyseret. Dette er essentielt for at kunne vurdere lovens virkning og de oplevelser, som borgere med handicap har i forhold til forskelsbehandling.

Overordnet har vi anvendt metodetriangulering i indsamlingen af data for at styrke validiteten og belyse alle relevante problemstillinger, herunder kendskabet til loven, dens udbredelse, omfanget af oplevet forskelsbehandling (uden for arbejdsmarkedet) samt antallet af klager mv. Figur 8.1 viser et overblik over evalueringens datagrundlag.



Kilde: VIVEs figur udarbejdet til evalueringen

8.1 Interview og fokusgrupper

Evalueringen er i vid udstrækning båret af kvalitative interview og fokusgrupper med forskellige parter med kendskab til den brede målgruppe af mennesker med handicap samt med borgere selv og deres pårørende omkring kendskab til og evalueringer af loven om forbud mod forskelsbehandling pga. handicap. Formålet med denne metode er at få en dybere forståelse af, hvordan loven opleves og anvendes i praksis, eller hvor loven ikke finder anvendelse.

Boks 8.1 Oversigt over interviewpersoner

I alt **55 informanter** har deltaget i kvalitative interview og repræsenterer hver forskellige perspektiver ind i undersøgelsen. Informanterne fordeler sig således:

- **27** borgere og pårørende
- **12** repræsentanter på forvaltningsniveau (herunder ledere af skole og dagtilbud og kommunale chefer)
- **9** repræsentanter fra interesseorganisationer
- **3** styrelses- og nævnsrepræsentanter
- **4** repræsentanter fra servicesektoren (herunder transport- og restaurationsbranchen).

De 55 interviewpersoner repræsenterer henholdsvis borgere med psykiske og fysiske handicap samt pårørende til borgere i målgruppen, interesseorganisationer for mennesker med handicap, forvaltningsledere, skole- og dagtilbudsledere, repræsentanter fra trafikskaber og restauratørbrancheforeninger samt styrelses- og nævnsrepræsentanter:

Borgere med handicap og pårørende har delt deres personlige oplevelser med forskelsbehandling, fysiske og psykiske udfordringer, og hvordan loven påvirker deres daglige liv. De har også belyst udfordringer, barrierer og erfaringer med at klage. Samtalerne fandt sted gennem individuelle interviews og fokusgrupper. For at inkludere perspektiver fra borgere med sværere funktionsnedsættelser, der ikke selv kunne medvirke i interviews, er der også gennemført interviews med deres pårørende, ofte forældre.

Statslige myndigheder og interesseorganisationer for mennesker med handicap har delt værdifuld viden om lovens konkrete bestemmelser, implementering og effekt. De gav eksempler på klagesager, deres udfald, og foreslog forbedringer baseret på deres erfaringer.

Repræsentanter fra brancheforeninger har givet perspektiver på, hvordan loven påvirker enkelte områder i servicesektoren. De diskuterede kendskab til loven, udfordringer med tilgængelighed og håndtering af klager fra borgere med handicap.

For at få et dybere indblik i skolernes og daginstitutionernes arbejde med rimelig tilpasning af ydelser til børn og elever med handicap har vi gennemført interviews med et bredt udvalg aktører fra skole- og dagtilbudsområdet. Disse inkluderer skoleledere, skoledistriktsledere, dagtilbudsledere, forvaltningsledere, dagtilbudsschefer, sektionsledere i PPR og udviklingschefer i Børn- og Ungeforvaltningen. Aktørerne er udvalgt fra 7 forskellige kommuner af varierende størrelse og geografisk placering for at få et nuanceret billede af deres arbejde under forskellige omstændigheder. Oprindeligt er 10 forskellige kommuner kontaktet i løbet af evalueringen, men efter flere forsøg på kontakt til nogle kommunale forvaltninger på skole- og dagtilbudsområdet blev en anden kommune udvalgt i stedet for videre rekruttering.

Repræsentanter fra kommuner har delt erfaringer med lovens lokale implementering. De beskrev samarbejdet med skoler og dagtilbud om rimelig tilpasning og de økonomiske og praktiske udfordringer, de møder.

Skoleledere og dagtilbudsledere har givet indsigt i arbejdet med at tilpasse ydelser til børn og elever med handicap. De delte eksempler på tilpasninger, udfordringer og håndtering af blandt andet forældres klager, hvilket er værdifuldt for at forstå lovens praktiske udfordringer.

Interviews blev gennemført i perioden august 2023 til marts 2024 som henholdsvis fysiske og online-interviews. Interviewene blev struktureret omkring en række interviewguides, der sikrede en ensartet indsamling af data på tværs af informanttyper. Hver interviewguide var tilpasset den specifikke målgruppe og fokuserede på relevante emner inden for lovens rammer.

Udsagn fra alle interview er nedskrevet i henholdsvis grundige notater umiddelbart efter interviewene eller som transskriptioner af lydfiler og dernæst indlæst i det kvalitative databehandlingsprogram NVivo, som er anvendt til rapportens analyser.

Alle informanternes personlige oplysninger behandles fortroligt, og vi har således ændret personfølsomme og genkendelige oplysninger, som kan føres tilbage til konkrete personer eller kommuner.

Analysemetode

Ved at analysere dataene gennem tematisk analyse blev der identificeret mønstre og temaer, som har bidraget til at forstå lovens effekt og anvendelse i praksis. Analysen blev struktureret omkring evalueringens centrale spørgsmål og underpunkter relateret til disse spørgsmål. Resultaterne danner grundlag for evaluering af lovens effekt og anvendelse og kan bidrage til at identificere områder, hvor der er behov for eventuelle justeringer eller yderligere indsats.

Analysen er i overvejende grad baseret på en kvalitativ tilgang, hvor vi søger at få indblik i informanternes perspektiver. Denne analysemetode fokuserer på at gengive den viden, som disse informanter har formidlet, på en måde der er tro mod deres oprindelige udsagn. Formålet var ikke at vurdere oplevelserne ud fra et juridisk perspektiv i forhold til deres validitet og rimelighed. Vi har i stedet søgt at skabe en balance mellem at analysere og strukturere dataene og at lade informanternes egne stemmer træde tydeligt frem. Denne tilgang sikrer, at vi ikke kun ser på lovens formelle rammer og bestemmelser, men også på hvordan loven opleves og anvendes i hverdagen af dem, der er berørt af den. De samfundsdomæner, hvor kapitlet giver indblik i, at forskelsbehandling foregår, set fra et borgerperspektiv, kan anvendes som grundlag for at diskutere, hvordan man fremadrettet kan reducere oplevelser af forskelsbehandling på grund af handicap på disse områder.

Rekruttering og repræsentativitet

Rekrutteringen er sket gennem forskellige kanaler. Primært har vi henvendt os til organisationsrepræsentanter, som har hjulpet med at finde relevante informanter fra interesseorganisationer, kommunale forvaltninger, skole- og dagtilbudsinstitutioner samt brancheforeninger. Disse repræsentanters netværk og indsigt i målgruppen har været afgørende for at sikre et bredt og mangfoldigt datagrundlag.

Vi har også brugt sociale medier og netværk inden for handicapområdet for at nå borgere og deres pårørende. Gennem opslag på Facebook og LinkedIn har vi henvendt os til en bred målgruppe. Derudover har vi haft opslag ude hos organisationer, som arbejder med mennesker med handicap og har en kontakthoved til målgrupper med handicap. Vi har samarbejdet med forskellige interessegrupper og fora, hvor personer med handicap deler erfaringer og søger støtte. Dette gav os adgang til individer uden for formelle organisationer, men med værdifulde perspektiver.

Desuden anvendte vi direkte e-mails og telefonopkald til kendte kontakter i vores netværk. Disse personlige henvendelser sikrede deltagelse fra nøglepersoner og eksperter med dybdegående viden om loven og dens implementering.

Ved at kombinere disse metoder har vi sikret en bred og varieret samling af informanter, der giver et nuanceret billede af lovens effekt og udfordringer. Vi kan dog ikke

hævde at have dækket alle handicapgrupper. Handicapområdet er mangfoldigt, og nogle grupper er sværere at nå end andre. Trods vores indsats er der sandsynligvis målgrupper, som endnu ikke er blevet hørt. Ligeledes tillader undersøgelsesrammen ikke, at vi dækker alle typer af handicap eller alle relevante organisationer.

Selvom vi skal være forsigtige med at generalisere resultaterne, giver evalueringen et solidt grundlag for at forstå lovens virkning og identificere kendskabet til loven og mulige potentialer for videre udbredelse af lovens implementering og virke. Dog vil en fortsat dialog med parter på handicapområdet være anbefalelsesværdig i forhold til at sikre, at alle stemmer høres, og at alle grupper af mennesker med handicap får lige muligheder og beskyttelse mod forskelsbehandling.

8.2 Survey

For at få et bredere billede af kendskabet til loven og dens evaluering har vi udarbejdet en survey til de 36 organisationer under Danske Handicaporganisationer, som repræsenterer cirka 400.000 mennesker med handicap. Formålet var at evaluere kendskabet til og effekten af loven om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap blandt medlemsorganisationerne. Undersøgelsen sigtede mod at indsamle data om, hvordan loven opfattes og anvendes i praksis, samt at identificere oplevede barrierer og udfordringer i forhold til lovens implementering.

Spørgeskemaerne blev sendt ud til alle 36 medlemsorganisationer og gennemført i vinteren 2023/2024. Spørgsmålene var en blanding af lukkede og åbne spørgsmål for at indfange både kvantitative og kvalitative data. Vi bad organisationerne finde en medarbejder med godt kendskab til medlemmernes behov. Data blev indsamlet elektronisk via et online spørgeskema, og de kvantitative data blev analyseret ved hjælp af statistiske metoder, mens de kvalitative data blev analyseret tematisk.

Surveyen belyste temaer omkring blandt andet oplevet forskelsbehandling og organisationernes kendskab til klager fra deres medlemmer. Det blev undersøgt, hvordan de vejleder om klageadgang, deres indsats for udbredelse af kendskab til loven og forslag til forbedringer af loven. Ud af de 36 medlemsorganisationer besvarede 23 organisationer store dele af spørgeskemaet, hvilket svarer til en responsrate på 64 %. Dog skal vi også gøre opmærksomme på, at ikke alle respondenter har besvaret hele spørgeskemaet. I de tilfælde fremgår det af rapporten, hvor mange besvarelser analysen baseres på. Dette anses som tilfredsstillende og giver en repræsentativ indsigt i medlemsorganisationernes perspektiver.

Det er dog vigtigt at bemærke, at ikke alle medlemsorganisationer deltog, hvilket kan betyde, at visse synspunkter ikke er blevet fanget. Pilottesten viste desuden, at med-

lemsorganisationerne ikke var meget bevidste om den specifikke lov og kunne føle sig distancerede fra et juridisk lovgrundlag, på trods af at de alle finder det væsentligt at arbejde for lige adgang og muligheder for mennesker med handicap.

8.3 Dokumentanalyse – analyse af klager

For at forstå lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap og dens virkning i praksis, ser vi også de konkrete klagesager, der er indmeldt til Ligebehandlingsnævnet. Dette giver os indblik i, hvordan loven bliver brugt af borgere og institutioner, og hvilke typer af forskelsbehandling der bliver indmeldt som klage. I det følgende afsnit præsenteres de metodiske overvejelser bag analysen af klagerne.

Klager, som er indmeldt til Ligebehandlingsnævnet med afsæt i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap, kan ses som ét udtryk for "lovens virke" – dette i form af, at individer er bevidste om deres juridiske rettigheder og håndhæver rettigheden med afsæt i lovgrundlaget. Som et led i evalueringen har vi analyseret de klager, som over årene er indmeldt med afsæt i den specifikke lov. Dette med øje for, at klager kun udgør ét aftryk af, hvor, hvordan og for hvem loven "virker" og har betydning. Der vil sandsynligvis være en række andre "aftryk" af loven. For eksempel kan det være, at forskelsbehandling simpelthen ikke udøves, fordi loven efterleves, hvilket naturligt resulterer i, at der ikke indgives klager. Der kan også være tilfælde, hvor forskelsbehandling udøves, men den forurettede henviser til loven, hvorefter forskelsbehandlingen ophører, uden at der indgives en formel klage. I de situationer, hvor den forurettede vælger ikke at gå videre med en formel klage efter en eventuel konfrontation med forurettede, vil vores klagegennemgang heller ikke kunne afdække dette.

For at få et kendskab til omfanget og indholdet af klager vedrørende forskelsbehandling på grund af handicap har vi gennemført en analyse af klagesager. Formålet med at analysere klagesager er at afdække, hvor mange klager Ligebehandlingsnævnet har behandlet, siden loven trådte i kraft, samt indholdet og udfaldet af klagerne. For at afdække dette har vi fået adgang til data om klager til Ligebehandlingsnævnet via Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem. Vi har gennem Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem fået adgang til tal over antallet af klager, der er blevet behandlet, antallet af bortfaldne og henlagte klager, udfaldet af klagerne samt data over antallet af klager pr. borger. Data fra Ankestyrelsens sagsbehandlingssystem viser dog ikke indholdet, eller hvad der kendetegner klagerne. Til gengæld kan man på retsinformations hjemmeside finde nævnsafgørelser, hvor hver enkelt sag kan læses i sin helhed i anonymiseret form. Derfor har vi foretaget en grundig og systematisk gennemgang af indholdet af de offentligt tilgængelige nævnsafgørelser, der vedrører lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap.

I denne evaluering, som er foretaget blandt interesseorganisationer for mennesker med handicap og borgerperspektiver, er det tydeligt, at der er et stort mørketal af borgere, som ikke klager med afsæt i loven trods oplevet forskelsbehandling på grund af deres handicap, fordi klagegangen kan være ressource- og tidskrævende. Således skal analysen af klager læses med visse forbehold og påpasseligheder i forhold til de konklusioner, analysen måtte afføde.

8.4 Litteraturstudie

For at blive klogere på motivationen og baggrunden for lovens tilblivelse samt kunne perspektivere til andre landes erfaringer og oplevelser med forskelsbehandling på grund af handicap har vi foretaget en grundig litteratursøgning. Litteratursøgningen er foretaget i august-september 2023 i svenske, danske og norske databaser, og afsøgte litteratur fra år 2000 og frem.

I alt blev 302 publikationer fremsøgt af VIVEs bibliotekar, hvoraf 36 af publikationerne er fra VIVEs egne udgivelser, og 47 er fundet gennem en håndholdt søgning på svenske og norske hjemmesider med søgeord såsom lovgivning på handicapområdet, diskrimination, forskelsbehandling, funktionshæmning og ligebehandling – alt sammen oversat til henholdsvis svensk og norsk. Litteraturen er screenet (sorteret efter relevans) ad et par omgange, hvilket i første omgang medførte en tilbageværende database på 132 titler, som efterfølgende er yderligere screenet og læst (udvalgte) i sidste fase af evalueringen (forår 2024).

Litteraturen har særligt været relevant i henhold til at perspektivere til fx svenske og norske panderter til loven og evalueringen af denne, mens en del af litteraturen ikke har været relevant direkte at trække på i evalueringsrapporten. En større andel af den litteratur, der er fremsøgt (se søgetermer i Bilag 1) udgør enten lovtekster, historiske gennemgange af udvikling i lovtekster og lovgrundlag, eller tekster omhandlende livsvilkår og oplevet diskrimination for mennesker med forskellige former for handicap, samt bredere litteratur omkring handicapbegrebet, diskriminations- og stigmatiseringsbegreber mv.



Dokumentation

Litteratur

- Amilon, A., Bojsen, L.B., Østergaard, S.V. & Rasmussen, A.H. (2017). *Personer med handicap – Hverdagsliv og levevilkår 2016*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Amilon, A., Østergaard, S.V. & Olsen, R.F. (2021). *Mennesker med handicap – Hverdagsliv og levevilkår 2020*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Andersen, A.L., Nielsen, R., Precht, K. & Tvarnø, C.D. (2023). *Ligestillingslovene med kommentarer. Bind 2*. (8. udgave). København: Djøf Forlag.
- Barkholt, N.C. (2014). *Socialrådgivning bliver kvalt i regler*. Dansk Socialrådgiverforening. <https://socialraadgiverne.dk/debatindlaeg/socialraadgivning-kvalt-regler/>
- Bengtsson, S. (2017). *Foreløbige resultater fra SHILD 2016. Arbejdsnotat*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Baadsgaard, K. (2016). Responsiv evaluering. I T. Bredgaard (red.), *Evaluering af offentlig politik og administration* (s. 217-239). København: Hans Reitzels Forlag
- Bochicchio, L., Stefancic, A., Gurdak, K., Swarbrick, M. & Cabassa, L.J. (2019). "We're all in this together": Peer-specialist contributions to a healthy lifestyle intervention for people with serious mental illness. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 46(3), 298-310.
- Børns Vilkår (2022). *Børn og unge kæmper for at passe ind*. Valby: Børns Vilkår.
- Carboni, M. (2022). *Flertal af forældre til elever med særlige behov: "Støtten til vores børn er for ringe"*. Skolebørn. <https://skoleborn.dk/foraeldre-stoetten-til-vores-boern-er-for-ringe/>
- Carboni, M., Møller, M.E. & Thomsen, U.H. (2022). *Forældre til børn med særlige behov: "Vi bliver ikke hørt, men mistænkeliggjort"*. Skolebørn. <https://skoleborn.dk/2478-2/>
- Dabelsteen, H.B. & Frandsen, M.G. (2021). *Busser for alle – En undersøgelse af bevægelseshandicap og kollektiv bustransport*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- Damgaard, M., Steffensen, T. & Bengtsson, S. (2013). *Hverdagsliv og levevilkår for mennesker med funktionsnedsættelse – En analyse af sammenhænge mellem hverdagsliv, samliv, udsathed og type og grad af funktionsnedsættelse*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- DH (2023). *Danskernes syn på handicap – En undersøgelse om danskernes kendskab og holdninger til mennesker med handicap*. Taastrup: DH – Danske Handicaporganisationer.
- Falster, E.S. (2021). *Vi kæmper for at leve – En social-relational og anerkendelsesteoretisk analyse af barrierer for børns agens og gensidigt anerkendende relationer set ud fra et børneperspektiv. Ph.d.-afhandling*. Roskilde: Institut for Samfundsvidenskab & Erhverv, Roskilde Universitet.
- Falster, E.S. (2024). *Ableisme – Magt, menneskesyn og myten om den normale krop*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Faye Jacobsen, A. (red.) (2017). *Retssikkerhed i kommunerne*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- Flachs, E.M., Michelsen, S.I., Uldall, P. & Juel, K. (2014). *Sundhedstilstanden blandt voksne med udviklingshæmning*. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- Handicapforskelbehandlingsloven (2023). *LBK nr 1071 af 10/08/2023: Bekendtgørelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap*. Social-, Bolig- og Ældreministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1071>
- Hansen, K.S. & Poulsen, C.S. (2021). *Familieliv i krydspres – Forældres behov for hjælp og støtte når deres får en psykiatrisk diagnose*. Frederiksberg: KOPA - Kompetencecenter for Patientoplevelser.
- Institut for Menneskerettigheder (2014). *Forbud mod diskrimination. Policy Brief maj 2014*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- Institut for Menneskerettigheder (2016). *Forslag til lov om forbud mod diskrimination på grund af handicap: Ligebehandlings- og Tilgængelighedslov*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- Jensen, M.C.F. & Grønfeldt, S.T. (2019). *Fokus på sundhed i socialpsykiatrien – Evaluering af indsatsen "Gå til lægen i tide"*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Johansen, M-L.E., Grønfeldt, S.T. & Wentzer, H.S. (2022). *Vidensafdækning: Sundhedsindsatser på socialområdet – Casestudie af fire sundhedsindsatser til håndtering af somatisk sygdom hos borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Jones, S., Howard, L. & Thornicroft, G. (2008). Editorial: Diagnostic overshadowing: worse physical health care for people with mental illness. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 118(3), 169–171.

- Kohl, K.S., Mikkelsen, C.H. & Schauser, A.M. (2021). *Inddragelse og tillid i mødet mellem kommunerne og borgere med handicap – En gap-analyse for Det Centrale Handicapråd*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Krogstrup, H.K. (2003). *Evalueringsmodeller – Evaluering på det sociale område*. Aarhus: Systime.
- Kuijken, N.M.J., Vlot-van Anrooij, K., van Schrojenstein Lantman-de Valk, K.H.M.J., Leusink, G., Naaldenberg, J. & Nijhuis-van der Sanden, M.W. (2019). Stakeholder expectations, roles and responsibilities in Dutch health promotion for people with intellectual disabilities. *Health Promotion International*, 34(5), 59–70.
- LDO (2022). *Diskrimineringsretten 2021 – Rettsutvikling på likestillings- og diskrimineringsfeltet, med gjennomgang av relevante lovendringer, forvaltnings- og rettspraksis*. Oslo: LDO – Likestillings- og diskrimineringsombudet.
- Liu, N.H., Daumit, G.L., Dua, T., Aquila, R., Charlson, F., Cuijpers, P., ... Saxena, S. (2017). Excess mortality in persons with severe mental disorders: a multilevel intervention framework and priorities for clinical practice, policy and research agendas. *World Psychiatry*, 16(1), 30-40.
- Lovforslag L 221 (2017). *Lovforslag L 221 samling 2017-18, Forslag til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap*. Børne- og Socialministeriet. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201712L00221>
- Mortensen, N.P., Strandby, M.W., Kjær, L.T., Andersen, S.F. & Rasmussen, P.S. (2023). *Evaluering af Mestringsluppen – En gruppebaseret indsats til børn og unge med udviklings- og opmærksomhedsforstyrrelser*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Nielsen, M.B.D., Mølbak M-L., Hvas, L-R. & Folker, A.P. (2021). Healthy settings: supported housing for people with mental and intellectual disabilities in Denmark. *Health Promotion International*, 36(5), 1413–1424.
- Nordentoft, M., Krogh, J., Lange, P. & Moltke, A. (2015). *Psykisk sygdom og ændringer i livsstil* (2. udgave). København: Vidensråd for Forebyggelse.
- Olsen, B., Zarreparvar, M. & Krusaa, N. (2007). *Effektiv beskyttelse mod diskrimination - om retlige og faktiske tiltag. Udredning nr. 5*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- Pedersen, M., Andersen, S.H. & Jørgensen, S.S. (2016). *Diskrimination og handicap – Forslag til et forbud mod diskrimination på grund af handicap*. København: Institut for Menneskerettigheder.

- Pilgaard, M., Elmoose-Østerlund, K., Engell, Z., Bilberg, L. & Toftgård, N.A. (2022). *Idræt for mennesker med funktionsnedsættelser i Danmark – Litteraturreview og analyser fra Danmark i Bevægelse*. Aarhus: Idrættens Analyseinstitut.
- Rasmussen, P.S. (2018). *Everyday life and well-being in children recently diagnosed with autism spectrum disorder. Ph.d.-afhandling*. København: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Rasmussen, P.S. & Ejbye-Ernst, P. (2015). *Oplevet diskrimination og stigmatisering blandt mennesker med psykisk sygdom – Opfølgende undersøgelse (2013-2015) som et led i lands-indsatsen EN AF OS*. København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Rasmussen, P.S. & Luckow, S.T. (2021). *Samarbejdsudfordringer på børnehandicapområdet – inspiration til praksishåndtering: Et inspirationskatalog målrettet sagsbehandlere og kommunale ledere, som arbejder med børn, unge og deres familier*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Røgeskov, M. & Mikkelsen, C.H. (2023). *Mødet mellem borgere med handicap og Gentofte Kommune – En gap-analyse på voksenområdet*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Steffensen, T. (2021). *Mennesker med handicap og valgdeltagelse – Gør demokratiet tilgængeligt*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- Steffensen, T. & Frandsen, M. (2021). *2012-2020: Otte år uden reelle forbedringer i levevilkår for mennesker med handicap*. København: Institut for Menneskerettigheder.
- UN (2007). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. New York: UN.

Bilag 1 Litteraturstudie

Af dette bilag fremgår de søgetermer, der ligger til grund for litteraturstudiet, samt de screeningskriterier, som litteraturen efterfølgende er gennemgået efter. Litteraturstudiet gav efter første screening en litteraturredatabase på i alt 132 titler, som er gennemgået, og udvalgte heraf er anvendt i evalueringsrapporten.

Søgetermer til litteraturstudie – Evaluering af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap – Projekt nr. 302649

Søgninger foretaget august-september 2023 i svenske, danske og norske databaser. Tidsbegrænsning 2000 til september 2023. Søgningerne er filtreret efter mulighederne i de enkelte databaser, hvor søgefaciliteter og referencekvaliteter er meget forskellige. Referencerne er overført til en RefWorks-database. Dubletter er frasortet. Referencer, som har manglet abstract og emneord/tags, er forsynet med indhold via import fra andre kilder eller fra fuldteksten. Desuden er der fundet links til fuldtekst eller vedhæftet pdf hvor muligt.

Bibliotek.dk – Dansk national database:

#1 (Emne=(Handi?ap* OR Funktionsnedsættelse* OR Funktionshæmmede OR Funktionshandicappede OR Funktionsforstyrrelse OR "Nedsat funktionsevne" OR Udviklingshandicap* OR "Psykisk udviklingshæmmede" OR "Usynlige handicap" OR "Børn med særlige behov" OR "People with disabilities" OR Disabled OR Disability OR Impairment) AND emne=(Ligebehandling OR Ligebehandlingsloven OR Retssikkerhed OR Integration OR Forskelsbehandling OR Dis?rimin* OR Ulighed OR Udelukkelse OR Ligestilling* OR Rummelighed OR Tilpasning OR Barrierer OR Fordomme OR Berøringsangst)), år> 2000, materialetype: bøger, tidsskriftartikler, netdokumenter (554) – gennemset Fagligt niveau / forskningsniveau (102)

#2 ((Handi?ap* or Funktionsnedsættelse* or Funktionshæmmede or Funktionshandicappede or Funktionsforstyrrelse or "Nedsat funktionsevne" or Udviklingshandicap* or "Psykisk udviklingshæmmede" or "Usynlige handicap" or "Børn med særlige behov" or "People with disabilities" or Disabled or Disability or Impairment) and (Ligebehandling or Ligebehandlingsloven or Retssikkerhed or Integration or Forskelsbehandling or Dis?rimin* or Ulighed or Udelukkelse or Ligestilling* or Rummelighed or Tilpasning or Barrierer or Fordomme or Berøringsangst)), år> 2000, materialetype: bøger, tidsskriftartikler, netdokumenter: (1967), gennemset Fagligt niveau / forskningsniveau (292)

Fra søgning 1 og 2 valgt: 60 fund – (yderligere er diverse fund fra VIVE (AKF, KORA, SFI) lagt i særskilt mappe, i alt 36 fund, se under hjemmesider)

#3 Emne / facet.subject="Discrimination against people with disabilities -- law and legislation", år>2000: (106), gennemset, valgt til RefWorks: 3 *fund*

NORA – Research Portal Denmark:

#1 Titles: (Handi?ap* OR funktionsnedsættelse* OR funktionshæmme* OR funktionshandicap* OR Funktionsforstyrre* OR "nedsat funktionsevne" OR udviklingshandicap* OR "psykisk udviklingshæmmet" OR "psykisk udviklingshæmmede" OR "børn med særlige behov" OR disabled OR disabilit* OR impaired OR Impairment) AND Titles: (Ligebehandl* OR retssikkerhed* OR integration* OR forskelsbehandl* OR dis?rimin* OR ulighed* OR udelukke* OR ligestill* OR rummelighed OR Barriere* OR fordom* OR berøringsangst*), 2011-2023: (72), gennemset, valgt til RefWorks: 8 *fund*

#2 All fields: (Handi?ap* OR funktionsnedsættelse* OR funktionshæmme* OR funktionshandicap* OR Funktionsforstyrre* OR "nedsat funktionsevne" OR udviklingshandicap* OR "psykisk udviklingshæmmet" OR "psykisk udviklingshæmmede" OR "børn med særlige behov" OR disabled OR disabilit* OR impaired OR Impairment) AND All fields: (Ligebehandl* OR retssikkerhed* OR integration* OR forskelsbehandl* OR dis?rimin* OR ulighed* OR udelukke* OR ligestill* OR rummelighed OR Barriere* OR fordom* OR berøringsangst*), 2011-2023: (1.896), heraf Applied Filters: Research Areas=(Social Science): (246) gennemset, valgt til RefWorks: 10 *fund*

ORIA - Norsk national database:

Alle felt inneholder: Handikap* OR funksjonshem* OR funksjonshemning* OR funksjonsvansker* OR funksjonsnedsettelse* OR "nedsatt funksjonsevne" OR utviklingshemme* AND Alle felt inneholder: Likebehandling OR likestilling OR diskriminering OR forskjellsbehandling OR Inkludering OR arbeidsinkludering OR marginalisering, Alle språk / Utgivelsesår: Siste 20 år: (168 treff), gjennomset, til RefWorks: 26 *fund*

Cristin – Current Research Information System in Norway:

Søgt enkeltord og gennemset resultater: forskjellsbehandling / diskriminering / likebehandling / likestilling / "rett til deltagelse" / diskriminerings- og tilgjenglighetslov / handikap* / funksjonshem* / funksjonsvanske* / funksjonsnedsettelse* / "nedsatt funksjonsevne" / utviklingshem*: Begrænset til Årstall: 2000-2023 + gennemset kategorier: *Vitenskapelig Kapittel / Vitenskapelig Artikkel / Konferanseartikkel / Fagartikkel / Doktorgradsavhandling / Rapport*, valgt: 31 *fund*

Sverige

Libris - Svensk national database:

#1 AMNE:(Diskriminering av personer med funktionsnedsättning) OR AMNE:(Discrimination against people with disabilities), 2000- aug. 2023: (111); gennemset, valgt til RefWorks: 16 fund

#2 (AMNE:(Personer med funktionsnedsättning) OR AMNE:(Funktionsnedsättningar) OR AMNE:(People with disabilities) OR handikapp* OR funktionshind* OR funktionsnedsätning* OR rörelsehindrad*) (AMNE:(Diskriminering) OR AMNE:(Discrimination) OR AMNE:(Hets mot folkgrupp) OR AMNE:(Hets mot folkgrupp) OR likabehandling OR diskriminer* OR discrimin*): (341), GENNEMSET: e-resurs (98), artikel/kapitel (9), bok /svenska (81), bok /engelska (157), avhandlingar (9), valgt til RefWorks: 24 fund

SwePub:

Scandinavian Journal of Disability Research – artikler gennemgået via søgning i SwePub - 2000-2023: (154), valgt til RefWorks: 26 fund

Hjemmesider: - Danske

CABI – <https://www.cabiweb.dk/brug-cabi/cabis-publikationer/> - Gennemset publikationer, valgt: 2 fund (COWI)

Det Centrale Handicapråd - <https://dch.dk/> - Gennemset hjemmesiden, valgt: 2 fund

Dansk Handicapforbund - <https://danskhandicapforbund.dk/da#gsc.tab=0> - valgt: 2 fund

Forskningscenter for Handicap og Beskæftigelse, Aalborg Universitet - <https://www.fhb.aau.dk/Publikationer/> - Gennemset publikationer, valgt: 3 fund

Institut for Menneskerettigheder – <https://menneskeret.dk/viden> - gennemset publikationer, valgt 15 fund

Nordens Velfærdscenter - <https://nordicwelfare.org/da/publikationer/> - 2 fund

Retsinformation - <https://www.retsinformation.dk/> – søgt Handicap / forskelsbehandling, valgt 4 fund

Sammenslutningen af Unge med Handicap - <https://sumh.dk/vi-goer/alle-materialer/> - 1 fund

Social- og Boligstyrelsen, Vidensportalen / Emne: Handicap - <https://vidensportalen.dk/handicap> - 6 fund

Socialpædagogernes Vidensbank - <https://viden.sl.dk/> - Gennemset emne / Handicap, valgt: 2 fund

Videnscenter om Handicap - <https://videnomhandicap.dk/vidensdatabase/> - Søgt: Handicap + evaluering, gennemset og valgt: 2 fund

VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd: 33 fund – dels fundet på VIVEs hjemmeside, dels via søgningen i bibliotek.dk: 36 fund

Europæiske hjemmesider:

Eurofound - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions - <https://www.eurofound.europa.eu/topic> - Emner gennemset: *Disability and chronic disease + Discrimination at work*: 3 fund

European Disability Forum - <https://www.edf-feph.org/publications/> - gennemset publikationer, valgt: 4 fund

The Academic Network of European Disability Experts (ANED) - OBS [ANED's funding ended in June 2019]: <https://www.disability-europe.net/> - 1 fund

(I basen ligger desuden i egen folder 13 referencer sendt fra Maliina)

Norge:

Buudir - Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Norge: <https://www.buudir.no/likestilling/>

Folkehelseinstituttet: <https://www.fhi.no/>

Fontene forskning: <http://fonteneforskning.no/>

Lovdata - <https://lovdata.no/> - 2 fund

NAKU – Kunnskapsbanken: <https://naku.no/kunnskapsbanken>

NAPHA - Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid: <https://napha.no/search/>

Norges handikapforbund: <https://nhf.no/> -2 fund

Oslo Met / Velferdsforskningsinstituttet (NOVA): <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2740299>

Kunnskapssenteret, Norge: <https://forskning.no/institusjon/nasjonalt-kunnskapssenter-helsetjenesten-0>

NUBU – Nasjonalt utviklingscenter for barn og unge (Tidl. Atferdssenteret):
<https://www.nubu.no/publikasjoner/>

KBT – Kompetansesenter for brukererfaring og tjenesteutvikling:
<https://www.kbtmidt.no/>

Sverige:

Diskrimineringsombudsmanne – DO: <https://www.do.se/>: 1 fund

Folkhälsomyndigheten - <https://www.folkhalsomyndigheten.se/publikationer-och-material/>

FoU Velfärd: <https://www.fouvalfard.se/>

Funktionshinderguiden - <https://www.funktionshindersguiden.se/> - 1 fund

Institutionen för socialt arbete: <https://www.socarb.su.se/>

Kunskapsguiden - <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/insatser-enligt-lss/publikationer/> - fx Insatser och stöd enligt LSS – Publikationer

Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa – artiklar om diskriminering pga psykisk ohälsa-
<https://nsph.se/sa-har-paverkar-vi/projekt/din-ratt/artiklar-om-diskriminering-pga-psykisk-ohalsa/> - 2 fund

Socialstyrelsen, Sverige: <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer/> - 1 fund

Vårdportalen – emne: Funktionsnedsättning: <https://xn--vrdportal-52a.se/funktionsnedsattning/> - der er herunder links til en del andre organisationer på handicapområdet.

Litteraturscreening – kriterier for inklusion og eksklusion

Kriterier	Inkluderes	Ekskluderes
Tema/fokus		
Diskrimination/ forskelsbehandling	Oplevet diskrimination eller forskelsbehandling, herunder empiriske undersøgelser/ tal/opgørelser	Teoretiske bøger/artikler om handicap og levevilkår
Handicap	Lov om forskelsbehandling, både i Danmark og i Norge/Sverige Handicapgrupper i samfundet og deres forskellige vilkår for 'lige adgang og muligheder'	Juridiske tekster om forskellige andre lovgivninger Arbejdsmarked og forskelsbehandling her
Kontekst		
Geografi	Danmark, Norge, Sverige	Andre lande
Målgrupper	Handicap (alle former for)	Forskelsbehandling på grund af etnicitet, køn mv.
Publikation		
Periode	2013-2023 (begge år inkl.)	Andre år
Sprog	Dansk, norsk, svensk, engelsk.	Andre sprog
Publikationstype	Studier, ph.d.-afhandlinger, artikler, rapporter, evalueringer, udredninger	Publikationer med mangelfuld data- og metodebeskrivelse eller manglende afsenderoplysninger (hvem udgiver) Studier, der er introducerende, teoretiske, historiske eller juridiske Håndbøger, pjecer, inspirationsmateriale, pilotstudier, bacheloropgaver og specialer

Eksklusionskriterier:

- Publikationer, som omhandler (forskelsbehandling på) arbejdsmarked
- Publikationer, som omhandler andre lovgivninger
- Publikationer, som alene er teoretiske
- Tydelig angivelse af, at publikationen ikke relaterer sig til emnet om forskelsbehandling på grund af handicap
- Publikationer fra andre lande end Danmark, Sverige, Norge.

VIVE