

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

## Hovedresultater



# Hovedresultater

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

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

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

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

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

## **Evalueringens formål, fokus og datagrundlag**

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

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

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

### Boks 1 Overordnede spørgsmål, som evalueringen belyser

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

### Evalueringens resultater

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

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

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

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

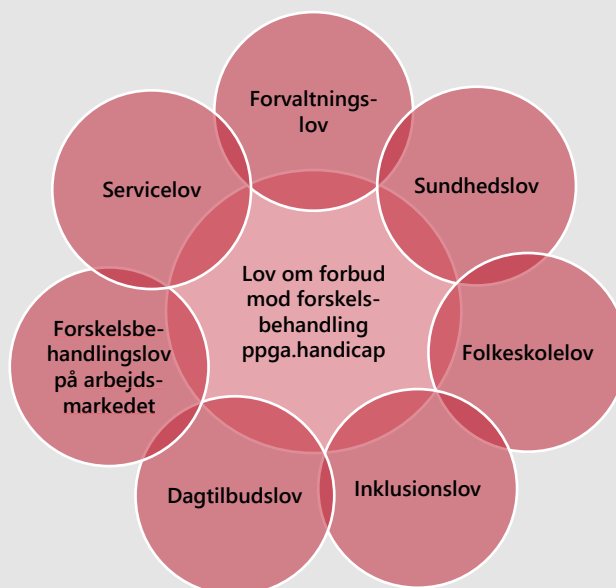
### **Lovkendskabet er begrænset, mens de fleste ved, at diskrimination er forbudt**

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

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

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

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



Kilde: VIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Kravet om rimelig individuel tilpasning gælder kun for skoler og dagtilbud**

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

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

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

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

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

## Fakta om undersøgelsen

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

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



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

VIVE/2024

HR\_302649