



Handläggare: Karolina Landowska  
Lars Ahlenius

Till  
Arbetsmarknadsnämnden  
den 26 september 2012

#### Ärende 4

## Yttrande över remiss **SOU 2012:31 Sänkta trösklar – högt i tak**

### Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Charlotte Svensson  
Förvaltningschef

Karin Eriksson Bech  
Utredningschef

### Sammanfattning

Verksamheten Open Eyes, Stockholms stad har inbjudits att lämna synpunkter på SOU 2012:31 "Sänkta trösklar – högt i tak", betänkande av FunkA-utredningen. Utredningen är en bred översyn av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Betänkandet utgör ett samlat förslag till hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att på ett så effektivt sätt som möjligt bidra till att personer med nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete.

Arbetsmarknadsförvaltningen anför i sitt svar att det är positivt att regeringen tillsatt en utredning för att se över arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga. Det finns många orsaker till det växande utanförskapet hos personer med funktionsnedsättning på



arbetsmarknaden vilket även lyfts fram i betänkandet. Förvaltningen ställer sig positiv till de förslag som framkommit i betänkandet men vill samtidigt visa på vissa risker. En risk som förvaltningen vill lyfta fram är att en del personer som har möjlighet att komma ut i arbetslivet via nuvarande anställningsformer kanske inte alltid kommer att kvalificera sig med det nya systemet. I nuvarande system står inte lönesubventionen i relation till individens nedsatta arbetsförmåga utan har i praktiken använts som ett incitament för arbetsgivare att anställa personer med funktionsnedsättning. Arbetsmarknadsförvaltningen ser därför behov av även det framtida systemet utformas så att det innehåller tydliga incitament och fungerar som en dörröppnare både för individen och för arbetsgivaren.

### **Ärendets beredning**

Detta ärende har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben på arbetsmarknadsförvaltningen.

### **Bakgrund**

Verksamheten Open Eyes, Stockholms stad har inbjudits att lämna synpunkter på SOU 2012:31 "Sänkta trösklar – högt i tak", betänkande av FunkA-utredningen. Utredningen är en bred översyn av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Betänkandet utgör ett samlat förslag till hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att på ett så effektivt sätt som möjligt bidra till att personer med nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Utgångspunkten för utredningen är att insatserna ska vara träffsäkra, flexibla och kostnadseffektiva samt att de ska vara enkla, tydliga och samverka med andra insatser.

Utredningen visar att nio procent av befolkningen i åldern 16-64 år uppger att de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Nästan hälften av dessa står helt utanför arbetsmarknaden. Var fjärde person som är inskriven på Arbetsförmedlingen har en dokumenterad funktionsnedsättning (172 000 personer), detta är även den grupp med längst inskrivningstider då 60 procent har varit inskrivna längre än två år.

Utredningen föreslår att de arbetsmarknadspolitiska insatserna och lönestödet för arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inordnas under endast två huvudsyften – utveckling respektive trygghet. Dessa två lönestöd ska ersätta de fem som finns idag (lönebidrag, trygghetsanställning, utvecklingsanställning, offentligt skyddat arbete och arbete inom Samhall AB). Utredningen föreslår att den lönestödsgrundande lönekostnaden ska



indexeras med den allmänna prisutvecklingen i ekonomin och uppgå till en bruttolön om högst 0,45 prisbasbelopp. Detta motsvarar 19 800 kronor per månad 2012 och är en höjning av nuvarande tak för den bidragsgrundande lönekostnaden som idag uppgår till 16 700 kronor per månad. Lönestöden ska även kunna lämnas till befintliga arbetsgivare som fullgjort sina rehabiliteringsskyldigheter för en anställd vars arbetsförmåga försämrats under pågående anställning.

Utredningen föreslår att *lönestöd för utveckling* ska användas vid anställning av personer med behov av anpassat arbete och behov av olika typer av utvecklingsinsatser som ökar deras arbetsförmåga. *Lönestöd för utveckling* ska kunna beviljas i maximalt två år och den anställde ska ha en så kallad utvecklingsanställning som inte omfattas av lagen om anställningsskydd (LAS). Utöver *lönestöd för utveckling* kan arbetsgivaren erhålla ett *utvecklingsbidrag* som fastställs i överenskommelse med Arbetsförmedlingen och ska kompensera arbetsgivaren för merkostnader kopplade till utvecklingsinsatser för individen. *Utvecklingsbidraget* uppgår till högst 150 kronor per anställd och dag. Utredningen gör bedömningen att 55 000 – 60 000 personer med funktionsnedsättning får möjlighet att utveckla sin arbetsförmåga genom *lönestöd för utveckling* per år.

Utredningen föreslår att *lönestöd för trygghet* ska svara mot ett långvarigt behov av lönestöd för att kompensera arbetsgivaren för en nedsättning av individens arbetsförmåga. Anställningar med *lönestöd för trygghet* omfattas av lagen om anställningsskydd (LAS). Lönestöd för trygghet ska beslutas på långsiktiga premisser vilket medför en ökad trygghet för individen.

Utredningen anser att avgörande för om en utvecklingsanställning eller *lönestöd för trygghet* ska användas är varaktigheten i behovet av lönestöd, inte graden av nedsättning av arbetsförmåga. Enligt utredningen är syftet med lönestöden att utveckla individens resurser där personens förmåga att kunna utföra arbetsuppgifter alltid ska stå i centrum. För unga människor med funktionsnedsättning bör enligt utredningens bedömning alltid en utvecklingsanställning prövas i första hand.

Utredningen föreslår att arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning som medför en nedsättning av arbetsförmågan ska utöver lönesubventionen ersättas för vissa merkostnader som anställningen kan medföra. Samtliga arbetsgivare ska erhålla ett *schabloniserat anordnarbidrag* om 50 kronor per dag och anställd som ska täcka kostnader för arbetsledning, anpassning av organisation och arbetsuppgifter. Ett *förstärkt anordnarbidrag* på ytterligare 120 kronor per dag och anställd ska erhållas av verksamheter med hög andel anställda med lönestöd (exempelvis Samhall AB, arbetsintegrerade sociala företag etcetera).



Utredningen anser att det ska gå att kombinera *personligt biträde* med de två nya formerna av lönestöd. Stöd av *personligt biträde* syftar till att individen får praktisk hjälp av en person på arbetsplatsen, exempelvis läs- och skrivhjälp eller hjälp att förflytta sig i lokalerna.

*Supported Employment* metodiken som redan idag används av Arbetsförmedlingen genom Särskilt Introduktions och Uppföljningsstöd (SIUS) ska erbjudas till fler. Utredningen anser att aktörer utanför Arbetsförmedlingen ska kunna upphandlas och erbjuda ett sådant stöd genom valfritetssystem. Dessa privata aktörer kan förslagsvis vara organisationer som har kompetens när det gäller specifika funktionsnedsättningar. Enligt utredningen skulle detta innebära att den enskilde får möjlighet att själv välja den aktör som motsvarar dennes behov.

Utredningen anser att personer med funktionsnedsättning måste få tillgång till utbildningsinsatser i takt med att utbildningskraven ökar på arbetsmarknaden. En insats som utredningen föreslår är *traineeutbildningar* som ska genomföras i nära samarbete med branschorganisationer och företag med rekryteringsbehov. Unga personer med funktionsnedsättning som medför en nedsättning av arbetsförmågan ska även få förlängd möjlighet att pröva studier på *folkhögskola* för att stimulera personer att återgå till tidigare påbörjade studier eller pröva en ny utbildning.

Enligt utredningen är det viktigt med tillgång till förberedande insatser i form av provningsplatser för att bedöma den enskildes arbetsförmåga. Förslagsvis ska Arbetsförmedlingen kunna träffa överenskommelser med kommuner om förberedande insatser inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering som syftar till att pröva den enskildes arbetsförmåga.

Utredningen föreslår att en oberoende myndighet ska få i uppgift att utöva tillsyn av de subventionerade anställningarna.

### **Arbetsmarknadsförvaltningens svar**

Arbetsmarknadsförvaltningen har tagit del av betänkandet från FunkA-utredningen. I remissen har verksamheten Open Eyes bjudits in att lämna synpunkter på betänkandet till Arbetsdepartementet. Ärendet har beretts inom arbetsmarknadsförvaltningen. I beredningen har representanter för Open Eyes (som är en del förvaltningens utvecklingsstab) och Jobbtorg Resurs medverkat. (Jobbtorg Resurs är den del av Jobbtorg Stockholm som särskilt vänder sig till personer med funktionsnedsättning eller som har andra särskilda arbetshinder.)

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det är positivt att regeringen tillsatt en utredning för att se över arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga. Det finns många orsaker till det växande utanförskapet hos personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden vilket även lyfts fram av betänkandet. Nuvarande system med olika former av lönesubventioner får ofta kompensera för en mängd olika faktorer och orsaker utöver nedsättningen av arbetsförmågan. Exempel på andra faktorer är fördomar, bristfällig utbildning hos individen, eller att individen i fråga är annorlunda, saknar arbetslivserfarenhet, har bristfälliga kunskaper om arbetsmarknaden och dess krav, eller att individen saknar kunskaper om vad en arbetstagare förväntas bidra med på arbetet. Betänkandets förslag att nuvarande anställningsformer ersätts av två – *utvecklings- anställning* och *trygghetsanställning* är enligt förvaltningen en förbättring av nuvarande system som har så många som fem olika insatser.

I betänkandet föreslås en striktare syn på arbetsförmågan i relation till bidragsnivån. Detta ser förvaltningen som delvis positivt då det i grunden är rimligt att lönestödet ska kompensera just för den nedsatta arbetsförmågan. Dock ser förvaltningen en risk att en del personer som har möjlighet att komma ut i arbetslivet via nuvarande anställningsformer inte kommer att kvalificera sig med det nya systemet. I betänkandet finns ingen uppskattning av hur många som idag omfattas av någon form av lönesubvention som riskerar att inte kvalificera sig i det nya systemet som betänkandet föreslår.

I nuvarande system står inte lönesubventionen alltid i relation till individens nedsatta arbetsförmåga utan har i praktiken används som ett incitament för arbetsgivare att prova att anställa personer med funktionsnedsättning. Detta har varit positivt för personer som varit väl lämpade för en uppgift men inte klarat konkurrensen som uppstår vid en normalrekrytering. Med möjligheten till lönesubvention som inte varit helt knuten endast till graden av nedsättning i arbetsförmågan har de kunnat få en ”konkurrensfördel” som ökat deras chans på arbetsmarknaden. Risken finns att en del slås ut och att deras väg till ett arbete blir längre och svårare när de är i direkt konkurrens med andra vid en öppen normalrekrytering. Det kan bli en oönskad konsekvens av att lönesubventionen i framtiden strikt ska utgöra kompensation för den nedsatta arbetsförmågan.

Det vore önskvärt om betänkandet, utöver sina två huvudförslag, pekade på åtgärder och verksamheter för att komma över de trösklar som personer med funktionsnedsättning möter i arbetslivet och stärka arbetsgivarnas incitament att ta det första steget och ta emot personer med funktionsnedsättning. Arbetsmarknadsförvalt-



ningen ser alltså behov av ett system som kan fungera som en dörröppnare både för individen och för arbetsgivaren.

Förvaltningen tycker att *utvecklingsanställningens* syfte att utveckla individen under en två årig anställning för att de sedan ska kvalificera sig för reguljär anställning är bra. Det finns även många fördelar med det nya förslaget om *trygghetsanställning* inte minst ur den enskildes perspektiv när anställningen omfattas av *lagen om anställningsskydd* (LAS) och ger en ökad trygghet. Arbetsmarknadsförvaltningen anser dock att det är angeläget att följa upp hur arbetsgivarna ställer sig till att *trygghetsanställningen* omfattas av LAS mot bakgrund av vad som sagts ovan.

Arbetsgivarnas vilja att anställa kan också komma att påverkas av att ersättningsnivån för arbetsgivare i vissa fall blir lägre med det system som är förslaget i betänkandet än i nuvarande system. Lönestödet ska visserligen baseras på ett högre basprisbelopp men endast kompensera för nedsättningen av arbetsförmågan. Detta kommer i en del fall att leda till lägre utbetalningar i procent än vad som är fallet idag. Arbetsmarknadsförvaltningen anser att rätt nivå på bidraget kan åstadkommas genom att lönetaket slopas för att därmed skapa förutsättningar för individen att komma in i befintlig lönetrappa. Detta skulle ställa högre krav på arbetsförmedlingen och arbetsgivare att utförligt utreda individens faktiska nedsättning av arbetsförmåga i relation till dennes funktionsnedsättning. Detta är något som inte görs idag men skulle skapa positiva drivkrafter för att fler personer med funktionsnedsättning ska påbörja och slutföra högre utbildningar samt påverka känslan av att vara en likvärdig medarbetare på arbetsplatsen. Erfarenheterna hittills är att individen oftast inte placeras i högre lönenivå än den som bidraget beräknas på.

I betänkandet anges det att *nystartsjobb* bör kunna bli en vanligare insats för personer med funktionsnedsättning. Arbetsmarknadsförvaltningen tycker att detta är en bra arbetsmarknadsåtgärd där nivån på stödet baseras på lönen för arbetet och inte regleras av ett tak. Nystartsjobb som åtgärd följer normaliseringsprincipen vilket är en fördel. Dock anser arbetsmarknadsförvaltningen det viktigt att arbetsgivaren erbjuds möjligheten till samma stöd och hjälp som gäller i de övriga formerna för lönesubventioner. Förvaltningens erfarenhet är även att individens anställning ofta avslutas när lönesubventionen för nystartsjobb försvinner. Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår därför att man ska utreda möjligheten att individen vid behov kan gå från ett nystartsjobb till andra lönesubventioner. Detta är inte möjligt idag och någon sådan möjlighet föreslås inte heller i betänkandet.



Sociala företag lyfts fram i betänkandet som ett gott exempel på övergång från *daglig verksamhet* till arbete med lön. Arbetsmarknadsförvaltningens erfarenhet är att många personer i målgruppen behöver ett mellansteg mellan sysselsättande aktiviteter och anställning. Sociala företag skulle kunna vara ett sådant mellansteg.

I betänkandet konstateras vikten av att förhindra inlåsnings effekter inom såväl sjukförsäkringssystemet som LSS-insatsen *daglig verksamhet*. Enligt den kartläggning som Socialstyrelsen genomfört (2008) är det cirka 10 % av deltagarna i *daglig verksamhet* som borde ha förutsättningar för att få ett lönearbete. Antalet deltagare i *daglig verksamhet* har ökat från 20 500 personer 2000 till 29 000 personer 2009. En bidragande faktor till detta är dels att allt fler unga får en diagnos men även att övergången från särskola till aktivitetsersättning sker per automatik. Den grundläggande intentionen med *daglig verksamhet* är att den ska leda till arbete – i realiteten är denna övergång sällsynt enligt betänkandet. Förvaltningens erfarenhet är att individer under lång tid haft sysselsättning genom *daglig verksamhet* utan att få möjlighet att utvecklas. Mot bakgrund av detta ser arbetsmarknadsförvaltningen ett behov av tydliga riktlinjer för samverkan mellan myndigheter i förhållande till målgruppen. Individen måste få en bättre bedömning av sin förmåga från fler instanser i samverkan. Det är viktigt att kommunen, arbetsförmedlingen och psykiatrin arbetar tillsammans. Förvaltningen skulle välkomna konkreta förslag rörande denna problematik.

Arbetsmarknadsförvaltningen ställer sig positiv till betänkandets förslag att kommunen skulle kunna ha en roll genom att tillhandahålla träningsplatser för personer med funktionsnedsättning som är inskrivna hos arbetsförmedlingen. Redan idag erbjuder arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholm aktiviteter med inriktning på arbetsträning för personer med funktionsnedsättning som uppstår försörjningsstöd. Denna verksamhet skulle kunna utvecklas för att möta individens och marknadens behov. Förutsättningen för detta är möjligheten att sluta avtal med arbetsförmedlingen avseende finansiering och kostnader för verksamheten.

Förvaltningen anser att det är positivt att betänkandet lyfter fram behovet av utbildning hos målgruppen personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Förvaltningen vill dock poängtera att det även finns ett behov av längre utbildningar då många i målgruppen saknar adekvat utbildning. Betänkandets förslag om införande av Traineeutbildningar är bra men behov finns att komplettera med någon form av utbildningsanställning där tyngdpunkten tydligt ligger på utbildning och där ett betyg alternativt intyg erhålles efter slutförd period. Denna satsning skulle förslagsvis kunna ske i samarbete mellan branschorganisationer och vuxenutbildningen samt att tiden utökas till två alternativt tre år med



examen som slutmål. Arbetsmarknadsförvaltningen anser att utbildningarna bör inrikta sig på branscher som passar målgruppen och även har ett framtida rekryteringsbehov.

---

**Bilaga:**

SOU 2012:31 Sänkta trösklar – högt i tak