

BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

EN KORTLÆGNING



09:09

STEEN BENGTSOON
NURI CAYUELAS MATEU

09:09

BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

EN KORTLÆGNING

STEEN BENGTTSSON

NURI CAYUELAS MATEU

KØBENHAVN 2009

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

BESKYTTET BESKÆFTIGELSE. EN KORTLÆGNING.

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og integration

Undersøgelsens følgegruppe:

Dorte Stigaard, Servicestyrelsen
Kåre Vind, Velfærdsministeriet
Camilla Behrend, Arbejdsmarkedsstyrelsen
Kirsten Plambech, Danske Handicaporganisationer
Lene Maj Pedersen, Center for Ligebehandling af Handicappede
Rigmor Lond, Kommunernes Landsforening
Henning Jahn, Slagelse Kommune og EUSE Danmark
Ernst Larsen, Hans Knudsen Institutet
Dorthe Pedersen, LEV

ISSN: 1396-1810

ISBN: 978-87-7487-932-9

Layout: Hedda Bank

Oplag: 600

Tryk: Schultz Grafisk A/S

© 2009 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

33 48 08 00

sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.
Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
1	SAMMENFATNING	11
	Kommunerne	13
	Værkstederne	14
	Borgere i beskyttet beskæftigelse	16
	Ud på en almindelig arbejdsplads?	17
	Løn og ansættelsesforhold	18
	Perspektiv	20
2	BAGGRUND, METODE & DATAGRUNDLAG	23
	Baggrund	23
	Formålet med undersøgelsen	25
	Data	26
	Begreber og definitioner anvendt i undersøgelsen	29

3	DE BESKYTTEDE VÆRKSTEDER	33
	Antal beskyttede værksteder i Danmark	34
	Størrelsen på de beskyttede værksteder	35
	Hvor gamle er værkstederne?	37
	Hvilke tilbud tilbydes ud over SEL § 103?	39
	Personalet	42
	Samarbejdsrelationer	45
	Indholdet på de beskyttede værksteder	48
	Produktionens betydning for de beskyttede værksteders økonomi	51
4	KOMMUNERNE	55
	Kommunalreform	55
	Samarbejde og tilsyn med de beskyttede værksteder	59
	Visitationen	61
	Borgere og pladser i kommunerne	69
5	BORGERE I BESKYTTET BESKÆFTIGELSE	71
	Borgere i beskyttet beskæftigelse	72
	Borgernes oplevelse af beskyttet beskæftigelse	79
	Sygefravær	80
	Efterspørgsel efter at blive udplaceret	81
6	LØN OG ANSÆTTELSESFORHOLD	83
	Oprettelse af ansættelsesbevis	84
	Lønfastsættelse	86
	Afgørelser om borgerens løn og lønfastsættelse	88
	Udbetaling af løn under ferie og sygdom	89
	Forsikring i beskyttet beskæftigelse	90
	Arbejdstid	91
	Befordring	92

7	VEJEN TIL DET ORDINÆRE ARBEJDSMARKED	93
	Kommunerne	93
	Værkstederne	96
	Fra beskyttet til støttet beskæftigelse	99
8	SUPPORTED EMPLOYMENT	103
	Begrebet supported employment	104
	Dansk definition af supported employment	105
	En gråzone	106
	Jobcoachen	107
	Behov for særlig lovgivning og uddannelse?	109
	LITTERATURLISTE	111
	Hjemmesider	112
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2008	115

FORORD

Da det tidligere sociale beskæftigelsesområde blev flyttet fra det daværende socialministerium (nu Velfærdsministeriet) og over i Beskæftigelsesministeriet, var 'beskyttet beskæftigelse' det eneste beskæftigelsestilbud, der vedblev at høre under Velfærdsministeriet, fordi det primært blev betragtet som et socialt tilbud. Beskyttet beskæftigelse kan dog også være en vej ud på en almindelig arbejdsplads.

Da man ikke ved så meget om tilbuddet, har Velfærdsministeriet ønsket denne kortlægning, som er finansieret af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Kortlægningen er baseret på spørgeskemaundersøgelser blandt personale og borgere, der er tilknyttet de beskyttede værksteder, samt de kommuner, som værkstederne hører ind under. Desuden benyttes i begrænset omfang oplysninger fra Tilbudsportalen, og tabeller produceret af Danmarks Statistik.

Evalueringen er designet af og har været ledet af seniorforsker Steen Bengtsson. Forskningsassistent Nuri Cayuelas Mateu har arbejdet med på projektet under hele forløbet. Stud.scient.soc. Kasper Bisphansen har foretaget analyser og udformet tekst til kapitel 3 og 5, mens stud.scient.adm. Magne Vilshammer har foretaget analyser og udformet tekst til kapitel 2, 7 og dele af kapitel 4.

Der har været nedsat en følgegruppe i forbindelse med projektet, som har holdt to møder og kommenteret udkast til rapporten. Docent

Eigil Boll Hansen, AKF, har også kommenteret rapporten. Alle takkes for gode og konstruktive kommentarer.

København, april 2009

JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

Beskyttet beskæftigelse er placeret i en gråzone mellem at være en social foranstaltning og en form for beskæftigelse. Hvis mennesker med meget begrænsede arbejdsevner skal have en chance for at komme i beskæftigelse og måske komme ud på en almindelig arbejdsplads, er beskyttet beskæftigelse et vigtigt tilbud. Formålet med denne rapport er at skabe et overblik over den beskyttede beskæftigelse.

Kommunerne har med 2007-reformen overtaget de fleste beskyttede værksteder. De benytter dog ikke kun deres egne pladser, men i lige så høj grad pladser de køber – som oftest hos andre kommuner. Det er i reglen sagsbehandleren, der tager initiativ til, at en borger kommer i beskyttet beskæftigelse, og i de fleste kommuner er der en plads at få uden ventetid.

Der er omkring 200 værksteder, som er meget forskellige i størrelse og opbygning. Nogle er store og nogle er små. Nogle har også andre tilbud, mens andre kun har beskyttet beskæftigelse. 'Andre tilbud' kan fx være aktivitets- og samværstilbud eller midlertidige eller permanente botilbud. De fleste af de store værksteder, men kun få af de små værksteder, samarbejder med virksomheder om udplacering af borgere.

Der er i alt godt 8.000 borgere i beskyttet beskæftigelse. De fleste er mennesker med udviklingshæmning, men et stigende antal er mennesker med sindslidelse. Der er en del flere mænd end kvinder i de be-

skyttede tilbud. I alt udgør personer i beskyttet beskæftigelse i alle aldersgrupper omkring 3 promille af alle beskæftigede, men antallet har været svagt faldende i en årrække, formentlig på grund af lavere tilgang efter der er kommet flere mennesker i fleksjob.

Mere end en tredjedel af borgerne i beskyttet beskæftigelse har et ønske om at komme ud på en almindelig arbejdsplads. Der kan gøres meget for at imødekomme dette ønske, og i de senere år er nogle værksteder og nogle kommuner begyndt at arbejde for, at flere borgere i beskyttet beskæftigelse på et beskyttet værksted kan komme ud på almindelige arbejdspladser. Det er dog stadig kun en mindre del af kommunerne og værkstederne, der har sat sig dette mål.

Beskyttet beskæftigelse er en gråzone i den forstand, at området nok producerer værdi, men der er tale om en relativt lille værdi, så selvom der lønnes i forhold til denne, er løn- og ansættelsesforholdene for dem, der arbejder, langt fra arbejdsmarkedets. Ligeledes er de ikke sikret feriepenge eller løn under sygdom. Mange værksteder yder dog disse ting, selvom de ikke er forpligtet til det. Borgere i beskyttet beskæftigelse modtager dog altid en social ydelse ved siden af deres løn, som sikrer dem en rimelig levefod. Beskyttet beskæftigelse har en lang historie i Danmark. For 135 år siden begyndte Hans Knudsen og Johanne Petersen et arbejde, som først i 1900-tallet var kendt over hele Europa. Med en frivillig indsats skabte de rammer, som gjorde, at mennesker med fysiske handicap kunne producere varer af virkelig høj værdi – en tanke der var stærkt kontroversiel i tiden. Deres arbejde har haft afgørende betydning for mennesker med handicap i Danmark.

I dag kan de beskyttede værksteder også sætte sig højere mål end at være steder, hvor mennesker med handicap kan hygge sig med en produktion. Udviklingen har gjort de gamle håndværksproduktioner mindre rentable. Med den moderne arbejdsform er det mere nærliggende at satse på at støtte ansættelse på almindelige arbejdspladser, hvor mennesker med handicap kan være et led i fællesskabet og på den måde bidrage på lige fod med andre til produktionen.

SAMMENFATNING

Hvis man vil gøre en indsats for, at borgere, som modtager sociale ydelser, kommer i beskæftigelse, vil der næsten automatisk opstå et grænse-land mellem det sociale og det beskæftigelsesmæssige. I 1990'erne blev der sat kraftigt ind med aktivering. Som følge af denne nyorientering af socialpolitikken kom man til at betragte en række sociale ydelser som en del af beskæftigelsespolitikken. En konsekvens var, at store dele af Socialministeriets ansvarsområder blev overført til Beskæftigelsesministeriet.

Overførslen af de områder der var udviklet under aktivpolitikken var en konsekvens af det handicappolitiske princip, som kaldes sektoransvar. Deri ligger, at mennesker med handicap ikke skal høre til et særligt område, men til det almindelige. Beskæftigelse af mennesker med handicap skal således høre under Beskæftigelsesministeriet. Beskyttet beskæftigelse forblev imidlertid en del af socialpolitikken, og den administreres stadig af Velfærdsministeriet, som det nu hedder.

Nu er aktivpolitikken ved at nå til dette område, og det bliver derfor nødvendigt at få et overblik over det. Der er ikke stor viden om beskyttet beskæftigelse. Siden århundredeskiftet har Socialt Udviklingscenter Storkøbenhavn (SUS) foretaget en række undersøgelser, som især har drejet sig om mennesker med udviklingshæmning i beskyttet beskæftigelse. De udgør i dag den største gruppe brugere af beskyttet beskæftigelse. Der er ikke længere så mange mennesker med fysiske handicap, men til gengæld er der kommet en del mennesker med sindslidelser.

Center for Ligebehandling af Handicappede har for nylig foretaget en undersøgelse af beskyttede værksteder (Jakobsen & Pedersen, 2007). Den handler næsten udelukkende om den ligebehandlingsproblematik, som rejses af, at der er arbejde uden for arbejdsretten. Når man hører om timelønninger på 10 kr., er det nærliggende at opfatte det som en grov udnyttelse af folk. Men man må tænke på, at beskyttet beskæftigelse er en ydelse, som forudsætter, at man har en social forsørgelse som grundlag. I de fleste tilfælde er der tale om førtidspension. Betalingen for den beskyttede beskæftigelse er derfor kun en lille del af den sum, som borgerne har at leve af.

Beskyttet beskæftigelse ligger i en gråzone mellem beskæftigelse og det sociale system. I den ene side grænser beskyttet beskæftigelse efter § 103 op til dagtilbud efter § 104, og mange værksteder forener da også de to tilbud. Grænsen mellem dem kan være lidt flydende. I den anden side grænser beskyttet beskæftigelse op til job med løntilskud for førtidspensionister. Med kommunalreformen er beskæftigelsesområdet i højere grad kommet til at høre under kommunen, og med kommunaliseringen af jobcentrene tages skridtet fuldt ud.

Beskyttet beskæftigelse har dog først og fremmest nærmet sig beskæftigelsesområdet, fordi en del af værkstederne – især gennem de seneste 5 år – har gjort en stor indsats for at få deres borgere ud på rigtige arbejdspladser. Denne indsats har været inspireret af amerikanske tanker om 'supported employment' og har ført til en udvikling af metoder til støtte (eller coaching, som man ofte udtrykker det) til at bringe mennesker i job, og til at de kan fastholde det. Kommunalreformen har betydet, at afstanden mellem beskyttet beskæftigelse og den kommunale beskæftigelsesindsats er blevet kortere.

Denne kortlægning af beskyttet beskæftigelse i dag bygger på fem delundersøgelser. De tre af disse er spørgeskemaundersøgelser til kommuner, værksteder og borgere, der arbejder på disse værksteder. Som supplement til borgerundersøgelsen er der fra kommunerne blevet indsamlet oplysninger om borgere i beskyttet beskæftigelse. Endelig er de kvantitative materialer suppleret med kvalitative interview, som er blevet foretaget på fem værksteder.

De spørgsmål, der er stillet i undersøgelsen, er: Hvilken rolle har kommunerne haft i forbindelse med kommunalreformen, og hvordan fungerer beskyttet beskæftigelse i kommunerne? Hvordan ser billedet af beskyttede værksteder ud? Følger de med i udviklingen af aktivpolitik-

ken, eller er de blevet mere pædagogisk orienterede? Hvilke borgere er det, der benytter beskyttet beskæftigelse? Er der en udvikling i gruppen af borgere? Og er beskyttet beskæftigelse en endestation, eller kan det være et trin på vejen til almindelig beskæftigelse? De spørgsmål besvares i det følgende.

KOMMUNERNE

Undersøgelsen viser, at kommunerne ved kommunalreformen har overtaget de fleste beskyttede værksteder. Beskyttet beskæftigelse er de fleste steder blevet en del af beskæftigelsespolitikken for mennesker med handicap, men kun i en mindre del af kommunerne er det en del af deres beskæftigelsespolitik for mennesker med sindslidelse. Kun et mindretal af kommunerne er endnu nået så langt, at de i de senere år har udviklet eller fornyet deres politik på området.

Når kommunen visiterer til beskyttet beskæftigelse, lægger den mest vægt på borgernes trivsel og ønsker. I kommunens tilsyn med de beskyttede værksteder lægger den dog ikke kun vægt på borgernes og de pårørendes *oplevelser* af tilbuddet, men i lige så høj grad på, at der er muligheder for at opretholde eller forbedre borgerens *færdigheder*. Deri ligger, at de ikke blot ønsker at give borgeren noget at udfylde dagen med, men også betragter aktiviteterne på værkstedet som seriøst arbejde.

Det er ofte sagsbehandleren, der tager initiativet, når en borger kommer i beskyttet beskæftigelse. Den afdeling af kommunens forvaltning, der visiterer til beskyttet beskæftigelse, er oftest handicapafdelingen. Det kan dog også i en del tilfælde være, at en afdeling for socialpsykiatri er med til det, eller at det er en særlig afdeling, der står for visitationen. Det beskyttede værksted inddrages normalt også, og kommunerne finder, at samarbejdet med værkstederne er godt.

Med kommunalreformen har kommunerne overtaget de fleste beskyttede værksteder, og dermed er der blevet bedre betingelser for, at de kan fungere som en del af en kommunal beskæftigelsesstrategi for mennesker med handicap. Der er imidlertid en udstrakt arbejdsdeling mellem kommunerne. Kommunerne organiserer selv godt halvdelen af de beskyttede pladser, som de benytter. Godt en tredjedel af pladserne købes hos andre kommuner, mens en tredjedel købes hos regioner eller private tilbud.

Kun en sjettedel af kommunerne oplyser, at der er ventetid i forbindelse med at få plads på et beskyttet værksted. I langt de fleste kommuner svarer man således, at man umiddelbart kan skaffe en plads. Når der er ventetid, handler det overvejende om ventetid, indtil der kommer en ledig plads på et værksted. Kun i 4 pct. af kommunerne kommer man ud for at måtte vente, til der kommer 'plads' i budgettet til en person i beskyttet beskæftigelse.

Hvis en borger ikke er tilfreds med blot at få en beskyttet plads, men ønsker en plads på et bestemt værksted, kan der derimod godt være ventetid i lidt flere kommuner.

VÆRKSTEDERNE

Selvom beskyttede pladser sagtens kan oprettes i private eller offentlige virksomheder, danner de beskyttede værksteder stadig rammen om næsten alle beskyttede arbejdspladser. Også i de tilfælde, hvor arbejdet foregår på en almindelig arbejdsplads, foretrækker virksomheden som regel, at det beskyttede værksted står for ansættelsen og de dertil knyttede forpligtelser.

Når man skal opgøre antallet af beskyttede arbejdspladser, viser det sig, at Tilbudsportalen af en eller anden grund ikke er helt retvisende. Undersøgelsen viser, at et halvt hundrede af Tilbudsportalens værksteder ikke længere findes eller ikke længere har § 103-tilbud. Hvis Tilbudsportalen skal være et pålideligt værktøj for kommuner og borgere, og hvis den skal kunne bruges til at skaffe sig overblik over et tilbudsområde, er det helt nødvendigt, at den vedligeholdes mere nidkært.

Når man fraregner, de værksteder, der ikke længere findes eller ikke længere udbyder beskyttet beskæftigelse, er der på landsplan godt 200 værksteder, og de har i alt godt 8.100 borgere i beskyttet beskæftigelse. Det betyder, at de i gennemsnit har 39 borgere i beskyttet beskæftigelse hver. Da værkstederne i gennemsnit har 45 pladser, er der stadig plads til et par borgere mere. Hvis man for alle borgere i beskyttet beskæftigelse udregner den gennemsnitlige størrelse af det værksted, de er på, får man 65 pladser. Tallet er højere end de 45, fordi de store værksteder her tæller med flere gange. Statistikken blander undertiden tilbud om beskyttet beskæftigelse efter § 103 og tilbud om dagaktivitet efter § 104 sammen. I virkeligheden er der også en flydende grænse. Det, der på

nogle værksteder bliver rubriceret som § 103-aktivitet, kan på andre værksteder være en § 104-aktivitet.

Nogle værksteders historie går helt tilbage til 1800-tallet. De perioder, hvor de eksisterende værksteder især er oprettet, er imidlertid 1960-74, hvor Revalideringsloven virkede, 1980-89, hvor vi havde udflytningen fra de store tidligere åndssvageanstalter, og så er der også oprettet mange i perioden 2000-2004. Siden 2005 er der blevet oprettet noget færre beskyttede værksteder, måske på grund af kommunalreformen og den usikkerhed, den har skabt.

Man kan tale om forskellige typer af værksteder. Nogle har kun beskyttet beskæftigelse efter § 103, andre kombinerer beskyttet beskæftigelse med dagaktiviteter efter § 104. En mindre gruppe værksteder kombinerer beskyttet beskæftigelse med forskellige former for botilbud til en del, eller til alle, der arbejder der. Umiddelbart skulle man tro, at det drejer sig om tilbud til lidt svagere borgere. Det behøver dog ikke at være tilfældet. Det kan simpelthen være, fordi man ønsker at have et større personale og derfor har brug for mere end den personalenormering, der følger med beskyttet beskæftigelse. Et tilhørende botilbud løser problemet, og så har det åbenbart betydet mindre, at man dermed har fået noget, der minder om en institution.

At nogle af de beskyttede værksteder også har botilbud og dermed kommer til at danne rammen om en så stor del af brugerens tilværelse, at tanken ledes hen på tidligere tiders institutioner, indgår ikke i problemstillingen for denne kortlægning, og vi blev først bevidst om dette forhold så sent i forløbet, at det ikke kunne belyses med spørgsmål i undersøgelserne. Vi skønner, at 1.450 personer har tilbud om beskyttet beskæftigelse på et værksted, der også har botilbud. I mange tilfælde er det dog kun en mindre del af de tilknyttede borgere, der har en boplads i forbindelse med det beskyttede værksted, så det er formentlig omkring det halve antal borgere, der både bor og arbejder samme sted.

Antallet af aktivitets- og samværstilbud, der foregår på brugernes bosteder, er derimod noget højere. Da denne kortlægning mangler at dække en betydelig del af § 104-tilbuddene, har vi inden for rammerne i denne rapport ikke mulighed for at se, hvor mange mennesker der bor og arbejder i denne form for 'institutioner', men det kan sagtens være så meget som et par tusinde. De fleste vil nok mene, at der er et problem her, idet disse tilbud går imod intentionerne i den sociale lovgivning fra 1998 om at komme bort fra institutionsformen.

Omkring halvdelen af værkstederne med mindre end 20 beskyttede pladser samarbejder med virksomheder, mens omkring fire femtedele af værkstederne med mere end 60 beskyttede pladser gør det. Det kan både være, fordi de producerer til private virksomheder, og fordi de store har råd til at have en virksomhedskonsulent ansat til specielt at tage sig af denne funktion.

BORGERE I BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

Godt to tredjedele af borgerne i beskyttet beskæftigelse er rubriceret som mennesker med udviklingshæmning, godt en sjettedel som mennesker med sindslidelser, mens resten hører til andre grupper, bl.a. mennesker med fysiske handicap. Over den seneste tiårsperiode er andelen af mennesker med sindslidelse fordoblet, mens andelen af mennesker med fysiske handicap er halveret.

Mænd er oftere end kvinder i beskyttet beskæftigelse. Af de mennesker, der er i beskyttet beskæftigelse, er 55 pct. mænd og 45 pct. kvinder. Det er bemærkelsesværdigt, idet den gruppe, der overvejende rekrutteres fra (mennesker med førtidspension), har den omvendte sammensætning. Det betyder, at mænds chance for beskyttet beskæftigelse er 50 pct. større end kvinders. Så stor er forskellen ikke for beskæftigelse generelt, hvor den kun er på 13 pct., idet mennesker i beskæftigelse fordeler sig med 53 pct. mænd og 47 pct. kvinder.

Borgerne i beskyttet beskæftigelse er fordelt på alle aldersgrupper med nogenlunde samme andel af de beskæftigede i gruppen. Men det er ikke noget stort beskæftigelsesområde. De godt 8.100 mennesker i beskyttet beskæftigelse svarer til godt 2 promille af arbejdsstyrken eller 3 promille af de beskæftigede.

Så godt som alle borgere i beskyttet beskæftigelse er tilfredse med deres arbejde. Næsten tre fjerdedele er også tilfredse med den løn, de får for det, selvom den er ganske beskednen. Der er et betydeligt sygefravær i beskyttet beskæftigelse, det gælder især for mennesker med sindslidelser og mennesker med fysiske handicap.

Mere end en tredjedel af borgerne i beskyttet beskæftigelse har et ønske om at komme ud på en almindelig arbejdsplads. Det gælder i højere grad for de yngre end for de ældre medarbejdere. Der er derfor et

stort potentiale for at gøre de beskyttede værksteder mere aktivt orienterede.

UD PÅ EN ALMINDELIG ARBEJDSPLADS?

Kun en sjettedel af kommunerne sigter mod at få de borgere, der er i beskyttet beskæftigelse, ud på en almindelig arbejdsplads. Dette nye mål for beskyttet beskæftigelse har oprindelig sin baggrund i en udvikling, der har været drevet frem af en gruppe af værksteder. I dag kan man konstatere, at det er blevet accepteret i et antal kommuner.

Værkstederne spiller en stor rolle i forbindelse med udslusning til en almindelig arbejdsplads. Det er især de større værksteder, der har mulighed for at spille en rolle her og for at lære og praktisere de nye metoder for jobcoaching, som udviklingen bygger på. Mennesker med sindslidelse er den gruppe, hvorfra der udsluses flest, og der udsluses også mange mennesker med udviklingshæmning. På tredjepladsen kommer mennesker med autisme.

Mennesker med sindslidelser er en gruppe, man bør være opmærksom på. Trods en mindre tilgang til beskyttet beskæftigelse det seneste tiår, er andelen af mennesker med sindslidelse mere end fordoblet. Mennesker med sindslidelse er samtidig den gruppe, hvorfra der udplaceres flest på almindelige virksomheder. Beskyttet beskæftigelse er altså ofte en vej ud på en almindelig virksomhed for personer med sindslidelse.

Men gruppen af mennesker med sindslidelse har også et højt sygefravær. Det har givetvis betydning for deres mulighed for at få en ansættelse, fx et fleksjob, på en almindelig virksomhed. Det er derfor en gruppe, der i mange tilfælde vil være afhængig af et beskyttet værksted som mellemed, hvis de vil ud at arbejde på en almindelig virksomhed. Det ligger lige for, at de beskyttede værksteder tager denne rolle som mellemed op og udvikler den.

Værkstedernes samarbejde med virksomheder etableres som regel ved, at en medarbejder kommer på besøg. For en fjerdedel af værkstederne sker samarbejdet imidlertid også ved, at værkstedet har personale, som konstant er ude på virksomheden. Ved udplacering får borgeren i langt de fleste tilfælde det sikkerhedsnet, at de kan komme tilbage til

deres gamle plads i det beskyttede værksted, hvis det skulle vise sig, at de ikke kan fungere ude på virksomheden.

I de senere år er antallet af personer i beskyttet beskæftigelse aftaget, og faldet skyldes især, at færre personer fra de yngre årgange kommer i beskyttet beskæftigelse. Det kunne tyde på, at udviklingen skyldes en mindre tilgang end tidligere. Med førtidspensionsreformen og væksten i antallet af fleksjob er en del personer, som tidligere ville være blevet tilkendt førtidspension, i stedet kommet i fleksjob.

Samtidig har aktivpolitikens ideer spredt sig ind over området for beskyttet beskæftigelse, så en del beskyttede værksteder er blevet mere indstillede på at få deres borgere ud på almindelige arbejdspladser og måske overført til job med løntilskud for førtidspensionister eller fleksjob.

I den forbindelse har man taget amerikanske tanker om supported employment op. De går ud på, at tilbuddet om arbejde på et beskyttet værksted (beskyttet arbejde) skal erstattes med et tilbud om arbejde i en almindelig virksomhed med støtte af en jobcoach.

De hidtidige erfaringer med supported employment i Danmark viser, at der er store muligheder for at få flere borgere ud på almindelige arbejdspladser. Det er imidlertid ikke klart, hvordan den nuværende lovgivning skal bruges til det, ligesom der mangler en efteruddannelse for dem, der vil fungere som jobcoaches.

LØN OG ANSÆTTELSESFORHOLD

Den latterligt lille løn for beskyttet beskæftigelse får med mellemrum bølgerne til at rulle i pressen, og det bliver ikke bedre, når det viser sig, at der er borgere, som kommer til at betale mere for transporten til og fra værkstedet, end de modtager i betaling.

Man må imidlertid huske på, at beskyttet beskæftigelse er en social ydelse, som forudsætter, at personen har en forsørgelsesydelse i form af førtidspension. Borgeren modtager en løn, der står i forhold til arbejdets værdi, men hvis værdien er meget lille, modtager borgeren i stedet en beskeden arbejdsdusør. Betalingen udgør dog i begge tilfælde sammen med pensionen et helt rimeligt beløb. Alligevel kommer det til at virke, som om det er en lille betaling, man får for arbejdet.

I den forbindelse kunne man overveje, om det mest rimelige og det mest 'normale' ville være at udbetale hele beløbet som en løn og stryge pensionen. Så ville det blive tydeligt, hvor meget borgerne på de beskyttede værksteder i virkeligheden får i timen for deres arbejde. Men da man under alle omstændigheder vil være nødt til at bevare et sikkerhedsnet for borgeren, er det alligevel svært at undgå indtrykket af, at gevinsten ved at arbejde, er meget lille.

Der er på mange måder tale om en gråzone, hvor aktiviteten i nogle tilfælde betragtes som et arbejde, i andre tilfælde som en pædagogisk aktivitet. Mange værksteder gør en del for at få ansættelsen til at tage sig normal ud. I stedet for at udbetale alt som løn, reserverer de en del til feriepenge og måske også til løn under sygdom.

Man kan mene, at det er unødvendigt at udbetale en procentdel af aflønningen som feriepenge, når beløbet er så lille, at personens ferie alligevel ikke afhænger af det. Feriepenge stammer jo fra en tid, hvor arbejderne ikke fik ugeløn i ferieugerne og derfor kun havde råd til at holde fri, hvis de fik udbetalt penge til det. Men feriepenge har på den anden side en signalværdi, og med dagens it-teknologi er det noget, der er nemt at kode ind i systemet en gang for alle.

Aflønningen for beskyttet beskæftigelse skal, hvis det er muligt, være efter indsats eller i det mindste følge værdien af indsatsen. Det er op til værkstederne at finde en produktion, der er mere værd, og enkelte er det da også lykkedes at give en timeløn på op til 50 kr. Hvis værdien af indsatsen er meget lav, skal der som minimum ydes en dusør på 5 pct. af den laveste overenskomstmæssige løn. Denne takst er en fjerdedel af borgerne nede på. De nævnte aflønningsformer fremgår af bekendtgørelse nr. 628 af 15. juni 2006.

Arbejdstiden i beskyttet beskæftigelse er 20-25 timer ugentligt. Når borgeren er ude på en almindelig arbejdsplads, er arbejdstiden gennemsnitligt på godt 20 timer (som i fleksjob), men når borgeren arbejder på et beskyttet værksted, er den nogle timer længere, omkring 25 timer.

Da denne undersøgelse blev søsat, var der i pressen en hed debat om, hvorvidt det koster borgerne penge at deltage i beskyttet beskæftigelse, fordi transporten koster mere, end de tjener. Og ja, det gør det faktisk jævnlige i en tiendedel af kommunerne (9 pct. af kommunerne svarer på dette spørgsmål 'en gang imellem', 1 pct. svarer 'ofte'). Problemet kendes i en tredjedel af kommunerne, mens de øvrige – og det er et flertal af kommunerne – slet ikke kender til det.

PERSPEKTIV

Danmark var engang berømt for sin beskyttede beskæftigelse. I begyndelsen af 1900-tallet byggede Johanne Petersen, på grundlag af Hans Knudsens tanker, et omfattende system op i Samfundet og Hjemmet for Vanføre, som efterhånden omfattede mange tusinde arbejdspladser over hele landet. At mennesker med handicap kunne stå for produktion af højeste kvalitet, var oprindeligt en stærkt kontroversiel tanke.

Johanne Petersens arbejde har haft en betydning for udviklingen af selvsikkerhed hos mennesker med handicap, som få gør sig klart i dag. Det var afgørende for dannelsen og udviklingen af organisationer af mennesker med handicap, og det fik stor indflydelse på Steinckes socialreform i 1933, og for at der året efter blev dannet en paraplyorganisation af handicaporganisationer, Danske Handicaporganisationer, som fra starten fik politisk indflydelse (Vinter Nielsen & Bengtsson, 2009).

Dengang var det mennesker med fysiske handicap, der arbejdede på beskyttede værksteder. De er siden kommet ud i almindelige virksomheder, og med velfærdsstatens ekspansion fra 1960'erne er mange mennesker med fysiske handicap blevet modtagere af førtidspension. Beskyttet beskæftigelse er efterhånden blevet overtaget af mennesker med psykisk udviklingshæmning, og området er igen blevet præget af indpakning og lignende enkle opgaver.

Under indtryk af den uheldige kombination af velfærdsstat og krise har aktivpolitikken fra 1990 og frem igen sat arbejdsorienteringen i centrum. Efter årtusindskiftet er aktivpolitikken nået til den beskyttede beskæftigelse. Man har set, at mennesker med udviklingshæmning i mange tilfælde godt kan arbejde ude på almindelige virksomheder, og man har fået øje på gruppen af mennesker med sindslidelse, for hvem de beskyttede værksteder både kan være et godt tilbud og et trin på vejen ud på almindelige virksomheder.

Efter tanker om supported employment skulle man egentlig helt sløjfe de beskyttede værksteders § 103-tilbud og i stedet satse på at bringe folk med begrænset arbejdsevne direkte ud på almindelige virksomheder med en kortvarig støtte. Erfaringerne fra europæiske lande viser imidlertid, at det ofte er en kortvarig succes, idet de borgere, der kommer i arbejde på den måde, som regel har mistet det igen, inden der er gået et halvt år. I stedet kan de beskyttede værksteder få en funktion

som centre, der kan tage ansvar for støtte til, at borgeren kan fungere i almindelige virksomheder og stå for personaleansvar.

Hvis der skal være en vej fra passivitet til aktivitet, er en gråzone mellem de to poler ofte nødvendig. Der er altid problemer med en gråzone. Hvorfor bliver beskyttet beskæftigelse ikke betragtet som rigtigt arbejde?, hvorfor har borgere i beskyttet beskæftigelse ikke de samme rettigheder som andre beskæftigede?, osv. Men der kan i nogle tilfælde være brug for en kombinationsmodel, hvor man både har den sikkerhed, der ligger i en social ordning, og nogle af de ting, der ligger i at fungere i arbejde, som fx den regelmæssighed og selvtillid det giver.

Derfor er der grund til at se kritisk på, om kommunerne har de nødvendige incitamentter til at få alle, der kan have gavn af det, ind i beskyttet arbejde. Og der er ligeledes grund til at se kritisk på, om værksteder og kommuner har de nødvendige incitamentter til at få mennesker, der arbejder på de beskyttede værksteder, videre ud på almindelige virksomheder, og eventuelt i en eller anden form for rigtig beskæftigelse.

I forbindelse med udviklingen fra beskyttet værksted til støttet beskæftigelse på almindelige virksomheder er det også vigtigt, at der gøres noget for at sikre en eller anden form for rettigheder for de mennesker, det handler om, der minder om rettighederne på det almindelige arbejdsmarked. Det er måske ikke formålstjenligt at give arbejdsgiverne forpligtelser – så vil de bare undgå at ansætte – men her må det sociale system komme ind i billedet for at sikre en form for ligebehandling.

BAGGRUND, METODE & DATAGRUNDLAG

BAGGRUND

Beskyttet beskæftigelse efter Den Sociale Servicelovs § 103 er et socialt tilbud til borgere, der ikke kan varetage et arbejde på almindelige eller støttede vilkår. Tilbuddet har arbejdslignende karakter og finder som oftest sted på et beskyttet værksted. I løbet af de sidste år er det blevet muligt at oprette beskyttede arbejdspladser i tilknytning til ordinære virksomheder, og der findes nogle få eksempler på virksomheder, der har benyttet sig af denne mulighed.¹ I 2007 var der i alt 8.163 personer i beskyttet beskæftigelse. Målgruppen er personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne samt personer med særlige sociale problemer, som fx hjemløse og misbrugere. Personer i beskyttet beskæftigelse modtager enten social pension, starthjælp eller kontanthjælp.

Frem til 1980 var de beskyttede arbejdspladser som oftest en del af større offentlige tilbud, hvor borgere med funktionshæmning kunne få husly, uddannelse, rehabilitering og beskæftigelse. Med særforborgens udlægning i 1980 overgik den beskyttede beskæftigelse imidlertid til amterne og kommunerne, og nye værksteder kunne nu oprettes på amternes eller på frivillige organisationers initiativ. Med kommunalreformen i 2007 og nedlæggelsen af amterne er de fleste amtslige værksteder overgået til kommunerne.

1. Det gælder fx virksomhederne BILKA og RUKO.

I løbet af det seneste tiår er der kommet øget fokus på borgere med handicap og deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Denne gruppe borgere har en markant lavere beskæftigelsesfrekvens end resten af befolkningen. Således var kun 56 pct. af personer med handicap eller længerevarende helbredsproblemer i arbejde i 2005, mens den tilsvarende andel for personer uden handicap eller længerevarende helbredsproblemer var på 83 pct. (Høgelund & Larsen, 2007).

I forlængelse af det internationale handicapår i 2003 igangsatte regeringen med beskæftigelsesstrategien ”Handicap og Job” (Regeringen, 2004) en række tiltag for at få flere borgere med handicap tilknyttet arbejdsmarkedet. Det skal enten ske i ansættelser på almindelige vilkår, eller ved hjælp af de forskellige støtte/hjælpe-ordninger, fx fleksjob eller job med løntilskud for førtidspensionister. Beskyttet beskæftigelse ses som en del af denne strategi. Regeringen lægger vægt på, at personer i beskyttet beskæftigelse i det omfang, det er muligt skal tilknyttes det almindelige arbejdsmarked.

Ønsket om at få flere borgere med handicap i arbejde skyldes for det første, at den generelle økonomiske højkonjunktur har betydet, at arbejdsgivere i højere grad end tidligere efterspørger alternativ arbejdskraft, og samtidig betyder den demografiske udvikling, at der om få år kommer til at være endnu større mangel på arbejdskraft, når de store efterkrigsårgange går på pension. Her udgør den store gruppe af mennesker med handicap uden for arbejdsmarkedet en uudnyttet ressource. For det andet vil en tilknytning til arbejdsmarkedet betyde en forbedret økonomisk situation for den enkelte borger, og det antages, at det samtidig vil højne hans eller hendes generelle livskvalitet.

Ønsket om at få personer i beskyttet beskæftigelse ud på almindelige arbejdspladser og eventuelt i støttet eller ordinær beskæftigelse har endvidere sin baggrund i, at der er udviklet nye metoder til at støtte personer i at opnå og fastholde beskæftigelse. Med disse nye metoder, som omtales nærmere i kapitel 8, forestiller man sig, at det er muligt at få store grupper af mennesker, der tidligere var henvist til ingen eller støttet beskæftigelse, ud og fungere på de arbejdspladser, hvor andre mennesker arbejder.

Internationalt peger en række forskningsprojekter da også i retning af, at der er ved at ske et skift fra beskyttet beskæftigelse (sheltered employment) til støttet beskæftigelse (supported employment) på det almindelige arbejdsmarked. Den beskyttede beskæftigelse finder oftere

sted på almindelige virksomheder og bliver en af mange veje til en større og mere permanent arbejdsmarkedstilknytning for den enkelte borger. Den støtte, der er tale om, retter sig både mod personen, der beskæftiges, og mod arbejdsgiveren.

Den øgede arbejdsmarkedsfokusering betyder, at der stilles krav til den beskyttede beskæftigelse om åbenhed til det almindelige arbejdsmarked, så brugerne får en vej til en mere almindelig form for beskæftigelse. Samtidig er der interesse for at bevare et seriøst tilbud til de grupper, som almindelige arbejdspladser ikke kan rumme. I den forbindelse er det nødvendigt med en kortlægning af området beskyttet beskæftigelse. Både politisk og i den danske forskningsverden har der været meget lidt fokus på beskyttet beskæftigelse.² Denne rapport er den første kortlægning af området.

FORMÅLET MED UNDERSØGELSEN

Formålet med undersøgelsen er at skabe overblik over området 'beskyttet beskæftigelse'. Undersøgelsen bevæger sig på tre niveauer: 1) Kommunalt niveau, 2) Værkstedsniveau, og 3) Borgerniveau. Et vigtigt tværgående element i undersøgelsen er, hvordan, og i hvilket omfang, beskyttet beskæftigelse er koblet til det almindelige arbejdsmarked.

På kommunalt niveau afdækkes:

- Hvad kommunalreformen har betydet for organiseringen af området beskyttet beskæftigelse og for kommunernes samarbejde og tilsyn med de beskyttede værksteder, hvordan visitationen af borgere til tilbud om beskyttet beskæftigelse foregår, hvor mange borgere de enkelte kommuner har i beskyttet beskæftigelse, og hvilke typer pladser de er placeret på, samt i hvor høj grad kommunerne fokuserer på at få integreret borgere i beskyttet beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked.

2. De eneste undersøgelser af området er følgende tre SFI-rapporter: I. Hornemann Møller (1968), E. Stenbak et. al. (2002) og T.M. Jakobsen & L.M. Pedersen (2007), om end det har været berørt perifert i andre rapporter.

På værkstedsniveau afdækkes:

- Antallet af beskyttede værksteder, antallet af pladser på værkstederne, værkstedernes personalesammensætning, værkstedernes samarbejdsrelationer til bl.a. private virksomheder, indholdet i værkstedernes tilbud, værkstedernes vægtning af hhv. det sociale og arbejdsmæssige element i tilbuddet samt produktionens økonomiske betydning for de enkelte værksteder.

På borgerniveau afdækkes:

- Hvilke borgergrupper der benytter beskyttet beskæftigelse, hvordan borgernes arbejdsvilkår (løn, arbejdstid og arbejdsmiljø) er, hvordan borgerne oplever tilbuddet, hvilken betydning løn, kolleger og arbejdstid har, samt hvorvidt borgerne ønsker at komme videre på det almindelige arbejdsmarked.

DATA

Undersøgelsen er baseret på fire forskellige datakilder: 1) Tre spørgeskemaundersøgelser blandt landets kommuner, beskyttede værksteder og borgere i beskyttet beskæftigelse, 2) Kvalitative interview med personalet på en række beskyttede værksteder 3) Oplysninger fra hjemmesiden Tilbudsportalen.dk og 4) Registeroplysninger fra Danmarks Statistik. Desuden har kommunerne givet os oplysninger om køn og alder på de borgere, der er i beskyttet beskæftigelse.

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSEN

De tre spørgeskemaundersøgelser er udført blandt landets kommuner, de beskyttede værksteder og borgere i beskyttet beskæftigelse. De udgør den primære del af undersøgelsens datagrundlag.

En stor udfordring i forbindelse med projektet har været at etablere kontakt til de relevante personer i kommunerne og på de beskyttede værksteder.

Der er stor lokal forskel på, hvem i kommunerne der visiterer til beskyttet beskæftigelse efter Serviceloven (SEL) § 103. Derfor krævede det mange rundringninger at lokalisere de relevante personer i kommu-

nerne, som vi kunne stille spørgeskemaerne til. Det har desuden haft den konsekvens, at der ikke er ensartethed i, hvem der har udfyldt kommunespørgeskemaerne. 60 pct. af besvarelsenerne er foretaget af en person på ledelsesniveau i kommunen, mens de resterende er udfyldt af handicapkonsulenter eller socialrådgivere. Blandt landets 98 kommuner svarede 58 kommuner, hvilket giver en svarprocent på 59,19 pct.

Blandt landets beskyttede værksteder oplyste 50 ud af de 261 § 103-tilbud, der stod oplyst på Tilbudsportalen,³ at de ikke havde borgere i beskyttet beskæftigelse. Desuden var der en række kontaktoplysninger, der viste sig at være forældede. På landets beskyttede værksteder har det som oftest været ledere, souschefer eller andet ledelsespersonel, der har stået for udfyldelsen. Vi modtog svar fra 122 værksteder, hvilket giver en svarprocent på 60,1, hvis vi regner med, at der er 203 værksteder. De 122 værksteder har 5.474 borgere, hvilket betyder undersøgelsen dækker 67 pct. af alle borgere i beskyttet beskæftigelse.

I forbindelse med undersøgelsen af borgernes oplevelse af tilbuddet, sendte vi spørgeskemaerne til de beskyttede værksteder. Vi bad personalet på værkstederne om at dele spørgeskemaerne ud til deres borgere og eventuelt hjælpe med udfyldelsen og efterfølgende sende dem tilbage til os. Det kan ikke udelukkes, at personalets medvirken ved spørgeskemaudfyldelserne kan have formet besvarelsenerne i en retning, som personalet har fundet gunstig. Men det har praktisk ikke været muligt at gøre det anderledes, bl.a. fordi nogle af borgerne i beskyttet beskæftigelse kan have svært ved at læse.

TABEL 2.1

Oversigt over antal besvarelser og svarprocenter i spørgeskemaundersøgelserne.

	Antal besvarelser	Svarprocent
Kommunerne	59	60,2 pct.
De beskyttede værksteder	122	60,1 pct.
Borgerne	1255	15,4 pct.

3. Tilbudsportalen.dk er en hjemmeside, der har til formål at styrke overblikket over tilbud til udsatte børn og unge, mennesker med handicap og socialt udsatte. Hjemmesiden er drevet af Servicestyrelsen. Alle tilbud/værksteder, der har tilbud efter Serviceloven (SEL) § 103 og 104, skal, ifølge SEL § 14, indtaste en række oplysninger om deres tilbud på tilbudsportalen.

Vi har modtaget svar fra 1.255 borgere, hvilket svarer til 15 pct. af alle borgere i beskyttet beskæftigelse. Svarprocenten for denne delundersøgelse er lille, men kontrol af sammensætningen på alder, køn og diagnose giver ikke indtryk af nogen form for skævhed i udvalget.

TABEL 2.2

Borgere fordelt på køn og diagnose i værkstedsundersøgelsen og borgerundersøgelsen. Til sammenligning oplysninger fra kommunerne og Danmarks Statistik, 2007-tal. Procent.

	Køn		Fysisk	Diagnose	
	M	K		Sinds- lidelse	Udviklings- hæmning
Værkstedsundersøgelsen	-	-	7,6	18,3	69,1
Borgerundersøgelsen	59	41	2,2	25,7	68,6
Kommuneoplysninger	59,9	39,7	-	-	-
Danmarks Statistiks tal for 2007	57	43	5,7	19,0	70,2

Anm.: Procentgrundlag fremgår af tabel 2.1.

TABEL 2.3

Borgere fordelt på alder i værkstedsundersøgelsen og borgerundersøgelsen. Til sammenligning oplysninger fra kommunerne og Danmarks Statistik 2007-tal. Procent.

	Under 20	20 til 29	30 til 39	40 til 59	60 til 66	67+
Værkstedsundersøgelsen	-	-	-	-	-	-
Borgerundersøgelsen	1,5	16,6	22,9	51,3	6,0	1,6
Kommune oplysninger	0,8	18,9	23,5	46,1	8,2	2,5
Danmarks Statistiks tal for 2007	1,0	16,7	24,4	48,6	7,4	1,9

Anm.: Procentgrundlag fremgår af tabel 2.1.

KVALITATIVE INTERVIEW

De kvalitative interview er udført på fem forskellige beskyttede værksteder i forskellige dele af landet. Interviewene har primært været anvendt i undersøgelsens indledende fase, men har også tjent til at kvalificere dele af spørgeskemaundersøgelsens resultater. Til stede ved hvert af inter-

viewene har der været en person fra værkstedets ledelse samt en almindelig medarbejder. I forbindelse med interviewene har der været rundvisning på værkstederne, hvor vi har haft mulighed for at stille spørgsmål.

TILBUDSPORTALEN

Tilbudsportalen er, som nævnt, en hjemmeside, der har til formål at styrke overblikket over tilbud til udsatte børn og unge, mennesker med handicap og socialt udsatte. Vi har benyttet Tilbudsportalen til at skabe overblik over antallet af beskyttede værksteder og deres struktur. Desuden har en række oplysninger fra Tilbudsportalen fungeret som supplerende empiri (fx personalesammensætningen på de enkelte værksteder).

REGISTEROPLYSNINGER

Vi har fået foretaget en kørsel hos Danmarks Statistik, hvor vi har indhentet oplysninger om: 1) udviklingen i antallet af borgere i beskyttet beskæftigelse over en 8-årig periode og 2) sammensætningen af borgergruppen fordelt på alder, køn og diagnose. Disse oplysninger anvendes i den del af undersøgelse, der foregår på borgerniveau.

BEGREBER OG DEFINITIONER ANVENDT I UNDERSØGELSEN

Beskyttet beskæftigelse ligger i grænselandet mellem beskæftigelsestilbud og socialtilbud. På den ene side grænser beskyttet beskæftigelse op til dagtilbud efter SEL § 104, på den anden side grænser det op til job med løntilskud for førtidspensionister. Beskyttet beskæftigelse har dog først og fremmest nærmet sig beskæftigelsesområdet, fordi en række værksteder i løbet af de sidste 10 år har gjort en stor indsats for at flytte borgere fra beskyttet beskæftigelse på værksted, til beskyttet beskæftigelse eller job med løntilskud på en almindelig virksomhed. Dermed kommer den beskyttede beskæftigelse til i højere grad at ligne et almindeligt arbejde. Borgeren er dog visiteret efter SEL § 103, selvom beskæftigelsen finder sted på en almindelig virksomhed. Det betyder, at det er det beskyttede værksted, som borgeren er tilknyttet, der står for lønudbetalingen, og at borgeren ikke er garanteret lønmodtagerrettigheder, som fx løn under sygdom eller retten til at optjene feriepenge.

Figur 2.2 giver et overblik over forskellen mellem forskellige beskæftigelsesformer, med hensyn til hvilken lovgivning arbejdet udføres under, hvor arbejdet udføres, og hvilke vilkår arbejdet udføres på.

FIGUR 2.2

Oversigt over former for ordinær og særlig beskæftigelse.

	Arbejdets placering	Arbejdets vilkår
Lov om aktiv beskæftigelsesindsats	<i>På almindelig arbejdsplads</i>	<i>På ordinære vilkår</i>
		<i>På særlige vilkår</i>
Serviceloven (SEL)	<i>På beskyttet afdeling eller enkeltplads på almindelig arbejdsplads</i>	<i>På beskyttede vilkår</i>
	<i>På beskyttet værksted</i>	

I et arbejde på ordinære vilkår er den beskæftigede ansat på almindelige lønmodtagervilkår, har lønmodtagerrettigheder og får den overenskomstmæssige løn for arbejdet. Selvom der eventuelt ydes støtte til personlig assistent eller særlige arbejdsredskaber, er der stadig tale om arbejde på ordinære vilkår.

Et arbejde på særlige vilkår er et arbejde, hvor den beskæftigede yder mindre end fuld arbejdsindsats og herfor modtager en betaling, som dels består af løn fra arbejdsgiveren, som modsvarer det arbejde, der ydes, dels af løntilskud, som stammer fra det offentlige. Hele lønnen udbetales dog af arbejdsgiveren. Eksempler på arbejde på særlige vilkår er fleksjob og job med løntilskud for førtidspensionister. Job på særlige vilkår berettiger ikke til at blive forsikret mod arbejdsløshed og modtage understøttelse, men der er for fleksjob indført regler, der minder om dette, dog knap så gunstige.

Endelig et par ord om definitionen af typer af handicap. Vi har i undersøgelsen valgt at skelne mellem syv forskellige borgergrupper. Denne opdeling er fremkommet på baggrund af en række interview med interesseorganisationer på handicapområdet og relevante offentlige myndigheder. Vi taler således ikke om handicap i almindelighed, men benytter os af følgende kategorier: 1) udviklingshæmning, 2) sindslidelse, 3)

autisme, 4) fysiskhandicap, 5) sansehandicap, 6) erhvervet hjerneskade og 7) borgere med særlige sociale problemer. Denne opdeling gør det muligt at tegne et billede af sammensætningen af den meget forskelligartede gruppe af borgere, der er i beskyttet beskæftigelse.

Den sidstnævnte gruppe – ’borgere med særlige sociale problemer’ – kan kræve en kommentar. Beskyttet beskæftigelse er i hovedsagen et tilbud til mennesker med handicap, og i dag er det først og fremmest mennesker med udviklingshæmning og mennesker med sindslidelser, som er brugere heraf. Men beskyttet beskæftigelse har aldrig været et tilbud, der var forbeholdt mennesker med handicap. Der har altid været en lille gruppe brugere med særlige sociale problemer. Den sociale servicelovs § 103 taler om borgere med ”betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer”, som ”ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, og som ikke kan benytte tilbud efter anden lovgivning.”

De særlige sociale problemer kan være mangeartede. Der er fx mennesker, som tidligere har haft misbrugsproblemer, og flygtninge eller indvandrere, hvis danskundskaber er så små, at de ikke er i stand til at udføre et almindeligt arbejde. Gruppen med særlige sociale problemer er dog ikke stor. Den udgør i dag mindre end 400 mennesker, hvilket er under 5 pct. af alle brugere af beskyttet beskæftigelse.

DE BESKYTTTEDE VÆRKSTEDER

Traditionelt set har beskyttet beskæftigelse været forankret på de beskyttede værksteder. Af vejledning til lov om social service fremgår det, at beskyttet beskæftigelse endvidere kan organiseres i tilknytning til boformer for mennesker med handicap eller i tilknytning til forsorghjem, væresteder, varmestuer og sociale caféer mv. Endelig er det nævnt i vejledningen, at beskyttet beskæftigelse kan etableres i forbindelse med private virksomheder.⁴

De mange organisationsmuligheder har betydet, at de beskyttede værksteders rolle er blevet broget og forskelligartet. Blandt andet har det øgede fokus på udslusning til arbejdsmarkedet medført, at et stigende antal værksteder eksperimenterer med alternative organisationsformer (Rosenstock et al., 2004:92). For eksempel er der værksteder, der organiserer mindre satellitafdelinger i private virksomheder, på offentlige biblioteker og lignende. Andre ansætter mennesker med udviklingshæmning i de funktioner, der knytter sig til de fleste arbejdspladser – fx i kantinen og rengøring, mens nogle tredje slår sig sammen og etablerer samlede enheder, der bedre evner at koble de traditionelle værksteder til nye underafdelinger i private virksomheder.

4. Vejledning nr. 95 af 5. december 2006 om botilbud m.v. til voksne (Vejledning nr. 4 til serviceloven)

Det er dog fortsat indtrykket, at langt størstedelen af al beskyttet beskæftigelse efter SEL § 103 etableres med en form for beskyttet værksted som fundament. Vejen til at kortlægge de beskyttede arbejdspladser i Danmark må derfor fortsat først og fremmest gå gennem de beskyttede værksteder.

Formålet med nærværende afsnit er at give en kortlægning af de beskyttede værksteder i Danmark. Afsnittet skal således belyse, hvor mange værksteder der er, hvor mange pladser der er, hvor store de er, hvem der driver dem, personalesammensætningen, samarbejdsrelationer (herunder til private virksomheder) mv.

Dernæst vil indholdet på de enkelte værksteder blive belyst, deriblandt hvordan målsætningen er i forhold til henholdsvis det sociale og arbejdsmæssige element i tilbuddet, samt hvorvidt værkstederne har borgere i afklarende forløb. Endelig vil produktionens økonomiske betydning for de enkelte værksteder blive belyst.

ANTAL BESKYTTEDE VÆRKSTEDER I DANMARK

Antallet af beskyttede værksteder i Danmark er vanskeligt at fastsætte af to årsager. For det første findes der forskellige oplysninger, alt efter hvilken datakilde som anvendes, og for det andet kan det være vanskeligt at fastsætte, hvornår en underafdeling eller satellitafdeling kan betragtes som et selvstændigt værksted.

Ifølge rammeaftalerne findes der i Danmark 163 steder, der udbyder § 103-pladser, men da de gamle kommunale beskyttede værksteder ikke er opgjort i rammeaftalerne (i og med de ikke blev berørt af kommunalreformen), repræsenterer dette tal kun en del af værkstederne. På Tilbudsportalen står det anført, at 261 steder udbyder § 103-pladser, et tal der i praksis viser sig at være en smule overvurderet. I forbindelse med vores spørgeskemaundersøgelse kom det frem, at 50 af de værksteder, vi kontaktede, enten ikke længere udbød § 103-pladser, var blevet slået sammen med et andet værksted eller var ved at blive nedlagt. En erfaring, der indikerer, at Tilbudsportalen ikke har tilstrækkelige oplysninger til at være opdateret med landets tilbudssituation.

Da nogle af Tilbudsportalens værksteder er slået sammen, er antallet af beskyttede værksteder sat til 203. Tallet er det bedste skøn, vi

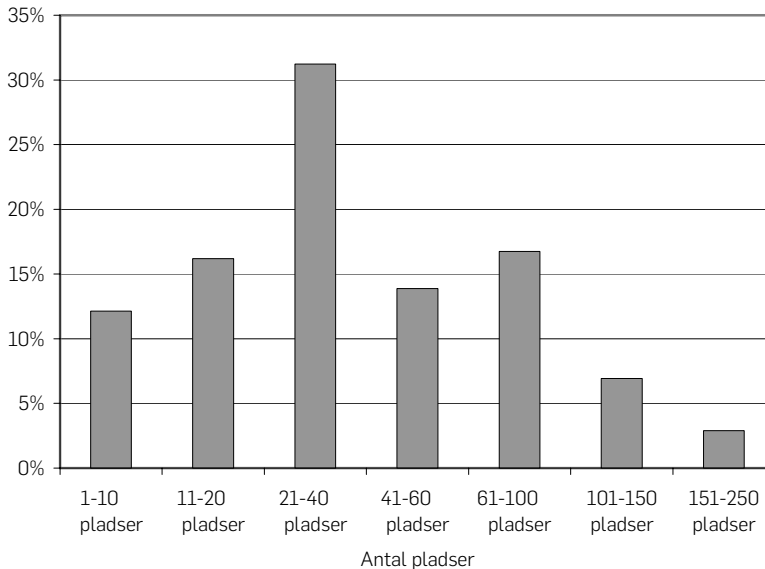
kan give, i og med at det aldrig lykkedes os at komme i kontakt med en håndfuld værksteder, som kan være nedlagt eller fusioneret.

STØRRELSEN PÅ DE BESKYTTEDE VÆRKSTEDER

Størrelsen på de enkelte værksteder varierer fra det mindste værksted, som har 3 borgere i § 103-tilbud, til det største, der har 186 borgere tilknyttet. Der findes små og store værksteder af alle typer. Nogle store værksteder er således nyere sammenslutninger af flere mindre, mens andre er ældre enkeltværksteder, som udbyder et stort antal traditionelle beskyttede arbejdspladser. Gennemsnitsstørrelse på de beskyttede værksteder er 45 pladser. Det er lidt mere end de 39, som er det gennemsnitlige antal borgere, som værkstederne har. Fordelingen af værksteder efter størrelse fremgår af nedenstående figur 3.1.

FIGUR 3.1

Andel af beskyttede værksteder fordelt efter værkstedsstørrelse. Procent.



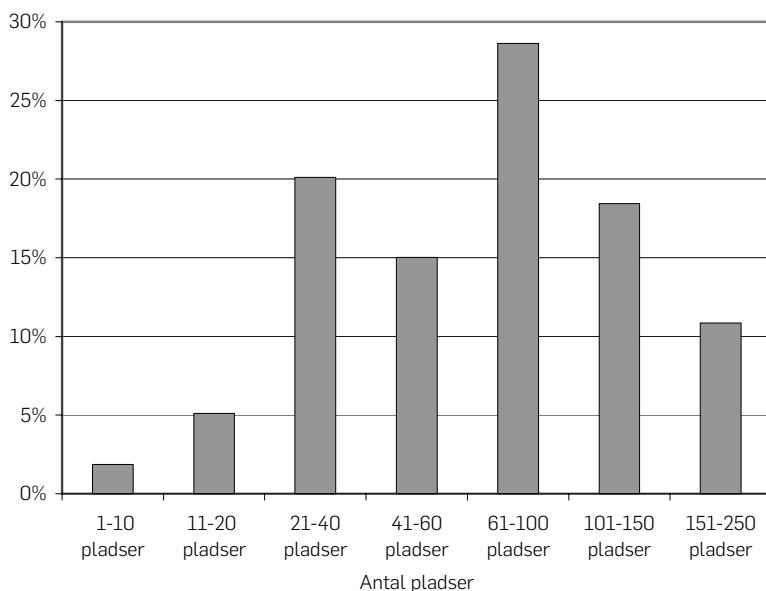
Anm.: n = 173.

Kilde: Tilbudsportalen.

Figur 3.1 viser, at lidt under en tredjedel af alle beskyttede værksteder har mellem 21-40 pladser, lige under halvdelen har mellem 11-40 pladser, ca. 12 pct. har mindre end 10 pladser, og ca. 10 pct. har mere end 100 pladser.

FIGUR 3.2

Andel af det samlede antal § 103-pladser fordelt efter værkstedets størrelse. Procent.



Anm.: n = 173.

Kilde: Tilbudsportalen.

Figur 3.2 viser, at 28 pct. af alle § 103-pladser i landet befinder sig på værksteder, der har mellem 61 og 100 pladser. Kun lige omkring 2 pct. af alle § 103-pladser er på værksteder, der har fra 1 til 10 pladser. 11 pct. befinder sig på værksteder, der har mere end 150 pladser.

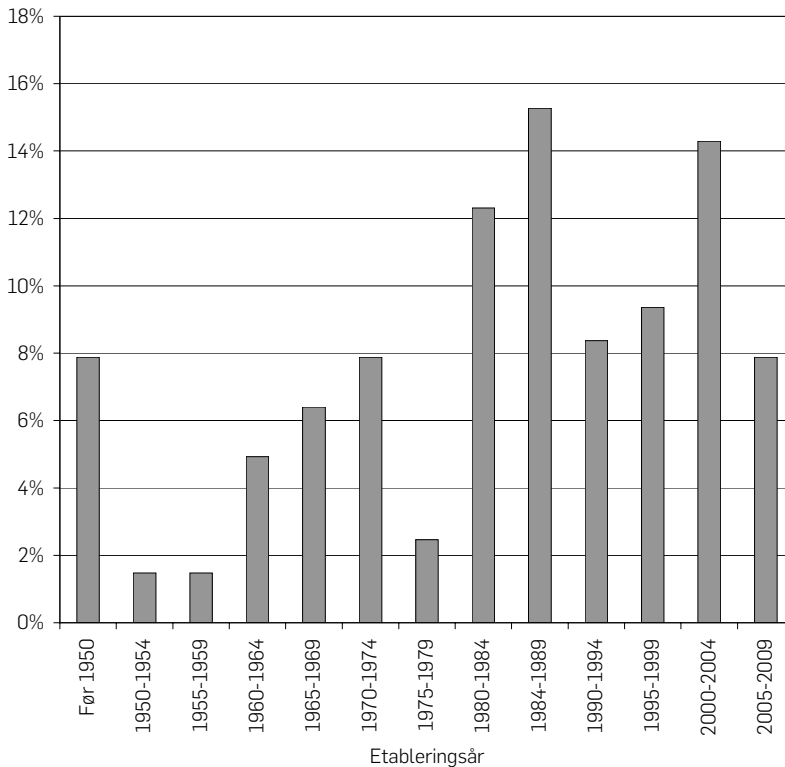
Man kan populært sige, at figur 3.1 repræsenterer værkstedsledernes oplevelse af, hvordan værkstederne fordeler sig efter størrelse, mens figur 3.2 repræsenterer borgernes oplevelse. Den gennemsnitlige størrelse af det værksted, borgeren arbejder på, er 65 pladser. Det er væsentlig højere end de 45, vi fandt før, for nu tæller de store værksteder med flere gange.

HVOR GAMLE ER VÆRKSTEDERNE?

Fra de indledende sonderinger har vi fået det indtryk, at traditioner kan betyde noget på området for beskyttet beskæftigelse. Tilbudsportalen indeholder oplysninger om, hvornår det enkelte værksted er etableret.

FIGUR 3.3

Fordelingen af beskyttede værksteder efter etableringsår. Procent.



Anm.: n = 203.

Kilde: Tilbudsportalen.

Af figur 3.3 fremgår det, at 27,5 pct. af de beskyttede værksteder, der eksisterer i Danmark i dag, blev etableret i 1980'erne, mens 17,5 pct. blev etableret i 1990'erne, og 22,5 pct. er fra efter årtusindskiftet. Lige over 10

pct. af værkstederne er mere end 50 år gamle. Det ældste beskyttede værksted er forsorgshjemmet Skovvang, som blev etableret i 1865.⁵

De nye værksteder er gennemgående mindre end de gamle. 40 pct. af værkstederne, men kun 26 pct. af pladserne, er etableret efter 1990. 8 pct. af værkstederne, men kun 4 pct. af pladserne, er etableret efter 2005. Det kan muligvis bero på, at der løbende oprettes især mindre værksteder, som opbygges af ildsjæle, men ikke nødvendigvis bliver stående i årtier. Vi har set et par af den slags foretagender, men kan dog ikke sige, hvor udbredt dette fænomen er.

Det er vanskeligt at få et overblik over de beskyttede værksteders historie. Men oplysninger på nogle af de ældre værksteders hjemmesider viser, at de har meget forskellig baggrund. Nogle går tilbage til botilbud for mennesker med udviklingshæmning eller sindslidelse, andre har tidligere været værksteder for mennesker med fysiske handicap. De kan fx være oprettet og oprindeligt være drevet af frivillige eller af handicaporganisationer. Enkelte værksteder kan føre deres historie tilbage til fattighuse.

I slutningen af 1800-tallet og første del af 1900-tallet blev der opbygget mange beskyttede værksteder for mennesker med fysiske handicap af SAHVA, Blindes Arbejde m.fl. Disse værksteder arbejdede i reglen også med revalidering – eller erhvervsmæssig rehabilitering, som det nu er blevet almindeligt at betegne det. Med Revalideringsloven 1960 indledtes en udvikling, der efterhånden har bragt de fleste af disse på offentlige hænder. Samtidig er det blevet målet at rehabiliterer mennesker med fysiske handicap til arbejde på almindelige virksomheder.

Halvfjerdsernes socialreform flyttede revalideringen fra revalideringscentre og over i kommunerne. Det skete med Bistandsloven fra 1976, og det blev en kaotisk proces, som lammede arbejdet i flere år. Derfor ser vi også, at der næsten ikke blev oprettet beskyttede værksteder i den anden del af halvfjerdserne.

Med særforborgens udlægning i 1980 indledtes en udflytning af mennesker med udviklingshæmning fra de store tilbud, man havde op til da. I 1980'erne skete der ligeledes en afvikling af de store statshospitaler,

5. Forsorgshjemmet Skovvang var fra 1865 til 1894 Holsterbros fattighus. I 1894 bliver stedet imidlertid bygget om til Ringkøbing Amts tvangsarbejdsanstalt. Fra 1926 og frem kan, udover tvangsfanger, også vagabonder og subsistensløse søge ophold på Skovvang, såfremt de arbejder. (kilde: <http://www.skovvang.dk/default.asp?id=119>).

der havde dannet rammen om en stor gruppe mennesker med sindslidel- ses liv. Dermed opstod et behov for at beskæftige nogle af disse. I 1980'erne oprettedes en del nye beskyttede værksteder, og i de ældre værksteder er kredsen af brugere efterhånden ændret, så det nu overve- jende er mennesker med udviklingshæmning (Vinther Nielsen & Bengts- son, 2009).

HVILKE TILBUD TILBYDES UD OVER SEL § 103?

Tilbud, der tilbyder § 103-pladser, kan være godkendt til at varetage en række andre tilbud. Der kan være tale om tilbud efter bestemmelser i Serviceloven (SEL), Sundhedsloven (SUL) eller lov om almene boliger (ABL, Almenboligloven). Det kan fx være tilbud om aktivitet og samvær for personer med betydelig eller varig nedsat funktionsevne (SEL § 104), eller tilbud om mulighed for midlertidigt boophold til personer med betydelig eller varig nedsat funktionsevne (SEL § 107).

Af nedenstående oversigt fremgår det, hvilke andre bestemmel- ser i SEL og ABL de forskellige tilbud er godkendt til at varetage, samt hvor stor en procentdel af alle beskyttede værksteder der udbyder de enkelte tilbud.

Som det fremgår af figur 3.4, tilbyder 39 pct. af alle tilbuddene med beskyttet beskæftigelse alene § 103-pladser. Lidt under halvdelen (46 pct.) af alle tilbud har ligeledes tilbud om aktivitet og samvær (SEL § 104). I den forbindelse er det værd at bemærke, at 60 pct. af tilbuddene med både §§ 103 & 104-tilbud angiver, at borgerne ikke er fysisk adskilt (fremgår ikke af figuren), hvilket vil sige, at borgere med forskelligt støt- tebehov færdes blandt hinanden.

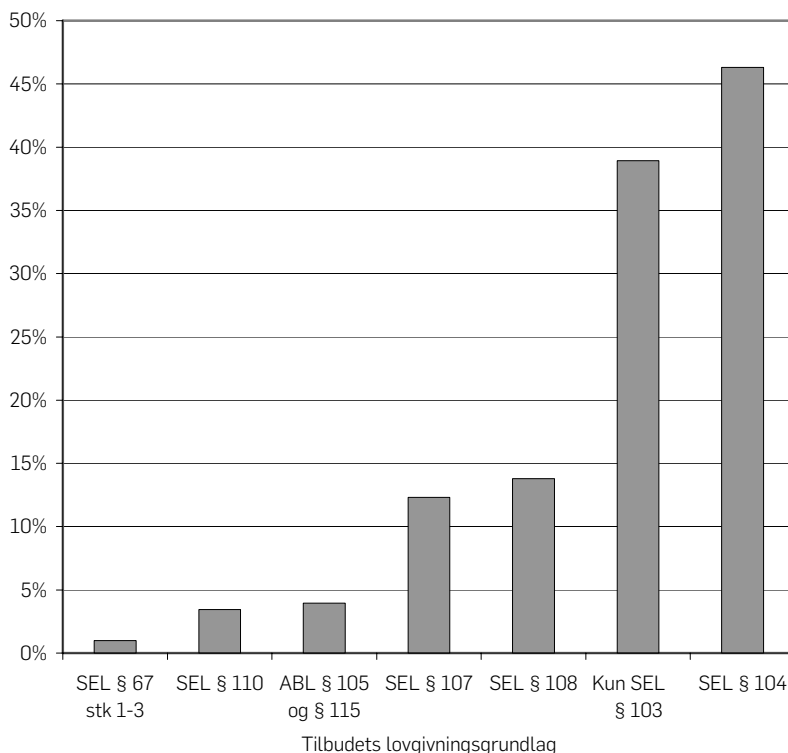
Det kan have en positiv effekt på tilbuddenes svageste brugere, som bare ved at snuse til og færdes omkring aktive miljøer kan blive inspireret (Stenbak et al., 2002:24). Omvendt kan det have en negativ effekt for de bedst fungerende borgere, som kan opleve, at deres ønsker og behov ikke får fuld opmærksomhed, fordi de svagest fungerende borgere skal tilgodeses.

Det kan eksempelvis tænkes, at arbejdet med udplacering af borgere nedprioriteres, når der er tilknyttet mange § 104-borgere, for hvem udplacering er højst usandsynlig. En antagelse, der underbygges af, at der er en signifikant sammenhæng (gammaværdi 0,219, p-værdi 0,024)

mellem andelen af § 103-borgere på værkstedet og andel af § 103-borgere, som bliver udplaceret på almindelige virksomheder. Således er der en tendens til, at de værksteder med størst andel af § 103-borgere (i forhold til § 104-borgere) har flest borgere udplaceret.

FIGUR 3.4

Beskyttede værksteder fordelt efter, hvilke tilbud der udbydes ud over § 103. Procent.



Anm.: n = 203. SEL § 67: Døgntilbud for børn, ABL §§ 105 & 115: Ældreboliger, SEL § 110: Midlertidigt ophold i botilbud (for socialt udsatte), SEL § 108: Længerevarende ophold i botilbud, SEL § 107: Midlertidigt ophold i botilbud, SEL § 104: Aktivitets- og samværstilbud og SEL § 103: Beskyttet beskæftigelse.

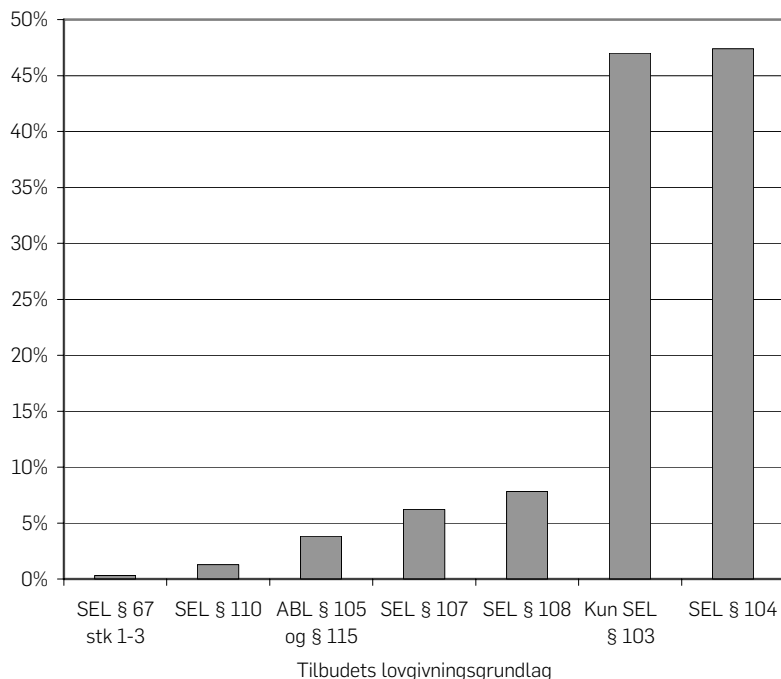
Kilde: Tilbudsportalen.

Endelig har et mindre antal tilbud med beskyttede arbejdspladser muligheden for at tilbyde boophold. Henholdsvis 13 pct. af alle tilbud har

tilbud efter SEL § 107, 14 pct. efter SEL § 108 og 3 pct. efter SEL § 110. I alt har 23 pct. (48 tilbud) tilknyttet et eller flere tilbud om midlertidig og/eller permanent boophold. Ifølge Tilbudsportalen er 2.480 af de i alt over 10.000 pladser på værksteder, der har § 103-tilbud, på steder hvor der findes botilbud. Størstedelen af disse pladser er imidlertid § 104-pladser. I vores undersøgelse har 872 borgere et § 103-tilbud på værksteder, der også har kortere- eller længerevarende botilbud. Det vil sige, at der skønsmæssigt findes i alt 1.450 sådanne pladser. På mange af stederne er der imidlertid kun tale om få bopladser.

FIGUR 3.5

Andel af § 103-pladser fordelt efter, hvilke tilbud der udbydes ud over § 103. Procent,



Anm.: n = 173. SEL § 67: Døgntilbud for børn, ABL §§ 105 & 115: Ældreboliger, SEL § 110: Midlertidigt ophold i botilbud (for socialt udsatte), SEL § 108: Længerevarende ophold i botilbud, SEL § 107: Midlertidigt ophold i botilbud, SEL § 104: Aktivitets- og samværstilbud og SEL § 103: Beskyttet beskæftigelse.

Kilde: Tilbudsportalen.

Fordelingen af pladser viser, at andre tilbud end §§ 103-104 fortrinsvis findes på små værksteder (figur 3.5). Når det handler om antal pladser, dominerer § 103- og § 103-104-værksteder billedet helt. Figur 3.4 viser, at 14 pct. af værkstederne også tilbyder længerevarende ophold i botilbud efter § 108. Nogle af disse har botilbud til få af deres brugere, andre har det til flertallet eller alle. De sidstnævnte kommer tæt på at være institutioner i gammeldags forstand. Da de er relativt små, er det dog kun 8 pct. af pladserne, der er på disse, svarende til 650 pladser. Da der langt fra er botilbud til alle, vil det nævnte institutionsproblem kun vedrøre en 3-400 § 103-pladser.

Umiddelbart skulle man tro, at et tilbud med bosted til alle var et sted, der var beregnet for mennesker med alvorlige handicap. Det behøver imidlertid ikke at være tilfældet. Det fremgår af de kvalitative interview, at motivet for at have bosted og beskyttet værksted samlet kan være rent personalemæssigt. Hvis der kun er et lille antal beskyttede arbejdspladser, er der kun basis for et lille personale, så bostedet bliver etableret for at få en mere rimelig personalestørrelse.

De fleste vil nok mene, at tilbud af den art udgør et problem, fordi de i for høj grad minder om tidligere tiders institutioner. Det drejer sig ikke om nogen stor gruppe, men problemet kan være større i forhold til aktivitetstilbuddene efter § 104, som denne kortlægning ikke dækker, end i forhold til beskyttet beskæftigelse efter § 103.

PERSONALET

Ud fra Tilbudsportalen er det muligt at tegne et billede af personalesammensætningen på de beskyttede værksteder. I og med der på Tilbudsportalen ikke skelnes mellem de enkelte tilbud på de forskellige tilbud, er det kun muligt at belyse personalesammensætningen på tilbud, der udelukkende udbyder § 103-tilbud.

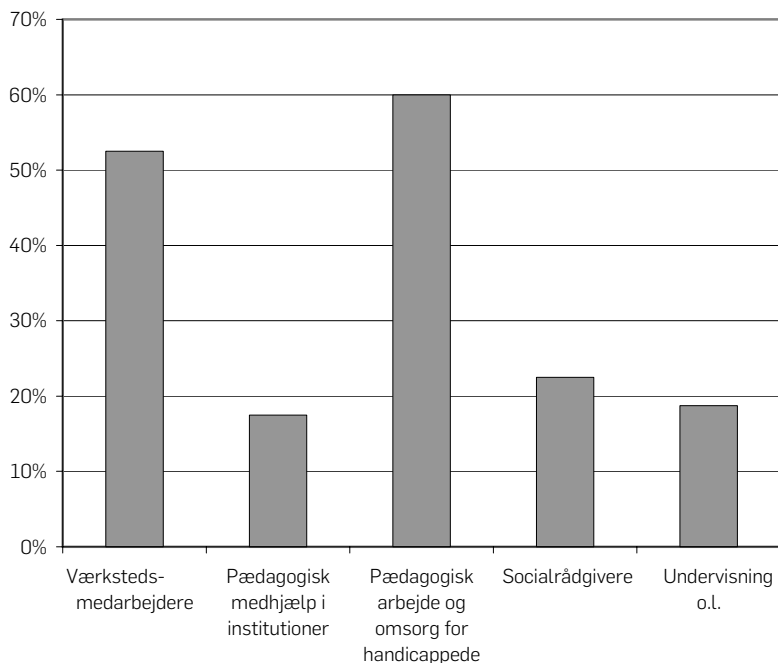
Ifølge Tilbudsportalen er 27 pct. af alle ansatte på rene § 103-tilbud pædagogiske medarbejdere, heraf er 2 procentpoint ansat som medhjælpere. Cirka 28 pct. af alle ansatte er håndværkere, værkstedsmedarbejdere og tilsynsviceværter. 9 pct. er ansat som undervisere og lignende. De resterende 34 pct. er enten ansat som ledere, kontorarbejdere, sygeplejere, omsorgsmedarbejdere, socialrådgivere eller køkken- og rengøringsmedarbejdere.

De beskyttede værksteder har imidlertid meget forskellig personalesammensætning. Af nedenstående figur 3.6 fremgår det, at 60 pct. af alle tilbud med beskyttet beskæftigelse har pædagogiske medarbejdere ansat, mens 40 pct. ikke har. Endvidere har 53 pct. håndværkere eller værkstedsmedarbejdere tilknyttet, mens 47 pct. ikke har dette. 19 pct. af alle værksteder har undervisere og lignende ansat.

Det fremgår af disse tal, at forholdet mellem antallet af pædagoger og antallet af håndværkere, værkstedsmedarbejdere m.m., må variere ganske meget fra værksted til værksted. Dette forhold kan tages som udtryk for, hvor pædagogisk versus arbejdsmæssigt orienteret det enkelte beskyttede værksted er. Man kan derfor sige, at beskyttet beskæftigelse ikke er et entydigt tilbud. Der er værksteder, der nærmer sig § 104-tilbud, og der er værksteder, der nærmer sig almindelige arbejdspladser.

FIGUR 3.6

Personalegrupper tilknyttet rene § 103-tilbud fordelt efter andel værksteder. Procent.



Anm.: n = 80.

Kilde: Tilbudsportalen.

Beregnes de tilsvarende tal på basis af pladserne, ser vi, at 44 pct. af pladserne er på værksteder, hvor der er tilknyttet håndværkere eller værkstedsmedarbejdere, og 13 pct. af pladserne er på værksteder, der har undervisere. De andre procenter ændrer sig kun lidt. Det betyder, at de to nævnte personalegrupper findes hyppigere på de mindre end på de større værksteder.

SAMARBEJDSRELATIONER

De beskyttede værksteder har en række samarbejdspartnere uden for egne tilbud. At eksternt samarbejde er udbredt, fremgår af Tilbudsportalen, hvor 98 pct. af alle beskyttede værksteder angiver, at de har samarbejdsrelationer til kontakter uden for eget arbejdssted.

Samarbejde med almindelige arbejdspladser

Særligt én samarbejdsrelation har interesse for denne rapport, nemlig omfanget af samarbejdet med almindelige arbejdspladser. Det er som nævnt tidligere blevet muligt at etablere beskyttet beskæftigelse i private virksomheder.

Det kan ske ved at udplacere en gruppe personer fra et beskyttet værksted i en virksomhed, og det kan ske ved at indgå en aftale med en virksomhed om oprettelse af én eller flere beskyttede enkeltpladser i virksomheden.⁶ Af Tilbudsportalen fremgår det, at 65 pct. af alle tilbud med beskyttet beskæftigelse samarbejder med almindelige arbejdspladser.

Tablet 3.1 viser, at der i alle regioner, med undtagelse af region Nordjylland, er en ca. lige stor andel af beskyttede værksteder, som samarbejder med almindelige arbejdspladser. At Region Nordjylland ligger lavere end de øvrige regioner, kan skyldes, at værkstederne i regionen generelt er mindre end de øvrige regioner.

Af spørgeskemaundersøgelsen blandt landets beskyttede værksteder fremgår det, at 60 pct. af alle værksteder samarbejder med virksomheder, hvor de kan udplacere borgere.

Tallet indikerer, at der er sket en udvikling siden 2002. Stenbak et al. (2002) kom i sin undersøgelse frem til, at 39 af 212 dagtilbud (både §§ 103 & 104, dengang §§ 87 & 88), dvs. lidt over 18 pct., havde indgået samarbejdsaftaler med offentlige eller private arbejdspladser (Stenbak et al 2002:79). Tallet dengang omfattede både §§ 103- og 104-tilbud og skal derfor ikke sammenlignes med de 60 pct. ovenfor.

6. Vejledning nr. 95 af 5. december 2006 om botilbud m.v. til voksne (Vejledning nr. 4 til serviceloven).

TABEL 3.1

Andel af beskyttede værksteder med samarbejdsrelation til almindelige arbejdspladser fordelt efter region. Procent.

Region	Har samarbejdsrelationer med almindelige arbejdspladser	Procentdel af regionens § 103-pladser, som er placerede på værksteder med samarbejdsrelationer til alm. arbejdspladser
Region Hovedstaden	72,4	70,4
Region Sjælland	70,0	85,6
Region Syddanmark	66,7	72,0
Region Midtjylland	63,6	72,0
Region Nordjylland	48,3	60,3
I alt	64,6	73,4

Anm.: n = 204.

Kilde: Tilbudsportalen.

En relevant sammenligning kan imidlertid foretages med udgangspunkt i Tilbudsportalen. Den viser, at hvis man inkluderer både §§ 103- og 104-tilbud, angiver 46 pct., at de har samarbejdsrelationer med arbejdspladser. Disse 46 pct. kan sammenlignes med de 18 pct. i 2002. Det afslører, at 28 pct. flere værksteder arbejder sammen med eksterne arbejdspladser i dag i forhold til i 2002. Der er altså tale om mere end en fordobling, hvilket må anses for at være en markant stigning.

Derudover er der siden Stenbaks undersøgelse skabt mulighed for at oprette beskyttede arbejdspladser på almindelige virksomheder (vejledning 95, 2006). Vi har dog ikke i forbindelse med nærværende kortlægning kunnet se tegn på, at denne mulighed er blevet udnyttet i større omfang. Om det er større eller mindre værksteder, der samarbejder med arbejdspladser, fremgår af tabel 3.2.

Der er en signifikant sammenhæng. En gammaværdi på 0,298 indikerer en moderat tendens til, at særligt de større beskyttede værksteder samarbejder med almindelige arbejdspladser. En mulig forklaring er, at der på de større værksteder er bedre mulighed for at have særligt personale og ressourcer til at varetage kontakten til erhvervslivet.

TABEL 3.2

Andel af beskyttede værksteder, der samarbejder med arbejdspladser, fordelt efter størrelse. Procent.

Antal § 103-pladser	Har samarbejdsrelationer med almindelige arbejdspladser	Procent af samlede antal pladser i pågældende kategori
1-10 pladser	42,9	42,6
11-20 pladser	53,6	51,4
21-40 pladser	74,1	76,2
41-60 pladser	54,2	55,5
61-100 pladser	82,8	83,3
101-150 pladser	75,0	74,7
151-250 pladser	80,0	81,3
I alt	64,6	73,4

Anm.: n = 204, p = 0,025 og gamma = 0,298.

Kilde: Tilbudsportalen.

Samarbejde med øvrige eksterne parter

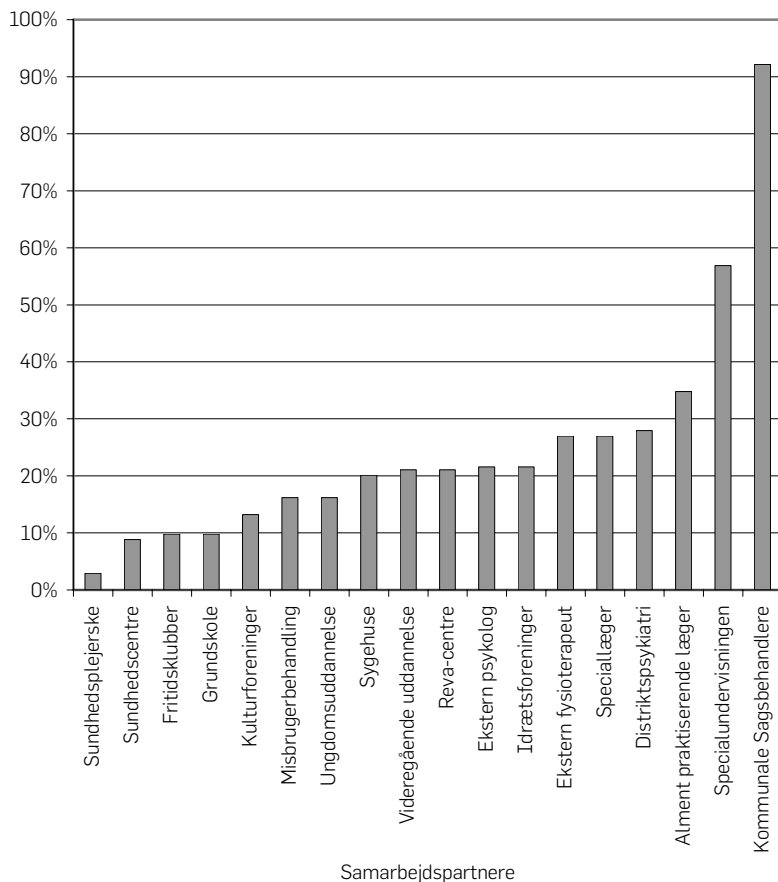
Ud over samarbejdsrelationer til arbejdspladser har landets beskyttede værksteder en række andre eksterne kontakter. Af figur 3.7 fremgår det, i hvor høj grad disse er benyttet.

Ikke overraskende har 92 pct. af alle værksteder samarbejdsrelationer til de kommunale sagsbehandlere. Kommunens sagsbehandler leverer borgere til værkstederne, og derfor er det naturligt, at de to parter arbejder sammen. Da det er muligt at supplere tilbuddet om beskyttet beskæftigelse med et tilbud om specialundervisning efter Undervisningsministeriets regler (Jakobsen & Pedersen, 2007:23), er det ej heller overraskende, at 57 pct. af alle værksteder arbejder sammen med specialundervisningstilbud.

Derudover arbejder 39 pct. af værkstederne enten sammen med ekstern psykolog eller med distriktpsykiatrien (fremgår ikke af tabel). Det er særligt værksteder med borgere med sindslidelse, der samarbejder med distriktpsykiatrien. 47 pct. af alle værksteder med borgere med sindslidelse svarer, at de er tilknyttet distriktpsykiatrien

FIGUR 3.7

Andel af værksteder med samarbejdspartnere. Procent.



Anm.: n = 204.

Kilde: Tilbudsportalen.

INDHOLDET PÅ DE BESKYTTETE VÆRKSTEDER

I forhold til indholdet på de beskyttede værksteder har vi i undersøgelsen differentieret mellem arbejdsaktiviteter og ikke-arbejdsaktiviteter. Arbejdsaktivitet relaterer sig til produktion, fx montageopgaver og pakkeopgaver, samt servicefunktioner som kantine og rengøring. Ikke-

arbejdsaktiviteter kan enten være aktiviteter, der har til hensigt at opkvalificere borgeren, så borgeren bliver i stand til at varetage et job på det ordinære arbejdsmarked, eller en ny funktion på den beskyttede arbejdsplads, eller det kan være hobbyaktiviteter og kreative aktiviteter.

Det ligger i sagens natur, at alle beskyttede værksteder tilbyder arbejdsopgaver. De fleste værksteder tilbyder en vifte af arbejdsopgaver. Således tilbyder 68 pct. af de beskyttede værksteder både montageopgaver og pakkeopgaver, bearbejdning og færdiggørelse af produkter samt servicefunktioner, som fx kantineassistance, pedelarbejde eller rengøring. Af tabel 3.3 fremgår det, hvor mange procent af de beskyttede værksteder, der udbyder ovennævnte arbejdsopgaver.

Ud over de nævnte opgaver anfører en del værksteder, at de tilbyder gartneri- og landbrugsarbejde. I forhold til variation i arbejdet svarer 53 pct. af værkstederne, at borgerne i nogle tilfælde skifter mellem arbejdsopgaverne, mens 42 pct. svarer, at borgerne i de fleste tilfælde skifter mellem arbejdsaktiviteterne. Kun 5 pct. angiver, at borgerne aldrig skifter arbejdsopgaver. På Hans Knudsen Institutet, som har en stor andel borgere med sindslidelse tilknyttet, fortæller de, at monotont og ensartede arbejde ikke nødvendigvis behøver at være negativt. Særligt for mennesker med sindslidelse kan det regelmæssige, ensformige arbejde give ro og skabe et stabilt holdepunkt i tilværelsen.

TABEL 3.3

Beskyttede værksteders tilbud af arbejdsaktiviteter. Procent.

Arbejdsaktivitet	Tilbyder aktiviteten	Total § 103-pladser, med adgang til aktiviteten
Montage og pakkeopgaver	87,9	94,2
Bearbejdning og færdiggørelse af produkter	85,7	92,7
Servicefunktioner, fx kantineassistance, pedelarbejde eller rengøring	92,6	94,7

Anm.: n = 108.

Kilde: Værkstedsundersøgelsen.

De ikke-arbejdsrelaterede aktiviteter kan deles op i to undergrupper: opkvalificerende aktiviteter og rekreative aktiviteter. I forhold til de opkvalificerende aktiviteter tilbyder 69 pct. af værkstederne undervisning i forskellige former for aktiviteter (fremgår ikke af tabel), det kan fx være

anvendelse af it-udstyr, korterevarende maskinkurser og AMU-kurser. Undervisningen kan enten være arrangeret i samarbejde med eksterne parter eller organiseret af værkstederne selv. Af tabel 3.4 fremgår det, at 90 pct. af værkstederne i forhold til rekreative aktiviteter tilbyder mulighed for rejser og udflugter, 84 pct. tilbyder motion, og 76 pct. tilbyder kreative aktiviteter.

Ud over at tilbyde en række aktivitets- og beskæftigelsesmuligheder har lidt under halvdelen (47 pct.) af alle værksteder borgere i afklarende forløb (fx arbejdsprøvning eller afklaring i forhold til pension). Af de værksteder, som har borgere i afklarende forløb, har halvdelen 1 eller 2 borgere i afklaring, mens 25 pct. har mere end 10 borgere.

Generelt tegner der sig et billede, der viser, at de beskyttede værksteder tilbyder en vifte af aktivitets- og beskæftigelsesmuligheder. Både de direkte produktionsorienterede aktiviteter, og de ikke-arbejdsrelaterede udbydes på stort set alle værksteder. I og med deltagelse i arbejdsaktiviteter er udgangspunkt for borgerens visitation, må det dog forventes, at ikke-arbejdsaktiviteterne først bliver tilgængelige i forlængelse af deltagelse i arbejdsaktiviteter.

TABEL 3.4

Beskyttede værksteders tilbud af ikke-arbejdsaktiviteter. Andel værksteder. Procent.

Aktivitet	Tilbyder aktiviteten	Total § 103-pladser, med adgang til aktiviteten
Rekreative aktiviteter		
Rejser/udflugter	89,7	92,3
Kreative aktiviteter (som fx maling og syning)	75,7	79,5
Motion	83,8	86,9
Opkvalificerende aktiviteter		
Anvendelse af it-udstyr	75,2	86,0
Korterevarende kurser i anvendelse af diverse maskiner (fx boremaskine)	65,7	65,8
AMU-kurser	54,2	52,7

Anm.: n = 108.

Kilde: Værkstedsundersøgelsen.

I forbindelse med en række valgbare aktiviteter, primært arrangementer og udflugter, opkræver en del værksteder brugerbetaling. Det kan være ved idrætsarrangementer, udflugter, fester, musikfestivaler mv. Nogle værksteder forsøger dog at afholde arrangementer gratis eller for et mindre beløb. Af Tilbudsportalen fremgår det, at 28 pct. af alle rene § 103-tilbud benytter sig af brugerbetaling ved arrangementer og lignende.

For at få afdækket, hvordan det sociale element på de beskyttede værksteder vægtes i forhold til det beskæftigelsesmæssige, stillede vi følgende spørgsmål: ”Opfatter I jer først og fremmest som et socialterapeutisk tilbud, eller opfatter I jer som et beskæftigelsestilbud?”

TABEL 3.5.

Værkstederne fordelt efter det i teksten omtalte indeks for, om der er tale om et socialt/terapeutisk tilbud eller beskæftigelsestilbud.

Type af tilbud	Procent
Kun socialt eller terapeutisk tilbud, beskæftigelse er mere perifert	3,6
Mest socialt eller terapeutisk tilbud, men også et beskæftigelsestilbud	21,4
Mest beskæftigelsestilbud, men også et socialterapeutisk tilbud	55,4
Kun beskæftigelsestilbud, det socialterapeutiske er mere perifert	19,6

Anm.: n = 105.

Kilde: Værkstedsundersøgelsen.

Af tabel 3.5 fremgår det, at 25 pct. (= 3,6 + 21,4) af værkstederne hovedsagligt opfatter sig selv som værende et socialterapeutisk tilbud, og at 75 pct. (= 55,4 + 19,6) primært ser sig som et beskæftigelsestilbud. Tendensen er således, at beskæftigelseselementet er det, de fleste værksteder vægter tungest. At der dog fortsat er et samspil mellem det sociale, terapeutiske og beskæftigelsesmæssige bekræftes af, at størstedelen af besvarelserne falder i de to midterste kategorier.

PRODUKTIONENS BETYDNING FOR DE BESKYTTEDE VÆRKSTEDERS ØKONOMI

Et væsentligt aspekt ved nærværende undersøgelse er at få afdækket, hvor vigtig produktion er for de beskyttede værksteder. Som indikator for, hvor seriøst værkstederne er nødt til at tage deres produktion, har vi spurgt til produktionens betydning for værkstedernes samlede økonomi.

På spørgsmålet: ”Er indtægterne fra vareproduktion og serviceydelser væsentlig for jeres samlede driftsgrundlag?”, svarer værkstederne nogenlunde jævnt henover de fem svarkategorier. Således mener 21 pct., at indtægten ’i ingen grad’ har betydning, 25 pct. mener, at indtægten ’i mindre grad’ har betydning, 24 pct. angiver, at indtægten ’i moderat grad’ har betydning, 20 pct. fortæller, at den ’i høj grad’ har betydning, mens 10 pct. fortæller, at indtægten i meget høj grad har betydning for deres samlede driftsgrundlag. Svarfordelingen indikerer, at indtægterne fra vareproduktion eller serviceydelse spiller en væsentlig rolle for i hvert fald 30 pct. af de beskyttede værksteder. En tolkning i forbindelse med ovenstående er, at produktionen på ca. en tredjedel af alle værksteder nødvendigvis må tages seriøst, da den er afgørende for værkstedernes driftsgrundlag.

Sammenkædes betydningen af indtægterne med, hvorledes værkstederne opfatter sig selv, viser det sig ikke overraskende, at der en stærk sammenhæng mellem, om værkstedet ser sig selv som et beskæftigelsestilbud (frem for et socialterapeutisk tilbud), og i hvor høj grad indtægterne er væsentlige for driftsgrundlaget.⁷ Der tegner sig dermed et billede af et kontinuum, fra den ene pol, som udgøres af de værksteder, hvor indtægterne har ingen eller lidt betydning, og hvor det socialterapeutiske er i centrum, til den anden pol, som udgøres af værksteder, hvor indtægterne i høj grad har betydning for driftsgrundlaget, og hvor det beskæftigelsesmæssige er i centrum.

Det optegnede kontinuum fremgår af figur 3.8. Størrelsen på de enkelte bobler indikerer, hvor mange værksteder der placerer sig netop det pågældende sted på akserne. Den venstre pol udgøres af de værksteder, hvor indtægterne ingen betydning har, og hvor det socialterapeutiske element vejer tungest, den højre pol udgøres af de værksteder, hvor indtægterne har meget høj betydning for driftsgrundlaget, og hvor beskæftigelseselementet vejer tungest. Som det ses, placerer de fleste værksteder sig på højre side af midten, dvs. at de fleste værksteder vægter beskæftigelseselementet tungest. Interessant er det, at der synes at være et spring fra de værksteder, der primært vægter det socialterapeutiske, og hvor

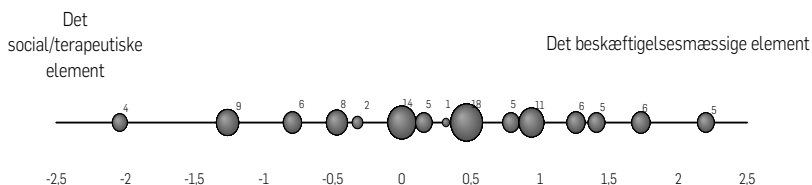
7. Laves en krydstabel med de to variable (’indtægtens betydning’ og ’selvopfattelse’) fås en gammaværdi på 0,498, hvilket indikerer en stærk sammenhæng mellem de to variable, p-værdien er på 0,001.

indtægterne ingen betydning har for driftsgrundlaget, til den næste gruppe, som placerer sig væsentligt tættere på midten.

Det kunne tyde på, at der findes en gruppe værksteder, som adskiller sig væsentlig fra de øvrige ved overvejende at fokusere på det sociale, og som ikke tillægger produktion afgørende betydning. Derudover placerer den næststørste gruppe af værksteder sig i midten af kontinuet, hvilket indikerer, at der findes en stor gruppe værksteder, hvor produktionens betydning ikke er altafgørende, men stadigvæk vigtig, og hvor det sociale/terapeutiske og beskæftigelsesmæssige vægtes nogenlunde lige tungt. Det skal nævnes, at en vis forsigtighed må udvises i forhold til denne form for statistisk konstrueret kontinuum og tolkning heraf. Der er tale om en kvalitativ tolkning, som kan synes at have kvantitativ karakter. Kontinuet kan dog tegne et billede af nogle tendenser.

FIGUR 3.8

Kontinuum over værksteder: fra sociale/terapeutiske (til venstre) til arbejdsorienterede (til højre). Boblens størrelse = antal værksteder.



Anm.: Figuren er skabt ved at skalere de to variable 'indtægts betydning' og 'selvopfattelse' til en ny variabel, hvis værdier er vist på kontinuet. n = 105.
Kilde: Værkstedundersøgelsen.

Som led i den kvalitative del af undersøgelsen besøgte vi en række værksteder. Et af udvælgelseskriterierne var bl.a., at stederne var forskellige i forhold til, hvilke af ovenstående elementer de vægtede. Besøgsrunden afslørede, at der kan være stor forskel på, hvilke elementer det enkelte værksted vægter. Således fortalte flere værksteder, hvordan de arbejdede aktivt med at integrere deres borgere på almindelige arbejdspladser, mens andre fortalte, hvordan de vægtede det sociale samvær og fællesskabet frem for ambitionen om at udplacere flest muligt.

Den første gruppe af værksteder argumenterede ofte med, at en tilværelse på en almindelig arbejdsplads løfter den enkelte borgers selv-

forståelse og trivsel. Den anden gruppe argumenterede bl.a. med, at grundlaget for borgernes visitation til beskyttet beskæftigelse er deres manglende arbejdsevne, og at det derfor allerede *har* været forsøgt at få dem tilknyttet det almindelige arbejdsmarked. I stedet for at forsøge at udplacere borgere, bliver det vigtige derfor at sikre, at borgerne trives og hygger sig i fællesskabet på deres værksted.

Vores indtryk er, at der er stor afstand mellem arbejdsorienterede og pædagogiske værksteder, og der er flest af de sidste. For 77 pct. af værkstederne er det ikke et mål at have borgere udplaceret, 55 pct. har det ikke, og 43 pct. har hverken fået borgere udplaceret, ud på arbejdsmarkedet med løntilskud, eller i fleksjob i løbet af de sidste 5 år.

KOMMUNERNE

Ifølge kapitel 19 i lov om social service er det kommunerne, der er ansvarlige for at tilbyde beskyttet beskæftigelse til de borgere, for hvem dette må være relevant. I det følgende belyses det, hvad kommunalreformen har betydet for organiseringen af området beskyttet beskæftigelse, hvordan kommunernes samarbejde og tilsyn med de beskyttede værksteder er, hvordan visitationen af borgere til tilbud om beskyttet beskæftigelse foregår, samt hvor mange borgere de enkelte kommuner har i beskyttet beskæftigelse, og hvilke typer pladser de er placeret på.

KOMMUNALREFORM

Med kommunalreformen har både kommunerne og staten fået en mere aktiv rolle på handicapområdet. Staten har overtaget amternes forpligtelse til at give kommunerne adgang til specialiseret rådgivning og viden på området. I den forbindelse har man oprettet Den Nationale Videns og Specialrådgivningsorganisation (VISO).⁸ Hos VISO kan kommunerne

8. Desuden har staten videreført en række videnscentre, der står for vidensudvikling og -formidling til politikere, myndigheder, virksomheder og borgere, fx Center for Ligebehandling af Handicappede, Center for små handicapgrupper og Videnscenter for Bevægelseshandicap.

søge gratis rådgivning og hjælp til udredning af konkrete sager. (Olsen, 2008). Kommunerne har med reformen fået det fulde ansvar som offentlig myndighed for finansiering af opgaver på handicapområdet. Desuden har de overtaget ansvaret for at organisere en række af de opgaver, som amterne tidligere varetog. Det gælder bl.a. størstedelen af de beskyttede værksteder.

Kommunerne er ligeledes blevet pålagt at oprette kommunale jobcentre med mulighed for at formidle job på særlig vilkår, i samarbejde med de statslige jobcentre. Med den forestående lukning af statslige jobcentre august 2009, kommer det fulde ansvar for beskæftigelsesindsatsen for borgere med funktionsnedsættelse til at ligge i kommunerne.

Før vi ser nærmere på, hvad kommunalreformen har betydet for handicapområdet og organiseringen af den beskyttede beskæftigelse, skal vi se nærmere på et vigtigt princip i den danske handicappolitik.

SEKTORANSVAR

Handicappolitikens formål er, at mennesker med handicap skal kunne deltage i samfundet på lige fod med andre mennesker. Sektoransvar er et af de fire grundlæggende principper i dansk handicappolitik. De andre principper angår kompensation, solidaritet og ligebehandling. Sektoransvar vil sige, at hver sektor i samfundet selv har ansvaret for, at også mennesker med handicap kan benytte sig af tilbuddene der.

I vejledning nr. 43 af 5/3 1998 til lov om social service defineres sektoransvar som følgende: "Sektoransvarlighed betyder, at den offentlige sektor, der udbyder en ydelse, en service eller et produkt, er ansvarlig for, at den pågældende ydelse er tilgængelig for mennesker med nedsat funktionsevne. Indsatsen på handicapområdet bliver dermed ikke længere fortrinsvis en opgave for socialektoren, men rækker ind i andre områder, som fx bolig-, trafik-, arbejdsmarkeds-, undervisnings- og sundhedssektoren." Princippet om sektoransvar fordeler således ansvaret for ligebehandling af mennesker med funktionsnedsættelse inden for kommunen på forskellige sektorer og aktører. Tidligere varetog alene særfor sorgen denne opgave. Fokus kan således siges at være flyttet fra at tilgode gruppens behov med udgangspunkt i funktionsnedsættelsen, til en umiddelbar integrering af den enkelte borger på de forskellige niveauer af samfundslivet (Bengtsson, 2005).

Sektoransvar har ikke en klar juridisk karakter, der entydigt definerer princippet rammer og indhold. Princippet kan derfor betragtes

som en henstilling til kommunerne og sektorerne om, at de selv udfylder og opfylder målene for ligebehandling. Igennem de sidste 20 år er princippet om sektoransvar imidlertid blevet integreret i forskellige sektorlovgivninger inden for bl.a. uddannelse og beskæftigelse for mennesker med funktionsnedsættelse, og ankestyrelsen har anvendt princippet som afgørende argument i flere afgørelser (Det Centrale Handicapråd, 2005).

KOMMUNALREFORMENS BETYDNING FOR HANDICAPOMRÅDET

Sammenlægninger af kommunerne i forbindelse med kommunalreformen i 2007 har betydet en centralisering af kommunestyret i geografisk forstand. Kommunalreformen har i en række tilfælde gjort kontakten mellem borgere med handicap og myndighederne lettere, idet der nu ikke er tvivl om, hvor borgere skal henvende sig i spørgsmål om offentlige tilbud, kompensation, sociale tilbud, ydelser etc. Desuden fjerner den nye model de såkaldte gråzoneproblemer, der kan opstå, når to myndigheder (tidligere kommunerne og amterne) varetager ansvar og opgaver på samme, delvist skønsbaserede, område (Olsen, 2008). Imidlertid kan det ikke afvises, at der kan opstå gråzoner mellem de forskellige niveauer internt i kommunen. Og de endnu uafklarede og uprøvede relationer mellem kommune, regioner, stat og private virksomheder kan skabe problemer for enkelte borgere (ibid.).

Reformen har også medført, at det nu er lovpligtigt for kommunerne at oprette kommunale handicapråd med henblik på at skabe et forum for dialog mellem politikere, embedsfolk og handicaporganisationer.⁹ Det er kommunens opgave at sikre, at forskellige handicapgrupper og sektorer i kommunen er repræsenteret. Med etablering af kommunale handicapråd har borgere med funktionsnedsættelse fået en ny kanal, hvorigennem de kan give råd og formulere forslag vedrørende kommunernes politik og initiativer på handicapområdet. Indtil videre har kun 22 pct. af de adspurgte kommuner inddraget det kommunale handicapråd i kommunens prioritering og tilrettelæggelse af området for beskyttet beskæftigelse. Hos 66 pct. af de adspurgte kommuner har det endnu ikke været inddraget, mens 12 pct. svarede ved ikke.

9. Ofte repræsenteret af paraplyorganisationen Danske Handicaporganisationer.

KOMMUNALREFORMEN OG DE BESKYTTEDE VÆRKSTEDER

I 2002 var 87 pct. af landets dagtilbud for borgere med udviklingshæmning (efter SEL § 103 & § 104) under amtslig myndighed og kun 13 pct. under kommunal. Med kommunalreformen fik kommunerne mulighed for at overtage driften af de amtslige § 103-tilbud. Det har de i de fleste tilfælde ønsket. Således er nu 87 pct. af landets beskyttede værksteder kommunale tilbud. Driftsherren på 9 af 10 beskyttede værksteder er dermed i dag den kommunale myndighed. Den sidste tiendedel af værkstederne er fortsat drevet af regionerne eller private. Den fortsatte eksistens af regionale værksteder skyldes primært, at kommunen ikke har ønsket at overtage driftsrollen.

En anden årsag til, at beskyttede værksteder ikke er overgået til kommunal drift, kan være, hvis særlige forhold gør sig gældende. Eksempelvis udbydes der beskyttet beskæftigelse på et lukket tilbud, hvor borgerne udelukkende er domsanbragt. Borgeren kan således ikke visiteres til § 103-tilbuddet. Kommunen har derfor ikke mulighed for at benytte sig af tilbuddet, og ville ved overtagelse udelukkende skulle stå for drift. Et andet eksempel er et værksted, der spreder sig ud over tre kommuner. Her er der opstået usikkerhed om, hvorledes de tre kommuner kunne organisere tilbuddet. Derfor ligger tilbuddet fortsat i regionen. Der foreligger dog planer om snarlig overgang til kommunal myndighed på flere af de regionalt drevne beskyttede værksteder.

Der kan være forskellige årsager til, at kommunen ikke har ønsket at overtage driften af et beskyttet værksted. Et værksted angiver, at deres bygninger var så nedslidte, at kommunen ikke har ønsket at overtage dem. Et andet værksted fortæller, at de modtager borgere fra hele landet, og at driften af værkstedet derfor ville være en rent administrativ opgave, som kommunen i første omgang ikke ønskede at overtage. To andre værksteder angiver, at de ikke kender til kommunens overvejelser bag den manglende overtagelse, men de vurderer, at det skyldes, at kommunen ikke mener, den kan magte opgaven.

REGIONALT DREVNE BESKYTTEDE VÆRKSTEDER

Når et beskyttet værksted er placeret som regionalt tilbud, betyder det, at regionen: fører tilsyn, fastlægger budgetaftalerne, laver revision, inddrager betaling fra borgernes betalingskommuner og fastsætter de enkelte takster på tilbuddet. I forhold til visitationsfasen er regionens rolle mindre betydelig. Ansvaret for visitationen ligger i kommunen, og regionen

kommer ind i billedet som driftsherre. I praksis henvender kommunen sig imidlertid ofte med en borger direkte til det beskyttede værksted. I fællesskab finder man frem til, om § 103-pladsen er den rette. Viser det sig at være tilfældet, kontaktes regionens administration, som godkender placeringen. Regionen har mulighed for at nægte, at en borger kommer i et regionalt tilbud, såvel som den har mulighed for at ændre beslutningen, hvis et regionalt tilbud afviser at modtage en borger.

SAMARBEJDE OG TILSYN MED DE BESKYTTEDE VÆRKSTEDER

Kommunerne er overordentlig positive over for samarbejdet med de beskyttede værksteder. Således angiver 47 pct., at de er tilfredse med samarbejdet, mens 52 pct. angiver, at de er meget tilfredse med samarbejdet om at finde den rette § 103-plads til borgeren. Kommunalreformen har ifølge 46 pct. af kommunerne ændret samarbejdet med værkstederne i positiv retning. 45 pct. mener ikke, at kommunalreformen har haft nogen betydning, mens 9 pct. mener, at kommunalreformen har haft en direkte negativ eller svagt negativ betydning.

TILSYN MED DE BESKYTTEDE VÆRKSTEDER

Ifølge lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (§§ 15 og 16) er det kommunerne, der skal føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver på socialområdet løses, både hvad angår indholdet og udførelsen af opgaven. Det gælder også for de beskyttede værksteder. Flertallet af kommunerne, 65 pct., fører årligt tilsyn med de enkelte værksteder i kommunen. 28 pct. af kommunerne fører tilsyn med de enkelte beskyttede værksteder to gange om året eller mere. Mens 7 pct. gør det en gang hvert andet år.

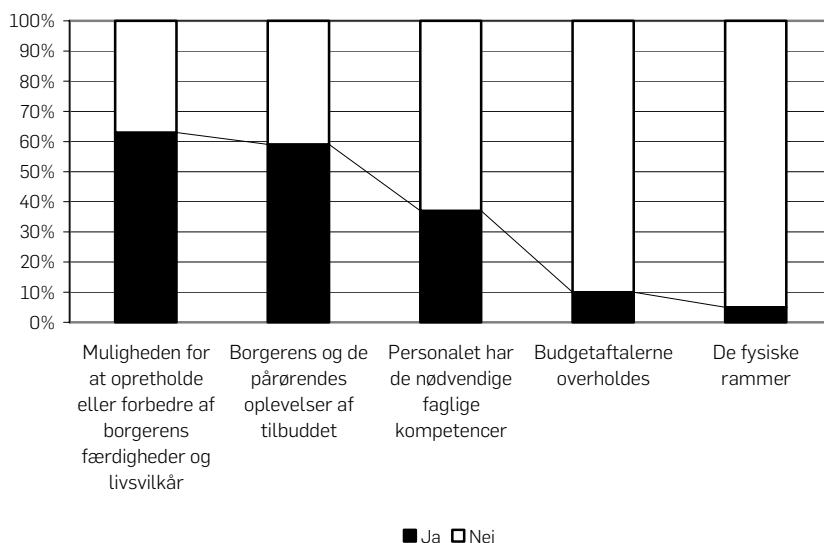
PRIORITERINGER VED TILSYN

I undersøgelsen bad vi kommunerne prioritere, hvilke hensyn de satte højest ved deres tilsyn med de beskyttede værksteder. De havde mulighed for at vælge to af følgende fem hensyn: borgerens og pårørendes oplevelse af tilbuddet, muligheden for opretholdelse eller forbedring af

borgerens færdigheder, at personalet har de nødvendige faglige kvalifikationer, at budgetaftalerne overholdes, livsvilkår og fysiske rammer.

FIGUR 4.1.

Kommunernes prioriteringer af fem forhold ved det kommunale tilsyn med de beskyttede værksteder. Procent.



Anm.: n = 42.

Kilde: Kommuneundersøgelsen.

Som det fremgår af figur 4.1, prioriterer kommunerne i tilsynet med de beskyttede værksteder generelt borgeren, idet 64 pct. af kommunerne lægger vægt på muligheden for opretholdelse eller forbedring af borgerens færdigheder og livsvilkår, og 60 pct. af kommunerne lægger vægt på borgerens og pårørendes oplevelser af tilbuddet. Personalets faglige kompetencer prioriteres højt i 36 pct. af kommunerne. Derimod spiller de fysiske rammer og budgetaftalernes overholdelse en mindre rolle.

De tre hyppigst forekommende kombinationer af de to mulige prioriteringer er i følgende rækkefølge: 1) ”borgerens og pårørendes oplevelse af tilbuddet”, og ”at personalet har de nødvendige færdigheder” (29 pct.), 2) ”borgerens og pårørendes oplevelse af tilbuddet” og ”opretholdelse eller forbedring af borgerens færdigheder og livsvilkår”

(29 pct.) og sidst 3) ”opretholdelse eller forbedring af borgerens færdigheder og livsvilkår”, og ”at personalet har de nødvendige færdigheder” (19 pct.).

VISITATIONEN

En af intentionerne bag kommunalreformen i 2007 er, at de offentlige ydelser og tilbud skal tilpasses til den enkelte borgers ønsker og behov (Pedersen, 2006). Det skal ske i dialog med den kommunale sagsbehandler, der er det udførende led, når der skal visiteres og bevilges penge til konkrete tilbud (Olsen, 2008). I det følgende belyses det, hvem i kommunen der visiterer til beskyttet beskæftigelse, hvem der tager initiativ til visitationen, hvilke aktører der inddrages i visitationsfasen, hvilke faktorer kommunen lægger vægt på, når der visiteres, hvordan samarbejdet med ungdommens uddannelsesvejledning er, samt hvordan arbejdsprøving og praktikophold indgår som en del af visitationen.

HVEM VISITERER TIL § 103 I KOMMUNERNE?

Visitation til beskyttet beskæftigelse varetages som oftest af kommunernes socialafdelinger. Jobcentrene kan dog i konkrete sager beslutte, at et beskæftigelsesforløb, der er oprettet som beskyttet beskæftigelse, skal gives som et tilbud *efter reglerne om vejledning og opkvalificering i beskæftigelsesindsatsloven* (CABI's hjemmeside).

TABEL 4.1.

Afdelinger, der i kommunen visiterer til § 103-tilbud.

Afdeling	Arbejder med beskyttet beskæftigelse	
	Antal kommuner	Procent
Handicapafdelingen	49	84
Socialpsykiatridelingen	23	40
Jobcentrene	5	9
Særlig afdeling	10	17

Anm.: n = 58.

Kilde: Kommuneundersøgelsen.

Af besvarelsene fremgår det, at kommunernes handicapafdeling er den type afdeling, som oftest (84 pct.) visiterer efter SEL § 103. I de 17 pct. af kommunerne, hvor handicapafdelingen ikke visiterer efter SEL § 103, varetages visitationen af en 'særlig afdeling', med undtagelse af én kommune, der overlader det til socialpsykiatridelingen.

Visitationen kan imidlertid varetages og koordineres mellem flere afdelinger, hvilket bekræftes af, at summen af procenter i tabel 4.1 er 150. Således visiterer også socialpsykiatridelingen og jobcentrene efter SEL § 103 i hhv. næsten alle og alle de kommuner, hvor handicapafdelingen varetager visitationen. Når en særlig afdeling er etableret, er det som oftest alene denne afdeling, der varetager visitationen. I seks af de otte kommuner, hvor en sådan afdeling er etableret, varetages opgaven udelukkende af denne afdeling. I det ene tilfælde, hvor socialpsykiatridelingen og ikke handicapafdelingen visiterer efter SEL § 103, er det kun socialpsykiatrien, der varetager opgaven.

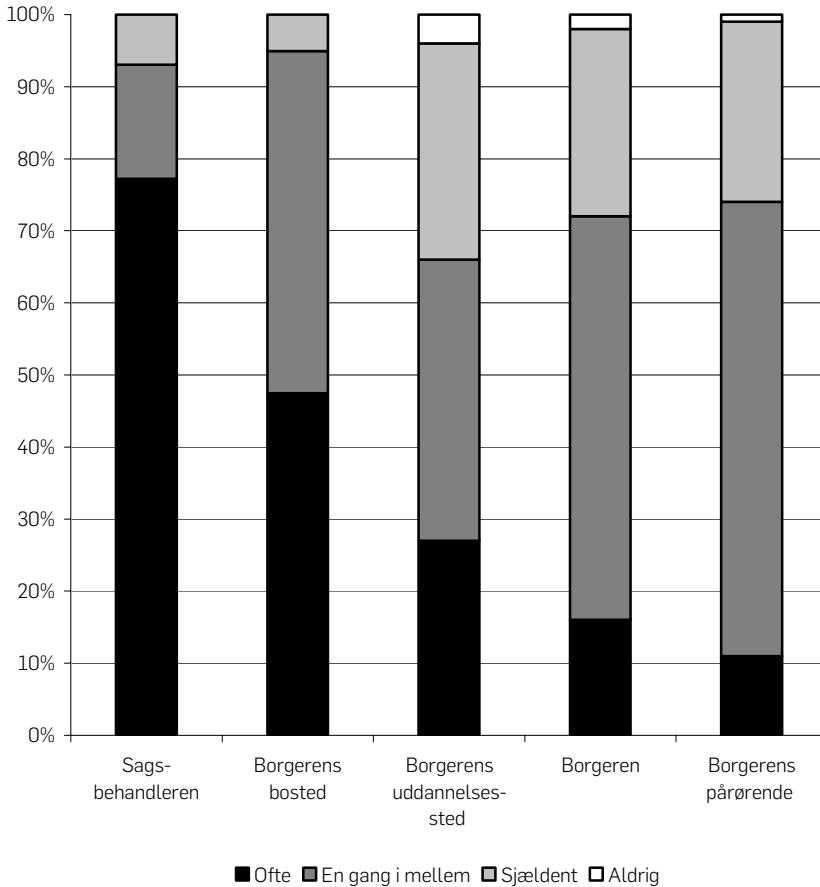
HVEM INDDRAGES I VISITATIONEN?

Som det fremgår af figur 4.2, tager sagsbehandleren i 78 pct. af kommunerne ofte initiativ til, at en borger skal påbegynde et forløb på et § 103-værksted. Borgerens bosted tager i 47 pct. af kommunerne ofte initiativ til værkstedsforløbet, og i andre 47 pct. af kommunerne tager de det en gang imellem. Borgerens uddannelsessted tager også ret ofte initiativet. Derimod er det i de fleste kommuner ikke så ofte, at borgeren selv eller dennes pårørende tager initiativet.

På figur 4.2 er svaralternativerne angivet i en rækkefølge bestemt af, hvem der ofte tager initiativ. Hvis man i stedet lader hvem, der sjældent eller aldrig tager initiativet bestemme rækkefølgen, vil 'borgerens skole, uddannelsessted' skulle stå til sidst.

FIGUR 4.2.

Hvor ofte en række aktører tager det første initiativ til at påbegynde et forløb på et § 103-værksted. Procent.



Anm.: n = 57-59.

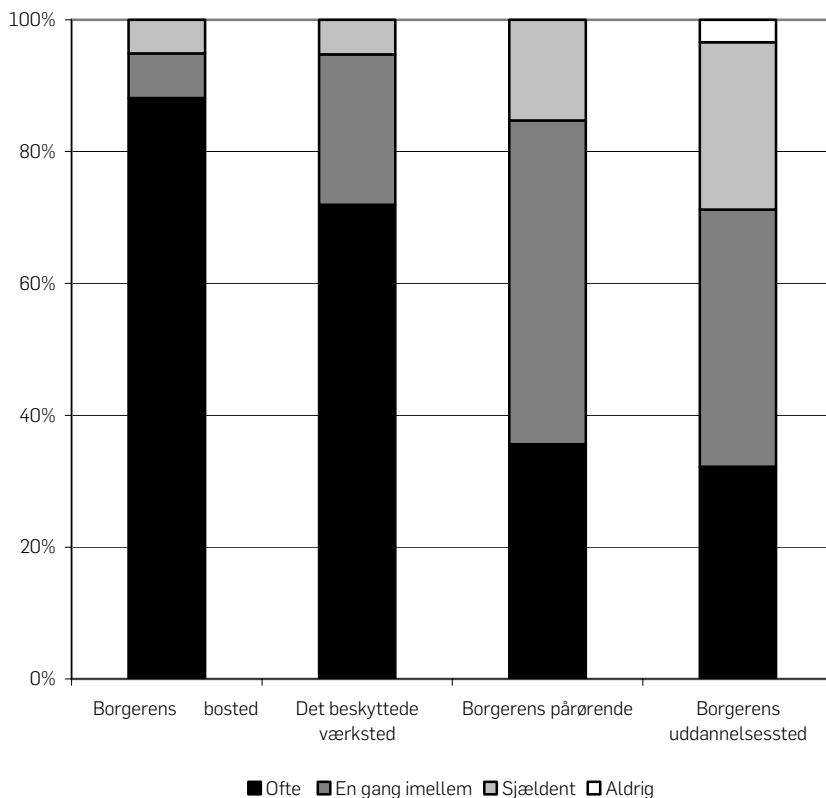
Kilde: Kommuneundersøgelsen.

I selve visitationsfasen er det intentionen, at borgeren altid inddrages i sin egen sag.¹⁰ Inddragelsen af andre aktører fremgår af figur 4.3.

10. Vi har dog ikke spurgt, om borgeren reelt inddrages. Ifølge Bekendtgørelse af Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 4 skal borgeren have mulighed for at medvirke i behandlingen af sin egen sag. Ved at svare, at borgeren ikke inddrages, ville kommunerne der-

FIGUR 4.3.

Hvor ofte en række aktører inddrages i sagsgangen, når en borger ønsker at starte et § 103-forløb. Procent.



Anm.: n = 57-59.

Kilde: Kommuneundersøgelsen.

Når en borger selv ønsker at starte på et § 103-værksted, siger det sig selv, at sagsbehandleren altid må være inddraget. Derudover viser figur 4.3, at borgerens bosted typisk inddrages i sagsgangen, og ofte også det beskyttede værksted. Borgerens pårørende og borgerens uddannelsessted inddrages sjældnere.

med reelt sige, at de bryder loven. Derfor har vi vurderet, at kommunerne i værste fald ikke ville svare sandfærdigt på spørgsmålet, hvorfor det er udeladt.

HVAD LÆGGER KOMMUNERNE VÆGT PÅ I VISITATIONEN?

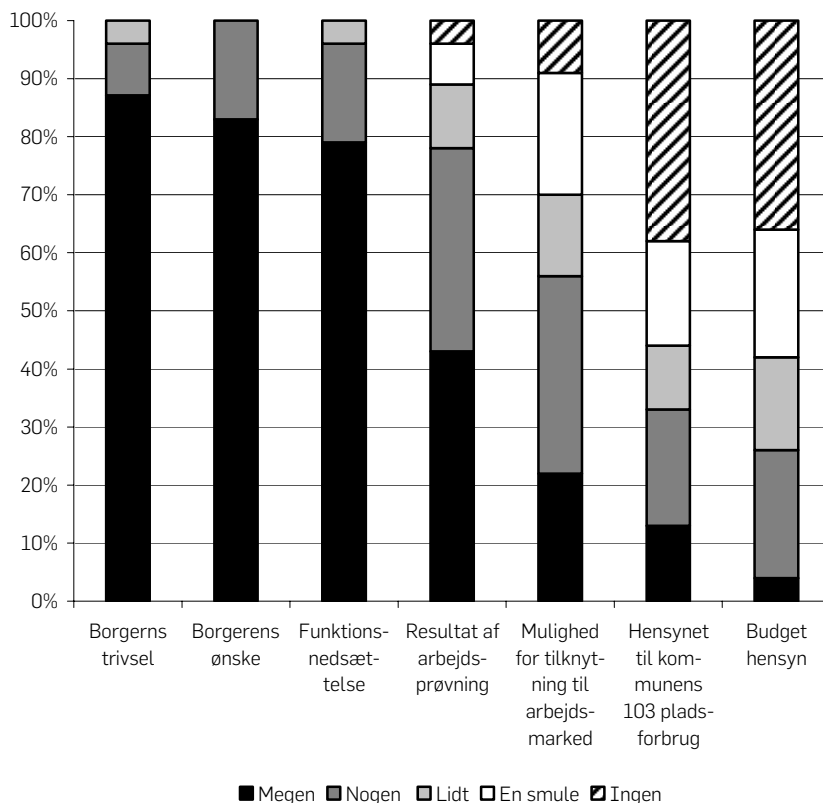
I forbindelse med selve visitationen lægger den kommunale sagsbehandler vægt på en række forskellige faktorer. Vi har bedt dem om at vurdere, i hvor høj grad de lægger vægt på seks forskellige faktorer.¹¹ Det drejer sig om: 1) borgerens eget ønske, 2) hensynet til borgerens trivsel, 3) graden af borgerens funktionsnedsættelse, 4) resultatet af en arbejdsprøvning, 5) borgerens mulighed for på længere sigt at blive tilknyttet det almindelige arbejdsmarked og 6) hensynet til kommunens budget.

Som det fremgår af figur 4.4, angiver alle kommuner, at de lægger meget eller nogen vægt på borgerens ønsker samt hensynet til borgerens trivsel i forbindelse med visitationen. At arbejdsprøvning og borgerens funktionsnedsættelse også spiller en stor rolle, er ikke den store overraskelse. Mere bemærkelsesværdigt er det, at borgerens mulighed for på sigt at blive tilknyttet det almindelige arbejdsmarked kun spiller en rolle i halvdelen af kommunerne. Det er også værd at bemærke, at sagsbehandleren i 26 pct. af kommunerne lægger nogen eller megen vægt på hensynet til kommunens budget, når en borger skal visiteres. Hvordan det konkret kommer til udtryk, er ikke muligt at sige på baggrund af nærværende undersøgelse. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at beskyttet beskæftigelse er noget, kommunerne ifølge SEL *skal* tilbyde borgerne. Således må budgethensyn aldrig betyde, at en borger ikke modtager et tilbud om beskyttet beskæftigelse.

11. Kommunerne har ikke skullet prioritere mellem de forskellige faktorer.

FIGUR 4.4

Kommunernes vægt på syv forskellige forhold i forbindelse med visitationen til beskyttet beskæftigelse. Procent.



Anm.: n = 55-58.

Kilde: Kommuneundersøgelsen.

OPFØLGENDE SAMTALER

Et interessant spørgsmål er, hvorvidt kommunerne løbende følger op på den enkelte borgers sag for derigennem at sikre, at det visiterede tilbud tilpasses borgerens eventuelt ændrede behov. Det kan fx ske i forbindelse med opfølgning på borgerens handleplan. 82 pct. af kommunerne svarede, at de har opfølgende samtaler med det beskyttede værksted *hvert år eller sjældnere*. Det er ikke muligt herudfra at vurdere, om det betyder, at kommunerne i realiteten ikke følger op på borgerens situation. 18 pct. af

kommunerne svarede, at de har opfølgende samtaler med værkstederne *hver 8. til 11. måned*. Således er i hvert fald en femtedel af kommunerne opmærksomme på, at borgerens situation og behov ændrer sig over tid.

DEN SÆRLIGT TILRETTELAGTE UNGDOMSUDDANNELSE

Et særligt forhold gør sig gældende for unge under 25 år, der af fysiske eller psykiske grunde ikke kan gennemføre en ungdomsuddannelse på normale vilkår.

Kommunerne har som følge af den seneste kommunalreform fået større ansvar for specialundervisningen og for den specialpædagogiske støtte til børn og voksne på uddannelsesstilbuddene. Siden ikrafttrædelsen af lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov¹² d. 1. august 2007 har unge haft retskrav på deltagelse i en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse af 3 års varighed efter undervisningspligtens ophør. Det er en forudsætning for at kunne være på den nye ungdomsuddannelse, at den unge ikke har mulighed for at gennemføre en anden ungdomsuddannelse, selvom der ydes specialpædagogisk støtte.

Adgangen til ungdomsuddannelsen sker gennem Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU-vejledningen), der tilrettelægger et afklaringsforløb og i samråd med den unge og forældrene udarbejder en individuel uddannelsesplan. Planen skal justeres mindst en gang om året, og uddannelsesforløbet skal bestå af elementer af undervisning og praktiske aktiviteter, herunder praktik i virksomheder og tilbud.

I den forbindelse spurgte vi kommunerne, om deres forvaltning arbejder sammen med UU-vejledningen med henblik på at vurdere, om tilbuddet om beskyttet beskæftigelse kan være relevant for borgere under 25 år med betydelig eller varig nedsat funktionsevne. Flertallet af kommunerne – 63 pct. – svarede, at deres forvaltning arbejder sammen med UU-vejledningen herom.

PRAKTIKOPHOLD OG ARBEJDSPRØVNING

Det er ikke altid let at vide, om beskyttet beskæftigelse er det rigtige tilbud til en borger, eller om det er noget borgeren vil trives med. For at få

12. Lov nr. 564 af 6. juni 2007 om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.

en fornemmelse af det, kan man enten benytte sig af en praktikperiode eller foretage en arbejdsprøvning.

Praktik på et eller flere værksteder giver både virksomheder og borgere mulighed for at se, hvilken opgave de kan klare, og om jobbet på et beskyttet værksted er noget for dem. I 93 pct. af de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har de borgere, der ønsker at starte et forløb i beskyttet beskæftigelse, mulighed for at begynde med at gennemføre et praktikophold på et eller flere af kommunens beskyttede værksteder.

Arbejdsprøvning hører derimod ikke til de midler, der typisk tages i anvendelse i forbindelse med visitationen til beskyttet beskæftigelse. 23 pct. af kommunerne anvender ofte eller altid arbejdsprøvning som led i visitationen, hvorimod 70 pct. af kommunerne 'sjældent' eller 'en gang i mellem' fortager arbejdsprøvning af borgere, før de gives tilbud om beskyttet beskæftigelse. De resterende 7 pct. gør det 'aldrig'.

I den forbindelse er det relevant at bemærke, at reglerne om tilkendelse af førtidspension blev ændret pr. 1. januar 2003. Afgørelser herom tager fra denne dato udgangspunkt i en prøvning af borgerens arbejdsevne. Tidligere benyttede man begrebet erhvervsevne. Ved arbejdsevne forstås evnen til at kunne imødekomme arbejdsmarkedets krav til udførelsen af specifikke arbejdsopgaver med henblik på hel eller delvis selvforsørgelse, som denne konkret viser sig i en revalideringsproces. Erhvervsevne stod for en delvis medicinsk funderet, men primært teoretisk bedømmelse af samme forhold.

Det fremgår af vejledning nr. 4 til SEL, at arbejdsprøvning ikke er lovpligtigt i forbindelse med visitationen til beskyttet beskæftigelse. Imidlertid tilkendes tilbuddet om beskyttet beskæftigelse, ifølge vejledningen, til personer, der netop ikke kan påtage sig et ordinært arbejde eller tage del i tilbud om aktivering, revalidering, fleksjob eller job til førtidspensionister med løntilskud (efter reglerne i lov om aktiv beskæftigelsesindsats). Man må derfor forvente, at borgere, der er visiteret til beskyttet beskæftigelse siden 1. januar 2003, har fået afprøvet arbejdsevnen, da kommunerne ellers ikke kan tildele førtidspension, og dermed give afslag på fleksjob og lignende. I de tilfælde, hvor det imidlertid forekommer åbenbart, at personens arbejdsevne ikke kan forbedres gennem revalidering og lignende, kan kommunen tilkende førtidspension uden afprøvning af arbejdsevnen. I denne sammenhæng er personer med udviklingshæmning nævnt som eksempel.

BORGERE OG PLADSER I KOMMUNERNE

De kommuner, der har svaret på vores spørgeskema, har i gennemsnit 114 borgere i tilbud efter SEL § 103. Borgerne kan både være i beskyttet beskæftigelse på kommunens egne beskyttede værksteder, på privat ejede værksteder og på værksteder i andre kommuner.

Kommunerne køber i gennemsnit 40 pladser hos andre kommuner eller regioner.¹³ Kommuner, der køber sig til beskyttet beskæftigelse på private tilbud eller værksteder, udgør 60 pct. og køber sig her til i gennemsnit 12 pladser.¹⁴ Det betyder, at kommunerne gennemsnitligt selv organiserer halvdelen af de beskyttede pladser, som de benytter. Dette gennemsnit dækker over en stor variation.

Der er ikke noget entydigt billede af, hvorvidt kommunerne har mangel på beskyttede arbejdspladser. Når man spørger dem, om de kommer ud for at mangle en plads, fordeler svarene sig ligeligt mellem kategorierne 'aldrig', 'sjældent' og 'en gang i mellem'. Dog svarer den største andel 'sjældent' eller 'en gang i mellem'. 36 pct. af kommunerne oplever imidlertid en gang i mellem problemer med at finde en konkret beskyttet arbejdsplads. Det skyldes, at der er borgere, som ønsker at komme på bestemte værksteder.

På nuværende tidspunkt er der i 16 pct. af kommunerne ventetid, hvis en borger ønsker at komme i beskyttet beskæftigelse. Den gennemsnitlige ventetid er her syv uger. To af de ti kommuner, der på nuværende tidspunkt har ventetid på deres tilbud, oplever at have problemer med manglende økonomiske ressourcer, når en borger ønsker at komme i beskyttet beskæftigelse. Det betyder, at borgeren bliver nødt til at vente en periode, før § 103-forløbet påbegyndes. Seks af de ti kommuner, der på nuværende tidspunkt har ventetid på deres tilbud, oplever derimod kun at have pladsanvisningsproblemer, fordi borgerne ønsker at komme på et bestemt § 103-værksted. En af disse kommuner har dog samtidig svaret, at de i kommunen har problemer med manglende økonomiske ressourcer.

13. Fem har undladt at svare og medregnes her som ingen (= 0).

14. Seks har undladt at svare og medregnes her som ingen (= 0).

BORGERE I BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

I dette kapitel ser vi nærmere på sammensætningen af borgergruppen i beskyttet beskæftigelse. Hvordan fordeler borgerne sig på køn, alder og handicaptypen, og hvor lang tid har de været i beskyttet beskæftigelse? Endvidere ser vi på, hvordan borgergruppen har udviklet sig siden 1999. Dernæst belyser vi, hvordan borgerne oplever tilbuddet. Er de tilfredse med deres kolleger, løn og arbejdsopgaver? Mener borgerne, at de burde arbejde mere eller mindre, og ønsker de at komme ud i ordinære virksomheder? Afslutningsvis ser vi nærmere på sygefravær blandt borgere i beskyttet beskæftigelse.

Formålet med kapitlet er således at klarlægge, hvilke borgergrupper der benytter beskyttet beskæftigelse, samt hvordan borgerne oplever tilbuddet. Der er ikke tidligere lavet landsdækkende undersøgelser, hvor borgerne i beskyttet beskæftigelse er blevet hørt. Flere værksteder har dog organiseret interne borgerundersøgelser bl.a. for at afdække brugertilfredshed.¹⁵

Kapitlet bygger på data fra Danmarks Statistik og spørgeskemaer sendt til borgere i beskyttet beskæftigelse via deres beskyttede værksteder. Vi modtog svar fra 1.255 borgere fra i alt 39 forskellige værkste-

15. Blandt andet har Hans Knudsen Institut foretaget borgerundersøgelser. Deres erfaring med spørgeskemaundersøgelser blandt brugere af beskyttet beskæftigelse har været os til stor hjælp.

der. Vores stikprøve matcher totalpopulationen i forhold til køns- og aldersfordeling samt i forhold til handicaptypen. Vi finder derfor ingen afvigelser fra repræsentativitet, om end det må indrømmes, at besvarelsesprocenten på 15 er meget lille.

BORGERE I BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

Borgergruppen i beskyttet beskæftigelse er tidligere blevet karakteriseret som primært bestående af borgere med udviklingshæmning, dernæst borgere med sindslidelse, borgere med fysisk handicap og i mindre grad tidligere misbrugere og flygtninge/indvandrere (Stenbak et al., 2002:16). Nedenstående tabel 5.1 viser samme billede. Tabellen viser desuden, at der i 2007 var 8.163 borgere i beskyttet beskæftigelse.

TABEL 5.1

Antal borgere i beskyttet beskæftigelse fordelt efter borgergruppe.

Borgergruppe	Antal	Procent
Borgere med sindslidelse	1557	19,1
Borgere med udviklingshæmning	5732	70,2
Borgere med fysisk handicap	478	5,9
Øvrige med nedsat erhvervsevne	396	4,9
I alt	8163	100

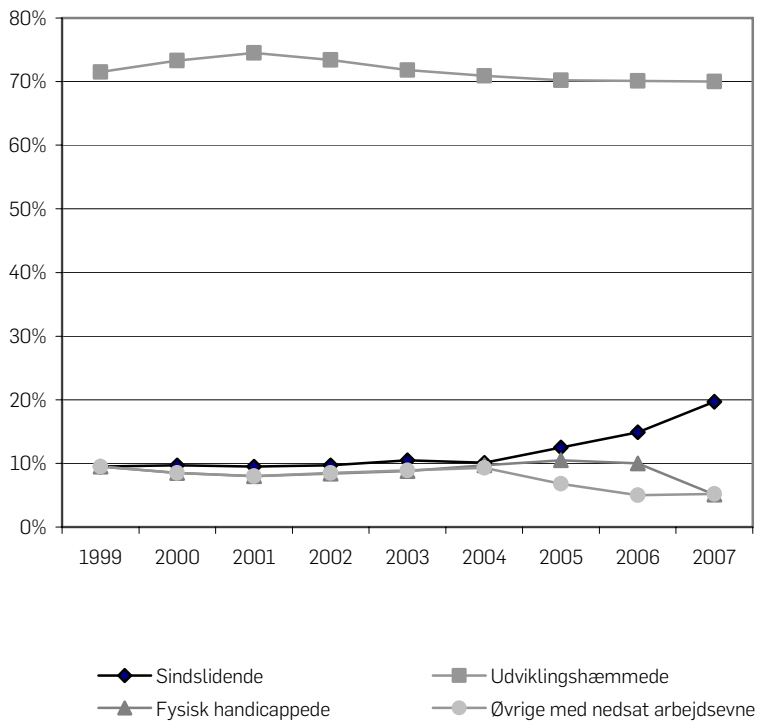
Kilde: Danmarks Statistik, tal for 2007.

70 pct. af borgerne i beskyttet beskæftigelse var i 2007 borgere med udviklingshæmning, 19 pct. var borgere med sindslidelse, mens de resterende 11 pct. fordelte sig mellem borgere med fysisk handicap og øvrige med nedsat erhvervsevne. Betragter vi udviklingen fra 1999 og fremefter (figur 5.1), ser vi, at andelen af borgere med udviklingshæmning har ligget stabilt et sted mellem 70 og 75 pct. siden 1999. Det mest interessante ved figur 5.1 er, at andelen af borgere med sindslidelse har været støt stigende siden 1999, og særligt siden 2006 er andelen af borgere med sindslidelse steget. Således var ca. 9 pct. af borgerne i beskyttet beskæftigelse fra 1999 til 2002 borgere med sindslidelse, mens 19 pct. var det i 2007. Andelen af borgere med sindslidelse er således mere end fordoblet over en periode på 5 år. Omvendt er andelen af borgere med fysiske

handicap i beskyttet beskæftigelse halveret fra 2005 til 2007, fra 11 pct. til 5,5 pct.

FIGUR 5.1.

Udviklingen i borgersammensætningen fra 1999 til 2007. Procent.

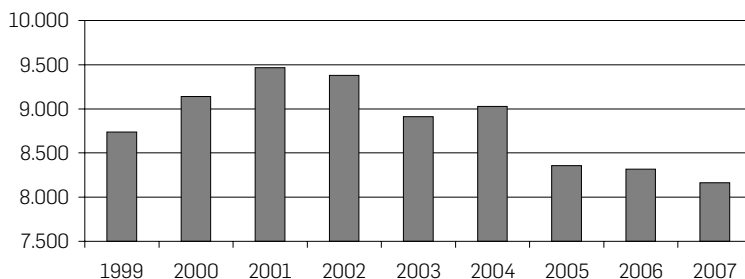


Kilde: Tabeller købt af Danmarks Statistik.

Betragter vi udviklingen i antallet af borgere i beskyttet beskæftigelse fra 1999 til 2007, viser figur 5.2, at der nogenlunde konsekvent har været et fald i antallet af borgere tilknyttet beskyttet beskæftigelse siden 2001.

FIGUR 5.2

Antal borgere i beskyttet beskæftigelse fra 1999 til 2007.



Kilde: Tabeller købt af Danmarks Statistik.

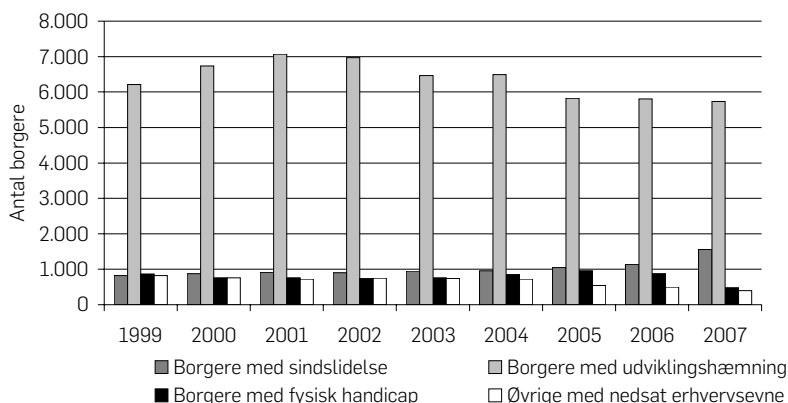
Det skal bemærkes, at Danmarks Statistik har haft vanskeligheder ved at opgøre antallet af borgere i beskyttet beskæftigelse. I en årrække opgjorde de antallet af borgere i beskyttet beskæftigelse andre steder end på beskyttede værksteder. Det havde den konsekvens, at borgere, der var udplaceret, ofte blev registeret både på deres beskyttede værksted og i deres kommune og dermed kom til at figurere to gange i opgørelserne. Danmarks statistik gik derfor væk fra at indsamle data om borgere i beskyttet beskæftigelse uden om de beskyttede værksteder. På baggrund af Danmarks Statistiks erfaring har vi valgt udelukkende at operere med opgørelser over borgere tilknyttet beskyttede værksteder. Vores indtryk er desuden, at borgere udplaceret på ordinære virksomheder stadigvæk tælles med i borgeropgørelser fra deres respektive værksteder.

En forklaring på faldet fra 9.468 borgere i beskyttet beskæftigelse i 2001 til 8.163 i 2007 kan være indførelsen af førtidspensionsreformen i 2003. Den har bl.a. betydet, at flere får afprøvet arbejdsevnen, hvilket igen har medført en stigning i antallet af borgere i fleksjob (se figur 5.5). Borgere der førhen blev visiteret til beskyttet beskæftigelse kan således i dag være i ordninger tættere på det ordinære arbejdsmarked. Figur 5.3 viser, at faldet i antallet af borgere i beskyttet beskæftigelse primært skyldes, at færre borgere med udviklingshæmning er tilknyttet. En tidligere undersøgelse har vist, at netop borgere med udviklingshæmning er mest tilbøjelige til at efterspørge beskæftigelse uden for det beskyttede værksteds rammer (Draiby & Nyberg, 2005:36). Det kan således

formodes, at denne gruppe i højere grad ønsker at benytte ordninger som fleksjob og job med løntilskud for førtidspensionister.

FIGUR 5.3

Udviklingen i antal borgere i beskyttet beskæftigelse fordelt efter borgergruppe.



Kilde: Tabeller købt af Danmarks Statistik.

Figur 5.3 viser desuden, at antallet af borgere med fysisk handicap er aftaget fra 758 i 2001 til 478 i 2007, dvs. et fald på 37 pct. Det er ikke overraskende, da særligt borgere med fysiske handicap har haft fordel af fleksjobordningen. Omvendt er antallet af borgere med sindslidelse steget fra 915 i 2001 til 1.557 i 2007, dvs. en stigning på 70 pct., hvilket understreger, at beskyttet beskæftigelse i dag anvendes af flere borgere med sindslidelse end tidligere.

Tabel 5.2 viser aldersfordelingen for borgere i beskyttet beskæftigelse samt tilsvarende fordeling for alle i beskæftigelse.

Tabel 5.2 viser, at borgere i beskyttet beskæftigelse udgør 3 promille af de beskæftigede fra 20 år og op – bortset fra gruppen 60-66 år, hvor det er 4 promille. Der er få unge under 20 år i beskyttet beskæftigelse, kun godt ½ promille af de beskæftigede. Det er ikke overraskende, da tilkendelse af førtidspension først kan ske efter borgeren er fyldt 18 år. Kigger vi på udviklingen siden 1999, viser figur 5.4, at der generelt er kommet flere over 40 år og færre under 40 år.

TABEL 5.2

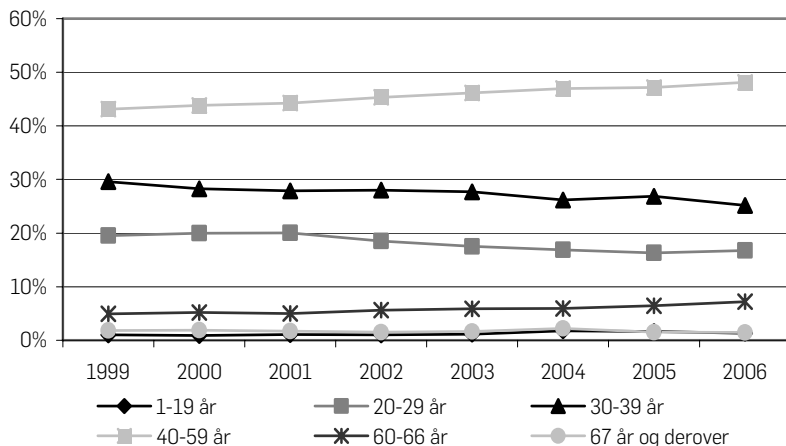
Aldersfordeling for borgere i beskyttet beskæftigelse og for samtlige beskæftigede samt andelen af beskyttet beskæftigede i alle aldersgrupper i promille i 2007.

Alder	Beskyttet beskæftigelse		Alle beskæftigede		Beskyttet beskæftigelse/ beskæftigelse
	Antal	Procent	Antal	Procent	Promille
Under 20 år	81	1,0	141.487	5,2	0,6
20-29 år	1361	16,7	476.184	17,5	2,9
30-39 år	1991	24,4	658.025	24,2	3,0
40-59 år	3967	48,6	1.240.300	45,6	3,2
60-66 år	607	7,4	151.348	5,5	4,0
67 år og derover	156	1,9	53.360	2,0	2,9
I alt	8163	100	2.720.704	100	3,0

Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken.

FIGUR 5.4

Udviklingen i aldersfordelingen fra 1999 til 2007 blandt borgere i beskyttet beskæftigelse. Procent.



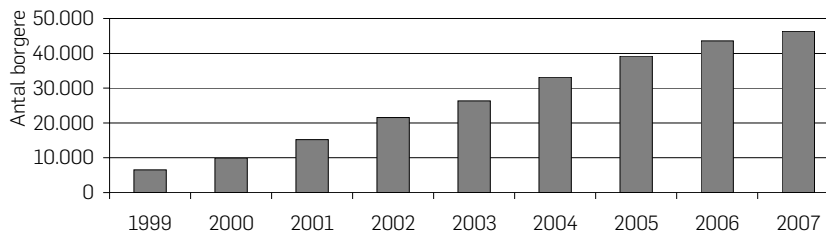
Kilde: Tabeller købt af Danmarks Statistik.

Opgøres ovenstående udvikling i absolutte tal, viser det sig, at antallet af borgere over 40 år har været konstant henover den 8-årige periode, mens antallet af borgere under 40 år er aftaget.

Set i sammenhæng med figur 5.2 kan det konkluderes, at tilgangen til beskyttet beskæftigelse i perioden er aftaget, da nedgangen er sket i de yngste grupper. Det skyldes formentlig, at en gruppe borgere på kanten af arbejdsmarkedet har kunnet få fleksjob. Nedenstående figur 5.5 viser, at fleksjob er en ordning, der stadigt oftere tages i brug.

FIGUR 5.5

Udviklingen i antallet af borgere i fleksjob 1999-2007.



Kilde: Tabeller købt af Danmarks Statistik.

At færre yngre borgere er i beskyttet beskæftigelse, skyldes, som vi skal se sidst i dette kapitel, at yngre borgere i højere grad end de ældre søger mod beskæftigelse uden for de beskyttede værksteder.

Kønsfordelingen blandt borgere i beskyttet beskæftigelse blandt førtidspensionister og i befolkningen fremgår af nedenstående tabel.

TABEL 5.3

Kønsfordeling blandt borgere i beskyttet beskæftigelse, førtidspensionister (på mellemste, højeste og ny lov om førtidspension) og befolkningen 2007.

Køn	Beskyttet beskæftigelse		Førtidspensionister		Befolkningen	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Mænd	4.609	56,5	95.333	47,0	2.696.662	49,5
Kvinder	3.467	42,5	107.073	53,0	2.750.422	50,5
Uoplyst	87	1,0	0	0	0	0

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Af tabel 5.3 fremgår det, at en overvægt af mænd er tilknyttet beskyttet beskæftigelse, således er 57 pct. mænd, og 43 pct. er kvinder. Det er overraskende i og med, at der er flest kvinder blandt førtidspensionisterne. På basis af tabel 5.3 kan det let beregnes, at mændenes chance for at få et beskyttet arbejde er 50 pct. større end kvindernes, idet $4,8 \text{ pct.}$ af de mandlige, men kun $3,2 \text{ pct.}$ af de kvindelige førtidspensionister har beskyttet beskæftigelse (beregnet som henholdsvis $4.809 / 95.333 = 0,048$ og $3.467 / 107.073 = 0,032$). Vi kan ikke på baggrund af denne undersøgelse sige, om denne forskel skyldes, at flere mænd ønsker beskyttet beskæftigelse, eller om det er fordi, at kommunerne tager mændenes ønske om at få beskyttet arbejde mere alvorligt end kvindernes.

TABEL 5.4

Det gennemsnitlige antal år forskellige borgergrupper er tilknyttet de beskyttede værksteder.

Borgergruppe	Gennemsnitligt antal år på beskyttet værksted
Borgere med fysisk handicap	7 år
Borgere med udviklingshæmning	13 år
Borgere med autisme	16 år
Borgere med sindslidelse	9 år
Øvrige med nedsat erhvervsevne	11 år
Borgere total	12 år

Anm.: n = 997.

Kilde: Borgerundersøgelsen.

Tabel 5.4 viser, at borgere i beskyttet beskæftigelse i gennemsnit har været tilknyttet deres værksted i 12 år. Borgere med autisme har med 16 år den længste gennemsnitlige tilknytning. Borgere med sindslidelse og borgere med fysisk handicap har med 9 og 7 år den korteste tilknytning. Set i forhold til udviklingen i figur 5.2 og 5.3 må det være af helt forskellige grunde. Borgere med sindslidelse har kort anciennitet, fordi der er kommet mange ind i de seneste år. Borgere med fysisk handicap har det derimod til trods for, at antallet synker. Det kan muligvis være, fordi de kommer ind, når handicappet er meget fremskredet, eller fordi de er oppe i årene, når de starter. Det stemmer med, at fysiske handicap ofte udvikler sig med årene, mens dette sjældnere er tilfældet med autisme og udviklingshæmning.

BORGERNES OPLEVELSE AF BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

I det følgende afsnit vil vi afdække, hvorledes borgerne oplever tilbuddet om beskyttet beskæftigelse, herunder om der eventuelt er køns- eller aldersmæssige forskelle.

Vi har indledningsvis spurgt borgerne, om de trives på deres værksted – med deres kolleger og arbejdsopgaver. Af tabel 5.5 fremgår, at 98 pct. er glade for at være på deres værksted, mens 2 pct. ikke er det. Det samme billede ses, når tilfredshed med kolleger og arbejdsopgaver undersøges. Et overvældende flertal er dermed tilfredse med at komme på deres værksted, at omgås deres kolleger og udføre deres arbejdsopgaver. Resultatet kan virke overordentlig positivt. Men det skal ses i lyset af, at borgere i beskyttet beskæftigelse ikke er så afhængige af deres beskæftigelse, som personer uden pension, og derfor kan vælge at stoppe, hvis de ikke er tilfredse.

TABEL 5.5

Borgernes svar på spørgsmål om tilfredshed med værksted, kolleger og arbejdsopgaver. Procent.

Spørgsmål	Tilfreds
Er du glad for at være på dit værksted?	97,9
Er du glad for dine kollegaer?	97,2
Er du tilfreds med dine arbejdsopgaver?	96,8

Anm.: n = 997.

Kilde: Borgerundersøgelsen.

Når det kommer til tilfredshed med løn og arbejdstid, er billedet ikke helt så entydigt. Således angiver 27 pct. af borgerne, at de ikke er tilfredse med deres løn. Der er ingen signifikant forskel mellem mænd og kvinder eller de forskellige alderskategorier i forhold til andelen af utilfredse. Derimod er der signifikant forskel mellem borgergrupperne og tilfredshed med løn. Af nedenstående tabel 5.6 fremgår det, at særligt borgere med fysisk handicap, sindslidelse eller anden årsag til nedsat erhvervsevne er utilfredse med lønnen. En mulig tolkning er, at borgere med sindslidelse og fysisk handicap kan være bekendt med eller selv have oplevet de bedre lønvilkår, der findes på det ordinære arbejdsmarked. Borgere med udviklingshæmning og borgere med autisme har sandsynligvis i

mindre grad været i kontakt med det ordinære arbejdsmarked, og de har derfor ikke samme forudsætninger at basere deres tilfredshed på.

TABEL 5.6

Borgernes svar på spørgsmål om tilfredshed med løn fordelt efter typen af handicap. Procent tilfredse.

Borgergruppe	Tilfreds
Borgere med fysisk handicap	55,6
Borgere med udviklingshæmning	78,0
Borgere med autisme	84,4
Borgere med borgere med sindslidelse	60,6
Øvrige med nedsat erhvervsevne	47,8
Total	72,7

Anm.: $n = 957$, $p = 0,000$.

Kilde: Borgerundersøgelsen.

I forhold til arbejdstiden på de beskyttede værksteder angiver 18 pct., at de ønsker at arbejde kortere tid, mens 24 pct. fortæller, at de ønsker at arbejde længere tid. Det betyder, at 42 pct. enten ønsker at arbejde mere eller mindre, mens et flertal er tilfredse med arbejdstiden.

SYGEFRAVÆR

Tidligere undersøgelser fra SFI har vist, at mennesker med handicap har tre gange så højt sygefravær som mennesker uden handicap (Høgelund et al., 2008:10). Det kan tænkes at blive et problem, når borgere med handicap skal integreres på det ordinære arbejdsmarked. Nogle arbejdsgivere vil muligvis være tilbageholdende med at ansætte personer med handicap, da arbejdsgivere normalt betaler for de første to ugers sygdom. I forhold til borgere i beskyttet beskæftigelse, kan sygefraværet være med til at give en indikation af, hvilke borgere der er bedst rustet til et arbejde tættere på det ordinære arbejdsmarked.

Der er ikke signifikant forskel i graden af sygefravær i forhold til køn eller alder. Derimod er der signifikant forskel mellem de fem borgergrupper. Som det fremgår af tabel 5.7, har særligt borgere med fysisk handicap og borgere med sindslidelse meget sygefravær. Gruppen af borgere med fysisk handicap baserer sig på blot 20 observationer, men

det høje sygefravær støtter det generelle indtryk af, at det drejer sig om en gruppe med svære handicap.

TABEL 5.7

Sygefravær inden for sidste måned fordelt efter borgergruppe.

Procent.

Borgergruppe	Har været fraværende inden for den sidste måned pga. sygdom	Har ikke været fraværende den sidste måned
Borgere med fysisk handicap	55,0	45,0
Borgere med udviklingshæmning	27,9	72,1
Borgere med autisme	18,8	81,3
Borgere med sindslidelse	46,0	54,0
Øvrige med nedsat erhvervsevne	26,9	73,1
Total	32,4	67,6

Anm.: n = 970, p = 0,000.

Kilde: Borgerundersøgelsen.

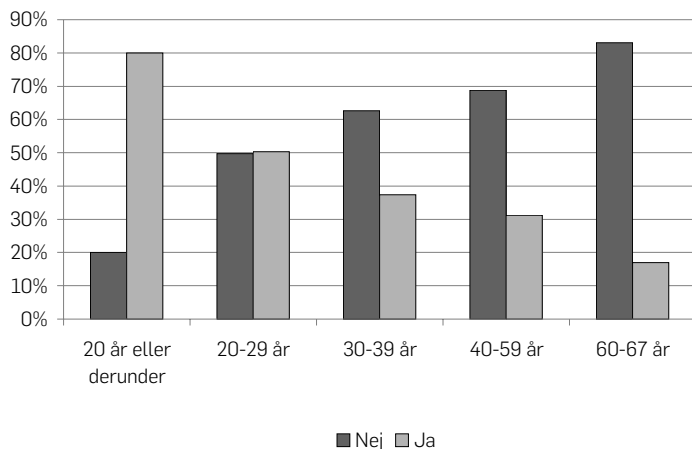
I forhold til borgere med sindslidelse, fortalte flere værkstedsmedarbejdere, at de har klare on/off-dage, og at de kan mangle stabilitet i fremmødet (Rosenstock et al., 2004:83ff), hvilket det højere sygefravær bekræfter. Det kan indikere, at borgere med sindslidelse oveni de øvrige vanskeligheder, der kan opstå i forbindelse med overgang til en ordinær arbejdsplads, også er vanskeligt stillet på grund af ustabilitet.

EFTERSPØRGSEL EFTER AT BLIVE UDPLACERET

Vi har spurgt borgerne i beskyttet beskæftigelse, om de kunne tænke sig at komme ud på en almindelig arbejdsplads og arbejde. 36 pct. angiver, at det vil de gerne, mens 64 pct. fortæller, at det ikke har deres interesse. Efterspørgsel efter at komme ud på en almindelig arbejdsplads er ens blandt mænd og kvinder, og ens henover de fem borgergrupper. Kigger vi derimod på alder og efterspørgsel træder en klar tendens frem.

FIGUR 5.6

Borgere på beskyttede værksteder, der ønsker udplacering, fordelt efter alder. Procent.



Anm.: n = 1.145, gamma = -0,269 og p = 0,000.

Kilde: Borgerundersøgelsen.

Af figur 5.6 fremgår det, at ønsket om at blive tilknyttet en almindelig arbejdsplads er størst blandt de yngste borgere og mindst blandt de ældste. Personalet på værkstederne oplever også, at de yngre brugere har flere forventninger end ældre borgere, og at de efterspørger mere, end de beskyttede værksteder kan tilbyde. En undersøgelse fra SUS¹⁶ har ligeledes fundet, at yngre brugere oftere end de ældre har et ønske om at opleve noget andet og mere end det beskyttede værksted (Rosenstock et al., 2004:35).

16. Socialt Udviklingscenter.

LØN OG ANSÆTTELSESFORHOLD

Det primære forsørgelsesgrundlag for personer i beskyttet beskæftigelse vil som oftest være social pension i overensstemmelse med klassificeringen af beskyttet beskæftigelse som en social ydelse, og lovgivningen om beskyttet beskæftigelse er da også placeret i sociallovgivningen. Det betyder, at ansættelsesvilkårene for personer i beskyttet beskæftigelse ikke er de samme som for lønmodtagere generelt (Jakobsen & Pedersen, 2007). I det følgende belyses det, i hvor høj grad borgere i beskyttet beskæftigelse nyder de samme lønmodtagerrettigheder, som personer, der arbejder på ordinære vilkår, hvordan lønfastsættelsen og fastsættelsen af arbejdstiden finder sted, samt i hvor høj grad borgere i beskyttet beskæftigelse mister penge på at arbejde.

HORSENS-SAGEN

Ansættelsens juridiske karakter kan imidlertid drages i tvivl, især i forbindelse med udplaceringen i eksterne tilbud, hvor personer geografisk set arbejder på private virksomheder. Det skete fx i forbindelse med en sag om, hvorvidt Horsens kommune skulle udbetale sygedagpenge til en kvinde i beskyttet beskæftigelse på en offentlig skole i Horsens. Med den eksisterende lovgivning er det således nødvendigt at vurdere og afgøre forholdenes juridiske grundlag og dermed de rettigheder og forpligtelser, som kommune og borger kan gøre har i det enkelte tilfælde.

Som det fremgår af den i Horsens afsagte dom, har ansættelsesbeviset bl.a. betydning for den juridiske definition af ansættelsessituationen i en beskyttet beskæftigelse. Ansættelsesbeviset er dog kun ét element af mange, der definerer ansættelsesforholdet. Således lagde retten også vægt på, at personens vederlag blev udbetalt som *løn* og ikke som *arbejdsudsør* og i overensstemmelse med arbejdets indhold og størrelsen af timebetalingen, at vilkår for både prøvetid og opsigelsesvarsel blev fastsat for både borger og kommune, og at der skulle betales feriepenge af lønnen.

Endvidere lagde retten vægt på, at der var tale om en *ekstern* beskyttet beskæftigelse, hvor arbejdet udførtes i arbejdsgiverens interesse, at arbejdet skulle varetages af borgeren personligt, og at borgeren var undergivet arbejdsgiverens instruktioner ved arbejdets udøvelse (Jakobsen & Pedersen, 2007).

Retten har således vurderet, at den omtalte ansættelse kan defineres som et tjenesteforhold, og at den opfylder kravet om nytteværdi, dvs. at det udførte arbejde har en reel nytteværdi for værkstedet og arbejdsgiveren. Ligeledes vurderede retten, at det udstedte ansættelsesbevis var mangelfuldt, hvorfor personen tildeltes en godtgørelse på 5.000 kr. Hvis ansættelsesbevisets mangelfulde udfærdigelse skyldtes, at der var tale om et tilbud om beskyttet beskæftigelse og ikke en regulær ansættelse, kan dommen forekomme paradoksal. Det viser noget om, hvor svært det er at afgøre, hvilke elementer der definerer ansættelsessituationen. Horsens Kommune, som er den ene part i sagen, har efterfølgende anket afgørelsen til Landsretten.

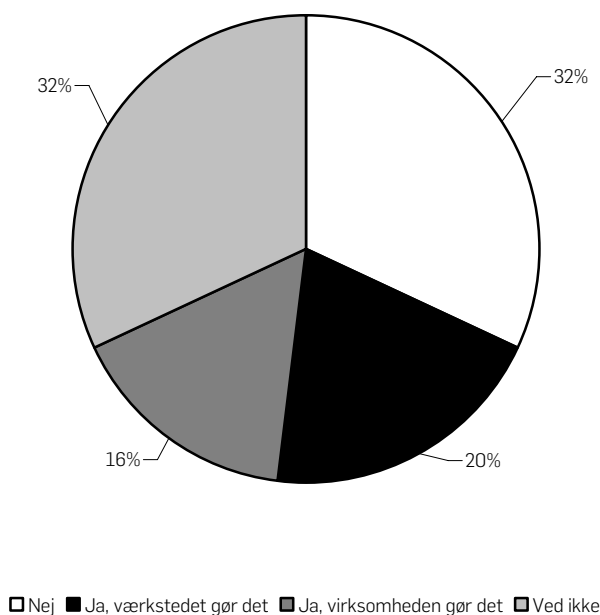
OPRETTELSE AF ANSÆTTELSESBEVIS

Et direkte *krav* om et ansættelsesbevis fremgår ikke af Serviceloven angående ansættelser som del af tilbud om beskyttet beskæftigelse, men det oprettes i givet fald med reference til lov om arbejdsgivernes pligt til at informere ansatte om ansættelsesvilkårene. Etableringen af et ansættelsesbevis i forbindelse med tilbud om beskyttet beskæftigelse siger således noget om, hvordan myndighederne og især værkstedet betragter den pågældende konkrete ordning – som et socialt tilbud eller som en egentlig ansættelse.

Af materialet fremgår det, at ansættelsesbeviset ikke er udbredt på de beskyttede værksteder. Således svarer kun 14 pct. bekræftende på spørgsmålet om, hvorvidt de opretter et ansættelsesbevis til borgere, der er i beskyttet beskæftigelse på det pågældende værksted. I relation til udplaceringer stiller værkstederne sig dog anderledes.

FIGUR 6.1.

Svar på spørgsmålet om, hvorvidt der oprettes ansættelsesbevis til borgere, der er udplaceret i beskyttet beskæftigelse på en almindelig virksomhed.



Anm.: n = 96.

Kilde: Værkstedsundersøgelsen.

Af figur 6.1 fremgår det, at 36 pct. af værkstederne tilkendegiver, at der oprettes ansættelsesbevis til borgere, der er udplacerede på almindelige virksomheder, enten gennem værkstedet eller på den pågældende virksomhed, en tredjedel gør det ikke og endnu en tredjedel har svaret 'ved

ikke'. Der er således ikke et entydigt billede af, hvorledes den generelle praksis er.

LØNFASTSÆTTELSE

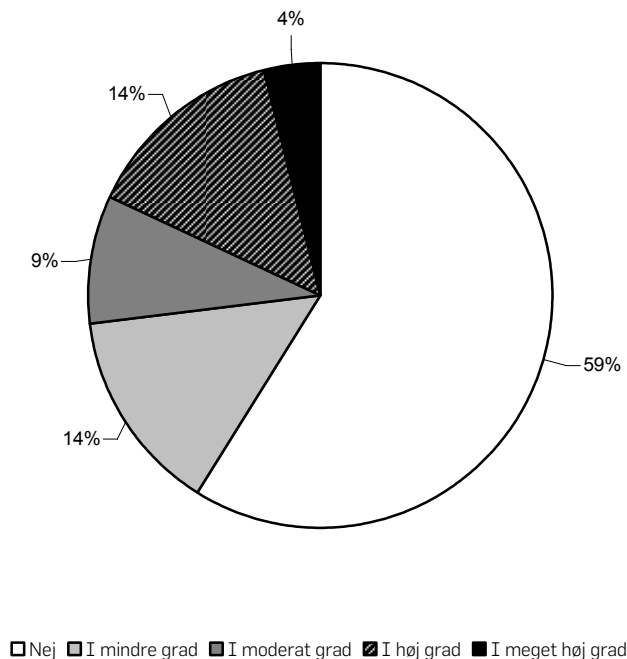
I Serviceloven nr. 979 af oktober 2008 fremgår det af § 105 om social service, at ”Kommunalbestyrelsen skal aflønne efter indsats under beskæftigelse efter §§ 103 og 104”. Efter stk. 2. fastsætter velfærdsministeren i en bekendtgørelse regler om løn mv. efter stk. 1 og regler om støtte til befordringsudgifter i tilknytning til tilbud efter §§ 103 og 104. Når det drejer sig om løn i forbindelse med § 103, henvises her til bekendtgørelse nr. 628 af 15. juni 2006:

1. Personer, der er i beskæftigelse, får i videst muligt omfang løn efter indsats.
2. I tilfælde, hvor løn efter indsats ikke er et egnet aflønningsgrundlag, anvendes timeløn efter en arbejdsvurdering i det enkelte tilfælde.
3. I tilfælde, hvor en person, der på grund af betydelig nedsat funktionsevne kun kan yde en indsats, som giver en meget beskedent indtjening, kan arbejdsudsørelse fastsættes til mindst 5 pct. af den mindste overenskomstmæssige løn på det pågældende arbejdsområde.

Ifølge spørgeskemabesvareelserne har værkstederne i gennemsnit 16 borgere, der får løn efter punkt 1, 18 borgere, der får løn efter punkt 2, og 12 borgere, der får løn efter punkt 3. Borgerne er således fordelt forholdsvis lige på de tre punkter, men kun godt en fjerdedel er på den laveste sats.

FIGUR 6.2.

Svar på spørgsmålet om, hvorvidt værkstedets indtægter har indflydelse på aflønningen af borgerne.



Anm.: n = 114.

Kilde: Værkstedundersøgelsen.

Vi har ydermere spurgt ind til, hvorvidt værkstedernes indtægter har indflydelse på aflønningen af borgerne på værkstederne. I betragtning af det ovennævnte princip 1 og under antagelsen om at man på værkstederne måler indsatsen efter indtægten, skulle man umiddelbart tro, at disse havde indflydelse på lønnen. Her angiver 59 pct. dog, at indtægterne 'i ingen grad' har indflydelse på aflønningen, mens kun 18 pct. angiver, at indtægterne fra vareproduktion og serviceydelser 'i høj grad' eller 'i meget høj grad' har indflydelse på aflønningen af borgerne. Det ser ud til, at produktionen på disse værksteder tages alvorligt af såvel personale som borgere, da aflønningen er afhængig heraf.

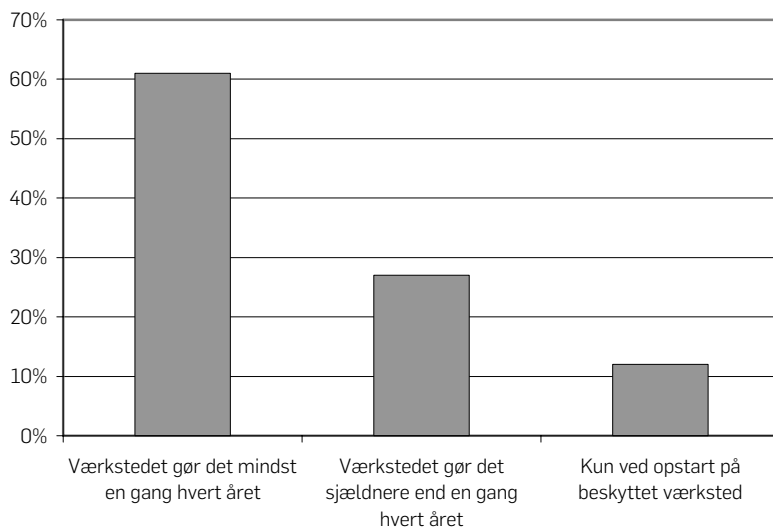
AFGØRELSER OM BORGERENS LØN OG LØNFASTSÆTTELSE

Tager vi udgangspunkt i kommunernes besvarelse angående, *hvem* der træffer afgørelsen vedrørende fastsættelsen af borgernes løn, anfører 89 pct. af kommunerne, at sådanne afgørelser uddelegeres til og træffes på de pågældende værksteder. Det er yderst sjældent (2 pct.), at kommunen alene træffer afgørelsen om borgernes løn, og så sker dette ved forløbets opstart. Vi tolker det som udtryk for, at der er fastsat en fast arbejdsdu-sør til borgere i beskyttet beskæftigelse i den pågældende kommune.

Blandt de 9 pct. af kommunerne, hvor man samarbejder med værkstederne om fastsættelsen af lønnen, fordeler kommunerne sig lige-ligt på kategorierne 'ved opstart', 'på værkstedets initiativ uden indblan-ding fra kommunen' og 'på kommunernes initiativ mere end en gang hvert år' (hvh. 1, 2 og 2 kommuner).

FIGUR 6.3

Værkstedernes angivelse af, hvor ofte den individuelle lønfastsættelse i forbindelse med beskyttet beskæftigelse foretages. Procent.



Anm.: n = 105.

Kilde: Værkstedundersøgelsen.

Blandt de værksteder, der har fået uddelegeret opgaven fra kommunerne, hvilket udgør 69 pct. af værkstederne i denne undersøgelse, foretager 58 pct. en individuel lønfastsættelsesvurdering mindst en gang om året. Andre 29 pct. gør dette sjældnere end en gang om året og dermed flere gange i løbet af den tid, tilbuddet varer. De resterende 18 pct. foretager en vurdering af det individuelle lønniveau alene ved tilbuddets opstart og vurderer således kun borgernes arbejdsevne en enkelt gang (figur 6.3).

UDBETALING AF LØN UNDER FERIE OG SYGDOM

Som det fremgår af ovenstående, er personer i beskyttet beskæftigelse ikke i almindelighed berettiget til hverken ferie- eller sygedagpenge. Imidlertid viser eksemplet med sagen i Horsens kommune, at der i nogle tilfælde kan herske tvivl om, hvorvidt personer i beskyttet beskæftigelse er berettiget til ferie- og sygedagpenge.

Arbejdsdirektoratet har ifølge Center for ligebehandling vurderet, at beskæftigelse på et beskyttet værksted ikke er ”af erhvervmæssig karakter, da der ikke er tale om regulært lønarbejde med ansættelse på almindelige lønvilkår”, uagtet at personen andre steder kan påtage sig andet arbejde under almindelige løn- og arbejdsvilkår. Afgørelsen fastholdes af Arbejdsmarkedets Ankenævn, der vurderer, at der er tale om aflønnet personligt arbejde, men at der ikke er tale om et tjenesteforhold og således heller ikke et lønmodtagerforhold.

Man kan dermed som bruger på et beskyttet værksted, ifølge Arbejdsdirektoratet, ikke betragtes som lønmodtager i ferielovens forstand og heller ikke i arbejdsretslig forstand. Borgere i beskyttet beskæftigelse er derfor hverken berettiget til feriepenge eller sygedagpenge. En lignende vurdering findes på socialudvalgets hjemmeside, hvor det tilføjes, at borgere i tilfælde af sygdom modtager pension eller kontanthjælp, hvis de opfylder betingelserne (socialudvalget).

Selvom de således ikke er forpligtet til det, udbetaler 72 pct. af værkstederne feriepenge til borgere i beskyttet beskæftigelse på deres værksted, og 63 pct. af værkstederne udbetaler løn til sygemeldte borgere i intern beskyttet beskæftigelse. For udplacerede borgere er disse tal lavere. Her angiver 53 pct. af værkstederne, at der bliver udbetalt feriepenge. I langt de fleste af disse tilfælde er det værkstederne selv, der udbetaler

feriepenge (28 procentpoint). Kun sjældnere gøres virksomhederne ansvarlige for udbetalingen af feriepenge (25 procentpoint).

Når der er tale om borgere udplaceret på lokale virksomheder, angiver 40 pct. af værkstederne, at der udbetales løn under sygdom. I omkring halvdelen af disse tilfælde udbetales sygedagpengene af værkstederne selv (18 procentpoint). I den anden halvdel af tilfældene er virksomhederne ansvarlige for udbetalingen af sygedagpenge (22 procentpoint). Det er her vigtigt at understrege, at omkring 29 pct. af værkstederne ikke er klar over, om der bliver udbetalt løn under sygdom eller feriepenge til de borgere, de har udplaceret i beskyttet beskæftigelse på almindelige virksomheder. Selvom de har kontakt med de pågældende, har disse forhold åbenbart ikke interesseret dem.

Alt i alt viser resultaterne, at værkstederne udviser mere ansvar for borgere, end de er forpligtet til med hensyn til ferie og sygdom, når borgerne er placeret internt på værkstederne. Det sker dog ikke i helt samme omfang, når borgerne er udplaceret. Mens udplacering i sig selv er en mere 'normal' arbejdsform end på et beskyttet værksted, sker der således samtidig en 'af-normalisering' på symbolplan, når der drejer sig om ansættelsesvilkår som løn under ferie og sygdom.

FORSIKRING I BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

Eftersom personer på beskyttede værksteder ikke er opregnet under virkeområdet for Bekendtgørelse af lov om arbejdsskadesikring nr. 154 af marts 2006, er borgere i beskyttet beskæftigelse ikke forsikret under deres arbejde, og de er dermed ej heller berettiget til arbejdsskadegodtgørelse. Da Arbejdsskadeloven på linje med ovenstående også omfatter de tilfælde, hvor det udførte arbejde opfylder *nyttekriteriet*, kan spørgsmålet om forsikring af borgere, der arbejder under § 103, afgøres herefter.

I de tilfælde, hvor arbejdet vurderes til ikke at opfylde kriteriet, dækkes borgerne typisk af værkstedets ansvarsforsikring. Forsikrings-selskabet vil imidlertid i den forbindelse tage stilling til, om værkstedet har handlet uagtsomt og dermed afdække et eventuelt ansvar for selvfor-skyldte skader.

I nærværende undersøgelse er 58 pct. af kommunerne forsikret i tilfælde af, at en borger kommer ud for en arbejdsskade i forbindelse med sit arbejde i beskyttet beskæftigelse (*borgeren er i § 103-tilbud ikke*

omfattet af arbejdsskadelovgivningen). 29 pct. ved imidlertid ikke, om der foreligger en sådan forsikring, og 7 pct. er ikke forsikret. De sidste 6 pct. mener ikke, at det er relevant, da lovgivningen ikke påbyder det. Det er således 13 pct., der ikke er forsikret.

ARBEJDSTID

Kommunerne angiver i 35 pct. af tilfældene, at værkstedet i fællesskab med borgerne beslutter borgerens arbejdstid. 20 pct. angiver, at det er borgeren i samråd med kommunen, der tager sådanne beslutninger, og 19 pct. mener, at det er kommunerne og værkstederne i samråd. 15 pct. er ligeligt fordelt mellem kategorierne 'kommunen fastsætter borgerens arbejdstid' (7,5 pct.) og 'det beskyttede værksted fastsætter borgerens arbejdstid' (7,5 pct.), hvor enten kommunen eller værkstedet således *alene* afgør borgerens arbejdstid. De resterende 11 pct. af kommunerne angiver under kategorien 'andet', at borgerens arbejdstid bliver fastsat i samarbejde mellem borger, kommune og værksteder.

Den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid for de borgere, der arbejder i beskyttet beskæftigelse på et beskyttet værksted, er 25,4 timer, mens arbejdstiden kun er 22 timer for dem, der er udplaceret i beskyttet beskæftigelse på almindelige virksomheder. Borgere, der arbejder mindre end 15 timer om ugen, udgør henholdsvis 9 pct. af dem, der arbejder på et værksted, og 13 pct. af dem, hvis arbejde foregår på en almindelig virksomhed.

Til sammenligning fremhæver Larsen et al. (2008) i *Handicap og Beskæftigelse*, at arbejdstiden i et fleksjob i gennemsnit er på 22 timer om ugen, og at arbejdsugen i 77 pct. af alle fleksjob er mellem 11 og 25 timer. Ligeledes er arbejdsugen for mennesker med handicap i ordinære job i gennemsnit på 36 timer, og arbejdsugen for denne gruppe er i 83 pct. af tilfældene over 25 timer. Beskyttet beskæftigelse på en virksomhed minder således i arbejdstid om et fleksjob, mens beskyttet beskæftigelse på værksteder har lidt længere arbejdstid.

BEFORDRING

Af Socialministeriets bekendtgørelse nr. 628 af 15. juni 2006 fremgår følgende af § 2:

personer, der udfører lønnet arbejde i beskyttet beskæftigelse, skal selv afholde udgiften til daglig befordring til og fra virksomheden inden for en afstand af 10 kilometer fra virksomheden. Nødvendige befordringsudgifter derudover skal afholdes af kommunen. Kommunen skal kun afholde de nødvendige udgifter, der ligger inden for den billigste befordringsmulighed.

Ikke desto mindre tilbyder 32 pct. af kommunerne kompensation til ”borgere med særlig udgifter” for befordringsudgifterne ud over det, som kommunen er forpligtet til at dække. I langt de fleste kommuner (94 pct.) er det i øvrigt de beskyttede værksteder selv, der organiserer transporten til de borgere, der måtte have brug for det.

Vi spurgte desuden kommunerne, om det kan forekomme, at borgerens egenbetaling for befordring over de første 10 km overstiger lønindtægten i den beskyttede beskæftigelse, således at de netto kommer til at betale for at komme frem til og deltage i § 103-tilbuddet. Et flertal af kommunerne – som dog kun er på 57 pct. – oplever det aldrig, en tredjedel (32 pct.) oplever det sjældent, 9 pct. oplever det en gang i mellem, og i en enkelt kommune sker det ofte. Her er det vigtigt at understrege, at denne kommune er én af de tre kommuner, der ikke finansierer befordringsudgifterne gennem værkstederne, således at værkstederne kan organisere transport til borgere, som har brug for det.

Knap halvdelen af kommunerne er således opmærksomme på det problem, der består i, at det koster borgerne penge at udføre beskyttet arbejde, og problemet er almindeligt forekommende i en tiendedel af kommunerne. Det er værd at bemærke, at for personer med en betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, som er visiteret til aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens § 104, skal kommunen afholde den fulde udgift til befordring.

VEJEN TIL DET ORDINÆRE ARBEJDSMARKED

I løbet af de seneste år er der kommet fokus på at få personer med handicap tilknyttet det ordinære arbejdsmarked (Høgelund et al., 2008). I sin beskæftigelsesplan for handicapområdet fra 2004 (Regeringen, 2004) lægger regeringen vægt på, at personer, der er i beskyttet beskæftigelse, skal tilknyttes det ordinære arbejdsmarked i det omfang, det er muligt. I det følgende belyses det, i hvor høj grad henholdsvis kommunerne og de beskyttede værksteder fokuserer på arbejdsmarkedsintegration af borgere i beskyttet beskæftigelse, samt hvordan denne integration finder sted i praksis.

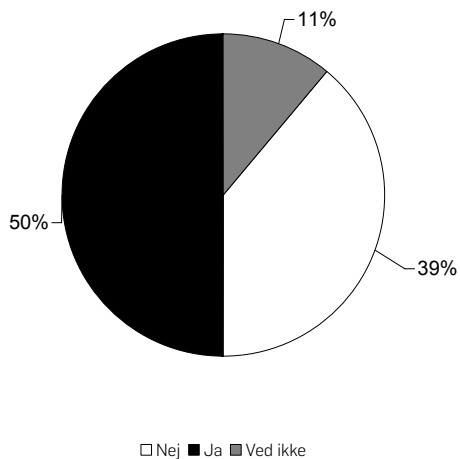
KOMMUNERNE

FOKUS PÅ ARBEJDSMARKEDSINTEGRATION

For at undersøge, i hvor høj grad kommunerne har fokus på at få tilknyttet borgere i beskyttet beskæftigelse til det ordinære arbejdsmarked, har vi i første omgang spurgt ind til, hvorvidt der er udarbejdet en kommunal politik på beskæftigelsesområdet for borgere med handicap eller sindslidelse. Svaret på dette spørgsmål indikerer, hvorvidt kommunen overordnet set er fokuseret på at integrere disse borgere på arbejdsmarkedet.

FIGUR 7.1

Svar på spørgsmålet om, hvorvidt der er udformet en kommunal handicappolitik for beskæftigelsesområdet.

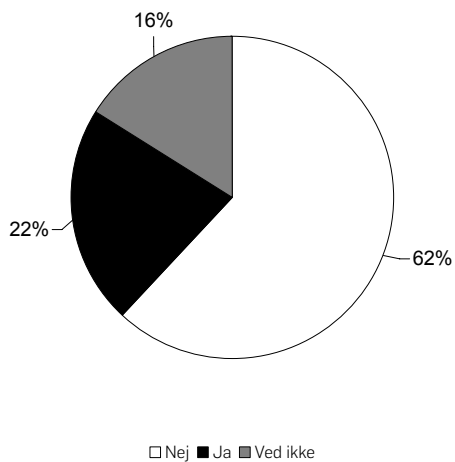


Anm.: n = 56.

Kilde: Kommuneundersøgelsen.

FIGUR 7.2

Svar på spørgsmålet om, hvorvidt der er udformet en særlig handicappolitik borgere med sindslidelse på beskæftigelsesområdet.



Anm.: n = 55.

Kilde: Kommuneundersøgelsen.

Som det fremgår af cirkeldiagrammerne i figur 7.1 og 7.2, har halvdelen (50 pct.) af kommunerne udarbejdet en kommunal handicappolitik på beskæftigelsesområdet, mens det kun er 22 pct. af kommunerne, der har en lignende politik for borgere med sindslidelse.

Hos 77 pct. af de kommuner, der har en handicappolitik på beskæftigelsesområdet, er tilbud om beskyttet beskæftigelse en del af denne politik. For 53 pct. af de kommuner, der har udarbejdet en beskæftigelsespolitik for borgere med sindslidelse, er beskyttet beskæftigelse en del af denne politik.

Det er langt fra alle kommuner, der mener, at borgere i beskyttet beskæftigelse skal tilknyttes det ordinære arbejdsmarked.

Som det fremgår af tabel 7.1, svarer 52 pct. ($17,9 + 33,9 = 51,8$) af kommunerne, at det ikke er det optimale på langt sigt at få borgerne tilknyttet det ordinære arbejdsmarked, mens kun 21 pct. ($19,6 + 1,8 = 21,4$) svarer, at det ville være optimalt på langt sigt. Det betyder, at de fleste kommuner ser beskyttet beskæftigelse som et socialt tilbud og borgerne i beskyttet beskæftigelse som nogle, der ikke *kan* komme ud på det almindelige arbejdsmarked. Det vil sige, at de ikke opfatter tilbuddet som noget, der handler om arbejdsmarkedsintegration af borgerne.

TABEL 7.1

Svar på spørgsmålet om, hvorvidt det optimale på lang sigt er at få alle, der er omfattet af SEL § 103, i beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked

	Frekvens	Procent	Kumulativ Procent
Nej, slet ikke	10	17,9	18,2
Nej, i mindre grad	19	33,9	52,8
Hverken eller	15	26,8	78,3
Ja, i høj grad	11	19,6	98,3
Ja, i meget stor grad	1	1,8	100,1

Anm.: n = 56.

Kilde: Kommuneundersøgelsen.

STRUKTURELLE PROBLEMER I KOMMUNERNE

Tabel 7.2 viser, at kommunerne fordeler sig ens på de to yderkategorier i spørgsmålet, om hvorvidt samarbejdet mellem jobcentre og socialforvaltningen er tilstrækkeligt, når en borger skal gå fra beskyttet beskæfti-

gelse til beskæftigelse på støttede eller almindelige vilkår på arbejdsmarkedet. Således erklærer 32 pct. ($7,4 + 24,1 = 31,5$) af kommunerne sig uenig eller stærkt uenig heri, og 32 pct. ($7,4 + 24,1 = 31,5$) angiver, at samarbejdet er tilstrækkeligt.

TABEL 7.2

Enighed i udsagnet: Der er i tilstrækkelig grad det samarbejde i den kommunale forvaltning mellem jobcentrene og socialforvaltningen, som skal til, for at man kan få borgere fra beskyttet beskæftigelse, der ønsker at komme i arbejde på det almindelige arbejdsmarked, ud i et job med løntilskud (efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 51).

	Frekvens	Procent	Kumulativ Procent
Stærkt uenig	4	7,4	7,6
Uenig	13	24,1	32,1
Hverken eller	20	37,0	69,8
Enig	13	24,1	92,3
Stærkt enig	4	7,4	99,9

Anm.: $n = 54$.

Kilde: Kommuneundersøgelsen.

VÆRKSTEDERNE

Værkstederne er den vigtigste aktør, når det skal vurderes, om en borger skal forsøges tilknyttet det ordinære arbejdsmarked. Som det fremgår af tabel 7.3, inddrages værkstederne i denne vurdering i næsten 90 pct. af tilfældene.

I 84,5 pct. af tilfældene inddrages borgeren, mens forvaltning/sagsbehandleren inddrages i 67 pct. af tilfældene.

TABEL 7.3

Hvem der vurderer, om en borger i beskyttet beskæftigelse kan/skal forsøges tilknyttet det almindelige arbejdsmarked (enten som udplacering, eller fx i job med løntilskud for pensionister)

	Frekvens	Procent	Kumulativ procent
Værkstedet	6	5,2	5,2
Værkstedet & borgeren	28	24,4	29,6
Værkstedet & kommunen	6	5,2	34,8
Værkstedet, kommunen & borgeren	63	54,8	89,6
Kommunen	4	3,5	93
Kommunen & borgeren	4	3,5	96,5
Borgeren	2	1,7	98,2
Andet	2	1,7	99,9

Anm.: n = 115.

Kilde: Værkstedsundersøgelsen.

TILKNYTNING TIL DET ORDINÆRE ARBEJDSMARKED

Vi har valgt at skelne mellem to former for tilknytning til det ordinære arbejdsmarked. For det første kan borgeren blive ansat direkte på en ordinær virksomhed i enten fleksjob eller job med løntilskud for førtidspensionister efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Her indgår borgeren i virksomhedens produktion sammen med det øvrige personale.

For det andet kan borgeren blive udplaceret på en ordinær virksomhed (offentlig eller privat), men stadig være i beskyttet beskæftigelse. Det vil sige, at borgeren er visiteret til beskyttet beskæftigelse med det beskyttede værksted som arbejdsgiver, men at denne beskæftigelse rent geografisk finder sted på en ordinær virksomhed. Det kan være udplacering som gruppe af borgere eller som enkeltperson på virksomheden. Der er stor forskel på, hvor meget borgeren har at gøre med virksomhedens øvrige personale. I nogle tilfælde kommer borgeren til at føle sig som en almindelig medarbejder på virksomheden, mens der i andre tilfælde ikke finder nogen særlig høj grad af interaktion sted.

Af de 122 værksteder, der besvarede vores spørgeskema, har 43 pct. borgere udplaceret i beskyttet beskæftigelse, og 36 pct. af værkstederne har i løbet af de sidste fem år fået en eller flere borgere ansat i fleksjob eller job med løntilskud for førtidspensionister.

Det er langt fra alle beskyttede værksteder, der fokuserer på at få borgerne tilknyttet det ordinære arbejdsmarked gennem udplacering på en almindelig virksomhed. Således svarer kun 21 pct. af værkstederne, at

det delvis eller i høj grad er et mål for dem at få borgere udplaceret. 23 pct. svarer både og, mens 56 pct. svarer, at det er mindre relevant eller slet ikke betyder noget. Dette billede ændrer sig ikke markant, hvis man ser på, om det er en ambition for værkstederne at få borgerne ansat på en ordinær virksomhed i fleksjob eller job med løntilskud. Her svarer 25 pct., at det delvis eller i høj grad er et mål, mens 29 pct. svarer både og, og 45 pct. svarer, at det er mindre relevant eller slet ikke betyder noget.

Selvom næsten halvdelen af værkstederne har borgere udplaceret eller har prøvet at få borgere ansat i fleksjob eller job med løntilskud, har det altså kun høj prioritet for ca. en fjerdel af værkstederne at få borgeren tilknyttet det ordinære arbejdsmarked i en af de to skitserede former. Man kunne få det indtryk, at udslusningen af borgere lige så meget er sket på trods af som på grund af værkstedernes prioriteringer. Det betyder formentlig, at der er potentiale for at få udsluset flere, end der hidtil er blevet.

OMFANGET AF BORGERE UDPLACERET I BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

Af de 8.163 borgere, der er i beskyttet beskæftigelse, er 967 borgere udplaceret, det vil sige 12 pct.¹⁷ Fordelingen af udplacerede borgere i forhold til typen af handicap udviser ifølge vores spørgeskema til værksteder stor variation mellem de forskellige grupper (tabel 7.4).

I gruppen af borgere med sindslidelse og gruppen af borgere med udviklingshæmning er der en større procentmæssig andel, der er udplaceret på en ordinær virksomhed, end der er i den samlede gruppe af borgere i beskyttet beskæftigelse. I gruppen af borgere med autisme ligger den procentmæssige fordeling meget tæt på fordelingen hos den samlede gruppe af borgere i beskyttet beskæftigelse. Forskellene mellem de tre grupper er dog ikke signifikante. I resten af grupperne er der markant færre udplacerede.

17. Det er umiddelbart ikke muligt at se, hvordan borgerne fordeler sig i henholdsvis gruppe og på enkeltpladser, da en del værksteder har undladt at angive dette.

TABEL 7.4

Borgere, der er udplaceret i beskyttet beskæftigelse på en ordinær virksomhed, fordelt på diagnose (vægtet op til hele populationen).

	Borgere i tilbud efter SEL § 103 Antal	Udplacerede borgere Antal	Udplacerede borgere Procent
Mobilitetshandicap	600	18	3,0
Udviklingshæmning	4929	692	14,0
Hjerneskade	262	3	1,1
Autisme	295	31	10,6
Sansehandicap	209	0	0,0
Sindslidelse	1454	220	15,2
Andre borgere	241	3	1,2
Total	8163	967	11,9

Anm.: n = 113.

Kilde: Værkstedsundersøgelsen.

Umiddelbart kan man undre sig over, at mennesker med mobilitetshandicap og sansehandicap i så få tilfælde kommer ud fra de beskyttede værksteder. I almindelighed er mennesker med mobilitetshandicap og sansehandicap langt oftere i arbejde end mennesker med sindslidelse eller udviklingshæmning. Forklaringen på det forhold, vi ser i tabel 7.4, må være, at de personer med mobilitetshandicap og sansehandicap, som er i beskyttet beskæftigelse, er en meget speciel gruppe, og at de netop er kommet i beskyttet beskæftigelse, fordi man på forhånd har vurderet det som udelukket, at de kunne komme ud på en almindelig arbejdsplads.

FRA BESKYTTET TIL STØTTET BESKÆFTIGELSE

I løbet af de sidste 5 år er 184 borgere gået fra at være i beskyttet beskæftigelse til at blive ansat på en ordinær virksomhed i enten fleksjob eller i job med løntilskud for førtidspensionister. Det svarer til knap 5 promille årligt. Ifølge 28 pct. af værkstederne er der sket en stigning i antallet af borgere, der på denne måde skifter beskæftigelsessituation, mens 6 pct. siger, at der er sket et fald. Resten (66 pct.) angiver, at der ikke er sket nogen udvikling. Om disse ændringer skyldes den generelle konjunktur-stigning, et øget fokus på arbejdsmarkedsintegration fra værkstedernes side, nye metoder til at støtte beskæftigelse, førtidspensionsreformen eller det øgede antal fleksjob, er ikke til at sige med sikkerhed. Det er dog

nærliggende at antage, at den generelle vækst i samfundet har gjort det nemmere for borgere, der er i beskyttet beskæftigelse, at blive tilknyttet det almindelige arbejdsmarked.

STRUKTURELLE PROBLEMER I OVERGANGEN FRA BESKYTTET TIL STØTTET BESKÆFTIGELSE

Som det fremgår af tabel 7.3, er kommunen en vigtig aktør, når det skal vurderes, om en borger skal forsøges tilknyttet det ordinære arbejdsmarked. En fjerdedel af værkstederne angiver, at de har haft problemer i samarbejdet med kommunen i forbindelse med at flytte en borger fra beskyttet beskæftigelse til det ordinære arbejdsmarked. Der er tale om mange forskellige problemer, men de handler generelt om manglende økonomiske ressourcer hos kommunerne og manglende kendskab til området beskyttet beskæftigelse fra de kommunale sagsbehandlers side. En femtedel af værkstederne mener desuden, at der er en række forhold i lovgivningen, der betyder, at det er svært at få borgerne flyttet fra beskyttet til støttet beskæftigelse. Blandt andet efterlyses regler, der gør, at førtidspension kan gøres hvilende, så borgerne ikke skal være bange for at miste den, hvis de får et fleksjob.

SAMARBEJDE MED VIRKSOMHEDER

60 pct. af de beskyttede værksteder samarbejder med en eller flere virksomheder, hvor deres borgere kan udplaceres i beskyttet beskæftigelse. De beskyttede værksteder, der har deltaget i undersøgelsen, samarbejder med i alt 533 almindelige private virksomheder og 129 offentlige arbejdspladser. Der er både tale om handelsvirksomheder, servicevirksomheder og produktionsvirksomheder. For det meste er der tale om mindre virksomheder. Det reelle antal virksomheder, der samarbejder med beskyttede værksteder, kan forventes at være højere, da 40 pct. af de beskyttede værksteder ikke har deltaget i undersøgelsen.

Man kan undre sig over, at de beskyttede værksteder ser ud til at samarbejde meget mere med private end med offentlige arbejdspladser. Når det gælder beskæftigelse af mennesker med handicap, har det offentlige 37 pct. mod det privates 32 pct. (Høgelund et al., 2008:80). Men det er ikke sikkert, at man kan sammenligne de 533 private virksomheder og 129 offentlige arbejdspladser, som er nævnt ovenfor, for vi ved ikke,

hvor store arbejdspladser det drejer sig om. Kontakten kan derfor meget vel være med lige mange offentlige og private arbejdspladser.

I langt de fleste tilfælde er det værkstederne, der tager den første kontakt til en mulig samarbejdsvirksomhed, men det sker også i enkelte tilfælde, at virksomhederne selv kontakter værkstederne. På 35 pct. af værkstederne er der ansat en medarbejder til udelukkende at varetage kontakten til de almindelige virksomheder.

Den løbende kontakt mellem virksomheden og værkstedet varetages for 21 pct. af værkstederne af personale, der er til stede på virksomheden i hele arbejdstiden. Hos 54 pct. af værkstederne besøger et medlem af personalet jævnligt virksomheden, oftest mindst en gang om måneden. Desuden melder virksomhederne løbende tilbage og kontakter værkstederne, hvis der opstår problemer. For de sidste 25 pct. af værkstederne er kontakten mellem værksted og virksomhed ikke regelmæssig, men aftales ad hoc.

SIKKERHEDSNET

Netop fordi borgere i beskyttet beskæftigelse ofte har få ressourcer at trække på, er det vigtigt, at de ikke bliver overladt til sig selv, hvis tilknytningen til det ordinære arbejdsmarked ikke lykkes.

Hos 78 pct. af værkstederne er borgeren garanteret en plads på værkstedet, hvis udplaceringen i beskyttet beskæftigelse ikke lykkedes. Det samme er tilfældet, hvis en borger forsøges tilknyttet det ordinære arbejdsmarked i fleksjob eller job med løntilskud for førtidspensionister. Her angiver 67 pct. af værkstederne, at borgeren er garanteret en plads, hvis overgangen viser sig ikke at kunne gennemføres. Hvis borgeren ikke ønsker at komme tilbage til værkstedet, tager 79 pct. af værkstederne kontakt til kommunen for at sørge for, at der bliver taget hånd om borgeren på anden vis.

SUPPORTED EMPLOYMENT

Med de nye arbejdsformer fleksjob og job med løntilskud for førtidspensionister, samt med den netop indførte mulighed for personlig assistent til mennesker med sindslidelser og udviklingshæmmede, er i værktøds-miljøerne der fulgt en erkendelse af, at mange grupper, som tidligere var kandidater til beskyttet beskæftigelse, kan indpasses i det almindelige arbejdsliv, hvis blot man finder en passende form.

Denne tendens, som går under betegnelsen supported employment, gør sig gældende overalt i Europa. Det hævdes ofte, at denne model overflødig gør arbejdsprøvning, idet man med den fornødne støtte kan sætte alle direkte i job. Øystein Spjelkavik fra det norske Arbejdsforskningsinstitut fremlagde imidlertid på et møde i European Union of Supported Employment (EUSE) den 7. maj 2007 i København resultater af europæisk forskning der peger på, at sindslidende som regel er ude af jobbet igen efter mindre end 6 måneder.

Hvis man vil reducere tilkendelsen af førtidspension, specielt til yngre, er det vanskeligt at forestille sig, at man kan undvære arbejdsprøvning og beskyttet beskæftigelse. Men beskyttet beskæftigelse kan gøre borgerne mere aktive og bringe dem ud på virksomheder blandt andre mennesker, samtidig med at den beskyttede beskæftigelse indstiller sig på at optage nye grupper.

BEGREBET SUPPORTED EMPLOYMENT

Kernen i supported employment er, at man erstatter det traditionelle princip i erhvervsmæssig rehabilitering, train and place, med det modsatte princip place and train. Supported employment er et perspektiv på arbejdsaktivering for personer med reduceret arbejdsevne, som blev udviklet i USA og Canada i 1970'erne og 1980'erne, og som senere blev taget op i Europa.

Baggrunden for supported employment, både som praksis og begreb var, at tilknytningen til arbejdslivet i USA for mennesker med handicap og særlig for mennesker med udviklingshæmning, var domineret af træningstilbud, beskyttet beskæftigelse og aktivitetscentre. Tanken om arbejdsintegration stod derimod svagt, idet man forestillede sig, at brugeren ikke ville fungere eller trives i et almindeligt arbejde og derfor skulle beskyttes fra arbejdslivet: Hvis man skulle tænke på et almindeligt arbejde, måtte brugerne først trænes og oprustes: ”Efter at have færdiggjort det erhvervsforberedende forløb, er klienten parat til at hjælpes i et passende job” (Rubin & Roessler, 1987:251). Altså princippet: train and place.

Supported employment forstås derimod som job på almindelige arbejdspladser, hvor mennesker med handicap får mulighed for at arbejde side om side med mennesker uden handicap, idet de får den individuelt tilpassede støtte, som er nødvendig for det. Målet er et rigtigt job og en regulær løn. Det betyder et skift fra den traditionelle train and place-model, hvor man skal trænes i beskyttede værksteder, til en place and train-model (Jenaro et al., 2002:6).

Forskningen i supported employment i Europa peger i retning af, at der er ved at ske et skift fra beskyttet beskæftigelse (sheltered employment) på særlige værksteder til støttet beskæftigelse (supported employment) på det almindelige arbejdsmarked (Spjellkavik & Evans, 2007). Den beskyttede beskæftigelse finder oftere sted på almindelige virksomheder og bliver en af mange veje til en større og mere permanent arbejdsmarkedstilknytning for borgeren. Den støtte, der er tale om, ydes både til personen, der beskæftiges, og til arbejdsgiveren.

DANSK DEFINITION AF SUPPORTED EMPLOYMENT

I dansk sammenhæng har tankerne om supported employment ført til, at man anvender en række forskellige former for beskæftigelse, som alle ligger mellem den traditionelle beskyttede plads på det beskyttede værksted og en almindelig arbejdsplads. Man kan således opfatte supported employment som en stige – fra 90 pct. support og 10 pct. employment til 10 pct. support og 90 pct. employment.

Supported employment defineres som en inkluderende indsats på arbejdsmarkedet i forhold til grupper, der ikke er i stand til at varetage et arbejde i en almindelig virksomhed uden støtte. Supported employment defineres dermed også som en værdi: At inkludere mennesker i samfundet, idet de gives mulighed for valg af egen identitet og socialt netværk i almindelige omgivelser.

Tages ideen supported employment bogstaveligt, er de vigtigste elementer støtte (support) og ansættelse (employment). Det drejer sig om personer, som ikke umiddelbart kan ansættes til arbejde på almindelige arbejdspladser, og som derfor har behov for en støtte. Det drejer sig også om at komme direkte ud på den almindelige arbejdsplads. Derimod kan der være forskel på, hvordan ansættelsen rent formelt ser ud.

Idealet i supported employment er, at den almindelige virksomhed med passende støtte bliver sat i stand til at ansætte og fastholde også de borgere, som har vanskeligt ved at opnå og fastholde ansættelse. Det er i overensstemmelse med princippet om sektoransvar, at de almindelige organer skal løse problemerne, det skal ikke være nødvendigt at oprette særlige organer for at løse problemer for mennesker med handicap.

Men når de almindelige arbejdspladser kun vil være med en del af vejen, og i mange tilfælde gerne vil undgå at få det formelle ansvar som arbejdsgiver, kan man blive tvunget til at tænke i mindre ideelle løsninger, hvis man i det hele taget vil have borgeren ud på en almindelig arbejdsplads. Det kan fx betyde, at de beskyttede værksteder får en rolle i forbindelse med supported employment.

I dansk sammenhæng er der så den nærliggende løsning, at den formelle ansættelse er på et beskyttet værksted, mens arbejdet foregår på en almindelig arbejdsplads. Det centrale er, at borgerens hverdag er integreret med og ligner andre arbejdstageres hverdag; at borgeren er opfattet som en del af arbejdspladsen og dermed socialt integreret.

Formelt set kan supported employment således falde inden for flere forskellige ordninger: aftalebaserede skånejob, job med specielle arbejdsredskaber, fleksjob med løntilskud på 50 pct. eller 65 pct. Eller det kan være job med løntilskud for førtidspensionister (tidligere kaldt skånejob) på en almindelig virksomhed, eller det kan være beskyttet beskæftigelse, hvor man er ansat på et beskyttet værksted, men udstationeret individuelt eller som gruppe på en almindelig virksomhed.

Afhængig af den formelle konstruktion af arbejdsforholdet kan støtten formelt set organiseres på forskellige måder: Der kan være tale om ordinær ansættelse med personlig assistent, eller der kan være tale om en eller anden form for ansættelse med mentorordning. For de borgere, der formelt set er ansat af et beskyttet værksted, kan værkstedet have medarbejdere, der går ind og fungerer som support. Endelig kan jobcentrenes medarbejdere, hvis de har ressourcer til det, gå ind og påtage sig funktionen som jobcoaches.

EN GRÅZONE

Supported employment ligger i en gråzone mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet. Det må det nødvendigvis gøre, for meningen med supported employment er jo netop at danne bro mellem de to områder. Det kan ikke undgå at skabe problemer med hensyn til, hvornår det ene, og hvornår det andet områdes regler skal gælde.

Beskyttet beskæftigelse ligger ligeledes i en gråzone mellem beskæftigelsessystemet og det sociale system. I den ene ende grænser beskyttet beskæftigelse efter § 103 op til dagtilbud efter § 104, og mange værksteder forener da også de to tilbud. I den anden ende grænser det op til job med løntilskud for førtidspensionister. Med kommunalreformen er beskæftigelsesområdet kommet mere ind i kommunen, og med kommunaliseringen af jobcentrene tages skridtet fuldt ud.

Beskyttet beskæftigelse har dog først og fremmest nærmet sig beskæftigelsesområdet, fordi en del af værkstederne især gennem de seneste 5 år har gjort en stor indsats for at få deres borgere ud på rigtige arbejdspladser. Det har været inspireret af de nævnte tanker om supported employment og har ført til en udvikling af metoder til støtte (eller coaching, som man ofte udtrykker det) til at bringe mennesker i job og til at sikre, at de kan fastholde det.

Vilkårene er forskellige for ansættelse på almindelige vilkår, på særlige vilkår og i beskyttet beskæftigelse. Der er tale om almindelige vilkår, når man benytter arbejdsmarkedslovgivningen, fx om personlig assistent, arbejdsredskaber eller isbryderordning. Der er tale om særlige vilkår, når man benytter løntilskud. Ansatte i beskyttet beskæftigelse har ikke ret til feriepenge efter Ferieloven og slet ingen sikring mod arbejdsløshed. Beskyttet beskæftigelse er placeret i sociallovgivningen og ikke i arbejdsmarkedslovgivningen.

Ideelt bør den ansatte fungere som andre ansatte, komme til MUS-samtaler, få tilbudt uddannelser etc. Det er et problem at få tilrettelagt opfølgning eller støtte. Mange mener, de må vride lovgivningen for at kunne give tilstrækkelig opfølgning. Nogle bruger § 103, andre bruger mentorordningen. En tredje mulighed er, at jobcentrene står for den nødvendige støtte og opfølgning.

JOB COACHEN

Et centralt element i supported employment er jobcoachen. Jobcoachens arbejde med personen, der kommer i job, og med arbejdsgiveren på det sted, hvor jobbet er placeret, er det centrale element i supported employment. Det er derfor alfa og omega for supported employment i praksis, at man har en kompetent jobcoach.

Samtidig er jobcoachen imidlertid en funktion, der ikke er forudsat i lovgivningen, i hvert fald ikke med den brede vifte af funktioner, som tankegangen i supported employment indebærer. Den figur, der kommer nærmest, er vel en mentor, men hos denne ligger der primært funktioner i forhold til den ansatte person. Der er heller ikke noget veldefineret fag, eller noget sted man kan gå hen for at lære det, som en jobcoach skal bruge som forudsætning for at klare funktionerne.

Støtten relaterer sig til flere aktører og forskellige faser af ansættelsesforløbet. Støtten gives for det første for at sikre, at borgeren kommer i job. Jobcoachen skal både formidle job og siden deltage i samtalerne med arbejdsgiveren. Det er naturligvis nødvendigt, at borgeren selv er til stede og deltager i samtalen. Ud over borgeren skal også virksomheden have hjælp til det formelle i forbindelse med ansættelse på særlige vilkår og have løbende besked om de forskellige kompenserende støtte-muligheder.

Støtten gives for det andet gennem forløbet for at sikre, at borgeren bliver i jobbet. Jobcoachen lærer personen at møde på arbejdet, om arbejdsrytme, hvornår og hvor længe man kan holde pause, hvordan man samarbejder med andre, hvordan personen skal forstå ironi og lignende for at styrke de sociale relationer. Støtten kan være enten varig eller midlertidig og gives i det omfang, det er nødvendigt, for at borgeren forbliver i ansættelsen længst muligt.

Her er der vigtigt at nævne, at der er forskel på jobkonsulenten, der er en del af kontorpersonalet, og jobcoachen, der er en markarbejder. Jobkonsulenten formidler kun kontakten til interesserede virksomheder. Jobcoachen står i modsætning hertil for den videre kommunikation mellem borger og virksomhed og er dermed kontinuerligt til rådighed i forhold til de problemer, der måtte opstå.

De grundlæggende elementer i support er at opstille mål for den faglige del af indsatsen, mål for den sociale del af indsatsen, mål for den eventuelle sproglige del af indsatsen samt mål for eventuelle andre grundbetingelser, der skal opfyldes hen ad vejen for at muliggøre beskæftigelse på en almindelig arbejdsplads. Endvidere skal jobcoachen tage stilling til, om der skal tages særlige hensyn, og hvordan der i så fald skal handles, samt sørge for støttefunktioner såsom danskundervisning, undervisning i arbejdsmarkedsforhold, behandling og fysisk træning.

Der må fokuseres på den ansattes trivsel generelt – både arbejdsmæssigt og privat – og barrierer for at kunne nå de enkelte delmål må identificeres. Jobcoachen skal imidlertid undgå at umyndiggøre borgeren og således udvise tillid til borgerens evner i relation til hverdagslivet i virksomheden og i privaten. Der skal fokuseres på muligheder og ikke på alle problemerne, og borgeren skal kunne mærke denne tillid.

Jobcoachen skal endvidere være i stand til at vurdere, hvornår man skal overskride almindelige grænser med det formål at bevare kontakten mellem personen og kollegerne på arbejdspladsen – de grænser, som i almindelighed er med til at beskytte kommunikationen mellem kollegerne indbyrdes.

Støtten gives som ovenfor anført også til virksomheden. Den handler ikke blot om at skabe kontakt, men også om at udforme særlige job, som svarer til de særlige kompetenceprofiler, som de borgere, der skal placeres, har. Den handler også om at hjælpe virksomhederne til en forståelse af den enkelte borgers behov i ansættelsen.

BEHOV FOR SÆRLIG LOVGIVNING OG UDDANNELSE?

Kan den gældende lovgivning benyttes i arbejdet med supported employment? Ja, det er nødvendigt, hvis man som medarbejder på et beskyttet værksted eller i en kommunal administration vil arbejde med supported employment i dag. På nogle punkter er lovgivningen imidlertid ikke helt hensigtsmæssig.

Der er således stor usikkerhed med hensyn til, under hvilke lovgivningsmæssige former det kan lade sig gøre at realisere supported employment. Som vi har set ovenfor, er der mange forskellige muligheder, men ingen af dem er skabt med tankerne om supported employment for øje. Praktikerne har ofte en oplevelse af, at lovgivningen skal drejes og bøjes, for at det kan lade sig gøre.

Der er mange forhindringer for supported employment i systemet, som det fungerer i dag. Når en borger først er på et beskyttet værksted, er der ikke nogen incitament i systemet for at ændre på det. Tværtimod er der gode grunde til, at de i mange tilfælde fastholdes her. Her finder de det sociale netværk og den identitet, de identificerer sig med. De indgår i en nyttig produktion og får anerkendelse for det, således at de ikke har behov for at ændre deres situation. Hvis indtægterne fra produktionen udgør en væsentlig del af det beskyttede værksteds indtægter, vil det gerne beholde de mest produktive borgere.

Gennem fokusgruppeinterview med jobcoaches i de kommuner, der er længst med supported employment, har vi fået et indtryk af, at ideerne om supported employment realiseres på forskellig måde og med forskellig fortolkning af lovgivningen. Det er et udtryk for, at lovgivningen ikke er skabt med supported employment for øje. Inden for dette projekts rammer har det imidlertid ikke været muligt at skabe et overblik over, hvordan lovgivningen konkret bruges, og hvilken ny lovgivning der kan være behov for.

Fokusgruppeinterview har ligeledes vist, at der er et udbredt ønske om en form for videreuddannelse, der indeholder de elementer, som er nødvendige for at bestride funktionen som jobcoach. Øystein Spjelkavik har igangsat et forskningsprojekt i Norge, Sverige og Finland med det formål at definere dette behov nærmere og i samarbejde med professionshøjskoler udvikle sådanne kurser. Når det om et par år er færdigt, kan man måske hente inspiration til et dansk kursus der.

Den eksisterende lovgivning benyttes af et antal kommuner til at bringe mennesker i en form for støttet beskæftigelse, fx med mentorordning eller med et beskyttet værksted som basis. Den fortolkes imidlertid forskelligt i kommunerne, hvor man også mener, der er for få muligheder til at etablere støtte. Svaret på overskriftens spørgsmål er således, at der er behov for særlig lovgivning og for en efteruddannelse som jobcoach, men disse behov kan ikke på nuværende tidspunkt konkretiseres nærmere. Det vil kræve yderligere analyser.

LITTERATURLISTE

- Bengtsson, S. (2005): *Princip og virkelighed. Om sektoransvar i handicappolitikken*, København: SFI-rapport 05:11.
- Draiby, P. & J. Nyberg (2005): *Der er plads til os derude – Brugernes muligheder for beskæftigelse uden for dagtilbuddets rammer*, Socialt Udviklingscenter, SUS.
- Hornemann Møller, I. (1968): *Beskyttet beskæftigelse. Fordele og ulemper ved beskæftigelse under beskyttede forhold*. København: SFI. (Cost-benefit analysis of sheltered employment).
- Høgelund, J. & B. Larsen (2007): *Handicap og beskæftigelse – Udviklingen mellem 2005 og 2006*. København: SFI-rapport 07:19.
- Høgelund, J., B. Larsen & H. Kløft Schademan (2008): *Handicap og beskæftigelse i 2006 – Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet*. København: SFI-rapport 08:10.
- Jakobsen, T.M. & L.M. Pedersen (2007): *Beskyttet beskæftigelse*. København: Center for Ligebehandling af Handicappede.
- Jenaro, C., D. Mank, J. Bottomley, S. Doose & P. Tuckerman (2002): "Supported Employment in the International context: An Analysis of Process and Outcomes". *Journal of Vocational rehabilitation* Vol. 17 No. 5 (5-21).

- Olsen, L. (2008): Ny kommunal struktur og opgavefordeling – en vej til lige muligheder? i: S. Bengtsson, I. Boltils & L. Olsen (red.): *Handicap og ligebehandling i praksis*. København: SFI-rapport 08:13.
- Pedersen, J.S. (2006): *Strukturreformen: Fire plusser og to nuller til familien Jensen*. Roskilde: Roskilde Universitet, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi.
- Regeringen (2004): *Handicap og Job – en beskæftigelsesstrategi for personer med handicap*. København: Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet.
- Rosenstock, M., K. Tinggaard, H. Holt & S. Jensen (2004): *Rummeligheds rammer – ansættelsesmuligheder for personer med hjerneskade, sindslidelse eller udviklingshæmning*. København: SFI-rapport 04:22.
- Rubin, S.E. & R.T. Roessler (1987): *Foundations of the Vocational Rehabilitation Process*. Austin: Pro-ED. Third Edition.
- Shima, I., E. Zólyomi & Z. Asghar (2008): *The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU25*. Wien: European Centre.
- Spjelkavik, Ø. & M.J. Evans (2007): *Impression of supported employment. A study of some European Supported Employment services and their activities*. Oslo: Work Research Institute.
- Stenbak, E., J. Nyberg & P. Grünberger (2002): *Dagtilbud – aktivitet og beskæftigelse for mennesker med udviklingshæmning*, Socialt Udviklingscenter, SUS.
- Vejledning nr. 43 af 5. marts 1998 til lov om social service.
- Vejledning nr. 95 af 5. december 2006 om botilbud m.v. til voksne.
- Vinther Nielsen, C. & S. Bengtsson (2009): Funktionstab og rehabilitering gennem tiden, i: Claus Vinther Nielsen (red.): *Rehabilitering for sundhedsprofessionelle*. København: Gads Forlag.

HJEMMESIDER

- Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats(CABI)(2008):
<http://www.cabiweb.dk/forside/generelt/lovstof/andet/beskyttet+be%C3%A6ftigelse.23/10/08>.
- Danske Handicaporganisationer (2008): <http://www.handicap.dk/>
- Det Centrale Handicapråd (2005): Dansk handicappolitik grundprincipper. <http://www.dch.dk/publ/grundprincipper/grundprincipper.pdf>

Kommunale handicapråd (2008):

<http://www.kommunalehandicapråd.dk>

Lov om social service

Servicestyrelsen (2008): www.tilbudsportalen.dk

Velfærdsministeriet (2008):

http://www.social.dk/ministeriets_omraader/handicap/handicappolitik/handicappolitiske_principper.html. 23/10/08.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2008

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 08:01 Amilon, Anna: *Danskernes forventninger til pension*. 151 s. ISBN: 978-87-7487-885-8. Kr. 150,00.
- 08:02 Jæger, Mads M.: *Mere attraktive almene boliger? Effektevaluering af Omprioriteringsloven 2000*. 97 s. ISBN: 978-87-7487-886-5. Kr. 100,00.
- 08:03 Rosenstock, M., Jensen, S., Boll, J., Holt, H. & Wiese, N.: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2007*. 202 s. ISBN: 978-87-7487-887-2. Kr. 198,00.
- 08:04 Thorgaard, C.H. & Hougaard, I.B.: *Fokus på demens. Evaluering af en efteruddannelse i forebyggende hjemmebesøg*. 62 s. ISBN: 978-87-7487-888-9. Netpublikation.
- 08:05 Thorgaard, C.H. & Hougaard, I.B.: *Metoder til kvalitet i aldreplejen. Evaluering af et metodeudviklingsprojekt*. 76 s. ISBN: 978-87-7487-889-6. Kr. 80,00.
- 08:06 Olsen, B.M. & Dahl, K.M.: *Fritidsliv i børnehøjde. Beretninger fra udsatte børn*. 124 s. ISBN: 978-87-7487-890-2. Kr. 125,00.
- 08:07 Høgelund, J., Boll, J., Skou, M. & Jensen, S.: *Effekter af ændringer i sygedagpengeloven*. 178 s. ISBN: 978-87-7487-891-9. Kr. 175,00.

- 08:08 Bach, H.B.: *Livet efter en ulykke. Arbejdsliv og forsørgelse efter en ulykke, som blev vurderet i arbejdsskadestyrelsen.* 114 s. ISBN: 978-87-7487-892-6. Kr. 100,00.
- 08:09 Christensen, G.: *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres boliger. Og konsekvenserne af en udsættelse.* 268 s. ISBN 978-87-7487-894-0. Kr. 238,00.
- 08:10 Larsen, B., Schademán, H.K. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse i 2006. Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet.* 180 s. ISBN: 978-87-7487-893-3. Kr. 180,00.
- 08:11 Jørgensen, M.: *Danskernes indbetalinger til pension. Hvordan påvirker tilknytningen til arbejdsmarkedet de fremtidige pensioner?* 222 s. ISBN: 978-87-7487-895-7. Kr. 220,00.
- 08:12 Filges, T.: *Virksomheders rekruttering.* ISBN: 978-87-7487-901-5. 146 s. Kr. 150,00.
- 08:13 Bonfils, I.S., Bengtsson, S. & Olsen, L. (red.): *Handicap og ligebehandling i praksis.* 175 s. ISBN 978-87-7487-897-1. Kr. 180,00.
- 08:14 Andersen, D.: *Anbragte børn i tal. Kvantitative analyser af data om børn, der er anbragt uden for hjemmet med fokus på skolegang. Delrapport 1.* 76 s. ISBN 978-87-7487-899-5. Netpublikation.
- 08:15 Mortensen, M.D. & Neerbek, M.N.: *Fokus på skolegang ved visitation til anbringelse uden for hjemmet. Delrapport 2.* 126 s. ISBN 978-87-7487-900-8. Kr. 125,00.
- 08:16 Mattsson, C., Hestbæk, A-D. & Andersen, A.R.: *11-årige børns hverdagsliv og trivsel. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995.* 181 s. ISBN: 978-87-7487-902-2. Kr. 180,00.
- 08:17 Bach, H.B. & Larsen, B.: *300-timers-reglen. Betydningen af 300-timersreglen for gifte kontanthjælpsmodtagere.* 138 s. ISBN 87-7487-903-9. Kr. 140,00.
- 08:18 Bengtsson, S.: *Handicap og samfundsdeltagelse 2006.* 259 s. ISBN 978-87-7487-904-6. Kr. 260,00.
- 08:19 Beer, F., Winter, S.C., Skou, M.H., Stigaard, M.V., Henriksen, A.C. & Friisberg, N.: *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats. Implementering af "Flere i arbejde" for strukturreformen.* 289 s. ISBN 978-87-7487-905-3. Kr. 278,00
- 08:20 Skou, M.H., Winter, S.C. & Beer, F.: *Udlicitering af sagsbehandling. Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen.* 208 s. ISBN: 978-87-7487-906-0. Kr. 210,00

- 08:21 Ottosen, M.H. & Christensen, P.S.: *Anbragte børns sundhed og skolegang. Udviklingen efter anbringelsesreformen*. 129 s. ISBN 978-87-7487-907-7. Kr. 130,00.
- 08:22 Klitgaard, C. & Damgaard, B.: *Integrations- og oplæringsstillinger i kommunerne*. 97 s. ISBN: 978-87-7487-908-4. Kr. 100,00.
- 08:23 Egelund, T., Andersen, D., Hestbæk, A.-D., Lausten, M., Knudsen, L., Fuglsang Olsen, R. & Gerstoft, F.: *Anbragte børns udvikling og vilkår. Resultater fra SFI's Forløbsundersøgelser af årgang 1995*. 327 s. ISBN 978-87-7487-910-7. Kr. 298,00.
- 08:24 Emerek, R., & Holt, H.: *Lige muligheder – Frie valg? Om det kønspolitiske arbejdsmarked gennem et årti*. 369 s. ISBN: 978-87-7487-911-4. Kr. 360,00.
- 08:25 Perthou, A.S., Mortensøn, M.D. & Andersen, D.: *Skolegang under anbringelse. Delrapport 3*. 121 s. ISBN: 978-87-7487-913-8. Kr. 120,00.
- 08:26 Andersen, D., Mortensøn, M.D., Perthou, A.S. & Neerbek, M.N.: *Anbragte børns undervisning. Sammenfatning af tre delrapporter*. 77 s. ISBN: 978-87-7487-914-5. Kr. 70,00.
- 08:27 Nielsen, C. & Heidemann, J.: *Pengespil blandt unge. En rapport om 12-17-åriges spilvaner*. 117 s. ISBN: 978-87-7487-915-2. Kr. 120.
- 08:28 Deding, M. & Larsen, M.: *Lønforskelle mellem mænd og kvinder 1997-2006*. 197 s. ISBN: 978-87-7487-916-9. Kr. 190,00.
- 08:29 Amilon, A., Bingley, P. & Nielsen T.H.: *Opsat folkepension. Øger den arbejdsudbuddet?* 166 s. ISBN: 978-87-7487-917-6. Kr. 170,00.
- 08:30 Bengtsson, T.T., Knudsen, L., Nielsen, V.L.: *Kortlægning af kommunernes foranstaltninger til udsatte unge*. 199 s. ISBN: 978-87-7487-918-3.
- 08:31 Wüst, M., Thorsager, L. & Bengtsson S.: *Indsatsen over for børn med handicap og træningsbehov*. 117 s. ISBN: 978-87-7487-919-0. Kr. 120.
- 08:32 Kløft Schademan, H., Jensen, S., Thuesen, F. & Holt, H.: *Virksomheders sociale engagement*. Årbog 2008. 202 s. ISBN: 978-87-7487-920-6. Kr. 200.
- 08:33 Mattsson, C. & Munk, M.D.: *Social uddannelsesmobilitet på kandidat- og forskeruddannelser*. 77 s. ISBN: 978-87-7487-921-3. Netpublikation.
- 08:34 Baviskar, S. & Dahl, K.M.: *11-årige børns fritid og trivsel*. 159 s. ISBN: 978-87-7487-922-0. Kr. 160.

- 09:01 Christensen, E., Kristensen, L.G. & Baviskar, S.: *Børn i Grønland. En kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel.* 145 s. ISBN 978-87-7487-923-7. Kr. 150,00.
- 09:02 Christensen, E., Kristensen, L.G. & Baviskar, S.: *Kalaallit nunaanni meeqqat. Meeqqat 0-imiit 14-it ilanngullugit ukiinlit ilaqutariillu atugarissaarnerannik misissuineq.* 172 s. ISBN: 978-87-7487-924-4. Kr. 150,00.
- 09:03 Deding, M. & Filges, T.: *Danske lønmodtageres arbejdstid. En registeranalyse baseret på lønstatistikken.* 160 s. 978-87-7487-925-1. Kr. 160,00.
- 09:04 Thuesen, F., Schademan, H.K., Jensen, S., Holt, H. & Høst, A.: *A-kasserne og den aktive beskæftigelsespolitik.* 216 s. ISBN: 978-87-7487-928-2. Kr. 220,00.
- 09:05 Larsen, B. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2008.* 98 s. ISBN: 978-87-7487-927-5. Kr. 100,00
- 09:06 Ellerbæk, L.S. & Graversen, B.K.: *Evaluering af jobcentrenes ligestillingsindsats.* 80 s. ISBN: 978-87-7487-929-9. Kr. 80,00.
- 09:07 Bengtsson, S. & Røgeskov, M.: *At skabe netværk. En evaluering af 22 socialpsykiatriske projekter i 15M-puljen.* 132 s. ISBN: 978-87-7487-930-5. Kr. 130,00.
- 09:09 Bengtsson, S. & Cayuelas Mateu, N.: *Beskyttet beskæftigelse. En kortlægning.* 118 s. ISBN: 978-87-7487-932-9. Kr. 110,00.

BESKYTTET BESKÆFTIGELSE

EN KORTLÆGNING

Beskyttet beskæftigelse er et tilbud til personer med en begrænset arbejdsevne. Tilbuddet er en mellemting mellem at være en social foranstaltning og en form for beskæftigelse. Formålet med denne rapport er at skabe et bedre overblik over den beskyttede beskæftigelse.

Den beskyttede beskæftigelse foregår som oftest på beskyttede værksteder, men kan også foregå på almindelige arbejdspladser. Rapporten afdækker tilbuddets udbredelse, brugernes sammensætning, antallet af værksteder og værkstedernes størrelse. Derudover undersøges det, om værkstederne forsøger at lede brugerne videre til ordinær eller støttet beskæftigelse på en almindelig arbejdsplads.

Kortlægningen viser bl.a., at kun hver sjette kommune sigter mod at få brugerne ud på en almindelig arbejdsplads. Den viser desuden, at tilbuddet i stigende grad anvendes af personer med sindslidelser, mens personer med fysiske handicap i mindre grad benytter sig af tilbuddet.

Kortlægningen er baseret på spørgeskemaundersøgelser blandt personale og borgere, der er tilknyttet de beskyttede værksteder, samt de kommuner, som værkstederne hører ind under. Desuden er oplysninger fra Tilbudsportalen og tabeller produceret af Danmarks Statistik i begrænset omfang blevet anvendt.

Evalueringen er bestilt af Velfærdsministeriet og finansieret af Arbejdsmarkedsstyrelsen.