



Kvotordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne

TONJE GUNDERSEN

RAPPORT

NR8/08

Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne

TONJE GUNDERSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 8/2008

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2008
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-284-0
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto: © stock.xchng
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Det er godt dokumentert at personer med nedsatt funksjonsevne har vanskeligheter med å inkluderes i norsk arbeidsliv. På denne bakgrunn ga Arbeids- og inkluderingsdepartementet NOVA i oppdrag å utarbeide en rapport om erfaringer fra andre europeiske land med bruk av kvotering for å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne. Rapporten baserer seg på foreliggende dokumentasjon fra EU og OECD, de enkelte lands hjemmesider på internett, samt fagartikler. Vi har også fått uttalelser fra representanter i europeiske brukerorganisasjoner for funksjonshemmede og fra representanter i den tyske statsadministrasjonen.

Jeg vil rette en spesiell takk til Rudolph Brynn ved Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne som har tatt kontakt og fått innspill fra sitt nettverk av brukerorganisasjoner i Europa. Brynn har spesielt god kunnskap om EUs politikk for funksjonshemmede og har forfattet et vedlegg til denne rapporten. Takk til forsker Rune Halvorsen ved NOVA som har kommet med viktige innspill til avslutningskapitlet, og til John Eriksen for kommentarer underveis. Jeg har fått god hjelp, men eventuelle feil og mangler ved det endelige resultatet er forfatterens eget ansvar.

Oslo, juni 2008

Tonje Gundersen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Spørsmålsstillingen	13
1.2 Prosjektets målsetting	14
1.3 Fremgangsmåte for kunnskapsinnhenting	16
2 Generelt om kvoteordningen	17
2.1 Kvoteordningens historie	17
3 Kvoteordninger i ulike europeiske land	20
3.1 De ulike lands ordninger	20
Belgia	20
Frankrike	20
Hellas	21
Irland (moderat kvoteordning)	21
Italia	23
Kypros	24
Luxemburg	24
Malta	25
Polen	26
Portugal	27
Spania	27
Slovakia	28
Slovenia	29
Tsjekia	29
Tyskland	30
Ungarn	31
Østerrike	32
3.2 Oppsummering	32
4 Utvidet presentasjon av kvoteordningen i enkelte land	35
4.1 Frankrike	35
Bakgrunn	35
Kvotesystemet	36
Definisjon av funksjonshemning og kriterier for å inngå i kvoteordningen	37
Sanksjoner	38
Fondsmidlene	38
Resultat av kvotesystemet for sysselsetting	39
Endring av politikken på feltet funksjonshemning og arbeid	40
Kvotesystemet – vurderinger	41
4.2 Tyskland	42
Bakgrunn	42
Kvotesystemet	44
Definisjon av funksjonshemning og kriterier for å inngå i kvoteordningen	44
Sanksjoner	46
Fondsmidlene	46

Resultat av kvotesystemet for sysselsetting	47
Andre tiltak for å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet.....	48
Spesielle rettigheter for personer med alvorlige funksjonsnedsettelse	50
Kvotesystemet – vurderinger	52
4.3 Østerrike.....	53
Bakgrunn	53
Kvotesystemet.....	54
Definisjon av funksjonshemning og kriterier for å inngå i kvoteordningen.....	55
Sanksjoner.....	55
Fondsmidlene	55
Resultat av kvotesystemet for sysselsetting	56
Andre tiltak for å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet.....	56
Kvotesystemet – vurderinger	58
4.4 Japan	60
Bakgrunn	60
Kvotesystemet.....	61
Resultat av kvotesystemet for sysselsettingen	62
4.5 Oppsummering	63
5 Danmark, Sverige og Nederland – tre nære land uten kvoteordning.....	65
5.1 Synspunkter på kvotering for å fremme sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne	65
5.2 Nederland	66
5.3 Danmark.....	68
5.4 Sverige	71
5.5 Oppsummering	73
6 Kunnskap omsysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne i Europa. 75	75
6.1 Ulikheter i rapportering av funksjonsnedsettelse	75
6.2 Hva kan forklare forskjellen i sysselsettingsgrad blant funksjonshemmede i Europa?	76
Betydningen av et lands totale sysselsettingsgrad.....	78
Integrering eller kompensasjon – hva virker	78
Oppsigelsesvern.....	79
Forskjellen mellom land med og uten kvotesystem.....	79
Hovedårsakene til høy arbeidsledighet blant funksjonshemmede.....	80
6.3 De vanligste arbeidsmarkedstiltak og rettslige rammer som omfatter funksjonshemmede.....	81
De vanligste arbeidsmarkedsprogrammene i EU	82
7 Oppsummering og diskusjon om kvoteordningens relevans for Norge	84
7.1 Oppsummerende kommentarer	84
7.2 Kvotering sett i forhold til nordisk politikk	87
7.3 Kvotesystem i Norge? – Noen prinsipielle avveininger og veivalg	89
8 Referanser og kilder	91
Summary.....	99
Vedlegg: Av Rudolph Brynn, Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne: <i>Oversikt over EUs politikk på området arbeid for funksjonshemmede</i>	105

Sammendrag

Hvordan kan vi øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne? Spørsmålet stilles av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) på bakgrunn av tall fra Arbeidskraftsundersøkelsen i 2007 som viser at andelen sysselsatte blant personer med funksjonsnedsettelse er langt lavere enn i befolkningen totalt. En rekke europeiske land bruker kvotering for å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne. AID ga NOVA i oppdrag å samle kunnskap om hvilke erfaringer man har med kvotesystemer i andre europeiske land, og å vurdere erfaringenes mulige nytte for norske forhold. Prosjektets tre hovedmålsettinger er:

1. Gi en oversikt over europeiske land som har en form for kvoteordning. Oversikten vil inneholde en kort beskrivelse av respektive ordninger og tilgjengelig informasjon om erfaring med ordningene.
2. Gi en grundigere presentasjon av kvoteordningene samt andre offentlige tiltak og ytelser i Frankrike, Tyskland og Østerrike. Dette er land med lang erfaring med bruk av kvoter for sysselsettingen, og de synes å lykkes relativt godt med hensyn til sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.
3. Vurdere i hvilken grad kvoter og de forutsetninger som ligger til grunn for et slikt system, er forenlig med norske idealer og politikk overfor personer med nedsatt funksjonsevne.

I tillegg gis en kort presentasjon av systemene for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne i Japan, Nederland, Sverige og Danmark. Disse landene har ikke kvotesystemer, men målet med presentasjonen av ordningene i disse landene er å vise likheter og ulikheter i politisk virkemiddelbruk for å gi et innblikk i mulige alternativer til bruk av kvoter. Datagrunnlaget i undersøkelsen er foreliggende skriftlig materiale: offentlige dokumenter og rapporter, forskningsbaserte evalueringer og artikler, skriftlige uttalelser fra nøkkelpersoner i brukerorganisasjoner i ulike land samt forskere og administrativt ansatte i utvalgte land.

Organisering av kvoteordningen

Over en tredjedel av OECD-landene og 17 av landene i EU har en form for kvotesystem. Kvotesystemet innebærer en retningsgivende eller lovpålagt forpliktelse for private og/eller offentlige virksomheter til å ha en viss prosentandel arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Kvoteordningen er etablert som felles rammeverk i mange land, men med store variasjoner i organisering av ordningen. Kvoter kan være frivillig, og slik sett en moralsk forpliktelse, men det mest vanlige er å knytte ordningen til lovregulering som rettslige krav. Kvoteordninger kan deles inn i tre hovedretninger:

1. *Retningsgivende anbefalinger.* Retningsgivende anbefalinger innebærer at arbeidsgiver ikke er forpliktet til å ansette en gitt prosentandel arbeidstakere med funksjonshemninger, men det anbefales at de gjør det. Kvotene er frivillig, og det følger ikke sanksjoner for ikke å oppfylle kvoten. Irland har lenge hatt denne typen ordning. Kypros faller inn under denne retningen inntil det foreligger konstitusjonell enighet, som det arbeides med, om lovbestemt kvoteordning.
2. *Lovbestemt obligatorisk ordning uten effektive sanksjoner.* Lovbestemt, obligatorisk kvoteordning uten sanksjoner innebærer forpliktende krav til arbeidsgiver om å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, men arbeidsgiver følges ikke aktivt opp fra myndighetens side gjennom overvåking av at kravet etterlevs, eller forpliktelsen følges ikke opp av effektive sanksjoner. Land som faller inn under denne kategorien er Belgia, Hellas, Portugal, Malta, og Luxembourg. Erfaringen fra blant annet disse landene tilsier at det er utilstrekkelig å innføre forpliktende kvoter for arbeidsgivere hvis de ikke følges opp av overvåking og/eller sanksjoner fra myndighetenes side.
3. *Lovbestemt obligatorisk ordning med sanksjoner og insentiver.* Med lovbestemte, obligatoriske kvoteordninger støttet av sanksjoner er arbeidsgiver pålagt å oppfylle kvotekravet gjennom ansettelse av en gitt prosentandel personer med nedsatt funksjonsevne. Hvis arbeidsgiver ikke oppfyller kravet, følger ulike former for sanksjoner. Dette systemet åpner for at arbeidsgivere kan la være å ansette funksjonshemmede, men de må da betale en avgift (som ofte avsettes i et spesielt fond). Den grunnleggende tanken er at alle arbeidsgivere har ansvar for at funksjonshemmede har arbeid, enten gjennom ansettelse eller gjennom å betale avgift/bot. Europeiske land som har kvote- og avgiftssystem er: Frankrike, Spania, Italia, Østerrike, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn, Polen, Slovenia og Slovakia. Kvotestørrelsen varierer mellom land, og ofte internt i landene

mellom offentlige og private virksomheter. De tidligere østeuropeiske landene har utstrakt bruk av skjermede arbeidsplasser, i motsetning til Frankrike, Spania, Italia, Østerrike og Tyskland som i økende grad vektlegger sysselsetting av funksjonshemmede i det ordinære arbeidsmarkedet.

Erfaringer med kvotesystemet

Oversikten viser at den konkrete utformingen og reglene for kvoteordningene varierer mellom de europeiske landene. I de fleste land omfatter kvotekravet både offentlige og private virksomheter, noen land stiller høyere prosentkrav til det offentlige, andre til private virksomheter. Hvilke arbeidstakere som omfattes av kvotesystemet, varierer noe mellom land, men det mest vanlige er å knytte rettighetene til medisinske kriterier der funksjonsnedsettelsens alvorlighet og varighet har betydning for hvem som kan inngå i ordningen, og ordningene omfatter som regel personer med alvorlige former for funksjonsnedsettelse.

Erfaringen er at sanksjoner er avgjørende for at arbeidsgivere skal oppfylle sine forpliktelser. Kvotesystemet fungerer dårlig i de landene der sanksjonssystemet ikke er effektivt, eller ikke følges opp fra statlig hold i henhold til vedtatte regelverk. I Italia er man for eksempel generelt positiv til kvotesystemet, men det uttrykkes bekymring for manglende oppfølging og manglende overvåkingssystem. Samtidig peker brukerorganisasjonene i mange av landene på at de økonomiske sanksjonene må ramme arbeidsgiverne såpass hardt at de ikke velger å betale bot eller avgift fremfor å ansette personer med nedsatt funksjonsevne.

I tillegg til sanksjoner er det flere land som har innført insentiver som: økonomiske støtteordninger, refusjoner av skatter og avgifter og belønninger i form av fortrinnsrett til kontrakter med det offentlige. Flere land har de senere år lagt økt vekt på offentlig tilsyn og rapporteringsplikt, noe som synes å ha positiv virkning. Erfaringene fra blant annet Spania er at økonomiske insentiver sammen med økt offentlig tilsyn har stimulert arbeidsgivere til å ansette funksjonshemmede. Det synes derfor som om kombinasjonen strengere oppfølging fra myndighetenes side, økonomiske sanksjoner som merkes, rapporteringsplikt og økonomiske belønninger til sammen bidrar til økt kvoteoppfyllelse.

Ordningene i Tyskland, Frankrike og Østerrike blir grundigst presentert i denne rapporten. I alle disse landene betraktes kvoteordningen som riktig og

viktig, på tross av kritiske røster. På slutten av 1990-tallet ble det reist spørsmål ved kvoteordningens relevans i alle disse landene fordi det hadde vært en nedadgående tendens i oppfyllelsen av kvotene. Men i stedet for å forkaste systemet, har man valgt å revidere det for å nå sysselsettingsmålene.

Et fellestrekk er at man i økende grad vektlegger integrering i det ordinære arbeidslivet, i motsetning til tidligere da man i større grad benyttet seg av skjermede arbeidsplasser. Dette må ses i sammenheng med en generell tendens til økt fokus på like rettigheter og anti-diskriminering for funksjonshemmede og andre utsatte grupper i samfunnet. For å få til en ikke-diskriminerende ansettelsespolitikk har myndighetene i Frankrike og Tyskland introdusert tiltaksplaner for et nærmere samarbeid mellom ansvarlige myndigheter på kvoteområdet og arbeidsgivere. I Tyskland har myndighetene blant annet bedret arbeidsgiveres tilgang til økonomiske midler for å fremme en mer pro-aktiv og positiv holdning til ansettelse av funksjonshemmede. Det legges også større vekt på å finne arbeid som ivaretar funksjonshemmedes egne mål og ønsker. I Frankrike må arbeidsgivere utvikle planer for hvordan de skal integrere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsstyrken, planer som støttes gjennom finansielle ordninger.

I alle de tre landene har oppfølging og sanksjonering av arbeidsgivere som ikke oppfyller kvotene, blitt strengere. Det er også laget ordninger med sikte på å forbedre virksomhetens muligheter til å tilpasse det fysiske arbeidsmiljø, funksjonshemmede har forsterket oppsigelsesvern, og anti-diskrimineringslovgivning er implementert. Det er rettet spesiell oppmerksomhet mot funksjonshemmede som synes å ha større problemer med å integreres på arbeidsmarkedet enn andre, som kvinner, unge mennesker uten arbeidserfaring og eldre. Hvorvidt disse tiltakene har tilsiktet virkning foreligger det foreløpig ikke systematisk kunnskap om, men representanter for funksjonshemmedes organisasjoner og for myndigheten i disse landene er positive. De mener at kvotesystemet, med de implementerte endringene, viser positive tendenser når det gjelder sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Kvoteordningens utfordringer i nordisk sammenheng

Kvoteordningen innebærer at man oppretter en egen nisje i arbeidsmarkedet som er unntatt vanlig konkurranse om ansettelse på grunnlag av personlig egnethet og kvalifikasjoner. Det betyr at man for et visst antall stillinger på arbeidsplassen begrenser arbeidsgivers valgfrihet eller frie skjønn ved

ansettelser. Innføring av et kvotesystem vil innebære en sterkere lovpålagt forpliktelse for arbeidsgivere til å ta samfunnsmessig ansvar for inkludering av funksjonshemmede arbeidstakere enn det som har vært vanlig i de nordiske landene. Til forskjell fra skjermede arbeidsplasser eller vernede bedrifter ansettes funksjonshemmede på ordinære arbeidsplasser, men i særskilte stillinger¹. Med kvotesystemer opprettes det et sekundært arbeidsmarked for funksjonshemmede på alminnelige arbeidsplasser. Sammenlignet med vernede bedrifter kan kvotesystemer sies å representere en mellomløsning mellom et helt atskilt system for samfunnsdeltakelse og arbeidsmarkeds- trening og deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet. I de nordiske landene har det vært en markert bevegelse vekk fra spesialtjenester, basert på separate institusjoner, til inkludering gjennom allmenne bestemmelser og tjenester for å fremme uavhengig liv for personer med funksjonsnedsettelse. Denne formen for inkluderingsstrategi har innebåret at de samme offentlige bestem- melsene og tjenestene skulle gjelde for alle, uavhengig av om personen har en funksjonsnedsettelse eller ikke. Samtidig som normalisering og avinstitusjo- nalisering har vært bærende elementer i norsk og nordisk politikk de siste tiårene, har det siden slutten av 1990-tallet skjedd en nyvurdering av spesial- tiltak og -ordninger for å bedre arbeidsmarkedsinkluderingen av funksjons- hemmede. I økende grad har man innført separate markedsregulerings- bestemmelser for å sikre funksjonshemmedes interesser etter amerikansk modell (ikke-diskriminering, offentlige anskaffelser, aktivitetsplikt). Det har også blitt innført ombud for funksjonshemmede i Sverige og Norge. Skep- sisen mot denne nye politikktrenden synes å være større i Danmark enn i de øvrige nordiske landene. Ulikt den etablerte nordiske politikktradisjonen med vekt på «normalisering», har nyere politiske tiltak innbåret at man har søkt å forhindre og dempe forekomsten av diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse i separate lovbestemmelser.

Tidligere studier antyder at det i Norge er rom for å utvikle politikk- tiltak som i sterkere grad forplikter arbeidsgiver til å ta sosialt ansvar for arbeidsmarkedsinkludering av funksjonshemmede. Sammenlignet med Sverige synes Norge å ha et smalere utbud av arbeidsmarkedstiltak for å fremme sysselsetting blant funksjonshemmede og en svakere håndheving av arbeidsgivers plikter.

¹ De østeuropeiske landene skiller seg ut fordi vernede virksomheter inngår i kvote- ordningen.

Kvotering som virkemiddel i norsk sammenheng

Spørsmålet er så om kvotesystemer er et aktuelt virkemiddel i norsk sammenheng. I stor grad er dette et spørsmål som må vurderes politisk, men det er mulig å peke på noen prinsipielle avveininger og veivalg. Et kvotesystem kan gi en mulighet til arbeidsmarkedsinkludering for funksjonshemmede som ellers ikke ville ha hatt mulighet til å oppnå arbeidsmarkeds erfaring annet enn i vernede bedrifter. Et kvotesystem kan slik sett åpne opp for en mer «normalisert» arbeidshverdag for personer som ellers ville hatt vernede bedrifter som sitt eneste alternativ. Mot dette kan det innvendes at man i Norge først bør prøve ut ordningen med at arbeidsgivere pålegges sterkere forpliktelser til å gjennomføre aktive tiltak for å sikre inkludering av funksjonshemmede gjennom de vanlige ansettelses- og HMS-rutinene på arbeidsplassen, inkludert gjennomføring av plikten til tilpasning på arbeidsplassen. Og offentlig sektor bør benytte den faktiske muligheten de har, gjennom lovhjemmelen, til å prioritere funksjonshemmede søkere på allment utlyste stillinger. Dette ville kunne sies å være mer i tråd med hovedlinjen i norsk arbeidsmarkedspolitikk overfor funksjonshemmede. Et kvotesystem kan bety at flere arbeidsgivere får praktisk erfaring med funksjonshemmede arbeidstakere, noe som kan påvirke arbeidsgiveres holdning til å ansette flere funksjonshemmede arbeidssøkere. Arbeidsgivere som har erfaring med funksjonshemmede arbeidstakere er langt mer positive til å ansette funksjonshemmede enn de som ikke har denne erfaringen. Faren er at kvotesystem kan bli en «sovepute» og avsporing i forhold til hovedmålsettingen om inkludering av funksjonshemmede i det ordinære arbeidslivet.

Kvotesystemene i kontinentale europeiske land bygger på andre typer av relasjoner mellom partene i arbeidslivet og myndighetene enn i de nordiske landene. Trepattssamarbeidet som har preget mye av den nordiske politikkutviklingen, har bygget mye på frivillige overenskomster, for eksempel uttrykt i IA-avtalen fra 2001. Det er grunn til å anta at både arbeidsgivere og funksjonshemmedes organisasjoner i Norge vil være skeptiske til et kvotesystem. Samtidig er det en utfordring for Norge og de øvrige nordiske landene å finne fram til strategier som i større grad forplikter arbeidsgivere til å ta sosialt ansvar og utvikle en inkluderende bedriftskultur og mer generelt – et inkludere arbeidsliv.

1 Innledning

1.1 Spørsmålsstillingen

Kan ordninger med kvotering være en vei å gå for å øke rekrutteringen av personer med funksjonsnedsettelse inn i arbeidslivet? Spørsmålet stilles av Arbeids- og inkluderingsdepartementet på bakgrunn av tall som viser at andelen sysselsatte blant personer med funksjonsnedsettelse er langt lavere enn i befolkningen totalt (AKU 2007). I en sammenlignende studie av sysselsettingsgraden blant personer med nedsatt funksjonsevne i OECD-land fant Bergskog (2001) at sysselsettingsgraden i Norge lå midt på treet. Dette bildet er imidlertid ikke entydig. Blekesaune (2007) har laget en oversiktstudie over sysselsettingsgraden for personer med nedsatt funksjonsevne i 24 europeiske land basert på data fra European Social Survey (ESS) i 2004/2005. Blekesaune finner at Norge er det tredje beste landet totalt sett, men ligger midt på treet i ansettelser av personer med alvorlige funksjonsnedsettelse. Det synes derfor som om den største utfordringen for Norges del er integrering av personer med alvorligere former for funksjonsnedsettelse. Dette bildet bekreftes også av de foreløpige evalueringene av IA-avtalen som finner at denne har fungert relativt godt i forhold til å forhindre utstøting av personer med nedsatte funksjonsevner som allerede er i en arbeidssituasjon, men har fungert dårligere når det gjelder å integrere personer som står utenfor arbeidslivet. Dette på tross av at det i Norge både er stor etterspørsel etter arbeidskraft, og at Norge er et av de landene i OECD som bruker mest ressurser for å inkludere mennesker med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet (Eurostat 2007). Det kan derfor synes som om de virkemidler som brukes ikke er tilstrekkelige eller de best egnede.

Norge har tradisjon for å bruke atføringspolitiske virkemidler i form av kompenserende tiltak som etterutdanning og omskolering. Hensikten med denne typen virkemidler er å dyktiggjøre dem som ønsker seg inn på arbeidsmarkedet, står i fare for å ramle ut av arbeidslivet eller som ønsker å komme tilbake til arbeidslivet. De fleste virkemidlene har derfor vært rettet mot enkeltindivider og ikke arbeidsgivere, selv om Norge i økende grad også har tatt i bruk slike virkemidler. Eksempler på dette er tilretteleggingstilskudd på arbeidsplassen og tidsavgrenset lønnskompensasjon ved ansettelse

av personer med nedsatt eller redusert arbeidsevne, og arbeid med bistand. I tillegg har man nå en forsøksordning i fem norske fylker med uførepensjon som lønnstilskudd (Rikstrygdeverket 2006).

En av årsakene til at funksjonshemmede har vanskeligheter med å tre inn i arbeidslivet er arbeidsgiveres vurdering av risiko og belastninger ved ansettelse i form av forhøyet sykefravær, medfølgende økonomiske belastninger og fordommer mot personer med funksjonsnedsettelse (Econ 2006, Anvik 2006). For å øke rekrutteringen av mennesker med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet har flere forskere derfor pekt på betydningen av å vri fokuset bort fra individrettede tiltak og over mot rammebetingelsene for yrkesaktivitet (Anvik 2006, Grue 2006, Førd 2006). Kartleggingen om betydningen av langvarige lønnstilskudd og strengere juridiske reguleringer som Econ (2006) gjorde på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, er et eksempel på hvordan fokuset vris mot slike rammebetingelser. Som et ledd i arbeidet med mulige tiltak, ønsker Arbeids- og inkluderingsdepartementet kunnskap om andre lands erfaringer med kvoteordninger. Land i Europa som har en kvoteordning som omfatter både offentlig og privat sektor er Østerrike, Tsjekkia, Frankrike, Tyskland, Hellas, Ungarn, Italia, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Slovakia og Spania. Belgia, Kypros, Irland og Slovenia har en delvis kvoteordning som omfatter enten offentlig eller privat sektor. Land i EU som ikke har en kvoteordning er Danmark, Estland, Finland, Latvia, Sverige og Storbritannia.

1.2 Prosjektets målsetting

Den overordnede målsettingen med dette prosjektet er å samle kunnskap om andre europeiske lands erfaringer med bruk av kvoteordninger i forbindelse med rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne til arbeidslivet, og vurdere erfaringenes mulige nytte for norske forhold. Prosjektet har tre hovedmålsettinger:

1. Gi en oversikt over europeiske land som har en form for kvoteordning. Oversikten inneholder en kort beskrivelse av respektive ordninger og tilgjengelig informasjon om erfaring med ordningene.
2. Gi en grundigere presentasjon av kvoteordningene samt andre offentlige tiltak og ytelser i Frankrike, Tyskland og Østerrike. Dette er land med lang erfaring med bruk av kvoter for sysselsettingen, og de synes å

lykkes relativt godt med hensyn til sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

3. Vurdere i hvilken grad kvoter og de forutsetninger som ligger til grunn for et slikt system, er forenlig med norske idealer og politikk overfor personer med nedsatt funksjonsevne.

I tillegg vil vi gi en kort presentasjon av systemene for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne i Japan, Nederland, Sverige og Danmark.

Japan er valgt fordi landet har en relativt lang historie med bruk av kvotering for å oppnå sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, og regnes som det landet utenom Vest-Europa og USA med mest vellykket politikk for sysselsetting av funksjonshemmede (Heyes 2005). Dessuten tydeliggjøres betydningen av kulturelle forskjeller for politikktutforming. Fordi Norge ofte sammenlignes med Nederland, Sverige og Danmark, vil vi gi en kort presentasjon av systemene i disse landene selv om de ikke har en kvoteordning. Særlig de andre nordiske landene har en velferdsstat som både ideologisk og i praksis ligner hverandre når det gjelder fordelingspolitikk og ivaretagelse av landets innbyggere. De nordiske landene og Nederland har, i større grad enn andre europeiske land, også tradisjon for å bruke mer ressurser på aktive arbeidsmarkedsprogram (Eurostat 2007). Presentasjonen av ordningene i disse landene har som mål å vise likheter og ulikheter i politisk virkemiddelbruk for å gi et innblikk i mulige alternativer til bruk av kvoter.

I presentasjonen av erfaringer vil vi ta utgangspunkt i følgende aspekter:

- Hvordan er kvoteordningen utformet?
- Hvem inkluderes i målgruppen for kvoteordningen?
- Hvilke sanksjonsordninger har man overfor arbeidsgivere som ikke overholder kravet om kvoteoppfyllelse?
- Hvordan inngår kvoteordningen i landenes øvrige organisering av økonomiske ytelser og hjelpeordninger overfor personer med nedsatt funksjonsevne?
- Hvordan vurderes ordningene i de respektive land?

1.3 Fremgangsmåte for kunnskapsinnhenting

Undersøkelsen baserer seg på følgende datagrunnlag:

1. Foreliggende skriftlig materiale; offentlige dokumenter og rapporter, forskningsbaserte evalueringer og artikler.
2. Skriftlige uttalelser fra nøkkelpersoner i brukerorganisasjoner i ulike land, samt forskere og administrativt ansatte i utvalgte land.

Etter henvendelse til brukerorganisasjoner i alle de europeiske landene fikk vi svar fra: Irland, Italia, Malta, Slovakia, Slovenia, Spania, Tyskland, Ungarn, Sverige og European Disability Forum i Belgia. Vi henvendte oss også til ulike statlige organer i Østerrike og Tyskland. Fra Østerrike har vi ikke lyktes å få svar, men fra Tyskland har vi fått svar fra en representant for Deutscher Bundestag, MdB Hubert Hüppe, og Dr. Peter Mozet fra Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

2 Generelt om kvoteordningen

2.1 Kvoteordningens historie

Kvotesystemet har en relativt lang historie. Ifølge Waddington og Diller (2000) ble de første kvoteordningene etablert etter første verdenskrig, men omfattet da kun skadete krigsveteraner. Ideen bak kvoteordningen var at staten hadde en forpliktelse til å sørge for at personer som var blitt skadet i landets tjeneste ble sikret mulighet til egen inntekt. På 1920-tallet ble systemet med kvoteordningen etablert i Tyskland, Frankrike, Østerrike, Italia og Polen. I en del andre land baserte man seg på et frivillig system der arbeidsgivere ble oppfordret til å ansette krigsveteraner, men slike oppfordringer var uten suksess og arbeidsledigheten blant krigsveteraner var høy i mellomkrigstiden. Etter andre verdenskrig innførte en rekke europeiske land obligatorisk kvoteordning for å øke sysselsettingen. Ordningen ble utvidet til å omfatte funksjonshemmede generelt – ikke kun krigsveteraner, og ordningen ble en del av overordnet nasjonal velferdspolitik.

Kvotesystemet innebærer en forpliktelse for arbeidsgivere til å ansette en viss prosentandel personer med nedsatt funksjonsevne. Kvoteene er slik sett en regulerende tilnærming for å fremme ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne gjennom direkte inngripen i etterspørselen etter arbeidskraft. Den implisitte antakelsen er, ifølge Waddington og Diller (2000), at arbeidsgivere ikke vil ansette funksjonshemmede uten kvoter på grunn av diskriminerende holdninger. Arbeidsgiverne antas også å være uvillige til å bære de mulige ekstra kostnader som tilrettelegging av arbeidsplassen kan kreve for at funksjonshemmede skal kunne utføre arbeidet på tilsvarende måte som ikke-funksjonshemmede.

Kvoteordningen er etablert som felles rammeverk i mange land, men med store variasjoner i organisering av ordningen. Kvoter kan være frivillig, og slik sett en moralsk forpliktelse, men det mest vanlige er å knytte ordningen til lovregulering som rettslige krav. Over en tredjedel av OECD-landene og 17 av landene i EU har en form for kvotesystem. Det vanlige er å dele systemet inn i tre retninger: 1) Retningsgivende anbefalinger, 2) lov-

bestemt obligatorisk ordning uten effektive sanksjoner, 3) lovbestemt obligatorisk ordning med sanksjoner og insentiver (avgift-bevilgningssystem).

Retningsgivende anbefalinger

Retningsgivende anbefalinger innebærer at arbeidsgiver ikke er forpliktet til å ansette en gitt prosent arbeidstakere med funksjonshemninger, men det anbefales at de gjør det. Kvoteene er frivillig og det følger ikke sanksjoner for ikke å oppfylle kvoten. Irland har lenge hatt denne typen ordning.

Lovbestemt obligatorisk ordning uten effektive sanksjoner

Lovbestemt obligatorisk kvoteordning uten sanksjoner innebærer forpliktende krav til arbeidsgiver om å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, men arbeidsgiver følges ikke aktivt opp fra myndighetens side gjennom overvåking av at kravet etterleves. England er her et eksempel. Det ble etablert en kvoteordning etter andre verdenskrig som ikke ble fulgt opp gjennom effektivisering av sanksjoner. Resultatet var at færre og færre arbeidsgivere ansatte personer med nedsatt funksjonsevne, og ordningen ble avviklet i 1996. Erfaringen fra England er derfor at det er utilstrekkelig å innføre forpliktende kvoter for arbeidsgivere hvis de ikke følges opp av overvåking og/eller sanksjoner fra myndighetens side.

Lovbestemt obligatorisk ordning med sanksjoner

Med lovbestemte obligatoriske kvoteordninger støttet av sanksjoner er arbeidsgiver pålagt å oppfylle kvotekravet gjennom ansettelse av en gitt prosentandel personer med nedsatt funksjonsevne. Hvis arbeidsgiver ikke oppfyller kravet følger ulike former for sanksjoner.

Dette systemet åpner for at arbeidsgivere kan la være å ansette funksjonshemmede, men de må da betale en avgift (som ofte avsettes i et spesielt fond). Den grunnleggende tanken er at alle arbeidsgivere har ansvar for at funksjonshemmede har arbeid, enten gjennom ansettelse eller gjennom å betale avgift/bot. Tyskland er det landet som først etablerte et kvote- og avgiftssystem, og ordningen kalles ofte «det tyske kvotesystemet». Europeiske land som har kvote- og avgiftssystem er: Frankrike, Spania, Italia, Østerrike, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn, Polen, Slovenia og Slovakia. Kvote størrelsen varierer mellom land, og ofte internt i landene mellom offentlige og private virksomheter.

De fleste land med kvoteordninger baserer seg på et registreringssystem der personer med funksjonshemninger må registrere seg hos offentlige myndigheter for å inkluderes i kvoteordningen. Når man skal overvåke om virksomheter oppfyller sine kvoter, er det kun personer som er registrert som teller. Dette innebærer at det må foreligge klare kriterier for hvem som skal inngå i kvoteordningen, som regel basert på medisinsk vurdering av funksjonsevne.

3 Kvoteordninger i ulike europeiske land

I denne delen vil vi presentere kvoteordningene i de europeiske landene. Presentasjonen er basert på tilgjengelig informasjon i rapporter, artikler, informasjonssider og brukerrepresentanter i de ulike land som har svart på vår forespørsel.

3.1 De ulike lands ordninger

Belgia

Belgisk kvotesystem omfatter ikke private virksomheter, kun offentlige. I den føderale administrasjonen skal 2,5 prosent av stillingene forbeholdes personer med nedsatt funksjonsevne. Det er føderale og regionale myndigheter som påser at kvotene overholdes gjennom rekruttering til stillinger i det offentlige. På føderalt nivå kan funksjonshemmede settes på en reserveliste over personer som ønsker arbeid i offentlig administrasjon. Ansettelseskontoret har mulighet til å velge ut personer med nedsatt funksjonsevne som står på reservelisten ved ansettelse i offentlige stillinger, og slik påse at føderasjonen får oppfylt kvotekravet. I de dokumenter vi har funnet er det uklart i hvilken grad det er knyttet sanksjoner til manglende måloppnåelse, det er derfor vanskelig å gi en klar definisjon av typen kvoteordning.

For å motta trygd, trening eller få rett til skjermet arbeid må en person vurderes og deretter registreres som funksjonshemmet. Hva som ligger til grunn for vurderingen varierer mellom de ulike regionene. (De Vos 2007)

Frankrike

Frankrike vedtok en lov om arbeidskvoter for funksjonshemmede i 1987 som ble revidert med utvidelse i 2005. Ifølge loven skal alle private virksomheter med mer enn 20 ansatte ha 6 prosent arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Fra 1. januar 2006 må også statlig og offentlig sektor oppgi/rapportere om hvor mange personer med nedsatt funksjonsevne som er ansatt, og alvorligheten av funksjonsnedsettelsen for hver ansatt.

Dersom kvotekravet ikke blir oppfylt må arbeidsgiver betale avgift til et fond.

Funksjonshemmet arbeider er termen som brukes om funksjonshemmede som ønsker arbeid. I loven blir gruppen definert på følgende måte:

Alle personer hvis mulighet for å få eller beholde et arbeid er redusert på grunn av svekkelse av en eller flere funksjoner som er av fysisk, psykisk, sensorisk eller mental art, blir betraktet som en funksjonshemmet arbeider.

Det er en medisinsk definisjon som ligger til grunn for bestemmelsen av en persons funksjonsnivå, og som bestemmer om en person skal få status som funksjonshemmet arbeider. En slik status medfører en rekke rettigheter både for den funksjonshemmede personene selv, og for virksomheten der personen er eller blir ansatt. Den funksjonshemmede må selv søke om å få status som funksjonshemmet arbeider. (ECON 2006, NDA 2007)

For nærmere utdypning om ordningen i Frankrike, se kapittel 4.

Hellas

Arbeidsgivere med 50 arbeidstakere eller mer er forpliktet til å ta inn arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne som offentlige myndigheter krever at de tar inn. Loven gir funksjonshemmede førsteprioritet til arbeid i det offentlige i forhold til andre beskyttede grupper, og andreprioritet i privat sektor. Hvis etterspørsel er større enn tilbudet, foretas det spesielle tester for utvelgelse og rekruttering. Den greske arbeidskraftsorganisasjon (OAED) tilbyr lønns-subsidier over en periode på maksimum tre år til arbeidsgivere som ansetter personer som er registrert med en funksjonsnedsettelse. (De Vos 2007). Det er uklart i hvilken grad det er knyttet sanksjoner til det å ikke oppfylle kvoten, og Hellas synes å ha en lovbestemt obligatorisk ordning uten effektuering av sanksjoner.

En medisinsk definisjon der funksjonsnedsettelsen blir vurdert ut fra prosent arbeidsuførhet ligger til grunn for bestemmelsen av om en person faller inn under kvoteordningen eller ikke.

Irland (moderat kvoteordning)

Irland har en type moderat kvoteordning. Det innebærer en obligatorisk målsetting om at 3 prosent av arbeidstakerne i offentlig virksomhet skal ha

en funksjonsnedsettelse, men det knytter seg ikke sanksjoner til manglende måloppnåelse. I stedet for sanksjoner har man etablert et system hvor virksomhetene er forpliktet til årlig å rapportere om antall ansatte med nedsatt funksjonsevne, og om hvilke tiltak man har igangsatt for å fremme sysselsetting av funksjonshemmede. The National Disability Authority (NDA) er forpliktet til å samle inn dataene, og for å presentere dem for ministeren med ansvar for reformer av lover og rettigheter. I tillegg har NDA myndighet til å etterspørre hvilke planer og tiltak offentlige virksomheter har for å fremme sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. (NDA 2007)

Det er to typer yrkesmessig rehabilitering i Irland; en som gis av helsevesenet og en som gis av FÁS (Irish Training and Employment Agency). Folk som er under yrkesrettet rehabilitering mottar uførepensjon og får en opplæringsbonus. Det er flere ordninger som skal oppmuntre uføretrygdede til å gå inn i arbeidslivet, herunder:

- «Back to Work Allowance» programmet er drevet av sosialdepartementet og omfatter personer som har mottatt uføretrygd i 15 måneder eller syketrygd i 3 år. Disse får beholde deler av trygden sin i tre år etter at de har gått inn i arbeidslivet, dersom de arbeider minimum 20 timer i uken og arbeidet har minst 12 måneders varighet.
- Community Employment Allowance er en ordning for uføretrygdede over 35 år som arbeider deltid. Det offentlige yter støtte opptil 3 år og deltakerne får beholde uføretrygden og andre støtteordninger.
- Landbruksordningsstøtte – gis til bønder som arbeider deltid og som mottar uføretrygd.

Uføretrygdede kan tjene opp til € 120 i uken. For å oppmuntre private arbeidsgivere til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, kan arbeidsgiverne få lønns subsidier. Stillingen må minimum være på 20 arbeidstimer i uken, men må ikke overstige 80 prosent av alminnelig arbeidsmengde (Citizens Information Board: Disability factsheet 3: Education, training and employment. Irland 2007).

Definisjonen av funksjonshemming fra og med 2006 for inkludering og overvåking av ordningen er:

Personer med vesentlig reduksjon i evnen til å utføre en profesjon, virksomhet eller yrke, eller å delta i sosialt eller kulturelt liv på grunn

av vedvarende fysisk, sensorisk eller intellektuell funksjonsnedsettelse eller psykisk sykdom.

I Irland foreligger det ikke et sentralt register over personer med nedsatt funksjonsevne, og det kreves ikke en medisinsk sertifisering av funksjonshemningens alvorlighet eller art. Man holder for tiden på å utrede hvordan man skal lage et system for overvåking av at kvoten overholdes, samtidig som man tar hensyn til ønsket om en vid definisjon av funksjonshemning uten medisinske kriterier (NDA 2007).

Italia

Italia har hatt et kvotesystem for ansettelse av funksjonshemmede i offentlig og privat sektor siden 1968. En ny Lov nr. 68 av 12. mars 1999 om «Reguleringer av funksjonshemmedes rett til arbeid» skal oppmuntre til sysselsetting av funksjonshemmede. Kvoteringsordningen inngår i loven og her stilles det følgende kvar:

- Arbeidsgiver med mer enn 50 ansatte må ha 7 prosent arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne
- Arbeidsgivere med fra 36 til 50 arbeidstakere må ha to arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne
- Arbeidsgivere med fra 15 til 35 ansatte må ha én ansatt med nedsatt funksjonsevne

Italia har en ordning med «Målrettet sysselsetting», som innebærer et system for å måle en funksjonshemmet persons arbeidskapasitet med sikte på å finne passende arbeid, arbeidsoppgaver og aktuelle støtteordninger. Arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne har krav på samme lønnsbetingelser og kollektive rettigheter som andre arbeidstakere. Ved vurdering for ansettelse i statsforvaltningen skal opptaksprøver o.l. tilpasses den enkeltes funksjonsevner. (brukerorganisasjonene AngloInfo og Giampiero Griffo, Italia 2008)

Regionale myndigheter kan inngå spesielle avtaler med bedrifter og gi spesielle fordeler til arbeidsgivere i privat sektor dersom de ansetter yrkeshemmede. Dette kan omfatte full eller delvis reduksjon av sosiale utgifter i en periode på 5–8 år, virksomhetene kan også få delvis refusjon av utgifter i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen, utstyr til IKT etc. (Giampiero Griffo, Disabled People International, Italia 2008).

Det er etablert et sanksjonssystem som er strengere enn i andre land med kvoteordninger, men dette er kompensert for gjennom å tilkjenne arbeidsgivere større mulighet til selv å bestemme over rekrutteringen av funksjonshemmede. Offentlige og private arbeidsgivere som ikke oppfyller kvotekravet skal betale et økonomisk bidrag til et regionalt ansettelsesfond (de Vos 2007). Virksomheter som ikke oppfyller kvoten, får ikke tildelt kontrakter ved offentlige anskaffelser etc. (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, INAIL). Ifølge INAIL er det 76 prosent arbeidsledighet blant funksjonshemmede i Italia, noe som tyder på at ordningen ikke fungerer som tilsiktet.

Personer med bekreftet grad av funksjonsnedsettelse på mer enn 46 prosent omfattes av kvoteordningen. Ordningen er regulert i Lov nr. 68 av 12. mars 1999 om «Bestemmelser om funksjonshemmedes rett til arbeid», og gjelder personer med fysiske, sensoriske, mentale funksjonsnedsettelse eller utviklingshemmede som har redusert arbeidsevne med mer enn 45 prosent, eller som har mer enn 33 prosent nedsatt funksjonsevne. Vurderingen gjøres av en medisinsk komité, oppnevnt av italienske arbeidskompensasjonsmyndigheter (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, INAIL).

Kypros

Kypros har innført kvoteordning innenfor visse deler av offentlige sektor: I utdannelsessektoren, og for ansettelse av blinde telefonister i offentlig sektor. I privat sektor gjelder kvoteordninger for virksomheter med mer enn ti ansatte. Ifølge lov om offentlige tjenester skal offentlig sektor når det er ledige stillinger, prioritere kandidater med nedsatt funksjonsevne som oppfyller kravet til å motta offentlige ytelser. Iverksettingen av kvoteordningen er imidlertid forsinket på grunn av konstitusjonell uenighet. Inntil det foreligger en konstitusjonell enighet kan kvoteordningen sies å ha karakter av å være retningsgivende anbefalinger.

På Kypros har funksjonshemmede forsterket oppsigelsesvern (de Vos 2007).

Luxemburg

I Luxemburg har man en kvoteordning der private bedrifter med 50–300 ansatte skal ha personer med nedsatt funksjonsevne i to prosent av stil-

lingene, og 4 prosent av stillingene i bedrifter med mer enn 300 ansatte. Fem prosent av stillingene i det offentlige skal innehas av personer med nedsatt funksjonsevne. Det følger ikke sanksjoner med kvoteordningen, og systemet kan derfor karakteriseres som Retningsgivende obligatorisk ordning uten sanksjoner.

Personer med nedsatt funksjonsevne må gjennom en medisinsk vurdering for å bli registrert som funksjonshemmet arbeider, noe som er nødvendig for å få del i de fleste offentlige ytelser. For å få status som funksjonshemmet arbeider må det foreligge minst 30 prosent redusert arbeidssevne. Det er en kommisjon bestående av fire leger og tre tjenestemenn som gjør vurderingen på medisinsk grunnlag, med en viss fleksibilitet.

Når personen har fått status som funksjonshemmet arbeider vil kommisjonen for attføringsveiledning gjøre en vurdering og anbefale enten ansettelse, opplæring, yrkesrettet attføring, introduksjonskurs eller lærlingplass. Anbefalingen gis til ansvarlige myndigheter på de ulike områdene. Ansvarlig myndighet vil kunne gi; lønnstilskudd på 40–60 prosent, tilskudd til opplæringskostnader og tilskudd til arbeidsplassrettelegging. (ref. Förster OECD 2007, De Vos 2007)

Malta

Virksomheter med mer enn 20 ansatte er forpliktet til å ansette en viss prosentandel personer med nedsatt funksjonsevne som er registrert som arbeidssøkende, ifølge Persons with Disability (Employment) Act. Det er staten som fastsetter prosentandelen. Prosentandelen kan variere med type virksomhet i forhold til hvor egnet den antas å være for funksjonshemmede. Den maltesiske «Business Promotion Regulations 2001», gir økonomiske midler til de virksomhetene som skaper arbeid for registrerte arbeidsledige personer med nedsatt funksjonsevne. Tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne inkluderer foruten arbeid, yrkesrettet opplæring og støtte-tjenester (De Vos 2007). Det er knyttet insentiver til kvotesystemet, men i hvilken grad det også er knyttet sanksjoner til uoppfylte kvoter, er uklart. Kapittel 210 Persons with Disability (Employment) Act definerer funksjonshemmet i forbindelse med arbeid som: «Person som er betraktelig handikappet i forhold til å få eller beholde arbeid, eller til å være selvstendig næringsdrivende». (Gatt: Protection of Disabled People under Maltese and European Law, Malta)

Polen

Kvotesystemet ble etablert i Polen i 1997 gjennom Loven om yrkesmessig og sosial rehabilitering av funksjonshemmede. Kvotesystemet innebærer at arbeidsgivere i privat sektor med mer enn 25 arbeidstakere er pålagt å ha 6 prosent arbeidstakere med funksjonshemninger. I offentlig sektor skal 2 prosent av arbeidsplassene være forbeholdt funksjonshemmede. I beregning av antall ansatte med funksjonshemninger så kan en funksjonshemmet arbeidstaker i noen tilfeller telle som to eller tre, ut fra visse kriterier knyttet til funksjonshemningens alvorlighet (NDA 2007, Förster 2007).

Bedrifter som oppfyller kvoten på 6 prosent og bedrifter med færre enn 25 ansatte som har ansatt personer med funksjonsnedsettelse, har rett på direkte lønns subsidier. Disse gis i utgangspunktet for ett år og beregnes med basis i minimumslønn og utgjør 91 prosent for personer med alvorlige funksjonshemninger, 77 prosent for dem med moderate funksjonshemninger og 35 prosent for dem med lette. Det er mulig å få ytelse ut over ett år. Disse virksomhetene har også rett på redusert avgifter og skatter til staten (Förster 2007).

Når det gjelder arbeidsplass tilrettelegging og innkjøp av utstyr, dekkes dette med opptil 20 ganger gjennomsnittslønnen² til personer som har vært ansatt i minst 36 måneder. Polen har utstrakt bruk av skjermede virksomheter, disse virksomhetene får dekket store deler av sine utgifter gjennom lønns subsidier og reduserte skatter og avgifter.

Hvis kvotene ikke oppfylles skal arbeidsgiver betale en avgift som tilsvarer 40 prosent av månedlig lønn for hver arbeidsplass som ikke er besatt av funksjonshemmede arbeidere i henhold til kvotekravet. Avgiftene som kommer inn fra arbeidsgivere brukes til å subsidiere lønn, tilsvarende halvparten av gjennomsnittslønnen per arbeidstaker med en funksjonshemning. Konsekvensene av dette systemet er at en del arbeidsgivere bruker lønns subsidier til å redusere egne kostnader, samtidig som lønningene til funksjonshemmede holdes nede (NDA 2007). På grunn av begrensede data er det vanskelig å si noe sikkert om hvor stor del av kvoten som oppfylles, men den synes å ligge på ca 33 prosent (NDA 2007).

² Om dette gjelder gjennomsnittslønn i befolkningen, minstelønn eller noe annet kommer ikke tydelig frem i tilgjengelige dokumenter.

De som inkluderes i ordningen er personer over 16 år som har fått utstedt et gyldig sertifikat fra en overordnet myndighet om at de er funksjonshemmet. Vurderingen baserer seg på medisinske kriterier i forhold til om personene har midlertidig eller varig reduksjon i arbeidsevne (NDA 2007).

Portugal

I private virksomheter skal 2 prosent og i offentlig sektor skal 5 prosent av arbeidstokken være personer med nedsatt funksjonsevne. Kvoteordningen er ikke lovregulert og har aldri blitt effektivert (Pillinger 2003, De Vos 2007).

Spania

Private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte er pålagt en kvote på 2 prosent. Det er krav om at 5 prosent av nyrekruttering til offentlige virksomheter skal være personer med nedsatt funksjonsevne, og målet er at det i gjennomsnitt skal være 3 prosent ansatte med en funksjonsnedsettelse i offentlig virksomhet (NDA 2007).

Behovet for disiplinære straffereaksjoner ved brudd på kvotebestemmelsene er erkjent, men ikke nedfelt i lovverket. Brudd på kvotebestemmelsen anses allikevel som alvorlig. Det er innført et kontrollsystem i form av krav til rapportering om antallet funksjonshemmede i organisasjonene, og arbeidsinspektører foretar systematisk kontroll. På begynnelsen av 2000 ble kvotebestemmelsene oppfylt av ca. 30 prosent av virksomhetene i offentlig sektor og av ca. 25 prosent i private virksomheter. De arbeidsgiverne som oppfyller kvotebestemmelsene blir belønnet gjennom å få fortrinnsrett til kontrakter med det offentlige (NDA 2007).

De bedriftene som ikke har oppfylt sin forpliktelse mht. kvoter må enten gi økonomisk støtte til frivillige organisasjoner som arbeider for å få funksjonshemmede inn i arbeidslivet, eller de kan kjøpe produkter fra vernede bedrifter. Disse nye forpliktelsene og økt innsats fra arbeidstilsynet har hatt viktig effekt på systemet (Stefan Trömel, Fundacion Once, Spania, 2008).

Personer med attest på at de har minst 33 prosent funksjonsnedsettelse defineres som funksjonshemmet i forbindelse med arbeid. Andre kategorier kommer nå til, hovedsakelig uføretrygdede som er blitt funksjonshemmet mens de var i arbeid.

Slovakia

En arbeidsgiver med mer enn 20 ansatte er forpliktet til å sikre at 3,2 prosent av de ansatte er funksjonshemmet. Ifølge DeVos (2007) gjelder dette under forutsetning av at det lokale arbeidskontoret har en gitt prosentandel funksjonshemmede arbeidstakere registrert hos seg. En person med mer enn 70 prosent reduksjon i arbeidskapasiteten telles som tre. Arbeidsgivere som ikke oppfyller det obligatoriske kvotekravet er forpliktet til å betale arbeidskontoret minimum tre lønninger for hver person som ikke er ansatt i henhold til kvotekravet.

Ifølge arbeidsloven er personer med nedsatt funksjonsevne garantert arbeidsbetingelser som skal gjøre dem i stand til å bruke og til å utvikle sine arbeidsevner, når det tas hensyn til deres helsetilstand. Gjennom Loven om ansettelsestjenester garanteres funksjonshemmedes rettigheter til spesielle arbeidsbetingelser, rådgivning, yrkesrettet attføring og veiledning. Personer med nedsatt funksjonsevne har forsterket oppsigelsesvern, og kan kun sies opp etter godkjenning fra det nasjonale arbeidskontoret (De Vos 2007).

I tillegg til kvoteordningen har det offentlige etablert et økonomisk støttesystem for virksomheter som etablerer vernede bedrifter. Vernede bedrifter defineres som arbeidssteder der minst 50 prosent av arbeidstakerne har en funksjonsnedsettelse som gjør det vanskelig for dem å finne arbeid på det ordinære arbeidsmarked. (Lov. No 5/2004 av 4. desember 2003 om arbeidstjenester og endring av bestemte lover). Arbeidsgivere får offentlig støtte på bakgrunn av dokumenterte kostnader til utvidelse eller modifisering av arbeidsplassen. De kan også få støtte til nødvendige maskiner, verktøy og andre hjelpemidler, samt til arbeidsassistenter.

En funksjonshemmet person må ha mer enn 40 prosent reduksjon i arbeidsevnen pga. vedvarende helseproblemer, for at arbeidsgiver skal få offentlig støtte. En vurdering av reduksjon i arbeidskapasitet foretas av trygdemyndighetene, som yter uføretrygd og pensjonsforsikring etc. Beregning av finansielle ytelser er ikke avhengig av grad av redusert arbeidskapasitet – eneste betingelse er at denne må være større enn 40 prosent (Slovak Disability Council, NROZP, National Council of the Slovak Republic). Arbeidsgivere som ikke oppretter vernet bedrift får ikke finansiell støtte selv om de ansetter personer med funksjonsnedsettelse i 3,2 prosent av stillingene.

Slovenia

Arbeidsgivere med mer enn 20 ansatte skal ha en kvote på 2 til 6 prosent arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, avhengig av bransjen. Dersom virksomheten ikke oppfyller kravet skal det betales en avgift som tilsvarer 70 prosent av minimumslønn for hver person arbeidsgiver ikke har ansatt i henhold til kravet til *Fondet for fremme av ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne*. Fondets midler brukes blant annet til lønnstilskudd. (De Vos 2007). Arbeidsgiver som ansetter flere personer med nedsatt funksjonsevne enn den lovpålagte kvoten, får skattemessige fordeler og fritak fra innbetaling av obligatoriske pensjons- og uføreforsikringsbidrag. Dette gjelder også virksomheter med mindre enn 20 ansatte og funksjonshemmede med egen virksomhet. Bedrifter med flere funksjonshemmede ansatte enn kvotekravet får også lønnskompensasjon på 25 prosent av alminnelig minimumslønn (€ 521) for hver ansatt utover kvoten. De som ansetter funksjonshemmede med 100 prosent fysisk funksjonsnedsettelse eller en døv kan få lønnstilskudd på 70 prosent av lønnen til disse arbeidstakerne. Det gis tilskudd fra trygdemyndighetene til tilrettelegging av arbeidsplasser. En bedrift med minst 40 prosent ansatte med nedsatt funksjonsevne kan bli registrert som «bedrift som sysselsetter funksjonshemmede». Disse bedriftene er unntatt fra å betale pensjons- og uføreforsikringsbidrag, helseforsikringsbidrag og fødselspermisjonsbidrag (Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, NSIOS. Slovenia 2007)

International Classification of Diseases (ICD) brukes til å bedømme grad av funksjonsnedsettelse og for å vurdere en persons arbeidsevne. Trygdelovgivningen (ZPIZ-1) deler funksjonsnedsettelser inn i tre kategorier: 1) trygdede personer som ikke lenger kan utføre lønnet arbeid eller ikke har restarbeidsevne, 2) trygdede personer som har mer enn 50 prosent reduksjon i arbeidsevnen, og 3) personer med redusert arbeidsevne, for eksempel trygdede personer som ikke kan arbeide fulltid (Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, NSIOS. Slovenia 2007).

Tsjekkia

Arbeidsgivere med mer enn 25 ansatte skal ha en kvote på minst 4 prosent arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Arbeidstakere som ikke oppfyller kvoten kan i stedet kjøpe varer fra arbeidsgivere som har mer enn 50 prosent ansatte med en funksjonsnedsettelse. Hensikten med kjøpet må ikke være

videre salg. Hvis kvoten ikke oppfylles skal arbeidsgiver betale en spesiell kompensatorisk avgift til staten. Personer med alvorlige funksjonshemninger teller som tre. I 2002 var kvoten oppfylt med 6,2 prosent gjennom bruk av de tre nevnte metodene, av dette utgjorde ansettelsesdelen 3,3 prosent (Majerova 2003).

Arbeidsgivere som skaper skjermede arbeidsplasser og gjennom det ansetter personer med alvorlige funksjonsnedsettelse kan søke om økonomisk bistand/støtte fra arbeidskontoret. Arbeidsgivere som har en arbeidsstokk bestående av flere en 50 prosent personer med nedsatt funksjonsevne gis økonomisk bistand og kan søke om skattelette. Hensikten med tilskuddet er å kompensere for økte kostnader i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen, og for høyere sykefravær og redusert produktivitet. Arbeidsgiverne kan også få tilskudd og lån til å utvikle bedriften, for eksempel med nye maskiner, utstyr, bygninger eller til ombygging av arbeidsplassen. I henhold til arbeidsloven, har personer med redusert arbeidsevne krav på spesiell beskyttelse mot oppsigelse. For å kunne si opp en person med funksjonsnedsettelse må arbeidstaker be om tillatelse fra det lokale arbeidskontor (Majerova 2003).

I Tsjekia brukes ikke begrepene funksjonshemmet eller personer med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med arbeidslivet. Den vanlige termen er «personer med endret arbeidsevne», og skal ifølge loven om ansettelse brukes om personer som på grunn av en langsiktig uheldig helsestatus har betraktelig nedsatt mulighet til å delta i arbeidsmarkedet eller i yrkesrelatert trening (attføring).

Personer med redusert arbeidsevne har mulighet til å få uførepensjon. Fullstendig arbeidsuførhet innebærer minst 66 prosent nedsatt evne til å delta i systematiske inntektsgivende aktiviteter, eller at inntektsgivende aktiviteter kun kan opprettholdes under forutsetning av fullstendig tilrettelegging i forhold til nedsatt funksjonsevne (QiP 2002, De Vos 2007).

Tyskland

Arbeidsgivere med mer enn 20 ansatte skal ha minst 5 prosent ansatte med nedsatt funksjonsevne. Arbeidsgivere som ikke oppfyller kvotekravet blir avkrevd avgift. Størrelsen på avgiften er avhengig av graden av kvoteoppfyllelse. De som er lang fra å oppfylle kvoten må betale mer enn de som nærmer seg 5 prosent.

Funksjonshemning defineres ifølge bok nummer IX (2001) i Sozialgesetzbuch (SGB), seksjon 2 (1) slik:

Funksjonshemmede personer er personer hvis fysiske funksjoner, mentale kapasitet eller psykiske helse med høy sannsynlighet vil føre til avvik i mer enn seks måneder fra typisk helsetilstand for respektive aldersgruppe og hvis deltakelse i sosialt liv i samfunnet derfor er begrenset. Det foreligger en funksjonshemning hvis: skaden/lyten fører til restriksjoner i deltakelse som påvirker en eller flere områder i livet.

(BAG-WfbM 2007)

For nærmere utdypning om ordningen i Tyskland, se kapittel 4.

Ungarn

Ungarn har en form for kvoteordning med lønnskompensasjon. Virksomheter med mer enn 20 ansatte og hvor funksjonshemmede utgjør minst 5 prosent av arbeidsstokken kan få lønnstilskudd. I tillegg satses det på sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne i rehabiliterings- og vernede bedrifter. I slike bedrifter skal personer med nedsatt funksjonsevne utgjøre minst 60 prosent. Staten gir lønnstilskudd på mellom 40 og 100 prosent av lønnen og andre relaterte kostnader. Bedriftene får denne støtten etter en «akkrediteringsprosess» der de får en offentlig attest på at arbeidsforholdene er tilpasset funksjonshemmede med hensyn til tilgjengelighet og fleksibel arbeidstid. Rehabiliteringsbedrifter skal i tillegg lage en plan for likestilling og rehabilitering og de forplikter seg til å forberede de ansatte mot det ordinære arbeidsmarkedet (QiP 2002).

Vernede arbeidsbedrifter får offentlig støtte til å dekke ekstra kostnader knyttet til arbeidstakerne med nedsatt funksjonsevne, men maks. 80 prosent av produksjonskostnadene.

Det regnes med en sysselsettingsrate blant funksjonshemmede i Ungarn på 10 prosent.

Hvordan man definerer funksjonshemmet varierer med type statlig ordning. I forhold til arbeidslivet opererer man med definisjoner som tar utgangspunkt i at personer med nedsatt funksjonsevne har ervervet funksjonsnedsettelsen i tilnytning til arbeid. Det som vektlegges er redusert evne til å utføre tidligere arbeid. Når det gjelder rettigheter til yrkesrettet rehabilitering gis dette til personer som har betraktelig eller fullstendig mangel på mental kapasitet eller kapasitet til å se, høre eller gå, eller har så store

kommunikasjonsproblemer at det reduserer aktiv deltakelse i sosialt liv over en lengre periode (QiP 2002).

Østerrike

Alle arbeidsgivere med flere enn 25 ansatte er forpliktet til å rekruttere minst én funksjonshemmet arbeidstaker (begünstigte Behinderter) for hver 25. ansatte. Visse typer funksjonshemninger teller dobbelt; blinde, rullestolbrukere, personer yngre enn 19 år med visse typer funksjonsnedsettelse, funksjonshemmede over 50 år – dersom graden av funksjonsnedsettelse er større enn 70 prosent (Federal Ministry of social Security, Generations and Consumer Protection; Austria 2006).

Følgende definisjon av «funksjonshemning» ligger til grunn for å vurdere om en person skal omfattes av kvoteordningen: Begünstiget person med nedsatt funksjonsevne (Begünstigte Behinderter) som er borgere av Østerrike, EU eller EØS (eller andre borgere under særlige betingelser) som har minst 50 prosent fysisk, mental eller sensorisk funksjonsnedsettelse som fører til problemer med å delta i arbeidslivet, og som har en varighet på minst seks måneder (Federal Ministry of social Security, Generations and Consumer Protection; Austria 2006).

For nærmere utdypning om ordningen i Østerrike, se kapittel 4.

3.2 Oppsummering

Som vi har vist i denne oversikten varierer den konkrete utformingen og reglene for kvoteordningene mellom de europeiske landene. Alle landene, bortsett fra Irland, har en obligatorisk kvoteordning hvor det stilles konkrete krav om at en gitt andel av de ansatte i bedrifter av en viss størrelse skal være personer med nedsatt funksjonsevne. I de fleste land omfatter kvotekravet både offentlige og private virksomheter, noen land stiller høyere prosentkrav til det offentlige, andre til private virksomheter.

Som det går frem av hvordan de ulike land definerer hvem som skal inngå i kvoteordningen, gjelder dette primært personer med alvorlige former for funksjonsnedsettelse.

I de fleste landene er det knyttet sanksjoner til det å ikke oppfylle kvotekravet. Erfaringen er at sanksjoner er avgjørende for at arbeidsgivere skal oppfylle sine forpliktelser. Kvotesystemet fungerer dårlig i de landene der

sanksjonssystemet ikke er effektivt eller ikke følges opp fra statlig hold i henhold til vedtatte regelverk. I Italia er man for eksempel generelt positiv til kvotesystemet, men det uttrykkes bekymring for manglende oppfølging og manglende overvåkingssystem. Det synes som om et velfungerende kvotesystem forutsetter virksomme sanksjoner. Samtidig som brukerorganisasjonene i mange av landene peker på at de økonomiske sanksjonene må ramme arbeidsgiverne såpass hardt at de ikke velger å betale bot eller avgift fremfor å ansette personer med nedsatt funksjonsevne.

I tillegg til sanksjoner er det flere land som har innført incentiver som; økonomiske støtteordninger, refusjoner av skatter og avgifter og belønninger i form av fortrinnsrett til kontrakter med det offentlige. Flere land har de senere år lagt økt vekt på offentlig tilsyn og rapporteringsplikt, noe som synes å ha positiv virkning. Erfaringene fra blant annet Spania er at økonomiske incentiver sammen med økt offentlig tilsyn har stimulert arbeidsgivere til å ansette funksjonshemmede. Det synes derfor som kombinasjonen strengere oppfølging fra myndighetenes side, økonomiske sanksjoner som merkes, rapporteringsplikt og økonomiske belønninger til sammen bidrar til økt kvoteoppfyllelse.

Kritikken som reises mot kvoteordningen er at den bidrar til fokus på funksjonsnedsettelsen og ikke på den enkeltes evner. Det pekes også på at mange arbeidsgivere foretrekker å betale avgift fremfor å ansette funksjonshemmede, ordningen bidrar slik sett til en forståelse av funksjonshemmede som en byrde og ikke en ressurs. Kvoteordningen kritiseres også for å bidra til segregering fremfor integrering.

De østeuropeiske landene skiller seg ut gjennom utstrakt bruk av vernede bedrifter. I motsetning til de fleste andre europeiske land med kvoteordninger hvor man legger økende vekt på inkludering av funksjonshemmede i det ordinære arbeidsliv, synes det som om disse landene gjennom sitt system oppmuntrer til etablering og opprettholdelse av segregerte arbeidsplasser for funksjonshemmede. Samtidig uttrykker representanter fra brukerorganisasjoner i disse landene en positiv holdning til kvotesystemet i sine land. Årsaken til dette kan være at funksjonshemmede tidligere har vært en usynlig gruppe som i stor grad har vært avskjermet fra ordinært liv gjennom utstrakt bruk av institusjoner. Kvotesystemet inngår dessuten som en del av en større helhet med økt vektlegging på bedre livsvilkår for personer med nedsatt funksjonsevne.

I forbindelse med denne undersøkelsen henvendte vi oss til European Disability Forum (EDF) med spørsmål om deres syn på kvotering. Ifølge EDF bør kvoten ligge på minst fem prosent, og omfatte arbeidsgivere med mer enn 20 ansatte. Ordningen bør omfatte offentlige og private arbeidsgivere, og ingen sektorer bør være utelukket fra ordningen. Det er spesielt personer med mer omfattende grad av funksjonsnedsettelse som har problemer med å integreres på arbeidsmarkedet, virksomheter som omfattes av kvoteordningen bør derfor spesielt oppmuntres til å ansette disse. EDF's råd er at dette også bør gjelde kvinner, unge og eldre med funksjonsnedsettelse, fordi disse gruppene spesielt opplever problemer med å bli inkludert i arbeidslivet. EDF mener man i tillegg til kvoteordning for større bedrifter også bør innføre finansielle insentiver og spesielle støtteordninger for små og mellomstore bedrifter.

4 Utvidet presentasjon av kvoteordningen i enkelte land

På bakgrunn av foreliggende data om europeiske land med kvoteordninger har vi valgt å gi en mer omfattende beskrivelse av enkelte land: Tyskland, Østerrike og Frankrike. I tillegg vil vi presentere ordningen i Japan. Dette er alle land som synes å ha et godt utbygd system for ivaretagelse av personer med nedsatt funksjonsevne, og som alle har tiltak og ordninger spesielt rettet mot sysselsetting av utsatte grupper. Det foreligger også relativt mye litteratur om ordningene i disse landene, noe som nok har sammenheng med at disse landene har lengst erfaring med kvoteordningen og har de mest velutviklede ordningene. For vår del er det spesielt heldig da de politiske systemene i disse europeiske landene på mange områder kan sammenlignes med det norske.

Til slutt i kapitlet vil vi gi en presentasjon av det japanske kvotesystemet. Det er to årsaker til at vi velger å ta med dette ikke-europeiske landet. For det første fordi det japanske kvotesystemet er regnet for å være det best fungerende utenfor Europa (Heyes 2005). For det andre er det skrevet en del om erfaringene med kvotesystemet i Japan, og for det tredje viser erfaringene fra Japan hvordan kulturelle forhold kan ha betydning.

4.1 Frankrike

Bakgrunn

Ifølge Thornton (1998) oppsto det et behov i Frankrike etter første verdenskrig for sosial regulering av arbeidsmarkedet på grunn av det store antallet skadede krigsveteraner. På grunn av problemene arbeidstakere med fysiske skader fra krigen hadde med å komme inn i arbeidslivet, vedtok man en lov i 1924 som forpliktet arbeidsgivere til å ansette personer med krigsskader i 10 prosent av stillingene. I 1957 ble loven utvidet til å gjelde «enhver person hvis utsikter til å få eller opprettholde et arbeidsforhold er redusert på grunn av utilstrekkelig eller redusert mental eller fysisk kapasitet». I 1975 gikk man til det skritt å lage et omfattende charter om nasjonens forpliktelser overfor mentalt eller fysisk funksjonshemmede barn og voksne til å; forebygge og identifisere funksjonshemninger, yte omsorg og utdanning, gi ferdighets-

trening og veiledning, tilrettelegge for arbeidsdeltakelse, garantert minimumslønn, bidra til sosial integrering og tilrettelegging for sport- og friluftaktiviteter.

COTOREP (den statlige kommisjonene for teknisk veiledning og yrkesmessig omplassering) fikk ansvar for å identifisere og bidra til at funksjonshemmede arbeidere med utgangspunkt i den enkeltes evner og ferdigheter, enten fikk opplæring, ansettelse i det åpne arbeidsmarkedet eller i et beskyttet miljø. Det ble etablert en instans som skulle finne passende arbeidsgivere som kunne ansette funksjonshemmede, samtidig som ledelsen i private foretak fikk ansvar for å finne passende arbeidsoppgaver slik at de kunne oppfylle kvoten. Det som ble vurdert som positivt med denne ordningen var ansvarliggjøringen av arbeidsgivere, ulempen var at arbeidsgiverne hadde et stort mandat til selv å velge ut hvem de skulle ansette. Å finne arbeid og å få arbeidsgivere til å fylle sine forpliktelser til å finne arbeid til funksjonshemmede gikk relativt greit frem til midten av 1980-årene, men da steg den generelle arbeidsledigheten til 10 prosent og det ble langt vanskeligere for funksjonshemmede å få arbeid.

I 1987 fikk man en ny lov hvor man ønsket å ta hensyn til behovet for å skape arbeidsmiljø som var tilgjengelige for funksjonshemmede, samtidig som man ønsket å ta hensyn til virksomhetenes økonomiske begrensninger, og man ønsket å øke virksomhetenes egen innflytelse over egen ansettelsespolitikk. Arbeidsgivernes forpliktelse ble mer resultatorientert. Loven av 1987 innebærer etablering av en obligatorisk kvote der arbeidsgivere med mer enn 20 ansatte er forpliktet til å ha 6 prosent ansatte med nedsatt funksjonsevne. Loven definerer hvem som skal inngå i ordningen, og tillater arbeidsgiver å oppfylle kvoten på ulike måter.

Kvotesystemet

Loven om arbeidskvoter for funksjonshemmede fra 1987, ble revidert og utvidet i 2005.

De som omfattes av kvotesystemet er følgende grupper:

- De som har fått godkjent status som Funksjonshemmet arbeider
- Personer med minst 10 prosent varig funksjonsnedsettelse og som har fått yrkesskadeerstatning
- Personer med uførepensjon, med minimum 2/3 redusert funksjonsevne

- Personer med krigsrelaterte skader
- Personer som har mottatt bevis på at de er funksjonshemmet, et såkalt invalidekort som det ikke er knyttet økonomiske rettigheter til, men som gir rett til parkeringskort og skattemessige fordeler. Personer som mottar invalidekort må maksimum ha 80 prosent redusert funksjonsevne.
- Personer som har en funksjonsevne som er redusert med 80 prosent eller mer, og som mottar stønad for voksne funksjonshemmede, men som ikke er dekket av andre rettigheter.

Arbeidsgiver kan oppfylle kvotekravet gjennom følgende kombinasjon:

- Direkte gjennom ansettelse av funksjonshemmede
- Inngå kontrakter med skjermede arbeidsplasser (maksimum 3 av de 6 prosentene): Skjermet virksomhet kan være underleverandør for virksomheten, eller selge tjenester
- Implementere et program for ansettelse av funksjonshemmede arbeidere
- Ha yrkeshemmede lærlinger (maksimum 2 av de 6 prosentene)

(NDA 2007, ECON 2006)

Definisjon av funksjonshemning og kriterier for å inngå i kvoteordningen

Artikkel 2 i loven fra 2005 definerer funksjonshemning som følger: Alle begrensninger i aktiviteter eller deltakelse i sosialt liv som skyldes substansielle, varige endringer forårsaket av en eller flere alvorlige fysiske, sensoriske, mentale, kognitive eller psykologiske funksjoner, eller en funksjonshemmende sykdom.

Funksjonshemmet arbeider er termen som brukes om funksjonshemmede som ønsker arbeid. I loven blir gruppen definert på følgende måte: Alle personer hvis mulighet for å få eller beholde et arbeid er redusert på grunn av svekkelse av en eller flere funksjoner av fysisk, psykisk, sensorisk eller mental art, blir betraktet som en funksjonshemmet arbeider.

Det er en medisinsk definisjon som ligger til grunn for fastsettelsen av en persons funksjonsnivå, og som bestemmer om en person skal få status som funksjonshemmet arbeider. Det er verd å merke seg at det ikke ligger noen tidsmessig bestemmelse av funksjonshemningens varighet i denne

definisjonen. Den funksjonshemmede må selv søke om å få status som funksjonshemmet arbeider. En slik status medfører en rekke rettigheter både for den funksjonshemmede personene selv, og for virksomheten der personen er eller blir ansatt. For å få godkjent en slik status må man søke den statlige organisasjonen COTOREP. De som allerede er i arbeid må vedlegge en legeattest fra bedriftslege i sin søknad. De som ikke er i arbeid må vedlegge CV og et bevis på at de er registrert ved arbeidsformidlingskontoret. De som vurderer og gir anbefaling av søknaden er en gruppe bestående av leger, psykologer, sosialarbeidere og saksbehandlere ved arbeidsformidlingskontoret. Gruppen orienterer søkerne enten mot det ordinære arbeidsmarkedet, mot utdanning eller mot arbeid i skjermet virksomhet. Når gruppen har ferdigbehandlet søknaden legges den frem for en kommisjon som foretar endelig avgjørelse om søkeren skal godkjennes som funksjonshemmet arbeider.

Sanksjoner

De arbeidsgivere som ikke oppfyller den obligatoriske kvoten gjennom en eller flere av de overnevnte fremgangsmåtene, skal bidra gjennom å betale avgift til et fond for yrkesrettet integrering av funksjonshemmede. Den årlige avgiften er avhengig av bedriftens størrelse og varierer fra 400 til 600 minstelønntimer per arbeidsplass som ikke er fylt i henhold til kvotekravet. Bedrifter som ikke har ansatt funksjonshemmede, eller oppfyller noen av de andre kravene i løpet av en 3 års periode, skal betale 1.500 minstelønntimer til fondet (ett årsverk). Hvis arbeidsgiver ikke betaler avgift i tide (maks 1 mnd. etter fristen), får arbeidsgiver bot. Bedrifter som ikke sender inn rapporteringsskjema, eller betaler avgift, har ikke lov til å konkurrere om oppdrag ved offentlige anskaffelser.

Fondsmidlene

Fondet AGEFIPH som får sine midler fra kvoteordningen er en privat organisasjon som arbeider med privat sektor. AGEFIPH styres av ett sentralt, 19 lokale og fem regionale kontor. I 2006 forvaltet fondet 424 millioner euro (AGEFIPH 2008). Staten har en treårig fornybar avtale med fondet som beskriver hvilke målsetninger fondet og staten skal arbeide mot. Den nåværende avtalen har følgende mål:

- Øke kvalifikasjonene til funksjonshemmede arbeidere
- Bedre tilgangen til sysselsetting
- Bistå funksjonshemmede med å beholde arbeidet
- Bistå virksomhetene med å øke rekruttering og hindre utstøting av funksjonshemmede arbeidstakere
- Styrke kunnskapen om 1) funksjonshemmede, 2) virkemidler for integrering

Pengene fra fondet kan brukes til å subsidiere ekstra kostnader knyttet til opplæringsvirksomhet for funksjonshemmede arbeidstakere, utvikling eller tilpassing av arbeidsplassen, yrkesrettet rehabilitering, assistanse i form av menneskelige ressurser, transportstøtte eller bostedsstøtte.

Frem til 2005 var det kun privat sektor som var forpliktet i forhold til kvoteordningen, men fra 1. januar 2006 er også statlig og offentlig sektor forpliktet til å rapportere om hvor mange personer med nedsatt funksjonsevne som er ansatt, og alvorligheten av funksjonsnedsettelsen for hver ansatt. Hvis kvotekravet ikke er oppfylt må de betale en avgift til et offentlig fond (ikke AGEFIPH). Dette fondet omfordeler så midlene til tiltak for å bedre arbeidsbetingelsene for personer med nedsatt funksjonsevne.

Resultat av kvotesystemet for sysselsetting

Antallet funksjonshemmede som var i arbeid i 2006 var 715 000. Av disse var 575 000 i ordinært arbeid, hvorav 400 000 i privat sektor og 175 000 i offentlig sektor. 35 000 var selvstendige næringsdrivende og 105 000 arbeidet i skjermet virksomhet. Av de 400 000 som arbeidet i privat sektor var 90 000 ansatt i bedrifter med mindre enn 20 ansatte og 310 000 i bedrifter med 20 eller flere ansatte. Det er omlag 100 000 virksomheter som omfattes av kvotesystemet i Frankrike.

Ifølge AGEFIPH's egen årsrapport fra 2004 oppfylte 45 prosent av virksomhetene hele sin kvote, 29 prosent oppfylte deler av kvoten og betalte inn til fondet, mens 26 prosent ikke hadde ansatt funksjonshemmede arbeidere og isteden betalte til fondet. Ifølge årsrapporten for 2006 steg andelen virksomheter som oppfylte hele sin kvote til 51 prosent; 25 prosent oppfylte deler av kvoten, mens andelen virksomheter som ikke har ansatt noen funksjonshemmede i henhold til kravet på 6 prosent har sunket til 23 prosent.

Kvotepoppfyllelsen har ligget på rundt fire prosent helt siden begynnelsen av 1990-tallet. Den oppgitte sysselsettingsandelen avspeiler imidlertid ikke det reelle antallet ansatte arbeidere med funksjonshemninger, fordi kvotene ble omregnet til vektete enheter frem til den nye reviderte loven av 2005 trådte i kraft i 2006. Dette innebar at personer med alvorlige funksjonsnedsettelse kunne telle for mer enn én person i beregning av kvotepoppfyllelse. Sterkt funksjonshemmede kunne for eksempel telle som 5,5 enheter. Omregnet til personer utgjorde oppfyllingen av kvotene med sysselsatte derfor 3 prosent. Ifølge den nye loven av 2005 skal en ansatt i prinsippet telle som en enhet, men dersom virksomheten ansetter en person med svært redusert funksjonsevne, kan de få kompensasjon. Det vil bli tatt hensyn til omfanget av redusert funksjonsevne, unge under 25 år, eldre over 50 år, langtidsledige og funksjonshemmede som kommer fra skjermet virksomhet. Kompensasjonene kan bestå i lønnstilskudd og redusert krav om bidrag/innbetaling til fondet (AGEFIPH 2008, ECON 2006).

I 2006 var det 48 600 virksomheter som betalte avgift til fondet AGEFIPH, til sammen fikk fondet inn 424 millioner euro, av disse ble 410,8 millioner euro bruk til fremme av sysselsetting. 30 prosent av midlene ble fordelt på 60 000 virksomheter til ulike tiltak for å fremme eller opprettholde sysselsetting av funksjonshemmede. Resten ble brukt på ytelser til funksjonshemmede direkte, og til tjenesteutøvere som bidrar til plassering og tilrettelegging for funksjonshemmede arbeidere. (AGEFIPH 2008)

Endring av politikken på feltet funksjonshemming og arbeid

Politikken i Frankrike overfor funksjonshemmede har nylig gjennomgått store omlegginger. I 2005 ble det vedtatt en lov med virkning fra 2006 som samler ansvaret for all bistand til funksjonshemmede, uavhengig av alder og funksjonsnivå: *Lov nr. 2005-105 av 11. februar 2005 «For like rettigheter, muligheter, deltakelse og medborgerskap for funksjonshemmede»*. Den nye loven innebærer en nyorientering med hensyn til synet på funksjonshemmedes arbeidslivstilknytning. Den innebærer en større vektlegging av å gi funksjonshemmede arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet, i motsetning til tidligere hvor man i større grad sysselsatte funksjonshemmede i skjermet arbeid eller skapte egne arbeidsplasser/arbeidsoppgaver spesielt egnet for funksjonshemmede. Også skjermede virksomheter skal nå orientere seg mer mot ordinær sysselsetting. (ECON 2006, EU 2004)

Den nye loven bygger på ikke-diskrimineringsprinsippet, hvilket innebærer at loven har som mål å garantere like rettigheter og muligheter for funksjonshemmede. Følgende elementer er integrert i loven:

- Et generelt antidiskrimineringsprinsipp er nedfelt i Arbeidsloven (Code du travail), basert på prinsippet om lik behandling av funksjonshemmede arbeidere. Dette prinsippet er forsterket i den nye loven.
- Arbeidsgivere plikter å tilrettelegge fysisk for at funksjonshemmede skal kunne jobbe. Det heter imidlertid at kravene til å gjennomføre tilpasninger i bedriftene ikke må være urimelige.
- Arbeidsgiver plikter å tilrettelegge for individuelt tilpasset arbeidstid for funksjonshemmede arbeidere og for deres støttepersoner.
- *Krav om sosiale forhandlinger*: Virksomhetene skal forhandle med organisasjonene om en plan for å inkludere funksjonshemmede arbeidere i virksomheten. Innholdet i forhandlingene/planen skal omfatte tiltak for å forhindre utstøting fra arbeidslivet, planer for hvordan tilrettelegge for nyansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne, og videreutdanning. Forhandlingene skal finne sted hvert tredje år dersom bedriften har inngått bransjeavtale, ellers hvert år. De store/sentrale fagorganisasjonene tilbyr opplæring i dette til de lokale fagforeningsansatte.
- En kvoteordning for alle virksomheter med minst 20 ansatte.

Kvotesystemet – vurderinger

Flere av de franske informantene ECON (2006: s.44 og 50) intervjuet som et ledd i sin undersøkelse om kvotesystemet i Frankrike, mente at en kvote på 6 prosent er for mye sett i forhold til antallet reelt arbeidssøkende personer med funksjonshemninger. Samtidig uttrykte de fleste at de var fornøyd med kvotesystemet, og de mente det var viktig å kombinere kvoteordningen med anti-diskrimineringslovgivningen, fordi uten kvoteordninger vil bevisbyrden når det gjelder diskriminering falle på den funksjonshemmede selv. Kvoteordningen ble også ansett som gunstig for de som står utenfor arbeidslivet og vil inn, fordi funksjonshemmede på grunn av ordningen lettere får innpass i arbeidslivet, hvor de så får vist sin kompetanse. En ulempe som blir trukket frem ved ordningen er at den kan virke stigmatiserende fordi den krever at funksjonshemmede må måle sin funksjonsevne for å få innpass i arbeidslivet. Ifølge informantene er det mange funksjonshemmede som, på

tross av kvoteordningen, opplever barrierer for yrkesdeltakelse i form av manglende finansiering av ledsager, manglende teknisk tilrettelegging og manglende transport. En annen utfordring som fremheves er holdninger i arbeidslivet blant både arbeidsgivere og arbeidstakere i forhold til å integrere funksjonshemmede i det ordinære arbeidet og i det sosiale fellesskap på arbeidsplassen.

4.2 Tyskland

Bakgrunn

Den tyske kvoteordningen har røtter tilbake til tiden etter første verdenskrig. På grunn av langvarig krig var det mange skadede krigsveteraner som man ønsket å reintegrere i arbeidslivet. I 1917 bestemte regjeringen at alle virksomheter over en viss størrelse skulle ansette minst én skadet krigsveteran for hver 50. arbeidstaker. En ordning med avgifter og bøter for ikke å oppfylle obligatoriske kvoter vokste gradvis frem og ble regulert gjennom lov om alvorlige skadede personer av 1953.

21 år senere, i 1974, fikk man *lov om personer med alvorlige funksjonshemninger* (SDPA) som utvidet lov av 1953 til å omfatte alle personer med nedsatt funksjonsevne uavhengig av funksjonsnedsettelsens art eller opprinnelse. Loven innebar en forpliktelse for alle arbeidsgivere med mer enn 16 arbeidstakere til å bidra til integrering av alvorlig funksjonshemmede i arbeidslivet og samfunnet gjennom å ha minst 6 prosent ansatte med alvorlige funksjonsnedsettelse. Alle arbeidsgivere som ikke oppfylte kvoten måtte betale en bot. En viktig betingelse var at boten ikke skulle fungere som en måte for arbeidsgiverne til å fri seg fra ansvar om å ansette personer med alvorlige funksjonsnedsettelse.

I 1986 fikk man Loven om personer med omfattende funksjonsnedsettelse som dekker rekruttering, opplæring, lønn, arbeidsforhold, ferier og oppsigelser av funksjonshemmede. Kvoteordningssystemet ble reformert i 2000 med Loven om bekjempelse av arbeidsløshet blant funksjonshemmede (*Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter, SchwBAG*). Denne ble revidert i 2001 som en del av omfattende lovmessige reformer som ble avsluttet i november dette året. Spesiell fokus ble lagt på arbeid for funksjonshemmede.

Disse endringene resulterte i at SDPA ble inkorporert i en ny lov: Bind nummer IX i Sozialgesetzbuch (SGB IX), som angår sosiallovgivningsområdet på føderalt nivå. Loven regulerer hvilke midler som kan tas i bruk for å oppnå selvbestemmelse og like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne. SGB IX samlet og reformerte alle tidligere rehabiliteringsordninger (EU 2004). Frem til 2001 var ansvaret for utøving av tiltak for å integrere funksjonshemmede i samfunnet tillagt ulike institusjoner og falt inn under ulike lover. Bakgrunnen for SGB IX var en forståelse for at manglende koordinering mellom det medisinske, yrkesmessige og sosiale rehabiliteringssystemet var hovedproblemene i tysk politikk for funksjonshemmede, disse ble derfor samordnet.

SGB IX inneholder en antidiskrimineringsklausul som dekker ansettelsesforhold for personer med alvorlige funksjonshemninger. I motsetning til tidligere hvor lovens utgangspunkt hadde vært omsorg og veldedighet, baserer SGB IX seg på lik deltakelse. Tyskland fikk en generell antidiskrimineringsbestemmelse inn i grunnloven i 1994, og i 2002 trådte det i kraft en lov om like muligheter for funksjonshemmede (Gleichstellungsgesetz für behinderte Menschen, GBM). Loven fokuserer på barrierefri tilgang til offentlige tjenester og service, og kom som et resultat av ønske fra blant annet organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne og som en del av EU direktiv 2000/78. På tross av GBM dekkes fortsatt forhold som angår arbeid og diskriminering primært av SGB IX. (EU 2004, ECOTEC 2000). Et av de viktigste tiltakene som fulgte av disse endringene var revidering av kvoteordningen for funksjonshemmede.

En grunnleggende tanke i Tyskland når det gjelder ivaretagelse av personer med nedsatt funksjonsevne er at den måten et samfunn behandler sine funksjonshemmede medlemmer på, gjenspeiler samfunnsmoralen. Det har derfor vært, og er fremdeles viktig for staten å fremme integrering av personer med alle typer og grader av funksjonshemninger i arbeidslivet. Arbeid forstås som mer enn en måte å generere inntekt på, det gir også mulighet til aktiv deltakelse og integrering i samfunnet. En viktig målsetting er derfor at flest mulig skal inn i ordinært arbeid (i motsetning til skjermet). En måte å oppnå denne målsetningen på er gjennom ansettelseskvoter og obligatoriske avgifter/ bøter (Thornton 1998, Heyer 2005).

Det tyske kvotesystemet er derfor motivert ut fra ønsket om likestilling, og ut fra prinsippet om at alle arbeidsgivere skal bidra til økonomisk

integrering av funksjonshemmede. Arbeidsgivere er pliktige til å undersøke om de har mulighet til å ansette folk med nedsatt arbeidsevne i sin organisasjon, og til å gi funksjonshemmede fortrinn og støtte til opplæring (NDA 2007).

Politikken overfor personer med nedsatt funksjonsevne har tradisjonelt en forebyggende karakter. De ledende prinsipper er å avverge, eliminere eller lette funksjonshemningen, forebygge forverring eller redusere effektene av funksjonshemningen. Man ønsker å bidra til integreringen av funksjonshemmede i samfunnet gjennom å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne kan leve så normalt og uavhengig som mulig, og være minst mulig avhengig av sosiale ytelser.

Kvotesystemet

Den nye loven reduserte minimumskvoten for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne fra 6 til 5 prosent, og hevet kravet fra 16 til 20 ansatte; Alle arbeidsgivere, private og offentlige, med 20 eller flere ansatte skal ha minst 5 prosent ansatte med «omfattende funksjonsnedsettelse», dvs. minst 50 prosent redusert arbeidsevne, i henhold til lovens § 71. Før reformen i 2001 måtte arbeidsgivere betale en månedlig tvangsavgift til sentrale myndigheten med ansvar for funksjonshemmede og integrasjon for hver stilling som ikke var, men skulle vært besatt med en funksjonshemmet person. Den nye reformen introduserte et nytt system med mildere sanksjoner i de tilfeller der arbeidsgiver delvis oppfyller sine forpliktelser, mens straffeavgiftene er blitt tilsvarende større for arbeidsgivere som overhode ikke oppfyller kvoten.

Det senkede kravet til ansettelse av arbeidstakere med funksjonsnedsettelse ble imidlertid gjort betinget av at man oppnådde en positiv utvikling. Dersom antallet arbeidsløse med nedsatt funksjonsevne ikke sank til et visst nivå innen oktober 2002, ville myndighetene heve grensen til 6 prosent igjen.

Definisjon av funksjonshemning og kriterier for å inngå i kvoteordningen

Funksjonshemning defineres ifølge Sozialgesetzbuch IX (2001) seksjon 2 (1) slik:

Funksjonshemmede personer er personer hvis fysiske funksjoner, mentale kapasitet eller psykiske helse med høy sannsynlighet vil føre til avvik i mer enn seks måneder fra typisk helsetilstand for respektive

aldersgruppe og hvis deltakelse i sosialt liv i samfunnet derfor er begrenset. Det foreligger en funksjonshemning hvis skaden/lyten fører til restriksjoner i deltakelse som påvirker ett eller flere områder i livet.

(BAG-WfbM 2007)

Kravet om minimum seks måneders antatt lengde på svekkelsen, ekskluderer personer med midlertidig nedsatt funksjonsevne. Med utgangspunkt i SGB kan alle personer som ønsker å bli definert som funksjonshemmet gjennomgå en formell medisinsk undersøkelse utført av en spesiell uavhengig institusjon. Det er opp til den funksjonshemmede selv om han eller hun vil underlegge seg en medisinsk undersøkelse for å få bestemt graden av nedsatt funksjonsevne. Graden uttrykkes gjennom en prosentatsats fra 0–100. Denne graden får personen uavhengig av evne til å arbeide i sitt nåværende yrke/stilling og uavhengig av fremtidig ønske om å arbeide. Idet individet tilskrives en gitt prosentandel nedsatt funksjonsevne, bestemmer velferdsmyndighetene om personen er omfattet av SGB. Loven gjelder alvorlige funksjonshemninger, det vil si for alle som har en nedsatt funksjonsevne på 50 prosent eller mer. Også de med en arbeidsevne mellom 30 og 50 prosent dekkes av loven dersom velferdsmyndighetene mener funksjonshemningen bidrar til at individet ikke kan holde på sin nåværende jobb eller vil ha problemer med å få jobb.

Funksjonshemmede er som nevnt ikke forpliktet til å underkaste seg en medisinsk test hvis de skal inn på arbeidsmarkedet eller er i arbeid, unntaket er i mattilvirkning, gruvearbeid og offentlig sektor. Arbeidstakere eller jobbsøkere med alvorlige funksjonshemninger er forpliktet til å oppgi dette hvis det kan ha betydning for arbeidet. Hvis en arbeidstaker blir spurt om han/hun har en alvorlig funksjonsnedsettelse, er arbeidstaker forpliktet til å fortelle om dette, selv om funksjonsnedsettelsen ikke har direkte relevans for arbeidet som skal utføres. Ifølge den føderale arbeidsretten anses slik forespørsel som relevant fordi det gjør arbeidsgiver i stand til å rapportere om oppfylt kvote (EU 2004).

Uføretrygd avhenger av graden av funksjonsnedsettelse. Pensjons- og trygdemyndigheten (*Versorgungsamt*) på vedkommendes bosted vil bedømme graden av funksjonsnedsettelse (fra 20 til 100) basert på eksisterende dokumentasjon eller ved undersøkelse av søkerens lege.

Sanksjoner

Dersom arbeidsgiver ikke oppfyller kvoten, må vedkommende betale en månedlig straffeavgift. Forpliktelsen til å betale er uavhengig av årsak til hvorfor arbeidsgiver ikke har oppfylt kvoten. Avgiftene er fastsatt etter følgende skala per 2005:

- € 105 for oppfylt kvote på færre enn 5 prosent, men høyere enn 3 prosent
- € 180 for oppfylt kvote på færre enn 3 prosent, men mer enn 2 prosent
- € 260 for kvote opp til 2 prosent

Inntektene fra disse avgiftene settes av i et fond som brukes til støttetiltak for funksjonshemmede og deres arbeidsgivere. I 2004 utgjorde fondet 503 millioner euro. I 2004 gikk 70 prosent av de midlene som fondet brukte til subsidiering av arbeidsgivere og skjermede arbeidsplasser, 26 prosent gikk til arbeidskontorer som driver med assistert yrkesintegrering, og 4 prosent ble brukt på føderalt nivå til spesielle prosjekter. Avgiftene er nødvendige for å bedre sysselsettingen for funksjonshemmede i Tyskland. Etter at den nye nivåbestemte avgiftsbetalingen ble introdusert i 2001, har det vært en økning i kvoteoppfyllelse fra år til år (ifølge Dr Mozet i Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008).

Fondsmidlene

Ifølge Thornton (1998) er avgiftsforpliktelsen begrunnet ut fra to hensyn. Det skal være økonomisk kostbart å ikke oppfylle kvoten, samtidig som det skal bidra til en type likestilling mellom arbeidsgivere der de som oppfyller kvoten kan få økonomisk kompensasjon fra fondet for eventuelle ekstra kostnader ved tilrettelegging av arbeidsplassen eller ved ekstraordinært fravær. Fondet skal slik sett bidra til å spre eventuelle kostnader på alle arbeidsgivere enten de har ansatt personer med alvorlige funksjonshemninger eller ikke. Den andre begrunnelsen er at avgiften skal virke disiplinerende. Ifølge tysk lov kan ikke arbeidsgivere velge om de vil ansette funksjonshemmede eller betale avgift – de er pålagt å gjøre alt de kan for å oppfylle sine forpliktelser. Et mål på hvor godt kvoteordningen fungerer er størrelsen på fondet – som vurderes å være for stort (Lechner og Vazquez-Alvarez 2003)

Fondsmidlene skal deles likt mellom føderale myndigheter og regionene. Midlene skal på føderalt nivå brukes til overgripende tiltak for å

fremme integrering av alvorlig funksjonshemmede i arbeidslivet. På regionalt nivå skal midlene brukes til regionale tiltak, støtte til arbeidsgivere og alvorlig funksjonshemmede. Fondets midler skal kun brukes subsidiært og supplementært. Det innebærer at man må ha uttømt muligheten for annen finansiering fra arbeidsmarkedsetaten eller sosial- og trygdeetaten først. Fondets midler skal ikke brukes til å spare eller pynte på offentlige budsjetter. (Thornton 1998) Arbeidsgiver er pliktig å utstyre eller tilrettelegge arbeidsplassen på en slik måte at det er mulig å oppfylle kvoten på fem prosent. For at arbeidsgiver skal være i stand til dette er det mulig å få finansiell støtte fra fondet.

Ifølge ECOTEC (2000), har det vært slik at man i tillegg til kvoteordningen har ønsket å fremme sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne gjennom attføring og yrkesrettet rehabilitering, gjennom utplassering og gjennom skjermet arbeid. Disse fire tiltaksområdene finansieres i hovedsak av det føderale arbeidskontoret. Det lovfestede offentlige pensjonsfondet og trygdefondet betaler også for yrkesrettet rehabilitering, men i mindre omfang. Det føderale arbeidskontoret fokuserer mest på opplæring av de som ikke har vært i arbeid, mens pensjonsfondet og trygdefondet i hovedsak finansierer yrkesrettet reintegrering. I tillegg finansieres noe av rehabiliteringen av kvotefondet.

Resultat av kvotesystemet for sysselsetting

Arbeidsløsheten i april 2003 var på 14,6 prosent blant funksjonshemmede, sammenlignet med 10,6 prosent blant ikke-funksjonshemmede.

I 2005 omfattet kvoteordningen 130 000 arbeidsgivere, og 5 prosent utgjør til sammen 1 000 000 reserverte stillinger for personer med alvorlige funksjonshemninger. Kvoteordningen innebærer imidlertid ikke at arbeidsgivere er forpliktet til å skape spesielle arbeidsplasser for funksjonshemmede eller til å erstatte en arbeidstaker med en annen.

Ifølge Dr Mozet i Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008), var det i 2005, 6 765 355 personer med alvorlige funksjonshemninger i Tyskland, og 2 999 829 av disse var personer i yrkesaktiv alder (18–65 år). I 2007 var det 171 397 arbeidsledige personer med alvorlige funksjonshemninger (i gjennomsnitt for året). I 2005 var 771 233 alvorlige funksjonshemmede som hadde en jobb som inngikk i kvoteordningen.

Funksjonshemmede totalt 2005	Alvorlig funksjonshemmede 2005
Ca. 10 000 000	6 765 355 totalt i Tyskland
4 407 000 i alderen 15–65	2 999 829 i alderen 18–65
1 948 000 i arbeidsstyrken	771 233 hadde arbeid under kvoteordningen
318 000 arbeidsledige	194 000 arbeidsledige i 2005 171 397 arbeidsledige i 2007

Oppfyllelsen av kvoteordningen i 2005 var på 4,2 prosent. Kvotesystemet slik det er utformet i dag anses som godt fordi oppfyllelsen av kvotene blir bedre for hvert år: 3,8 prosent i 2002, 4,0 prosent i 2003, 4,1 prosent i 2004 og 4,2 prosent i 2005. (Dr Mozet i Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008 og Benedikt Bünker i Büro Hubert Hüppe 2008)

En arbeidsgiver kan oppfylle sine kvoteforpliktelser gjennom deltidsansettelser. Alvorlige funksjonshemmede eller andre funksjonshemmede som faller inn under kvotebestemmelsen kan derfor ansettes i deltidsstillinger med under 18 timers arbeidsuke. Arbeidsgivere kan også ansette folk til å jobbe hjemme. I tilfeller der arbeidsplassen må tilpasses eller der alvorlige funksjonshemmede blir ansatt i opplæringsstillinger, kan en funksjonshemmet telle for flere. Arbeidsgivers plikt følges ikke av en individuell rett til arbeid. Alvorlig funksjonshemmede kan derfor ikke kreve å få arbeid eller bli rekruttert av en bestemt arbeidsgiver. (EU 2004)

I tillegg til å ansette i henhold til lovpålagt kvote, må arbeidsgiver bidra med adekvate arbeidsbetingelser for arbeidstakere med funksjonsnedsettelse med utgangspunkt i arbeidstakernes evner og muligheter. I tillegg skal det oppnevnes en person i bedriften som har ansvar for å ivareta den funksjonshemmedes interesser (EU 2004).

Andre tiltak for å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet

Det er etablert en rekke tiltak i tillegg til kvoteordningen med mål om å motivere arbeidsgivere til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. Blant annet er det etablert finansielle ordninger som skal gjøre det gunstig for arbeidsgiver å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, for eksempel:

- Subsidiert lønnskostnader i allerede etablerte stillinger. Dette er en ytelse som gis inntil tre år og dekker opptil 80 prosent av kostnadene (første året kan arbeidsgiver få dekket opptil 80 prosent av lønnen, 70 prosent andre året og 60 prosent tredje året). Hensikten er å hjelpe til med integrering av alvorlig funksjonshemmede i spesielt vanskelige tilfeller.

- Subsidiering og lån kan gis til opprettelse av arbeidsplasser og lærlingplasser som ellers ikke ville blitt opprettet.
- Økonomisk støtte til tilpasning av arbeidsplassen (med lån og subsidier opp til 100 prosent).
- Økonomisk støtte for spesielle opplæringsprogrammer for arbeidstaker og yrkesmessig rehabilitering som kan dekke opptil 100 prosent av kostnadene.

(Lechner og Vazquez-Alvarez 2003)

Dette er ordninger som, i hvert fall på slutten av 1990-tallet, sjelden ble benyttet av arbeidsgivere på grunn av byråkratiske prosedyrer og manglende informasjon – spesielt overfor små arbeidsgivere, og en del arbeidsgivere avstår fra å søke om slike ordninger fordi de da underlegges statlig kontroll. Forskere har stilt spørsmål ved om slike subsidier vil bidra til å fremme sysselsetting av personer med alvorlige funksjonsnedsettelse hos nye arbeidsgivere, på bakgrunn av data som viser at mange av de arbeidsgiverne som søker om slike subsidier er arbeidsgivere som allerede har ansatt personer med nedsatt funksjonsevne. Slike finansielle ordninger synes derfor å bidra til å styrke villigheten hos arbeidsgivere som allerede har personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsstyrken heller enn å bidra til økt sysselsetting hos arbeidsgivere generelt (Lechner og Vazquez-Alvarez 2003, Thornton 1998).

Arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne har styrket oppsigelsesvern. I tillegg til å være beskyttet av loven, tilbys alvorlig funksjonshemmede finansiell støtte for å fremme ønsket om å arbeide. De kan få støtte i form av:

- Yrkesrettet rehabilitering
- Refusjon av kostnader i tilknytning til det å søke arbeid
- Finansiell støtte til å etablere egen virksomhet
- Hjelp til anskaffelse av hjelpemidler som er nødvendige i arbeidssituasjonen
- Ytelser til anskaffelse, vedlikehold og reparasjoner av nødvendig teknisk utstyr
- Subsidiering av transport til og fra arbeidet, inkludert støtte til innkjøp av spesialtilpasset bil
- Midler for tilrettelegging av bolig hvis flytting er nødvendig for å få arbeid

Tiltakene er utformet med sikte på å motivere arbeidsgivere til å ansette personer med alvorlige funksjonsnedsettelse ved å motvirke eventuelle økonomiske belastninger for arbeidsgiver. Målsettingen med tiltakene overfor funksjonshemmede er å senke inngangskostnader på et konkurranse-drevet arbeidsmarkedet. (Lechner og Vazquez-Alvarez 2003)

Det er mange andre støtteordninger for funksjonshemmede i Tyskland som også er relevante for området arbeid. En del av disse støtteordningene er beregnet på institusjoner med spesielle programmer og ressurser for funksjonshemmede. Det gis støtte til:

- Rådgivningssentra
- Treningsentra for synshemmede og hørselshemmede (*Ausbildungsplätze*)
- Støtteordninger for integrert sysselsetting
- Bil- og bostøtteordninger for funksjonshemmede
- Vernede bedrifter (*Werkstätten für behinderte Menschen*)
- Transporttjenester (*Fahrdienste*)

De institusjonene og tjenestene som mottar slik støtte er primært private veldedighetsorganisasjoner som Caritas, Diakonisches Werk, selvhjelpsgrupper og foreldreorganisasjoner. Der slike private tjenester ikke er tilgjengelige, yter det offentlige slike tjenester.

Spesielle rettigheter for personer med alvorlige funksjonsnedsettelse

Personer med alvorlig grad av funksjonsnedsettelse har rett til støtteordninger og spesielle arbeidsbetingelser:

- Skattereduksjoner inklusive redusert bilavgift, avhengig av grad av funksjonsnedsettelse
- Spesielt stillingsvern: Enhver oppsigelse må godkjennes av integrasjonsmyndigheten (Integrationsamt), hvis ikke må oppsigelsen trekkes tilbake dersom arbeidstaker med nedsatt funksjonsevne påklager oppsigelsen til arbeidsretten (Arbeitsgericht) innen tre uker. Dette vernet gjelder også der arbeidsgiver ikke var kjent med funksjonsnedsettelsen, eller denne ble gradert i ettertid
- Fem dager ekstra ferie
- Parkeringskort for forflytningshemmede (*Behinderterparkausweis*) – som i resten av EØS området

Blinde, synshemmede og døve har rett til statsstøtte (Landespfllegegeld) som skal dekke ekstra utgifter som følge av nedsatt funksjonsevne. Størrelsen på ytelsen varierer med graden av nedsatt funksjonsevne.

Personer som ikke kan arbeide mer enn tre timer i uken under normale arbeidsforhold, og hvis nedsatte funksjonsevne ikke vil bedre seg i fremtiden, er berettiget full uførepensjon. Denne halveres dersom arbeidstiden er mellom tre og seks timer i uken. Bedømmelsen av arbeidskapasiteten er forbundet med helsetilstand og ikke personens evne til en bestemt jobb/nåværende stilling. For eksempel blir søkeren bedømt etter sin potensielle deltakelse på det alminnelige arbeidsmarkedet og ikke kun etter vedkommendes tidligere arbeidserfaring. Den månedlige støtten avhenger av hvor lenge vedkommende har vært i arbeid, vedkommendes gjennomsnittsinntekt og bosted i Tyskland (i de «gamle» eller «nye» bundesländer). (Kilde Anglo-info Berlin)

Endringen i politikk og lovgivning overfor funksjonshemmede på begynnelsen av 2000-tallet innebar på mange måter et paradigmeskifte i Tyskland. Man gikk fra en velferdstilnærming til en tilnærming der sivile rettigheter står sentralt. Dette kommer til uttrykk gjennom økt vekt på forebygging, bedret informasjon, oppbygging av rådgivningstjenester og styrket samarbeid mellom relevante aktører. Et annet viktig arbeid i denne sammenheng omhandler barrierefri tilgang til informasjonsteknologi og bruk av elektroniske hjelpemidler.

Betydningen av å påskynde Tysklands vei mot et informasjonssamfunn og forenklet tilgang til IKT for alle samfunnsgrupper er nå et sentralt politisk tema på føderalt, regionalt og lokalt nivå. Den føderale regjeringen ønsker å unngå et «digitalt klasseskille», og gjennomfører støtteordninger for at alle skal kunne delta i det økonomiske og sosiale samfunnsnivå. Særtiltak gjennomføres for den såkalte «samfunnsgruppen av særlig vanskeligstilte».

Innen rammen av tiltaket «Internet für Alle» skal det iverksettes tiltak for at funksjonshemmede skal kunne benytte IKT. Dette omfatter tiltak for tilgjengelig internett og for bruk av IKT på arbeidsplassene. I prinsippet skal all kjent informasjonsteknologi som er tilgjengelig i Tyskland kunne finansieres i henhold til tysk lov. Forutsetningen er at systemer og tilpasninger kompenserer for funksjonsnedsettelse gjennom å bidra til sosial, helse relatert eller yrkesrettet rehabilitering for funksjonshemmede. Finansiell

støtte er ofte knyttet til attestering av den enkeltes nedsatte funksjonsevne. Normalt er det bare funksjonskompenserende teknologi som blir finansiert.

Kvotesystemet – vurderinger

Ifølge Thornton (1998) var det opprinnelige valget av kvote på 6 prosent baserte på beregninger av antallet personer med alvorlige funksjonshemninger og antallet mulige tilgjengelige stillinger. Målsettingen om 6 prosent ble antatt å være i overkant av reelt behov, men man anså at det var behov for et visst slakk fordi man ønsket at det skulle være flere stillinger å velge mellom, og man anså at det kunne være en utfordring å finne tilstrekkelig antall relevante stillinger. I beregningen tok man hensyn til mulige stillinger både i offentlig og private regi. Så lenge kvoteordningen har eksistert har det ikke vært mulig for arbeidsgivere å få redusert kravet om å oppfylle kvoten, fordi man anser at alle arbeidsgivere uansett arbeidsoppgaver bør være i stand til å ansette en eller flere personer med nedsatt funksjonsevne.

Årsaken til endringen av proSENTsatsen i 2001, til et progressivt avgiftssystem, var at de fleste arbeidsgivere ikke oppfylte kvoten, men isteden valgte å betale avgift (Lechner og Vazques-Alvarez 2003). Ifølge *Bundesagentur für Arbeit*, gikk den gjennomsnittlig ansettelseskvote av personer med alvorlige funksjonshemninger nedover fra 1982. I 1982 ble den høyeste proSENTen registrert med 5,9 prosent, på slutten av 1990-tallet var den på 4,2 prosent i Vest Tyskland, og i 2000 var den på 3,7 prosent. Ifølge Lechner og Vazques-Alvarez (2003) kunne manglende måloppnåelse være et uttrykk for at politikken overfor funksjonshemmede ikke fungerte, men det kunne også være uttrykk for et dårlig designet kvotesystem. Det vil si at 6 prosent hos arbeidsgivere med 16 ansatte var et for høyt tall. Deres konklusjon var imidlertid at uoppfylte kvoter primært skyltes at funksjonshemmede ikke hadde samme muligheter på arbeidsmarkedet som ikke-funksjonshemmede. Funksjonshemmede møter sosiale barrierer, og incentivene for å få funksjonshemmede til å tre inn i arbeidsmarkedet ble vurdert som utilstrekkelige.

Ifølge Thornton (1998) argumenterte arbeidsgivere med at de hadde vanskeligheter med å fylle kvoten fordi det ikke alltid var mulig å finne funksjonshemmede med adekvate ferdigheter. En annen utfordring var antakelsen om at funksjonshemmede ikke var i stand til å utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte. Andre var redde for at ansettelse av funksjonshemmede ville medføre ekstra kostnader. På tross av disse innvendingene ble

kvoteordningen ansett som hensiktsmessig for integrering av funksjonshemmede på arbeidsmarkedet, samtidig erkjennes at man har en jobb å gjøre for å endre både den generelle befolkningen og arbeidsgiveres holdninger til funksjonshemmede (Thornton 1998, Heyes 2005).

Dr Mozet, som arbeider for Bundesministerium für Arbeit und Soziales, mener kvotesystemet fungerer bra i dag etter at de endret kvotene og avgiftssystemet i 2001. Han viser blant annet til at kvoteoppfyllelsen har steget hvert år etter dette.

Også Hüppe, representant for Christdemocraten i Deutscher Bundestag, mener kvotesystemet er en suksess. Ifølge Hüppe må følgende kriterier være tilstede for at kvotesystemet skal fungere optimalt:

1. Arbeidsgivere må oppmuntres til å ansette funksjonshemmede, og oppmuntringen må relateres til fordelene. Funksjonshemmede er i stand til å utføre samme type arbeid som ikke-funksjonshemmede, forutsatt at forholdene på arbeidsplassen tilrettelegges. Samtidig har arbeidsgivere et ansvar for å gi funksjonshemmede muligheten til å vise hva de kan.
2. Det er også nødvendig å ha ordninger som fungerer overfor arbeidsgivere som ikke oppfyller kvoten. Midlene som kommer inn til fondet må brukes til å øke arbeidsmulighetene for alvorlig funksjonshemmede gjennom blant annet støtte til arbeidsgivere som ansetter alvorlig funksjonshemmede og til arbeidsplasstilrettelegging.

4.3 Østerrike

Bakgrunn

Kvoteordningen for funksjonshemmede ble etablert i Østerrike på 1920-tallet og omfattet krigsveteraner. Alle private virksomheter med minst 20 ansatte var forpliktet til å ansette en funksjonshemmet krigsveteran, og dernest ytterligere en for de neste 25 ansatte. De virksomhetene som ikke oppfylte sine forpliktelser måtte betale en avgift/bot. Avgiften ble satt av i et obligatorisk fond, og midlene fra fondet ble brukt til omsorg for funksjonshemmede krigsveteraner. Opprinnelsen til den nåværende loven ble vedtatt i 1946, men har etter dette gjennomgått flere endringer. I 1973 ble loven utvidet til å gjelde alle personer i aldersgruppen 15–64 år med en viss grad funksjonsnedsettelse uavhengig av årsaken til funksjonsnedsettelsen. I 1975 ble det vedtatt at loven også skulle omfatte offentlige virksomheter. (QiP 2002)

Kvotesystemet

Loven om funksjonshemmede og arbeid, *Behinderteneinstellungsgesetz*, har varig integrering i arbeidslivet som målsetting, og bygger på tre pilarer:

1. En forpliktelse for arbeidsgiver til å ansette funksjonshemmede, kvoteordningen
2. Et spesielt strengt oppsigelsesvern for funksjonshemmede
3. Utstrakt bruk av subsidier og støtte for funksjonshemmede og spesielt til arbeidsgivere som ansetter funksjonshemmede

Kvoteordningen gjelder i dag alle offentlige og private arbeidsgivere med mer enn 25 ansatte, disse er forpliktet til å ha en kvote på 4 prosent arbeidstakere med alvorlige funksjonsnedsettelse. Loven åpner for at kravet om antall funksjonshemmede arbeidstakere kan variere. For eksempel kan arbeidsgivere med 20 ansatte bli pålagt å ansette alvorlige funksjonshemmede hvis det er for få jobber tilgjengelig i forhold til antallet funksjonshemmede. Antallet kan også økes til 50 ansatte i bestemte sektorer som av tekniske grunner ikke kan ta inn det påkrevde antall funksjonshemmede. Eksempler på slike sektorer er skogbruket (40), kullgruver (45) og frakttransport (35), men hittil er det få sektorer som har benyttet denne muligheten. I dag mener man at selv i bransjer med vanskelig teknisk tilrettelegging så er det mulig å ansette personer med nedsatt funksjonsevne (Føderal Ministeriet, 2006).

Ved utregning av kvoteoppfyllelse vektet følgende kategorier funksjonshemmede som to personer:

- Rullestolsbrukere
- Blinde
- De under 19 år og de over 55 år
- Arbeidstakere over 50 år med minst 70 prosent funksjonsnedsettelse

Intensjonen er å bidra med insentiver slik at arbeidsgivere ansetter personer med alvorlige funksjonshemninger, yngre personer som er under opplæring, og eldre. Antallet arbeidsgivere som oppfyller kvoten vurderes å være for lavt. Derfor bruker man, som i Tyskland, et system med avgifter for arbeidsgivere som ikke oppfyller kvoten, som det ikke finnes unntak fra, og som ikke tar hensyn til arbeidsgivers økonomiske situasjon. (Føderal Ministeriet 2006)

Arbeidsgivere mottar en bonus som tilsvarer avgiften for hver funksjonshemmet de har ansatt som er under opplæring. Hos arbeidsgivere som har ansatt flere enn fem funksjonshemmede, kan de funksjonshemmede velge en representant som skal ivareta deres interesser og påse at loven overholdes.

Definisjon av funksjonshemning og kriterier for å inngå i kvoteordningen

Frem til 1989 ble funksjonshemningens art og alvorlighetsgrad bestemt ut fra arbeidsevne, etter 1989 skal funksjonshemningen bestemmes ut fra medisinske kriterier. Ifølge lov fra 1989 defineres funksjonshemning som *effekten av skade eller lyte forårsaket av psykologiske eller fysiologiske tilstander med en varighet på mer enn seks måneder, eller som forventes å vare mer enn seks måneder*. For å inngå i kvoteordningen må individet ha status som legal funksjonshemmet, som innebærer en beregnet arbeidsuførhet på minst 50 prosent. Vurderingen skal gjøres av en uavhengig lege med utgangspunkt i fysiske, mentale, intellektuelle eller sansetapsmessige forhold. Personer med nedsatt funksjonsevne mister status som legal funksjonshemmet når de får rett til permanent uføretrygd. (Føderal Ministeriet 2006, NDA 2007)

Sanksjoner

Hvis kvoten ikke fylles i det hele tatt, eller bare delvis, må arbeidsgiver betale en obligatorisk «likestillingsavgift» på 206 euro per måned (2006) per manglende stilling. Dette tilsvarer omtrent 10 prosent av medianlønn i Østerrike. Alle arbeidsgivere skal betale samme sum uavhengig av økonomiske eller ansettelsesmessige forhold. Avgiften går inn i et fond hvis midler skal brukes til tiltak for fremme av sysselsetting blant funksjonshemmede (Ausgleichtaxfonds).

Fondsmidlene

Fondet administreres av Federal Minister of Labor and Social Affairs i samarbeid med et rådgivende styre sammensatt av arbeidsgivere, arbeidstakere, funksjonshemmedes organisasjoner og Finansdepartementet. Arbeidsgivere som overskrider kvoten mottar en utbetaling per ekstra stilling som er besatt av personer med funksjonsnedsettelse. (Føderal Ministeriet 2006)

Resultat av kvotesystemet for sysselsetting

Tall fra 2002 og 2005 viser at kvoten var oppfylt med 64 prosent i offentlige og privat sektor til sammen, men kun 25 prosent av arbeidsgiverne oppfylte kravet på 4 prosent (Adam 2006, QiP 2002). I offentlig sektor var funksjonshemmede ansatt i 90 prosent av kvotestillingene i 2005. 91.000 personer var registrert som legal funksjonshemmet, kvotekravet på 4 prosent utgjorde 84.900 stillinger, det var ansatt personer med legale funksjonshemninger i 53.000 stillinger (ca. 2 prosent av alle arbeidstakere). I tillegg arbeider ca. 10.000 funksjonshemmede i bedrifter med mindre enn 25 ansatte, det vil si i bedrifter som ikke omfattes av kvoteordningen. Omtrent to tredjedeler av de som er definert som legale funksjonshemmede var derfor i arbeid, samtidig som ca. 31.000 stillinger ikke var fylt i henhold til kvotekravet, dette tilsvarer antallet personer med status som legale funksjonshemmede som ikke var i jobb. Arbeidsgiverne med færre enn 25 ansatte får utbetalt en bestemt sum hvis de har funksjonshemmede i arbeidsstyrken. (Adam 2006, Føderal Ministeriet 2006)

Andre tiltak for å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet

Den viktigste lovreguleringen som gjelder ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne er Austrian Employment Act for the Disabled fra 1989 (*Behinderteneinstellungsgesetz*, EAD). Denne loven omfatter kvotesystemet, arbeid med bistand, oppsigelsesvern etc. Federal Ministeriet of Social Security and Generations har overoppsynet med at kvotekravet overholdes.

Kvotesystemet er som tidligere nevnt en av de tre grunnpilarene for integrering av funksjonshemmede i arbeidslivet, i tillegg omfatter EAD to andre reguleringer av arbeidslivet for funksjonshemmede:

1. Alvorlige funksjonshemmede har et spesielt godt oppsigelsesvern sammenlignet med ikke-funksjonshemmede. I det funksjonshemmede blir ansatt kan oppsigelse kun skje gjennom godkjennelse av en representant for en statlig oppnevnt komité som representerer funksjonshemmedes interesser (Bundessozialamt, BSA). Dette innebærer ikke at funksjonshemmede har fullstendig ansettelsesbeskyttelse, men reguleringen innebærer høye kostnader for arbeidsgivere ved oppsigelse. En arbeidsgiver kan ikke si opp en person på grunn av nedsatt arbeidsevne uten først å ha oppfylt sin plikt om tilrettelegging av arbeidsplassen, i

den grad det er mulig, når det gjelder fysiske omgivelser, stress, tid, sted, arbeidsmiljø, kolleger, hjelpemidler med mer. Oppsigelse skal være siste utvei.

2. For å bidra til integrering av funksjonshemmede i arbeidslivet gir staten virksomheter finansiell støtte til ansettelse av funksjonshemmede. Bedrifter og arbeidstakere får finansiell støtte for å sikre at funksjonshemmede kan bli i jobb, eller få en ny. For eksempel får bedrifter lønn og tilskudd til opplæring av ansatte med nedsatt funksjonsevne slik at de kan beholde arbeidet. Bedriftene får også statlige tilskudd for å kunne investere i tiltak som er nødvendig for tilrettelegging av arbeidsforholdene for funksjonshemmede. Arbeidstakerne får støtte til jobbassistanse og omskolering.

Det er etablert følgende ordninger for å styrke funksjonshemmedes stilling i arbeidsmarkedet:

- Individuelle støtteordninger, lønns subsidier, bilstøtte, transport-tjenester, støtte til tilpasning av bolig, støtte til yrkesrettet rehabilitering, tekniske hjelpemidler på arbeidsplassen og etableringsstøtte
- Spesielle programmer og støtteordninger til organisasjoner
- Støtteordninger for vernede bedrifter
- Bonusordninger for arbeidsgivere som ansetter flere enn det loven pålegger dem, og som inngår kontrakter med vernede bedrifter

Støtte gis fra både sentralt og regionalt hold, trygdekontor og arbeidsformidling. Som i Tyskland går avgiftene for uoppfylte kvoter inn på et fond som administreres av arbeids- og sosialdepartementet på føderalt nivå, i samarbeid med et rådgivende styre. Fondets midler brukes til å finansiere tiltak hos arbeidsgivere som har ansatt personer med nedsatt funksjonsevne. Slike økonomiske støtteordninger innebærer at bedriftene har få kostnader knyttet til det å ha funksjonshemmede ansatt (Zweimüller 2007).

Statlige og lokale myndigheter skal finansiere trygder og ytelser og har ansvar for regulering av tjenester. Staten yter visse tjenester, men de fleste tjenester som angår yrkesdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne gis av frivillige organisasjoner og er regulert av lokal lovgivning. (QiP 2002)

Positive handlingsmål som angår funksjonshemmede ligger under sosiallovgivningen, erstatningsloven, trygdeloven, lov om offentlig bistand og

arbeidsloven. På sosiallovgivningsområdet har pensjonstjenesten autorisasjon til å yte yrkesrettet rehabilitering. Når det gjelder arbeidsloven er arbeidskontorene pålagt å ta spesielt hensyn til funksjonshemmede. De kan også gi økonomisk støtte til kostnader arbeidstakere har i forbindelse med å få seg arbeid, til opplæring eller omskolering eller til integrering i yrkeslivet. (De Vos 2007).

Kvotesystemet – vurderinger

Josef Zweimüller (2007) har gjennomført en studie om betydningen av den østerrikske Employment Act for the Disabled (EAD), som omhandler utvidet ansettelsesbeskyttelse, ansettelseskvoter for næringslivet, og subsidiering av alvorlig funksjonshemmede arbeidstakere. I studien har han sammenlignet arbeidstakere før og etter at de har fått status som legale funksjonshemmede (LF) for å se i hvilken grad EAD har ført til endrede muligheter for funksjonshemmede til å beholde, eller komme i arbeid.

Zweimüller's hovedfunn er at personer med LF-status har lav ansettelsesgrad og lav lønn sammenlignet med befolkningen for øvrig. Dette ser spesielt ut til å gjelde personer over 45 år. Ansettelsesmuligheten for yngre ser på den annen side ut til å forbedres etter at de har mottatt LF-status. De som allerede har arbeid når de får LF-status har langt bedre utsikter til å bli i arbeid, mens de som får en slik status uten å være i arbeid har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet.

Østerrike har, som referert, relativt gode ordninger og insentiver rettet mot arbeidsgiver for å beholde og nyansette personer med nedsatt funksjonsevne. Når det allikevel viser seg at funksjonshemmede har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, mener Zweimüller dette skyldes det gode oppsigelsesvernet for funksjonshemmede.

Ifølge Georg Adams (2006) kommer det inn mellom 400 og 500 søknader om oppsigelse av personer med LF-status hvert år. Majoriteten av disse sakene, 80 prosent, løses i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, mens Bundessozialamt (BSA) behandlet 20 prosent. I halvparten av sakene behandlet av BSA, ble ønsket om oppsigelse fra arbeidsgivers side godkjent. Den høye godkjenningsgraden kan ha sammenheng med at BSA primært får spørsmål om å behandle de vanskelige sakene, men det kan også bety at oppsigelsesvernet ikke er så godt som Zweimüller hevder.

Et aspekt Zweimüller ikke diskuterer i sin artikkel, er betydningen av holdninger blant arbeidsgivere til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. Adam (2006) nevner i sin studie at offentligheten er langt mer kritisk til at offentlig sektor ikke oppfyller sine kvoter enn de er til at privat sektor ikke gjør det. Generelt er folks oppfatning at offentlig sektor bør stå frem som et godt eksempel gjennom å følge antidiskrimineringslovgivning. I 2005 oppfylte kun fem av ti føderale ministerier og seks av ni regionale styrer sine forpliktelser til å ansette funksjonshemmede. På bakgrunn av dette har funksjonshemmedes organisasjoner gitt uttrykk for ønske om å øke straffeavgiften for arbeidsgivere som ikke oppfyller den lovpålagte kvoten, samtidig som de anbefaler at man opphever muligheten for offentlig sektor til å overse kvotekravet eller å betale seg ut av sin forpliktelse.

Adams (2006) hevder at det i de senere år har vært en økt oppmerksomhet både fra arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden på funksjonshemmedes situasjon i arbeidslivet. For eksempel har det økonomiske kammeret (Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ) og den østerrikske arbeidstakerorganisasjonene (Österreichischer Gewerkschaftsverband, ÖGB) fremmet flere felles initiativer og organisert en rekke felles møter der temaet har vært hvordan man kan hjelpe funksjonshemmede til å forbli eller komme i arbeid. Samtidig har de vanskelig for å finne en felles plattform når det gjelder løsningsforslag. Mens WKÖ ønsker økte subsidier til virksomheter som tilbyr skjermet arbeid, ønsker arbeidstakerorganisasjonen, ÖGB, at avgiften for ikke å ansette funksjonshemmede skal øke til minimumslønn.

Ifølge Davy (EU 2004) har funksjonshemmede arbeidssøkere og ansatte i Østerrike et individuelt ansvar for selv å ivareta sine behov for tilrettelegging av arbeidsforholdene og fremme slike krav overfor arbeidsgiver. Funksjonshemmede kan for eksempel ikke kreve å bli ansatt, og de har heller ingen innflytelse over bistand eller lån gitt til arbeidsgivere for tilrettelegging av arbeidsplassen. Funksjonshemmede kan heller ikke kreve at arbeidsgiver tilpasser arbeidsplassen/miljøet. Arbeidsgiver kan søke om tilskudd og lån for slik tilrettelegging og kostnader knyttet til ansettelse av funksjonshemmede, men dette medfører ikke automatisk rettighet eller krav, verken for arbeidsgiver eller funksjonshemmede. Men retten til tilrettelegging av arbeidsplassen slik at funksjonshemmede kan tre inn i eller beholde arbeidet reguleres av loven om oppsigelse, som stiller relativt strenge krav til arbeidsgiver når det gjelder tilrettelegging av arbeidsforholdene.

Dr. Anthony Williams, EU-Sekretariat der ÖAR, Østerrike, mener kvoteordningen er svært viktig for å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet. Samtidig er hans erfaring at juridiske talsmenn for industri og næringsliv kontinuerlig forsøker å avskaffe ordningen, svekke og underminere den.

4.4 Japan

Bakgrunn

Den første store ansettelseslov i Japan for mennesker med fysiske funksjonshemninger ble vedtatt i 1960. Hensikten med loven var å fremme sysselsetting av personer med fysiske funksjonshemninger gjennom etablering av følgende ordninger: Et kvotesystem, en ordning med tilpassing av arbeidsplassen, et system med økonomiske tilskudd, tilbud om yrkesrettet veiledning og hjelp til å finne arbeid. Kvotesystemet i Japan hentet inspirasjon fra det tyske kvotesystemet. Opprinnelig var det ingen sanksjoner knyttet til manglede oppfyllelse av kvotekravet, det ble i stedet appellert til arbeidsgiveres moralske forpliktelser.

I 1976 ble loven kraftig revidert og kvotering ble et lovpålagt krav. Under den reviderte loven er arbeidsgivere pliktige til å rapportere til det offentlige kontoret for arbeidssikkerhet om hvor mange ansatte med fysiske funksjonshemninger de har ansatt hvert år. De som ikke har oppfylt kvoten må lage en plan for hvordan det lovfestede kravet skal oppnås. I de tilfellene der arbeidsgiver virker uvillig til å rette seg etter kvotekravet kan de risikere at deres navn blir offentliggjort. Tanken er at negativ publisitet vil medføre endrede holdninger til det å ansette mennesker med fysiske funksjonshemninger.

Kvotesystemet er kombinert med et bot- og avgiftssystem. Hensikten med systemet er todelt. På den ene siden fungerer det som en sanksjon mot de som ikke oppfyller kvotekravet. På den annen side skal midlene som kommer inn brukes til økonomisk kompensasjon for de ekstra utgifter arbeidsgivere som ansetter personer med fysiske funksjonshemninger måtte ha. I 1976 måtte arbeidsgivere med flere enn 300 arbeidstakere betale avgift hvis de ikke oppfylte det obligatorisk kvotekravet. De som forvalter pengene som kommer inn gjennom bot- og avgiftssystemet og som har ansvar for fordeling av midlene, er en halv-statlig organisasjon som ligger under arbeidsdepartementet: Japansk forening for ansettelse av funksjonshemmede. (Ryosuke Matsui 1998)

Pengene brukes til ulike tilskudd, til tilpassing av arbeidsplassen for alvorlig funksjonshemmede, til tilrettelegging for arbeidstakere som har ervervet en funksjonshemning i løpet av sin arbeidskarriere, og til arbeidsgivere som ansetter personer med fysiske funksjonshemninger. I tillegg organiserer foreningen utdanningsprogrammer for å gjøre offentligheten oppmerksom på funksjonshemmede arbeidstakere, og de gir kurs til arbeidsgivere for å fremme deres forståelse for funksjonshemmedes behov, og om teknologi som kan være nødvendig for at funksjonshemmede skal kunne jobbe. I tillegg driver foreningen en rekke rehabiliteringssentre.

I 1987 ble loven omgjort til å inkludere alle funksjonshemmede, unntatt personer med psykiske sykdommer.

Kvotestystemet

Prosentandelen arbeidstakere med funksjonsnedsettelse som virksomhetene er forpliktet til å ansette, beregnes på bakgrunn av situasjonen på arbeidsmarkedet for arbeidstakere uten funksjonshemninger. Kvotestørrelsen blir derfor revidert minst hvert femte år. Hvor mange prosent virksomhetene er forpliktet til å ansette varierer med type virksomhet. Noen virksomheter med arbeidsoppgaver som vanskelig kan tilpasses funksjonshemmede er unntatt ordningen.

I 1998 var kvotekravet på 1,6 prosent i private bedrifter med flere enn 63 fulltidsansatte. I offentlige virksomheter er det ikke et minimumskrav til antall ansatte, her er kvotekravet på 2,0 prosent i kontorstillinger i nasjonale og lokale offentlige organisasjoner, og på 1,9 prosent i andre typer statlige stillinger (Matsui 1998). I 2006 var kvoten på 1,8 prosent for private bedrifter med mer enn 16 fulltidsansatte, og på 2,1 prosent i offentlige (Osamu Nagase 2006).

Fordi det er vanskeligere å skaffe arbeid til personer med alvorlige funksjonshemninger, har man spesielle ordninger for å fremme sysselsetting i denne gruppen. Bedrifter som ansetter personer med mer alvorlige funksjonshemninger enn de kriteriene som er lovregulert, kan vekke en person som tilsvarende to personer med mindre funksjonsnedsettelse. Arbeidsgivere får også full uttelling når de ansetter personer med sterkt nedsatt funksjonsevne som ikke er i stand til å arbeide fullt arbeidsuke, men mellom 20 og 30 timer i uken. Deltidsansatte i denne situasjonen regnes som en heltidsansatt.

Arbeidsgivere som overskrider kvoten får belønning i form av en økonomisk kompensasjon. (JILPT Research Report 2005),

På tross av et kvote- og avgiftssystem er mulighetene til å få arbeid fremdeles begrenset for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Den økte arbeidsledigheten i Japan fra midten av 1990-tallet gjorde arbeidssituasjonen for funksjonshemmede enda vanskeligere.

Den gruppen som har hatt størst problemer med å komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet i Japan er personer med psykiske utviklingshemninger og psykiske sykdommer. For å bøte på dette er det etablert en rekke skjermede arbeidsplasser (community workshops og welfare factories), som i 1995 til sammen hadde en kapasitet til ansettelse av 125.000 personer. Store japanske selskaper har funnet en måte å møte kvotekravet gjennom å etablere «barrierefrie» datterselskaper (tokurei kogaisha), spesielt tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne. Ifølge Heyer (2000, 2005) støtter den japanske regjeringen tokurei kogaisha-systemet, og ser på det som et alternativ til skjermede arbeidsplasser i offentlig regi. På tross av kvotesystemet, som har til hensikt å integrere personer med nedsatt funksjonsevne i det ordinære arbeidslivet, opprettholdes altså et segregert arbeidsmarked gjennom utstrakt bruk av skjermede arbeidsplasser og tokurei kogaisha.

Resultat av kvotesystemet for sysselsettingen

Forskningsgruppen som står bak JILPT-rapporten (2005) har gjort en analyse av andelen personer med nedsatt funksjonsevne ansatt på bakgrunn av kvotesystemet i perioden 1994–2004. Ifølge dem har antallet virksomheter som *ikke* har ansatt personer med nedsatt funksjonsevne slik kvotekravet tilsier, steget fra 49 til 58 prosent. Det er derfor færre bedrifter som har ansatt funksjonshemmede, men antallet funksjonshemmede ansatt under kvotesystemet har endret seg lite, og holder seg på mellom 180.000–190.000. Dette på tross av at det totale antallet arbeidstakere som jobber i bedrifter underlagt kvotesystemet har sunket med to prosentpoeng i denne tiårsperioden. I samme periode har antallet arbeidstakere med alvorlige funksjonsnedsettelse steget med 21 prosent, noe som indikerer at systemet har bidratt mer til ansettelse av personer med alvorlige funksjonsnedsettelse enn av personer med funksjonshemninger generelt. Antall funksjonshemmede ansatt under kvotesystemet utgjør omtrent halvparten av det totale antallet funksjonshemmede som er i arbeid. Det betyr at mer enn halvparten

arbeider i virksomheter med færre enn 63 fulltidsansatte, og mange av disse er ansatt i skjermede virksomheter.

I Japan har det vært en diskusjon blant funksjonshemmedes organisasjoner om forholdet mellom anti-diskrimineringslovgivning og kvotering. Ifølge Heyer (2005) medfører japansk kultur og tradisjon med segregert arbeid for funksjonshemmede at det ikke er aktuelt å erstatte kvoteordningen med anti-diskrimineringslovgivning. Kvotesystemet gir funksjonshemmede en mulighet til å arbeide, noe som anses som særdeles viktig i japansk kultur. I Japan har personer med nedsatt funksjonsevne lenge kjempet en kamp mot stigmatisering, skam og nedsettende holdninger. Funksjonshemmede har tradisjonelt ikke blitt forventet å skulle forlate foreldrehjemmet gjennom å gifte seg og få inntektsgivende arbeid, to av de viktigste begivenhetene som markere at man er voksen i Japan. Store japanske bedrifter har for eksempel initieringsritualer for å markere en persons overgang til yrkeslivet, og i litteratur om japansk arbeidssystem fremheves alltid betydningen av det å identifisere seg med arbeidsplassen og det å bli en del av bedriften. Det er ikke yrke, men arbeidsplassen som fremheves som viktig. Medlemskap i en bedrift, det være seg ordinært arbeid eller i tokurei kogaisha, innebærer derfor en viktig opplevelse av å være sosialt inkludert og en del av voksenverdenen. Så lenge arbeid har denne sentrale plassen i japaneres forståelse av det å være en del av det allmenne sosiale liv, er aktivister og funksjonshemmedes organisasjoner derfor tilbakeholdne med å kreve anti-diskrimineringslovgivning på bekostning av kvotesystemet. (Heyer 2005)

4.5 Oppsummering

Kvotesystemet anses som en viktig og riktig ordning i alle de fire landene som er omtalt i dette kapitlet, på tross av kritiske røster. På slutten av 1990-tallet ble det reist spørsmål ved kvoteordningens relevans i alle disse landene fordi det hadde vært en nedadgående tendens i oppfyllelsen av kvotene. Men i stedet for å forkaste systemet har man valgt å revidere det for å nå målsettingen om økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Et fellestrekk ved de tre europeiske landene, i motsetning til i Japan, er at man i økende grad vektlegger integrering i det ordinære arbeidslivet, i motsetning til tidligere da man i større grad benyttet seg av skjermede arbeidsplasser. Dette må ses i sammenheng med en generell tendens til økt

fokus på like rettigheter og anti-diskriminering for funksjonshemmede og andre utsatte grupper i samfunnet. Men også i Japan synes det å være nettopp vektleggingen av like rettigheter som har ført til opprettelsen av tokurei kogaisha, som på tross av å innebære et segregert ansettelsessystem faktisk medfører at flere funksjonshemmede i dag får jobb i Japan.

Det økte fokuset på funksjonshemmedes rettigheter, sammen med presset på velferdssystemene, har ført til forsterket trykk på å finne tiltak som vil øke sysselsettingsgraden av personer med nedsatt funksjonsevne. For å få til en ikke-diskriminerende ansettelsespolitikk har myndighetene i Frankrike og Tyskland introdusert tiltaksplaner for et nærmere samarbeid mellom ansvarlige myndigheter på kvoteområdet og arbeidsgivere. I Tyskland har myndighetene blant annet bedret arbeidsgiveres tilgang til økonomiske midler for å fremme en mer proaktiv tilnærming fra arbeidsgivernes side med hensyn til å skaffe arbeid til funksjonshemmede. Fra myndighetenes side legges det større vekt på å finne arbeid som ivaretar funksjonshemmedes egne mål og ønsker. I Frankrike har man vektlagt betydningen av at arbeidsgivere utvikler planer for hvordan de skal integrere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsstyrken, og man støtter planene gjennom finansielle ordninger.

I alle de tre europeiske landene har oppfølging og sanksjonering av arbeidsgiverne som ikke oppfyller kvotene blitt strengere. Myndighetene har laget ordninger som tar sikte på å forbedre virksomhetens muligheter til å tilpasse det fysiske arbeidsmiljø, funksjonshemmede har forsterket oppsigelsesvern, og anti-diskrimineringslovgivning er implementert. Det er rettet spesiell oppmerksomhet mot funksjonshemmede som synes å ha større problemer med å integreres på arbeidsmarkedet enn andre, som kvinner, unge mennesker uten arbeidserfaring og eldre. Hvorvidt disse tiltakene har tilsiktet virkning foreligger det foreløpig ikke systematisk kunnskap om, men representanter for funksjonshemmedes organisasjoner og representanter for myndigheten i disse landene er positive. De mener at kvotesystemet, med de implementerte endringene, viser positive tendenser når det gjelder sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

5 Danmark, Sverige og Nederland – tre nære land uten kvoteordning

I likhet med Norge har Danmark, Sverige og Nederland brukt kvoter som verktøy for integrering av funksjonshemmede i arbeidslivet. På tross av en del likheter skiller disse tre landene seg fra hverandre, og fra Norge på en del områder når det gjelder overordnet politikk overfor personer som står utenfor arbeidslivet, eller som man ønsker å beholde i arbeidslivet.

Vi har valgt å gi en kort fremstilling av virkemidler og politikk i disse tre landene. En grunn er fordi mange i disse landene tar avstand fra bruk av kvoter for integrering av funksjonshemmede i yrkeslivet, og det er derfor interessant å se på argumentasjonene mot kvoteordning. Samtidig som disse landene tar avstand fra bruk av kvoter, så skiller de seg fra hverandre både med hensyn til valg av virkemidler for å oppnå økt sysselsetting, og når det gjelder ansvarsfordelingen mellom staten, arbeidsgivere og arbeidstakere for integrering av funksjonshemmede i arbeidslivet (ECON 2006).

5.1 Synspunkter på kvotering for å fremme sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne

En bekymring som det gis uttrykk for fra representanter for brukerorganisasjoner i alle de tre landene, er at kvoteordningen gir uheldige signaler til arbeidslivet i form av at arbeidstakere med funksjonsnedsettelse i utgangspunktet har mindre arbeidskapasitet enn personer uten funksjonsnedsettelse. Fra dansk hold uttrykkes det også bekymring for at bedrifter i et slikt system vil opprette spesielle stillinger for kvoteformål, stillinger med mindre meningsfylt innhold. Flere av de danske informantene mente at tvang kan føre til redusert motivasjon for å ansette funksjonshemmede, og at bøter åpner for at man kan betale seg bort fra sin plikt, noe som kan medføre likegyldighet og negative holdninger (ECON 2006:33-34). Fra Nederland uttrykker man bekymring for at kvoteordningen ikke vil føre til endret holdning hos arbeidsgivere når det gjelder arbeidstakere med funksjonsnedsettelse, men heller vil føre til en opplevelse av plikt fra arbeidsgivers side om å kun ansette pålagt kvote. Fra svensk hold blir det fremhevet at mange

arbeidsgivere ved en kvoteordning vil forsøke å unndra seg sine forpliktelser ved heller å betale bot. Et synspunkt som kommer til uttrykk i intervjuene med brukerorganisasjoner i Danmark og Nederland er at det å komme inn i arbeidslivet gjennom å kvoterer inn vil oppleves som stigmatiserende (ECON 2006).

Fra forskerhold blir det på den annen side fremholdt at man i prinsippet allerede i dag har ordninger som på mange måter innebærer en type kvotering av personer med nedsatt arbeidsevne (som fleksjobb i Danmark og främjandelagen i Sverige).

I alle de tre landene har man for øvrig lover og regler som åpner for positiv diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne. I Nederland har man Loven om likebehandling som tillater positiv forskjellsbehandling («affirmative action»). I Sverige har man *främjandelagen, Lagen (1974:13) om anställningsfrämjande åtgärder*. Her gis arbeidsmarkedsmyndighetene anledning til å anmode arbeidsgivere om å øke andelen funksjonshemmede i forbindelse med nyansettelse. Og i Danmark har man i offentlig virksomhet en regel om *fortrinnsadgang*. Den innebærer at en funksjonshemmet jobbsøker som er kvalifisert, har rett til å bli innkalt til intervju. Dette er imidlertid en ordning som Arbejdsmarkedsstyrelsen mener sjelden fører til ansettelse (ECON 2006).

5.2 Nederland

Frem til 1. januar 2006 hadde Nederland et kvotesystem. Dette er nå erstattet med en målsetting om at 2–5 prosent av alle ansatte i offentlig og privat sektor skal være personer med funksjonshemninger. Målet er frivillig og skal nås i løpet av noen år. Denne frivillige ordningen innebærer at personer som har fått tilpasset arbeidet, eller som trenger tilpassning for å kunne arbeide kan inkluderes i målsettingen. Endringen innebærer en vektlegging av ferdigheter heller enn mangler, og utvider målet med hvem som er berettiget til å inngå i ordningen.

Nederland har relativt lav sysselsetting blant personer med redusert funksjonsevne. Ifølge ECON offentliggjorde det statistiske sentralbyrået høsten 2005 statistikk for 2004 som viste at sysselsettingsandelen blant funksjonshemmede hadde gått ned det siste året (Statistics Netherlands, 2005). Andelen av befolkningen 15–64 år som hadde redusert arbeidsevne som følge av kroniske plager, sykdom eller funksjonsnedsettelse, var den

samme som året før – 16 prosent (1,8 mill personer). I overkant av 42 prosent av dem hadde en jobb med mer enn 12 timers ukentlig arbeidstid. Andelen sysselsatte er gradvis redusert siden 2002.

Det som skiller Nederland fra de skandinaviske landene er at man ser på virksomhetene som en hovedaktør i politikken, de tillegges derfor ansvar for og må være i stand til å inkludere personer med redusert arbeidsevne. Dessuten, den enkelte arbeidsledige er tillagt et betydelig eget ansvar.

På grunn av dårlig måloppnåelse med å få funksjonshemmede i arbeid og store trygdeutgifter er trygdesystemet endret fra og med 1.1.2006. Målet med omleggingen er å få flere i arbeid gjennom å gi sterkere insentiver til arbeidstakere om å bli i arbeid, og for de som står utenfor arbeidslivet om å skaffe seg arbeid. Lovverket er todelt. En del handler om ordninger overfor personer med nedsatt funksjonsevne som er i arbeid, og den andre delen omhandler ordninger for funksjonshemmede som er utenfor arbeidslivet eller som ikke kan fortsette i sitt nåværende arbeid.

De fleste endringene er rettet mot funksjonshemmede som er i arbeid. Sykelønnsordningen er endret slik at arbeidsgivere må betale sykelønn til arbeidstakere i to år, mot tidligere ett år. Det første året skal arbeidsgiver dekke 100 prosent, det andre året 70 prosent og trygdekassen dekker da resten. For arbeidsløse personer med nedsatt funksjonsevne og kroniske sykdommer vil trygden betale 70 prosent av lønnene fra siste arbeidsforhold, eller av minstelønn.

Målgruppen for politikk overfor funksjonshemmede og kronisk syke blir avgrenset gjennom en medisinsk definisjon. I Act on Reintegration of Work Handicapped (REA, 1998), ble følgende grupper ansett å tilhøre målgruppen (De Jong og de Vos, 2005):

- Personer med en funksjonshemming som innebærer redusert produktivitet og har rett til trygd eller har hatt rett til trygd de siste fem årene
- Personer som har rett til bistand eller kompensasjon for å opprettholde produktivitet eller har hatt rett til slik bistand de siste fem årene
- Personer som tilhører målgruppa for skjermet sysselsetting
- Personer som har blitt vurdert å være arbeidshandikappede på bakgrunn av en medisinsk vurdering.

Vurderingene av funksjonsevne blir i dag gjort av to leger. Jobbkonsulenter vurderer deretter arbeidsevnen ved hjelp av et eget IT-basert vurderings-system som beregner prosentvis reduksjon i arbeidskapasitet. For personer

med under 35 prosent reduksjon i arbeidsevnen forventes det at behovet for tilpasninger løses hos arbeidsgiver, og det utløser ingen offentlig støtte. Har man mellom 35 og 80 prosent redusert arbeidsevne, får man en prosentvis supplerende trygd, beregnet på grunnlag av lønn, mens personer med over 80 prosent varig redusert arbeidsevne får en varig uførepensjon.

For å bedre produktiviteten til personer med nedsatt funksjonsevne og kroniske sykdommer har de som tilhører målgruppen rett til utdanning, rehabilitering, personlig assistanse m.v. Hjelpemidler blir gitt til arbeidstaker og følger med vedkommende ved eventuelt jobbskifte. Arbeidsgiver har plikt og ansvar for attføring av personer som har et arbeidsforhold. Hvis arbeidsgiver ikke overholder denne plikten, kan det ilegges straff i form av betaling av sykelønn for en utvidet periode. Arbeidsgiver *kan* få støtte til tilrettelegging av merutgifter til hjelpemidler som det ikke er rimelig å kreve at arbeidsgiver dekker.

«Disability management» er en politikk overfor virksomhetene som står sentralt i Nederland. Politikkenes målsetting er å endre arbeidsgiveres holdninger til funksjonshemmede arbeidstakere, fordi negative holdninger antas å være en av de viktigste hindringen for inkludering av funksjonshemmede i arbeidslivet. Disability management innebærer at staten, for å ansvarliggjøre virksomhetene, informerer om god personalpolitikk og om hvordan slik politikk kan gjøre virksomhetene bedre i stand til å inkludere personer med redusert funksjonsevne.

Representanter for organisasjonene som ECON (2006) har snakket med, uttrykker bekymring for at økt ansvarliggjøring av arbeidsgiverne vil føre til økt vegring mot å ansette personer med antatte eller reelle helseproblemer.

5.3 Danmark

Dansk arbeidsmarkedspolitikken innebærer minst mulig lovregulering; nødvendig regulering bør skje gjennom overenskomst mellom partene i arbeidslivet. Det innebærer at det legges sterk vekt på frivillighet og insentiver fremfor lovpålegg. Partene i arbeidslivet har stor tro på at styrking av bedrifters sosiale ansvar best oppnås gjennom frivillighet. Dette medfører at de fleste bestemmelser er regulert gjennom avtaleverk mellom partene i arbeidslivet – og ikke gjennom lov. Den danske arbeidsmiljøloven slår for eksempel fast at man skal unngå helseskadelig miljø, men inneholder ikke krav om tilrettelegging. På den annen side har Danmark fått påbud om implementering av EU-direktivet

om likebehandling i arbeidslivet (2000/78). Dette innebærer krav om tilrettelegging, noe som er nytt for Danmark. Implementeringen av direktivet blir ifølge ECON (2006) betegnet som en minimumsimplementering, det vil si at loven er relativt lite konkret og at det ikke er opprettet en klageinstans.

For å lette sysselsetting av funksjonshemmede har man følgende kompensasjons- og støtteordninger:

- *Personlig assistanse for funksjonshemmede i arbeid.* Denne ordningen er forbeholdt hjelp i arbeidssituasjonene og gjelder fra 2007 både personer med fysiske og med psykiske funksjonshemninger. Assistenten ansettes i virksomheten som får tilskudd til utgiftene.
- *Mentorordning.* Denne ordningen innebærer at en medarbeider i virksomheten kan kjøpes fri med formål om introduisering, opplæring og veiledning av funksjonshemmede i virksomheten. For å få støtte må det handle om veiledning/opplæring som går ut over det man normalt kan forvente at virksomheten påtar seg.
- *Støtte til hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen.* Ordningen gjelder for alle typer arbeidsforhold og alle typer bedrifter. Kravet er at utgiftene som er nødvendige for at den funksjonshemmede skal kunne fungere på arbeidsplassen, er høyere enn det man normalt kan forvente at arbeidsgiver dekker.
- *Handicapkonsulenter.* Disse er ansatt ved arbeidsformidlingen og skal veilede funksjonshemmede om mulige støtteordninger.
- *Isbryterordningen.* Et lønnstilskudd til nyutdannede funksjonshemmede, med varighet inntil ett år.
- *Skånejobb.* Dette er en ordning for personer som har full uførepensjon.
- *Revitalisering.* Dette er ulike typer atføringstiltak med hovedvekt på opplæring, enten i en virksomhet eller gjennom utdanning.
- *Fleksjobb.* Dette er et varig lønnstilskudd for personer som ikke kan jobbe på ordinære vilkår. Kommunene har ansvaret for ordningen og skal tilby fulltidsstilling, så fremt arbeidstakeren ikke foretrekker deltidsjobb. Uavhengig av om arbeidstaker jobber fulltid eller deltid så skal det gis full lønnskompensasjon. Lønn og arbeidsvilkår fastsettes i samarbeid mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og fagforening, og tilskuddet er på 50 prosent eller 2/3 av «minste overenskomstmessig timelønn». Ordningen gjelder for personer som har en varig begrenset arbeidsevne på minst 50 prosent.

Nye tiltak som var på trappene når ECON gjorde sin undersøkelse i 2006 var:

- *Jobbevis for funksjonshemmede*, et bevis som skal beskrive den enkeltes kompetanse og muligheter. Formålet med beviset er å senke terskelen for ansettelser, og å virke motiverende for arbeidssøkeren.
- Oppheve grensen på 37 timer for ordningen med personlig assistent, og utvide ordningen til å gjelde også personer med psykiske funksjonshemninger.
- Jobbportal for funksjonshemmede på internett.

ECON's informanter er spesielt positive til ordningene med personlig assistent i arbeidet, støtte til hjelpemidler, kompetansebeviset og, på tross av noen problematiske sider, fleksjobb.

ECON fremhever at ordningen med fleksjobb i prinsippet er god, men noen problematiske sider ved ordningen blir fremhevet, blant annet:

- Grenseoppgangen mellom hvem som skal falle inn under ordningen og ikke; om arbeidstakerne har for lav eller for høy arbeidskapasitet. Noen informanter viser også til at statens refusjonsordning kan ha en utilsiktet konsekvens ved at kommunene har en egeninteresse av at selv de som ikke er i stand til å arbeide kommer inn under ordningen, slik at utgiftene faller på staten og ikke på kommunen.
- For høy lønnskompensasjon anses som et problem av Dansk arbeidsgiverforening som hevder at ordningen er for attraktiv for arbeidstakerne, fordi fleksjobb i mange tilfeller gir bedre lønnskompensasjon enn det å være i et ordinært arbeidsforhold. Funksjonshemmedes organisasjoner på den annen side peker for det første på at funksjonshemmede må lønnes på samme nivå som sine kolleger. For det andre vil det være mange som erverver nedsatt funksjonsevne etter å ha vært i ordinært arbeid, for disse vil «minste overenskomstmessige timelønn» som regel ligge under det de ville fått i ordinært arbeid.
- Arbeidsgivers misbruk. En stor andel av fleksjobbene opprettes på arbeidstakerens tidligere arbeidsplass – det som kalles fastholdelse, mens det er relativt få som nyansettes.
- Rettigheter. Fleksjobbordningen medfører ikke lettere tilgang på arbeid for funksjonshemmede. Dessuten har de som er i ordningen reduserte rettigheter til andre markedsrelaterte ytelser.

- Sosial integrering. Fleksjobb kan medføre at arbeidstakerne ikke blir integrert i arbeidsmiljøet. Dette kan ha den følgen at noen presser seg lenger i forhold til ytelse i arbeidet enn det de burde gjøre sett fra et helsemessig ståsted. På den annen side kan det være at de lette arbeidsoppgavene i virksomheten tillegges fleksjobben, noe som medfører økt arbeidspress på de som er i ordinært arbeid – noe som igjen kan være negativt i forhold til sosial integrering.
- Ifølge dansk arbeidsgiverforening har fleksjobb i mange tilfeller erstattet uførepensjon, og ytelser til attføring har gått ned. Fra deres ståsted har fleksjobb bidratt til å svekke sysselsettingen.

Det som blir sett på som den største utfordringen i Danmark, som i de fleste andre land, er holdninger både hos de funksjonshemmede selv og blant arbeidsgivere og kolleger. For funksjonshemmede etterlyses det metoder for utvikling av selvtillit. For arbeidsgivere og arbeidstakere generelt anses holdningsendringer som det viktigste tiltaket.

5.4 Sverige

Ifølge data fra en rekke utvalgsundersøkelser (OECD 2003, Blekesaune 2007) har Sverige en høy sysselsettingsgrad både blant de som oppgir at de har mildere og de som oppgir at de har mer alvorligere former for funksjonsnedsettelse. De svenske informantene ECON (2006) har snakket med, trekker frem betydningen av skjermet arbeid og lønnstilskudd som en forklaring på dette.

En viktig målsetting for svensk politikk er at alle skal gis mulighet for selvforsørgelse gjennom deltakelse i arbeidslivet uavhengig av arbeidsevne. For å få til dette vektlegger man arbeidsgiveransvar, subsidierer sysselsetting og benytter skjermet sysselsetting. Arbeidsgiveransvaret står, i motsetning til i Danmark, sterkt i svensk lovgivning. Arbeidsmiljøloven gir arbeidsgiver stort ansvar for arbeidsmiljøet og arbeidsforholdene skal tilpasses de ansattes ulike fysiske og psykiske behov. I prinsippet skal dette gjøres vederlagsfritt, men i praksis mottar arbeidsgiver som regel støtte (ECON 2006: 62). I likhet med Danmark har Sverige innført lov om anti-diskriminering (EU-direktiv 2000/78), men i motsetning til Danmark er det opprettet et ombud som har tilsyn med de lovene som gjelder funksjonshemmede.

I tillegg til arbeidsgiveransvar har man i Sverige en rekke virkemidler for å fremme sysselsetting av funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Formålet med virkemidlene er å kompensere den reduserte arbeidsevnen hos yrkeshemmede, samt styrke deres muligheter til å få og beholde arbeidet. Følgende virkemidler er spesielt utformet for yrkeshemmede (Förordning om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp):

- *Skjermet arbeid i offentlig virksomhet.* Målgrupper er personer med så lav arbeidsevne at de ikke kan få annet arbeid, og som ikke kan bistås med andre tiltak. Dette er et tiltak særlig beregnet på arbeidsledige med sosialmedisinske funksjonshemninger, personer som har rett til støtte for funksjonshemmede og personer med langvarige psykiske funksjonsnedsettelse. Tiltaket gjelder offentlig virksomhet, og kan ikke brukes i konkurranseutsatt virksomhet. Tilskuddet skal fastsettes etter arbeidsevne og kan utgjøre hele lønnskostnaden.
- *Skjermet arbeid i Samhall.* Samhall er et statlig eid selskap, og har som mål å skape meningsfylt og utviklende arbeid for funksjonshemmede. Prioritert målgruppe er psykisk utviklingshemmede, personer med psykiske sykdommer og multifunksjonshemmede. I prinsippet er målet at flest mulig skal ut av Samhall og over i ordinært arbeid, men dette skjer i liten grad.
- *Støtte til hjelpemidler på arbeidsplassen.* Dette er en økonomisk stønad som gis til arbeidsgiver. Stønnen kan gis i kombinasjon med andre virkemidler.
- *Stønad til personlig assistent.* Økonomisk støtte til arbeidsgiver som kan kombineres med andre virkemidler.
- *Støtte til introduksjon og oppfølging på arbeidsplassen.* De som gir denne støtten er ansatt i arbeidsmarkedsetaten.
- *Lønnstilskudd (lönebidrag).* Dette er hovedstrategien i arbeide med sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er et tilskudd som gis for ansettelse av yrkeshemmede som ellers ikke ville kunne være i jobb. Tilskuddet gis både til private og offentlige virksomheter. Tilskuddet fastsettes etter en vurdering av grad av redusert arbeidsevne og utgjør normalt inntil 80 prosent av lønnskostnadene. Dette er et lønnstilskudd med en varighet inntil fire år, med mulighet for forlengelse. Lønnstilskudd kan brukes ved nyansettelse, ved tilbakeføring etter sykefravær, til personer som tidligere har fått lønnstilskudd og har nytt behov, og ved overgang fra skjermet arbeid hos

samme arbeidsgiver. Det er et mål at lønnstilskuddet gradvis skal trappes ned med økt arbeidsevne, og på sikt føre til normale arbeidsforhold og betingelser. Den enkelte skal ha en individuell handlingsplan med dette siktemålet.

Ifølge ECON (2006) har antall deltakere som får lønebidrag ligget rundt 55.000 de siste årene. I 2004 var det 16.500 personer som startet en periode med lønebidrag. En stor andel var mellom 35 og 54 år, 41 prosent hadde bevegelseshemninger, mens personer med sosialmedisinske yrkeshemninger utgjorde 12 prosent. Det vanlige forløp før rekruttering til lønebidrag er registrering som arbeidsledig ved arbeidsformidlingen, og deltakelse i andre tiltak, som yrkesrettet rehabilitering eller arbeidspraksis (AMS, 2005a), dette gjelder vel 60 prosent (SOU 2003:95). Erfaringen er at kun en liten andel går over i ordinært ansettelsesforhold, en stor andel av deltakerne blir ikke fulgt opp som foreskrevet, og rundt en tredjedel har en ansettelsestid på fire år eller mer (SOU 2003).

Målsettingen om overgang fra lønebidrag til ordinært arbeid synes vanskelig å oppnå. Brukerorganisasjoner og forskere som ECON har innhentet informasjon fra peker på at dette kan skyldes for høy kompensasjon. Det finnes ikke insentiver til å redusere tilskuddet over tid, og både arbeidsgivere og arbeidstakere nyter godt av et høyt tilskudd. Arbeidslivets innretning synes å være hovedproblemet. Høy kompensasjon kombinert med liten interesse for inkludering av funksjonshemmede fra arbeidsgiveres side, medfører sterke incentivene for arbeidstaker til å forbli i subsidiert arbeid, eller gå over på uførepensjon. Brukerorganisasjonene ser dette som en konsekvens av at lønebidragsordningen signaliserer at funksjonshemmede ikke er fullverdige arbeidstakere. Ordningen bidrar slik sett til et negativt og stigmatiserende syn på personer med nedsatt funksjonsevne.

5.5 Oppsummering

I alle tre landene pekes det på hvordan arbeidsgivers kunnskaper, holdninger og opplevd risiko er hovedbarrierer for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, spesielt når det gjelder personer med psykiske sykdommer og funksjonsnedsettelse som påvirker atferd.

I Sverige og Nederland utløses rettigheter på bakgrunn av en medisinsk bestemmelse av funksjonsnivå. I Danmark er flere av virkemidlene forbeholdt alle med redusert arbeidsevne, uavhengig av årsak.

I stedet for kvoter har Sverige, Danmark og Nederland en rekke andre ordninger som har som målsetting å tilgodese personer med nedsatt funksjonsevne, ordninger som kanskje virker mindre stigmatiserende enn kvoter. Dette er ordninger med stor oppslutning, kanskje fordi de ikke innebærer negative sanksjoner overfor arbeidsgivere og fordi de på mange måter ivaretar funksjonshemmedes interesser vel så godt som lovpålagte kvoteordninger. Ordningene utfordrer heller ikke nasjonale tradisjoner med hensyn til statlig inngripen overfor arbeidsgivere, en tradisjon som står spesielt sterkt i Danmark.

6 Kunnskap omsyssetting av personer med nedsatt funksjonsevne i Europa

Hvordan man skal øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne er en problemstilling man er opptatt av i Europa og andre OECD land. Det er gjennomført en rekke undersøkelser i regi av EU og OECD for å fremskaffe informasjon om situasjonene på arbeidsmarkedet. I dette kapittelet vil vi først vise til noen av de problemstillingene man står overfor i kartleggingen av målgruppen og i vurdering av tallmateriale, for deretter å presentere en analyse av forhold som kan ha innvirkning på sysselsettingssituasjonen for funksjonshemmede i Europa. Til slutt vil vi kort presentere noen av de vanligste arbeidsmarkedstiltakene brukt i ulike europeiske land for å fremme sysselsetting av blant annet personer med nedsatt funksjonsevne.

6.1 Ulikheter i rapportering av funksjonsnedsettelse

Hvordan man definerer funksjonshemming varierer som vist mellom land. Innad i en del land opererer man også med ulike definisjoner når det gjelder hva som utløser rettigheter på ulike samfunnsområder. Slike variasjoner gjør det vanskelig å fremskaffe likeartet datagrunnlag og å sammenligne tiltak mellom land når det gjelder sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne (EU 2002, Mønt 2004, Blekesaune 2007). Hvordan man definerer funksjonshemming og tiltak for gruppen har blant annet sammenheng med ulike tradisjoner i politikkutforming, som igjen gjenspeiler nasjonale forskjeller i måten å tenke om blant annet forholdet mellom stat og individ.

Slike forhold er det spesielt viktig å ha i tankene når man leser statistikk på dette området. Selvrapporteringsstudier viser for eksempel store variasjoner mellom land med hensyn til hvor mange som definerer seg selv som funksjonshemmet (Blekesaune 2007). En forklaring kan være ulikheter mellom land med hensyn til funksjonshemmedes rettigheter og til hva som utløser rettigheter. I land der rettigheter til arbeid avhenger av funksjonsnivå, vil man kunne få en høyere rapportering av funksjonshemninger enn i land der funksjonsnivå ikke utløser slike rettigheter.

Flere utvalgsundersøkelser finner for eksempel at andelen som oppgir at de har en funksjonshemming er høyere i Sverige enn i Danmark og Norge. En

forklaring som gis er at det svenske stønadssystemet i seg selv kan være en motivasjonsfaktor som fører til at flere svarer at de har en funksjonsnedsettelse. Blant annet har den svenske Statistiska Centralbyrån ikke avgrenset funksjonshemning til å gjelde plager av en viss varighet, noe som er vanlig i en del andre europeiske land, som for eksempel i den norske Arbeidskraftundersøkelsen. Her defineres funksjonshemning som fysiske eller psykiske helseplager av mer varig karakter (AKU 2007). Sverige opererer med en videre definisjon av funksjonshemning, noe som medfører at flere inngår i definisjonene. En konsekvens av dette er at andelen sysselsatte av de som har varige plager kan være lavere enn det svenske data gir inntrykk av. (ECON 2006)

6.2 Hva kan forklare forskjellen i sysselsettingsgrad blant funksjonshemmede i Europa?

Når det gjelder situasjonen for funksjonshemmede på arbeidsmarkedet er det mange studier som peker på vanskeligheten med å få et oversiktlig bilde av situasjonen i Europa og andre OECD-land (ECOTEC 2000, Van Lin et al. 2002). For å gi et overblikk over situasjonene i Europa vil vi presentere hovedfunnene fra en studie av Morten Blekesaune (2007). I studien sammenlignes ulike datakilder og det gjøres en analyse av ulike forhold som kan forklare ulikheten i sysselsettingsgraden av funksjonshemmede.

Analysen baserer seg på data fra European Social Survey (ESS), som Blekesaune fant var bedre egnet enn andre mulige datakilder, som The Labour Force Survey og The European Community Household Panel survey.

ESS ble første gang gjennomført 2002/2003, og andre gang 2004/2005. 26 europeiske land deltok i undersøkelsen minst en av gangene³. I undersøkelsen ble respondentene spurt om:

«Er du på noen måter hemmet i dine daglige aktiviteter på grunn av langvarig nedsatt funksjonsevne, sykdom, svekkelse eller mentale helse problemer? Hvis ja, er dette i stor eller i mindre grad.»⁴ Svaralternativene var: 1) Ja, mye 2) Ja, til en viss grad 3) Nei.

³ Island og Italia er ekskludert fra analysen på grunn av lav svarprosent

⁴ Her er det verd å merke seg at man godt kan ha en alvorlig objektiv funksjonsnedsettelse uten at man har en subjektiv opplevelse av å være funksjonshemmet slik at det går ut over ens daglige aktiviteter. Personer som vil skåre høyt på objektive kriterier for funksjonsnedsettelse vil derfor kunne komme til å velge svaralternativene 2 eller 3.

I tabellen under vises en oversikt over estimert ansettelsesgrad blant funksjonshemmede i aldersgruppen 20–59 år.

Tabell 1: Estimert ansettelsesrate blant personer med nedsatt funksjonsevne, ESS data

Land		Alvorlig funksjonsnedsettelse	Delvis funksjonsnedsettelse	Alle funksjonsnedsetteler
Østerrike	AUS	59.3	82.1	77.4
Sverige	SWE	57.6	88.0	81.7
Finland	FIN	55.7	85.7	79.5
Tyskland	GER	54.4	79.1	73.7
Slovenia	SLV	53.0	77.5	71.2
Sveits	SWI	49.4	83.8	77.4
Israel	ISR	48.8	60.3	56.9
Nederland	NET	47.5	79.8	72.8
Hellas	GRE	44.5	62.8	57.2
Estland	EST	44.2	86.8	76.1
Norge	NOR	43.8	85.5	77.8
Ukraina	UKR	42.9	74.8	68.2
Tsjekkia	CZE	42.6	80.4	73.7
Frankrike	FRA	42.0	77.7	69.0
Ireland	IRL	38.7	71.2	64.3
Luxembourg	LUX	33.6	74.2	65.3
Spania	SPA	33.2	70.1	59.6
England	GB	29.4	71.5	60.4
Danmark	DEN	28.2	82.6	73.7
Belgia	BEL	27.6	69.8	61.2
Ungarn	HUN	26.2	71.4	60.0
Slovakia	SLK	25.5	66.5	58.7
Polen	POL	24.8	67.7	58.3
Portugal	POR	21.4	71.5	61.1

Som tabellen viser, har Sverige høyest ansettelsesgrad blant funksjonshemmede uavhengig av funksjonshemningens grad (82 prosent). Av de svenske respondentene som svarte at de var hindret i sine daglige aktiviteter til en viss grad, svarte 88 prosent at de var i arbeid. Tilsvarende tall for Norge var 85,5 prosent, noe som innebærer at Norge ligger på fjerde plass når det gjelder sysselsetting i denne gruppen. Når det gjelder sysselsetting blant de som har krysset av for svaralternativ 2) «Ja, mye», kommer Norge derimot ikke så heldig ut, med en 11 plass (43,8 prosent).

På bakgrunn av ESS-dataene gjennomfører Blekesaune en rekke analyser for å undersøke hva som kan forklare forskjellen i sysselsettingsgrad blant funksjonshemmede i ulike europeiske landene.

Betydningen av et lands totale sysselsettingsgrad

Det første spørsmålet han stiller er om den totale sysselsettingsgraden i et land påvirker sysselsettingsgraden av personer med henholdsvis milde og alvorlige funksjonsnedsettelse. Blekesaune finner en viss sammenheng mellom sysselsettingsnivået i et land og sysselsetting av personer med mildere former for funksjonshemninger, men ikke for personer med alvorlige former for funksjonshemninger. Finland og Sverige er to land med høyt sysselsettingsnivå i befolkningen generelt og blant personer med alvorlige funksjonshemninger. Østerrike har høy sysselsettingsgrad blant personer med alvorlige funksjonshemninger, mens sysselsettingen i befolkningen generelt ligger på et gjennomsnittsnivå. Danmark og England på den annen side har lav sysselsettingsgrad blant alvorlig funksjonshemmede samtidig som de ligger over gjennomsnittet når det gjelder sysselsetting i befolkningen forøvrig. Det er altså ikke en klar sammenheng mellom sysselsettingsnivå i befolkningen generelt og sysselsettingen av personer med alvorlige funksjonshemninger.

Blekesaune finner det samme mønsteret når han analyserer korrelasjonene mellom arbeidsløshet og sysselsetting av funksjonshemmede.

Integrering eller kompensasjon – hva virker

Det neste spørsmålet Blekesaune stiller er om forskjellen i sysselsettingsgrad av funksjonshemmede kan forklares med ulik politikk overfor funksjonshemmede. Å sammenligne politikken i ulike land på funksjonshemmedeområdet er vanskelig, Blekesaune tar derfor utgangspunkt i en skala utviklet av OECD. Ifølge OECD-rapporten «Transforming disability to ability» fra 2003, står funksjonshemmedepolitikken overfor to potensielt motsetningsfylte mål: det ene er å sikre at funksjonshemmede ikke ekskluderes på arbeidsmarkedet (integrering), det andre er å sikre inntekt for personer med nedsatt funksjonsevne (kompensasjon). Ifølge Blekesaune er det ingen tendens til at høy inntektssikring er korrelert med lav sysselsettingsgrad blant funksjonshemmede. Tendensen går heller i motsatt retning; land med høy inntektssikring har også høy sysselsettingsgrad. Heller ikke når det gjelder integreringspolitikk på arbeidslivsområde synes det å være en sterk sammen-

heng mellom vektlegging på integrering og sysselsetting av alvorlig funksjonshemmede. Tre land som alle legger sterk vekt på arbeidsintegrering er Sverige, Tyskland og Danmark, og som tabellen viser varierer sysselsettingsgraden av personer med alvorlige funksjonshemninger sterkt mellom disse landene.

Oppsigelsesvern

Dernest reiser Blekesaune spørsmål om ansettelsespolitikk og beskyttelse av arbeidstakere mot oppsigelse har betydning for sysselsettingsgraden. Blekesaune finner en generell tendens til at land med et sterkt ansettelsesvern også har høy sysselsettingsgrad.

Blekesaune finner derfor at ansettelsesraten blant funksjonshemmede korrelerer med ulike karakteristika i forskjellige land, som ansettelsesrate i den generelle befolkningen, arbeidsløshetsrate, politisk vektlegging av å integrere funksjonshemmede i arbeidslivet, og med jobbsikkerhet. Dette stemmer imidlertid kun hvis man ser på personer med nedsatt funksjonsevne generelt. Når han undersøker sysselsettingsgraden blant personer med alvorlige funksjonsnedsettelse, ser det ikke ut til at noen av disse generelle trekkene ved arbeidsmarkedet eller politikken i de ulike land kan bidra til å forklare variasjonene i ansettelsesraten. Variasjonene mellom landene på dette området indikerer at noen land har lykkes bedre enn andre, uten at de undersøkte faktorene kan forklare hvorfor. Samtidig synes det som om ansettelsesvern er en faktor som kan ha betydning. For personer som erverver en funksjonsnedsettelse mens de er i arbeid synes det som om ansettelsesvernet har betydning for om de får beholde jobben (Cuelenar og Prins 2001). Det samme gjelder for personer med ervervede alvorlige funksjonshemninger i land med forsterket ansettelsesvern (Zweimüller 2007). På den annen side kan forsterket ansettelsesvern ha den slagside at arbeidsgivere vegrer seg mot å ansette personer med alvorlige funksjonshemninger som står utenfor arbeidsmarkedet (Zweimüller 2007).

Forskjellen mellom land med og uten kvotesystem

Land som synes å lykkes best er land både med og uten kvoteordninger. Land med en kvoteordning og som synes å lykkes er Østerrike, Tyskland, Slovenia. Land uten kvoteordning som synes å lykkes bedre enn de fleste, er Sverige og Finland. Et land med kvoteordning som ikke lykkes så bra, ifølge

Blekesaunes analyse, er Frankrike. Land uten kvoteordning som heller ikke lykkes så bra er England og Danmark. Også tallmateriale fra andre undersøkelser understøtter inntrykket av usystematiske variasjonene mellom land med og uten kvoteordning (Förster 2007).

Ifølge Förster (2007) varierer erfaringene med kvoter som middel for økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Ansettelsesraten synes verken å være høyere eller lavere enn i land uten kvote, men det synes som om personer med alvorlige former for funksjonshemninger lettere får tilgang på arbeid i noen av landene som har en kvoteordning.

Hovedårsakene til høy arbeidsledighet blant funksjonshemmede

Hva kan så årsakene til høye arbeidsledigheten og inaktiviteten blant funksjonshemmede være? Ifølge en rapport fra European Disability Federation (EDF 2002) er hovedårsakene følgende:

- fordommer hos arbeidsgivere
- mangel på utdanning og opplæring
- funksjonshemningens alvorlighetsgrad og mangel på arbeidsplassstilpassing
- mangel på psykologisk støtte og veiledning
- «trygdefellen» som har sammenheng med at mange funksjonshemmede taper inntektsstøtte hvis de arbeider
- lave lønninger
- barrierer, inkludert fysiske / arkitektoniske barrierer og kommunikasjonsbarrierer
- i tillegg opplever mange barrierer når det gjelder tilgang til helse, sosiale hjelpetiltak og arbeidsservice, og barrierer når det gjelder kommunikasjon og holdninger

(Pillinger 2003)

Forhold som EDF unnlater å si noe om er de begrensninger ulike former for funksjonsnedsettelse kan innebære for yteevne i et konkurransedrevet arbeidsmarked, samtidig som tilrettelegging av arbeidsplassen kan medføre merarbeid for arbeidsgiver. Kompensasjon for arbeidsgivers merutgifter fra det offentlige kunne være en strategi. Samtidig tyder norske undersøkelser på

et underforbruk av slike økonomiske støtteordninger (Hvinden 2004). Det kan derfor synes som om arbeidsgivere er tilbakeholdne med å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, noe som kan skyldes fordommer, men også manglende kunnskaper om støtteordninger.

6.3 De vanligste arbeidsmarkedstiltak og rettslige rammer som omfatter funksjonshemmede

De europeiske landene med en kvoteordning har også andre typer tiltak for å fremme sysselsetting, og disse ordningene vil kort bli presentert. Ifølge Van Lin et al. (2002) er inkludering av funksjonshemmede på arbeidsmarkedet en utfordring man står overfor i de fleste land. De rettslige rammene, arbeidsmarkedstiltakene og kombinasjonene av ulike løsninger man benytter for å fremme sysselsetting av funksjonshemmede varierer. Noen av tiltakene er spesielt rettet mot funksjonshemmede, mens andre omfatter alle arbeidssøkende (mainstreaming).

De fleste land har lover og ordninger med sikte på å fremme sysselsetting og ivareta funksjonshemmede i arbeidslivet. Lovgivning på arbeidspolitikk-feltet har som mål å stimulere eller forhindre visse typer atferd fra arbeidsgivere og arbeidstakere, og fra dem som står utenfor arbeidsmarkedet. Hensikten er å sikre likebehandling og ikke-diskriminering på arbeidsmarkedet, kvoteordningen og antidiskrimineringslover er eksempler på dette. Det er vedtatt et EU rammedirektivet om likebehandling i arbeidslivet (2000/78/EC), og alle EU-land har eller er i ferd med å implementert lovgivning som enten forbyr diskriminering eller krever likebehandling. I mange av landene er funksjonshemmedes rettigheter hjemlet i antidiskrimineringslovgivning og gjennom regler om likebehandling (OECD 2002). En del land med kvoteordning har også lovgivning som gir funksjonshemmede et spesielt strengt oppsigelsesvern. I Norden har det tradisjonelt vært lagt vekt på å lage tiltak og ordninger som omfatter alle arbeidstakere (mainstream). Det vil si at funksjonshemmede skulle sikres inkludering i arbeidslivet gjennom det alminnelige arbeidsvernet i arbeidsmiljøloven. Nordiske myndigheter og funksjonshemmedes organisasjoner har etter hvert revurdert denne posisjonen (Whittle og Halvorsen 2007, Halvorsen og Hvinden 2007).

For å fremme sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne har mange land etablert arbeidsmarkedsprogram hvis mål er å aktivere folk gjennom integrering i arbeidslivet, gjerne kalt aktive arbeidsmarkedspro-

grammer, i motsetning til passive som i hovedsak bidrar med lønnskompensasjon. De EU-landene som synes å bruke mest midler på aktive arbeidsmarkedstiltak er Belgia, Danmark, Frankrike, Finland, Nederland og Sverige (OECD 2002). Det har vært et økende fokus på integrering, og de fleste europeiske land, inklusive Norge, har i de senere år økt innsatsen for å integrere personer som står utenfor arbeidslivet (OECD 2002,2003, Förster 2007). Land som i økende grad tar sikte på å inkludere funksjonshemmede i mainstream-programmer er Nederland, Belgia og Hellas, mens for eksempel Østerrike og Irland er land som satser på programmer spesielt beregnet på funksjonshemmede (Van Lin et al.2002, Thornton 2005).

De vanligste arbeidsmarkedsprogrammene i EU⁵

Veiledning og hjelp til å søke arbeid. Noen land har dette som en egen tjeneste, andre tilbyr det som et av flere tiltak.

Nesten alle EU-land tilbyr *yrkesrettet rehabilitering*, men antall deltakere og hvor mye midler som er satt av til dette arbeidet, varierer stort. Land som satser mye på yrkesrettet rehabilitering for funksjonshemmede er Danmark, Finland, Hellas og Irland. I andre land inngår yrkesrettet rehabilitering som en del av det generelle tilbudet til folk utenfor arbeidslivet uavhengig om de er funksjonshemmet eller ikke, blant annet i Tyskland og Norge.

Et annet tiltak er *subsidiert arbeid*. Dette er ytelser som primært gis til arbeidsgivere, ofte i form av lønns subsidier. Hensikten er å minske de økonomiske barrierene for ansettelse av funksjonshemmede. Subsidiert arbeid er vanlig i Norden, spesielt i Sverige, samt i Tyskland og Østerrike.

Ansettelse-støtte inkluderer personlig støtte og arbeidsplassstilpassing for funksjonshemmede, dette er imidlertid et tiltak som i liten grad er i bruk, på tross av at det å overkomme eksterne barrierer anses som meget viktig for å fremme ansettelse av funksjonshemmede.

Skjermet arbeid er vanlig i mange europeiske land, spesielt i Belgia, Danmark, Tyskland, Frankrike, Nederland og Sverige. (Dette gjelder i dag også mange av de tidligere østeuropeiske landene, som er blitt inkludert i EU etter 2002).

⁵ For en grundig oversikt over ulike arbeidsmarkedstiltak og andelen av BNP brukt på slike tiltak i europeiske land anbefales: Labour market policy, eurostat Statistical books, 2007 ed. <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>

Mange av landene som har relativt høy andel sysselsatte med alvorlige funksjonshemninger, har relativt utstrakt bruk av skjermet sysselsetting (vernede bedrifter). Som regel er skjermede arbeidsplasser ikke kun beregnet for personer med alvorlige funksjonshemninger, men myndighetene setter ofte krav til at en viss prosentandel av arbeidsplassene skal forbeholdes denne gruppen. En del land har forøvrig i løpet av 2000-tallet endret sin politikk med sikte på å øke sysselsettingen av funksjonshemmede i det ordinære arbeidsmarkedet.

De fleste av landene med et kvotesystem kombinerer dette med andre typer arbeidsmarkedstiltak. I den litteraturen som er gjennomgått i forbindelse med dette prosjektet, er det få som har gjort en analyse av effekten av kvoteordningen uavhengig av de andre ordningene som eksisterer for å fremme sysselsetting. Samtidig etableres det stadig nye insentiver og tiltak, noe som kan peke i retning av at man i de fleste europeiske land har tro på virkningen av å gå bredt ut for å nå målet om inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.

7 Oppsummering og diskusjon om kvoteordningens relevans for Norge

7.1 Oppsummerende kommentarer

«Det tyske kvotesystemet» er det kvotesystemet som har vært mest vellykket med hensyn til sysselsetting av personer med alvorlige funksjonsnedsettelse. Sysselsettingsgraden som følge av kvotesystemet er imidlertid avhengig av den generelle sysselsettingen i befolkningen. I perioder med høy arbeidsledighet er det vanskeligere for funksjonshemmede å få jobb i det ordinære arbeidslivet på tross av kvoteordningen og avgiftssystemet. Dette kan synes å ha sammenheng med at avgiften for ikke å oppfylle kvotene er så lav at arbeidsgiver kan oppleve det som mer lønnsomt og mindre risikofyllt å betale avgift fremfor å ansette alvorlig funksjonshemmede.

Fondene som bygges opp gjennom innbetalte avgifter fra arbeidsgivere som ikke har oppfylt sine kvoteforpliktelser, brukes til å fremme sysselsetting av funksjonshemmede gjennom omfordeling. Midlene fra fondene brukes enten gjennom direkteoverføringer til funksjonshemmede, til de som yter tjenester og service til gruppen, eller til arbeidsgivere. Overføring av midler til arbeidsgivere er tenkt som en kompensasjon for tilleggskostnader i tilknytning til ansettelse av funksjonshemmede. Erkjennelsen er at kvoteordningen har en begrenset effekt uten støttesystemer som bidrar til å skape tilpassede arbeidsplasser.

Fondene fungerer slik sett som en type selvfinansiering av tiltak for å øke sysselsettingen av funksjonshemmede, og kan således avlaste pressede velferdsbudsjetter. Ulempen er at man kan bli avhengig av disse fondene for å finansiere ulike tiltak for sysselsetting av funksjonshemmede. Det vil si at man er avhengig av at ikke alle bedrifter fyller sine kvoter for å ha råd til å tilrettelegge arbeidsplasser, gi yrkesrettet rehabilitering og lønns subsidier (Mabbett 2005, Thornton 1998).

Et positivt trekk ved kvoteordningene synes å være at de bidrar til økt bevissthet om arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, og det gir en del personer muligheter for ansettelse som de ellers ikke ville fått. Ulempen med kvote-avgiftsordningen er at den lett kan bli en sovepute for arbeidsgivere,

dette fordi arbeidsgiver som delvis oppfyller kvoten kan føle at de har gjort det som kreves av dem og som er nødvendig (Thornton 1998, Waddington og Diller 2000, Heyes 2005). Kvoteordningen blir også kritisert for ikke å bidra til integrering av funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Kvoten innebærer kun at arbeidsgivere må gi funksjonshemmede arbeid, ikke at de må bidra til at de blir integrert i arbeidsstyrken. Bruk av skjermede arbeidsplasser som en del av kvoteordningen blir trukket frem som et eksempel på hvordan ordningen kan bidra til å opprettholde segregeringen og isoleringen av personer med alvorlige lærevansker og utviklingshemninger (Heyer 2005, Bagenstos 2005). Kvotesystemet kritiseres også for å bidra til å opprettholde diskriminerende holdninger mot funksjonshemmede, som for eksempel at personer med nedsatt funksjonsevne er mindre verdifulle rent økonomisk og mindre produktive, og hvis funksjonshemmede arbeidstakere skal integreres i det (semi) åpne arbeidsmarkedet så må arbeidsgivere tvinges til å ansette dem (Bagenstos 2005).

En forutsetning for mange av arbeidsmarkedsprogrammene spesielt beregnet for personer med nedsatt funksjonsevne, er at myndighetene har et registreringssystem for å måle om de oppnår fastsatte mål for sysselsetting. Ifølge rapporten *Definition of Disability in Europe* (EU 2002) vil slik registrering kunne virke diskriminerende, fordi det forutsetter en smal definisjon av funksjonshemning som ikke vil inkludere personer hvis produktivitetsevne ikke er nedsatt. Den medisinske diagnosen blir et inklusjonskriterium som lett kan komme i forgrunnen i arbeidsgivers vurdering av arbeidstakers egnethet for jobben (Van Lin et al.2002).

Ordninger der kvoteoppfyllelsen baserer seg på en bestemt definisjon av funksjonshemning, og arbeidsgiver er den som skal implementere kvotepolitikken, byr på utfordringer (EU 2002). Blant annet vil arbeidsgiver sitte på informasjon om hvilke begrensninger funksjonsnedsettelsen vil kunne medføre i en spesifikk jobbsituasjon, noe som kan føre til at arbeidsgiver «skummer fløten» i form av å velge de arbeidstakerne som har minst begrensninger i forhold til jobbutøvelse. Hvis arbeidsgiver da er feilinformert eller har fordommer mot visse funksjonshemninger, kan det å «skumme fløten» føre til diskriminering. Arbeidsgivere vil kunne favorisere arbeidere hvis funksjonsnedsettelse er lett å forholde seg til og som vekker mest sympati (for eksempel fysiske fremfor mentale funksjonshemninger). Denne

typen problemstillinger kan ikke løses med reguleringer, men må angripes gjennom direkte inngripen (EU 2002).

For å øke arbeidsgiveres bevissthet om egne holdninger, og om funksjonshemmedes situasjon i arbeidslivet mht. behov og utfordringer har myndighetene i flere land pålagt arbeidsgivere å lage rapportering- og handlingsplaner.

Som vist i oversikten varierer utformingen av kvoteordningene i de ulike europeiske landene. Noen av landene har en kvoteordning som i liten grad blir fulgt opp i form av sanksjoner eller insentiver. I disse landene synes kvoteordningen å ha liten betydning for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. I de østeuropeiske landene er kvoteordningen i sterk grad knyttet til egne vernede arbeidsplasser for funksjonshemmede, og funksjonshemmede sysselsettes primært utenfor det ordinære arbeidsmarkedet.

Kvoteordningen i Tyskland, Østerrike og Frankrike synes mest relevant i norsk sammenheng. Dette er land som i tillegg til kvoter har en rekke andre tiltak for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Tyskland og Frankrike har de senere år iverksatt tiltak for å øke sysselsettingen i det ordinære arbeidsmarkedet. Det som synes viktig for at kvoteordningen skal fungere er at det foreligger insentiver i form av økonomiske støtteordninger for arbeidsgivere og sanksjoner for ikke å følge opp lovpålagte krav. Men slike insentiver og sanksjoner synes på den annen side ikke å være tilstrekkelig, idet mange arbeidsgivere fremdeles unnlater å oppfylle kvotekravet. Kvoteordningen har blitt kritisert for å bidra til stigmatisering, og at det å få en jobb ikke nødvendigvis fører til integrering på arbeidsplassen. For både å øke sysselsettingen og bidra til integrering, har myndighetene i Tyskland og Frankrike de senere år bestemt at virksomhetene må lage rapporteringspliktige handlingsplaner. Disse skal inneholde en plan for hvordan arbeidsgiver skal øke sysselsettingen og hvordan arbeidsgiver skal gå frem for å bidra til at funksjonshemmede arbeidstakere integreres på arbeidsplassen. Hvilke konsekvenser disse tiltakene har for sysselsetting og integrering er det for tidlig å si noe om, selv om tall fra begge disse landene tyder på en økning i antallet arbeidsgivere som oppfyller kvotekravet.

De landene som har lykket best med sitt kvotesystem, som Tyskland, Østerrike og Frankrike, har også en rekke andre tiltak hvis målsetting er å føre til integrering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet. Det foreligger ikke, etter vår kunnskap, noen analyser fra disse landene om

hvilke av disse tiltakene som er best egnet til å oppnå økt sysselsetting av funksjonshemmede. Mange av tiltakene, som for eksempel økonomisk støtte til tilrettelegging av arbeidsplassen, subsidiering av lønnskostnader, og støtte til yrkesrettet rehabilitering, er ordninger man også har i land uten kvoteordninger, for eksempel i Sverige. Det er derfor vanskelig å vite om det er kvoteordningen i seg selv, andre tiltak, eller kombinasjonene av tiltak som fører til økt sysselsettingsgrad av funksjonshemmede.

Systemene for kvotering av funksjonshemmede i arbeidslivet representerer en av flere mulige tiltak for norske myndigheter til å fremme arbeidsgiveres sosiale ansvar for å inkludere funksjonshemmede på arbeidsplassen. De kontinentale kvotesystemene skiller seg på flere måter fra andre tiltak for å fremme bedrifters sosiale ansvar; blant annet aktivitetsplikt for arbeidsgivere, og lovhjemmel for arbeidsgivere til å prioritere funksjonshemmede arbeidssøkere som er kvalifisert til stillingen. I det følgende diskuteres (1) hvorvidt et kvotesystem er forenlig med det som har vært hovedlinjen i norsk politikk for arbeidsmarkedsinkludering av personer med funksjonsnedsettelse, og (2) under hvilke betingelser kvotesystemer kan ha en positiv effekt på arbeidsmarkedsdeltakelsen blant personer med funksjonsnedsettelse.

7.2 Kvotering sett i forhold til nordisk politikk

Kvotesystemer hvor arbeidsgivere med et visst antall ansatte pålegges å ansette en minimumsandel personer som er anerkjent som funksjonshemmet av myndighetene, innebærer at man oppretter en egen nisje i arbeidsmarkedet som er unntatt vanlig konkurranse om ansettelse på grunnlag av personlig egnethet og kvalifikasjoner. Det betyr at man for et visst antall stillinger på arbeidsplassen begrenser arbeidsgivers valgfrihet eller frie skjønn ved ansettelser. Innføring av et kvotesystem vil innebære en sterkere lovpålagt forpliktelse for arbeidsgivere til å ta samfunnsmessig ansvar for inkludering av funksjonshemmede arbeidstakere enn det som har vært vanlig i de nordiske landene. Til forskjell fra skjermede arbeidsplasser eller vernede bedrifter ansettes funksjonshemmede på ordinære arbeidsplasser, men i særskilte stillinger⁶. Gjennomgangen av kvotesystemene i flere europeiske land og

⁶ Som vist skiller de østeuropeiske landene seg ut fordi vernede virksomheter inngår i kvoteordningen

Japan viser at kvoten ofte brukes til å ansette funksjonshemmede i arbeid som krever lite formell kompetanse eller forutgående opplæring (som arkiv-, kantine- og kopieringstjeneste). Med kvotesystemer opprettes det et sekundært arbeidsmarked for funksjonshemmede på alminnelige arbeidsplasser. Sammenlignet med vernede bedrifter, kan kvotesystemer sies å representere en mellomløsning mellom et helt atskilt system for samfunnsdeltakelse og arbeidsmarkedstrening og deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet.

I de nordiske landene har det vært lagt vekt på å fremme sysselsetting gjennom medisinsk rehabilitering, yrkesmessig attføring, arbeidsmarkedsformidling og i noen tilfeller offentlig subsidierte og vernede arbeidsplasser. Det har vært en markert bevegelse vekk fra spesialtjenester, basert på separate institusjoner, til inkludering gjennom allmenne bestemmelser og tjenester for å fremme uavhengig liv for personer med funksjonsnedsettelse. Denne formen for inkluderingsstrategi har innebåret at de samme offentlige bestemmelsene og tjenestene skulle gjelde for alle, uavhengig av om personen har en funksjonsnedsettelse eller ikke. På denne måten har en søkt å unngå at personer med funksjonsnedsettelse stigmatiseres og utestenges fra sentrale samfunnsarenaer. I praksis har graden av «normalisering» eller «mainstreaming» variert med type funksjonsnedsettelse. For eksempel har Norge og Sverige satset mer på inkludering gjennom de allmenne bestemmelsene og tjenestene når det gjelder utviklingshemmede enn Danmark og Finland (Tøssebro og Ytterhus 2006; Gustavsen, Tøssebro og Zakrzewska-Manterys 2003).

Samtidig som normalisering og avinstitusjonalisering har vært bærende elementer i norsk og nordisk politikk de siste tiårene, har det siden slutten av 1990-tallet skjedd en nyvurdering av spesialtiltak og -ordninger for å bedre arbeidsmarkedsinkluderingen av funksjonshemmede. I økende grad har man innført separate markedsreguleringsbestemmelser for å sikre funksjonshemmedes interesser etter amerikansk modell (ikke-diskriminering, offentlige anskaffelser, aktivitetsplikt). Påvirkningen har i stor grad vært indirekte gjennom britiske DDA og senere artikkel 13 i Amsterdamtraktaten og rammedirektivet om likebehandling i arbeidslivet (2000/78/EC). Det har også blitt innført ombud for funksjonshemmede i Sverige og Norge. Skepsisen mot denne nye politikktrenden synes å være større i Danmark enn i de øvrige nordiske landene. Ulik den etablerte nordiske politikktradisjonen med vekt på «normalisering», har nyere politiske tiltak innebåret at man har

søkt å forhindre og dempe forekomsten av diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse i separate lovbestemmelser.

Tidligere studier antyder at det i Norge er rom for å utvikle politikktiltak som i sterkere grad forplikter arbeidsgiver til å ta sosialt ansvar for arbeidsmarkedsinkludering av funksjonshemmede (Hvinden 2004). Eksisterende virkemidler synes å være utilstrekkelige (Halvorsen og Hvinden, under publisering). Sammenlignet med Sverige synes Norge å ha et smalere utbud av arbeidsmarkedstiltak for å fremme sysselsetting blant funksjonshemmede og en svakere håndheving av arbeidsgivers plikter (Vik 1999, Inghammar 2006).

7.3 Kvotesystem i Norge? – Noen prinsipielle avveininger og veivalg

Spørsmålet er så om kvotesystemer er et aktuelt virkemiddel i norsk sammenheng. I stor grad er dette et spørsmål som må vurderes politisk, men det er mulig å peke på noen prinsipielle avveininger og veivalg. Et kvotesystem kan gi en mulighet til arbeidsmarkedsinkludering for funksjonshemmede som ellers ikke ville ha hatt mulighet til å oppnå arbeidsmarkeds erfaring annet enn i vernede bedrifter. Et kvotesystem kan slik sett åpne opp for en mer «normalisert» arbeidshverdag for personer som ellers ville hatt vernede bedrifter som sitt eneste alternativ. Mot dette kan det innvendes at man i Norge først bør prøve ut ordningen med at arbeidsgivere pålegges sterkere forpliktelser til å gjennomføre aktive tiltak for å sikre inkludering av funksjonshemmede gjennom de vanlige ansettelses- og HMS-rutinene på arbeidsplassen, inkludert gjennomføring av plikten til tilpasning på arbeidsplassen. Og offentlig sektor bør benytte den faktiske muligheten de har, gjennom lovhjemmelen, til å prioritere funksjonshemmede søkere på allment utlyste stillinger. Dette ville kunne sies å være mer i tråd med hovedlinjen i norsk arbeidsmarkedspolitikk overfor funksjonshemmede. Et kvotesystem kan bety at flere arbeidsgivere får praktisk erfaring med funksjonshemmede arbeidstakere. Dette kan påvirke arbeidsgiveres holdning til å ansette flere funksjonshemmede arbeidssøkere (Mont 2004). Både Lechner og Vazquez-Alvares (2003) studie fra Tyskland og Zweimüllers (2007) studie fra Østerrike viser til at arbeidsgivere som har erfaring med funksjonshemmede arbeidstakere er langt mer positive til å ansette flere funksjonshemmede enn de som ikke har denne erfaringen. Mot dette er det også kritiske røster som

hevder at kvotesystem kan bli en «sovepute» og avsporing i forhold til hovedmålsettingen om inkludering av funksjonshemmede i det ordinære arbeidslivet. (f.eks. Heyes 2005, Lechner og Vazquez-Alvares 2003)

Kvotesystemene i kontinentale europeiske land har også bygget på andre typer av relasjoner mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, enn i de nordiske landene (Whittle og Halvorsen 2007). Treparsamarbeidet som har preget mye av den nordiske politikktviklingen har bygget mye på frivillige overenskomster, for eksempel uttrykt i IA-avtalen fra 2001. Det er grunn til å anta at både arbeidsgivere og funksjonshemmedes organisasjoner i Norge vil være skeptiske til et kvotesystem. Samtidig er det en utfordring for Norge og de øvrige nordiske landene å finne fram til strategier som i større grad forplikter arbeidsgivere til å ta sosialt ansvar og utvikle en inkluderende bedriftskultur og mer generelt - et inkludere arbeidsliv.

8 Referanser og kilder

Adam, Georg (2006): *Number of disabled people in employment remains low.* (Austria) The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/09/articles/at0609049i.htm>

AGEFIPH (2008): *Ouvrir i'emploi aux personnes handicapés.* Rapport Annuel 2006. www.agefiph.fr

AKU (2007): Olsen B., Thi Van M.: *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet.* Arbeidskraftundersøkelsens tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede SSB 2007. Oslo

AMS, Arbetsmarknadsstyrelsen (2005a): *Arbetsmarknadspolitiska program.* Årsrapport 2004. Avdelning för analys och utvärdering. Ure 2005:1

Anvik, Cecile Høj (2006): *Mellom drøm og virkelighet?* Nordlandsforskning NF-rapport nr 17/2006

Anvik, C.H., Hansen, T.A., Lien, L., Olsen, T., Sollund, M. (2007): *Kunnskapsstatus for IA-avtalens delmål 2: Rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne.* Nordlands Forskning

Bagenstos, SR. (2005): *Comparative Disability Employment Law from an American Perspective.* BagenstosArticle24-4.dok Prof. At Washington Univeristy School of Law

Bergeskog, Anders (2001): *Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse.* Forskningsrapport 2001:11, IFAU

Blekesaune, Morten (2007): *Have some Euopean countries been more successful at employing disabled people than others?* Institute for Social and Economic Research, Working Paper Univ. of Essex

Cuelenaere, B., Prins, R. (2001): *Factors Influencing Work Resumption.* I Bloch F.S, and Prins R. (ed.), *Who return to work and why? A six-country study on work incapacity & reintegration.* New Brunswick, US: Transaction Pub.

Davy, Ulrike (2004): *Disability Discrimintion Law in the Field of Employment.* Exclusive summary on Austria. Univeristy of Bielefeld

De Vos, Marc (2007): *Beyond Formal Equality. Positive Actions under Directive 2000/43/EC and 2000/78/EC.* Ghent University. European Commission

ECON (2006): *Virkemidler for å få flere med redusert arbeidsevne i jobb – erfaringer fra 4 land.* Rapport 2006 - 034

- ECOTEC (2000): *Benchmarking employment policies for people with disabilities*. A study prepared by ECOTEC Research and Consultin Ltd. Employment & Social affairs, European Commission, Unit EMPL/E/4, 2000
- EU (2002): *Defintions of Disability in Europe. A comparative analysis*. Brunel University for EU kommisjonen, Employment and social affairs
- EU (2004): *Network of Independant Experts on Disability Discrimination. Baseline study Disability discrimination law in the EU member states*. November 2004. www.euroblind.org
- Eurostat (2007): *European social statistics: labour market policy – Expenditure and participants*, Data 2004. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities. www.epp.eurostat.ec.europa.eu
- Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection; Austria 2006, www.bmsg.gv.at.
- Ford, Margaret (2006): Attføring som integreringsstrategi. I *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Hammer, T. og Øverby, E (red) Gyldendal Akademiske
- Förster, M. (2007): *From disability to ability. Political challanges and trends in OECD countries*. OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affaires. <http://www.oecd.org/els/disability>
- Grue, Lars (2006): Forståelser og virkeligheter. I *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Hammer, T. og Øverby, E. (red) Gyldendal Akademiske
- Gustavsson, A, Tøssebro, J. and E. Zakrzewska-Manterys (2003) (Ed): *Managing Intellectual Disability: First person perspectives, policies and services in Sweden, Norway and Poland*. IFiS Publishers, Warsaw, Poland
- Halvorsen, R. og Hvinden, B.(2007): *Provision of Assistive Technology in the Nordic Countries*, Second Edition. NUH – Nordic Centre for rehabilitation Technology
- Heyer, K. (2005): Rights or Quotas? The ADA as a Model for Disability Rights. I *Handbook of employment discrimination research – rights and realities*. Nielsen, LB. and Nelson, RL (ed) Springer The Netherlands
- Hvinden, B. (2004): How to get employers to take a grater reponsability for the inclusion of diabled perople in working life? In Martin, B., Prinz C., Quisser M. (ed.): *Transforming disability welfare policies: Towards work and equal opportunities*. Aldershot: Ashgate
- ILO (2001): *Code of practice on managing disability in the workplace*. International Labour Organization. Geneva October 2001

- Inghammar, Andreas (2006): *Funktionshindrad – med rätt till arbete? En komparativ studie av arbetsrättsliga regleringar kring arbete och funktionshinder*. Lund, Juristförlaget
- JILPT (2005): *CRS Management and Employment: Disability Employment as an Example*. JILPT Research Report no.32
- Lechner, Micael og Vazques-Alvares, Rosalia (2003): *The effect of Disability on Labor Market Outcomes in Germany: Evidence from Matching*. Department of Economics University of St. Gallen. Discussion paper no. 2003–20
- Mabbett, Deborah (2005): Some are more equal than others: Definition of Disability in Social Policy and Discrimination Law in Europe. *Jnl. Soc. Pol.* 34, 2, 215 – 233. Cambridge University Press
- Majerova, Jane (2003): *Legislative framework and legal trends in Czech Republic*. Ministry of Labour and Social Affairs in the Czech Republic, November 24-25
- Matsui, Ryosuke (1998): An overview of the impact of employment quota system in Japan. *Asian pacific Disability rehabilitation Journal* (vol. 9, no.1, 1998)
<http://www.dinf.ne.jp/doc/english/asia/resource>
- Mont, Daniel (2004): *Disability Employment Policy*. Social Protection Unit Human Development Network. The World Bank
- Nagase, Osamu (2006): *Point of view: public universities fail to meet disability quota*. University of Tokyo: Tokyo Graduate school of economic
- NDA, National Disability Authority, Irland 12. mars 2007 *Statutory targets on employment of people with disabilities in the public sector* <http://www.nda.ie>
- OECD (2003): *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pillinger, Jane (2003): *Managing diversity in public health and social care in the interest of all citizens*. Report II. European Social Network
- Quality in Practice (QiP) (2002): *Stakeholders' view of supported employment initiatives – Quality criteria and development*. An evaluation project in the framework of the Leonardo-program of the European Commission
- Rikstrygdeverket (2006): *Virkemidler for et mer inkluderende arbeidsliv*
 SOU 2003:95: *ArbetsKraft*
- Thornton, Patricia (1998): *Employment Quotas, Levies And National Rehabilitation Funds For Persons With Disabilities: Pointers For Policy And Practice*. Cornell University

Thornton, Patricia (2005): *Special and Mainstream Services in Europe, and the case of United Kingdom*. RFAS No 2 - 2005

Tøssebro, J. og B. Ytterhus (red.). (2006): *Funksjonshemmede barn i familie og skole – idealer og hverdagspraksis*. Oslo, Gyldendal akademisk

Van Lin M, Prince, R, De Kok, J. (2002): *Active Labour Market Programmes for People with Disabilities. Facts and figures on use and impact*. EIM Business and Policy Research.

Vik, Kirsten (1999): *Employers as a target Group for Disability Politics: A comparative Study of the Scandinavian Countries in the 1990s*. MA Thesis, Trondheim, Institutt for Sosiologi og Statsvitenskap, NTNU

Waddington, Lisa, Diller, Matthew (2000): *Tensions and Coherence in Disability Policy: The Uneasy Relationship between Social Welfare and Civil Rights Model of Disability in America, European and International Employment Law*. From Principles to Practice. www.dredf.org/international/waddington.html

Whittle R. and Halvorsen, R. (2007): *From disability barriers to participation: the opportunities created by the EU equality strategy*. I citizenship in Nordic welfare states. Hvinden B. og Johansson H. (ed). Routledge Advances in European Politics.

Zweimüller, J., Humer, B., Wuellrich, J-P. (2007): *Integrating Severely Disabled. Individuals into the Labor Market: The Austrian Case*. IZA Discussion Paper No. 2649

Kilder:

Brukerorganisasjoner

Sima, Zólomi and Zaidi: *The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU 25*. European Centre

Handikapporganisationernas Samarbetsorgan, HSO, ved Roger Marklund

Dr. Anthony Williams, EU-Sekretariat der ÖAR, Østerrike

Stefan Trömel, Fundacion Once, Spania

Gatt: *Protection of Disabled People under Maltese and European Law*, Malta

AngloInfo: *Working in Italy - special categories*. Italia

Giampiero Griffo, *Disabled People International*, Italia

National Disability Authority, NDA: *Statutory targets on employment of people with disabilities in the public sector*. Irland

Citizens Information Board: *Disability factsheet 3: Education, training and employment*. Irland 2007

European Disability Forum, Belgia 2008 - informasjon fra spørreskjemaundersøkelse om vernede arbeidsplasser i EU landene

National Council of the Slovak Republic: Act No. 5/2004 av 3. desember 2003. Slovakia

Slovak Disability Council, NROZP: Reform of the European legislation on State Aid for Employment. Slovakia 2007

Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije, NSIOS. Slovenia 2007

Hungarian Disability Council. Ungarn 2008

Administrative kilder

Dr. Peter Mozet Teilhabe schwerbehinderter Menschen, Werkstätten für behinderte Menschen. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tyskland e-mail: peter.mozet@bmas.bund.de

Hubert Hüppe, MdB, Christdemokraten i Deutscher Bundestag og Benedikt Bünker i Büro Hubert Hüppe , Tyskland email: hubert.hueppe.lt@bundestag.de
Internet: www.huberthueppe.de

EU kilder:

Commission of the European Communities: COM(2007) 640 final: Commission Legislative and Work Programme 2008. Brussel 23.10. 2007

Council: (2005/600/EC): Council Decision of 2 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States. Brussels, Official Journal 6.8.2005

European Commission (2007/C 210/10): Draft Commission Regulation on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty declaring certain categories of aid compatible with the common market. Brussels, Official Journal 8.9. 2007

Commission of the European Communities (COM(2007) 724 final):
Communication on A single market for 21 century Europe. Brussels, 20.11.2007.

Commission of the European Communities (COM (2007) 738 final):
Communication on Situation of disabled people in the European Union: the European Plan 2008-2009. Brussels 26.11.2007.

Tyskland – kilder til informasjon

Assessment-Info <http://www.assessment-info.de/assessment/seiten/default.asp>
Kilde av tilgjengelighetsinstrumenter for å bestemme funksjonshemmede arbeidstakeres evne til å arbeide, eller til å analysere arbeidsplasser

Assistenzbörse <http://www.assistenzboerse.de/>.

Internettprosjekt som gir informasjon til arbeidsgivere og arbeidstakere om støtteordninger for selvstendig liv og personlig assistentordninger

Bundesagentur für Arbeit <http://www.arbeitsagentur.de/>.

Den tyske føderale arbeidsmarkedsmyndighet

Bundesagentur für Arbeit / Statistische Angaben zu Schwerbehinderten Menschen <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/x.html>. Den tyske føderale arbeidsmarkedsmyndighet/statistiske data om funksjonshemmede og arbeid

Bundesarbeitsgemeinschaft der Deutschen Integrationsämter

http://www.integrationsaemter.de/webcom/show_article.php/_c-527/i.html. De viktigste regionale støttefondene administrerer de obligatoriske avgifter som arbeidsgivere som ikke oppfyller kvoten må betale inn. Man benytter inkomsten fra avgiftene til arbeidsplasser og opptreningsentra for personer med omfattende funksjonsnedsettelse, støtteordninger på arbeidsplassene og andre tiltak for integrasjon av funksjonshemmede.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsfirmen <http://www.bag-integrationsfirmen.de/>. Nasjonal myndighet for integrasjonsbedrifter.

Bundesarbeitsgemeinschaft Unterstützte Beschäftigung <http://www.bag-ub.de/>.

Den nasjonale organisasjonen for støtte til sysselsetting, er et rådgivende organ for de som vil iverksette nye initiativer. Målsettingen er å støtte prosjekter for arbeidstøttetiltak.

Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen <http://www.bag-ub.de/>.

Dette er en føderal arbeidsgruppe for vernede bedrifter

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung / Informationen für Behinderte Menschen <http://www.bag-ub.de/>. Dette er en lenkesamling til Helse- og sosialdepartementet med oversikt over viktige organisasjoner og institusjoner for funksjonshemmede.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit <http://www.bmwi.de/>.

Det føderale finans- og arbeidsministeriet

Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung

http://www.bmg.bund.de/cIn_040/DE/Home/homepage__node.html__nnn=true.

Det føderale finans- og arbeidsministeriet

Chancengleichheit im Beruf (Karriere med funksjonshemning) <http://www.karriere-mit-handicap.de/>. Individuelle kvalifikasjonstiltak for personer med alvorlig grad av funksjonsnedsettelse, som er arbeidstakere.

Die Seite für die Schwerbehindertenvertretung <http://www.schwbv.de/>.
Lenkesamling for juridisk informasjon til støtte for representanter for personer med omfatte grad av funksjonsnedsettelse.

Disability Management <http://www.disability-manager.de/d/pages/index.html>.
Informasjon fra fagbevegelsen om funksjonshemmede arbeidstakere.

Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte (FAF) <http://www.faf-gmbh.de/www/start/>.

Rådgivningstjenester for integrasjonsprosjekter og bedrifter med sosial profil.

Fachlexikon Behinderung und Beruf
http://www.integrationsaemter.de/webcom/show_article.php/_c-526/_nr-1/_lkm-769/i.html. Elektronisk oppslagsverk om yrkesrettet rehabilitering.

Jobs ohne Barrieren
http://www.bmas.de/coremedia/generator/22160/uebersichtsseite__JOB.html.
Informasjon om initiativet „jobb“ fra det Føderale helse- og sosialministeriet for å bedre og utvide muligheter for integrert arbeid og inntekt for funksjonshemmede.

Kein-Handicap <http://www.kein-handicap.de/>.
Jobbinitiativ for funksjonshemmede, informasjon til arbeidsgivere.

Kompetenz-plus <http://www.kompetenz-plus.de/c.php/kplus/home.rsys>.
Informasjonsplattform om funksjonshemmede i arbeid for de som arbeider med eller for funksjonshemmede.

Sozialportal <http://www.kompetenz-plus.de/c.php/kplus/home.rsys>.
Informasjon om funksjonshemning, sykdom og yrkesrettet rehabilitering i Tyskland.

Sozialprojekte.com <http://www.sozialprojekte.com/>.
Internettplattform for tyske og østerrikske bedrifter med sosial profil, institusjoner og vernede bedrifter der de presenterer sine varer og tjenester.

Stellenmarkt Selbstbestimmte Assistenz <http://www.stellenmarkt-sba.de/>.
Internettplattform med stillingsutlysninger for på området selvbestemt assistanse.

Summary

According to the Norwegian Minister of Labour and Social Inclusion, Mr Bjarne Håkon Hanssen, *work for all*, and to create a more inclusive labour market, are the main ambitions of the Norwegian government. Norway is among the top performing countries in Europe when it comes to labour market participation. In 2007, 75 per cent of the population aged 16 – 66 were employed and the unemployment rate was 3.4 per cent. However, less than 50 per cent of working-age people with impairments are employed and the labour market situation is particularly difficult for people with severe disabilities. Despite political objectives and long-term measures to include more disabled people into the labour market, the situation has not improved over the last five years. Research indicates that more initiatives must be taken to remove barriers, including actions to change attitudes of employers, improve physical accommodation of work places and increase flexibility in work hours and tasks.

According to a Governmental White Paper, (Report to the Storting No 9 (2006-2007) – Work, Welfare and Inclusion), employers possess a key role in the effort to provide work for people with disabilities and the employers are regarded as important partners for the public employment and welfare administration. It is the Government's ambition that a greater part of occupational training should be carried out in ordinary work places. The Government will, in co-operation with central labour market partners' organisations, implement projects to identify and develop good measures and policy instruments. The Government also wants employers to take on more extensive responsibility than is the case today, in line with the premises of the Working Environment Act.

One way of increasing the employment rate of people with disabilities and to extend the responsibility of the employers could be to develop a quota system. The use of quota systems to increase employment among disabled people has so far not been part of disability policies in Norway or the other Nordic countries. The Ministry of Labour and Social Inclusion therefore commissioned a study on the use of and experiences with quota systems for disabled people in the labour market in European countries.

Norwegian Social Research (NOVA) won the contract to do this study. The assignment included a detailed survey of the quota systems in Germany, Austria and France. In addition, NOVA should relate and assess the quota system to the Norwegian context. The methods applied to gain the best possible information within a limited time frame included:

1. Investigating available written material; public and governmental documents and reports and research output.
2. Collecting and analysing information about the experience on quota systems from key personnel in European disability organisations, and administrative personnel in Germany. Because of the limited time frame we were not able to collect such information from administrative personnel in Austria.

Quota legislation requires private and/or public sector employers to ensure that a given proportion of their staff should be people with disabilities. Historically, the quota system as a statutory obligation to employ severely disabled persons dates back to World War I, and is based on acceptance of a social or moral obligation. Within Europe 17 countries practice some kind of quota system. There are certain differences between the countries according to the organization of the system:

1. The definition of a disabled worker counting for the quota can be broad or narrow. Typically, individuals are assessed by medical professional and eligibility may require at least 50 per cent disablement, anticipated to last at least 6 months.
2. In some countries only employers in the private sector are obliged to hire individuals under the quota law, while in other countries only the public sector is required to do so. In some countries the quota legislation is in force for both private and public employers.
3. Usually all employers subject to the law work towards a national target set at a certain percentage of the eligible workforce, i.e. in firms of 20 workers or more a minimum six per cent of the workforce should be people with disabilities.
4. In many of the countries with a quota scheme the employers who do not meet their target can be fined for breaking the law, or they can be required to pay a levy. However, the effectiveness of the sanctioning arrangements varies.

The European quota systems can be grouped into the following three basic models.

- *Legislative recommendations.* Under this approach employers are not obliged to employ a set percentage of workers with disabilities, but they are recommended to do so. *Ireland* has implemented this system with a 3 per cent target for employment of people with disabilities in public bodies. *Cyprus* has a quota system that has never been effectuated because of constitutional concerns.

- *Legislative obligations, but no effective sanctions.* This system is characterised by the fact that obligations are not backed up by any effective sanctions, or the sanctions are not actually enforced. In *Belgium*, at least 2.5 per cent of the positions in the Federal Administration should be reserved for people with disabilities, but as far as we know employers are not sanctioned for not fulfilling such an obligation. In *Greece*, both private and public employers with more than 50 workers have a legislative obligation to hire people with disabilities. However, we have not been able to establish from available documentation whether failure to comply with the obligation leads to sanctions. In *Malta*, both public and private employers are obliged to hire people with disabilities. Employers who fulfil their obligations are entitled to a refund (for extra costs). This implies that they have an incentive system, but they do not seem to have a system for sanctions. In *Portugal*, however, private and public employers have a legislative obligation to hire workers with disabilities, obligations that have never been enforced. *Luxembourg* has a system of legislative obligations for both private and public bodies, which are not backed up by sanctions but by incentives.

- *Legislative obligation backed up by sanctions (Levy-grant system).* This is the most common quota system in Europe. *Poland, Slovakia, Slovenia, the Czech Republic and Hungary* are all countries using quotas to employ individuals with disabilities, and failures to meet the mandatory quota result in economic sanctions, as in *Austria, France, Germany, Italy and Spain*. One main difference between these two groups of countries is that in *Poland, Slovakia, Slovenia, the Czech Republic and Hungary* there is an extensive use of sheltered work shops and businesses mainly for people with disabilities – a system which is also encouraged by the state. In contrast, *Austria, France, Germany, Italy and Spain* wish to increase the employment of people with disabilities on the ordinary labour market.

From the beginning of the 1990's to the beginning of 2000's, the fulfilment of the obligatory quotas was stable or declined in West-European countries. The main focus since the beginning of 2000 has been to find means, both incentives and sanctions, to encourage employers to fulfil the mandatory quota. In *Austria, France and Germany* employers who employ people with disabilities are often entitled to financial support for workplace accommodation, wage subsidies, rehabilitation and education programmes. Spain and France have introduced an obligation for employers to report the number of people with disabilities that they have employed and the severity of each disability, and also plans on how to increase the employment of people with disabilities. In these two countries employers who fulfil their obligations are also given privilege to public contracts. Germany has changed the levy system from being at the same level for all employers not fulfilling their quota to a progressive system – the size of the levy is depending on the lack of fulfilment. According to sources in Germany and France and public evaluations in Austria, the increased emphasis on both incentives (economic) and sanctions has had a positive influence on the fulfilment of the mandatory quota.

Our conclusion is that an important premise for a successful quota system for employing people with severe disabilities is that it has to be accompanied by sanctions and incentives.

Can quotas be a means to increase the employment rate among people with disabilities in Norway? This is mainly a question for political judgement, but some principal questions have to be taken into consideration. Contrary to most countries on continental Europe, the Nordic countries have a tradition for voluntary agreements between the different partners of the work relationship: government, employers and employees. This implies scepticism towards regulative agreements arranged by the government, like a legislative quota system for people with disabilities. Norway has a tradition for using individual measures when trying to increase work participation among people with disabilities, measures like medical and work rehabilitation, education and financial support. Measures directed at employers have not been common, but there is an increased focus on such measures and different projects are being tried out, like wage subsidies to employers, subsidies for work accommodation and temporary employment, and a target are set that when hiring new employees in public sector five per cent should

be workers with disabilities. Norwegian legislation also opens up for prioritising employment of persons with disabilities in the public sector. One recommendation before implementing a quota system in Norway would be to first consider a sterner implementation of arrangements that are already at hand, and evaluate ongoing initiatives.

Vedlegg:

Oversikt over EUs politikk på området arbeid for funksjonshemmede

Av Rudolph Brynn, Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne

Politisk målsetting

EUs sysselsettingsstrategi har lenge fokusert på prevensjon og tidlig og aktiv intervensjon for personer som risikerer langtidsarbeidsledighet, blant annet funksjonshemmede. Fra 1999 har man referert til denne gruppen i EUs «Employment Guidelines». Medlemslandene oppfordres til å legge særlig vekt på funksjonshemmedes behov og utvikle preventiv og aktiv politikk for inkludering i arbeidsmarkedet. Retningslinje 1 tar opp tiltak for ungdom, herunder funksjonshemmede og tar opp opplæring og rehabilitering, jobberfaring og andre aktive tiltak før vedkommende har vært arbeidsløs i seks måneder. Retningslinje 2 tar opp tiltak for å unngå langtidsledighet for voksne arbeidsløse. Tiltak skal settes inn innen vedkommende har vært uten arbeid i 12 måneder. Mange i denne gruppen er også funksjonshemmede. Retningslinje 3 tar opp overgang fra passive til aktive tiltak. Man skulle øke med minst 20 % andelen arbeidsløse som mottok aktive tiltak for å få dem i arbeid – mange som ikke har fått nytte av slike tiltak har nedsatt funksjonsevne.

Viktige målsettinger og prinsipper er satt fast i den nye Lisboa-traktaten som ble vedtatt 3. desember 2007, herunder:

- ❖ Artikkel 2, som slår fast at EU skal bekjempe diskriminering og sosial ekskludering;
- ❖ Artikkel 6, som slår fast at Charteret for grunnleggende rettigheter av 7. desember 2000 skal ha samme juridisk status som EUs øvrige traktatverk

I Charteret artikkel 15 om grunnleggende rettigheter til arbeid står det at:

1. Everyone has the right to engage in work and to pursue a freely chosen or accepted occupation.

2. Every citizen of the Union has the freedom to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide services in any Member State.

Artikkel 21 «Non-discrimination» forbyr:

Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.

Artikkel 26 «Integration of persons with disabilities» slår fast at:

The Union recognises and respects the right of persons with disabilities to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community.⁷

Utfordringer

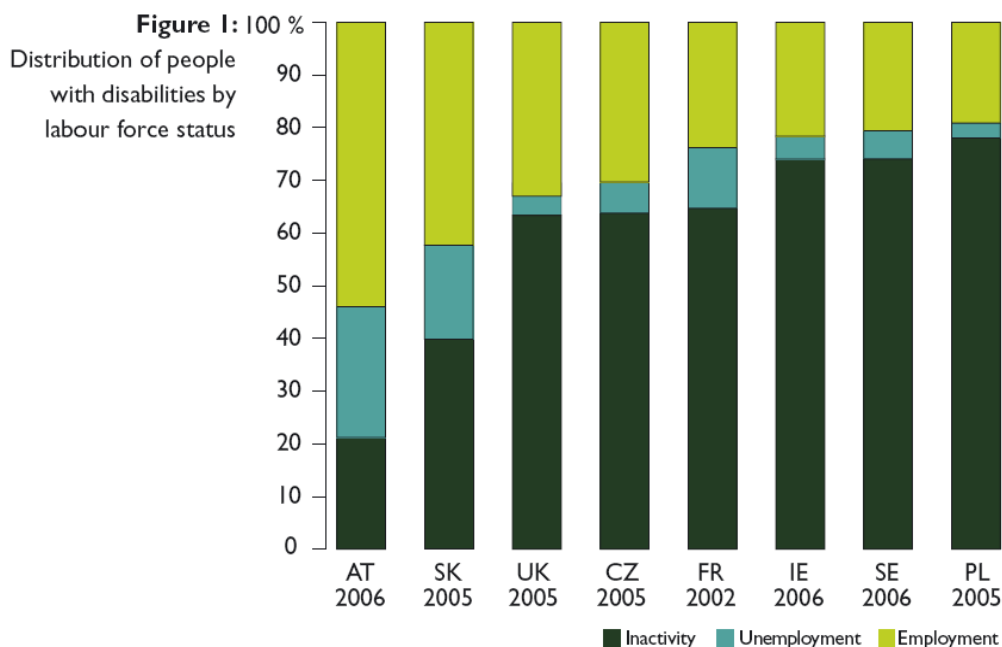
EUs største utfordring i dag er lav sysselsettingsrate blant funksjonshemmede, ved siden av høy avhengighet av trygder og pensjoner, høyt sykefravær og utgifter til uførepensjoner og en økt risiko for fattigdom blant funksjonshemmede. Den reviderte Lisboastrategien legger vekt på at man skal ha en generell sysselsettingsandel på 70 % innen 2010, og nye direktiver refererer spesifikt til ønsket om arbeid for funksjonshemmede. Regjeringene beveger seg bort fra passive til aktive tiltak gjennom implementering av lover, som f.eks. kvoteordninger, antidiskrimineringslover, og målrettet arbeidsmarkedspolitik.

I tillegg kommer spesielle nasjonale tiltak, for eksempel i Finland der man siden oktober 2005 har hatt nye ordninger for tildeling av rehabiliteringsstøtte, der man veier arbeidsevne og inntjeningssevne i de tilfeller der en person har fått redusert disse evner med rundt 40 %. I Storbritannia innførte man i 2005 «Enhetsstrategien» som omfatter et pilotprogram som skal hjelpe funksjonshemmede og personer med langtids-sykefravær til å vende tilbake til arbeidslivet. I Latvia trådte loven om sosial integrering av funksjonshemmede i kraft i juli 2005, der man særlig legger vekt på profesjonell rehabilitering og funksjonshemmedes evne til å delta i arbeidsmarkedet. I 2007 var forbedring av systemet for måling av personers arbeidsdyktighet en hovedprioritering.

⁷ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Når det gjelder vernede arbeidsplasser viser statistikk at siden 2000 har antall personer i vernede bedrifter steget i Østerrike, Tyskland, Finland, Italia, Luxembourg og Portugal, mens antallet har sunket i Sverige og Polen.⁸

En figur illustrerer arbeidssituasjonen for personer med nedsatt funksjons-
evne i 8 EU-land:

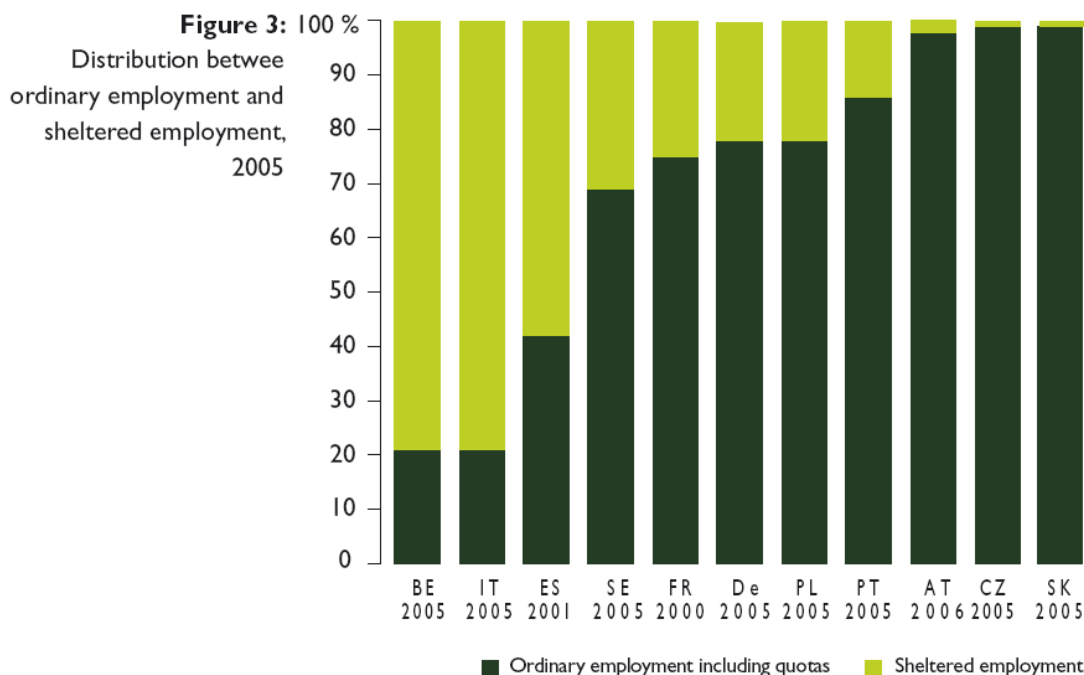


(Kilde: Shima, Zolyomi & Zaidi: The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25).

Dette viser at manglende deltakelse på arbeidsmarkedet blant funksjonshemmede varierer fra 21 % i Østerrike til 78 % i Polen. I Østerrike er arbeidsløshetsraten på over 20 %, men det er en lav rate for inaktivitet på arbeidsmarkedet. Dette avspeiler at om personer er registrert som arbeidsløse eller ikke-aktive, beror på hvilke nasjonale prosedyrer som brukes til registrering.

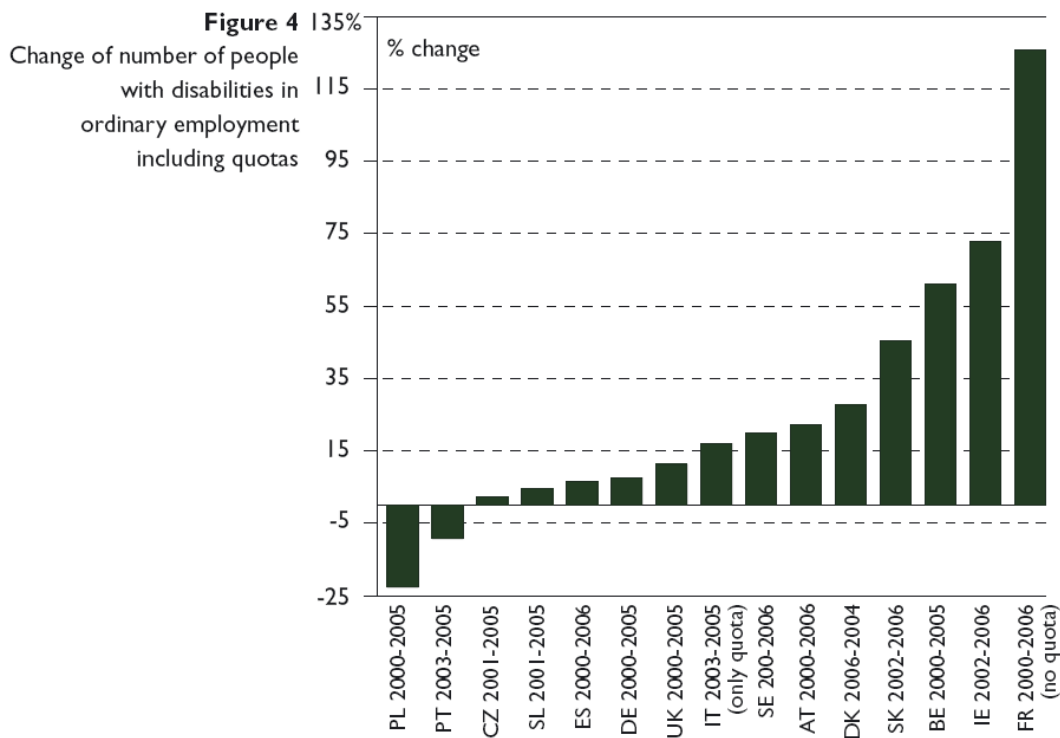
Funksjonshemmede arbeider i vanlige eller subsidierte arbeidsplasser, innen en kvoteordning eller på vernede arbeidsplasser. Nedenstående figur viser fordelingen mellom de som er ansatt på ordinære arbeidsplasser, inklusive kvoteordninger, og de som er i vernede arbeidsplasser. Unntatt i Belgia, Italia og Spania er den førstnevnte gruppen dominerende.

⁸ Shima, Zolyomi og Zaidi: The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25. Denne rapporten bygger på informasjon fra EU-landenes statistiske sentralbyråer og fra Eurostat Labour Market Policy Database, LMP.



(Kilde: Shima, Zolyomi & Zaidi: The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25).

En annen figur viser endringen i ordinær sysselsetting for funksjonshemmede i EUs medlemsland. De som har høyest andel personer med nedsatt funksjonsevne i ordinære arbeidsplasser er Slovakia, den Tsjekiske Republikk, Østerrike og Tyskland. De med størst økning er Frankrike, Irland, Belgia og Slovakia. Andelen ordinær sysselsetting sank i Polen og Portugal – noen av disse forskjellene skyldes ulik arbeidsmarkedspolitik i landene:



(Kilde: Shima, Zolyomi & Zaidi: The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25).

Helhetsinntrykket er at man har gått over til mer aktive tiltak i EU-landene for å få funksjonshemmede inn i arbeidsmarkedet. Ved siden av tradisjonelle virkemidler som vurnede arbeidsplasser og bedrifter og kvoteordninger, bruker man nye metoder for å assistere funksjonshemmede inn i arbeidsmarkedet. Dette omfatter nye yrkesrettede trenings- og rehabiliteringsprogrammer og arbeidsmarkedstiltak som skal forenkle «møtet» mellom arbeidsgivere og arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, som for eksempel bruk av skattefordeler og fondsmidler for tilpasning av infrastruktur og arbeidsplasser og til lønns subsidier.

I fremtiden vil de demografiske utfordringene som EU står overfor – synkende antall personer i arbeidsdyktig alder, økt aldring i befolkningen – føre til at man går fra passive kompensasjonsordninger til aktive integrasjonsprogrammer og best mulig utnyttelse av eksisterende arbeidsstyrke, inklusive funksjonshemmede. På EU nivå vil man gå inn for å bidra til å:

- ❖ Forbedre regionale og nasjonale strategier
- ❖ Modernisere de sosialpolitiske systemene
- ❖ Oppmuntre funksjonshemmede til å komme inn i eller forbli i arbeidslivet
- ❖ Øke investeringene i menneskelig kapital gjennom bedre utdanning og evner
- ❖ Forbedre interaksjonen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne slik at den tilpasses bedre markedets behov
- ❖ Forbedre tilpasningsevne hos arbeidstakere og bedrifter
- ❖ Mobilisere lokalsamfunnene

Men, som i Norge, vil det også være behov for tiltak rettet mot «etterspørselssiden», i form av informasjons- og holdningskampanjer overfor arbeidsgiverne⁹.

Det er i dag økende forståelse for funksjonshemmede som viktig for Europas arbeidsstyrke og som bidragsyttere til økonomisk vekst. Det er også en økt forståelse for de mange barrierer som må fjernes for at funksjonshemmede kan bli en fullt integrert del av arbeidslivet.

Økonomiske virkemidler

Det europeiske Sosialfondet er viktigste finansielle instrument for å oppnå de politiske målsettingene om arbeid for funksjonshemmede. Dette fondet har en

⁹ Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne: Statusrapport 2007. Samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Oslo 2007

bred målgruppe for inkludering i arbeidslivet med flere av medlemsstatene har satt av ESF midler spesielt for tiltak overfor funksjonshemmede:

- ❖ Østerrike 95 MECU
- ❖ Belgia 44 MECU
- ❖ Tyskland 118 MECU
- ❖ Hellas 81,5 MECU
- ❖ Irland 149 MECU
- ❖ Luxembourg 9,94 MECU
- ❖ Portugal 167,5 MECU
- ❖ Sverige 40 MECU

Disse tiltakene omfatter ESF-finansierte lønnstilskudd for å skaffe funksjonshemmede arbeidserfaring, prosjekter med samme målsetting, midlertidig vernede arbeidsplasser og andre foreløpige tiltak. Nederland, Danmark og Tyskland arbeider også for mer desentralisering og samordning av tiltakene. Europakommisjonen har også egne prosjekter for å teste ut nye ideer og tiltak som kan legges inn i Strukturfondets programmer.

Strukturfondet og det Europeiske Regionsfondet (ERDF) har innført krav fra 2007 om tilgjengelighet for funksjonshemmede i tiltak som mottar støtte fra fondet. Reguleringen for 2007-2013 sier at:

”accessibility for disabled people shall be one of the criteria to be observed in defining operations co-financed by the Funds and to be taken into account during the various stages of implementation».¹⁰

Også for Strukturfondets del er det vekt på integrasjon i arbeidsmarkedet bl.a. for funksjonshemmede.

EU-lovgivning

EU-lovgivning omfatter flere relevante lover:

- ❖ Direktiv mot diskriminering i arbeidslivet på grunnlag av bl.a. funksjonshemning, av 2000¹¹. Dette forbyr diskriminering av funksjonshemmede i betydningen manglende tilrettelegging av IKT:

¹⁰ Council Regulation 1083/2006/EC, Article 16.

¹¹ Dir 2000/78/EC, Brussel november 2000.

«Appropriate measures should be provided, i.e. effective and practical measures to adapt the workplace to the disability, for example adapting premises and equipment...».

I Norge er dette direktivet tatt inn i arbeidsmiljøloven, selv om det ikke er omfattet av EØS-avtalen.

- ❖ Direktiv av 2005 om offentlige anskaffelser¹² åpner for at man stiller krav om universell utforming ved anskaffelser. Det kan i så fall stilles krav til universell utforming spesifisert i teknisk annekset til utlysningen, og det er åpnet for at myndigheter ansvarlige for offentlige anskaffelser vektlegger «sosiale hensyn» når de velger leverandør av varer og tjenester.
- ❖ Europakommisjonen arbeider med en ny Forordning om unntak fra bestemmelsene som regulerer statsstøtte i EU-landene, og denne vil forenkle reglene for ansettelse og opplæring av funksjonshemmede og tillate statsstøtte til slike formål, såfremt Kommisjonen varsles om tiltakene¹³. Forslaget ble publisert i EUs Official Journal C 210/21 8. september 2007 og understreker bl.a. at
- ❖ «Certain categories of disabled or disadvantaged workers still experience particular difficulty in entering the labour market. For this reason there is a justification for public authorities to apply measures providing incentives to undertakings to increase their levels of employment, in particular of workers from these disadvantaged categories. Employment costs form part of the normal operating costs of any undertaking. It is therefore particularly important that aid for the employment of disabled and disadvantaged workers should have a positive effect on employment levels of these categories of workers and should not merely enable undertakings to reduce costs which they would otherwise have to bear. Consequently, such aid should be exempt from prior notification when it is likely to assist these categories of workers in re-entering the job market or, as regards disabled workers, re-entering and staying in the job market.»¹⁴

¹² Dir 2004/17 EC og Dir 2004/18/EC, Brussel 2004

¹³ http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm

¹⁴ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/c_210/c_21020070908en00140040.pdf

Hvis staten gir støtte til bedrifter f.eks. for å øke andelen av arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, vil dette derfor ikke falle inn under EUs forbud mot konkurransevridende politikk.

I 2008 er det planer om å foreslå et antidiskrimineringsdirektiv for alle målgruppene i Amsterdamtraktatens Artikkel 13, herunder funksjonshemmede¹⁵. I forslaget står det at:

«Article 13 provides the legal base for the European Union to take appropriate actions to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation but the principle of non-discrimination only becomes operational when contained in a Directive or other instrument made under Article 13 EC. Three Directives have already been adopted under this legal base but they are not applicable against discrimination outside of the employment sphere only for racial or ethnic origin and sex. Although some Member States may go beyond the current Directives and provide for the same level of protection for all the grounds of discrimination, it is necessary to ensure certain coherence throughout Europe in this field. Only a European Directive can provide such a coherent framework. Lack of uniform protection can affect people's choices on whether to work or study in another Member State, or whether to travel there and access services. The consultation of European Business Test Panel shows that many businesses believes it matters if there are different levels of protection between the EU Member States against discrimination in access to goods, services and housing on grounds of age, disability, religion and sexual orientation (63%) and 26% believe that a difference in the level of protection would affect their ability to do business in another Member State. The basis for a new initiative is that the level of protection against discrimination based on religion & belief, age, disability and sexual orientation is lower than that afforded in the case of discrimination based on race.»¹⁶

Denne loven vil ha betydning for å oppnå mer tilgjengelighet til bl.a. infrastruktur, arbeidsplasser (bygninger, IKT) og transport i EU-landene, og man vurderer alt dette i lys av erfaringer fra medlemslandenes nasjonale lovgivning.

¹⁵ http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2008_en.pdf

¹⁶ http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2008_en.pdf

Handlingsplan for funksjonshemmede

EUs handlingsplan for funksjonshemmede 2008-2009 har tilgjengelighet for funksjonshemmede til arbeidsmarkedet som en av hovedmålsettingene¹⁷. Strategien vil omfatte en kombinasjon av fleksible sysselsettingstiltak, arbeidsstøtte, aktiv inkludering og positive tiltak som supplement til eksisterende EU-lovgivning mot diskriminering. Eksempler på god praksis for inkludering av funksjonshemmede på arbeidsplassene skal analyseres. På linje med EUs «flexicurity-politikk» skal man vurdere spesielle tiltak for funksjonshemmede som kombinerer økt fleksibilitet på arbeidsmarkedet med sikkerhet for å øke og bevare antall arbeidsplasser for funksjonshemmede. Dette omfatter fleksible arbeidskontrakter, midlertidige ansettelser på heltid og deltid, aktive arbeidsmarkedstiltak, livslang læring og støtte ved arbeidsledighet. I tillegg vil man gjøre bruk av unntaksreglene for statsstøtte (se over) for å assistere en aktiv inkluderende politikk på arbeidsmarkedet mht. lønnskudd og tilgjengelighet til sosiale støttetjenester.

FN konvensjonen for menneskerettigheter for funksjonshemmede

Europakommisjonen vil tidlig i 2008 foreslå et Rådsvedtak for at EU skal ratifisere FN-konvensjonen så tidlig som mulig. Man vurderer for tiden EU lovgivning for å etablere EUs kompetanse på de områder som dekkes av Konvensjonen og for å vurdere om EU må endre sekundærlovgivning eller politikk for å være i overensstemmelse med Konvensjonen. Man skal også vurdere virkningen på EUs egne institusjoner. Gjennom den nevnte handlingsplanen vil man bidra til praktisk implementering av Konvensjonen så vel på EU-nivå som på nasjonalt nivå. Bl.a. nevnes initiativer for tilgjengelighet til IKT, og utvikling av treningsmoduler for nasjonale og lokale myndigheter for vurdering av lovgivning på disse nivåene i lys av FN-konvensjonen. Her vil European Survey Module on Disability and Social Integration (ESDIM) spille en viktig rolle¹⁸.

¹⁷ COM(2007) 738 final Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Situation of disabled people in the European Union: the European Action Plan 2008-2009. Brussels 26.11.2007.

¹⁸http://unece.unog.ch/disa/activity_print.asp?PACode=1&Year=2007&OrganisationID=2&TabID=5