

Arbete och funktionshinder – en internationell utblick

Funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden

Funktionshindrades ställning i arbetslivet har i ett internationellt perspektiv successivt lyfts fram under de senaste årtiondena bl a med utgångspunkt från FN:s standardregler (1993) för att tillförsäkra funktionshindrade delaktighet och jämlikhet inom samhällets alla områden. I standardreglerna anges arbete som ett av huvudområdena för delaktighet på lika villkor.

Många länder har antagit tydliga politiska mål för att ersätta passiva ekonomiska stödformer för funktionshindrade med aktiva åtgärder för att öka delaktigheten på arbetsmarknaden. Denna utveckling har drivits fram av såväl budgetekonomiska som handikappolitiska skäl. Den snabbt ökande äldre befolkningsandelen i många länder har också bidragit till ett ökat intresse för att inkludera funktionshindrade m fl utsatta grupper i arbetslivet.

Statistiken visar dock att funktionshindrade fortfarande i betydligt större utsträckning än icke funktionshindrade inte tillhör arbetskraften. Enligt en rapport från IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering – rapporten 2001:11 "Arbetsmarknads-politik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse) låg funktionshindrades arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad i 21 OECD-länder en bra bit under 50 % och ca 25 % lägre än för personer utan funktionshinder. Rapporten visade att funktionshindrade i Sverige har ett relativt sett högt arbetskraftsdeltagande och att de särskilda svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna för arbetshandikappade i form av lönebidrag, Samhall m m har haft en mycket avgörande betydelse för den höga andelen funktionshindrade i arbetskraften.

Mainstreaming

"Mainstreaming", "social inclusion" och "anti-discrimination" har kommit att bli allt viktigare begrepp och mål för insatserna för funktionshindrade. "Mainstreaming" betyder att insatserna för funktionshindrades delaktighet i samhället ska tas upp inom alla olika samhällssektorer och inte inom en särskild handikappolitik. På arbetsmarknadsområdet betyder det att målet är ett arbete i det reguljära arbetslivet. Det betyder också att olika former av stöd och åtgärder ska möta olika individuella behov och förutsättningar. "Social inclusion" anger att det är fråga om full delaktighet på jämlika villkor och inte bara integrering i fysiskt avseende. Den enskildes möjligheter till valfrihet lyfts också allt mer fram som en viktig utgångspunkt för insatserna för att öka funktionshindrades delaktighet i arbetslivet. Det senare kommer också till uttryck i begreppet "empowerment", vilket används för att beteckna insatser för att öka människors möjligheter att ha kontroll över sina liv, alltså något av egenmakt och valfrihet.

Inom EU-området har också under senare år skett tydliga trendbrott från de gamla europeiska välfärdsmodellerna med särskilda handikapp-insatser till mer av rättighets- och antidiskrimineringslagar. Här finns bl a den amerikanska lagstiftningen från 1992 (Americans with Disabilities Act – ADA) som en förebild.

“Corporate Social Responsibility”

En form för att stödja funktionshindrades möjligheter till arbete i USA är så kallade ”affirmative actions” eller ”set-a-side”- program. Det kan till exempel innebära att företag som har en viss minsta andel anställda med funktionshinder kan få ”livslånga” federala kontrakt för produktion av vissa varor och tjänster. Inom EU har de allra senaste åren tagits liknande initiativ med syfte att medlemsstaterna ska kunna använda den offentliga upphandlingen för att påverka företags agerande och främja funktionshindrades möjligheter till arbete. Detta kan också ses som ett led i en ökad uppmärksamhet omkring arbetsgivares och företags sociala ansvarstagande (Corporate Social Responsibility). Arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade kan med en sådan utveckling komma att bli något som påverkar konsumenters och kunders bedömning av ett företag.

I Storbritannien har arbetsgivare sedan några år etablerat ett särskilt forum ”Employers’ forum on disability”, vilken genom information och stödjer arbetsgivares ambitioner att anställa funktionshindrade. Vidare har man infört symbolen/beteckningen ”Disability Symbol” som idag används av ca 5400 brittiska arbetsgivare, vilka förbundit sig att göra vissa uttalade insatser när det gäller funktionshindrade och arbete. Bland dessa arbetsgivare förbundit sig att intervjua alla arbetssökande med funktionsnedsättning som uppfyller minimikraven för lediga arbeten. Det är ”Jobcentre Plus” (= den offentliga arbetsförmedlingen) som beslutar om rätten att använda symbolen och som också följer upp att förpliktelserna efterlevs. Symbolen innehåller budskapet ”Positive about disabled people”. Rempoy, vilket är något av Samhalls brittiska motsvarighet, har instiftat en utmärkelse ”Rempoy Leading the Way Awards”, vilken årligen går till arbetsgivare som på olika sätt främjar möjligheterna till arbete för funktionshindrade.

Inriktning mot det reguljära arbetslivet

De mest omfattande insatserna i Europa har historiskt varit kvotlagstiftningar och olika former av särskilt organiserade arbetstillfällen för funktionshindrade (”sheltered employment” och motsvarande begrepp på olika språk). Dessa insatser har dock under senare år genomgått betydande förändringar och kompletterats eller ersatts med en mångfald olika rehabiliterings- och sysselsättningsåtgärder med en tydlig inriktning mot anställningar i det reguljära arbetslivet.

Många länder i Europa, men till exempel även Japan, har eller har haft kvotlagstiftningar som inneburit att arbetsgivare ålagts att ha en viss minsta andel anställda med funktionshinder. Frankrike hör till ett av de få länder som har kvar en relativt ”modern” kvotlagstiftning från 1987, vilken innebär att alla arbetsgivare med 20 anställda eller fler är skyldiga att uppnå en andel av minst 6 % anställda med funktionshinder. I de fall de franska arbetsgivarna inte uppfyller kvoten får de betala en avgift till en fond som finansierar olika insatser för att främja funktionshindrades delaktighet i arbetslivet.

Holland har en mycket lång tradition med ”skyddat arbete” för funktionshindrade. I Holland finns 96 företag, i huvudsak kommunalt ägda, med totalt närmare 100.000 anställda med funktionshinder. Relaterat till befolkningstal har Holland under många år haft den i särklass största omfattningen av det ”skyddade arbetet” i Europa och

troligtvis i hela världen. Först under senare år har övergångar till anställningar i det övriga arbetslivet förts in som en uttalad målsättning i verksamheten, vilken nu också genomgår betydande förändringar.

De tidigare mer "permanent" formerna av arbete för funktionshindrade har i flera fall radikalt förändrats under senare år till att bli mer av tydliga steg på vägen till anställningar i det reguljära arbetslivet. Detta gäller t ex i det brittiska företaget "Remploy" och i de norska "attnföringsbedriftene" (tidigare benämnda "vernede bedrifter" och "arbeidsmarkeds-bedrifter"). Från att ha varit enbart arbetsgivare för "skyddat arbete" har dessa företag kommit att bli mer av leverantörer av olika former av stöd och service. Verksamheterna har kompletterats med inslag av utbildning, praktik, arbetsförmedling, övergångsmål m m Därutöver har också utvecklats olika former av lönestöd och bidrag till arbetshjälpmedel, arbetsanpassning m m för anställningar i det reguljära arbetslivet. Inom ramen för s k "job retention" erbjuds arbetsgivare och enskilda funktionshindrade stöd för att kunna behålla en anställning. Jämfört med den svenska lönebidragsformen har lönestöden i många fall dock konstruerats mer som ett kortvarigare introduktionsstöd till reguljära anställningar.

Under 1990-talet växte fram en kritik mot det "skyddade arbetet", vilken bl a gick ut på att detta var en förlegad, institutionaliserad och segregerad form av arbete för funktionshindrade. Många ställde då "sheltered employment" i direkt motsats till den ursprungligen nord-amerikanska modellen "supported employment", vilken man menade öppnade nya möjligheter för funktionshindrade på den reguljära arbetsmarknaden. "Supported employment", som under det senaste årtiondet också fått efterföljare i Europa (t ex "Arbeid med bistand" i Norge och "Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd" i Sverige), bygger på att den enskilde funktionshindrade i sitt arbete får stöd av en s k "job coach" vilken gör allt ifrån att leta upp ett lämpligt arbete till att svara för introduktion, träning och stöd på en reguljär arbetsplats. "Sheltered employment" och "supported employment" har dock både som begrepp och verksamheter utvecklats på ett sådant sätt att det idag är svårt att dra några absoluta gränser dem emellan. Denna utveckling illustreras tydligt t ex av det engelska arbetsmarknadspolitiska programmet "workstep", vilket ersatt det program som tidigare kallades "supported employment" och vilket ännu tidigare kallades "sheltered employment". Ambitionen i "workstep" är att gå från rena lönestöden till mer av olika former av praktiskt stöd till arbetsgivare och enskilda.

"One-stop-shops"

Flera länder har nu i varierande grad slagit samman arbetsförmedlingar, försäkringskassor och socialkontor till en form av "one-stop-shops", vilket syftar till att underlätta myndighetskontakterna för den enskilde och bidra till samordnade insatser med utgångspunkt från en helhetssyn på den enskildes situation. Detta innebär också att insatserna för funktionshindrade i många fall integreras med insatserna för andra utsatta grupper på arbetsmarknaden. En sådan utveckling pågår bl a i Storbritannien, Australien, Holland och Norge. Denna utveckling är ofta också kopplad till ambitionen att få till stånd en mångfald av olika insatser och en övergång från offentliga till privata leverantörer, där myndigheterna får mer av en upphandlande funktion. I vissa fall är ersättningen till den privata leverantören till stor del resultatbaserad och förutsätter då t ex att den enskilde fått en reguljär anställning för att ersättningen skall kunna lämnas. I en del fall utrustas den enskilde med en

form av "rehabiliterings- eller sysselsättningspeng" och kan sedan själv välja lämplig "leverantör" för det stöd som behövs.