

DA

2023

20

Særberetning

Støtte til personer med handicap

Den praktiske effekt af EU's tiltag
er begrænset



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-IX
Indledning	01-17
EU's politiske ramme vedrørende personer med handicap	08
Roller og ansvarsområder	09-13
EU-finansiering og national finansiering til støtte for personer med handicap	14-17
Revisionens omfang og revisionsmetoden	18-24
Bemærkninger	25-85
Kommissionen mangler et solidt overblik over situationen for personer med handicap i EU	25-34
Definitionerne og kriterierne for tildeling af handicapstatus i medlemsstaterne er ikke sammenlignelige	26-29
EU-statistikkerne er ikke sammenlignelige med de statistikker, der er baseret på de nationale definitioner	30-34
2021-2030-strategien indeholder vigtige inklusionsinitiativer, men en række centrale problemer er stadig ikke løst	35-69
2021-2030-strategien omsætter konventionens principper til specifikke mål og operationelle foranstaltninger	37-39
I 2021-2030-strategien er de fleste af de mangler, der blev konstateret ved evalueringen af dens forgænger, afhjulpet, men en række centrale problemer er stadig ikke løst	40-50
Der sker fremskridt med de undersøgte flagskibsinitiativer i 2021-2030-strategien, men deres effekt kan endnu ikke vurderes	51-60
Gå foran med et godt eksempel: Som arbejdsgivere har EU-institutionerne ambitioner om at fremme inklusion af personer med handicap, men de påviste resultater er begrænsede	61-69

Kommissionen har kun begrænsede data om, hvor mange EU-midler, der tildeles foranstaltninger til støtte for personer med handicap 70-85

Overvågningsrammen vedrørende de to programperioder gør det ikke muligt at vurdere, om EU-finansieringen bidrager til at forbedre situationen for personer med handicap 71-77

Den horisontale grundforudsætning og henstillingerne fra det europæiske semester får måske kun begrænset effekt på finansieringen af tiltag for personer med handicap i 2021-2027 78-85

Konklusioner og anbefalinger 86-94

Bilag

2021-2030-strategiens flagskibsinitiativer og deres status

Forkortelser

Glossar

Svar fra Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og Den Europæiske Unions Domstol

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Omkring en fjerdedel af EU-borgerne på 16 år og derover har et selvrapporteret handicap, der begrænser deres daglige aktiviteter. EU og dets medlemsstater er parter i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap og har forpligtet sig til at fremme ligelig deltagelse i hverdagslivet for personer med handicap. I lyset af dette har EU vedtaget adskillige strategier med henblik på at forbedre tilværelsen for personer med handicap ved at støtte medlemsstaterne, som har det primære ansvar for politikker vedrørende social inklusion, beskæftigelse og uddannelse.

II Ved vores revision vurderede vi, om Kommissionens tiltag effektivt støttede personer med handicap i medlemsstaterne. Vi undersøgte, om de kriterier for tildeling af handicapstatus, som medlemsstaterne anvendte, muliggjorde gensidig anerkendelse i hele EU. Vi så også på, om Kommissionen havde et solidt overblik over situationen for personer med handicap i EU baseret på sammenlignelige statistikker. Vi vurderede udformningen af EU's 2021-2030-strategi for rettigheder for personer med handicap. Vi så desuden på, hvordan fem af EU-institutionerne som arbejdsgivere støttede inklusion af personer med handicap i deres arbejdsstyrke. Og endelig undersøgte vi, om EU-finansieringen i programperioderne 2014-2020 og 2021-2027 var effektivt målrettet mod dækning af behov hos personer med handicap, og om dette blev overvåget.

III Vi forventer, at vores revision vil bidrage til midtvejsrevisionen af både 2021-2030-strategien og finansieringen for programperioden 2021-2027. Europa-Parlamentet har ved flere lejligheder foreslået os at udføre en revision vedrørende dette område.

IV Vi konkluderer, at effekten af EU's tiltag til støtte for personer med handicap var begrænset. Samlet set er de centrale ligestillingsindikatorer for personer med handicap ikke blevet forbedret væsentligt i de seneste år. Vi konstaterede også, at kriterierne for tildeling af handicapstatus varierede fra medlemsstat til medlemsstat og afhang af fortolkningen hos decentrale myndigheder i medlemsstaterne. Det var ikke altid muligt at sammenligne statistikker indhentet fra medlemsstaterne med EU-data baseret på undersøgelser, hvor deltagerne selv rapporterede deres handicapstatus. Vi konstaterede desuden mangler i EU-statistikkerne med hensyn til dækning, hyppighed og detaljeringsgrad. Disse dataforskelle kan vanskeliggøre gensidig anerkendelse af handicapstatus i EU.

V EU's 2021-2030-strategi for rettigheder for personer med handicap opstiller EU-mål og handlingsprioriteter på adskillige områder såsom tilgængelighed, borgerrettigheder, livskvalitet, lige adgang og ikkeforskelsbehandling samt fremme af rettigheder for personer med handicap. I denne strategi er de fleste af de mangler, der blev

konstateret i den europæiske handicapstrategi for 2010-2020, afhjulpet. Men en række centrale problemer, som i det mindste delvis hører under Kommissionens ansvarsområde, er stadig ikke løst: Sammenhængen mellem 2021-2030-strategien og EU-finansieringen er stadig svag, der er endnu ikke foretaget en gennemgang af al den vigtige EU-lovgivning med henblik på at vurdere overholdelsen af konventionen, og lovgivningsinitiativer vedrørende rettigheder for personer med handicap står i stampe.

VI 2021-2030-strategien omfatter nye initiativer, der sigter mod at forbedre den gensidige anerkendelse af handicapstatus (det europæiske handicapkort) og mod at øge beskæftigelsesfrekvensen for personer med handicap (beskæftigelsespakken for personer med handicap). 2021-2030-strategien forpligter også Kommissionen til at gå foran med et godt eksempel for at fremme inklusion af personer med handicap i sin arbejdsstyrke og opfordrer de andre EU-institutioner til at følge trop. Det er dog endnu ikke muligt at vurdere initiativernes effekt.

VII Vi konstaterede, at Kommissionens overvågningsramme ikke var udformet til at give oplysninger om, i hvilket omfang EU-finansieringen bidrog til at forbedre situationen for personer med handicap i programperioderne 2014-2020 og 2021-2027. Programmerne under samhørighedspolitikken har ingen udgiftskategori vedrørende støtte til personer med handicap. EU-lovgivningen for 2021-2027 indførte nye krav i form af den horisontale grundforudsætning vedrørende gennemførelse af FN-konventionen og henstillingerne fra det europæiske semester. Men disse har måske kun begrænset effekt med hensyn til at sikre, at EU-finansieringen i højere grad målrettes mod dækning af behov hos personer med handicap.

VIII På grundlag af vores konklusioner anbefaler vi, at Kommissionen:

- a) indhenter data om situationen for personer med handicap, som er mere sammenlignelige med hensyn til dækning, hyppighed og detaljeringsgrad, så de kan indgå i grundlaget for at måle effekten og effektiviteten af EU's politik til sikring af lige rettigheder for personer med handicap
- b) løbende gennemgår den relevante EU-lovgivning for at vurdere overholdelsen af FN-konventionen og træffer hensigtsmæssige foranstaltninger for at støtte Rådet i dets vedtagelse af direktivet om ligebehandling
- c) arbejder på at sikre gensidig anerkendelse af handicapstatus i EU under overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

IX Vi anbefaler desuden, at EU-institutionerne måler deres fremskridt med hensyn til at inkludere personer med handicap i deres arbejdsstyrke og regelmæssigt rapporterer om dette for at vise, at de går foran med et godt eksempel.

Indledning

01 FN's konvention om rettigheder for personer med handicap ("konventionen"), som blev vedtaget i december 2006, definerer handicapbegrebet ret bredt: "Personer med handicap omfatter personer, som har langvarige fysiske, mentale, intellektuelle eller sensoriske funktionsnedsættelser, som i kombination med forskellige forhindringer kan hindre deres fuldstændige og effektive deltagelse i samfundet på lige fod med andre"¹. I denne beretning anvender vi udtrykket "personer med handicap" som defineret i konventionen.

02 I 2021 viste en Eurostatundersøgelse, at omkring 25 % af EU-borgerne på 16 år og derover havde et enten alvorligt eller moderat selvrapporteret handicap (jf. [figur 1](#)). Det svarer til ca. 87 millioner mennesker, hvoraf mere end 24 millioner mente, at de havde et eller flere alvorlige handicap². Dataene for 2021 omfatter ikke personer med handicap, der bor på en institution (anslået til mere end 1 million børn og voksne under 65 år og mere end 2 millioner voksne over 65 år)³.

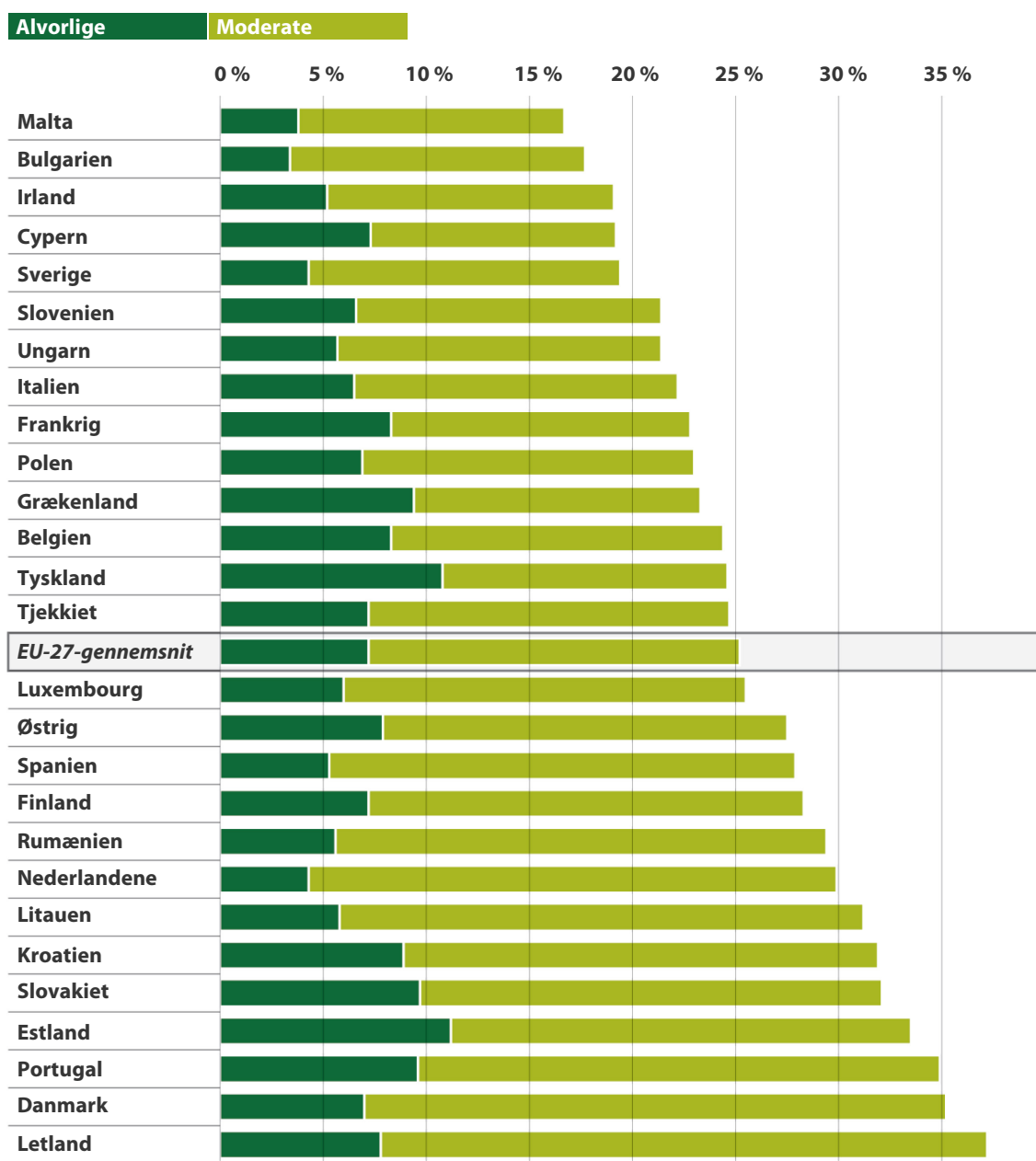
03 Undersøgelsen viste også, at der var betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. F.eks. varierede forekomsten af selvopfattede langvarige begrænsninger fra 16,7 % i Malta til 37,1 % i Letland (jf. [figur 1](#)).

¹ Artikel 1 i [konventionen](#).

² Europa-Parlamentets betænkning om vejen til lige rettigheder for personer med handicap ([2022/2026\(INI\)](#)).

³ En Union med lige muligheder: Strategi for rettigheder for personer med handicap 2021-2030, [COM\(2021\) 101](#).

Figur 1 - Selvopfattede langvarige begrænsninger i sædvanlige aktiviteter på grund af helbredsproblemer, 2021 (i procent)



Note: Indbyggere på 16 år og derover. Omfatter ikke beboere på institutioner. Slovakiets data er for 2020.

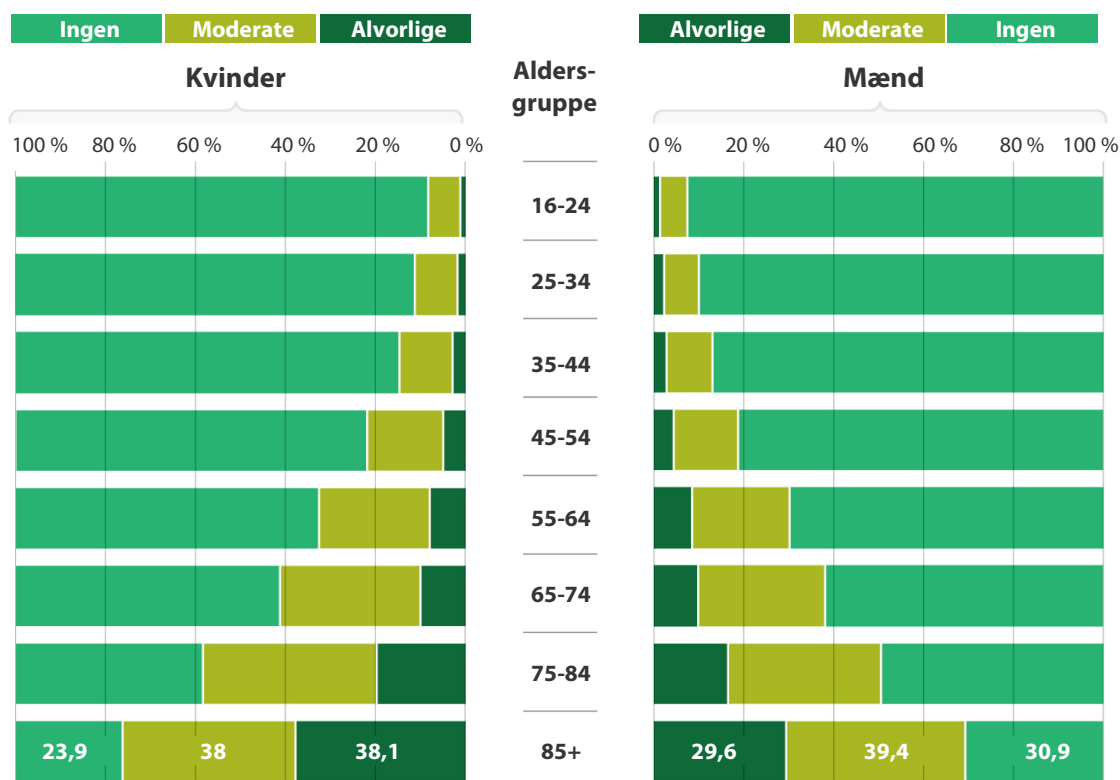
Kilde: Europa-Kommissionen.

04 Efterhånden som EU's befolkning bliver ældre, vil andelen og antallet af personer med handicap sandsynligvis stige. I sin rapport fra 2020 om demografiske ændringer⁴ anførte Kommissionen, at andelen af personer på 65 år og derover forventes at stige

⁴ Europa-Kommissionen, [Report on the Impact of Demographic Change](#).

fra omkring 20 % i 2019 til 30 % i 2070, og at andelen af personer på 80 år og derover ventes at blive mere end fordoblet til 13 %. Det anføres i samme rapport, at eftersom 49 % af personerne på 65 år og derover i 2018 selv rapporterede, at de havde et handicap eller en langvarig funktionsnedsættelse, vil denne demografiske ændring forårsage en stigning i forekomsten af handicap. De samme prognoser viser en stigning i antallet af personer i EU, der kan have behov for langtidspleje, fra 30,8 millioner i 2019 til 33,7 millioner i 2030 og 38,1 million i 2050⁵, hvilket yderligere vil øge presset på sundhedssystemerne i medlemsstaterne (jf. [figur 2](#) og [figur 3](#)).

Figur 2 - Personer med selvopfattede langvarige begrænsninger i sædvanlige aktiviteter som følge af helbredsproblemer, fordelt på køn og alder, 2021 (i procent)



Note: Eventuelle differencer i totaler skyldes afrunding.

Kilde: Europa-Kommissionen.

⁵ Udvalget for Social Beskyttelse og Europa-Kommissionen, *2021 Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, bind 1, 2021.

Figur 3 - Grad af problemer med personlig pleje eller aktiviteter i hjemmet, personer på 65 år og derover, 2019 (i procent)



Kilde: Europa-Kommissionen.

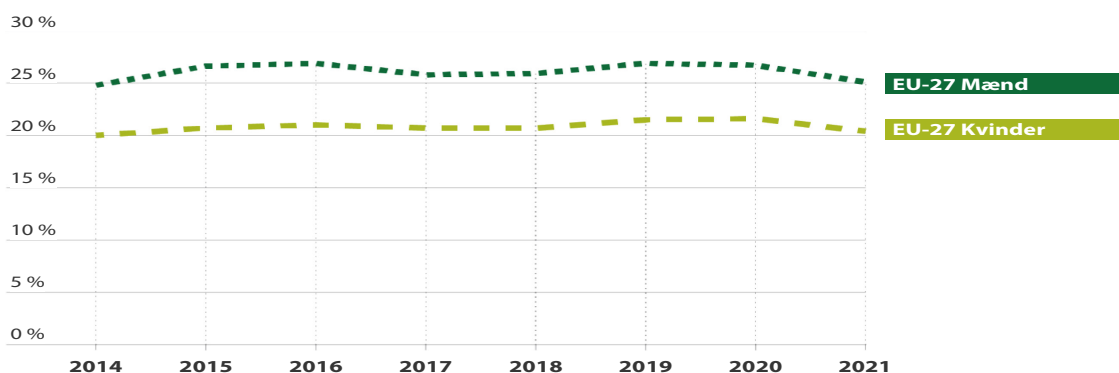
05 Personer med handicap skal overvinde betydelige hindringer for at få adgang til uddannelse, beskæftigelse, sundhedspleje, idræt og kultur. De har også vanskeligere ved at deltage i det politiske liv og er udsat for en større risiko for fattigdom og social udstødelse⁶. De centrale ligestillingsindikatorer i EU - f.eks. forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap og fattigdomsrisikoen for personer med handicap (jf. [figur 4](#) og [figur 5](#)) - er ikke blevet forbedret væsentligt.

06 For personer med handicap er beskæftigelsesfrekvensen kun 50,8 %, mens den er 75 % for personer uden handicap⁷. Ifølge Eurostats undersøgelser lå forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap i EU på 23,1 procentpoint i 2021, næsten det samme som da målingerne startede i 2014 (22,7). Forskellen er større for mænd end for kvinder. Tilsvarende var personer med handicap i større risiko for fattigdom eller social udstødelse (29,7 %) end personer uden handicap (18,8 %) i 2021. Denne risiko har ikke ændret sig væsentligt siden 2015 (fra henholdsvis 30,4 % og 21,1 %), og risikoen er større for kvinder end for mænd.

⁶ COM(2021) 101.

⁷ COM(2021) 101.

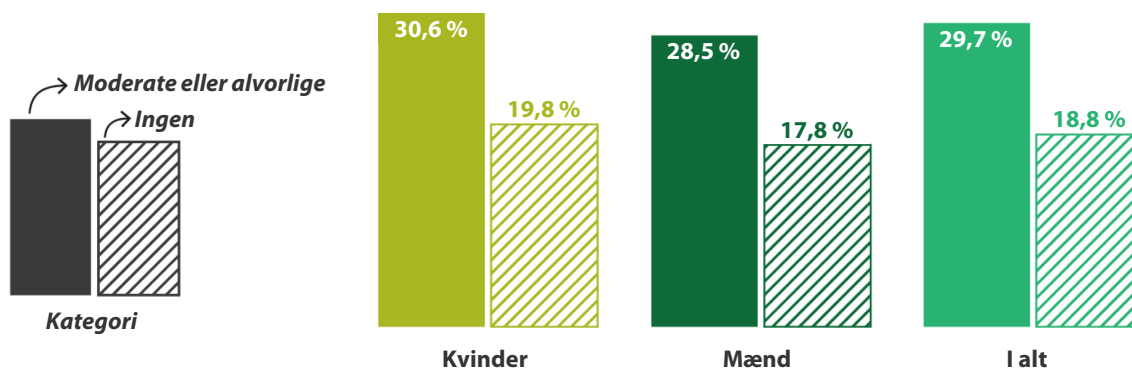
Figur 4 - Forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap fordelt på køn i EU, 2014-2021 (i procentpoint)



Note: Indbyggere i aldersgruppen 15-64 år.

Kilde: Europa-Kommissionen.

Figur 5 - Personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse fordelt på aktivitetsbegrænsninger og køn i EU, 2021 (i procent)



Note: Indbyggere på 16 år og derover. Totalen henviser til mænd og kvinder i alt.

Kilde: Europa-Kommissionen.

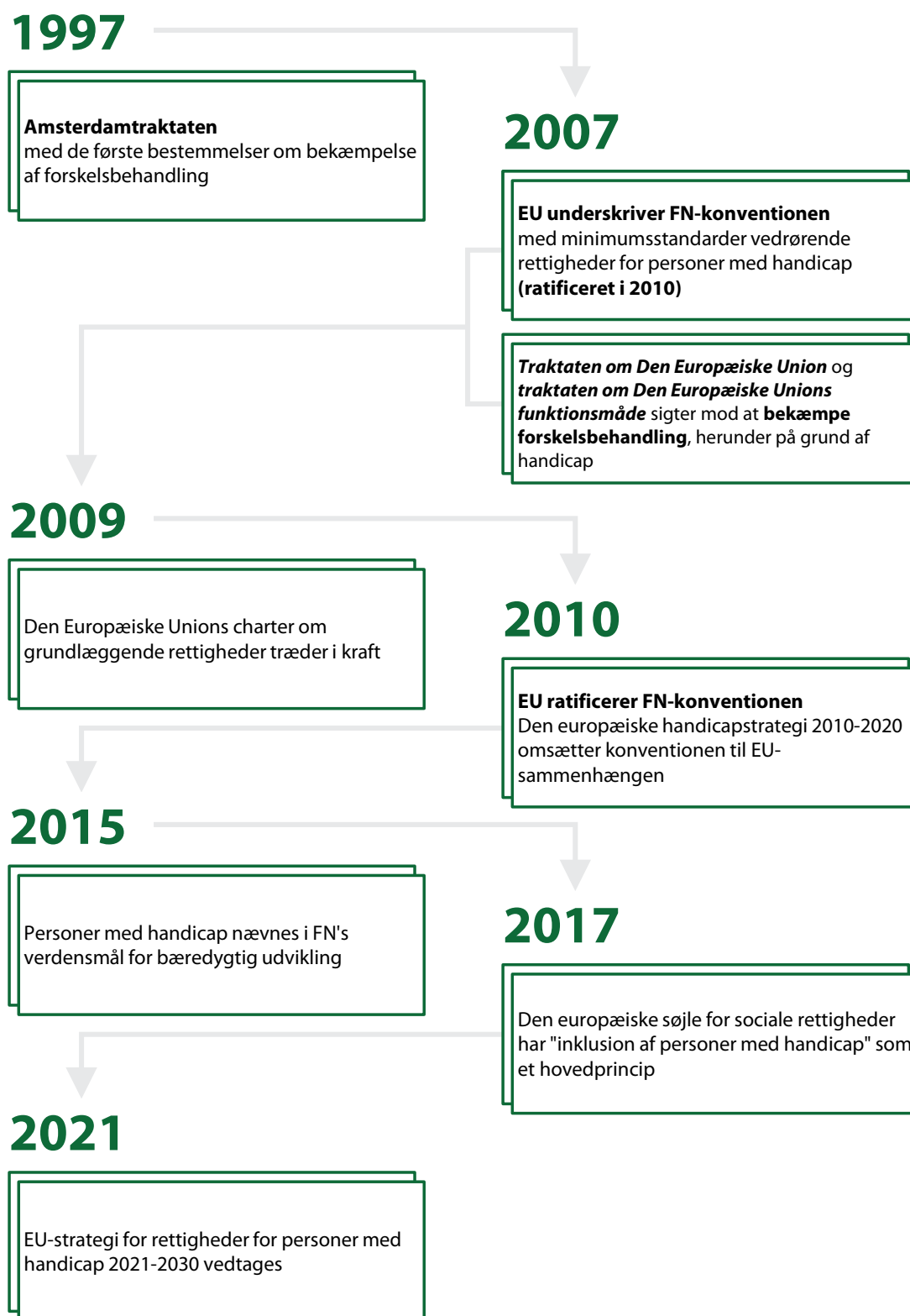
07 Covid-19-krisen forstærkede de barrierer, som personer med handicap møder. Ifølge en undersøgelse fra Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (Eurofound)⁸ var personer med handicap i en betydelig værre social og økonomisk situation under pandemien end personer uden handicap. Undersøgelsen viste også, at personer med handicap ofte ikke fik dækket deres behov for sundhedspleje (dels på grund af manglende muligheder for at få en aftale, dels på grund af prisen) og ofte var socialt isoleret eller rapporterede om dårlig mental sundhed og trivsel.

EU's politiske ramme vedrørende personer med handicap

08 EU's politiske ramme vedrørende personer med handicap har udviklet sig i de seneste 15 år under hensyntagen til ændringer i de internationale standarder (jf. [figur 6](#)).

⁸ Eurofound, *People with disabilities and the COVID-19 pandemic: Findings from the Living, working and COVID-19 e-survey*, 2022.

Figur 6 - EU's politiske ramme vedrørende personer med handicap



Kilde: Revisionsretten, baseret på revisionsarbejdet.

Roller og ansvarsområder

09 Ifølge traktaten⁹ har medlemsstaterne det primære ansvar for og kompetencen til at vedtage politikker for social inklusion, beskæftigelse og uddannelse.

Medlemsstaterne udformer deres nationale handicappolitikker i henhold til deres egne retlige rammer for bekæmpelse af forskelsbehandling og deres forpligtelser til at gennemføre konventionen.

10 På det social- og arbejdsmarkedspolitiske område består EU's rolle i at støtte, koordinere eller supplere medlemsstaters tiltag i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Dette betyder, at EU kun handler, når medlemsstaterne ikke selv kan opfylde deres mål, og EU's tiltag går aldrig videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde EU-traktaternes mål.

11 Kommissionens Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion har ansvaret for EU's politik vedrørende personer med handicap, herunder for udarbejdelse, gennemførelse og overvågning af strategierne. Dette generaldirektorat er kontaktpunkt for gennemførelsen af konventionen, og de enkelte generaldirektorater gennemfører 2021-2030-strategien på deres egne politikområder. Kommissionen overvåger også EU's relevante finansielle støtte, som primært blev ydet via Den Europæiske Socialfond (ESF)¹⁰ i 2014-2020 og ydes via Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+)¹¹ i 2021-2027, idet den forhandler om og godkender medlemsstaternes partnerskabsaftaler og programmer.

12 Forskellige enheder i Kommissionen tager sig af EU-politiske spørgsmål vedrørende personer med handicap. Ligestillingstaskforcen består af højtstående repræsentanter for alle Kommissionens tjenestegrene og rapporterer til kommissæren for ligestilling. Taskforcen skal sikre, at ligestilling for alle, herunder personer med handicap, integreres i alle politikker fra udformning til gennemførelse. Den tværtjenstlige gruppe vedrørende handicapsspørgsmål bidrager til gennemførelsen af konventionen på tværs af Kommissionens tjenestegrene, og den europæiske handicapplatform sikrer koordinering mellem Kommissionen, medlemsstaterne og civilsamfundsorganisationer.

⁹ Artikel 4-6 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

¹⁰ [Forordning \(EU\) nr. 1304/2013](#).

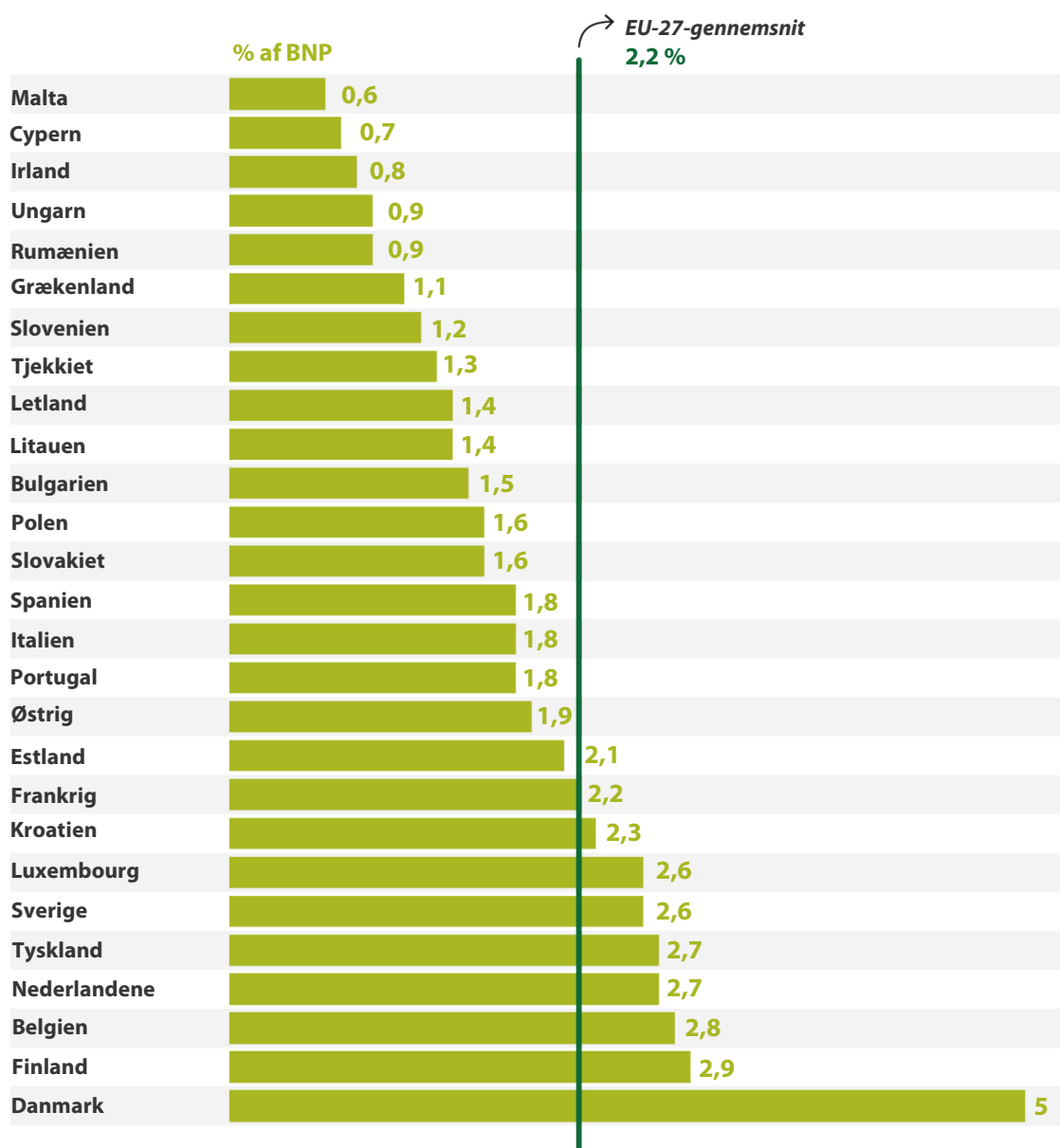
¹¹ [Forordning \(EU\) 2021/1057](#).

13 Desuden har to EU-agenturer specifikke ansvarsområder vedrørende personer med handicap. Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) leverer ekspertise vedrørende grundlæggende rettigheder. Eurofound leverer ekspertise vedrørende adgang til sociale tjenester og disses kvalitet for personer med handicap og kroniske sygdomme, navnlig i relation til beskæftigelse.

EU-finansiering og national finansiering til støtte for personer med handicap

14 En stor del af medlemsstaternes budgetter går til udgifter på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Ifølge Eurostat ligger deres gennemsnitlige nationale udgifter til social- og arbejdsmarkedspolitik på 22 % af BNP, hvoraf ca. en tiendedel (2,2 % af BNP) går til handicapområdet. Andelen af udgifter i denne kategori varierer fra 0,6 % i Malta til 5 % i Danmark (jf. [figur 7](#)).

Figur 7 - Offentlige udgifter til socialsikringsydelser (handicapområdet), 2020 (i procent af BNP)



Kilde: Europa-Kommissionen.

15 EU-finansiering kan supplere nationale budgetbevillinger i forskelligt omfang. En del af ESF+¹², EU's primære instrument til investering i mennesker i programperioden 2021-2027, gennemføres ved delt forvaltning sammen med medlemsstaterne. ESF+ viderefører ESF-programmet fra årene 2014-2020¹³, der som reaktion på covid-19 blev suppleret med CRII¹⁴/CRII+¹⁵ og REACT-EU¹⁶.

16 Finansieringen af ESF+-delen under delt forvaltning - hvoraf 25 % skal tildeles foranstaltninger til social inklusion - kan støtte en bred vifte af foranstaltninger til gavn for personer med handicap i medlemsstaterne. ESF+-forordningen har bl.a. som specifikke mål at skabe aktiv inklusion med henblik på at fremme lige muligheder, ikkeforskelsbehandling og aktiv deltagelse i alle livssfærer for personer med handicap og at forbedre deres beskæftigelsesegnethed¹⁷.

17 Desuden kan der i programperioden 2021-2027 ydes støtte til foranstaltninger vedrørende personer med handicap fra en række andre EU-finansieringskilder, herunder Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden¹⁸, genopretnings- og resiliensfaciliteten¹⁹, der blev oprettet som reaktion på covid-19, Erasmus+²⁰, Det Europæiske Solidaritetskorps²¹ og programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier²².

¹² [Forordning \(EU\) 2021/1057](#).

¹³ [Forordning \(EU\) nr. 1304/2013](#).

¹⁴ [Forordning \(EU\) 2020/460](#).

¹⁵ [Forordning \(EU\) 2020/558](#).

¹⁶ [Forordning \(EU\) 2020/2221](#).

¹⁷ Artikel 4 i [forordning \(EU\) 2021/1057](#).

¹⁸ [Forordning \(EU\) 2021/1058](#).

¹⁹ [Forordning \(EU\) 2021/241](#).

²⁰ [Forordning \(EU\) 2021/817](#).

²¹ [Forordning \(EU\) 2021/888](#).

²² [Forordning \(EU\) 2021/692](#).

Revisionens omfang og revisionsmetoden

18 Ved vores revision vurderede vi, om Kommissionen traf effektive foranstaltninger til at støtte personer med handicap i medlemsstaterne. Vi undersøgte:

- o om de kriterier for tildeling af handicapstatus, som medlemsstaterne anvendte, muliggjorde gensidig anerkendelse, og fordi medlemsstaternes statistiske data kan være baseret på handicapstatus, undersøgte vi, om disse data kombineret med EU-statistikker gav Kommissionen et solidt overblik over situationen for personer med handicap i EU, baseret på sammenlignelige oplysninger
- o om Kommissionen havde udformet EU's 2021-2030-strategi for rettigheder for personer med handicap korrekt under hensyntagen til de mangler, der blev konstateret i den europæiske handicapstrategi for 2010-2020, og om 2021-2030-strategien fastsatte klare mål og angav foranstaltninger til at opfylde dem
- o om den tilgængelige EU-finansiering, herunder de midlertidige støtteforanstaltninger i programperioden 2014-2020 (CRII²³/CRII+²⁴ og REACT-EU²⁵) og de nye retlige krav for programperioden 2021-2027, var effektivt målrettet mod dækning af behov hos personer med handicap, og om den blev kortlagt og overvåget med henblik på at vurdere dens bidrag til at forbedre deres tilværelse.

19 Den primære reviderede enhed var Kommissionen, nærmere bestemt Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion. Vi foretog en analyse baseret på de oplysninger, data, dokumenter og undersøgelser, der var til rådighed i Kommissionen. Vi talte også med andre relevante interessenter (Eurofound, FRA og civilsamfundsorganisationer på EU-plan).

²³ [Forordning \(EU\) 2020/460](#).

²⁴ [Forordning \(EU\) 2020/558](#).

²⁵ [Forordning \(EU\) 2020/2221](#).

20 Vi indhentede yderligere oplysninger ved revisionsbesøg i fire medlemsstater: Spanien, Nederlandene, Rumænien og Sverige. Vi udvalgte disse medlemsstater på grundlag af det rapporterede antal ESF-støttede deltagere med handicap og den samlede tildelte ESF-finansiering. I hvert af disse lande gennemførte vi samtaler med de relevante myndigheder, med paraplyorganisationer, der repræsenterer interesserne hos personer med handicap, og med andre relevante organer såsom ombudsmænd eller statslige agenturer, der tager sig af spørgsmål vedrørende personer med handicap. Vi drøftede alle forhold med relation til de tre områder i revisionens omfang.

21 På baggrund af Kommissionens opfordring til EU-institutionerne om at gå foran med et godt eksempel med hensyn til at ansætte personer med handicap inkluderede vi Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Den Europæiske Unions Domstol i revisionen og undersøgte deres praksis på dette punkt.

22 Vi sendte et spørgeskema til hver af disse EU-institutioner for at indhente oplysninger om deres ansættelse af personer med handicap. Spørgeskemaet indeholdt spørgsmål om deres personalerelaterede statistikker og datakilder, om deres organisatoriske forhold, gennemførte foranstaltninger og handlingsplaner for inklusion samt om tilgængelighed i deres byggede og digitale miljø. Vi inddrog de samme oplysninger vedrørende Den Europæiske Revisionsret for at kunne sammenligne alle de EU-institutioner, der er omfattet af EU's personalevedtægt²⁶.

23 Vi besluttede at udføre denne revision, fordi emnet har stor relevans for mange EU-borgere. Europa-Parlamentet har gentagne gange ytret interesse for dette emne. Beretningen offentliggøres tidsnok til at kunne tages i betragtning i forbindelse med midtvejsrevisionen af både 2021-2030-strategien i 2024 og ESF+-finansieringen i 2026.

24 Revisionen fokuserede på både programperioden 2014-2020 og programperioden 2021-2027 (indtil udgangen af 2022).

²⁶ Forordning nr. 31 (EØF), 11 (Euratom).

Bemærkninger

Kommissionen mangler et solidt overblik over situationen for personer med handicap i EU

25 Vi vurderede, om Kommissionen havde et solidt overblik over situationen for personer med handicap i EU. Dette gjorde vi ved at vurdere, om de statistiske data på medlemsstatsplan og EU-plan var sammenlignelige, og om de kriterier for tildeling af handicapstatus, som medlemsstaterne anvendte, muliggjorde gensidig anerkendelse.

Definitionerne og kriterierne for tildeling af handicapstatus i medlemsstaterne er ikke sammenlignelige

26 Alle 27 medlemsstater er parter i konventionen, som definerer det overordnede handicapbegreb. Ikke desto mindre er definitionerne på handicap og metoderne til vurdering af handicapstatus forskellige fra medlemsstat til medlemsstat²⁷. Der er også betydelige forskelle på, hvilke sociale ydelser personer med handicap tilbydes og i hvilken udstrækning.

27 *Tabel 1* viser en oversigt for de fire medlemsstater, vi besøgte. I Rumænien og Spanien er vurderingen og fastlæggelsen af handicapstatus primært baseret på en lægelig undersøgelse. I Nederlandene og Sverige er behovsvurderingen vedrørende støtte baseret på en erklæring fra den pågældende person.

²⁷ Europa-Parlamentet, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, november 2022. Europa-Kommissionen, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, endelig rapport, 2021.

Tabel 1 - Definition og fastlæggelse af handicap i de fire besøgte medlemsstater

Medlemsstat	Definition	Vurdering af handicapstatus
Spanien	Fysiske, mentale, intellektuelle eller sensoriske funktionsnedsættelser, som kan hindre fuldstændig og effektiv deltagelse i samfundet på lige fod med andre.	Vurderingen er baseret på en tværfaglig tilgang, der omfatter medicinsk, psykologisk og erhvervsmæssig handicapvurdering, og tærsklen for tildeling af handicapstatus er 33 %.
Nederlandene	En funktionsnedsættelse, som forhindrer eller begrænser fuld adgang til samfundet med lige muligheder.	Handicapstatus vurderes på grundlag af individuelle behov for støtte på forskellige områder af tilværelsen.
Rumænien	Manglende evne til at udføre daglige aktiviteter under normale omstændigheder.	Fire grader af handicap*, der bestemmer de tildelte ydelser, primært baseret på en lægelig vurdering.
Sverige	Nedsættelse af den fysiske, mentale eller intellektuelle funktionsevne.	Handicapstatus vurderes på grundlag af individuelle behov for støtte og afhænger af personens fysiske og/eller psykologiske tilstand.

* Rumænien er i gang med at reformere og modernisere dette system.

Kilde: Revisionsretten, baseret på revisionsarbejdet.

28 I tre af de fire besøgte medlemsstater konstaterede vi endda interne forskelle med hensyn til fastlæggelsen af handicapstatus, så der mellem regioner og kommuner i samme medlemsstat kan være forskelle i de tildelte ydelser. I Rumænien gennemføres politikken centralt (jf. [tekstboks 1](#)).

Tekstboks 1

Støtten til personer med handicap varierer efter, hvor i landet de bor

I **Nederlandene** og **Sverige** ligger det primære ansvar for ydelsen og finansieringen af støtten til personer med handicap hos kommuner og regioner/provinser. Det er op til kommunerne at vurdere en persons niveau og grad af handicap i forhold til omgivelserne. Hvis en person, der bor i én kommune, beslutter at flytte til en anden kommune, skal vedkommende anmode om en ny handicapvurdering og tilbagelevere eventuelle udleverede hjælpemidler før sin flytning. Den nye vurdering tager ikke nødvendigvis hensyn til den tidligere situation. Det kan medføre, at vedkommende på grundlag af vurderingen i den nye kommune modtager andre støttetjenester og hjælpemidler, selv om vedkommendes handicap er det samme. Vi bemærker imidlertid, at der navnlig i Nederlandene for nylig er sikret en vis koordinering mellem kommunerne med henblik på at gøre det lettere for personer med handicap at flytte til en anden kommune.

I **Spanien** garanterer den generelle lov om rettigheder for og social inklusion af personer med handicap, at disse personer har ret til lige muligheder og ligebehandling, og at de reelt og effektivt kan udøve deres rettigheder på lige fod med andre borgere. På den anden side de selvstyrende regioner enekompetence med hensyn til social bistand og sociale tjenester. Eftersom de selvstyrende regioner har vedtaget specifikke regionale love og bestemmelser, som supplerer den generelle lov, varierer niveauet af støtte til personer med handicap i de forskellige dele af landet. Der gives således forskellige handicapydelse og støttetjenester, afhængigt af i hvilken selvstyrende region den enkelte person bor.

Kilde: Revisionsretten, baseret på revisionsarbejdet.

29 Endvidere anerkender medlemsstaterne ikke automatisk handicapstatus tildelt i en anden medlemsstat²⁸. Dette betyder, at personer med handicap, der besøger en anden medlemsstat eller flytter dertil af arbejdsmæssige, studiemæssige eller andre årsager, måske ikke bliver behandlet på samme måde som de statsborgere i den pågældende medlemsstat, der befinder sig i en lignende eller endda identisk situation. Eftersom deres handicapstatus måske ikke anerkendes automatisk af myndighederne i den anden medlemsstat, vil de muligvis ikke kunne få lige adgang til tjenester (såsom lavere billetpriser til museer eller transport). Det vil sige, at personer med handicap kan møde specifikke hindringer, når de vil gøre brug af deres bevægelsesfrihed.

²⁸ Europa-Parlamentet, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, november 2022. Europa-Kommissionen, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, endelig rapport, 2021.

EU-statistikkerne er ikke sammenlignelige med de statistikker, der er baseret på de nationale definitioner

30 Eurostat leverer data vedrørende adskillige nøgleområder, f.eks. antallet af personer med handicap, forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap og fattigdomsrisikoen for personer med handicap. Vi konstaterede, at disse centrale ligestillingsindikatorer ikke er blevet forbedret væsentligt i EU i de seneste år (jf. punkt **02**, **05** og **06**).

31 Eurostatdata indsamles gennem forskellige regelmæssige undersøgelser baseret på egenerklæringer. Vi har konstateret nogle mangler ved denne dataindsamling:

- Dækning: Eurostats undersøgelser omfatter kun personer på 15 år og derover eller 16 år og derover (afhængigt af undersøgelsen), som bor i private husstande, og de omfatter dermed ikke beboere på institutioner og børn under 15/16 år. Indsamlingen af data om børn med handicap begyndte først i 2021, og disse data er ved at blive behandlet (en pilotundersøgelse blev foretaget i 2017).
- Detaljeringsgrad: I dataene skelnes der kun mellem "moderate" og "alvorlige" handicap uden yderligere opdeling efter typen af handicap (intellektuelt, fysisk, sensorisk eller mentalt).
- Hyppighed: De undersøgelser, der omfatter personer med handicap, gennemføres med varierende hyppighed. Undersøgelsen af indkomstforhold og levevilkår (SILC) gennemføres f.eks. hvert år, mens interviewundersøgelsen vedrørende sundhed i EU (EHIS) kun blev gennemført hvert femte år indtil 2019 og nu kun gennemføres hvert sjette år. Desuden gennemføres nogle dele af SILC-undersøgelsen med andre intervaller (hvert tredje eller sjette år, afhængigt af emnet).

32 Det er ikke altid muligt at afstemme de data, som Eurostat indsamler gennem sine forskellige undersøgelser, med de specifikke data - hovedsagelig vedrørende sociale ydelser - som medlemsstaterne eller deres regioner udarbejder på grundlag af forskellige kilder eller administrative procedurer. Manglen på sammenlignelige kriterier påvirker adgangen til og sammenligneligheden af data vedrørende personer med handicap i de forskellige medlemsstater.

33 Europæiske organisationer, som repræsenterer personer med handicap, har også påpeget, at der mangler solide og sammenlignelige data. Det Europæiske Handicapforum har således bemærket²⁹, at antallet af personer med handicap i EU kun kan anslås, eftersom der mangler disaggregerede og komparative optællingsdata. Både Det Europæiske Handicapforum og Den Europæiske Døveunion har fremhævet

²⁹ <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/>.

behovet for kvalitetsdata om personer med handicap³⁰. Også en FN-rapport om handicap³¹ har anbefalet, at der indsamles data på adskillige områder, f.eks. vedrørende fattigdom, uddannelse og adgang til hygiejnefaciliteter, og at de opdeles efter handicaptypen, alder og køn.

34 Kommissionen har forpligtet sig til at udvikle et sæt indikatorer til måling af fremskridt vedrørende situationen for personer med handicap i EU ved anvendelse af de eksisterende statistiske data. Disse indikatorer, som efter planen skal være klar ved udgangen af 2023, sigter mod at vurdere situationen for personer med handicap på forskellige områder af tilværelsen: beskæftigelse, uddannelse, social sikring, levestandard, sundhed og andet³². I mellemtiden anvender Kommissionen *ad hoc*-undersøgelser og evalueringer udført af andre organer såsom FRA og Eurofound.

2021-2030-strategien indeholder vigtige inklusionsinitiativer, men en række centrale problemer er stadig ikke løst

35 Vi vurderede, om Kommissionens strategi for rettigheder for personer med handicap 2021-2030 (2021-2030-strategien) fastsatte specifikke prioriteter og målsætninger, om den tog hensyn til resultaterne af Kommissionens evaluering af den europæiske handicapstrategi for 2010-2020 (2010-2020-strategien), og om den angav understøttende EU-foranstaltninger med en tidsplan. Vi analyserede også en stikprøve af flagskibsinitiativer i 2021-2030-strategien, som var relevante i forbindelse med revisionens omfang og enten var afsluttet eller skulle afsluttes inden udgangen af 2023.

36 Vi vurderede specifikt, om Kommissionen tilskyndede til gensidig anerkendelse af personer med handicap på tværs af medlemsstaterne for at sikre en harmoniseret gennemførelse af foranstaltningerne i 2021-2030-strategien og lette den frie bevægelighed for personer med handicap i EU. Vi undersøgte også, hvordan EU-institutionerne søger at gå foran med et godt eksempel i deres interaktion med personer med handicap.

³⁰ Feedback fra Den Europæiske Rådunion på offentlige høringer om [Dataindsamling - europæiske befolkningsstatistikker](#).

³¹ De Forende Nationer, Afdelingen for Økonomiske og Sociale Anliggender, [Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities, 2018](#), 2019.

³² [COM\(2021\) 101](#).

2021-2030-strategien omsætter konventionens principper til specifikke mål og operationelle foranstaltninger

37 2021-2030-strategien³³ fastsætter EU's mål og handlingsprioriteter med hensyn til at sikre personer med handicap tilgængelighed, borgerrettigheder, livskvalitet, lige adgang og ikkeforskelsbehandling samt med hensyn til at fremme rettigheder for personer med handicap på verdensplan. Den tager hensyn til mangfoldigheden af forskellige handicap, som omfatter langvarige fysiske, mentale, intellektuelle eller sensoriske funktionsnedsættelser. 2021-2030-strategien er dog ikke et juridisk bindende instrument, men et soft policy-værktøj, hvis gennemførelse kræver koordinerede foranstaltninger på både nationalt plan og EU-plan.

38 2021-2030-strategien omsætter konventionens principper til specifikke mål og operationelle foranstaltninger, nærmere bestemt syv flagskibsinitiativer (jf. [bilaget](#)) og 57 andre tiltag, hvoraf nogle er dækket af lovgivningsmæssige EU-krav. Disse foranstaltninger omfatter: udarbejdelse af vejledning og værktøjskasser vedrørende specifikke problemer, gennemgang af andre eksisterende strategier, der påvirker personer med handicap, evaluering af lovgivningsgennemførelse, udarbejdelse af undersøgelser om forskellige emner, samarbejde med og støtte til medlemsstater og relevante interessenter vedrørende forskellige spørgsmål, herunder brugen af EU-midler, og foranstaltninger til overvågning af den effektive gennemførelse af 2021-2030-strategien ved hjælp af en specifik ramme og handicapindikatorer. For ca. halvdelen af tiltagene er der angivet en gennemførelsesfrist i Kommissionens overvågningsramme. De resterende tiltag er enten beskrevet som vedvarende eller har endnu ikke fået en gennemførelsesfrist³⁴.

39 I 2021-2030-strategien opfordres medlemsstaterne til på deres kompetenceområder at dække behov hos personer med handicap. Eftersom EU kun har sekundær kompetence (jf. punkt [09](#)), kan Kommissionen imidlertid ikke stille medlemsstaterne til ansvar, hvis de undlader at handle.

I 2021-2030-strategien er de fleste af de mangler, der blev konstateret ved evalueringen af dens forgænger, afhjulpet, men en række centrale problemer er stadig ikke løst

40 2010-2020-strategien omsatte nogle af bestemmelserne i konventionen til EU-sammenhængen og beskrev foranstaltninger til støtte for personer med handicap på otte prioriterede områder: tilgængelighed, deltagelse, ligebehandling, beskæftigelse,

³³ [COM\(2021\) 101](#).

³⁴ [2021-2030 Strategy Monitoring Framework](#).

uddannelse, social sikring, sundhed og foranstaltninger udadtil³⁵. Kommissionen konkluderede i sin evaluering³⁶ af 2010-2020-strategien, at den havde bidraget betydeligt til at øge bevidstheden om handicapspørgsmål, primært på EU-plan. Ifølge evalueringen havde 2010-2020-strategien:

- bidraget til en ændring i retning af en menneskerettighedsbaseret tilgang i overensstemmelse med konventionens principper
- bidraget til at inkludere handicapspørgsmål i europæisk lovgivning og politik, navnlig på områderne tilgængelighed og passagerrettigheder (eksempler på dette er, **det europæiske direktiv om tilgængelighed**³⁷, **direktivet om webtilgængelighed**³⁸ og lovgivningen om rettigheder for passagerer med reduceret mobilitet³⁹)
- bidraget til at integrere handicapspørgsmål i EU-institutionernes politikker via gennemførelsen af princip 17 i den europæiske søjle for sociale rettigheder⁴⁰ og processen for det europæiske semester
- forbedret inddragelsen af personer med handicap og deres repræsentative organisationer i EU's beslutningstagning.

41 Evalueringen påpegede også adskillige mangler. Vi analyserede dem og sammenlignede med udformningen af den nye 2021-2030-strategi. Vores analyse viser, at de fleste af de konstaterede mangler blev afhjulpnet af Kommissionen, da den udformede 2021-2030-strategien. Men en række væsentlige mangler findes stadig i den aktuelle strategi (jf. **tabel 2**).

³⁵ Den europæiske handicapstrategi 2010-2020: et nyt tilsagn om et Europa uden barrierer, **COM(2010) 636**.

³⁶ "Evaluation of the European Disability Strategy 2010-2020", **SWD(2020) 289**.

³⁷ **Direktiv (EU) 2019/882**.

³⁸ **Direktiv (EU) 2016/2102**.

³⁹ **Forordning (EU) nr. 181/2011** og **forordning (EU) nr. 1177/2010**.

⁴⁰ Den europæiske søjle for sociale rettigheder, princip 17 - Inklusion af personer med handicap, **SWD(2017) 201**.

Tabel 2 - Mangler konstateret ved evalueringen af 2010-2020-strategien og status vedrørende disse i 2021-2030-strategien

2010-2020-strategien: Konstaterede mangler	2021-2030-strategiens udformning
Ikke i fuld overensstemmelse med konventionen	I overensstemmelse med konventionen
Begrænset kendskab til strategien (blandt borgere og nationale politiske beslutningstagere) og begrænset vidensdeling	Forslag vedrørende bevidstgørelsesforanstaltninger og udveksling af erfaringer, herunder flagskibsinitiativ 6 om handicapplatformen
Begrænsede fremskridt vedrørende tilgængelighed	Foreslået flagskibsinitiativ 1 (ressourcecentret AccessibleEU) og en omfattende liste over andre tiltag
Begrænsede fremskridt vedrørende afinstitutionalisering	Specifikt afsnit om afinstitutionalisering med to flagskibsinitiativer (3 og 4) vedrørende vejledning om en selvstændig tilværelse og "sociale tjenester af høj kvalitet"
Begrænset inklusion af handicaphensyn i den politiske beslutningsproces	Ligestillingstaskforcen skal integrere handicaphensyn i alle politikområder
Ingen specifikke henvisninger til usynlige og intellektuelle handicap	Der er enkelte henvisninger i strategien, men afsnittet om tilgængelighed nævner ikke usynlige handicap
Ikke juridisk bindende	Ingen ændring
Utilstrækkelig beskyttelse mod handicapbaseret forskelsbehandling	Problemet består, eftersom fremskridt kræver vedtagelse af relevant lovgivning
Mangel på specifikke indikatorer til vurdering af gennemførelsen	Indikatorer er under udvikling
Ingen sammenhæng mellem EU-finansiering og strategien og intet dedikeret budget til gennemførelsen af strategien	Ingen ændring (jf. punkt 43-45)
Ingen gennemgang af eksisterende relevant lovgivning	Ingen ændring (jf. punkt 46-47)
Beskæftigelsestiltag utilstrækkelige til at mindske forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap	Yderligere tiltag gennemføres, herunder flagskibsinitiativ 5 om beskæftigelsestiltag for personer med handicap

2010-2020-strategien: Konstaterede mangler	2021-2030-strategiens udformning
Uensartet viden om handicapspørgsmål i EU-institutionerne	Regelmæssige møder og udvekslinger af synspunkter; Kommissionen har vedtaget en HR-strategi til fremme af mangfoldighed og inklusion
Ingen overvågningsramme	Overvågningsrammen blev offentliggjort i maj 2022

Kilde: Revisionsrettens analyse af 2010-2020-strategien og 2021-2030-strategien, baseret på "Evaluation of the European Disability Strategy 2010-2020", SWD(2020) 289.

42 Generelt udformede Kommissionen 2021-2030-strategien på en sådan måde, at de fleste af de konstaterede mangler ved 2010-2020-strategien er afhjulpet, men en række væsentlige problemer er stadig ikke løst. Vores analyse viste også, at 2021-2030-strategien er i overensstemmelse med konventionen og omfatter nye tiltag, herunder syv flagskibsinitiativer. Men kun halvdelen af tiltagene har en gennemførelsesdato, hvilket kan påvirke overvågningen af deres faktiske gennemførelse.

Sammenhængen mellem 2021-2030-strategiens mål og EU's finansieringsprogrammer er fortsat svag

43 2021-2030-strategien nævner forskellige EU-finansieringsprogrammer, som medlemsstaterne kan bruge til at støtte dens gennemførelse i programperioden 2021-2027 (jf. punkt 17). Nogle af disse programmer omfatter krav vedrørende gennemførelsen af konventionen, vedrørende tilgængelighed eller vedrørende fravær af forskelsbehandling af personer med handicap.

44 Dette gælder f.eks. ESF+ og EFRU, men også Erasmus+ og CERV-programmet. REACT-EU (et initiativ, som indtil udgangen af 2022 ydede supplerende støtte til programmerne under samhørighedspolitikken for 2014-2020) nævner kun personer med handicap i forbindelse med sociale tjenester af almen interesse. Ingen krav af denne type er nævnt i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten, som yder finansiering i årene 2021-2026, men de støttede tiltag omfatter dårligt stillede grupper og sårbare personer.

45 Ikke alle de EU-finansieringsprogrammer for 2021-2027, som er nævnt i 2021-2030-strategien, har øremærket specifik finansiering til opfyldelse af strategiens mål. Den samme mangel blev konstateret med hensyn til 2010-2020-strategien.

Kommissionen har endnu ikke gennemgået al den relevante EU-lovgivning for at vurdere overholdelsen af konventionen

46 I 2015 anbefalede FN i sine afsluttende bemærkninger om EU's gennemførelse af konventionen⁴¹, at der foretages en tværgående og omfattende gennemgang af EU-lovgivningen med henblik på at bringe den i fuld overensstemmelse med konventionen. Behovet for en sådan gennemgang blev også nævnt i udtalelserne fra Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender og Udvalget for Andragender vedrørende et nyligt forslag til beslutning fra Europa-Parlamentet⁴². Det Europæiske Handicapforum nævnte i sin skyggerapport til FN⁴³ to eksempler på lovgivning, der bør revideres, begge vedrørende transport⁴⁴. Der er dog endnu ikke foretaget en grundig gennemgang af EU-lovgivningen for at sikre, at den er i overensstemmelse med konventionen.

47 Vi har tidligere i en analyse konstateret, at det er en udfordring for Kommissionen at sikre høringer af god kvalitet⁴⁵. I november 2021 ajourførte Kommissionen sine retningslinjer for bedre regulering⁴⁶ og den tilhørende værktøjskasse⁴⁷, så de nu omfatter høringer om handicapaspekter, navnlig værktøj 29 (grundlæggende rettigheder) og værktøj 30 (beskæftigelse, arbejdsmiljø, indkomstfordeling, social beskyttelse og inklusion). I forbindelse med begge værktøjer understreges behovet for at gennemføre konsekvensanalyser for at undgå negative indvirkninger på specifikke grupper, f.eks. personer med handicap.

Fordi to lovgivningsinitiativer står i stampe, kan der ikke gøres fremskridt vedrørende centrale elementer i 2021-2030-strategien

48 2021-2030-strategien anerkender, at EU-retten er utilstrækkelig med hensyn til at sikre ligebehandling af personer med handicap på områderne social beskyttelse, sundhedspleje, uddannelse og adgang til varer og tjenester, herunder boliger. Kun

⁴¹ De Forenede Nationer, *Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities*.

⁴² [2022/2026\(INI\)](#).

⁴³ Det Europæiske Handicapforum, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, februar 2022.

⁴⁴ [Forordning \(EF\) nr. 1107/2006](#) og [forordning \(EU\) nr. 1300/2014](#).

⁴⁵ [Analyse 02/2020](#) "Lovgivningsarbejdet i Den Europæiske Union efter næsten 20 år med bedre regulering".

⁴⁶ "Better Regulation Guidelines", [SWD\(2021\) 305](#).

⁴⁷ Europa-Kommissionen, [Better Regulation Toolbox](#), 2023.

direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet⁴⁸ sikrer et EU-retsgrundlag for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af handicap. 2021-2030-strategien opfordrer generelt medlemsstaterne til at muliggøre vedtagelsen af Kommissionens forslag til et direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling på ovennævnte områder (direktivet om ligebehandling). Rådets vedtagelse af dette direktiv er fortsat usikker, og der er ikke fastsat nogen tidsramme.

49 Vedtagelsen af det europæiske direktiv om tilgængelighed⁴⁹ i 2019 var et vigtigt skridt i retning af at lette adgangen til produkter og tjenester for personer med handicap ved at fjerne hindringer, som skyldes forskellige regler i medlemsstaterne. Medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet i national ret senest den 28. juni 2022. 24 af de 27 medlemsstater modtog imidlertid en åbningskrivelse for manglende meddelelse af gennemførelsesbestemmelser. De tre medlemsstater, der havde meddelt gennemførelsesbestemmelser - Danmark, Italien og Estland - modtog i 2023 en åbningskrivelse for ufuldstændig gennemførelse⁵⁰.

50 Eftersom adgang til produkter og tjenester er en forudsætning for deltagelse i samfundet på lige fod med andre, kan enhver forsinkelse i gennemførelsen af denne lovgivning indvirke negativt på ligebehandlingen af personer med handicap. Direktivet om tilgængelighed fastsætter endvidere, at medlemsstaterne selv kan beslutte, om det byggede miljø skal opfylde tilgængelighedskravene⁵¹. Ifølge Det Europæiske Handicapforum⁵² er dette ikke tilstrækkeligt til at sikre en harmoniseret tilgang vedrørende adgang til det byggede miljø for personer med handicap på tværs af EU.

⁴⁸ Rådets direktiv 2000/78/EF.

⁴⁹ Direktiv (EU) 2019/882.

⁵⁰ Europa-Kommissionen, *Infringements decisions. Non-transposition of EU legislation: Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives*, 20. juli 2022.

⁵¹ Artikel 4, stk. 4, i direktiv (EU) 2019/882.

⁵² Det Europæiske Handicapforum, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, februar 2022.

Der sker fremskridt med de undersøgte flagskibsinitiativer i 2021-2030-strategien, men deres effekt kan endnu ikke vurderes

51 Vi analyserede tre flagskibsinitiativer, som enten allerede var afsluttet eller skulle afsluttes inden udgangen af 2023:

- Flagskibsinitiativ 2: At foreslå indførelse af et europæisk handicapkort, som skal anerkendes i alle medlemsstater (punkt [52-56](#)).
- Flagskibsinitiativ 5: At fremlægge en pakke, der skal forbedre resultaterne på arbejdsmarkedet for personer med handicap og støtte medlemsstaterne i deres gennemførelse af beskæftigelsesretningslinjerne gennem det europæiske semester (punkt [57-60](#)).
- Flagskibsinitiativ 7: At gå foran med et godt eksempel ved at vedtage en fornyet HR-strategi for Kommissionen med foranstaltninger til fremme af mangfoldighed og inklusion af personer med handicap (punkt [61-69](#)).

Udrulning af det europæiske handicapkort: Effektiviteten afhænger af anvendelsesområdet og gensidig anerkendelse af handicapstatus

52 Et af flagskibsinitiativerne i 2021-2030-strategien vedrører indførelse af et europæisk handicapkort inden udgangen af 2023 (jf. [bilaget](#)). Dette tiltag optræder desuden i Kommissionens 2023-arbejdsprogram som et lovgivningsforslag. Initiativet bygger på resultaterne af et pilotprojekt, der i perioden 2016-2018 blev gennemført for at fremme frivillig gensidig anerkendelse af handicapstatus inden for fritidsaktiviteter, kultur, idræt og transport i de otte deltagende medlemsstater. Et lignende initiativ vedrørende det europæiske parkeringskort har fungeret godt siden 1998⁵³.

53 I maj 2021 offentliggjorde Kommissionen en undersøgelse⁵⁴, som giver en samlet set positiv vurdering af pilotprojektets gennemførelse. Undersøgelsen påpegede dog også en række mangler, f.eks.:

- at det var frivilligt for medlemsstaterne og tjenesteudbyderne at deltage
- at medlemsstaterne frit kunne beslutte, hvilke af de fire sektorer fordelene skulle omfatte, så kun kultur og fritidsaktiviteter var omfattet i alle otte medlemsstater

⁵³ Rådets henstilling om parkeringskort for mennesker med handicap som ændret ved [Rådets henstilling](#) af 3. marts 2008, [98/376/EF](#).

⁵⁴ Europa-Kommissionen, [Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits](#), endelig rapport, 2021.

- at der ikke blev indført et centraliseret system til overvågning af den faktiske anvendelse af kortet, så analysen i høj grad var baseret på oplysninger indsamlet ved spørgeundersøgelser
- at betingelserne for at få kortet var forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, eftersom disse frit kunne opstille deres egne kriterier.

54 I november 2022 offentliggjorde Europa-Parlamentet en undersøgelse⁵⁵, der beskriver den aktuelle situation med hensyn til gensidig anerkendelse af personer med handicapstatus og gengiver nogle af de relevante andragender, Europa-Parlamentet har modtaget. Den beskriver også nogle potentielle metoder til at gøre fremskridt med hensyn til gensidig anerkendelse, f.eks. ved udvikling af en fælles grundlæggende standard for handicapvurdering (jf. punkt 26-29).

55 Efter planen skal Kommissionen i sommeren 2023 forelægge en konsekvensanalyse af de forskellige muligheder for at indføre handicapkortet, herunder indførelse ved en retsakt. På grundlag af denne analyse forventer Kommissionen at fremsætte et formelt lovgivningsforslag.

56 Vi anser indførelsen af dette kort for at være et skridt i retning af at sikre gensidig anerkendelse af personer med handicap, og at dette vil lette deres frie bevægelighed i EU. Kortets effektivitet vil dog afhænge af dets anvendelsesområde, og den kan svækkes af potentielle asymmetrier i vurderingen efter de handicapkriterier, som de forskellige medlemsstater selv vælger, fordi de har kompetencen på dette område.

Beskæftigelsespakken for personer med handicap: Den er et skridt i den rigtige retning, men dens effekt kan ikke ses endnu

57 Forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap i EU har stort set ligget på samme niveau siden 2014, hvor målingerne begyndte (jf. punkt 05). I september 2022 lancerede Kommissionen beskæftigelsespakken for personer med handicap⁵⁶ - et af flagskibsinitiativerne i 2021-2030-strategien - for at rette op på denne situation. Kommissionen meddelte, at beskæftigelsesfrekvensen for personer med handicap skal øges og forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap reduceres for at nå EU's overordnede mål vedrørende den europæiske søjle for sociale rettigheder. Det er fastsat som overordnede EU-mål

⁵⁵ Europa-Parlamentet, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, november 2022.

⁵⁶ Kommissionens tjenestegrene - dokument om handicapplatformen, *Package to improve labour market outcomes of persons with disabilities (Disability Employment Package - "employment package")*.

til opfyldelse senest i 2030, at antallet af personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse skal reduceres med mindst 15 millioner, at mindst 78 % af de 20-64-årige skal være i beskæftigelse, og at mindst 60 % af alle voksne skal deltage i efteruddannelse hvert år.

58 Den foreslåede pakke omfatter seks aktionsområder (alle med specifikke leverancer):

- styrkelse af de offentlige beskæftigelses- og integrationstjenesterskapacitet
- fremme af ansættelsesperspektiver gennem positiv særbehandling og bekæmpelse af stereotyper
- sikring af rimelig imødekommelse af behov hos personer med handicap på arbejdspladsen
- fastholdelse af personer med handicap i beskæftigelse
- sikring af erhvervsmæssige rehabiliteringsordninger i tilfælde af sygdom eller ulykke
- undersøgelse af kvalitetsjob i beskyttet beskæftigelse og adgangsveje til det åbne arbejdsmarked.

59 Ved udgangen af februar 2023 havde Kommissionen dog kun vedtaget værktøjskassen vedrørende styrkelse af de offentlige beskæftigelsestjenester med henblik på at forbedre resultaterne på arbejdsmarkedet for personer med handicap. Kommissionen forventer, at andre leverancer vil være klar i løbet af 2023. I 2021-2030-strategien opfordrer Kommissionen også medlemsstaterne til at opstille mål for mindskelse af forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap.

60 Vi betragter beskæftigelsespakken for personer med handicap som et skridt i den rigtige retning, der potentielt kan bidrage til at mindske den vedvarende forskel i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap. Men det vil først være muligt at vurdere pakkens potentielle effekt på forskellen i beskæftigelsesfrekvensen, når der foreligger flere leverancer, og de begynder at blive anvendt i praksis.

Gå foran med et godt eksempel: Som arbejdsgivere har EU-institutionerne ambitioner om at fremme inklusion af personer med handicap, men de påviste resultater er begrænsede

61 I 2021-2030-strategien forpligtede Kommissionen sig til at gå foran med et godt eksempel vedrørende ligebehandling af personer med handicap og opfordrede de andre EU-institutioner til at følge trop. Den inkluderede derfor flagskibsinitiativet vedrørende en fornyet HR-strategi, og denne strategi blev vedtaget i april 2022⁵⁷.

62 EU-institutionernes medarbejdere kommer fra alle de 27 medlemsstater, og deres ansættelsesvilkår er fastsat i personalevedtægten for EU-tjenestemænd og øvrige ansatte⁵⁸. EU-institutionerne kan desuden indføre deres eget system for anerkendelse af handicap.

63 For at få yderligere oplysninger om de foranstaltninger, som Kommissionen og nogle af de øvrige EU-institutioner træffer for at fremme ligebehandling af personer med handicap, bad vi disse institutioner besvare et spørgeskema vedrørende de forskellige potentielle indsatsområder (jf. punkt 22).

64 Det fremgår af de afgivne svar, at alle de undersøgte EU-institutioner har iværksat foranstaltninger for at sikre, at deres bygninger er tilgængelige for offentligheden og for ansatte med handicap. I forbindelse med nye bygninger tog institutionerne højde for tilgængelighed i planlægningsfasen. Tilgængelighedsproblemer er mere almindelige i forbindelse med gamle bygninger, f.eks. bygninger i Bruxelles, som opfyldte kravene i den relevante belgiske lovgivning, da de blev købt, men som nu skal ændres for at kunne opfylde EU's tilgængelighedsstandarder. Hvad angår digital tilgængelighed tager alle de fem undersøgte EU-institutioner skridt til at gøre deres digitale miljø mere tilgængeligt ved hjælp af handlingsplaner eller forskellige andre initiativer.

65 Tre af de fem undersøgte institutioner (Rådet, Kommissionen og Revisionsretten) oplyste, at manglende data om ansatte med handicap var en af de største hindringer for at sikre medarbejderne gode arbejdsforhold. I henhold til de gældende regler for ansættelse i EU-institutionerne underrettes HR-afdelingerne således ikke om ansattes handicap, medmindre de pågældende selv frivilligt giver dem disse oplysninger. Desuden er alle data omfattet af databeskyttelsesreglerne.

⁵⁷ Meddelelse til Kommissionen - "A new Human Resources Strategy for the Commission", [C\(2022\) 2229](#).

⁵⁸ [Forordning nr. 31 \(EØF\), 11 \(Euratom\)](#).

66 Vi konstaterede, at EU-institutionerne var i stand til at indsamle data om antallet af anmodninger om rimelig imødekomme af behov hos personer med handicap. Disse anmodninger giver dog ikke et fuldstændigt billede af, hvor mange personer med handicap der arbejder for institutionerne, da det ikke er alle personer med handicap, der har brug for imødekomme af behov. Anmodninger om imødekomme af behov kan også fremsættes i forbindelse med midlertidige helbredsproblemer. For at afhjælpe dette problem havde to af de fem undersøgte institutioner (Rådet og Kommissionen) allerede gennemført frivillige undersøgelser blandt deres ansatte, og to andre institutioner (Parlamentet og Revisionsretten) havde planer om at gøre dette i den nærmeste fremtid. Kommissionens undersøgelse omfattede dens egne ansatte og de ansatte i forvaltningsorganerne og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, og den modtog ca. 10 000 svar (en svarprocent på 22 %). 4,4 % af respondenterne mente selv, at de havde et handicap, og 6,4 % angav, at de forsørgede en person med et handicap⁵⁹.

67 De undersøgte EU-institutioner havde tilsammen 4 000 praktikanter ansat i 2022, men antallet af praktikanter med handicap er ukendt. Vores analyse viste også, at tre af de fem undersøgte institutioner havde indført programmer for positiv særbehandling (foranstaltninger rettet mod specifikke grupper for at minimere deres ulemper i konkurrencen med andre ansøgere), og en fjerde institution overvejede at indføre et sådant program (jf. [tabel 3](#)). Men vi konstaterede også, at disse programmer for positiv særbehandling primært var fokuseret på praktikanter. Praktikanter med handicap kan også deltage i åbne praktikantprogrammer. Kun én institution (Parlamentet) har i øjeblikket et program for positiv særbehandling, der gælder kontraktansatte.

⁵⁹ Europa-Kommissionen, "Survey on diversity, inclusion and respect at the workplace, report of the results" (gennemført i marts 2021).

Tabel 3 - Programmer for positiv særbehandling og relaterede mål i de fem EU-institutioner

Institution	Praktikanter med handicap (pr. år)	Kontraktansatte med handicap
Europa-Parlamentet	Ca. 30 (ca. 15 to gange om året)	I 2022 var der finansiering til ansættelse af syv personer med handicap (seks blev ansat)
Rådet for Den Europæiske Union	Seks (tre praktikanter to gange om året)	En handlingsplan er under overvejelse
Europa-Kommissionen	Ingen handlingsplan vedtaget	Ingen handlingsplan vedtaget
Den Europæiske Unions Domstol	En handlingsplan er under overvejelse	Ingen handlingsplan vedtaget
Den Europæiske Revisionsret	Mindst én om året	Ingen handlingsplan vedtaget

Kilde: Revisionsretten, baseret på revisionsarbejdet.

68 EU-institutionernes fastansatte medarbejdere rekrutteres på grundlag af deres resultater i udvælgelsesprøver arrangeret af Det Europæiske Personaleudvælgelseskontor (EPSO). EPSO tilbyder rimelig imødekomme af behov hos ansøgere med handicap efter anmodning og på grundlag af en lægeerklæring eller en udtalelse fra en specialist. Beståede ansøgere opføres på reserverlister til permanente stillinger. EPSO overvåger imidlertid ikke, om beståede ansøgere med handicap faktisk bliver ansat i EU-institutionerne, eftersom rekrutteringsfasen ikke er omfattet af EPSO's mandat.

69 Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg har bedt EU-institutionerne og -organerne om oplysninger vedrørende deres ansættelse af personer med handicap, hvilket illustrerer behovet for rapportering⁶⁰. I forbindelse med vores undersøgelse gav EU-institutionerne os ikke sammenlignelige data om ansættelse af personer med handicap. De sammenholder ikke deres interne tal med sammenlignelige oplysninger på EU-plan.

⁶⁰ F.eks. i [2021 Discharge Questionnaire to the European Court of Justice](#), spørgsmål 22.

Kommissionen har kun begrænsede data om, hvor mange EU-midler, der tildes foranstaltninger til støtte for personer med handicap

70 Med hensyn til den tilgængelige EU-finansiering, herunder de midlertidige støtteforanstaltninger (CRII/CRII+ og REACT-EU), vurderede vi:

- om overvågningen gjorde det muligt at fastslå, hvordan EU-finansieringen bidrager til at forbedre tilværelsen for personer med handicap
- om det var muligt at kortlægge EU-finansiering rettet mod personer med handicap
- om den horisontale grundforudsætning vedrørende gennemførelse af konventionen og henstillingerne fra det europæiske semester bidrog til bedre målretning mod behov hos personer med handicap.

Overvågningsrammen vedrørende de to programperioder gør det ikke muligt at vurdere, om EU-finansieringen bidrager til at forbedre situationen for personer med handicap

71 Kommissionen har ikke oplysninger om den faktiske finansiering, der tildes specifikke tiltag til gavn for personer med handicap, da der ikke findes en specifik udgiftskategori vedrørende sådanne tiltag. Vi konstaterede, at dette gjaldt for både ESF og EU's nødforanstaltninger (CRII/CRII+ og REACT-EU), og at det ikke vil ændre sig med hensyn til programperioden 2021-2027.

72 EU-lovgivningen fastsætter en fælles outputindikator vedrørende "deltagere med handicap"⁶¹. Medlemsstaterne skal rapportere årligt om denne indikator. I programperioden 2014-2020 var medlemsstaterne ikke forpligtet til at opstille mål for det ønskede antal deltagere med handicap. Det er de heller ikke i programperioden 2021-2027.

73 Indikatoren gør det muligt at anslå, hvor mange personer med handicap der har modtaget EU-støtte. Men den gør det ikke muligt for Kommissionen at kortlægge, hvor meget EU-finansiering der er tildelt personer med handicap. Der er ikke fastsat en fælles resultatindikator vedrørende denne målgruppe. Derfor vil overvågningssystemet ikke levere de nødvendige oplysninger om, hvorvidt medlemsstaterne har gjort nok for at nå personer med handicap.

⁶¹ Forordning (EU) nr. 1304/2013 og forordning (EU) 2021/1057.

74 I programperioden 2014-2020 fik medlemsstaterne under ESF tildelt i alt 100 milliarder euro vedrørende tematisk mål nr. 8 ("Fremme af bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet og støtte til arbejdskraftens mobilitet"), nr. 9 ("Fremme af social inklusion, bekæmpelse af fattigdom og enhver forskelsbehandling") og nr. 10 ("Investeringer i uddannelse og erhvervsuddannelse med henblik på færdigheder og livslang læring"). Foranstaltninger til støtte for personer med handicap kunne finansieres under alle tre tematiske mål, men der foreligger ingen specifikke data om finansiering af sådanne foranstaltninger.

75 Derimod findes der oplysninger om, hvor mange personer med handicap der modtog ESF-støtte i programperioden 2014-2020. I henhold til den fælles outputindikator "deltagere med handicap" havde ESF-foranstaltningerne ved udgangen af 2021 nået i alt 3,6 millioner deltagere over hele EU⁶². [Tekstboks 2](#) indeholder mere detaljerede oplysninger om de fire medlemsstater, vi besøgte.

⁶² De europæiske struktur- og investeringsfonde - Sammenfattende rapport for 2022 om de årlige gennemførelsesrapporter for gennemførelsesperioden 2014-2020, [COM\(2023\) 39](#).

Tekstboks 2

Eksempler på ESF-programmer vedrørende personer med handicap i de besøgte medlemsstater (ét pr. medlemsstat)

Nederlandene: Aktiv inklusion for at fremme beskæftigelsesmuligheder med det formål at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed og øge beskæftigelsesegnheden hos personer, der har svært ved at få adgang til arbejdsmarkedet, herunder personer med handicap. Deltagere med handicap: 225 126.

Spanien: Integrationsforløb med henblik på at sikre personer med handicap adgang til arbejdsmarkedet samt subsidierede socialsikringsbidrag via særlige beskæftigelsescentre. Deltagere med handicap (under det operationelle program for social inklusion): 421 063.

Sverige: Inklusion på uddannelsesområdet og arbejdsmarkedet samt tilegnelse af færdigheder og kvalifikationer for personer, der har svært ved at få adgang til arbejdsmarkedet, herunder personer med handicap. Deltagere med handicap: 50 287.

Rumænien: Foranstaltninger vedrørende personer med handicap, herunder afinstitutionalisering, levering af hjælpemidler, uddannelse og beskæftigelse. Deltagere med handicap (under det operationelle program for menneskelig kapital): 13 670.

Kilde: Revisionsretten, baseret på revisionsarbejdet, og Open Data Platform <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (pr. februar 2023).

76 Som reaktion på covid-19-pandemien, der begyndte i marts 2020, indførte Kommissionen foranstaltninger, som gav øget fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af EU-midler (CRII efterfulgt af CRII+) ⁶³ og sikrede supplerende finansiering til programmerne for 2014-2020 (REACT-EU) ⁶⁴ via NextGenerationEU ⁶⁵. I Kommissionens interne retningslinjer til medlemsstaterne om anvendelsen af denne nødfinansiering er personer med handicap nævnt blandt eksemplerne på målgrupper for interventioner, der kan finansieres. Selv om personer med handicap blev uforholdsmæssigt hårdt ramt af pandemien (jf. eksemplerne i [tekstboks 3](#)), nævnes de dog kun som en af flere sårbare/dårligt stillede grupper.

⁶³ Forordning (EU) 2020/460.

⁶⁴ Forordning (EU) 2020/2221.

⁶⁵ Forordning (EU) 2020/2094.

Tekstboks 3

Eksempler på problemer under covid-19-pandemien for personer med handicap i de besøgte medlemsstater

I **Nederlandene** skyldtes den væsentligste negative effekt på personer med handicap, at det besluttedes at forhindre besøg på plejehjem og institutioner, og at lukke dagcentre for voksne og børn med handicap.

I **Spanien** begrænsede pandemien leveringen af mange sociale, uddannelsesmæssige og beskæftigelsesmæssige bistandstjenester for personer med handicap, som der ikke altid blev taget hensyn til ved planlægningen af foranstaltninger til bekæmpelse af pandemien.

Sverige foretog ikke en national nedlukning under pandemien, men nogle län og/eller kommuner foretog lokale nedlukninger. Dette betød undertiden, at personer med handicap havde begrænset adgang til sundhedstjenester og daglige aktiviteter.

Kilde: Revisionsretten, baseret på revisionsarbejdet.

77 I forbindelse med det europæiske semester vurderede Kommissionen senere under pandemien (2021), hvilken effekt covid-19 havde haft på personer med handicap. I sin synteserapport⁶⁶ fremhævede den en række problemer:

- Antallet af dødsfald var uforholdsmæssigt højere blandt personer med handicap end blandt personer uden handicap, men der forelå kun få disaggregerede data om covid-19-dødsfald blandt personer med handicap.
- På institutioner blev personer med handicap isoleret og udskilt som følge af covid-19-restriktionerne, der førte til besøgsforbud og aflysning af aktiviteter, og personer med handicap, der ikke boede på institution, blev også berørt.
- Der var begrænset adgang til sundhedstjenester, habilitering og rehabilitering som følge af lukningen af mange "ikkeessentielle" tjenester.
- I mange tilfælde blev sociale tjenester og støtte suspenderet eller begrænset.
- Onlineundervisning var sandsynligvis særlig udfordrende for børn med handicap.

⁶⁶ Europa-Kommissionen, *COVID-19 and people with disabilities in Europe - Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps*, 2021.

Den horisontale grundforudsætning og henstillingerne fra det europæiske semester får måske kun begrænset effekt på finansieringen af tiltag for personer med handicap i 2021-2027

Der er risiko for, at den horisontale grundforudsætnings effekt vil være begrænset

78 Ligesom forordningen om fælles bestemmelser for programperioden 2014-2020 omfatter forordningen for 2021-2027⁶⁷ nogle forudsætninger, som EU-medfinansierede programmer skal opfylde. De kaldes grundforudsætninger og kan være horisontale (gældende for alle specifikke mål) eller tematiske. En af de horisontale grundforudsætninger vedrører gennemførelse og anvendelse af konventionen og etablerer en forbindelse mellem den relevante EU-finansiering og konventionen.

79 Denne horisontale grundforudsætning fastsætter, at medlemsstaterne skal indføre nationale rammer for at sikre gennemførelsen af konventionen, som omfatter:

- målsætninger med kvantificerbare mål, dataindsamling og overvågningsmekanismer
- ordninger til sikring af, at politikker, love og standarder vedrørende tilgængelighed er tilstrækkelig afspejlet i udarbejdelsen og gennemførelsen af programmerne
- ordninger for rapportering til overvågningsudvalget om tilfælde af operationer, som er støttet af EU-fondene og ikke overholder konventionen, og klager vedrørende konventionen, der indgives i overensstemmelse med de ordninger, der er etableret i henhold til artikel 69, stk. 7, i forordningen om fælles bestemmelser.

80 Den horisontale grundforudsætning skal være opfyldt i hele programperioden 2021-2027, da Kommissionen ellers ikke vil godtgøre udgifterne vedrørende det pågældende specifikke mål. Dette er et fremskridt sammenlignet med programperioden 2014-2020⁶⁸, hvor den relevante forudsætning (kaldet forhåndsbetingelse) kun fastsatte, at der skulle være tilstrækkelig administrativ kapacitet til at gennemføre og anvende konventionen, og Kommissionen kun kontrollerede opfyldelsen af forudsætningerne ved begyndelsen af programmeringsperioden.

⁶⁷ Forordning (EU) 2021/1060.

⁶⁸ Forordning (EU) nr. 1303/2013.

81 Vi bemærkede imidlertid, at Kommissionens vurdering af den horisontale grundforudsætnings opfyldelse begrænsede sig til en kontrol af, om de nationale strategier eller handlingsplaner omfattede kvantificerbare mål. Kommissionen er ikke retligt forpligtet til at følge op på, om målene rent faktisk nås. Det betyder, at denne horisontale grundforudsætning er et administrativt krav for opnåelse af EU-finansiering snarere end et værktøj, der skal sikre målretning af finansieringen.

Henstillingerne fra det europæiske semester sætter kun begrænset fokus på personer med handicap

82 Reglerne for programperioden 2021-2027⁶⁹ kræver, at medlemsstaterne prioriterer de udfordringer, der identificeres i forbindelse med det europæiske semester, og afsætter passende ressourcer til håndtering af disse udfordringer. Men dette krav har kun begrænset relevans med hensyn til finansieringen af tiltag til støtte for personer med handicap i EU.

83 Vores analyse viste, at meddelelsen om forårspakken under det europæiske semester 2022 kun nævnte personer med handicap to gange, én gang i forbindelse med grupper, der blev uforholdsmæssigt hårdt ramt af covid-19, og én gang i forbindelse med øget deltagelse på arbejdsmarkedet. Ingen af de landespecifikke henstillinger for 2020 og 2022, der blev fremsat under det europæiske semester, henviser udtrykkeligt til personer med handicap, selv om covid-19 ramte denne gruppe uforholdsmæssigt hårdt. I de landespecifikke henstillinger for 2020 henvises der heller ikke til dårligt stillede grupper (som kunne omfatte personer med handicap). Kun fire medlemsstater modtog landespecifikke henstillinger for 2022 om dårligt stillede grupper. Derimod fik 26 af de 27 medlemsstater en enslydende henstilling vedrørende de kraftigt stigende energipriser.

84 Vores analyse viste også, at landerapporternes henvisninger til personer med handicap var meget brede og generelle og f.eks. omtalte forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap og fattigdomsrisikoen for personer med handicap samt behovet for handling. De nationale reformprogrammer i de fire medlemsstater, vi besøgte, redegjorde for planlagte tiltag til forbedring af situationen for personer med handicap, men i varierende grad. Partnerskabsaftalerne og programudkastene for de fire medlemsstater, vi besøgte, omfattede tiltag vedrørende personer med handicap, som stort set stemte overens med de problemer, der blev konstateret i forbindelse med det europæiske semester. Det betød, at Kommissionens bemærkninger om partnerskabsaftalerne og

⁶⁹ Forordning (EU) 2021/1057.

programmerne for 2021-2027 primært fokuserede på medtagelse af horisontale principper om ikkeforskelsbehandling og tilgængelighed.

85 Af de fire medlemsstater, vi besøgte under revisionen, var det kun Rumænien, der med henblik på programperioden 2021-2027 havde medtaget en dedikeret prioritet vedrørende personer med handicap. Tiltagene i udkastet til Rumæniens inklusionsprogram for 2021-2027 fokuserer i høj grad på at forbedre tjenester for personer med handicap såvel som hjælpeteknologier, beslutningsprocesser og beskæftigelsesforanstaltninger. I Sverige er det nationale ESF+-program målrettet mod jobsøgende, der har svært ved at få adgang til arbejdsmarkedet, herunder personer med handicap. Både Nederlandene og Spanien vil fortsætte med at gennemføre foranstaltninger til støtte for personer med handicap, som ligner foranstaltningerne fra programperioden 2014-2020.

Konklusioner og anbefalinger

86 Samlet set konkluderer vi, at EU's tiltag kun har haft begrænset praktisk effekt på situationen for personer med handicap i medlemsstaterne. Forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap og fattigdomsrisikoen for personer med handicap - to af de centrale ligestillingsindikatorer, der foreligger på EU-plan - er ikke blevet forbedret væsentligt i de seneste år.

87 Med hensyn til de disponible data om personer med handicap identificerede vi det som et væsentligt problem, at medlemsstater (og regioner) anvender forskellige kriterier til vurdering af handicapstatus, da dette forhindrer Kommissionen i at få et solidt overblik (jf. punkt [26](#)).

88 Handicapvurderingen afhænger af medlemsstaternes centrale eller decentrale myndigheders fortolkning og anvendelse af kriterierne. På EU-plan er de eneste sammenlignelige data om situationen for personer med handicap baseret på undersøgelser, hvor deltagerne selv angiver deres handicapstatus. Vi konstaterede mangler disse i undersøgelser med hensyn til detaljeringsgrad, dækning og hyppighed. Derfor er det ikke altid muligt at afstemme disse data med de administrative data, som medlemsstaterne udarbejder, og dette gør det svært at foretage sammenligninger på tværs af EU. Disse dataforskelle kan vanskeliggøre gensidig anerkendelse af handicapstatus i EU. Det betyder, at personer med handicap, der besøger en anden medlemsstat eller flytter dertil af arbejdsmæssige, studiemæssige eller andre årsager, måske skal løfte en større administrativ byrde end statsborgere i den pågældende medlemsstat. Kommissionen har udformet EU-politikken på dette område med det formål at beskytte rettighederne for personer med handicap. Sammenlignelige oplysninger af høj kvalitet fra medlemsstaterne er afgørende for at muliggøre overvågning af den EU-politik, der skal sikre lige rettigheder for personer med handicap (jf. punkt [26-34](#)). Vi fremsætter derfor følgende anbefaling:

Anbefaling 1 - Indhente mere sammenlignelige data i hele EU

Kommissionen bør indhente data om situationen for personer med handicap, som er mere sammenlignelige med hensyn til dækning, detaljeringsgrad og hyppighed, så de kan indgå i grundlaget for at måle effekten og effektiviteten af EU's politik til sikring af lige rettigheder for personer med handicap.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2025.

89 I 2010 lancerede Kommissionen den europæiske handicapstrategi for 2010-2020 med henblik på at sikre personer med handicap bedre social inklusion og trivsel og give dem mulighed for at udøve deres rettigheder fuldt ud. Denne strategi omsatte nogle af bestemmelserne i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap til EU-sammenhængen og beskrev foranstaltninger til støtte for personer med handicap på otte prioriterede områder: tilgængelighed, deltagelse, ligebehandling, beskæftigelse, uddannelse, social sikring, sundhed og foranstaltninger udadtil (jf. punkt 40).

90 I EU's handicapstrategi for 2021-2030 er de fleste af manglerne i den tidligere strategi afhjulpet. Vi konstaterede, at den er i overensstemmelse med konventionen og omfatter nye tiltag, herunder syv flagskibsinitiativer. Men kun halvdelen af tiltagene har en gennemførelsesdato, hvilket kan påvirke overvågningen af deres faktiske gennemførelse. Desuden er en række centrale problemer, som i det mindste delvis hører under Kommissionens ansvarsområde, stadig ikke løst. Sammenhængen mellem 2021-2030-strategien og EU-finansieringen er stadig svag, og Kommissionen har endnu ikke gennemgået al den relevante EU-lovgivning for at vurdere overholdelsen af konventionen. Det hæmmer fremskridtene med hensyn til centrale elementer i 2021-2030-strategien, at vedtagelsen af direktivet om ligebehandling står i stampe, og at det europæiske direktiv om tilgængelighed kun gennemføres langsomt i medlemsstaterne (jf. punkt 41-50). Vi fremsætter derfor følgende anbefaling:

Anbefaling 2 - Gennemgå og vedtage relevant EU-lovgivning for at sikre overholdelse af konventionen

Kommissionen bør:

- a) aløbende gennemgå den EU-lovgivning, der er relevant i forbindelse med 2021-2030-strategien, for at vurdere overholdelsen af konventionen
- b) træffe hensigtsmæssige foranstaltninger for at støtte Rådet i dets vedtagelse af direktivet om ligebehandling.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2030 (hvor den aktuelle strategi udløber) vedrørende gennemgangen af den EU-lovgivning, der er relevant med hensyn til konventionen; inden udgangen af 2024 vedrørende vedtagelsen af direktivet om ligebehandling.

91 2021-2030-strategiens beskæftigelsespakke for personer med handicap omfatter foranstaltninger, der skal bidrage til at mindske forskellen i beskæftigelsesfrekvensen for personer med og uden handicap, men deres effekt kan endnu ikke vurderes. Som et skridt i retning af gensidig anerkendelse af handicapstatus i hele EU foreslår 2021-2030-strategien desuden, at der indføres et europæisk handicapkort. Kortets effektivitet vil dog afhænge af dets anvendelsesområde. Gensidig anerkendelse af handicapstatus kan bidrage til at sikre bevægelighed uden barrierer for personer med handicap i hele EU (jf. punkt [52-60](#)). Vi fremsætter derfor følgende anbefaling:

Anbefaling 3 - Arbejde på at sikre gensidig anerkendelse af handicapstatus

Kommissionen bør sammen med medlemsstaterne arbejde på at sikre gensidig anerkendelse af handicapstatus i EU (ved kortvarige ophold i EU-medlemsstaterne) under overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2025.

92 Kommissionen har ambitiøst forpligtet sig til at gå foran med et godt eksempel med hensyn til at sikre adgang for og ansættelse af personer med handicap. Den har opfordret de andre EU-institutioner til at gøre en lignende indsats. De disponible data giver dog endnu ikke mulighed for at vurdere, om EU-institutionerne har opfyldt deres ambitioner vedrørende inklusion af personer med handicap i deres arbejdsstyrke (jf. punkt [61-69](#)). Vi fremsætter derfor følgende anbefaling:

Anbefaling 4 - Måle og rapportere om fremskridt i med hensyn til at ansætte personer med handicap i EU-institutionerne

EU-institutionerne bør gå foran med et godt eksempel og:

- a) måle deres fremskridten med hensyn til at inkludere personer med handicap i deres arbejdsstyrke og
- b) under fuld overholdelse af databeskyttelsesreglerne rapportere regelmæssigt (helst hvert andet år) om deres fremskridt ved at sammenligne deres egne data med sammenlignelige oplysninger på EU-plan, og - hvor det er muligt - også på medlemsstatsplan.

Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2025.

93 Hverken EU-finansieringsrammen for 2014-2020 eller EU-finansieringsrammen for 2021-2027 har en specifik udgiftskategori vedrørende støtte til personer med handicap. Dette betyder, at Kommissionens overvågningsramme ikke er udformet til at give oplysninger om, i hvilket omfang EU-finansieringen bidrager til at forbedre situationen for personer med handicap. Samtidig gælder det for begge de perioder, der er omfattet af denne revision, at EU-lovgivningen fastsætter en fælles outputindikator vedrørende "deltagere med handicap". Men der er ikke fastsat en fælles resultatindikator, som kan vise, hvordan EU-finansieringen har forbedret situationen for personer med handicap (jf. punkt [71-77](#)).

94 Ved programmeringen af midlerne til samhørighedspolitikken for 2021-2027 skal medlemsstaterne opfylde krav såsom den horisontale grundforudsætning vedrørende gennemførelse af konventionen og henstillingerne fra det europæiske semester. Vi konstaterede, at begge disse værktøjer på grund af utilstrækkelig fokusering måske kun får begrænset effekt med hensyn til at målrette EU-finansieringen mod behov hos personer med handicap i de besøgte medlemsstater (jf. punkt [78-85](#)).

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 28. juni 2023.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
formand

Bilag

2021-2030-strategiens flagskibsinitiativer og deres status

	Flagskibsinitiativ	Frist	Status
1	At lancere et europæisk ressourcecenter, AccessibleEU, for at højne sammenhængen mellem tilgængelighedspolitikkerne og lette adgangen til relevant viden.	2022	Kommissionen har undertegnet kontrakten vedrørende AccessibleEU-centret, som har indledt det forberedende arbejde og stået for en række oplæg og begivenheder. Kommissionen gennemfører også høringer om et udkast til et standardiseringsmandat vedrørende udvikling af standarder for produkter og tjenester til gennemførelse af det europæiske direktiv om tilgængelighed.
2	At foreslå, at der indføres et europæisk handicapkort, som skal anerkendes i samtlige medlemsstater.	2023	Kommissionen har indledt drøftelser om dette spørgsmål med medlemsstaterne og civilsamfundsorganisationer. Dette tiltag optræder i Kommissionens 2023-arbejdsprogram som et lovgivningsforslag.
3	At udstikke retningslinjer til medlemslandene om forbedring af mulighederne for at føre en selvstændig tilværelse og blive inddraget i lokalsamfundet.	2023	Kommissionen udfører forberedende arbejde, herunder høringer af medlemsstaterne og relevante organisationer, der repræsenterer personer med handicap.
4	At fremlægge en europæisk kvalitetsramme for levering af sociale tjenester af høj kvalitet til personer med handicap.	2024	Endnu ikke iværksat.

	Flagskibsinitiativ	Frist	Status
5	At fremlægge en pakke, der skal forbedre arbejdsmarkedsresultaterne for personer med handicap og støtte medlemsstaterne i deres gennemførelse af beskæftigelsesretningslinjerne gennem det europæiske semester.	2022	Afsluttet. Beskæftigelsespakken for personer med handicap blev offentliggjort rettidigt.
6	At oprette en handicapplatform med deltagelse af nationale fokuspunkter, handicaporganisationer og Kommissionen, som skal støtte gennemførelsen af 2021-2030-strategien tillige med nationale handicapstrategier.	2021	Afsluttet. Handicapplatformen blev oprettet i oktober 2021, og dens første møde fandt sted den 15. december 2021.
7	At vedtage en fornyet HR-strategi for Kommissionen med foranstaltninger til fremme af mangfoldighed og inklusion af personer med handicap.	2022	Afsluttet. Strategien blev offentliggjort i april 2022.

Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens overvågningsramme.

Forkortelser

CRII/CRII+: Investeringsinitiativet som reaktion på coronaviruset

EPSO: Det Europæiske Personaleudvælgelseskontor

ESF: Den Europæiske Socialfond

ESF+: Den Europæiske Socialfond Plus

Eurofound: Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene

FRA: Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

REACT-EU: Genopretningsbistand til samhørighed og til områder i Europa

Glossar

Den europæiske søjle for sociale rettigheder: Ramme for nye og mere effektive sociale rettigheder for EU's borgere.

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder EU-agentur, der sikrer de rettigheder, værdier og friheder, der er indskrevet i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene: EU-agentur, der leverer information, rådgivning og ekspertise om sociale, beskæftigelsesmæssige og arbejdsrelaterede spørgsmål.

Det europæiske semester: En årlig cyklus, der danner ramme om koordineringen af de økonomiske politikker i EU-medlemsstaterne og overvågningen af fremskridt.

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap: I 2007 underskrev EU denne konvention, som trådte i kraft i januar 2011. Konventionen er et internationalt juridisk bindende instrument, der fastsætter minimumsstandarder vedrørende rettigheder for personer med handicap. 22 af de 27 EU-medlemsstater har også ratificeret den tillægsprotokollen til konventionen, som opretter en individuel klageordning. EU har ikke ratificeret tillægsprotokollen.

Habilitering: Proces, hvor personer med handicap hjælpes til at erhverve eller forbedre færdigheder og funktioner til brug i hverdagen.

Landespecifikke henstillinger: Årlig vejledning, som Kommissionen i forbindelse med det europæiske semester udsender til de enkelte medlemsstater om deres makroøkonomiske politikker, budgetpolitikker og strukturpolitikker.

Operationelt program: Ramme for gennemførelse af EU-finansierede samhørighedsprojekter i en bestemt periode, som afspejler de prioriteter og mål, der er fastsat i partnerskabsaftaler mellem Kommissionen og de enkelte medlemsstater.

Outputindikator: Målbar variabel, som kan bruges til at vurdere et projekts produkter eller resultater.

Resultatindikator: Værdi, som kan bruges til at måle støttede projekters eller de operationelle programmets resultater.

Verdensmålene for bæredygtig udvikling: I 2015 vedtog FN sin 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling, som alle EU's medlemsstater efterfølgende har ratificeret. Målene for bæredygtig udvikling nævner udtrykkeligt personer med handicap (mål 4 om uddannelse, mål 8 om vækst og beskæftigelse, mål 10 om ligestilling, mål 11 om adgang til boliger og mål 17 om dataindsamling). Andre mål nævner personer i sårbare situationer, og dette begreb omfatter også personer med handicap.

Svar fra Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og Den Europæiske Unions Domstol

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2023-20>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2023-20>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - Investering i samhørighed, vækst og inklusion, der ledes af Annemie Turtelboom, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Stef Blok, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Johan Adriaan Lok og attaché Laurence Szwajkajzer, de ledende administratorer Pietro Puricella og Maria Eulàlia Reverté I Casas, opgaveansvarlig Aleksandra Klis-Lemieszonek, viceopgaveansvarlig Luis de la Fuente Layos og revisorerne Marjeta Leskovar og Nils Odins. Iulia-Mihaela Vlădoianu ydede sproglig bistand. Revisionsrettens ansvarlige for mangfoldighed og inklusion, Olga Ioannidou, ydede støtte vedrørende spørgsmål om ligestilling og inklusion.



Fra venstre til højre: Iulia-Mihaela Vlădoianu, Luis de la Fuente Layos, Laurence Szwajkajzer, Johan Adriaan Lok, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Stef Blok, Maria Eulàlia Reverté I Casas, Pietro Puricella, Marjeta Leskovar.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2023

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-0675-8	ISSN 1977-5636	doi: 10.2865/883700	QJ-AB-23-020-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0264-4	ISSN 1977-5636	doi: 10.2865/697773	QJ-AB-23-020-DA-N

Omkring en fjerdedel af EU's borgere har et selvrapporteret handicap. For at hjælpe medlemsstaterne med at yde støtte har EU vedtaget handicapstrategier. Vi vurderede, om Kommissionen havde truffet effektive foranstaltninger til at støtte personer med handicap. Effekten af EU's tiltag på dette område var begrænset, og de centrale indikatorer er ikke blevet forbedret væsentligt. Kriterierne for handicapstatus er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, og de statistiske oplysninger er ikke sammenlignelige, hvilket kan vanskeliggøre gensidig anerkendelse. 2021-2030-strategien fastsætter mål, men nogle problemer er stadig ikke løst, og overvågningssystemet viser ikke, hvordan EU-finansieringen bidrager til at forbedre tilværelsen for personer med handicap. Vi anbefaler, at Kommissionen indhenter mere sammenlignelige data, arbejder på at sikre gensidig anerkendelse af handicapstatus og gennemgår EU-lovgivningen for at vurdere overholdelsen af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Vi anbefaler også, at EU-institutionerne måler deres fremskridt med hensyn til at inkludere personer med handicap i deres arbejdsstyrke.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors