

Sänkta trösklar – högt i tak

Arbete, utveckling, trygghet

Betänkande av FunkA-utredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:31

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23727-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Hillevi Engström

Den 22 juni 2011 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att göra en bred översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (dir. 2011:59). Enligt direktivet (bilaga 1) ska utredaren lämna ett samlat förslag till hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete.

Som särskild utredare förordnades den 22 juni 2011 riksdagsledamoten Cristina Husmark Pehrsson.

Den 4 april 2012 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (dir. 2012:27). Utredarens uppdrag utvidgades därmed till att även se över regelverket för arbetshjälpmedel (bilaga 2). Tillkommande uppdrag och de delar som rör krav på försäkring vid anställning med lönebidrag respektive att genomföra samtal med ledande företrädare för företag ska redovisas senast den 28 december 2012.

Utredningen har antagit namnet FunkA-utredningen.

Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 30 augusti 2011 arbetsmarknadsexperten Anders Fogelberg, Företagarna, ämnesrådet Anna Santesson, Arbetsmarknadsdepartementet, ordföranden Anna-Lena Krook, Handikappförbunden/FUB, socialförsäkringsexperten Chatrine Eriksson, Arbetsgivarverket, utvecklingschefen Elsemarie Brisenhorn, Handisam, handläggaren Eva Thulin Skantze, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), arbetsmarknadsexperten Farbod Rezania, Svenskt Näringsliv, avdelningschefen Gunnar Johansson, Försäkringskassan, ämnesrådet Håkan Wrede, Socialdepartementet, arbetsmiljöutredaren Karin Fristedt, Saco, kvalificerade handläggaren Kenneth Isacson, Arbetsförmedlingen, departementssekreteraren Lina Lundblad, Finansdepartementet, utvecklingschefen Mari-Ann Levin-Pölde, Samhall

AB, kanslirådet Michael Thorén, Finansdepartementet, ombudsmannen Patrick Roselin, LO, kanslirådet Pontus Ringborg, Arbetsmarknadsdepartementet, intressepolitiskt ansvarige och verksamhetsledaren Urban Fernquist, Lika Unika, samt utredaren Åsa Forsell, TCO. Fr.o.m. den 10 oktober 2011 förordnades kanslirådet Malin Larsson, Socialdepartementet, som expert i utredningen. Fr.o.m. den 1 december 2011 entledigades ämnesrådet Anna Santesson från sitt uppdrag som expert i utredningen och fr.o.m. den 14 februari 2012 entledigades departementssekreteraren Lina Lundblad, Finansdepartementet från sitt uppdrag som expert i utredningen och ersattes av departementssekreteraren Gustaf Löfgren, Finansdepartementet.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 30 juni 2011 departementsrådet Elin Landell. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 15 augusti 2011 kanslirådet Carina Cronsioe, fr.o.m. den 22 augusti 2011 anställdes utredaren Mattias Ossowicki som sekreterare i utredningen och fr.o.m. den 1 december 2011 anställdes ämnesrådet Anna Santesson som sekreterare i utredningen. Under perioden 15 februari 2012 t.o.m. den 31 mars 2012 var jur. kand. Sara Kullgren anställd på halvtid i utredningen.

På utredningens uppdrag har förre revisionsdirektören Mats Johansson genomfört en analys av Arbetsförmedlingens process för bedömning av arbetsförmåga och hur myndigheten säkerställer att individen anvisas en ändamålsenlig insats.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet* (SOU 2012:31).

Stockholm i maj 2012.

Cristina Husmark Pehrsson

/Elin Landell
Carina Cronsioe
Mattias Ossowicki
Anna Santesson
Sara Kullgren

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Summary	27
Författningsförslag	41
1 Inledning	67
1.1 Utredningens syfte och utgångspunkter	67
1.2 Utredningens principiella utgångspunkter	69
1.3 Utredningens arbete	69
1.4 Terminologi	72
1.5 Betänkandets disposition	73
1.6 Avgränsningar	74
1.7 Tilläggsdirektiv	74
2 Historisk tillbakablick – Framväxten av insatserna för personer med funktionsnedsättning	77
2.1 Funktionshinderspolitikens utveckling	77
2.2 Strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken	85
2.2.1 Den nationella handlingsplanen – vägvisare för funktionshinderspolitiken	85
2.2.2 Uppföljningen visar att det återstår en del att göra	86

2.3	Strategin framåt	88
3	Forskning och den svenska politiken i internationell jämförelse	91
3.1	Från exkludering till inkludering.....	91
3.1.1	Skydd mot diskriminering.....	91
3.1.2	Kvotering i många länder.....	93
3.2	Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning inom OECD.....	94
3.2.1	Utbildning allt viktigare	96
3.2.2	Arbetsmarknadspolitiska reformer – men ännu utan genomslag i resultaten	97
3.3	Inkludering på arbetsmarknaden ökar	98
3.3.1	Nederländerna.....	99
3.4	Profilering – ett verktyg under utveckling	101
3.5	Arbetsförmågebedömning med olika perspektiv	102
3.6	Supported Employment – en metod som används i många länder	102
3.6.1	Supported Employment sprids till Europa.....	103
3.6.2	Nordirland.....	104
3.7	Forskning om arbetsmarknadspolitiska insatser	106
3.7.1	Förstärkta förmedlingsinsatser kan ha effekter för lågutbildade och långtidsarbetslösa.....	106
3.7.2	Arbetsmarknadsutbildning har effekt ibland	107
3.7.3	Forskning om subventionerade anställningar	108
3.8	Sammanfattning.....	111
4	Arbetsmarknadspolitiska insatser för ökat deltagande i arbetslivet.....	113
4.1	Arbetslivsinriktad rehabilitering är ett viktigt verktyg	114
4.2	Tjänster, metoder och handläggarsöd.....	116
4.3	Arbetsförmåga – ett omtvistat och värdeladdat begrepp.....	119
4.4	Fem olika former av subventionerade anställningar	120

4.5	Arbetsförmedlingens uppdrag för unga med funktionsnedsättning.....	126
4.6	Ett utvidgat uppdrag för Arbetsförmedlingen.....	127
4.6.1	Samverkan med Försäkringskassan	127
4.6.2	Nyanlända flyktinginvandares särskilda behov.....	134
4.6.3	Privata aktörer.....	136
4.7	Social ekonomi och sociala företag	137
4.7.1	Definitioner.....	137
4.7.2	Rehabilitering och arbete i sociala företag	141
4.8	Nuvarande styrning, uppföljning och kontroll.....	143
4.9	Kommunernas uppdrag och ansvar.....	147
5	Arbetsmarknadsdeltagande och insatser	151
5.1	Arbetsmarknadsläget för personer med funktionsnedsättning.....	151
5.1.1	Sysselsättning och arbetslöshet	153
5.1.2	Anpassning av arbetsförhållandena	159
5.1.3	Inkomst från lön och sociala ersättningar.....	161
5.1.4	Huvudsyssla för personer som står utanför arbetsmarknaden.....	164
5.1.5	Sammanfattning.....	165
5.2	Personer inskrivna hos Arbetsförmedlingen.....	165
5.2.1	Arbetslöshetstiderna är långa.....	168
5.2.2	Programinsatser ges ofta för sent	171
5.2.3	De subventionerade anställningarna är betydelsefulla	175
5.2.4	Sammanfattning	185
6	Reformbehov för arbete, utveckling och trygghet	187
6.1	Vad behöver utvecklas och förändras?	187
6.2	Att fastställa resurser, arbetsförmåga och stödbehov.....	189
6.2.1	Inskrivningstiderna på Arbetsförmedlingen ökar	189
6.2.2	Tjänster och metoder för att öka enhetligheten	192
6.2.3	Personal med god kompetens en förutsättning	204

6.2.4	Behov av bättre kunskap om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.....	209
6.3	Arbetsgivarnas perspektiv.....	211
6.3.1	Ett arbetsliv i förändring	211
6.3.2	Vilka arbetsgivare anställer personer med funktionsnedsättning?	212
6.3.3	Arbetsgivarnas syn på nuvarande stödstruktur.....	215
6.3.4	Arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar	219
6.3.5	Ett hållbart arbetsliv.....	223
6.4	Utbildning för bättre matchning mellan individens kompetens och arbetslivets krav	225
6.4.1	Unga behöver utveckling för att komma in på arbetsmarknaden	225
6.4.2	Kompetensutveckling för arbetsmarknadens behov.....	228
6.4.3	Ungas deltagande i program, i utbildning och i subventionerad anställning.....	231
6.5	Urholgade lönesubventioner får olyckliga konsekvenser....	238
6.5.1	Lönesubventionen ska kompensera för nedsättningen av arbetsförmågan.....	238
6.5.2	Beslutade bidragsnivåer skiljer sig från de verkliga...	241
6.5.3	Arbetsförmedlarnas hantering av subventionsnivån.....	243
6.5.4	Valet av insats påverkas av stödnivån.....	245
6.5.5	Risk för lägre löner och sämre löneutveckling.....	247
6.5.6	Indexering förhindrar en upprepad urholkning	248
6.6	Lönestöden till arbetsgivare vid anställning	249
6.6.1	Stöden i dag	249
6.6.2	Stöd för att utveckla arbetsförmågan.....	254
6.6.3	Behov av långvarigt stöd.....	257
6.6.4	Likheter och skillnader mellan arbete hos Samhall AB och trygghetsanställning	259
6.6.5	Särskilda frågor om lönestöden.....	273
6.7	Finansiering och styrning av Samhall AB.....	277
6.7.1	Utredningens uppdrag vad gäller Samhall	277
6.7.2	Samhall i går och i dag.....	280
6.7.3	Återkommande frågor och återkommande förslag	284

6.7.4	Styrning av åtgärden arbete hos Samhall.....	289
6.7.5	Samhall – en specialiserad aktör inom rehabilitering genom arbete	297
6.8	Styrning uppföljning och kontroll.....	298
6.8.1	Dagens system för styrning uppföljning och kontroll.....	298
6.8.2	Hur fungerar dagens uppföljningssystem?	300
6.8.3	Behov av ytterligare förstärkning	302
7	Utredningens förslag	309
7.1	Lönestöd för utveckling respektive trygghet.....	309
7.2	Lönestödets storlek.....	313
7.3	Lönestöd för anställning i företag som ägs av arbetstagarfamilj	315
7.4	Lönestöd hos befintlig arbetsgivare.....	316
7.5	Nystartsjobb för personer med funktionsnedsättning.....	316
7.6	Anordnarbidrag och personligt biträde	318
7.7	Ersättningsmodell för Samhall AB	320
7.8	Styrning av Samhall AB	322
7.9	Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS).....	326
7.10	Trainee-utbildningar	328
7.11	Möjligheter att pröva studier på folkhögskola.....	329
7.12	Vägar in för unga med aktivitetsersättning	330
7.13	Möjligheter för Arbetsförmedlingen att samarbeta med kommunen för att anordna arbetsprövningsplatser	331
7.14	Fördjupad kartläggning och vägledning	332
7.15	Utvärdera bedömningsstöd, metoder och tjänster	334
7.16	Tillsyn och kontroll	335

8	Konsekvenser av utredningens förslag	337
8.1	Konsekvenser för individen	337
8.2	Ekonomiska konsekvenser	340
8.2.1	Finansiering skapas när arbetsförmågan utvecklas och tas tillvara.....	344
8.2.2	Höjning av den lönestödsgrundande lönekostnaden	345
8.2.3	Anordnarbidrag och utvecklingsbidrag	348
8.2.4	Utökning av särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)	352
8.2.5	Trainee-utbildning för unga med funktionsnedsättning.....	352
8.2.6	Samhall och förstärkt anordnarbidrag	353
8.3	Administrativa förändringar för Arbetsförmedlingen	355
8.4	Arbetsrättsliga konsekvenser av upphörande av lönebidrag, skyddat arbete (hos Samhall och hos offentlig arbetsgivare) samt trygghetsanställning	355
8.4.1	Föreslagna former av lönestöd	356
8.4.2	Nuvarande former av lönestöd.....	357
8.4.3	Övergångsregler	361
8.5	Andra konsekvenser av utredningens förslag	362
	Referenser	365
	Bilagor	
	Bilaga 1–2 Kommittédirektiv	373
	Bilaga 3 Enkätundersökning till arbetsgivare.....	389
	Bilaga 4 Enkätundersökning till arbetsförmedlare	391
	Bilaga 5 SCB:s undersökning.....	399

Förkortningar

Myndigheter och organisationer

HSO	Handikappförbundens samarbetsorgan
SCB	Statistiska centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKOOPI	Sociala arbetskooperativens intresseorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

Övrigt

AKU	Arbetskraftsundersökningen
TAS	Trygghetsanställning
LBI	Lönebidrag
OSA	Offentligt skyddat arbete
UVA	Utvecklingsanställning
FUB	Förberedande insatser
JOB	Jobb- och utvecklingsgarantin
JOB 3	Sysselsättningsfasen inom jobb- och utvecklingsgarantin
UGA	Jobbgaranti för ungdomar
NYJ	Nystartsjobb
SAS	Särskilt anställningsstöd
ALI	Arbetslivsintroduktion
FKV	Fördjupad kartläggning och vägledning
ARB	Arbetslivsinriktad rehabilitering
AVP	Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling
AUB	Arbetsmarknadsutbildning

APR	Arbetspraktik
SIUS	Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd
LOV	Lagen() om valfrihet
LOU	Lagen(1992:1528) om offentlig upphandling
LAS	Lag(1982:80) om anställningsskydd
AMSFS	Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd och föreskrifter
LISA	Longitudinell Integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier
PBB	Prisbasbelopp
KPI	Konsumentprisindex
BTP	Bostadstillägg till pensionärer

Sammanfattning

Alla människors vilja och förmåga att arbeta ska tas tillvara på arbetsmarknaden. Varje person som inte ges förutsättningar att bidra i arbetslivet med sin kompetens och sin förmåga innebär en förlust för individ och samhälle. I dag arbetar personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga i betydligt lägre utsträckning än personer utan nedsatt arbetsförmåga, och kvinnor arbetar i lägre utsträckning än män.

Insatser för att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna få och behålla ett arbete är därför en viktig del i regeringens strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016. Den nationella handlingsplanen riktar fokus mot samhällets förmåga att undanröja hinder för delaktighet. Inom arbetsmarknadspolitiken betyder det att alla som vill och kan arbeta ska ges de bästa förutsättningarna att göra detta. I betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak* presenteras FunkAutredningens förslag till förstärkning och förändring av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning.

Utredningens uppdrag

Enligt direktivet ska utredningen lämna ett samlat förslag till hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning ska kunna få och behålla ett arbete. Utgångspunkten är att insatserna ska vara träffsäkra, flexibla och kostnadseffektiva. De ska också vara enkla och tydliga och samverka väl med andra insatser. Utredningens förslag ska leda till att insatserna kommer de personer till del som behöver dem bäst och så långt som möjligt anpassas till individuella behov.

Individen i centrum

En av utredningens principiella utgångspunkter är att det är individens behov som ska styra insatsernas utformning. Personer med funktionsnedsättning är ingen homogen grupp. Hur funktionsnedsättningen påverkar förutsättningarna för arbete och delaktighet beror på hur tillgänglig miljön är som den enskilde befinner sig i. Hur individens resurser kan komma till sin rätt beror också på hur väl hans eller hennes förmågor kan matchas mot rätt arbete. Med individen i centrum har utredningen fokuserat på att identifiera insatser som kan ge ökade möjligheter till utveckling och som kan sänka trösklarna till arbete med eller utan stöd.

Lägre sysselsättning och högre arbetslöshet

Nio procent av befolkningen i åldern 16–64 år uppger att de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa personer har lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än personer utan funktionsnedsättning. Skillnaderna har också ökat över tid. Nästan hälften av de personer som uppger att de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga står helt utanför arbetsmarknaden. Både utbildningsnivå och vilken funktionsnedsättning den enskilde har påverkar möjligheten att få ett arbete. Personer med psykiska funktionsnedsättningar har den lägsta sysselsättningsgraden.

Fler personer med funktionsnedsättning söker arbete i dag jämfört med tidigare. Antalet arbetssökande på Arbetsförmedlingen som har en funktionsnedsättning har ökat kraftigt under de senaste åren. Var fjärde person som är inskriven vid Arbetsförmedlingen (172 000 kvinnor och män) har en dokumenterad funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingens uppdrag att hjälpa sjukskrivna och personer som lämnat sjukförsäkringen tillbaka till arbetslivet är det främsta skälet till denna utveckling.

Kvinnor och män får olika insatser

Kvinnor med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är sysselsatta i lika hög grad som män, men arbetar oftare deltid. Kvinnor kombinerar sin deltidsanställning med sjukpenning eller sjukersättning. När det gäller Arbetsförmedlingens insatser

visar utredningen att kvinnor och män systematiskt deltar i olika program och insatser. Kvinnor är överrepresenterade i förberedande insatser, inklusive arbetslivsinriktad rehabilitering. Män är överrepresenterade i alla de fem anställningarna med lönestöd. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen uppmärksammar omedvetna skevheter i bedömningen när en insats ska väljas.

Inskrivningstiderna på Arbetsförmedlingen ökar

Personer med funktionsnedsättning är den grupp som har de längsta inskrivningstiderna på Arbetsförmedlingen, 60 procent har varit inskrivna längre än två år. Det tar också lång tid, i genomsnitt åtta–nio månader, innan Arbetsförmedlingen har fastställt att individen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och därmed är berättigad till särskilda insatser. Det är ett slöseri med resurser om personer som vill och kan arbeta inte får det stöd de behöver.

För att korta inskrivningstiderna har Arbetsförmedlingen de senaste åren förändrat sitt arbetssätt genom att införa ett enhetligt tjänsteutbud, handläggarsöd och kvalitetssäkrade metoder. Trots det verkar inte den arbetslivsinriktade rehabiliteringen fungera idealt. Arbetsförmedlare har ett stort engagemang för att arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering. De efterfrågar samtidigt mer kunskap om vad det innebär att ha en funktionsnedsättning. Utredningen menar att resurserna för arbetslivsinriktad rehabilitering bör koncentreras så att den enskilde från början får möta arbetsförmedlare som har kompetens att bedöma vilken insats som behövs för att vägen till arbete ska fungera utan onödiga hinder.

Andra förutsättningar för kortare inskrivningstider är att det finns en arbetsmarknad som vill ta emot personer med funktionsnedsättning, att den enskilde känner sig delaktig i rehabiliteringsprocessen samt att kunskap finns om vilka verktyg och metoder som är mest ändamålsenliga. För att få till stånd strategier för hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen på ett effektivt sätt ska bedrivas är ytterligare forskning inom området en angelägen uppgift.

Insatser som fungerar

En trendmässig förskjutning har skett, både i Sverige och i andra länder, från skyddade verksamheter till ett inkluderande arbetsliv på den reguljära arbetsmarknaden. Ökat fokus riktas också mot nya arbetsätt för att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna få och behålla ett arbete. *Supported Employment* metodiken har fått stor uppmärksamhet under senare år i både Sverige och andra länder, och goda erfarenheter finns av detta arbetsätt.

Insatserna för personer med funktionsnedsättning är ett out-forskat område inom arbetsmarknadspolitiken. Den forskning som finns om arbetsmarknadspolitiska insatser visar emellertid att intensifierade förmedlingsinsatser, arbetsmarknadsutbildning i kombination med praktik, och anställningar med stöd kan förbättra individens möjligheter att få ett arbete.

Arbetsgivare som vågar vilja anställa

En förutsättning för att de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska fungera effektivt är att det finns arbetsgivare som är beredda att anställa personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga. Det är viktigt att arbetsgivarna känner till att Arbetsförmedlingen kan erbjuda stöd när en person har nedsatt arbetsförmåga. I dag är det framför allt små privata arbetsgivare som anställer personer med lönesubvention, nästan varannan person med lönestöd arbetar i ett företag med färre än 20 anställda. Särskilt den offentliga sektorn borde kunna ta ett större ansvar.

Möjligheten att hitta personer med rätt kompetens och rätt kvalifikationer för verksamheten är avgörande för arbetsgivarna. Insatser som kan bidra till att den arbets sökande får den kompetens som motsvarar arbetsmarknadens krav blir därför av största vikt för att öka individens möjligheter att få en anställning.

Arbetsgivare efterfrågar höjt tak och stödperson

Arbetsgivarna uppger att den maximala nivån för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden i dagsläget är det största hindret när det gäller att anställa personer med funktionsnedsättning. Arbetsgivare saknar också ofta kunskap om vad funktionsnedsättningen innebär. De efterfrågar därför även stöd

både inför och under anställningen för att vilja och våga anställa. Detta stöd bör ges av en stödperson eller SIUS-konsulent.

Det har skett en ökning av sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga hos arbetsintegrerande sociala företag. Även om antalet anställda i dessa företag fortfarande är lågt finns det många belägg för att dessa verksamheter har förutsättningar att erbjuda anpassade arbetsuppgifter i en miljö som är väl lämpad för arbetstagare med särskilda behov.

Unga med funktionsnedsättning har ett helt arbetsliv framför sig

Utbildningsinsatser är viktiga

Utredningen uppmärksammar särskilt unga personer med funktionsnedsättning. Unga med funktionsnedsättning saknar många gånger arbetslivserfarenhet. Detta, i kombination med att de också har en kortare utbildning än övriga i samma åldersgrupp, gör att de har stora svårigheter att få ett arbete. Kompetensutvecklande insatser behövs därför för att stärka ungas möjligheter att få ett arbete.

Arbetsförmedlingen erbjuder sedan länge unga som saknar gymnasieutbildning möjlighet att pröva studier på folkhögskola. Detta är en viktig insats för unga personer med funktionsnedsättning. Övriga utbildningar som erbjuds inom ramen för arbetsmarknadspolitiken bör genomföras utifrån individens behov och vara knutna till arbetsgivare som har behov av att anställa. De bästa resultaten uppnås när branschen deltar i utbildningens uppläggning och är närvarande för att förmedla kontakter med arbetsgivare.

Sänkta trösklar för unga med aktivitetsersättning

Det behövs fler vägar in på arbetsmarknaden för unga med aktivitetsersättning. Utredningen menar att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör genomföra en gemensam utredning av den enskildes resurser och förmåga till arbete med eller utan lönestöd inför en prövning av rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.

I dag finns regler för vilande aktivitetsersättning vid arbete eller studier. Som ett komplement till vilande ersättning bör även de särskilda reglerna som finns för personer som hade rätt till sjukersättning före juli 2008 prövas även för personer som i dag har rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. Detta skulle medföra att unga ges möjlighet att arbeta eller studera efter sin förmåga utan att bli föremål för en förnyad prövning av arbetsförmågan. Sannolikt innebär det att fler unga än i dag skulle våga ta steget att pröva att arbeta eller studera.

Utredningens förslag

Två huvudsyften – utveckling respektive trygghet

Utredningen anser att regelverket för de nuvarande stödformerna är svåröverblickbart. Utredningen föreslår därför att lönestöden vid anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inordnas under endast två huvudsyften – utveckling respektive trygghet.

Lönestöd för utveckling föreslår utredningen ska användas vid anställning av personer med behov av anpassat arbete och behov av olika typer av utvecklingsinsatser som ökar arbetsförmågan. Lönestöd för utveckling ska kunna beviljas under längst två år. Under tiden med lönestöd för utveckling har den anställde en utvecklingsanställning. Anställningen omfattas inte av las.

Lönestöd för trygghet ska svara mot långvariga behov av ett lönestöd för att kompensera arbetsgivaren för en nedsättning av individens arbetsförmåga. Anställningar med lönestöd för trygghet omfattas av las. Bedömningen av behovet av denna typ av lönestöd ska kunna göras både efter en utvecklingsanställning och som ett alternativ till en sådan anställning om behovet finns redan från början.

Avgörande för om en utvecklingsanställning eller lönestöd för trygghet ska användas är varaktigheten i behovet av lönestöd, inte graden av nedsättning av arbetsförmågan. Även vid en hög grad av nedsatt arbetsförmåga kan lönestöd för utveckling vara det mest lämpliga.

Syftet med lönestöden är att utveckla individens resurser där personens förmåga att kunna utföra arbetsuppgiften alltid ska stå i centrum. För unga personer med funktionsnedsättning bör enligt

utredningens bedömning alltid en utvecklingsanställning prövas i första hand.

Fler får möjlighet till utvecklingsinsatser

Allt för få personer har haft möjlighet till utveckling trots att många personer med funktionsnedsättning, särskilt unga kvinnor och män, har behov av sådana insatser. Lönebidrag har varit den dominerande insatsen som syftar till att utveckla arbetsförmågan. För anställda med lönebidrag saknas emellertid möjligheter till särskilda utvecklingsinsatser i kombination med arbetet. Lönestöd för utveckling i kombination med ett utvecklingsbidrag, ersätter i allt väsentligt dagens lönebidrag. Utvecklingsbidraget till arbetsgivaren ska lämnas först efter att individen, Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren har specificerat i en överenskommelse vilka insatser som ska genomföras.

Denna satsning på utveckling innebär att betydligt fler personer än i dag får möjlighet till utbildningsinslag för att träna, pröva, och inte minst utveckla sin arbetsförmåga under anpassade förhållanden på en arbetsplats med avtalsenlig lön. Utredningens bedömning är att omkring 55 000–60 000 kvinnor och män med funktionsnedsättning per år får möjlighet till att utveckla sin arbetsförmåga genom lönestöd för utveckling. I dag är det omkring 5 000 personer per år som har en utvecklingsanställning.

Långvariga behov möts med långsiktiga lösningar

Även för personer med behov av långvarigt stöd har lönebidrag varit den huvudsakliga insatsen. För kvinnor och män med långvarig nedsättning av arbetsförmågan på grund av en funktionsnedsättning säkerställs detta behov genom lönestöd för trygghet. De långa tiderna med lönebidrag för många personer tyder på att för vissa hade en trygghetsanställning varit att föredra redan från början. Tryggheten för dessa personer ökar när lönestöden kan beslutas på mer långsiktiga premisser.

De personer med omfattande nedsättning av arbetsförmågan som har behov av arbete inom en särskilt organiserad verksamhet kommer med utredningens förslag om förstärkt anordnarbidrag att

få fler alternativa möjligheter till arbetsgivare vid sidan av arbete hos Samhall AB.

Ett likformigt lönestöd – oavsett vilken arbetsgivare som anställer

Modellen med en ersättning till arbetsgivare i form av en individuell lönesubvention, baserad på den anställdes arbetsförmåga i relation till arbetsuppgiften, har funnits länge och visat sig fungera väl. Utredningen föreslår därför att samma principer även ska gälla för Samhall AB. Det innebär att merkostnadsersättningen till Samhall avskaffas och att Samhall ersätts enligt samma regler som gäller för övriga arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga. Den nya konstruktionen ökar spårbarheten i vad staten ersätter Samhall för och stämmer väl överens med de villkor som EU-kommissionen ställer för att stöd till anställning av personer med funktionsnedsättning ska kunna beviljas utan att konkurrensen sätts ur spel.

Ersättningen till Samhall AB bör för redan anställda inledningsvis lämnas på en nivå som motsvarar den genomsnittliga bidragsnivån för trygghetsanställning. Inom en fyraårsperiod bedömer utredningen att Arbetsförmedlingen ska ha omprövat lönestödsnivån för samtliga anställda hos Samhall så att ersättningen till bolaget kan fastställas utifrån respektive persons arbetsförmåga i relation till arbetsuppgiften.

Individens arbetsförmåga och behov ska styra stödets storlek

Höjt och indexerat tak för lönestöden

En av utredningens utgångspunkter är att lönesubventionen ska kompensera arbetsgivaren för individens nedsättning av arbetsförmågan. I dag är det få arbetsgivare som kompenseras fullt ut för den anställdes nedsatta arbetsförmåga. För ersättningen till Samhall AB har det inte funnits någon koppling mellan graden av nedsatt arbetsförmåga hos individen och ersättningens storlek.

För att öka legitimiteten för de särskilda lönestöden bland arbetsgivare och för att skapa trovärdighet för sambandet mellan individens grad av nedsatt arbetsförmåga och subventionens storlek föreslår utredningen att den lönestödsgrundande lönekostnaden höjs och att den indexeras med den allmänna prisutvecklingen i

ekonomin. Utredningen föreslår att den lönestödsgrundande lönekostnaden ska uppgå till en bruttolön om högst 0,45 prisbasbelopp. År 2012 motsvarar det 19 800 kronor per månad. Nuvarande tak för den bidragsgrundande lönekostnaden uppgår till 16 700 kronor per månad.

En ökad legitimitet för stöden hos arbetsgivare leder till att fler arbetsgivare är beredda att anställa. Fler personer med funktionsnedsättning kan därmed få ett arbete. Det förbättrar även individens trygghet och förutsättningar att delta på arbetsmarknaden på likvärdiga villkor som andra. Indexeringen är av särskild betydelse för personer som har långvariga behov av en anställning med lönestöd.

Arbetsgivare får ersättning för kostnader som en anställning kan innebära

Arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning får ersättning i form av en lönesubvention. Utöver denna subvention föreslår utredningen att arbetsgivaren ska ersättas för vissa merkostnader som en anställning kan medföra.

– *Schabloniserat anordnarbidrag.* Samtliga arbetsgivare som har anställda med lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet erhåller 50 kronor per dag och anställd. Bidraget ska täcka kostnader för arbetsledning och kostnader som uppkommer vid anpassning av organisation och arbetsuppgifter.

– *Förstärkt anordnarbidrag.* Arbetsgivare som har en hög andel anställda med lönestöd för trygghet erhåller ytterligare 120 kronor per dag och anställd. Det handlar om verksamheter som t.ex. Samhall AB, arbetsintegrerande sociala företag eller andra arbetsgivare där det primära syftet med verksamheten är att erbjuda utvecklande arbete för personer med omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Det förstärkta anordnarbidraget ska täcka kostnader för rehabiliterande insatser etc.

– *Utvecklingsbidrag.* Arbetsgivare som anordnar en utvecklingsanställning kan få högst 150 kronor per dag och anställd för att täcka kostnader för utvecklingsinsatser.

– *Personligt biträde.* Utredningen anser att det ska gå att kombinera personligt biträde med de två nya formerna av lönestöd. Stöd till personligt biträde syftar till att den enskilde ska få praktisk

hjälp av en person på arbetsplatsen, exempelvis läs- och skrivhjälp eller hjälp att förflytta sig i lokalerna.

Fler arbetsgivare kan få lönestöd

I dag är det enligt Arbetsförmedlingens bestämmelser inte möjligt att få lönestöd för anställda som är nära anhöriga, och lönestöd får heller inte lämnas till en befintlig arbetsgivare. Utredningen anser att sådana bestämmelser är begränsande och föreslår därför att lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet ska kunna lämnas för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj. Samma krav ska emellertid ställas på arbetsgivare som tillhör arbetstagarens familj som på andra arbetsgivare. Vidare föreslår utredningen att lönestöd ska kunna lämnas till befintliga arbetsgivare som fullgjort sina rehabiliteringsskyldigheter för en arbetstagare vars arbetsförmåga försämrats under pågående anställning.

Trovärdighet och legitimitet kräver tillsyn och kontroll

Arbetsförmedlingen förfogar över omfattande medel och beslutar varje år om stora summor till subventionerade anställningar. Det är därför angeläget att det inte finns brister i de underlag som ligger till grund för dessa beslut, såväl för effektiviteten i resursanvändningen som för trovärdigheten och legitimiteten i förhållande till arbetsgivarna. Eftersom resurserna för subventionerade anställningar är begränsade är det också viktigt att användningen är ändamålsenlig, så att så många som möjligt som behöver en utvecklingsanställning eller lönestöd för trygghet får del av dessa insatser. Utredningen föreslår därför att en oberoende myndighet ska få i uppgift att utöva tillsyn av de subventionerade anställningarna.

Förbättrad matchning med utökat individualiserat stöd

Supported Employment metodiken har med goda resultat länge använts av Arbetsförmedlingen genom särskilt introduktions och uppföljningsstöd (SIUS). Fler personer bör få tillgång till SIUS. Utredningen föreslår att aktörer utanför Arbetsförmedlingen ska kunna upphandlas och erbjuda sådant stöd genom ett valfrihets-

system. Dessa privata aktörer kan t.ex. vara organisationer som har kompetens när det gäller specifika funktionsnedsättningar. På så vis ges den enskilde möjlighet att få välja den aktör som motsvarar hans eller hennes behov.

Individens behov ska i högre grad än i dag vara styrande för Arbetsförmedlingens arbete. Därför föreslås ökade möjligheter att kombinera insatser som SIUS och personligt biträde med såväl en utvecklingsanställning som lönestöd för trygghet och nystartsjobb.

Utbildningsinsatser som ökar chanserna att få ett arbete

I takt med att utbildningskraven ökar är det än viktigare att personer med funktionsnedsättning får ta del av utbildningar som kan förbättra deras möjligheter att konkurrera om jobben på samma villkor som alla andra.

Genom utredningens förslag kommer fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att kunna delta i utbildningsinsatser. Särskilt för unga kvinnor och män med funktionsnedsättning är de föreslagna satsningarna viktiga.

– *Traineeutbildning*. Denna ska genomföras i nära samarbete med branschorganisationer och företag med rekryteringsbehov. En projektledare som samordnar utbildningen genom att hålla kontakten med den studerande, med arbetsgivaren som erbjuder praktik och med utbildningsanordnaren skapar goda förutsättningar för att utbildningen ska ge resultat.

– Förlängd möjlighet att pröva studier på *folkhögskola* för unga med funktionsnedsättning. Detta kan stimulera fler personer att återgå till tidigare påbörjade studier eller att pröva en ny utbildning.

Ökad flexibilitet och mer strategisk styrning för Samhall AB

En anställning hos Samhall AB är avsedd för personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få ett annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Lönestöd för trygghet ska därför vara den dominerande stödformen för anställda hos Samhall AB.

Utvecklingsanställningar kan emellertid vara ett bra komplement till Samhalls kärnuppdrag. Utredningens förslag är därför att Samhall AB ska kunna använda sig även av utvecklingsanställningar.

Under ett givet år får dock dessa anställningar inte överstiga antalet nyanställningar med lönestöd för trygghet.

Utredningens förslag om en förändrad ersättningsmodell innebär att dagens volymmål i form av ett fastställt minsta antal arbetstimmar under ett år har spelat ut sin roll som styrmedel för Samhall AB. Styrningen av Samhalls kärnuppdrag bör enligt utredningens mening i stället ta sin utgångspunkt i hur stor verksamhet ägaren långsiktigt önskar att bolaget ska bedriva. Därför föreslås att det årliga avtalet med Samhall AB slopas och ersätts med ett ägardirektiv som är mer långsiktigt och där staten specificerar antalet nyanställning med lönestöd för trygghet som bolaget ska åta sig respektive år.

Arbetslivsinriktad rehabilitering behöver utvärderas

Mer kunskap behövs om hur resurserna används

Arbetsförmedlingen använder stora resurser för att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering. Hur insatserna genomförs är viktigt för att tiden från inskrivning till arbete eller utbildning ska kunna minska. Kunskapen om hur resurserna används och om de används på rätt sätt är dock bristfällig. Det finns därför skäl för fördjupade studier av processen från inskrivning till arbete eller utbildning. Utredningens förslag är att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att utvärdera hur verktyg och metoder används för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Utökade möjligheter att anordna prövningsplatser

Tillgång till förberedande insatser i form av prövningsplatser är grundläggande för att kunna bedöma den enskildes arbetsförmåga. Arbetsprövning i reell miljö är i de flesta fall att föredra, men i vissa fall kan det initialt finnas behov av arbetsprövning i en skyddad miljö. Därför föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ska kunna träffa överenskommelser med kommuner om förberedande insatser inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering som syftar till att pröva den enskildes arbetsförmåga. Även Samhall AB, arbetsintegrerande sociala företag och andra utbildningsföretag kan vara viktiga aktörer på detta område.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär ökade utgifter för staten. Första året beräknas höjningen av taket medföra en utgiftsökning på 566 miljoner kronor. Utvecklingsbidrag, utbildningssatsningar, anordnarbidrag och utökningen av SIUS beräknas medföra ökade utgifter på 314 miljoner kronor under första året. Förändringarna av ersättningen till Samhall AB beräknas initialt innebära minskade utgifter med 182 miljoner kronor. Sammantaget beräknas utgifterna öka med ungefär 700 miljoner kronor under det första året, 1,8 miljarder kronor andra året och 2,4 miljarder kronor under det tredje året som en konsekvens av utredningens förslag.

I första hand bör befintligt budgetutrymme tas i anspråk för att finansiera förslagen. De senaste åren har riksdagen anvisat mer medel till insatser för personer med funktionsnedsättning än vad som har kunnat förbrukas. Anslagssparandet var 551 miljoner kronor år 2011 och 716 miljoner kronor år 2010.

Förändringarna inom sjukförsäkringen har haft betydelse för behoven av Arbetsförmedlingens insatser för personer med funktionsnedsättning. En ambitionshöjning krävs inom arbetsmarknadspolitiken så att arbetsförmågan kan utvecklas och tas tillvara. Utan förändringar kan kostnaderna på sikt bli höga för både individ och samhälle om fler personer i stället lämnar arbetsmarknaden och utgifterna i sjukförsäkringen återigen stiger.

Utredningen menar därför att medel bör föras över från Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp för att finansiera den del av utgiftsökningen som inte ryms inom anvisade medel för arbetsmarknadspolitiska insatser.

Summary

Everyone's desire and ability to work must be put to use in the labour market. Everyone who is not given opportunities to contribute their skills and ability to the labour market represents a loss to the society. People with disabilities and an impaired capacity to work participate in working life to a much less extent than people without a reduced work capacity, and women in these groups to a much less extent than men.

Measures to help more people with disabilities find and maintain employment are therefore an important part of the Government's strategy for the implementation of the 2011–2016 disability policy. The national action plan focuses on society's ability to remove obstacles to participation. In the area of labour market policy, this means that everyone who can and wants to work must be given the best possible opportunities to do so. The Inquiry presents its proposals in this report, entitled *'Lower thresholds – higher ceiling'*.

Remit of the Inquiry

The terms of reference instruct the Inquiry to present a comprehensive proposal on how labour market policy measures should be designed to effectively contribute to improving the prospects for people with disabilities of finding and maintaining employment. The starting point is that measures must be accurately targeted, flexible and cost-effective. They must also be clear and simple, and work well with other measures. The Inquiry's proposals should lead to measures that benefit those who are in greatest need and, as far as possible, be tailored to meet individual needs.

The individual in focus

One of the Inquiry's principal points of departure is that the measures should be designed based on the individual's needs. People with disabilities are not a homogeneous group. How disabilities affect the prospects for work and participation depends on how accessible the individual's environment is. How the individual's resources can be used to their full potential also depends on how well his or her abilities can be matched with the right job. With the individual in focus, the Inquiry has centred on identifying measures that can improve opportunities for development and thereby enhance the prospects of employment with or without support.

Lower employment and higher unemployment

Nine per cent of Sweden's population aged 16–64 report having a disability that impairs their capacity to work. These people have lower employment and higher unemployment rates than people without disabilities. The differences have also increased over time. Almost half of the people who report having a disability that impairs their capacity to work are completely outside the labour market. The individual's chances of employment are affected both by the level of education and the kind of disability they have. People with mental disabilities have the lowest employment rate.

In recent years, the number of people with disabilities looking for work through the Swedish Public Employment Service has increased significantly. One in four people, or 172 000 men and women, registered with the Public Employment Service currently has a documented disability. The main reason for this trend is the Swedish Public Employment Service's extended mandate to help people on sick leave and people who are no longer on sickness insurance to return to working life.

Initiatives differ for women and men

Women with disabilities that impair their capacity to work are employed to the same extent as men but more often work part-time. Women combine their part-time work with sickness benefit or sickness compensation (disability pension). Regarding the Public Employment Service initiatives, the Inquiry has found that women

and men systematically take part in different programmes and measures. Women are overrepresented in preparatory measures, including vocational rehabilitation. Men are overrepresented in all the five forms of wage-subsidised employment. It is important that the Public Employment Service is aware of unconscious biases in their assessment of the choice of initiative.

Longer periods of registered unemployment with the Public Employment Service

People with disabilities are the group with the longest periods of registered unemployment with the Public Employment Service, about 60 per cent have been unemployed for more than two years. It also takes a long time, on average eight to nine months, for the Public Employment Service to establish whether the individual has a disability that impairs their capacity to work and is therefore entitled to special measures. It is a waste of resources if people who can and want to work do not receive the support they need.

To shorten the length of registered unemployment periods, the Public Employment Service has changed its working methods over the last few years and introduced a uniform supply of services, staff support and quality assurance methods. Despite this, vocational rehabilitation does not appear to be functioning satisfactorily. Employment officers are very committed to vocational rehabilitation, but feel they need more in-depth knowledge about what it means to have a disability. The Inquiry considers that the resources available for vocational rehabilitation should be concentrated so that individuals, right from the start, can meet employment officers who are able to assess the measures needed to ensure that the road to employment is free from unnecessary obstacles.

Other prerequisites for shorter periods of registered unemployment are a labour market that wants to employ people with disabilities, individuals who feel involved in the rehabilitation process, and available knowledge about the tools and methods that are most appropriate. To put in place strategies for carrying out effective vocational rehabilitation, research in this area is crucial.

Measures that work

A trend shift has taken place, both in Sweden and other countries, from sheltered activities to an inclusive working life in the regular labour market. Greater focus is also placed on new methods to help more people with disabilities find and maintain employment. *Supported Employment* is a method that has received a great deal of attention in recent years both in Sweden and abroad, and experiences of it are favourable.

In labour market policy, measures for people with disabilities remain an unexplored area. However, the existing research on labour market policy initiatives shows that enhanced employment services and subsidised employment improve the individual's chances of finding a job.

Employers who dare to hire

Employers who are prepared to employ people with disabilities that impair their capacity to work are a prerequisite for effective labour market policy measures. It is important that employers are informed about the support that the Public Employment Service can offer when a person has a reduced work capacity. Today, the main employers of people with subsidised wage are small private employers, every second person work in an enterprise with less than 20 employees. Particularly the public sector should be able to assume greater responsibility.

The possibility of finding people with the right skills and qualifications for the job is of the essence for employers. Measures that can help the jobseeker acquire the skills that match the demands of the labour market are therefore extremely important in increasing the individual's chances of employment.

Employers want a higher ceiling and a support person

Employers report that the maximum qualifying income for employment with subsidised wages currently represents the greatest obstacle to employing people with disabilities. Also, employers often know too little about what having a disability means. They would therefore like support both before and during the employment period to enable them to take the step to employ a person

with disabilities. This support should be provided by a support person or a special introduction and follow-up support (SIUS) consultant.

There has been an increase in employment of people with disabilities and reduced work capacity by work integration social enterprises. Although the number of employees in these enterprises is low, a great deal of evidence suggests that they are able to offer suitable tasks in an environment that is well adapted to employees with special needs.

Young people with disabilities have a whole working life ahead of them

Training initiatives important

The Inquiry pays special attention to young people with disabilities. These young people have a whole working life ahead of them. Young people with disabilities often lack work experience. This, coupled with the fact that they also have a shorter education than others in the same age group, makes finding a job very difficult for them. Skills development measures are therefore needed to improve their chances of finding employment.

The Public Employment Service has long offered young people without an upper secondary education the opportunity to attempt studies at folk high schools, which is an important measure for young people with disabilities. Other vocational training programmes offered within the framework of labour market policy should be implemented on the basis of the individual's needs and be linked to employers who need to employ. The best results are achieved when industry representatives take part in the design of the programme and are available to arrange contacts with employers.

Lower thresholds for young people receiving activity compensation

More paths into the labour market are needed for young people receiving activity compensation (disability pension). The Inquiry considers that the Swedish Social Insurance Agency and the Public

Employment Service should conduct a joint assessment of the individual's resources and work capacity with or without subsidised wages prior to an assessment of entitlement to activity compensation for reduced work capacity.

Today there are rules for dormant activity compensation that apply to those who attempt to work or study. As a complement to dormant activity compensation, the special rules that apply to people who were entitled to sickness compensation (disability pension) before July 2008 should also apply to people who are currently entitled to activity compensation for reduced work capacity. This would mean that people could work or study according to their ability without having their work capacity reassessed. This would probably lead to more young people than today taking the step to try out work or study.

The Inquiry's proposals

Two main aims – development and security

In the Inquiry's assessment, the regulatory framework for the current forms of support is perceived as difficult to grasp. The Inquiry therefore proposes that the rules for subsidised wages that apply to employing people with disabilities that impair the capacity to work be classified under two main aims only, namely development or security.

The Inquiry proposes *subsidised wages for development* when employing people who need tailored work and different types of development initiatives that increase their work capacity. Under the proposal, subsidised wages for development could be approved for a maximum of two years. While employees receive subsidised wages for development, they have a development employment position. This form of employment is not covered by the Employment Protection Act.

The *long-term need* for subsidised wages to compensate the employer for an individual's reduced work capacity is included in the new scheme for *subsidised wages for security*. This form of employment is covered by the Employment Protection Act. It should be possible to assess the need for this type of subsidised wage both following a period of development employment and as an

alternative to this type of employment if the needs are assessed as long-term.

The decisive factor in the choice between subsidised wages for development or security is the duration of the need for subsidised wages, not the degree of work incapacity. Subsidised wages for development may be the most appropriate choice even when work capacity is significantly reduced.

The purpose of subsidised wages is to develop the individual's resources, always focusing on the individual's ability to carry out their tasks. In the Inquiry's assessment, development employment in the form of wage support for development should always be the first choice for young people with disabilities.

Development initiatives available to more people

Too few people have been offered opportunities for development despite the fact that many people with disabilities, especially young men and women, are in need of such measures. Wage subsidies have been the main measure taken to develop work capacity. For employees with current subsidised wages, there are no opportunities for special development measures in combination with work. Subsidised wages for development in combination with a development allowance would essentially replace today's wage subsidies. The development subsidy is only to be paid once the individual, the Public Employment Service and the employer have reached an agreement specifying the measures.

The development measures mean that significantly more people than today will be offered educational and social skills training to practise, test and, not least, develop their work capacity under suitable conditions at a workplace for a contractually agreed wage. The Inquiry estimates that each year around 55 000–60 000 women and men with disabilities will have the opportunity to develop their work capacity receiving subsidised wages for development. At present, about 5 000 people per year have a development employment position.

Long-term solutions for long-term needs

The current four-year wage subsidies programme has also been the main measure for people in need of long-term support. For men and women with long-term incapacity for work due to a disability, this need is safeguarded through subsidised wages for security. The long periods of subsidised wages for many people indicate that, for some of them, security employment would have been preferable from the outset. Security for these people increases when subsidised wages can be decided based on longer-term conditions.

Under the Inquiry's proposal for higher provider allowances, people with significantly reduced work capacity whose needs involve specially organised work activities will have more choices of employer alongside Samhall AB.

Uniform wage subsidies – regardless of the employer that recruits

The model involving compensation to the employer in the form of individualised wage subsidies, based on the employee's work capacity in relation to the task, has been in place for some time and has proved to function well. The Inquiry therefore proposes that the same principles also apply to Samhall AB. This means that the current lump sum compensation for additional costs paid to Samhall will be abolished and that the rules that apply to other employers will also apply to Samhall. The new scheme increases the traceability in the state's compensation to Samhall and is well in line with the conditions the European Commission sets to ensure that support to employment of people with disabilities can be approved without distorting competition.

The compensation for Samhall AB for people currently employed should initially correspond to the average allowance for security employment. The Inquiry estimates that over a four-year period the Public Employment Service will have reviewed the level of subsidised wages for all Samhall employees based on each person's work capacity in relation to their tasks.

Individual's work capacity and needs to determine the amount of support

Increased and indexed ceiling for subsidised wages

One of the Inquiry's starting points is that wage subsidies should compensate the employer for the individual's reduced work capacity. Today, few employers are compensated for this in full. For Samhall AB, there has been no link between the compensation and the employees' degree of reduced work capacity.

To increase the legitimacy of the special forms of subsidised wages among employers and to create credibility for the link between the individual's degree of work incapacity and the size of the subsidy, the Inquiry proposes that the maximum qualifying income for employment with subsidised wages be increased and indexed to the general inflation rate in the economy. The Inquiry proposes that the maximum qualifying income for employment with subsidised wages amount to a gross salary of 0.45 price base amounts at the most. In 2012 this corresponds to SEK 19 800 per month. The current maximum qualifying income for employment with subsidised wages is SEK 16 700 per month.

Increased legitimacy for subsidised wages among employers will lead to more employers being prepared to employ and more people with disabilities being offered a job. It will also increase the individual's security and ability to participate in the labour market on an equal basis with others. Indexing is of particular significance for people with a long-term need for subsidised employment.

Employers receive compensation for costs associated with employing a person with disabilities

Employers who employ people with disabilities receive compensation in the form of a wage subsidy. The Inquiry proposes that, in addition to this subsidy, the employer receive compensation for certain additional costs associated with employing a person with disabilities.

– *Standardised allowance.* All employers that have employees earning subsidised wages for development and subsidised wages for security will receive SEK 50 per day per employee. This allowance is to cover work supervision and costs arising from adapting the organisation and the tasks.

– *Higher allowance.* Employers with a large proportion of employees earning subsidised wages for security will receive a further SEK 120 per day per employee. These include Samhall AB, work integration social enterprises or other employers where the primary purpose of their activities is to offer stimulating tasks to people with significantly reduced work capacity. The higher allowance is to cover costs for rehabilitation measures, etc.

– *Development allowance.* Employers who provide a development employment position may receive SEK 150 per day per employee to cover the costs of development measures.

– *Personal assistant.* The Inquiry considers that it should be possible to combine a personal assistant with the two new forms of wages subsidies. Support for a personal assistant would aim to provide the individual with the practical help of a person at the workplace; for example, an assistant could help with reading or writing, or moving around the premises.

Target group for subsidised wages expanded

At present, under the provisions of the Public Employment Service, it is not possible to obtain wage subsidies for employees who are close relatives, nor may wages subsidies be given to a current employer. The Inquiry considers that such provisions are restrictive and therefore proposes that subsidised wages for development and subsidised wages for security be made available to employees who are members of the employer's family. The same requirements will apply to an employer belonging to an employee's family as to other employers. The Inquiry also proposes that subsidised wages be made available to present employers who have met their rehabilitation obligations for an employee whose working capacity has deteriorated during the current employment period.

Credibility and legitimacy require supervision and control

The Public Employment Service has extensive funds at its disposal and every year it decides about large amounts that go to subsidised employment. It is therefore important that no flaws exist in the basis for these decisions, both to ensure the efficient use of resources and for credibility and legitimacy in relation to the em-

ployers. As the resources for subsidised employment are limited, it is also important that they are used appropriately to enable as many people as possible who need employment with subsidised wages for development and subsidised wages for security to be included in these initiatives. The Inquiry proposes that an independent agency be assigned to supervise the subsidised forms of employment.

Better matching and enhanced individualised support

Supported employment methods have long and successfully been used by the Public Employment Service through the special introduction and follow-up support programme (SIUS). More people should have access to SIUS. The Inquiry therefore proposes that it should be possible to procure and offer actors outside the Public Employment Service through a free choice system. These may be organisations with expertise in specific disabilities. It is a positive step to give the individual the opportunity to choose the actor that corresponds to his or her needs.

The individual's needs must guide the efforts of the Public Employment Service to a greater extent than is now the case. It is therefore proposed that increased opportunities be given to combine programmes such as SIUS and personal assistants with subsidised wages for development, subsidised wages for security and new start jobs.

Education initiatives improve job prospects

As the demands for educational qualifications increase, it is ever more important that people with disabilities are able to take part in education and training programmes that improve their chances of competing for jobs on the same terms as everyone else.

Under the Inquiry's proposals, more people with disabilities will be able to take part in training programmes. The proposed measures are particularly important for young men and women with disabilities.

– *Trainee programmes* are conducted in close cooperation with industry organisations and companies with recruitment needs. A project manager who coordinates the training programme by keeping in touch with the student, the employer offering work

experience and the education provider will enable the success of these training programmes.

– Opportunities to try out courses at *folk high schools* will be extended for young people with disabilities. This may encourage more people to return to previous studies or to try a new programme.

Greater flexibility and more strategic management for Samhall AB

Employment at Samhall AB is intended for people whose work capacity is so reduced that they are not able to get any other kind of work and whose needs cannot be catered for by other measures. Subsidised wages for security should therefore be the dominant form of support for Samhall employees.

However, employment with wage support for development may be a good complement to Samhall's core mission. The Inquiry therefore proposes that Samhall AB be able to use the option of development employment, but in any given year recruitments in this category may not exceed the number of new recruitments with subsidised wages for security.

The Inquiry's proposal of a new compensation model means that today's volume target in the form of a set minimum number of working hours per year has outlived its usefulness as an instrument for Samhall AB. In the Inquiry's view, the management of Samhall's core mission should be based on the scale of activities the owner wants the company to conduct in the long term. It is therefore proposed that the yearly agreement with Samhall AB be abolished and replaced with an owner directive that is more long-term and where the state specifies the number of new staff each year that the company must undertake to employ with subsidised wages for security.

Vocational rehabilitation needs evaluating

More knowledge is needed about how resources are used

The Public Employment Service uses extensive resources to conduct vocational rehabilitation and how the measures are implemented is important in reducing the time between when a person

with disabilities is registered and when he or she finds work or starts a training programme. Little is known about how the resources are used and if they are used correctly. The need therefore exists for in-depth studies to determine whether the process from registration to work or training is appropriate. The Inquiry proposes that the Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy be instructed to evaluate how tools and methods are used for people with reduced working capacity.

More opportunities to arrange work trial placements

Access to preparatory measures in the form of work trial placements is fundamental in evaluating the individual's work capacity. In most cases, work trial in the real environment would be preferable, but in certain cases there may initially be a need for work trial in a sheltered environment. For this reason, the Inquiry proposes that the Public Employment Service be able to conclude agreements with municipalities on preparatory measures within the framework of vocational rehabilitation that aim to test the individual's work capacity. Samhall AB, work integration social enterprises and other education providers can also be important actors in this area.

Economic impact

The Inquiry's proposals involve increased state expenditure. In the first year, the higher ceiling is estimated to result in increased expenditure of SEK 566 million. Development allowance, educational initiatives, provider allowances and the expansion of SIUS are estimated to result in increased expenditure of SEK 314 million during the first year. The change in compensation to Samhall AB is estimated to result in an initial reduction in expenditure of SEK 182 million.

As a result of the Inquiry's proposals, overall expenditure is expected to increase by about SEK 700 million during the first year, SEK 1.8 billion during the second year and SEK 2.4 billion during the third year.

It is proposed that the existing scope within the budget be used to finance the proposals. In recent years, the Riksdag has allocated

more funds for measures for people with disabilities than have been able to be spent. Appropriation savings amounted to SEK 551 million in 2011 and SEK 716 million in 2010.

Changes to the sickness insurance system have had an important bearing on the need for the Public Employment Service's measures for people with disabilities. The level of ambition needs to be raised in labour market policy so that the work capacity of people with disabilities can be developed and put to use. In the long run, if no changes are made, costs could be high both for the individual and for society if more people leave the labour market and sickness insurance expenditures begin to rise again.

The Inquiry therefore considers that funds be transferred from expenditure area 10 (Financial security for the sick and disabled) to finance expenditure increases outside the scope of allocated funds for labour market policy measures.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som har eller kan förväntas få svårigheter att få eller behålla ett reguljärt arbete.

Insatserna syftar till att kompensera dessa personers nedsättning av arbetsförmågan och att stärka dessa personers möjligheter att få eller behålla ett arbete.

2 § I det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program finns insatser avseende aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering.

3 § Stöd enligt förordningen lämnas i enlighet med de villkor som anges i Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning) (nu artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget).

Vem som kan ta del av de särskilda insatserna

4 § Stöd och andra insatser enligt denna förordning får lämnas till eller omfatta personer

– med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, och

– som uppfyller de särskilda villkor som i denna förordning anges under de enskilda insatserna.

Arbetsförmedlingen bedömer vilka stöd och insatser som är lämpliga i varje enskilt fall.

Anvisning till insats

5 § Insatserna utgör ett arbetsmarknadspolitiskt program. En anvisning till en insats ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. En anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

En anvisning innebär att den som anvisas erbjuds att ta del av insatsen.

Bestämmelser om respektive insats

Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen

6 § Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen innebär ekonomiskt stöd till en arbetsgivare eller annan som har en kostnad för köp, hyra eller reparation av arbetshjälpmedel eller andra anordningar som en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga behöver

– som anställd,

– som företagare eller fri yrkesutövare, eller

– för att kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsinriktad rehabilitering eller praktisk arbetslivsorientering.

Stöd får också lämnas för expertundersökningar som behövs för att klargöra om personen behöver hjälpmedel.

7 § Stöd till hjälpmedel för någon som är anställd lämnas för behov under de första tolv månaderna en person är anställd hos arbetsgivaren.

För den som är anställd i en utvecklingsanställning eller i en anställning med lönestöd för trygghet gäller dock att stödet kan lämnas så länge som lönestödet lämnas.

8 § Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen får inte lämnas för kostnader som gäller hjälpmedel eller anordningar som normalt behövs i verksamheten, som krävs för att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande eller som kan ersättas genom annat statligt stöd.

Endast om det finns särskilda skäl får Arbetsförmedlingen lämna stöd till hjälpmedel till en arbetsgivare med hög andel anställda med omfattande nedsättning av arbetsförmågan i särskilt organiserad verksamhet med syfte att erbjuda utvecklande arbete för personer med lönestöd för trygghet. Arbetsförmedlingen ska i sådant fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet.

9 § Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen får lämnas med högst 100 000 kronor per år vardera till

- den som har funktionshindret, och
- den arbetsgivare eller annan som anordnar eller ansvarar för verksamheten.

Om stödet gäller datorbaserade hjälpmedel eller om det finns synnerliga skäl kan stöd lämnas med högre belopp. Om Arbetsförmedlingen finner att det finns synnerliga skäl för att lämna stöd med ett högre belopp än 100 000 kronor per år, ska den ange vad de synnerliga skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet.

10 § Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen ska betalas tillbaka om hjälpmedlet inte används för avsett ändamål.

Om det finns särskilda skäl kan Arbetsförmedlingen befria stödmottagaren helt eller delvis från återbetalningsskyldigheten eller bestämma att hjälpmedlet ska överlämnas till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ska i sådant fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet.

11 § I förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel finns bestämmelser om bidrag till arbetshjälpmedel som behövs som ett led i rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken.

Särskilda insatser för syn- och hörselskadade

12 § Särskilda insatser för syn- och hörselskadade innebär ekonomiskt stöd till

– kostnaderna för tal- och punktskriftslitteratur som synskadade behöver för att kunna ta del av arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, och

– kostnader med högst 50 000 kronor per år för tolk åt barn- och ungdomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som tar del av utbildning inom ett företag eller för inläsning på ljudmedier av facklitteratur till en synskadad som tar del av utbildning inom ett företag.

13 § Särskilda insatser för syn- och hörselskadade avser inte insatser som landstinget ska svara för. Bestämmelser om landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för barn- och ungdomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade finns i 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Stöd till personligt biträde

14 § Stöd till personligt biträde innebär ekonomiskt stöd till en arbetsgivare eller annan som har kostnader för ett personligt biträde åt en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, när denne behöver ett biträde

– som anställd,
– som företagare eller fri yrkesutövare, eller
– för att kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsinriktad rehabilitering eller praktisk arbetslivsorientering.

15 § Stöd till personligt biträde lämnas med högst 60 000 kronor per år till arbetsgivaren eller den som har kostnaden för biträdet.

Till företagare som har funktionsnedsättning som medför stora kommunikationssvårigheter får stöd lämnas med högst 120 000 kronor per år.

Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) samt valfrihetssystem

16 § För en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som behöver extra stöd och träning under arbetspraktik som föregår en anställning eller i inledningsskedet av en anställning kan Arbetsförmedlingen besluta om en särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS).

Sådana särskilda stödpersoner kan vara anställda hos Arbetsförmedlingen eller tillhandahållas genom valfrihetssystem.

17 § Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd och kontrakterad leverantör av tjänster som anges i 16 § (SIUS).

Arbetsförmedlingen behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem för alla personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

18 § Insatsen särskild stödperson för introduktion och uppföljning lämnas i högst sex månader under introduktion samt under uppföljning av anställningen.

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet

19 § Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet innebär ekonomiskt stöd till den som är arbetslös och har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, och som har kostnader för att skaffa utrustning eller andra kostnader när han eller hon startar näringsverksamhet.

20 § Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet får lämnas med högst 60 000 kronor per person, om näringsverksamheten kan antas ge ett väsentligt tillskott till försörjningen.

Stödet får kombineras med stöd till start av näringsverksamhet enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

21 § Den som tagit emot särskilt stöd vid start av näringsverksamhet ska betala tillbaka stödet om näringsverksamheten läggs ned eller säljs inom tre år efter det att stödet lämnades. Om det finns särskilda skäl kan Arbetsförmedlingen befria stödmotagaren helt eller delvis från återbetalningsskyldigheten. Arbetsförmedlingen ska i sådant fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet.

Lönestöd vid anställning

22 § Lönestöd innebär ekonomiskt stöd till arbetsgivare åt personer som har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som anvisats anställning hos arbetsgivaren. Stödet är ett bidrag till arbetsgivarens lönekostnad för den anställde.

Lönestödets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren och till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. Bidraget får inte överstiga den nivå som behövs för att kompensera nedsättningen i arbetsförmågan.

23 § Arbetsförmedlingen får anvisa någon anställning med lönestöd om

- arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov,
- arbetsmiljön är tillfredsställande och uppfyller de krav som ställs enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), och
- lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är i väsentliga delar likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

24 § Lönestöd får lämnas:

- vid nyanställning,
- när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft hel aktivitetsersättning,
- när en arbetstagare som tidigare haft en anställning med lönestöd får sin arbetsförmåga försämrade inom tre år från det att lönestöd senast lämnades och det finns behov av att lönestöd på nytt lämnas, eller
- när en arbetstagare som tidigare haft en anställning utan lönestöd får sin arbetsförmåga försämrade till följd av skada eller sjukdom, om arbetstagaren bedöms endast kunna återgå till anställ-

ning hos samma arbetsgivare om lönestöd lämnas. Arbetsgivaren ska ha fullgjort sin rehabiliteringsskyldighet.

25 § Lönestöd får också lämnas till en arbetsgivare som anställer en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, när denne lämnar en annan anställning med lönestöd.

Lönestöd lämnas i detta fall för den tid som återstår av den period för vilken lönestöd beviljats.

26 § Lönestödet lämnas med ett bestämt belopp per arbetsdag, dock endast för dagar som ingår i den normala veckoarbetstiden hos arbetsgivaren och för vilka arbetsgivaren betalar lön eller sjuklön. Vid deltidsarbete minskas stödet i förhållande till arbetstiden.

När stödet beslutas ska dess storlek i kronor per dag fastställas. Stödbeloppet ska omräknas årligen.

27 § Den lönestödsgrundande lönekostnaden är

- kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön,
- avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, och
- premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar.

Den del av lönekostnaden vid heltidsarbete som överstiger en bruttolön om 0,45 % av prisbasbeloppet per månad läggs dock inte till grund för lönestöd.

28 § Arbetsförmedlingen ska verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönestöd. Det ska framgå av den individuella handlingsplanen hur detta ska ske.

Lönestöd för utveckling

29 § Lönestöd för utveckling lämnas för utvecklingsanställning.

En utvecklingsanställning är anpassat arbete hos en arbetsgivare under längst tolv månader, som Arbetsförmedlingen anvisar en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Syftet med en utvecklingsanställning är att utveckla arbetsförmågan.

Anställningen får förlängas längst tolv månader.

I 1 § andra stycket 4 lagen (1982:80) om anställningsskydd finns bestämmelser om att den som anvisats en utvecklingsanställning ska undantas från den lagens tillämpning.

Lönestöd för trygghet

30 § Lönestöd för trygghet får lämnas om en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har ett långvarigt behov av lönestöd som kompenserar för nedsättningen av arbetsförmågan och behovet inte kan tillgodoses genom andra insatser.

31 § Lönestöd för trygghet ska omprövas regelbundet, minst vart fjärde år.

Arbetsförmedlingen ska i god tid före beslutstidens utgång ta kontakt med arbetsgivaren för att bedöma behovet av förlängning av lönestöd för trygghet.

Om Arbetsförmedlingen beslutar om förlängning av lönestöd för anställning med lönestöd för trygghet ska den skriftligen motivera beslutet och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet.

Stöd för särskilda kostnader

Anordnarbidrag

32 § Ekonomiskt stöd lämnas till arbetsgivaren för att täcka kostnader för arbetsledning samt anpassning av organisation och arbetsuppgifter (anordnarbidrag).

Stöd lämnas med 50 kronor per dag och person med anställning med lönestöd.

Till en allmännyttig organisation som har anställd med lönestöd för trygghet som överstiger 80 procent av lönestödsgrundande lönekostnad, kan anordnarbidrag istället lämnas med 70 kronor per dag. Arbetsförmedlingen meddelar föreskrifter om vad som avses med en allmännyttig organisation utifrån reglerna om beskattning av ideella föreningar i inkomstskattelagen (1999:1229).

Vid deltidsarbete minskas stödet i förhållande till arbetstiden.

Förstärkt anordnarbidrag

33 § För arbetsgivare med hög andel anställda med omfattande nedsättning av arbetsförmågan i särskilt organiserad verksamhet med syfte att erbjuda utvecklande arbete för personer med lönestöd för trygghet, kan utöver anordnarbidrag, ekonomiskt stöd i form av förstärkt anordnarbidrag lämnas.

Detta stöd lämnas med högst 120 kronor per dag och person för vilken lönestöd för trygghet beviljats.

Vid deltidsarbete minskas stödet i förhållande till arbetstiden.

Utvecklingsbidrag

34 § Ekonomiskt stöd till arbetsgivaren kan lämnas för att täcka kostnader för utvecklingsinsatser för person med utvecklingsanställning.

Kostnaderna för utvecklingsinsatser ska vara preciserade i överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren.

Detta stöd lämnas med högst 150 kronor per dag och person.

Gemensamma bestämmelser för stöd

35 § Arbetsförmedlingen ska regelbundet pröva att stöd är motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga och att storleken av lämnade stöd inte överstiger den nivå som behövs för att kompensera arbetstagarens nedsättning i arbetsförmågan eller arbetsgivarens särskilda kostnader.

Gemensamma bestämmelser

36 § Frågor om anvisningar och stöd enligt denna förordning prövas av Arbetsförmedlingen.

Handläggning av stödfrågor m.m.

37 § Arbetsförmedlingen beräknar och betalar ut stöd enligt denna förordning. Stöden betalas ut månadsvis i efterskott eller på det

sätt som Arbetsförmedlingen bestämmer. Belopp som understiger femtio kronor sammanlagt betalas inte ut.

38 § Arbetsgivaren rekviderar lönestöd från Arbetsförmedlingen månadsvis i efterskott efter hand som anställningen består. Detta ska ske inom sextio dagar efter den arbetsmånad som stödet avser. Rekvideras inte beloppet inom denna tid förlorar arbetsgivaren rätt till det stödbeloppet.

Om det finns särskilda skäl får Arbetsförmedlingen besluta om att medge undantag från skyldigheten att rekvidera beloppet inom sextio dagar. Arbetsförmedlingen ska i sådant fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet.

39 § Den som vill ta del av stöd måste ha Arbetsförmedlingens godkännande innan han eller hon vidtar den åtgärd som innebär en kostnad. Om detta inte sker lämnas stöd endast om det finns synnerliga skäl för det. Arbetsförmedlingen ska i sådant fall ange vad de synnerliga skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet.

40 § Arbetsförmedlingen ser till att stöd enligt denna förordning används på föreskrivet sätt. Den som fått stöd ska ge Arbetsförmedlingen eller den Arbetsförmedlingen utser tillfälle att granska verksamheten och lämna de uppgifter som behövs för granskningen.

Återbetalning och återkrav

41 § En mottagare av ekonomiskt stöd enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp.

Om stöd i annat fall har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är mottagaren återbetalningsskyldig endast om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet.

42 § Om en mottagare av ekonomiskt stöd är återbetalningsskyldig enligt 41 §, ska Arbetsförmedlingen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

43 § Vid återkrav enligt 42 § får Arbetsförmedlingen bevilja anstånd med betalningen eller träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan. Arbetsförmedlingen ska i sådana fall ta ut ränta på det obetalda beloppet.

Ränta ska tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning.

Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

44 § Om ett belopp som har återkrävts med stöd av 42 § inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet. Detsamma gäller när den återbetalningsskyldige beviljats anstånd med betalningen eller träffat ett avtal om en avbetalningsplan enligt 43 § och betalning inte sker inom den tid som följer av beslutet om anstånd eller avtalet.

45 § Om det med hänsyn till den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl för det, får Arbetsförmedlingen helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning enligt 42 § eller ett krav på ränta enligt 43 eller 44 §. Myndigheten ska i sådant fall i beslutet ange vilka de särskilda skälen är och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet.

46 § Vid återkrav enligt 42 § får Arbetsförmedlingen, vid en senare utbetalning av stöd till den återbetalningsskyldige, besluta att dra av ett skäligt belopp i avräkning på vad som har betalats ut för mycket. Detsamma gäller skyldighet att betala ränta enligt 43 eller 44 §.

Omprövning och överklagande

47 § Arbetsförmedlingens beslut enligt denna förordning ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Arbetsförmedlingen och ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då den som begär omprövning fick del av beslutet.

48 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om omprövning av beslut enligt 47 § får dock inte överklagas.

Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

Bemyndigande

49 § Arbetsförmedlingen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013. Genom förordningen upphävs förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för insatser och stöd som beslutats före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring lag (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs att 1 § lag (1982:80) om anställningsskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1§

Denna lag gäller arbetstagare i allmän eller enskild tjänst.

Från lagens tillämpning undantas dock

1. arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning,

2. arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj,

3. arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll,

4. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning.

Från lagens tillämpning undantas dock

1. arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning,

2. arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj,

3. arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll,

4. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd eller i utvecklingsanställning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

3 Förslag till lag om ändring i lag (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 3 § lag (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna,
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning.

För justitiekanslern och justitieråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interimistiskt beslut och 42 § andra stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna,
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd eller i utvecklingsanställning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

4 Förslag till lag om ändring i lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom förskrivs att 7 § lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program ska inte anses som arbetstagare om inte programmet gäller en anställning med anställningsstöd eller lönebidrag, skyddat arbete, trygghetsanställning, reguljärt arbete inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar eller en anställning med särskilt stöd för introduktion och uppföljning (SIUS).

7 §

Den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program ska inte anses som arbetstagare om inte programmet gäller en anställning med anställningsstöd eller *lönestöd för trygghet, utvecklingsanställning*, reguljärt arbete inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar.

När ett program bedrivs på en arbetsplats ska den som tar del av programmet dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av följande regler i arbetsmiljölagen (1977:1160):

- 2 kap. 1–9 §§ om arbetsmiljöns beskaffenhet,
- 3 kap. 1–4 och 6–13 §§ om allmänna skyldigheter,
- 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ om bemyndiganden,
- 5 kap. 1 och 3 §§ om minderåriga,
- 7 kap. om tillsyn,
- 8 kap. om påföljder, och
- 9 kap. om överklagande.

Det som i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare ska gälla den som har upplåtit en arbetsplats för programverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

5 Förslag till lag om ändring av socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs att 33 kap. 28 § socialförsäkringsbalken (2010:110) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 kap. 28 §

För den som får tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning och som får en anställning med lönebidrag eller hos Samhall Aktiebolag, som motsvarar den återstående arbetsförmågan, ska Försäkringskassan betala ersättning för kostnader för anställningen enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

För den som får tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning och som får en anställning med *lönestöd för trygghet* som motsvarar den återstående arbetsförmågan, ska Försäkringskassan betala ersättning för kostnader för anställningen enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

6 Förslag till förordning om ändring av förordning (1998:1773) om ersättning vid särskilda insatser för personer med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning

Härigenom föreskrivs att 2 § förordning (1998:1773) om ersättning vid särskilda insatser för personer med tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ersättning ska betalas

1. vid anställning med lönebidrag med ett belopp som motsvarar lönebidraget, och
2. vid anställning hos Samhall Aktiebolag med ett belopp som motsvarar kostnaden för lön och andra förmåner enligt kollektivavtal samt avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

Ersättningen betalas ut av Försäkringskassan efter särskild framställning. Ersättning enligt 1 betalas till Arbetsförmedlingen. Ersättning enligt 2 betalas till Samhall Aktiebolag.

Föreslagen lydelse

2 §

Ersättning ska betalas vid *anställning med lönestöd för trygghet* med ett belopp som motsvarar *lönestödet*.

Ersättningen betalas ut av Försäkringskassan efter särskild framställning. Ersättning betalas till Arbetsförmedlingen.

4 §

Ersättning vid anställning hos Samhall Aktiebolag enligt 2 § 2 betalas för tid från och med sex månader efter det att beslut om sjukersättning eller aktivitetsersättning har meddelats, för den som då inte har kunnat beredas en annan anställning.

Ersättning vid anställning hos Samhall Aktiebolag betalas för tid från och med sex månader efter det att beslut om sjukersättning eller aktivitetsersättning har meddelats, för den som då inte har kunnat beredas en annan anställning.

6 §

Arbetsförmedlingen och Samhall Aktiebolag ska genast underrätta Försäkringskassan om ändringar i förhållanden rörande personer för vilka ersättning enligt denna förordning betalas, om ändringarna kan inverka på rätten till ersättningen.

Arbetsförmedlingen ska genast underrätta Försäkringskassan om ändringar i förhållanden rörande personer för vilka ersättning enligt denna förordning betalas, om ändringarna kan inverka på rätten till ersättningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 j juli 2013.

7 Förslag till förordning om ändring av förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 30 § förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

<p>Med förberedande insatser avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete.</p> <p>Insatserna kan bestå av</p> <ul style="list-style-type: none"> – aktiviteter inom ramen för vägledning eller platsförmedling, – fördjupad kartläggning och vägledning under längst tolv veckor, – aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering, – aktiviteter särskilt avsedda för nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, – strukturerad bedömning, värdering och dokumentation av en arbetssökandes tidigare förvärvade kunskaper och kompetens, – upphandlad utbildning av förberedande eller orienterande karaktär, – kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar som har fyllt 16 men inte 25 år och saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskola, 	<p>Insatserna kan bestå av</p> <ul style="list-style-type: none"> – aktiviteter inom ramen för vägledning eller platsförmedling, – aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering, – aktiviteter särskilt avsedda för nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, – strukturerad bedömning, värdering och dokumentation av en arbetssökandes tidigare förvärvade kunskaper och kompetens, – upphandlad utbildning av förberedande eller orienterande karaktär, <i>eller</i> – kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar som har fyllt 16 men inte 25 år och saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskola.
---	--

För den som är har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och inte fyllt 30 år får anvisning till kortare folkhögskoleutbildning vara sex månader.

– utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800), dock inte under tid som invandraren tar del av insatser enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller deltar i av kommunen anordnat introduktionsprogram som avses i 11 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., eller

– utbildning på grundskole- eller gymnasienivå inom det offentliga skolväsendet eller motsvarande som motsvarar längst sex månaders heltidsstudier för den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

För den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga får utbildningstiden motsvara längre tid än sex månaders heltidsstudier, om det finns särskilda skäl.

Insatserna kan även bestå av

– utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800), dock inte under tid som invandraren tar del av insatser enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller deltar i av kommunen anordnat introduktionsprogram som avses i 11 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., eller

– utbildning på grundskole- eller gymnasienivå inom det offentliga skolväsendet eller motsvarande som motsvarar längst sex månaders heltidsstudier för den som är långtidsinskriven invandrare eller har *en funktionsnedsättning* som medför nedsatt arbetsförmåga.

För den som är långtidsinskriven invandrare eller har *en funktionsnedsättning* som medför nedsatt arbetsförmåga får utbildningstiden motsvara längre tid än sex månaders heltidsstudier, om det finns särskilda skäl.

Arbetsförmedlingen ska i sådana fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för anvisningen.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förberedande insats som beslutats före ikraftträdandet.

8 Förslag till förordning om ändring av förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 7 § förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För tillhandahållande av information till Skatteverket enligt 5 § 2 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får sådana personuppgifter behandlas som rör anvisningar till de arbetsmarknadspolitiska programmen anställningsstöd, lönebidrag, skyddat arbete och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet. Detsamma gäller det underlag som behövs för utbetalning av stöd till nystartsjobb genom kreditering på en arbetsgivares skattekonto.

Föreslagen lydelse

7 §

För tillhandahållande av information till Skatteverket enligt 5 § 2 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får sådana personuppgifter behandlas som rör anvisningar till de arbetsmarknadspolitiska programmen anställningsstöd, *lönestöd för trygghet, utvecklingsanställning* och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet. Detsamma gäller det underlag som behövs för utbetalning av stöd till nystartsjobb genom kreditering på en arbetsgivares skattekonto.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

9 Förslag till förordning om ändring av förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb

Härigenom föreskrivs att förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels och att det ska införas en ny paragraf, 9 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Stöd lämnas till en arbetsgivare för anställning av en person som vid årets ingång fyllt 26 år men inte 55 år, vid beslutstillfället är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och under en ramtid om femton månader närmast före den dag då ansökan kom in till Arbetsförmedlingen under minst tolv månader på heltid har

1. varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

2. haft skyddat arbete vid Samhall AB,

3. varit arbetslös och fått ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453),

4. fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning, eller

Stöd lämnas till en arbetsgivare för anställning av en person som vid årets ingång fyllt 26 år men inte 55 år, vid beslutstillfället är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och under en ramtid om femton månader närmast före den dag då ansökan kom in till Arbetsförmedlingen under minst tolv månader på heltid har

1. varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

2. varit arbetslös och fått ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453),

3. fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning, eller

4. omfattats av en kombination av sådana förhållanden som avses i 1–3.

5. omfattats av en kombination av sådana förhållanden som avses i 1–4.

Stöd lämnas även till en arbetsgivare för anställning av en person som vid årets ingång fyllt 55 år, vid beslutstillfället är arbetslös och anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och under en ramtid om nio månader, närmast före den dag då ansökan kom in till Arbetsförmedlingen, under minst sex månader på heltid har omfattats av sådana förhållanden som avses i första stycket 1–5.

Stöd lämnas även till en arbetsgivare för anställning av en person som vid årets ingång fyllt 55 år, vid beslutstillfället är arbetslös och anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och under en ramtid om nio månader, närmast före den dag då ansökan kom in till Arbetsförmedlingen, under minst sex månader på heltid har omfattats av sådana förhållanden som avses i första stycket 1–4.

9 a § För en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som behöver extra stöd och träning i inledningskedet av en anställning kan Arbetsförmedlingen besluta om en särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

10 Förslag till förordning om ändring av förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 2 § förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Arbetsförmedlingen får ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av sådana insatser eller aktiviteter som regleras i

- förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, och
- förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Insatserna eller aktiviteterna i överenskommelsen pågår längst till och med den tid programmet erbjuds.

Arbetsförmedlingen får i övrigt endast ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter för nyanlända invandrare och unga med funktionshinder.

Arbetsförmedlingen får ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av *förberedande insats avseende aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program samt sådana insatser eller aktiviteter som regleras i*

- förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, och
- förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

1 Inledning

1.1 Utredningens syfte och utgångspunkter

Bakgrund

Alla människors vilja och förmåga att arbeta ska tas tillvara på arbetsmarknaden. Varje person som inte ges förutsättningar att bidra i arbetslivet med sin kompetens och sin förmåga innebär en förlust för samhället. För de flesta av oss är arbete också av stor betydelse som en väg till en social gemenskap och delaktighet. Personer som har en funktionsnedsättning måste därför ges möjligheter att, utifrån sina förutsättningar, delta i arbetslivet i samma utsträckning som alla andra.

Fokus behöver riktas mot en mängd olika faktorer som kan göra detta möjligt. Attityder behöver ändras, förutsättningarna för att få och behålla ett arbete behöver förbättras och de verktyg som arbetsmarknadspolitiken har till sitt förfogande för att bistå personer med funktionsnedsättning i att få och behålla ett arbete behöver vara anpassade till såväl individens behov som arbetslivets krav.

Personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga deltar i arbetskraften i betydligt lägre utsträckning än personer utan nedsatt arbetsförmåga, och kvinnor med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga deltar på arbetsmarknaden i lägre utsträckning än män. Det låga arbetskraftsdeltagandet avspeglar sig också i en lägre sysselsättning i jämförelse med befolkningen i övrigt. Skillnaderna har dessutom ökat sedan början av 2000-talet, trots att stora resurser avsätts inom arbetsmarknadspolitiken för att bryta utvecklingen. Sysselsättningsgraden var 50 procent 2008 för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, vilket kan jämföras med sysselsättningsgraden för övriga befolkningen som samma år var 77 procent. Skillnader finns också när det gäller arbetslöshet. För personer med funktionsnedsättning var

arbetslösheten drygt nio procent, vilket är dubbelt så högt som för övriga. Det växande gapet i både sysselsättning och arbetslöshet mellan dem som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och övriga befolkningen gör att det finns anledning att söka vägar för att vända utvecklingen.

Den nationella handlingsplanen visar vägen

Olika tiders föreställningar och ideologier har präglat samhällets syn på personer med funktionsnedsättning. Utvecklingen har gått från särskiljande och omhändertagande till en successivt ökad öppenhet för allas delaktighet i samhället. Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken visar vägen för hur ett samhälle ska utformas så att alla människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet. Handlingsplanen riktar fokus mot samhällets förmåga att undanröja hinder för delaktighet. Inom arbetsmarknadspolitiken betyder det att alla som vill och kan arbeta ska ges de bästa förutsättningarna att göra detta. I regeringens strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016, som grundas på de övergripande målen i den nationella handlingsplanen, har insatser för att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna få och behålla ett arbete en stor plats.

Personer med funktionsnedsättning är en heterogen grupp

Personer med funktionsnedsättning har som alla andra individuella behov och egenskaper. De utgör ingen homogen grupp, det enda gemensamma är att de alla har någon form av funktionsnedsättning. Hur funktionsnedsättningen påverkar förutsättningarna för arbete och delaktighet beror på hur tillgänglig den miljö är som den enskilde befinner sig i. Funktionshinder bygger på brister i samspelet mellan individegenskaper och omgivning. Det innebär att ett funktionshinder kan uppkomma i en situation men inte i en annan. För en individ med en viss typ av funktionsnedsättning kan det innebära stora svårigheter att utföra en viss arbetsuppgift, medan samma arbetsuppgift för en person med en annan form av funktionsnedsättning inte utgör något hinder alls.

Utgångspunkten för arbetsmarknadspolitiken är att såväl verksamhet som insatser ska utformas så att den görs tillgänglig för

alla oavsett om man har en funktionsnedsättning eller inte. Det är enbart om de generella lösningarna inte räcker till som särlösningar blir aktuella. De flesta människor som har en funktionsnedsättning lever ett självständigt liv och har ett arbete utan stöd. Vissa kan emellertid ha behov av någon eller några anpassningar på arbetsplatsen för att arbetet ska fungera. Åter andra har behov av såväl en anställning med lönesubvention som personligt stöd på arbetsplatsen för att den arbetsförmåga personen har ska kunna tas till vara. Sammantaget ställer detta krav på effektiva insatser som kan möta dessa mångfacetterade individuella behov så att rätt insats ges till rätt person och i rätt tid.

1.2 Utredningens principiella utgångspunkter

- Generella åtgärder är basen för att undanröja hinder för full delaktighet i arbetslivet. Säråtgärder ska endast finnas när det är motiverat.
- Individens behov ska så långt möjligt styra insatsernas utformning.
- Möjligheterna för arbetsgivare att våga vilja anställa måste förbättras.
- Rätt insats i rätt tid ställer krav på en professionell organisation som har kompetens att göra rätt bedömningar om vilken insats som behövs. På detta sätt kan inskrivningstiderna på Arbetsförmedlingen kortas.
- Oavsett vilken arbetsgivare som anställer ska individens arbetsförmåga i relation till arbetsuppgiften ligga till grund för omfattningen av den lönesubvention som fastställs.

1.3 Utredningens arbete

Den 22 juni 2011 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att göra en bred översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utredningen har antagit namnet FunkA-utredningen. Enligt direktivet (bilaga 1) ska utredaren lämna ett samlat förslag till hur arbetsmarknadspolitiska insatser för personer

med funktionsnedsättning bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Utgångspunkten är att insatserna ska vara träffsäkra, flexibla och kostnadseffektiva. De ska även vara samordnade och samverka väl med andra insatser, och de ska vara enkla och tydliga. Utredarens förslag ska vidare leda till att insatserna kommer de individer till del som behöver dem bäst och så långt som möjligt anpassas till individuella behov. Utredaren ska också ta ställning till ett antal frågor som rör Samhall AB.

En förutsättning för att de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska fungera effektivt är att det finns arbetsgivare som ser individen som en resurs och som därför är beredda att anställa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Därför är det enligt direktiven viktigt att vara lyhörd för synpunkter från arbetsmarknadens parter när det gäller utformningen av insatserna.

Studier, enkäter och rapporter

Utredningens arbete startade i augusti 2011. Tidigare utredningar, befintliga rapporter, forskning och andra studier kring funktionshinder har kompletterats med enkäter, studiebesök och statistikbearbetning. Tre enkätstudier har genomförts. *Den första* riktades till arbetsförmedlare som arbetar med insatser för personer med funktionsnedsättning. *Den andra* genomfördes som en intervjuundersökning med anställda hos Samhall AB och anställda med trygghetsanställning. Samma frågor som ställdes i denna enkät användes i Samhallutredningen 2003 (SOU 2003:56). Genom att upprepa denna enkät har det varit möjligt för utredningen att jämföra resultaten med svaren från det föregående enkättilfället. *Den tredje* enkäten genomfördes av arbetsgivarorganisationen Företagarna på uppdrag av utredningen och riktades till små- och medelstora företag. Frågorna i den enkäten rörde sig om hur arbetsgivarna ser på de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och vad de anser bör förbättras för att fler ska kunna erbjudas en anställning.

Även Svenskt Näringsliv respektive Sveriges Kommuner och Landsting har genomfört enkätundersökningar som utredningen refererar till i betänkandet.

Därutöver har Statskontoret varit behjälplig med en studie som kartlagt alla befintliga former av subventionerade anställningar inklusive nystartsjobb. I rapporten finns även en deskriptiv analys av utformningen av respektive insats samt av samspelet mellan dessa insatser och andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

I direktivet ingår även att analysera processen för Arbetsförmedlingens bedömning av en individs arbetsförmåga och hur Arbetsförmedlingen säkerställer att individen anvisas en ändamålsenlig insats. För detta deluppdrag har utredningen beställt en underlagsrapport (Johansson, 2011) som ligger till grund för utredningens analys och förslag på detta område.

Studiebesök

Utredningen har genomfört ett antal studiebesök på arbetsförmedlingar och Samhallverksamheter i olika delar av landet. Inriktningen har varit att få ökad kunskap om dels hur arbetsförmedlarna arbetar med de arbetsmarknadspolitiska insatserna för att hjälpa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att få ett arbete, dels hur personer med funktionsnedsättning anvisas till Samhall AB och vilka utvecklingsåtgärder som kommer Samhallanställda till del.

Utredningen har även besökt arbetsintegrerande sociala företag, arbetsgivare som anställt personer med funktionsnedsättning samt träffat organisationer från handikappförbunden. Vi har också träffat organisationen Metoder för individuellt stöd i arbete/verksamhet (MISA) som arbetar med arbetsinriktad daglig verksamhet/sysselsättning för personer med funktionsnedsättning och Galaxen som är ett branschinitiativ och arbetar med arbetsplatsförlagd rehabilitering och förebyggande arbetsmiljöarbete. Därutöver har vi besökt organisationen Activa som arbetar med en metod som bygger på *Supported Employment*.

Studiebesöken och träffarna har gett oss ett brett spektrum av erfarenheter, och intrycken har förstärkts av de möten utredningen haft med personer med funktionsnedsättning som har en subventionerad anställning, arbetsförmedlare, direktanställda arbetsledare på Samhall AB och många andra. Det har också gett oss insikter om att det finns en bred uppslutning och ett stort engagemang hos alla olika aktörer för att hitta rätt arbetsplats till rätt individ oavsett hur liten eller stor den enskildes funktionsnedsättning är.

Internationella besök

För att ta del av andra länders erfarenheter har utredningen besökt Nordirland för att studera hur de arbetar med metoden *Supported Employment*. Utredningen träffade även tjänstemän på myndighetsnivå för att få information om vilka insatser som erbjuds personer med funktionsnedsättning för att underlätta deras möjligheter att finna och behålla ett arbete. I Nederländerna studerade utredningen landets organisation och inriktning av skyddade verksamheter, vilket i många delar liknar den verksamhet vi har i Sverige genom Samhall AB. Utredningen besökte även Social- och Arbetsmarknadsdepartementet.

Funktionshinderrörelsen, arbetsgivare och experter

Funktionshinderrörelsen är viktiga aktörer. Utredningen bjöd därför in dem och andra organisationer som arbetar med frågor om personer med funktionsnedsättning till en dialog om funktionshinder och arbete. Organisationerna lämnade såväl muntliga som skriftliga synpunkter om vilka förändringar de anser vara prioriterade för att sysselsättningsgraden bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska öka.

Utredningen har även träffat arbetsgivarorganisationer, branschorganisationer och fackliga företrädare för dialoger om hur de anser att de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska utformas för att viljan att anställa ska öka.

Arbetet i utredningen har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter som har bistått med många förslag och ideér. Sammanlagt har tre sammanträden ägt rum. Utredningen har löpande lagt ut information på hemsidan www.sou.gov.se/Funka. Sammantaget anser vi att de kunskaper vi inhämtat under utredningstiden har lagt en god grund för utredningens bedömningar och förslag.

1.4 Terminologi

Över tid ändras de begrepp som används inom funktionshinderområdet. Detta framgår inte minst av den historiska beskrivningen av området i kapitel 2. Att begreppen ändras över tid är ett tecken på att synen på funktionshinder successivt ändras. Social-

styrelsens har regeringens uppdrag att rekommendera termer inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Terminologirådet hos Socialstyrelsen beslutade i oktober 2007 om nya definitioner av ett antal termer inom det handikappolitiska området. De nya termerna finns publicerade i Socialstyrelsens termbank. Termerna *funktionsnedsättning* och *funktionshinder* har getts följande definitioner:

- *Funktionsnedsättning*. Nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur.
- *Funktionshinder*. Begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Exempel på begränsningar är svårigheter att klara sig själv i det dagliga livet och bristande delaktighet i arbetslivet, i sociala relationer, i fritids- och kulturaktiviteter, i utbildning och i demokratiska processer. Det handlar framför allt om bristande tillgänglighet i omgivningen.

För båda termerna avråds termen handikapp eller funktionsnedsatta.

- Termen *personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga* används inom arbetsmarknadspolitiken. Innebörden av termen är att en person som har en funktionsnedsättning kan komma i kontakt med funktionshindrande miljöer som påverkar graden av en funktionsnedsättning. För en person som har en funktionsnedsättning i relation till vissa arbetsuppgifter kan funktionshindret minska om rätt stöd ges. På så sätt ökar tillgängligheten.

1.5 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en historik över hur insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga utformats över tid. I kapitel 3 redovisas forskning och andra relevanta studier inom det arbetsmarknadspolitiska området, specifikt på funktionshinderområdet. Vidare finns en sammanställning av internationella erfarenheter. Därefter följer kapitel 4 som beskriver

hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna är utformade i dag och vem som kan ta del av vilken insats. I kapitel 5 redovisas statistik om i vilken utsträckning personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga deltar i arbetslivet respektive i de olika arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna. I kapitel 6 presenteras analysen av vad som behöver utvecklas och förändras utifrån frågeställningarna i direktivet. Avslutningsvis presenteras utredningens förslag i kapitel 7 och konsekvenser av förslagen redovisas i kapitel 8. Enkät svar och statistiska tabeller redovisas i bilaga.

1.6 Avgränsningar

Utredningen har med utgångspunkt i vad direktivet (bilaga 1) anger lämnat förslag som uteslutande omfattas av det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. En annan avgränsning är att betänkandet inte behandlar frågor om ersättningar för individer när de deltar i insatser och program. För beskrivning och analys av olika ersättningsformer för individen hänvisas till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).

När vi har funnit det motiverat beskriver vi emellertid även insatser inom andra politikområden än arbetsmarknadspolitiken eftersom förslagen även delvis riktas mot personer med funktionsnedsättning som befinner sig i dessa. Det gäller exempelvis insatsen daglig verksamhet enligt LSS. Vidare belyser vi situationen för personer med funktionsnedsättning inom sjukförsäkringen utifrån att arbetsrehabiliterande insatser kan vara aktuella för målgruppen.

1.7 Tilläggsdirektiv

I direktivet (bilaga 1) finns uppdrag som utredningen ännu inte kunnat genomföra. Det gäller utredningens uppdrag att följa upp förändringen av försäkringskravet och föreslå eventuella förändringar av regelverket för försäkringsskydd vid anställning med lönebidrag, samt uppdraget om samtal med ledande företrädare för företag och samråd med arbetsmarknadens parter. Utredningen har begärt förlängd tid för dessa båda uppdrag.

Regeringen beslutade den 4 april 2012 om ett tilläggsdirektiv (bilaga 2). Tilläggsdirektivet omfattar även uppdrag att se över regelverket för arbetshjälpmedel samt att arbeta med spridning av goda exempel och utveckling av arbetsplatser med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 december 2012.

2 Historisk tillbakablick – Framväxten av insatserna för personer med funktionsnedsättning

2.1 Funktionshinderspolitikens utveckling

Konventionsstaterna erkänner rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på samma villkor som för andra. Det innefattar rätten att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete på arbetsmarknaden och i en arbetsmiljö som är öppen, som främjar integration och är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. (Artikel 27)

Det har inte alltid varit en självklarhet att personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga ska ha möjlighet att få delta i arbetslivet på lika villkor som andra. Historiskt har många personer varit utestängda från stora delar av samhället, inte minst från arbetsmarknaden. Denna segregering och diskriminering står i skarp kontrast till dagens funktionshinderspolitik som bygger på delaktighet, självbestämmande och människors lika värde.

Sverige ratificerade FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i januari 2009 (prop. 2008/09:28; Bet. 2008/09:SoU3). Konventionen innehåller inga nya rättigheter, men den preciserar vad åtagandena innebär för konventionsstaterna. Sverige har vidtagit en rad åtgärder för att uppfylla konventionens bestämmelser genom insatser inom arbetsmarknadspolitiken, skydd mot diskriminering, samt med handlingsplaner och riktlinjer. Skillnaderna i förvärvsfrekvens mellan personer med och utan funktionsnedsättning är dock fortfarande betydande. Så än återstår en del att göra för att uppfylla FN-konventionens villkor.

Historisk tillbakablick

Under 1930-talet var institutioner och anstalter både hem och arbetsplats för många personer med funktionsnedsättning. Där anordnades tillrättalagda arbeten eller utbildningar som sällan eller aldrig ledde till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. För att få arbete hos statliga arbetsgivare ställdes också krav på friskinty, vilket omintetgjorde möjligheterna för många att få ett arbete i den sektorn.

Handikapporganisationernas missnöje var stort över den utestängning som det innebar för deras medlemmar att ha ett arbete utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Under efterkrigstiden öppnades dock för förändringar. Handikapporganisationernas intresse för arbetsmarknadsfrågor och kravet på att arbetstagare med funktionsnedsättning skulle synliggöras inom arbetsmarknadspolitikerna var en pådrivande faktor (Lindberg och Grönvik, 2011). Från statsmakternas sida var drivkraften den demografiska utvecklingen och den därmed förestående arbetskraftsbristen. Det bidrog till viljan att förbättra situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning.

En statlig utredning (Kjellmankommittén, 1949) lämnade ett antal förslag som har kommit att bli en viktig del av arbetsmarknadspolitikerna. Det gällde bl.a. arkivarbeten som var föregångare till dagens lönebidrag och utgjordes av enklare kontorsarbeten, företrädesvis inom statliga myndigheter, kommuner, landsting eller allmännyttiga organisationer. Kommittén lanserade också *normaliseringsprincipen*¹ som innebar att inga säråtgärder skulle vidtas förrän man utan resultat provat alla tillgängliga åtgärder inom det ordinarie systemet.

I full anslutning till denna målsättning för vårt sociala framstegsarbete har det synts kommittén för partiellt arbetsföra vara en given princip, att de partiellt arbetsföra skola i görligaste mån inordnas i det ordinarie system som är uppbyggt i vårt land. Därav följer som en arbetshypotes, att ingen speciell lösning utanför de allmänna sammanhangens ram skall förordas, innan den generella lösningens tillämplighet för även denna kategori provats. (SOU 1946:24, s. 3)

¹ Tankegångarna om normaliseringsprincipen uttrycktes första gången i Kjellmankommittén, men det var Bengt Nirje som formulerade principen så som den blev känd. Normaliseringsprincipen innebar att man, som de flesta människor, bor på ett ställe, arbetar eller går i skolan på ett annat. Ett brott mot normaliseringsprincipen var att samla personer med utvecklingsstörning på institutioner där de hade sitt boende, arbete och andra aktiviteter. Principen om normalisering fick stort genomslag men mötte stort motstånd. Framför allt ur läkarvetenskapens perspektiv som ansåg att institutionen var det bästa sättet att ge vård och behandling (Lindberg och Grönvik, 2011).

Resonemanget lever kvar än i dag. Detta är också grunden till det s.k. *sektorsansvaret* som innebär att varje sektor ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den görs tillgänglig för alla medborgare oavsett om man har en funktionsnedsättning eller inte. (Lindberg och Grönvik, 2011). Kostnaderna för att undanröja hinder och skapa tillgänglighet ska därmed finansieras inom ramen för ordinarie verksamhet. Undantag kan ske när andra lösningar anses vara mer effektiva.

De såråtgärder som vidareutvecklades under 1950- och 1960-talet var skyddade arbeten anordnade i särskilda verkstäder eller arbeten "inbyggda" i andra företag. Skyddade verkstäder var en kommunal eller landstingskommunal angelägenhet, och tillgången på arbetsplatser var ojämnt fördelad i landet. För att utjämna skillnaderna föreslog regeringen (prop. 1977/78:30) att regionala stiftelser skulle bildas och att staten ensamt skulle svara för de skyddade verkstädernas kostnader. Stiftelserna ansvarade för att verkstäderna placerades där behoven fanns. Detta var grunden till Samhall som bildades 1980 under namnet Samhällsföretag och som sedan ombildades 1992 till ett statligt aktiebolag.

Under 1960- och 1970-talet skedde en kraftig utökning av insatserna för personer med funktionsnedsättning. Arbetsmarknadsutbildningen fick sitt genombrott och en stor del av utbildningsplatserna reserverades för personer med funktionsnedsättning. I genomsnitt utgjorde personer med funktionsnedsättning 35 procent av samtliga i arbetsmarknadsutbildning, vilket ska jämföras med dagens förhållande där personer med funktionsnedsättning utgör 23 procent av samtliga deltagare.

Utökningen av utbildningsplatser, arkivarbeten och skyddade arbeten var framför allt ett resultat av den utslagning från arbetsmarknaden som personer med funktionsnedsättning drabbades av med anledning av strukturomvandling och lågkonjunkturer. Men det speglade också en ökad ambitionsnivå från statsmakterna att genom arbetsmarknadspolitiken förhindra att personer med funktionsnedsättning ställdes utanför arbetskraften. Samtidigt ökade kraven på arbetsgivarna vad gällde arbetsanpassningar med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160). Statliga regleringar infördes också för att främja anställningar av arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga (Främjandelagen 1974:13). Lagen innebär att Arbetsförmedlingen vid överläggningar med arbetsgivare och fackliga organisationer ska diskutera åtgärder som kan vidtas för att äldre

personer och personer med funktionsnedsättning ska kunna behålla sitt nuvarande arbete eller hitta en annan anställning.

Vid sidan av Samhällsföretag, som främst var avsett för personer med grava funktionsnedsättningar, var arkivarbeten och andra former av halvskyddade anställningar de mest omfattande åtgärderna under 1970- och 1980-talen. I sysselsättningsutredningen från 1974 föreslogs att dessa två former skulle ersättas av anställning med lönebidrag. Lönebidragsanställningarna utökades under perioden, men trots detta var det otillräckligt för att möta de behov som fanns och ett flexibelt lönebidrag infördes i syfte att fler skulle beredas anställning inom ramen för tilldelade medel. Flexibiliteten innebar att oavsett bransch bestämdes nivån på lönebidraget utifrån personens funktionsförmåga i förhållande till arbetsuppgiften. I det tidigare systemet var det arbetsgivarens tillhörighet till en viss kategori som avgjorde bidragsnivån (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1995). Det tidigare systemet medförde att bidragsnivån låg fast under hela beslutsperioden. Systemet styrde även mot arbetsgivare som hade de högsta bidragsnivåerna – staten och föreningslivet. Med det nya flexibla systemet fick nedsättningen av arbetsförmågan i förhållande till arbetsuppgiften styra nivån på lönebidraget. Så fungerar det än i dag.

Handikapp – i kapp med tiden

Historiskt har det funnits många benämningar för funktionsnedsättning. Alla har varit ett uttryck för hur samhället under respektive period har betraktat människor som inte är som alla andra. Detta har också haft betydelse för hur människor behandlats och vilka insatser som erbjudits. När funktionsnedsättningen ansågs vara något statiskt och absolut, präglades insatserna av individuella lösningar som skulle kompensera för den arbetsförmåga som inte fanns.

Under 1970-talet introducerades dock ett nytt synsätt som vände upp och ned på vedertagna begrepp. Det *relativa handikappbegreppet* började användas, vilket skapade grunden för den moderna funktionshinderspolitiken. Med det relativa handikappbegreppet menades att ett funktionshinder blir ett handikapp först när omgivningen brister i anpassning. Synsättet innebar att det var samhällets utformning och tillgänglighet som skulle stå i centrum i stället för att det individuella hindret skulle elimineras. En konse-

kvens av detta blev att begreppet arbetshandikapp började användas, med innebörden att funktionshindret skulle prövas mot en specifik arbetsuppgift. Om en arbetsuppgift kan utföras på ett fullgott sätt utgör funktionshindret inget arbetshandikapp och kompensatoriska insatser behövs inte. Det nya synsättet hade också betydelse för hur Arbetsförmedlingens verksamhet organiserades för personer med funktionsnedsättning.

Unga med funktionsnedsättning – en prioriterad grupp

Oavsett ålder har personer med funktionsnedsättning alltid haft en svårare situation på arbetsmarknaden än icke funktionshindrade. Unga personer med funktionsnedsättning har det särskilt svårt, och i övergången mellan skola och arbetsliv är risken överhängande för att hamna utanför arbetslivet. I syfte att möjliggöra för gravt handikappade ungdomar att få ett arbete i stället för att leva på sjukbidrag eller förtidspension startade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i slutet av 1980-talet en försöksverksamhet ”Arbete åt unga handikappade”. Tillsammans med andra myndigheter utvecklades en metodik och samverkan som ledde till lyckade resultat. Genom arbetsplatsanpassningar och lönebidrag fick unga handikappade i större utsträckning ett arbete. AMS bedömning var att verksamheten både bidrog till lägre kostnader för staten än fortsatt förtidspension och till ett ökat självbestämmande för individen. Försöksverksamheten har permanentats.

Arbetsförberedande åtgärder en viktig byggsten i arbetsmarknadspolitiken

Parallellt med uppbyggnaden av skyddade verkstäder och ökad omfattning av anställningar med lönebidrag växte intresset för yrkesinriktad rehabilitering och vägledning. Begreppet *arbetsvård* infördes och inbegrep hela kedjan av åtgärder från medicinsk behandling till rehabilitering och arbetsförberedande insatser. I Kjellmankommittén föreslogs att arbetsprövning, arbetsträning, yrkesvägledning och yrkesutbildning skulle byggas ut i syfte att ta till vara handikappades arbetsförmåga. Normaliseringsprincipen var överordnad och när en person remitterades till arbetsvården av t.ex.

sjukkassan skulle först en arbetsmarknadsprövning ske (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1998).

Arbetsvårdande insatser som bestod av fördjupad kartläggning, arbetsprövning, arbetsträning, utbildning, näringshjälp och arbets hjälpmedel var en del i arbetsmarknadsprövningen. Om arbete på den reguljära arbetsmarknaden inte var möjligt var halvskyddat eller skyddat arbete ett alternativ. Arbetsvården organiserades inom Arbetsmarknadsverket i s.k. arbetsvårdsexpeditioner som fanns i varje län. På expeditionerna arbetade särskilt utsedda tjänstemän med uppgift att förbereda handikappade personer för arbete.

Under 1970-talet integrerades arbetsvården alltmer i Arbetsförmedlingens verksamhet och genom Sysselsättningsutredningens förslag från 1978 *Arbete åt handikappade* bildades år 1980 Arbetsmarknadsinstitutet (AMI). Syftet med AMI var att samordna en mängd olika verksamheter, som tidigare drevs av stat, landsting, kommuner och privata institutioner för att hjälpa arbetshandikappade till arbete. Staten övertog ansvaret och AMS blev ansvarig statlig myndighet. Institutet innebar en betydande förstärkning av den yrkesinriktade rehabiliteringen inom Arbetsmarknadsverket. Genom att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen blev en del av Arbetsförmedlingens verksamhet skapades större möjligheter till arbetsgivarkontakter vilket ansågs skulle underlätta arbetet med att matcha arbetssökande mot den ordinarie arbetsmarknaden.

Centralt i Arbetsmarknadsinstitutets arbete var att arbetet skulle ske i arbetslag med olika yrkeskategorier företrädna, varav vissa hade specialkunskaper om olika funktionsnedsättningar. I arbetslagen ingick arbetskonsulenter, arbetspsykologer, sjukgymnaster, arbetsterapeuter och socialkonsulenter som tillsammans bildade team med uppgift att svara för rehabiliterande åtgärder. Inledningsvis fanns också läkare och sjuksköterskor anställda. Arbetskonsulenterna hade den samordnande rollen och var kontaktperson gentemot den arbetssökande. På institutet fanns möjlighet till arbetsprövning och arbetsträning i de egna lokalerna, men det var även vanligt att arbetsträning och prövning genomfördes utanför institutet. Detta sätt att ackvirera² platser ledde till att personalen på arbetsmarknadsinstitutet utvecklade ett brett kontaktnät av arbetsgivare vilket ökade chanserna för att få till stånd ett arbete på den arbetsplats där den arbetssökande tidigare arbetstränat.

² Ackvirera platser är ett uttryck som används när en arbetsförmedlare hittar en arbetsplats till en arbetssökande utan att platsen har utannonserats.

För att möta behov inom olika handikappområden etablerades även AMI-S. Det var särskilda institut med resurser för personer med funktionsnedsättning. Sådana institut, som gav service till flera län, fanns för synskadade, döva och hörselskadade och rörelsehindrade. I varje län fanns också specialister på intellektuell funktionsnedsättning och för psykiska funktionsnedsättningar.

Rehabiliteringsinsatserna flyttas över till Arbetsförmedlingen

Arbetsmarknadsinstituterna (AMI) spelade en betydelsefull roll för att personer med funktionsnedsättning skulle få chansen till ett arbete eller möjlighet att påbörja studier. Men att arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering i en verksamhet som var förlagd vid sidan av Arbetsförmedlingen stod inte i samklang med det inkluderande synsätt som successivt blivit grunden för funktionshinderspolitiken. Å ena sidan var Arbetsmarknadsinstituterna en integrerad del av Arbetsmarknadsverket (AMV), å den andra var de en sidoverksamhet som bedrevs i särskilda lokaler. Det krävdes också remiss från Arbetsförmedlingen för att få tillgång till institutets service och insatser. Personer med funktionsnedsättning särskildes därmed från den ordinarie Arbetsförmedlingen. En annan nackdel var att remissförfarandet bidrog till långa väntetider, vilket i sin tur innebar att individens tillgång till insatser i somliga fall försenades.

Arbetsmarknadsinstituterna arbetade delvis konsultativt gentemot Arbetsförmedlingen vilket innebar att ansvaret för beslut om åtgärder under inskrivningen på AMI kvarstod på Arbetsförmedlingen. Det kunde ge upphov till försenade beslut men även oklarheter och i vissa fall missnöje mellan institutens och AF:s handläggare om hur långt ansvaret för den arbetssökande sträckte sig. Samtidigt var den specialistkompetens som genom åren hade utvecklats på instituterna en tillgång för Arbetsförmedlingen. Teamarbetet betydde att man fick en helhetsbild av individens behov av stöd för att kunna återgå till arbete.

Under 2000-talet genomfördes en omorganisation inom Arbetsmarknadsverket som innebar att arbetsmarknadsinstituterna upphörde som särskild organisationsform. Arbetssökande som behövde arbetslivsinriktad rehabilitering skulle erbjudas sådan på alla Arbetsförmedlingar. Arbetsmarknadsverket bedömde att den nya ordningen skulle främja tillgängligheten och öka effektiviteten.

Förändringen kan till viss del ses i ljuset av den grundläggande principen om full delaktighet som innebär att alla tjänster ska vara utformade på ett sådant sätt att även personer med funktionsnedsättning kan ta del av dem. I det perspektivet kunde Arbetsmarknadsinstitutet uppfattas som en sÄrlösning vid sidan av Arbetsförmedlingen. Det kan dock inte uteslutas att förändringen också innebar en uttunning av kompetensen. Lagarbetet försvann och specialisterna fördelades ut på de olika arbetsförmedlingskontoren. För vissa grupper, som personer med syn- och hörselnedsättningar, behölls dock specialistfunktioner på ett mindre antal arbetsförmedlingar i landet. I övrigt har varje arbetsförmedling ett ansvar för att arbetslivsinriktad rehabilitering erbjuds de arbetsökande som har behov av sådan.

Kraftfullare satsningar behövs

Trots satsningar på ett utökat Samhall och fler subventionerade anställningar ökade inte sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning. Arbetslösheten låg kvar på en betydligt högre nivå i jämförelse med personer utan funktionsnedsättning. Det krävdes därför kraftfullare satsningar som också skulle öka effektiviteten och träffsäkerheten. Rätt stöd skulle ges till rätt person. Regeringen tillsatte i början av 2000-talet två utredningar, Lönebidragsutredningen och Samhallutredningen, med syfte att föreslå förändringar i de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Utifrån betänkandenas förslag tillkom bl.a. två nya stödformer – utvecklingsanställning och trygghetsanställning (prop. 2005/06:1, bet.2005/06:AU1, rskr. 2005/2006:109). Därutöver infördes den förberedande insatsen fördjupad kartläggning och vägledning (FKV). Syftet med FKV var att under högst tolv veckor genomföra en fördjupad kartläggning och vägledning för att identifiera den sökandes möjligheter till yrkesval eller arbete. Denna kartläggning skulle i sin tur kunna ligga till grund för den sökandes handlingsplan. Dessa och övriga nuvarande insatser beskrivs närmare i kapitel 4.

2.2 Strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken

Ansvar för att samhället ska utformas så att allas möjlighet till delaktighet och inflytande delas lika av alla politikområden. Detta integrerade synsätt innebär att varje politikområde ansvarar för att undanröja hinder och i möjligaste mån skapa generella lösningar som fungerar för så många som möjligt. Inom arbetsmarknads- och arbetsmiljöpolitiken betyder detta att arbetsmarknaden ska vara tillgänglig för alla. Men för att det ska vara möjligt kan det för vissa personer med funktionsnedsättning finnas behov av särskilt stöd under kortare eller längre tid i form av t.ex. arbetshjälpmedel eller arbeten med en lönesubvention till arbetsgivaren.

2.2.1 Den nationella handlingsplanen – vägvisare för funktionshinderspolitiken

Grunden för funktionshinderspolitiken finns i den nationella handlingsplanen *Från patient till medborgare* (prop. 1999/2000:79) som antogs år 2000 av riksdagen och som fastställde mål och riktlinjer för åren 2000–2010. Målen för handikappolitiken var:

- en samhällsgemenskap som grund,
- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet,
- jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.

För att nå målen för politiken ska det funktionshinderpolitiska arbetet särskilt inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället, förebygga och bekämpa diskriminering, samt ge barn och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande. Handlingsplanen är en vägvisare för hur funktionshinderspolitiken ska utvecklas inom alla samhällsområden.

2.2.2 Uppföljningen visar att det återstår en del att göra

I den tredje och sista uppföljningen av den nationella handlingsplanen (Skr. 2009/10:166) konstaterar regeringen att arbete återstår i och med att den låga sysselsättningsgraden och den höga arbetslösheten består för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Den höga arbetslösheten måste bearbetas från flera håll och därför hade regeringen bland annat haft en dialog med arbetsmarknadens parter för att diskutera hur regeringen och parterna tillsammans kan förbättra förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att komma in på arbetsmarknaden, och vad som kan göras för att de ska kunna behålla ett arbete. Regeringen konstaterar också vikten av att förhindra inläsningseffekter inom såväl sjukförsäkringssystemet som LSS-insatsen daglig verksamhet och att insatser ska finnas för dem som behöver det. För personer i daglig verksamhet som har en arbetsförmåga ska möjligheter finnas att pröva olika former av arbete med stöd

Sysselsättningsmålet uppnåddes inte

Arbetsförmedlingen har, i likhet med många andra myndigheter, ett särskilt sektorsansvar för att funktionshinderperspektivet blir en integrerad del i myndighetens verksamhet. Utifrån sektorsansvaret formulerade Arbetsförmedlingen ett antal etappmål som skulle gälla för 2000–2010. Dessa var att öka sysselsättningen, att öka arbetsgivarens vilja att anställa och att göra arbetsplatsen mer tillgänglig för arbetstagare. Ett av inriktningsmålen var att andelen sysselsatta personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga skulle öka snabbare än för övriga personer i arbetskraften. Detta mål uppnåddes dock inte. Sysselsättningsgraden i åldrarna 16–64 år minskade i stället mellan åren 2000–2008 från 56,1 till 50 procent.³ Kvinnor med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga deltog dessutom fortfarande på arbetsmarknaden i lägre utsträckning än män.

³ Uppföljningen bygger på Statistiska Centralbyråns tilläggsundersökning som senast genomfördes år 2008.

Tillgängligheten har förbättrats

I en tilläggsundersökning till Statistiska Centralbyråns arbetskraftsundersökningar ställdes frågor om hur tillgänglig arbetsplatsen är. Andelen kvinnor som ansåg att de hade fått de hjälpmedel de behövde för att kunna utföra sitt arbete ökade från 77 till 88 procent mellan åren 2002 och 2008. För männen har andelen varierat mellan 70 och 86 procent under perioden, men någon trendmässig ökning har inte skett. Andelen kvinnor och män som har fått anpassat arbetstempo, arbetstid och arbetsuppgifter har dock ökat mellan åren 2002 och 2008.

Tabell 2.1 Andel sysselsatta som har fått den hjälp eller anpassning som de har behov av (procent)

	2002		2008		Förändring	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Anpassade hjälpmedel	-	-	69	82	-	-
Särskild lokalanpassning	58	46	59	63	1	17
Anpassat arbetstid	84	75	93	86	9	11
Anpassat arbetstempo	74	58	78	69	4	11
Anpassade arbetsuppgifter	73	61	80	74	7	13
Transport till/från arbetsplatsen	-	-	54	79	-	-
Något annat	49	44	70	49	21	5

Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

Av tabell 2.1 framgår att tillgängligheten har ökat för såväl kvinnor som män. Trots att det skett en större procentuell ökning över tid för kvinnor så har fortfarande en större andel män än kvinnor en tillgänglig arbetsplats.

Särskilda insatser behöver i vissa fall komplettera de generella insatserna

För att rätt person ska få rätt insats krävs professionella bedömningar så att särskilda insatser används i de fall då generella insatser inte är tillräckligt. Detta ligger också i linje med regeringens huvudstrategi om att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta på arbetsmarknaden på lika villkor. Det förutsätter att samhället är tillgängligt, att ingen diskriminering förekommer och att de personer som behöver olika former av stöd får tillgång till

detta. Uppföljningen av den nationella handlingsplanen visar att många personer med funktionsnedsättning har fått anställning med stöd av nystartsjobb, vilket är en av de generella insatserna som syftar till att personer ska få ökade möjligheter till tillträde på arbetsmarknaden.

Exempel på hur anpassningar kan göras inom den generella arbetsmarknadspolitiken är de flexibla anpassningsmodulerna (FAM) som syftar till att alla oavsett funktionsförmåga ska kunna ta del av arbetsmarknadsutbildningen. Genom särskilt stöd under utbildningstiden skapas möjligheter för personer med funktionsnedsättning att fullfölja utbildningen som alla andra. FAM-verksamheten framhålls i uppföljningen som ett verktyg som bidragit till att uppfylla Arbetsförmedlingens etappmål om att andelen personer med funktionsnedsättning i förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning skulle överstiga deras andel av samtliga arbetslösa.

2.3 Strategin framåt

I skrivelsen till riksdagen om en strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016 (Skr. 2009/10:166) anges att de övergripande målen och inriktningen som beslutades i den nationella handlingsplanen 2000 ska ligga fast i det fortsatta genomförandet 2011–2016. Inriktningsmål anges även för ett antal prioriterade områden. För arbetsmarknadspolitiken är dessa att:

- sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska öka, och att
- matchningen mellan arbetssökande personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och lediga arbeten ska vara effektiv.

Insatserna inom arbetsmarknadspolitiken ska bl.a. ta sikte på att offentlig sektor bör ta ett större ansvar för att anställa personer med funktionsnedsättning och att möjligheten ska prövas för att utforma ett praktikantprogram i statliga myndigheter. Andra prioriterade uppgifter är att fler unga måste få jobb eller utbildning och att det ska ske en fortsatt satsning på sociala företag. Dessa åtaganden stämmer även väl överens med vad som föreskrivs att

staterna ska verka för enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Inom arbetsmiljöpolitiken har försök initierats med ”coacher över tröskeln”. Satsningen innebär att Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket i samverkan ska bedriva en försöksverksamhet för att i ökad utsträckning uppmärksamma betydelsen av psykosociala arbetsmiljöfaktorer för personer med tidigare eller pågående psykiska problem.

Delmål för Arbetsförmedlingen

I strategin för genomförande av funktionshinderspolitiken har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att arbeta enligt följande delmål:

- Andelen personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får en anställning eller utbildning ska årligen öka under perioden.
- Andelen ungdomar, under 30 år, med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får en anställning eller utbildning ska årligen öka under perioden.
- Den genomsnittliga tiden från det att en arbetssökande är aktualiserad på arbetsförmedlingen till att en funktionsnedsättning är registrerad ska minska med cirka tio dagar per år. Den genomsnittliga tiden ska minska från 230 dagar år 2009 till 180 dagar 2016.

I jämförelse med sysselsättningsmålet som fanns i den nationella handlingsplanen för perioden 2000–2010 är målet för 2011–2016 snävare men ändå en utmaning. Hur arbetsmarknaden utvecklas spelar naturligtvis roll för möjligheten att nå målen. De verktyg och stödinsatser som finns inom arbetsmarknadspolitiken kan dock bidra till att sysselsättningen ökar. Ett arbetsliv som vill ta emot personer med funktionsnedsättning är en nyckelfaktor. Fler arbetsgivare som ser att mångfald berikar och tar emot personer för praktik eller arbete är en förutsättning för att sysselsättningsmålet ska nås.

Delmål för Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är en av de myndigheter som har ett särskilt ansvar för genomförandet av den nationella handlingsplanen. För att nå målen som rör politiken om funktionshinder ska Arbetsmiljöverket integrera funktionshinderperspektivet såväl i föreskriftsarbetet som i den praktiska inspektionsverksamheten. Ett av Arbetsmiljöverkets delmål är att genomföra minst en årlig nationell eller regional tillsynsaktivitet där tillgänglighetsperspektivet ingår. För detta uppdrag har Arbetsmiljöverket tagit fram ett stödmaterial som ska användas vid tillsyn av arbetslokaler, arbetsanpassning och ergonomi.

3 Forskning och den svenska politiken i internationell jämförelse

3.1 Från exkludering till inkludering

De senaste decennierna märks i många länder en trendmässig förskjutning av insatserna för personer med funktionsnedsättning mot ökad inkludering på den reguljära arbetsmarknaden. Denna utveckling från exkludering till inkludering har inneburit att särskilt organiserade verksamheter minskat i betydelse. Fokus har i stället riktats mot möjligheter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Lönesubventioner och arbetshjälpmedel har i många fall varit viktiga verktyg för att göra denna omställning möjlig. Även kompetensutvecklande insatser har varit betydelsefullt.

I syfte att vidga perspektiven på utformningen av de svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning redovisar utredningen i detta kapitel dels komparativa studier som genomförts av OECD, dels relevant forskning om olika insatsers effekter. Eftersom utredningen genomfört studiebesök i Nederländerna och Nordirland görs fördjupningar om dessa två länders arbetsmarknadspolitiska verksamhet för personer med funktionsnedsättning.

3.1.1 Skydd mot diskriminering

Olika strategier kan användas för att personer med funktionsnedsättning ska ges tillträde till arbetslivet. Ett sätt är statliga regleringar, ett annat är handlingsplaner med frivilliga överenskommelser och ett tredje är särskilda ekonomiska incitament för arbetsgivare att anställa personer med funktionsnedsättning. I Sverige och övriga nordiska länder har under lång tid störst vikt

lagts vid inkludering genom omfördelning av resurser till arbetsmarknadspolitiska aktiviteter i kombination med frivilliga överenskommelser med arbetsgivare, samt i mindre grad med stöd av lagar om icke-diskriminering (Halvorsen och Hvinden, 2011).

Från mitten av 1990-talet har diskrimineringsbestämmelser dock införts på olika områden med förebild från USA och Storbritannien. Sverige införde 1999 bestämmelser mot diskriminering av personer med funktionsnedsättning i arbetslivet. Personer med funktionsnedsättning får inte diskrimineras genom att nekas en anställning om arbetsgivaren med skäligen stöd- och anpassningsåtgärder hade kunnat eliminera eller reducera verkningarna av funktionsnedsättningen så att den inte längre har betydelse. Sedan den 1 januari 2009 har bestämmelserna införlivats i Diskrimineringslagen.

Norge har infört liknande bestämmelser på arbetsrättens område och även infört bestämmelser om tillgänglighet i arbetslivet. Inom EU har diskrimineringslagar införts, om än i olika utföranden, för att möta kraven i EU:s ramdirektiv om likabehandling med hänsyn till sysselsättning och arbete (2000/78/EG). Danmark har länge motsatt sig diskrimineringslagar med hänvisning till att frivilliga överenskommelser med arbetsgivare är mer effektivt än reglering, men har nu tvingats till vissa minimiregler för att möta EU-direktivets krav.

Funktionshinderspolitik handlar om mänskliga och medborgerliga rättigheter

De flesta länder som har infört diskrimineringslagar har gjort detta för att försäkra likabehandling vid anställningar, under anställning och vid arbetsnedläggning (OECD, 2010). En kritik som förts fram mot lagstiftning är att bestämmelserna kräver att enskilda personer som anser sig diskriminerade måste framföra klagomål till en tillsynsmyndighet. Detta lägger stort ansvar på den svagare parten i en konflikt (Halvorsen och Hvinden, 2011). Arbetsgivare kan också, för att undvika insyn i hur diskrimineringsbestämmelserna följs på den egna arbetsplatsen, bli mindre välvilligt inställda till att samarbeta kring frågor om funktionsnedsättning och arbetsmarknad. Å andra sidan, enligt Halvorsen och Hvinden, finns också uppfattningen att diskrimineringslagar är nödvändiga för att förändringar ska ske och att funktionshinderspolitik inte

enbart handlar om välfärdsfrågor utan också om mänskliga och medborgerliga rättigheter, som innebär att alla ska kunna delta i samhället på jämlika villkor.

Det är svårt att fastslå vilken betydelse diskrimineringslagarna har haft. Effekten av en reglering är avhängig såväl andra regleringar som helheten i landets funktionshinderspolitik. Det är därmed samspelet mellan olika faktorer som avgör i vilken utsträckning anti-diskrimineringslagar bidrar till att öka arbetskraftsdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning (Halvorsen och Hvinden, 2011).

3.1.2 Kvotering i många länder

Lagstiftad kvotering utgör en kraftig åtgärd mot diskriminering. Detta förekommer i 17 länder i Europa. I Tyskland, Frankrike Spanien, Italien, Österrike, Tjeckien, Ungern, Slovenien, Slovakien och Polen används även straffavgifter för arbetsgivare som inte uppfyller kvotbestämmelserna. Kvoteringen innebär att företag av en viss storlek enligt lag ska ha en bestämd andel personer med funktionsnedsättning bland sina anställda. Andelarna varierar mellan två och sju procent i dessa länder. I Tyskland är kravet utformat så att i alla privata och offentliga företag med fler än 20 anställda eller fler ska minst fem procent av de anställda ha en allvarlig funktionsnedsättning. I Frankrike infördes lag om kvotering 1987. Kravet är där att sex procent av de anställda ska utgöras av personer som har en funktionsnedsättning. I Frankrike och Polen har kvoteringsystemet nyligen utökats för att även omfatta den offentliga sektorn och mindre företag.

Straffavgiften används för att finansiera rehabiliteringsinsatser. I Frankrike och Italien har avgiften höjts för att motverka att arbetsgivare väljer avgift framför anställning. Frankrike använder ordet *contribution* i stället för straffavgift för att visa att företagen bidrar med sin del och tar ett ansvar även om de inte väljer att anställa (OECD, 2010). Vilken effekt höjningen har gett är dock för tidigt att uttala sig om.

OECD har i tidigare studier inte funnit något som tyder på att kvoteringsystem är en framgångsrik metod. Det saknas också dokumenterat vetenskapligt stöd för att kvoteringsystem skulle ha någon effekt på sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning (WHO, 2011). Länder som har kvoteringsystem hävdar

dock att utan systemet skulle arbetsgivarna avstå från att anställa, eftersom man utgår ifrån antagandet att personer i målgruppen har lägre produktivitet eller att en anställning skulle kräva kostsamma investeringar i anpassning av arbetsplatsen. I länder som förordar kvotering hävdas vidare att kvotsystemet medför att fler arbetsgivare får en praktisk erfarenhet av personer med funktionsnedsättning och därigenom en positiv, och mer korrekt, inställning till deras arbetsförmåga. (Gundersen, 2008). Länder som har kvotsystem hävdar också att systemet bidragit till ökade chanser för personer med allvarliga funktionsnedsättningar att få ett arbete. Vem som avgör att den enskilde har en funktionsnedsättning och därmed kan få en anställning genom kvoteringsystemet bestäms på myndighetsnivå. Hur bedömningen genomförs ser emellertid olika ut i respektive land men ett generellt krav är att det ska finnas ett medicinskt underlag för att kunna fastställa den enskildes nedsatta arbetsförmåga (Gundersen, 2008).

I Sverige diskuterades under 1940-talet införandet av ett kvoteringsystem i *Kommittén för partiellt arbetsföra* (1949), även kallad Kjellmankommittén, som tillsattes 1943 och fick sitt namn efter dess ordförande Hilding Kjellman. I stället för kvotering valdes lösningar som vilade på frivillig basis. Det var då grunden lades för dagens modell med incitament till arbetsgivare att anställa personer med funktionsnedsättning – lönesubventioner som kompenserar för nedsättningen av arbetsförmågan och stöd för anpassningar av arbetsplatsen. I Sverige har motståndet mot att införa kvoteringsystem varit starkt och utredningen ser inte heller att det finns skäl för att frångå den gällande principen om frivilliga lösningar.

3.2 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning inom OECD

Under 2000-talet var sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning i genomsnitt omkring 40 procent i OECD-länderna, vilket kan jämföras med 75 procent för personer som inte hade en funktionsnedsättning. Trots att många medlemsländer under det senaste decenniet har genomfört reformer för att fler personer med funktionsnedsättning ska få ett arbete, syns det ännu inte i förändringar i sysselsättningsstatistiken. I länder som Storbritannien, Nederländerna, Finland och Italien har det skett en viss ökning av sysselsättningsgraden, men från låga nivåer. I de nordiska

länderna är sysselsättningsgraden högst i jämförelse med andra medlemsländer. Förutom i Finland har sysselsättningsgraden i dessa länder emellertid minskat något under perioden. Personer med psykiska funktionsnedsättningar har en särskilt svår situation. Endast en av fyra personer som rapporterar någon form av psykisk sjukdom har ett arbete. I de flesta av OECD:s medlemsländer omfattar denna grupp mellan 40 och 70 procent av alla personer som har en funktionsnedsättning.

Tabell 3.1 Sysselsättningsgrad för personer med funktionsnedsättning (procent)

	1990-talet	2000-talet
Belgien	38,6	34,4
Danmark	55,7	53,3
Nederländerna	40,2	44,5
Norge	47,1	44,7
Storbritannien	38	45,3
Sverige	58	50
Tyskland	52,4	41,0
Finland	48,4	54,1
Australien	41,9	39,8
Frankrike	45,9	36,3
Italien	34,9	36
Polen	24,8	17,6
USA	40,4	39,9
OECD*	43,3	43

Anm. *Sysselsättningsstatistiken är inte direkt jämförbar eftersom data hämtas vid olika tidpunkter och kan innehålla länderspecifika omständigheter.

Källa: OECD 2010.

Ett utmärkande drag för alla medlemsländer är att personer med funktionsnedsättning som har ett arbete ofta arbetar deltid. I vissa länder som Australien, Tyskland, Italien och Spanien är skillnaden mellan personer som har en funktionsnedsättning och övriga på arbetsmarknaden när det gäller anställningar på deltid dock inte särskilt stora. Däremot är skillnaden stor i Sverige. I genomsnitt för alla medlemsländer arbetar en av fyra personer med funktionsnedsättning deltid vilket kan jämföras med Sverige där en av tre arbetar deltid. Någon förklaring till dessa skillnader framgår inte av OECD:s rapport. Data är emellertid inte uppdelat på kvinnor och män och en förklaring kan vara att sysselsättningsgraden bland

kvinnor är högre i Sverige än i övriga länder samtidigt som det är vanligare att kvinnor deltidsarbetar. En trend är att arbetsmarknaden blir mer och mer flexibel i den meningen att visstidsanställningar och andra former av lösare anställningar ökar. Detta kan enligt OECD till viss del innebära ökade möjligheter för personer med funktionsnedsättning att komma in på arbetsmarknaden, om än med osäkrare anställningsförhållanden.

3.2.1 Utbildning allt viktigare

I takt med den tekniska utvecklingen har arbetsmarknaden förändrats. Kvalificerade arbeten ökar och det ställs högre krav på utbildning. Samtidigt försvinner enklare arbeten, vilket minskar sysselsättningsmöjligheterna för personer med nedsatt arbetsförmåga. Många kan heller inte konkurrera om de jobb som finns på samma villkor som andra eftersom personer med funktionsnedsättning genomsnittligt har en lägre utbildningsnivå än övriga befolkningen (OECD, 2010).

Tabell 3.2 Andel personer med låg utbildningsnivå* i relation till arbetskraften 2000-talet (procent)

	Med funktionsnedsättning	Utan funktionsnedsättning
Italien	62,1	43,94
Frankrike	46,5	24,4
Australien	44,7	28,1
Danmark	42,3	23,7
Belgien	39,8	18
Nederländerna	39,6	22,1
Norge	32	20,5
Finland	29,7	16,2
Storbritannien	28,2	12,6
Polen	25,3	10,5
USA	20,29	10,02
Sverige	19,8	11,8
Tyskland	18,7	13,5
OECD	38,6	22,22

Anm. *Definition på låg utbildningsnivå enligt OECD är utbildning under gymnasienivå (ISCED 0-2). Statistiken utgörs av självskattad inrapportering.

Källa: OECD.

3.2.2 Arbetsmarknadspolitiska reformer – men ännu utan genomslag i resultaten

I en studie från OECD (2003) framhölls behoven av omfattande reformer såväl inom sjukförsäkringsområdet som för personer med funktionsnedsättning för att komma till rätta med det låga arbetskraftsdeltagande och den höga andelen personer i sjukförsäkringar. OECD drar i sin senaste rapport (2010) slutsatsen att problemen kvarstår, men att åtgärder genomförts i många länder vilka på sikt bör leda till en balans mellan arbetsmarknadspolitiska insatser och utgifter i sjukförsäkringen. Reformerna har genomförts i olika takt i olika länder de senaste 15 åren och innebär att aktiva åtgärder givits företräde framför passiv utbetalning av bidrag till personer som bör kunna återgå till arbete om rätt insatser ges. Där reformtakten har varit låg, har det berott på politiska svårigheter att förändra ett välfärdssystem, som från början varit designat för en liten målgrupp med svåra funktionsnedsättningar eller allvarliga sjukdomstillstånd men som gradvis kommit att omfatta allt bredare målgrupper.

OECD har försökt mäta effekterna av olika länders reformer. Avsaknaden av resultat som visar att de genomförda reformerna har medverkat till att sysselsättningen har ökat kan delvis förklaras av att det tar tid innan reformerna ger effekt. Ett konstaterande från OECD är dock att policyreformer som samtidigt involverar såväl sjukförsäkring som arbetsmarknadspolitiska insatser har större chans att lyckas. I OECD:s tematiska rapport (OECD, 2009) framhålls de förändringar som genomförts inom sjukförsäkringen i Sverige som radikala och innovativa, samt att Försäkringskassans samverkan med Arbetsförmedlingen och införandet av tidiga insatser i sjukskrivningsprocessen har potential att minska sjukfrånvaron och öka sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning.

Fleksjobb i Danmark

I Danmark infördes i början av 2000-talet ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program – Flexjobb – i samband med förändringar i socialförsäkringssystemet. Syftet var att förebygga förtidspensioneringar genom att erbjuda personer som hade en grav funktionsnedsättning eller sjukdom en subventionerad anställning. Om arbetsförmågan är nedsatt till den nivå som berättigar till ett flexjobb får individen med sig en ”check” som han eller hon kan visa upp för arbetsgivaren i ett ansökningsförfarande.

Individen får en avtalsenlig lön som motsvarar heltid och arbetsgivaren ett lönetillskott motsvarande hälften eller två tredjedelar av lönen beroende på hur nedsatt arbetsförmågan är. Det bidragsgrundande beloppet är en årslön som motsvarar högst 466 000 DKR. År 2011 hade cirka 50 000 personer ett flexjobb.

Reformens fördel anses vara att personer som annars skulle befinna sig utanför arbetskraften har ett arbete. Flexjobbet tar hänsyn till att personer har sjukdomar som kommer i skov och därför kan behöva viloperioder, lägre arbetstempo och ett mindre antal timmar. Nackdelen med systemet är svårigheter att säkerställa att rätt person får rätt insats, och i takt med att antalet flexjobbbara ökar har denna invändning vuxit sig starkare.

OECD (2010) har påpekat att det är bekymmersamt att antalet personer som uppbär sjukpension inte har minskat i samma takt som antalet personer i flexjobb ökar. Den omständligheten att personer ofta arbetar deltid men har lön som motsvarar heltid kan också skapa motsättningar på arbetsplatsen. Reformen har av OECD bedömts i större utsträckning hjälpt människor att behålla ett arbete än att hjälpa människor som inte har en anställning att komma in på arbetsmarknaden.

3.3 Inkludering på arbetsmarknaden ökar

Särskilt organiserade arbeten (*sheltered employment*) vid sidan av den reguljära arbetsmarknaden har under långt tid och i många länder uppfattats som en bra lösning för att trygga behovet av sysselsättning för personer med funktionsnedsättning. De senaste 15 åren har ett flertal av OECD:s medlemsländer tagit initiativ för att i stället i ökande grad integrera personer med funktions-

nedsättning på den reguljära arbetsmarknaden (OECD, 2010). En sådan utveckling ställer samtidigt stora krav på vilja och förståelse hos arbetsgivare för att personer med funktionsnedsättning ska vara delaktiga i arbetslivet på samma villkor som alla andra (Halvorsen och Hvinden, 2011).

I *Storbritannien* finns förslag om förändringar av det statligt ägda bolaget Remploy (Sayce, 2011). Förslaget innebär att ersättningen till Remploy ska beräknas per anställd i stället för att utbetalas som en klumpsumma. Det ska även vara tillåtet för sociala kooperativ, anställda eller andra aktörer att ta över verksamheter inom bolaget. Den delen av det statliga bidraget som återstår efter den förändrade finansieringen till Remploy ska enligt förslaget investeras i aktiva insatser för att anställda ska hitta arbeten på den ordinarie arbetsmarknaden.

I *USA* anses inte längre särskilt organiserade arbeten vara en lyckosam lösning för att fler personer med funktionsnedsättning ska komma in på arbetsmarknaden. I många delstater finns visserligen särskilt organiserade verksamheter kvar, men drivkrafter finns för att utveckla nya former av antällningar, närmare den reguljära arbetsmarknaden.

Även i *Sverige* har skyddade arbeten hos Samhall minskat i omfattning. Trygghetsanställningarna infördes 2006 för att öppna möjligheter för personer med funktionsnedsättning att få en långvarig subventionerad anställning även hos andra arbetsgivare än Samhall AB.

Även i *Nederländerna* går utvecklingen i samma riktning. Allt fler av de anställda i kommunala skyddade verkstäder arbetar i uthyrd verksamhet och målet är att antalet anställda i de kommunala bolagen ska minska till förmån för arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Se vidare avsnitt 3.3.1 med fördjupad information om Nederländerna.

3.3.1 Nederländerna

I Nederländerna utgör skyddade verksamheter, liknande Samhall AB i Sverige, en stor del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning (OECD, 2009). Skyddade verkstäder är organiserade i bolag som ägs av kommunerna. Staten ger ett årligt bidrag till kommunerna för bolagens verksamhet. Bidraget är fastställt till 25 000 Euro per år och person och mot-

svarar lönekostnaderna enligt avtal per anställd. Omkring 90 000 personer är i dagsläget anställda i skyddad verksamhet inom cirka 100 kommunala bolag.

En ökande andel av de anställda inom dessa verkstäder arbetar i s.k. uthyrd verksamhet vilket innebär att arbetsgivaransvaret inklusive lönen för den enskilde finns kvar i bolaget men arbetsuppgifterna utförs i andra företag som köper tjänsten som helhet från bolaget till ett pris som bestäms utifrån vilka arbetsuppgifter som ska utföras.

Målsättningen är att öka andelen personer som arbetar i uthyrd verksamhet. Dels är det utvecklande för den enskilde, dels innebär det ökade intäkter för de kommunala bolagen genom att de får in avgifter från företag som de har avtal med för utförda arbetsuppgifter. I genomsnitt arbetar 37 procent av de anställda i uthyrd verksamhet, men i vissa kommunala bolag ligger andelen betydligt högre (upp till 95 procent). Ett annat mål är att öka antalet övergångar till anställning på den reguljära arbetsmarknaden. I dag lämnar cirka fyra procent av de anställda till anställning i annat företag, vanligtvis till en subventionerad anställning. Den låga andelen övergångar beror framför allt på att lönenivån i den skyddade verksamheten är högre än den lön som betalas för att utföra liknande arbetsuppgifter i andra företag.

Den holländska regeringens inriktning är att antalet anställda i de kommunala bolagen ska minska och att den verksamhet som ska vara kvar enbart ska riktas till personer som bedöms ha så svåra funktionsnedsättningar att annat arbete inte är aktuellt. Det är Center of Work and Income (CWI) som anvisar arbetslösa personer med funktionsnedsättning till de kommunala bolagen, och under senare år har striktare krav på arbetsförmågebedömning införts. För närvarande pågår också ett arbete för att se över nivån på den ersättning staten ger till kommunen för finansieringen till de kommunala ”sheltered workshop schemes”. Utgångspunkten är att den genomsnittliga ersättningen per anställd ska beräknas utifrån gällande minimilöner och att de kommunala bolagen i högre grad ska finansiera sin verksamhet via avgifter från företag som hyr personal från bolaget.

3.4 Profilerings – ett verktyg under utveckling

Profilering är ett bedömningsstöd med syfte att tidigt identifiera sökande som riskerar långtidsarbetslöshet och tidigt kunna sätta in åtgärder för att förhindra att detta sker. Profilering har uppmärksamats i ett flertal OECD-länder. *Australien* har utvecklat ett "klassifikationsindex" som används vid inskrivningstillfället på Arbetsförmedlingen. Resultatet av profilering kan både leda till att det görs en arbetsförmågebedömning för matchning till ett arbete eller en bedömning av vilket annat stöd personen behöver för att få ett arbete. Även i *Norge* infördes 2008 ett arbetsförmågeinstrument med syfte att identifiera personer som behöver extra stöd.

Frågan om profilering är nära kopplad till hur arbetsförmedlingarna ska organisera verksamheten för personer med funktionsnedsättning. OECD (2010) pekar på att länder i allmänhet, och de nordiska länderna i synnerhet, har byggt upp en generell service utan specialisering. Synsättet är i linje med vad som gäller för funktionshinderspolitiken, dvs. att insatser inom den generella politiken alltid ska vara det främsta alternativet.

Profilering ställer krav på att det finns speciell service för dem som behöver det. *Danmark* har löst detta genom att det vid varje arbetsförmedling finns en kontaktperson som är specialiserad på att arbeta med personer som har funktionsnedsättning. Ett specialcenter finns också i varje kommun där kompetens inom funktionshinderområdet är samlat. OECD menar att det är exempel på hur mainstreaming kan behållas samtidigt som varje Arbetsförmedling kan erbjuda särskilda lösningar. Genom denna organisering kan Arbetsförmedlingen snabbare och enklare hitta vägar ut på arbetsmarknaden för den enskilde. I *Australien* är servicen strikt uppdelad för att säkerställa att rätt person får rätt service. *Nya Zeeland* ger särskilda bidrag till verksamheter som utvecklar metoder för specifika funktionsnedsättningar.

Sammantaget menar OECD att särskilda resurser måste riktas till personer med funktionsnedsättning som annars riskerar långa tider i arbetslöshet. Om det inte finns tillräckligt med personal som har kompetens inom funktionshinderområdet kommer länderna att misslyckas med uppgiften att ge rätt stöd till rätt person och i rätt omfattning. Profilering eller bedömningsstöd, som Arbetsförmedling valt att benämna det, infördes i Sverige i januari 2012.

3.5 Arbetsförmågebedömning med olika perspektiv

Arbetsförmåga definieras och bedöms i många länder utifrån ett medicinskt förhållningssätt (OECD, 2010). I den medicinska arbetsförmågebedömningen har fokus varit individens funktionsnedsättning och inte den återstående arbetsförmågan. Konsekvensen är att personer som skulle kunna ta ett arbete om deras resurser synliggjordes i stället uppbär förtidspension. Flera länder har uppmärksammat detta och skiftat fokus genom att bedöma arbetsförmåga i förhållande till en möjlig arbetsmarknad.

I Danmark används en s.k. resurskartläggning där hänsyn tas till flera komponenter som hälsa, erfarenhet av arbetsmarknaden och individens sociala nätverk. I Nederländerna, Nya Zeeland, Ungern och Slovakien används liknande verktyg. Gemensamt för de studerade länderna är att en omsvängning har skett från ett medicinskt till ett miljörelaterat synsätt. I många fall har denna förskjutning inneburit att ansvaret för arbetsförmågebedömningen flyttats från medicinsk expertis till bedömare som använder ett bredare angreppssätt för att klargöra individens möjligheter att arbeta. Den medicinska kartläggningen blir då *en* viktig del, men ger inte hela svaret på vilken arbetsförmåga individen faktiskt har kvar.

I Sverige är det medicinska utlåtandet ett viktigt underlag för Försäkringskassan i bedömningen av hur funktionsnedsättningen påverkar förmågan till aktivitet. Bedömningen görs i förhållande till befintligt arbete eller i förhållande till den reguljära arbetsmarknaden. Ur Arbetsförmedlingens perspektiv bedöms individens resurser och förutsättningar i relation till ett arbete. I den bedömningen är det miljörelativa synsättet en viktig utgångspunkt.

3.6 Supported Employment – en metod som används i många länder

Supported Employment (SE) är en metod som under senare år fått stor uppmärksamhet i många länder. Metoden utvecklades redan under 1970- talet i USA och Kanada med syfte att underlätta inträdet på den reguljära arbetsmarknaden. Arbetssättet riktades inledningsvis främst till personer med utvecklingsstörning, men har utvecklats till att omfatta en bredare målgrupp. Den ideologiska utgångspunkten var normaliseringsprincipen, dvs. att personer med

en funktionsnedsättning ska ha rätt till livsvillkor som ligger så nära det normala som möjligt, vilket även innefattar rätten att få delta i ett arbetsliv.

SE har i vetenskapliga studier visat sig vara mer lyckosam än metoder som tar sikte på rehabilitering och arbetsträning inför en anställning (Bond och Drake, 2008; Burns m.fl., 2007). SE innebär att den enskilde tillsammans med en arbetsförmedlare eller en jobbcoach arbetar för att hitta en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Rehabilitering och arbetsträning sker sedan under anställningen med personligt stöd från jobbcoach eller förmedlare.

Metodens centrala del och framgångsfaktor är det personliga stödet till såväl den anställde som arbetsgivaren för att individen långsiktigt ska kunna behålla arbetet. Forskning från såväl USA som Europa (Bond och Drake., 2008; Burns m.fl., 2007) visar att personer som får stödet snabbare kommer tillbaka till arbetslivet, blir mindre bidragsberoende och i större utsträckning får behålla sin anställning jämfört med motsvarande grupper som inte får detta stöd. Styrkan jämfört med andra metoder är att SE ger en koppling mellan förberedande insatser och arbetslivet, vilket bidrar till att övergången till ett arbete underlättas.

3.6.1 Supported Employment sprids till Europa

Under 1990-talet spreds metoden till Europa. I syfte att skapa en arena och utveckla kvalitetskriterier för SE bildades The European Union of Supported Employment (EUSE) som i dag har 16 länder som medlemmar. De kriterier EUSE fastställt stödjer sig på den vetenskapligt beprövade metoden för SE.¹ Kriterierna är utformade i fem steg och bildar ett ramverk för hur aktörer kan använda metoden utifrån det enskilda landets förutsättningar. Viktiga principer är att individen ska stå i centrum och att stödet ska utformas efter den enskildes behov. Målet ska vara ett lönearbete på den reguljära marknaden och att rehabiliteringen ska ske på arbetsplatsen. Arbetsuppgifterna ska inte vara konstruerade utan den enskilde ska känna att hon eller han är en del av det arbete som utförs på arbetsplatsen. Arbetskamrater och handledare i form av jobbcoach eller arbetsförmedlare är viktiga för att individen ska

¹ European Union of Supported Employment Toolkit (2010).

kunna behålla arbetet och stödet ska ges så att det blir en naturlig del i arbetsituationen.

I en rapport (Spjelkavik, 2011) om nordiska erfarenheter av SE anges att metoden har fått en viss spridning i de nordiska länderna. Trots att internationell forskning visar att metoden ger resultat utgör den dock fortfarande en mindre andel av de arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna i de beskrivna länderna. Metoden är personalmässigt resurskrävande och enligt OECD kan det också vara en förklaring till att metoden utnyttjas i liten grad. Dessutom finns skillnader mellan och även inom länderna när det gäller såväl terminologi som praktiskt utförande av SE (Spjelkavik, 2011).

De studier som ger vetenskapligt stöd för *Supported Employment* är få till antalet. Det är därför angeläget att genomföra fler studier med kontrollgrupper och att analysera långtidseffekter för att få det vetenskapliga stödet generaliserbart. En svensk studie har nyligen genomförts (Germundsson m.fl., 2012). Resultatet indikerar att personer som fått stöd genom SE snabbare har fått arbete, de har högre inkomster och är mindre bidragsberoende i jämförelse med kontrollgruppen. Detta mönster gäller även för personer med psykiska funktionsnedsättningar i studien. Skillnaden är att det tagit längre tid för dem att få ett arbete än för övriga.

I Sverige har SE legat till grund för SIUS-verksamheten (särskilt introduktions och uppföljningsstöd) som etablerades på Arbetsförmedlingen under 1990-talet. I den nämnda studien ingår dels personer som fått stöd från SIUS, dels personer från en organisation som arbetar med SE. Arbetsförmedlingen genomför årliga uppföljningar av SIUS-verksamheten. Dessa visar att 54 procent har ett arbete sju månader efter avslutad insats. Någon effektutvärdering av SIUS har emellertid inte genomförts. Det finns även andra aktörer i Sverige som arbetar enligt metoden *Supported Employment*, exempelvis organisationerna MISA och Activa.

3.6.2 Nordirland

Program genomförs av upphandlade aktörer

Nordirland är självstyrande när det gäller utformningen av sin arbetsmarknadspolitik, men likheterna är stora med den politik som förs i Storbritannien. De arbetsmarknadspolitiska insatserna är

starkt inriktade mot att öka sysselsättningen och minska beroendet av välfärdssystemet. Stödet till personer med funktionsnedsättning är en integrerad del av den offentliga arbetsförmedlingen och erbjuds utifrån fyra olika program.

1. *Job Introduction Scheme* är en praktikperiod som kan omfatta högst 13 veckor. Arbetspraktiken gör det möjligt att pröva den enskildes arbetsförmåga. Arbetsgivaren ersätts med cirka 1 000 kronor i veckan.
2. *Access to Work* erbjuder individuellt stöd för att hitta och behålla ett arbete. Det kan omfatta stöd att ta sig till och från arbetet, arbetshjälpmedel och en stödperson under praktikperioden och i vissa fall även i en efterföljande anställning.
3. *Workable*. Detta program är för personer som behöver långvarigt stöd på grund av sin funktionsnedsättning. Stödet är individanpassat och kan innehålla en Job coach som assisterar den enskilde med arbetsuppgifterna på arbetsplatsen och stöd till såväl arbetsgivare som kollegor. Finansiellt stöd kan ges till utvecklingskostnader för extra utbildning eller annan träning på arbetsplatsen eller utbildning till anställda om vad en funktionsnedsättning kan innebära.
4. *Pathways to Work Initiative* är ett stöd för personer som är sjukskrivna och vill återgå till arbete. Stödet består av arbetsrehabiliterande tjänster och en Return to Work Credit som ger den enskilde ett bidrag utöver lönen under längst 52 veckor.

Programmen genomförs av upphandlade aktörer och kontrakten löper normalt på tre år med möjlighet till förlängning. Kontrakten följs upp för att säkerställa kvaliteten och att de uppsatta målen för programmen följs. Aktuella utvecklingsområden var *profiling* som möjliggör att personer som behöver särskilt stöd snabbt identifieras för att undvika långa perioder av arbetslöshet. Ett annat aktuellt område var *targeting* i syfte att ge rätt insats i rätt tid till rätt person.

Supported Employment används som metod i de arbetsmarknadspolitiska programmen

The Orchardville Society är en av organisationerna som är upphandlad aktör. Organisationen är ursprungligen en föräldraförening

för utvecklingsstörda barn och ungdomar. De arbetar med SE utifrån de kvalitetskriterier som The European Union of Supported Employment (EUSE) tagit fram, och verksamheten ligger i linje med de principer som fastställts för de arbetsmarknadspolitiska programmen. För att komma till Orchardville ska man först vara anmäld på arbetsförmedlingen. Det finns inga finansiella stöd som kan ges till arbetsgivaren förutom för de första 13 veckorna i arbetspraktik. Orchardville ger i stället ett individuellt stöd i form av jobbcoach till såväl den enskilde som arbetsgivaren och detta stöd ges utan någon egentlig tidsgräns. Eftersom arbetsgivaren inte får något lönestöd som kompensation för nedsatt arbetsförmåga ställs det höga krav på att Orchardville i stället kan erbjuda arbetsgivaren ett professionellt stöd och i nära samarbete med arbetsgivaren utforma arbetsuppgifter som kan anpassas till individens arbetsförmåga. Under 2010 fanns 250 personer inskrivna i organisationen varav 135 hade fått en arbetspraktik och av dem hade 16 personer fått ett arbete med lön utanför organisationen och ytterligare ett antal i de sociala företag organisationen också hade bildat.

3.7 Forskning om arbetsmarknadspolitiska insatser

Den senaste sammanställningen av forskning om arbetsmarknadspolitiska insatser är genomförd av Forslund och Vikström (2011). Forskarna skiljer mellan i huvudsak tre typer av insatser – förstärkt förmedlingsverksamhet, arbetsmarknadsutbildning och subventionerad sysselsättning. Subventionerade anställningar som specifikt är avsedda för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga tas dock inte upp av Forslund och Vikström.

3.7.1 Förstärkta förmedlingsinsatser kan ha effekter för lågutbildade och långtidsarbetslösa

En viktig del av den svenska arbetsmarknadspolitiken är *förmedlingsinsatser*, exempelvis vägledning, jobbcoacher, kurser att skriva CV och träning i att söka jobb. Insatserna är ofta korta och syftar till att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Den svenska evidensen på detta område är tämligen begränsad till följd av brist på statistik. De flesta förmedlingsåtgärderna ingår i Arbets-

förmedlingens basutbud och ges till många arbetslösa vid många olika tillfällen. Detta gör det svårt att utvärdera insatserna.

Den internationella forskningen visar dock positiva utfall för deltagaren av tättare avstämningsmöten med förmedlare. Det finns även viss evidens för att intensifierade förmedlingsinsatser särskilt kan gynna unga, långtidsarbetslösa och lågutbildade. En sannolik förklaring är att högutbildade har relativt bra kunskap om sin potentiella arbetsmarknad och därför i mindre utsträckning är hjälpta av utökat förmedlingsstöd. Studier som visar hur insatser fungerar för olika grupper av arbetslösa är dock för få till antalet för att långtgående slutsatser ska kunna dras. Det kan emellertid konstateras att personer med funktionsnedsättning relativt oftare är både lågutbildade och långtidsarbetslösa, och därmed sannolikt hör till dem som kan vara hjälpta av förstärkta förmedlingsinsatser.

3.7.2 Arbetsmarknadsutbildning har effekt ibland

Studier av det tidiga 1980-talets svenska *arbetsmarknadsutbildningar* fann positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster, medan studier som avsåg det sena 1980-talet och 1990-talet i allmänhet fann negativa effekter. Mot denna dystra bild står ett antal utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet som alla visar på positiva effekter. En förklaring till de mer positiva effekterna under 2000-talet kan vara ett annat arbetsmarknadsläge, en annan att volymerna skalats ner och att den genomsnittliga kvaliteten i arbetsmarknadsutbildningarna därmed har ökat.

Vi vet dock inte om personer med funktionsnedsättningar omfattas av de sammanfattande resultat som nämnts ovan. Utbildningsinsatser, av både förberedande och yrkeskaraktär, skulle potentiellt kunna vara viktiga insatser särskilt för unga personer med funktionsnedsättning. Forskning saknas i stort sett om hur olika program i praktiken ska utformas, till exempel hur lång en förberedande insats eller praktik ska vara, och när de bör sättas in.

3.7.3 Forskning om subventionerade anställningar

Teoretiska effekter av flera slag

De effekter av subventionerade anställningar som teoretiskt sett kan uppstå kan delas in i allmänna jämviktseffekter och effekter för programdeltagarna. *Allmänna jämviktseffekter* handlar om effekter för andra än programdeltagarna. Det kan exempelvis handla om att lönebildningen påverkas. Subventionerna kan upplevas göra utrymmet för löneökningar större, vilket kan resultera i att lönerna ökar. Subventionerna kan också göra att konkurrensen om befintliga jobb ökar och att lönerna därigenom pressas nedåt. Därutöver kan en effekt vara att de subventionerade anställningarna tränger undan icke-subventionerade anställningar, dvs. att arbetsgivare väljer att anställa en person med stöd i stället för en person där subvention inte ges.

Undanträngningseffekterna kan vara direkta eller indirekta. De indirekta undanträngningseffekterna handlar om att lönerna pressas uppåt, och att färre därigenom får arbete när stöden införs. De direkta undanträngningseffekterna kan i sin tur delas in i *substitutions- och dödviktseffekter*. Substitutionseffekten innebär att arbetsgivaren skulle ha gjort en anställning även utan stödet, men att arbetsgivaren som en följd av stödet i stället väljer att anställa en person som har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Dödviktseffekter innebär att en arbetsgivare anställer samma person med stöd som han eller hon skulle ha anställt även utan stödet.

Programeffekterna avser effekterna för de personer som deltar i de olika åtgärderna. Dessa kan delas in i annonseringseffekter, inläsningseffekter och behandlingseffekter. *Annonseringseffekten* avser att en anvisning till ett program kan påverka den arbetslöses beteende redan innan programmet har påbörjats beroende på om den anvisade vill undvika (ökat jobbsökande, utflöde till arbete utan stöd) eller tror sig ha nytta av att delta i programmet. *Inläsningseffekten* handlar om att deltagarna är mindre benägna att söka jobb om de är i ett program. Inläsningseffekter kan vara mindre relevant för subventionerade anställningar än inom många andra program, eftersom den subventionerade anställningen är en anställning med i de flesta fall samma anställningsvillkor som andra anställningar på arbetsmarknaden. För flertalet stödformer innebär det att anställningen kan fortsätta när stödet upphör.

Behandlingseffekten, slutligen, handlar om hur programmet påverkar deltagarnas produktivitet och arbetsförmåga, deras möjlighet att få och behålla ett jobb och deras lön i framtida anställningar.

Effekter för personer med funktionsnedsättning

Om den arbetssökande har en permanent nedsatt arbetsförmåga kommer ett tillfälligt lönestöd att vara en otillräcklig insats. För de insatser som riktar sig till personer med funktionsnedsättning behöver därmed arbete utan stöd inte vara det primära målet. Andra mål kan vara mer relevanta för denna grupp, bland annat beroende på orsaken till den nedsatta arbetsförmågan. Ett övergripande mål för personer med mer varaktig nedsättning i arbetsförmågan är att deras möjlighet att vara delaktiga i arbetslivet stärks. Ett arbete med stöd kan för dessa personer vara ett bra och önskvärt resultat i sig självt. Ett annat mål kan vara att arbetsförmågan ska öka i förhållande till de aktuella arbetsuppgifterna och att subventionsnivån därmed kan minska över tid. Detta kan ske exempelvis genom utvecklingsinsatser, arbetshjälpmedel eller anpassning av arbetsuppgifter. För ytterligare en grupp kan målet vara att arbetsförmågan i förhållande till arbetsuppgifterna ökar i sådan utsträckning att stödet helt kan fasa ut och den arbetssökande kan övergå till arbete utan stöd.

Utvärderingar av effekter av olika arbetsmarknadspolitiska insatser handlar om att studera vilken betydelse deltagande i en insats har för individens möjligheter att få ett arbete jämfört med om samma person inte hade deltagit i insatsen. Ett sätt att försöka skapa en sådan situation är att jämföra individer som deltar i insatsen med individer som har samma observerbara egenskaper som deltagarna, men som inte deltar i insatsen. Ett problem är dock att det finns viktiga förhållanden som påverkar individers möjligheter att få arbete som inte kan observeras i data. Exempel på sådana egenskaper är motivation, självförtroende, kompetens, kontakter, nätverk och social kompetens. Effektvärderingar kan också försvåras av att det för vissa grupper av arbetslösa är svårt att utifrån registerdata urskilja personer som liknar deltagarna. En och samma funktionsnedsättning kan exempelvis vara av varierande grad och ge vitt skilda förutsättningar att få ett arbete.

Till följd av dessa metodproblem för forskningen saknas i princip utvärderingar av de nuvarande subventionerade anställningarnas

effekter. Den enda av de nuvarande subventionerade anställningarna som har utvärderats är utvecklingsanställningarna. Statskontoret (2008) finner i den studien att andelen i arbete med eller utan stöd tolv månader efter utvecklingsanställning var relativt hög jämfört med en grupp av arbetssökande med liknande egenskaper.

Det finns även en studie som studerat träffsäkerheten i rekryteringen till Samhall (Skedinger och Widerstedt, 2007). I denna konstateras att sannolikheten att rekryteras till Samhall är högre för personer som tillhör de prioriterade grupperna än för personer som tillhör vissa andra – dock inte alla – grupper av personer med andra typer av funktionsnedsättningar. Författarna konstaterar också att personer utan handikappkod återfinns bland de anställda hos Samhall. Dessa anställda uppvisar även en snabbare övergång till arbete på den reguljära arbetsmarknaden än anställda som har en kod, och Skedinger och Widerstedt framhåller att detta sammantaget indikerar problem med *cream skimming* vid rekryteringen till Samhall.

Bäst effekt av insatser som liknar ordinarie anställningar

Det finns emellertid utvärderingar av tidigare stödformer som kan ge viss ledning om vilka effekter anställningar och annan sysselsättning med stöd kan ha, jämfört med andra typer av arbetsmarknadspolitiska insatser. Calmfors m.fl. (2002) har sammanställt utvärderingar under perioden 1989 till 2002 och konstaterar att effekterna av subventionerade anställningar är positiva för de program som mest liknar ordinarie anställningar (exempelvis starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd) och sämre för de insatser som i mindre utsträckning liknar ordinarie anställningar.

I Carling och Richardsson (2001) jämförs åtta olika arbetsmarknadsprogram och deras påverkan på programdeltagarnas tid i arbetslöshet efter programmet. De konstaterar att program som liknar arbete utan subvention eller som innebär praktik på en arbetsplats fortare leder till arbete utan stöd jämfört med program som syftar till utbildning. En förklaring är att arbetsgivarna får information om deltagarna under anställningen eller praktiken, vilket minskar informationsbristen inför en anställning.

Forslund m.fl. (2004) finner i en studie av de individuella och allmänna anställningsstöden att dessa har bidragit till en förkortad arbetslöshetstid för deltagarna. Arbetslösa som anställts med

anställningsstöd får förkortad arbetslöshet med närmare nio månader från tidpunkten för inträdet i programmet.

3.8 Sammanfattning

Den internationella utblicken visar att det pågår en trendmässig förskjutning från skyddade verksamheter till ett inkluderande arbetsliv på den reguljära arbetsmarknaden. Vidare framgår det av kapitlet att det har skett ett perspektivskifte när det gäller begreppet arbetsförmåga, där flera länder har gått ifrån att bedöma oförmåga till att i stället fokusera på individens resurser. Detta synsätt bör enligt utredningens mening öka förutsättningarna för ett lyckosamt matchningsarbete.

Skydd mot diskriminering har införts i många länder, men det är oklart vilken betydelse bestämmelserna har för att fler personer med funktionsnedsättning ska ges tillträde till arbetsmarknaden. Även kvoteringsystem används i många länder i Europa, men av sysselsättningsstatistiken går det inte att utläsa om systemen har haft avsedd effekt. Sverige har bland de högsta sysselsättningstalen i jämförelse med andra länder när det gäller personer med funktionsnedsättning.

En ökande andel visstidsanställningar visar på en föränderlig arbetsmarknad. Enligt OECD kan detta också innebära ökade möjligheter för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete, om än med osäkrare anställningsförhållanden. Att utbildningsinsatser är nödvändiga bekräftas av statistik som visar att personer med funktionsnedsättning har en lägre utbildningsnivå och därmed lägre sysselsättningsnivå än övriga i arbetskraften.

Nya arbetssätt behövs för att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna få och behålla ett arbete. Supported Employment har under senare år fått stor uppmärksamhet i många länder. I Sverige finns goda erfarenheter av detta arbetssätt.

Insatserna för personer med funktionsnedsättning är ett utforskat område inom arbetsmarknadspolitiken. Den nationalekonomiska forskningen som finns om arbetsmarknadspolitiska insatser visar dock positiva effekter av dels intensifierade förmedlingsinsatser, dels av subventionerade anställningar.

I utredningens analys i kapitel 6 och i förslagsdelen i kapitel 7 återkommer vi till frågor om utbildningssatsningar, nya arbetssätt, subventionerade anställningar och forskning om insatserna för personer med funktionsnedsättning.

4 Arbetsmarknadspolitiska insatser för ökat deltagande i arbetslivet

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan ta del av alla Arbetsförmedlingens program och insatser. I förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen ska inom ramen för detta ansvar vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Av instruktionen framgår också att Arbetsförmedlingen ska samverka med övriga aktörer inom rehabiliteringsområdet och att de särskilt ska samverka med skolan när det gäller unga med funktionsnedsättning. Särskilda insatser och stöd regleras i förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. I förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns bestämmelser som förtydligar Arbetsförmedlingens ansvar när det gäller den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och samverkan med skolan för att genom vägledning och information underlätta övergången från skola till arbetsliv för unga med funktionsnedsättning under 30 år. I förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program regleras insatser som kan användas i arbetet med den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

I detta kapitel redovisas insatser enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program som är kopplade till arbetslivsinriktad rehabilitering och insatser enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. I kapitlet beskrivs även Arbetsförmedlingens insatser i samverkan med Försäkringskassan, de arbetsintegrerande sociala företagens roll i arbetsmarknadspolitiken och kommunernas uppdrag och ansvar för sysselsättning för personer med funktionsnedsättning.

4.1 Arbetslivsinriktad rehabilitering är ett viktigt verktyg

Arbetsförmedlingen har enligt förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i uppdrag att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering. Det innebär att den som har behov av särskilt stöd ska erbjudas vägledning, kartläggning, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser. Insatserna syftar till att bedöma individens resurser och genom arbetsträning, arbetsprövning eller utbildningsinsatser förbättra individens möjligheter att få ett arbete med eller utan stöd. Anpassningar på arbetsplatsen genom utprovning av hjälpmedel är också viktiga inslag i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Målgruppen för insatserna är personer med varierande grad av funktionsnedsättning eller personer som av olika skäl varit borta från arbetsmarknaden under långa perioder.

De program som regleras i förordningen (2000:634) om de arbetsmarknadspolitiska programmen får pågå under högst sex månader, och riktas till arbetslösa eller personer som riskerar arbetslöshet och är över 25 år. Arbetsmarknadsutbildning får dock avse tid till dess att målet med utbildningen uppnåtts. Personer som har en funktionsnedsättning kan få ta del av programmen även innan de har uppnått 25 års ålder.

Fördjupad kartläggning och vägledning

Fördjupad kartläggning och vägledning är en koncentrerad utredningsinsats inom ramen för programmet förberedande insatser. Insatsen kan längst pågå i tolv veckor. Under utredningstiden kan den sökande få pröva på olika arbetssituationer i syfte att få arbetsförmågan bedömd. Arbetspsykologisk eller arbetssocial utredning är exempel på inslag, liksom kartläggning av behov av arbetshjälpmedel eller utbildning. Insatsen ska leda till att den sökande får sin handlingsplan uppdaterad med mål och delmål om fortsatta insatser.

Aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetslivsinriktad rehabilitering är precis som fördjupad kartläggning och vägledning en insats inom ramen för programmet Förberedande insatser. Det som skiljer insatserna åt är framför allt tiden. I arbetslivsinriktad rehabilitering kan längre praktik ingå med syfte att träna och successivt öka arbetsförmågan. Rehabiliteringstjänster kan också upphandlas för att komplettera och förstärka Arbetsförmedlingens befintliga tjänsteutbud. Arbetsförmedlingens specialister kan även upphandla externa utredningsplatser. Syftet är att bedöma arbetsförmågan i arbetsliknande miljöer. För att få en samlad bedömning av arbetsförmågan kan insatsen kompletteras med förmedlingens egna insatser i form av arbetspsykologisk eller arbetssocial utredning.

Arbetslivsintroduktion

Arbetslivsintroduktion får pågå under högst tre månader och riktas till personer vars dagar med sjukpenning eller sjukersättning tagit slut. Arbetslivsintroduktionen är en utredningsinsats som ska ge underlag för ytterligare åtgärder med målet att återgå i arbete.

Förberedande utbildning

Förberedande utbildning är upphandlad utbildning som ska förbereda för yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. För att tillgodose behovet av individuella anpassningar för personer med funktionsnedsättning upphandlas expertmedverkan och expertinsatser i form av flexibla anpassningsmoduler som levereras av externa aktörer.

Flexibla anpassningsmoduler ökar tillgängligheten till befintliga arbetsmarknadsutbildningar genom anpassning av läromedel/hjälpmedel eller genom pedagogiskt stöd. För den som har behov av anpassningar inför en anställning kan stöd ges till att finna lämpliga hjälpmedel eller annan anpassning för arbetsituationen.¹

¹ Arbetsförmedlingens Faktablad 2012-01-24 Arbetsförmedlingens intranät (VIS).

Arbetsträning och förstärkt arbetsträning i Jobb- och utvecklingsgarantin

Personer som varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i minst 150 dagar kan få del av insatserna arbetsträning och förstärkt arbetsträning. Enligt 10 § i förordning (2007:414) om jobb och utvecklingsgarantin avses med *arbetsträning* att den enskilde får arbetsträna på en arbetsplats. Enligt 11 § samma förordning avses med *förstärkt arbetsträning* att den enskilde erbjuds en arbetsplats för utredning av arbetsförmåga eller för arbetsträning. Arbetsträning får pågå under sex månader och den förstärkta arbetsträningen i tolv månader. Arbetsträning upphandlas inte utan arbetsgivaren kan få ett bidrag från Arbetsförmedlingen i form av merkostnadsersättning. Till merkostnader räknas exempelvis kostnader för handledning, utrustning och arbetskläder. Ersättningen kan utgå med 150 kronor per dag för arbetsträning och 300 kronor för den förstärkta arbetsträningen. Arbetsgivaren får ytterligare 200 kronor per närvarodag om den förstärkta arbetsträningen innehåller en fördjupad bedömning under högst tre månader.

Förberedande studier på folkhögskola

Ungdomar under 25 år som deltar i jobbgarantin för ungdomar och har ofullständiga betyg från gymnasieskolan kan anvisas till studieförberedande utbildning på folkhögskola. Utbildningen är förberedande och är till för att ta steget mot en utbildning. Studierna bedrivs på heltid i upp till tre månader.

4.2 Tjänster, metoder och handläggarstöd

Tjänster

Beskrivningen av Arbetsförmedlingens arbete med sökande och arbetsgivare i form av tjänster har funnits sedan 2003. Syftet med att inrätta detta beskrivningssystem var att skapa ett mer enhetligt och rättssäkert arbetssätt över hela landet. De arbetsmarknadspolitiska programmen hade återkommande kritiserats för låg effektivitet och bristande likabehandling till följd av stort utrymme för individuellt godtycke mellan arbetsförmedlare och arbetssökande

(Lundin och Lundin, 2011). För att tydliggöra vilken service arbetsökande och arbetsgivare kan få av Arbetsförmedlingen infördes därför ett enhetligt tjänsteutbud. Arbetsförmedlingen tillhandahåller i dag elva tjänster, nio för arbetssökande och två för arbetsgivare.

Klargöra dina arbetsförutsättningar och *Anpassa din arbetsituation* är tjänster som har särskild betydelse för sökande som behöver extra stöd för att finna ett arbete eller utbildning.

Klargöra dina arbetsförutsättningar är till för arbetssökande som behöver fördjupat stöd för att klargöra sina förutsättningar för arbete eller utbildning. Den vänder sig till arbetssökande som är osäkra på sin arbetsförmåga eller har andra svårigheter som påverkar val av arbete eller yrke.

Anpassa din arbetsituation är till för inskrivna arbetssökande som behöver hjälp att anpassa sin arbetsplats, arbetsuppgifterna eller arbetsmiljön.

Under 2011 introducerades *Arbetsförberedande insatser*. Tjänsten är främst avsedd för arbetssökande som efter lång sjukfrånvaro ska återgå i arbete, arbetssökande med funktionsnedsättning och arbetssökande med lång tids arbetslöshet. Tjänsten förutsätter beslut och anvisning till ett program.

Metoder

Till varje tjänst finns ett antal metoder, insatser och program tillgängliga. Metoderna ska fungera som ett stöd för det praktiska arbetet med de arbetssökande och därmed säkerställa en ökad professionalitet hos handläggarna (Arbetsmarknadsstyrelsen, 2003; Arbetsförmedlingen, 2008). Enligt Arbetsförmedlingen definieras en metod enligt följande:

Metod är en beskrivning av ett systematiskt tillvägagångssätt, som vilar på en vetenskaplig grund och/eller ett beprövat arbetssätt.²

I december 2011 fanns totalt 43 metoder, varav 33 var kvalitets-säkrade enligt Arbetsförmedlingen. Metoderna är generella eller relaterade till en viss tjänst. De generella metoderna kan användas inför eller inom olika tjänster och de tjänsterrelaterade metoderna ger möjlighet för arbetsförmedlaren/specialisten att välja lämplig metod så att kunden kan få relevant stöd utifrån individuella behov.

² Enligt VIS 2011-05-27.

Exempel på metoder är:

- Utredande samtal för bedömning av arbetsförmåga
- Aktivitetsbaserad bedömning av arbetsförmåga (ABB)
- Arbetspsykologisk utredning
- Arbetssocial utredning
- Supported Employment
- Arbetsanalys vid utprovning av arbetshjälpmedel eller bedömning av lönebidragsnivå

Handläggarsöd ett viktigt hjälpmedel för arbetsförmedlarna

Den omläggning som skett på Arbetsförmedlingen med införandet av tjänster och metoder har också ställt krav på en mer detaljerad vägledning för hur det arbetsmarknadspolitiska arbetet ska bedrivas. Detta gäller i synnerhet den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Därför har Arbetsförmedlingen tagit fram ett stort antal handläggarsöd som ska ge en helhetsbild av ett område och innehålla hänvisningar till lagar, förordningar, styrande dokument, checklistor, lathundar m.m.. Samtidigt som handläggarsödet ska ha en styrande effekt på hur beslut fattas understryker Arbetsförmedlingen att det inte får vara mer detaljerat än befogat eftersom utrymme måste finnas för den professionella bedömningen. I dag finns cirka 54 handläggarsöd inom förmedlingsverksamheten. Exempelvis finns handläggarsöd för bedömning av arbetsförmåga, lönebidrag, särskilt introduktions och uppföljningsstöd (SIUS), stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, stöd till personligt biträde, utredning och kodning av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

4.3 Arbetsförmåga – ett omtvistat och värdeladdat begrepp

Arbetsförmåga är ett omtvistat och värdeladdat begrepp och används med olika innebörd i olika offentliga verksamheter.³

Inom sjukvården bedöms arbetsförmåga utifrån hälsotillstånd. Detta innebär en beskrivning av arbetsmoment, arbetsuppgifter eller arbetsmiljöer den arbetssökande bör undvika med tanke på sitt hälsotillstånd samt vilka arbetsuppgifter som ur ett medicinskt perspektiv kan vara mer gynnsamma. Till stöd för att beskriva hälsa och hälsorelaterade tillstånd används den internationella klassifikationen International Classification of Function, Disability and Health (ICF). Klassifikationens övergripande mål är att erbjuda en struktur och ett standardiserat språk för att beskriva funktionsförmåga och funktionshinder i relation till hälsa.

Försäkringskassan bedömer utifrån medicinska utlåtanden hur funktionsnedsättningen påverkar individens förmåga till aktivitet i förhållande till befintligt arbete eller i förhållande till andra arbeten på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetsförmåga utifrån Arbetsförmedlingens definition bestäms av egenskaper hos en individ, i relation till en specifik arbetsuppgift och i samspel med arbetsmiljön. Det innebär att den enskilde arbetssökandes arbetsförmåga bedöms i förhållande till en specifik situation och att varje ny situation kräver en ny bedömning. Definitionen ansluter till ICF:s klassifikation och den miljörelativa synen på arbetsförmåga som utgår från att ett funktionshinder kan uppkomma i en situation men inte i en annan (Grönvik, 2005). Den utredning om arbetsförmåga som Arbetsförmedlingen gör ska således bara utföras i syfte att klargöra hur funktionsnedsättningen påverkar förmågan i ett specifikt arbete. Arbetsförmedlingens arbetsförmågebedömning skiljer sig således från Försäkringskassans bedömning som tar sikte på individens hälsa och vilka arbetsuppgifter som skulle kunna vara aktuella ur medicinsk synpunkt.

I tjänsterna *Klargöra dina arbetsförutsättningar* och *Anpassa din arbetssituation* finns ett antal kvalitetssäkrade metoder som används för att bedöma den enskildes arbetsförmåga. En av dessa är metoden *arbetsanalys* som används vid utprovning av arbets-

³ För en genomgång av begreppets användning i olika sammanhang hänvisas till SOU 2009:89.

hjälpmedel och bedömning av ersättningsnivån vid en anställning med lönebidrag eller i trygghetsanställning. Insatser och program är också viktiga verktyg i arbetet med att bedöma arbetsförmåga. Genom insatserna fördjupad vägledning och kartläggning och arbetslivsinriktad rehabilitering kan förmedlingen upphandla rehabiliterande tjänster från andra aktörer. Inom jobb- och utvecklingsgarantin kan insatsen arbetsträning och förstärkt arbetsträning användas för att bedöma arbetsförmåga.

4.4 Fem olika former av subventionerade anställningar

Regelverket för de olika formerna av stöd till anställningar för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga redovisas i tabell 4.1. Det finns även insatser som personligt biträde och arbetshjälpmedel som i vissa fall kan kombineras med de subventionerade anställningarna. Dessa insatser kan också ges utan att anställningen är subventionerad. Alla fem stödformer berättigar till arbetslöshetsersättning om anställningen upphör och den enskilde i övrigt uppfyller de villkor som gäller för arbetslöshetsförsäkringen.

Tabell 4.1 Regelverken för subventionerade anställningar som riktar sig mot personer med funktionsnedsättning

	Lönebidrag	Trygghets- anställning	Utvecklings- anställning	Offentligt skyddat arbete	Samhall
Införande	1980	2006	2006	1985	1980
Målgrupp	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som behöver stöd för att få och behålla ett arbete	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt	Personer med funktionsnedsättning som behöver utveckla sin arbetsförmåga	Personer som har en socialmedicinsk eller långvarig och svår psykisk funktionsnedsättning	Personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att denne inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt
Tid med stöd	4 år	Obegränsad	12 månader	Obegränsad	Obegränsad
Tid för varje beslut	1–3 år	4 år	12 månader	12 månader för första anvisningen	
Förlängning	Ja, om särskilda skäl finns	Ja	12 månader om särskilda skäl finns	Ja	Ja
Las	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Anordnarbidrag	70 kronor per dag till allmännyttiga företag som är beviljade 80 procent av lönekostnaden	Högst 130 kronor om dagen	Högst 130 kronor om dagen	Nej	Nej
Arbetshjälpmedel	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Personligt biträde	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
SIUS	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej

Källa: Arbetsmarknadspolitisk översikt (Sibbmark, 2011).

Lönebidrag

Lönebidrag infördes år 1980. System med subventionerade anställningar har emellertid funnits i olika former sedan efterkrigstiden. Lönebidrag innebär ekonomiskt stöd till arbetsgivare vid anställning av en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt

arbetsförmåga. Insatsen syftar till att personer med funktionsnedsättning ska få anställning på den reguljära arbetsmarknaden. I första hand bör den nedsatta arbetsförmågan kompenseras genom hjälpmedel, andra anpassningsanordningar eller personligt biträde. Om detta inte är tillräckligt kan lönebidrag eller annan form av subventionerad anställning beviljas.⁴ För såväl lönebidrag som trygghetsanställning, utvecklingsanställning och offentligt skyddat arbete får den delen av lönekostnaden som överstiger en bruttolön om 16 700 kronor per månad inte läggas till grund för bidraget. Bidragsgrundande lönekostnad är kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön, lagstadgade sociala avgifter och avgifter enligt lagen om allmän löneavgift samt premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar.

Lönebidrag får lämnas vid nyanställning eller när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft *hel* sjukersättning eller *hel* aktivitetsersättning. Det går dock inte att lämna lönebidrag hos nuvarande arbetsgivare för personer som har haft en sjuk- eller aktivitetsersättning på mindre än 100 procent.

Lönebidrag får lämnas under längst fyra år och ett första beslut om lönebidrag får omfatta högst ett år.⁵ Omprövning av lönebidrag ska göras av en certifierad lönebidragshandläggare. Certifiering ges efter genomgången internutbildning om lönebidrag. Förlängning av lönebidrag efter det fjärde anställningsåret ska föregås av en särskild prövning av den anställdes arbetsförmåga. Om arbetsförmågan är svårbedömd ska läkarutlåtande eller annan kvalificerad bedömning styrka den nedsatta arbetsförmågan.

Trygghetsanställning

Trygghetsanställning är en anställning hos en annan arbetsgivare än Samhall för en person med funktionsnedsättning vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Trygghetsanställning ska vara ett alternativ till anställning hos Samhall. Anställningsformen är avsedd för dem som har mycket omfattande funktionsnedsättningar, stora begränsningar i arbetsförmågan och därmed stora svårigheter att få anställning med annat stöd eller genom annan insats. Syftet med att införa stödformen trygghetsanställning var

⁴ AMS allmänna råd (AMSFS 2001:20) om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁵ AMS föreskrifter (AMSFS 2000:6) om tillämpningen av förordningen (2000:640) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

att bredda utbudet av långvariga anställningar med mer varierande arbetsuppgifter på flera orter och i flera branscher. De krav som Samhall har på övergångar till annan anställning finns inte för trygghetsanställning.

En arbetsgivare som anställt en person i en trygghetsanställning får behålla ersättningen på den nivå som ursprungligen är fastställd, om behovet av en sänkning inte är uppenbar. Arbetsförmedlingen ska dock verka för att den som har en trygghetsanställning övergår i en annan anställning utan stöd. En prövning ska ske åtminstone vart fjärde år för att se om arbetsförmågan har ökat eller minskat och om subventionen eller anordnarbidraget därmed ska ändras. Inte minst är en omprövning av betydelse för att följa upp kvaliteten i anställningen, hur arbetsledningen fungerar och för att säkerställa att arbetsmiljön är god. Liksom för utvecklingsanställning kan arbetsgivaren få anordnarbidrag, men trygghetsanställning kan inte kombineras med personligt biträde.

Utvecklingsanställning

Utvecklingsanställning är ett anpassat arbete hos en offentlig eller privat arbetsgivare för en person med funktionsnedsättning för att denne ska kunna utveckla sin arbetsförmåga. I budgetpropositionen (prop. 2005/2006:01) anger regeringen att utvecklingsanställningen i första hand, men inte uteslutande, är avsedd för arbetssökande som deltagit i insatsen fördjupad kartläggning och vägledning och bedöms ha behov av ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden. Anställningen ska, förutom de egentliga arbetsuppgifterna, innefatta inslag av rehabilitering, hjälpmedelsanpassning, arbetsprövning och vägledning. Under kortare tid kan den enskilde även pröva arbetsuppgifter på andra arbetsplatser.

Förutom en lönesubvention som följer med utvecklingsanställningen kan arbetsgivaren även få ett *anordnarbidrag*. Bidraget innebär ett ekonomiskt stöd för handledning, utvecklingsinsatser och anpassning på arbetsplatsen. Stödet utgår med högst 130 kronor per dag per individ och kan inte kombineras med insatsen personligt biträde. Utvecklingsanställning omfattas inte av lagen om anställningsskydd (las). Syftet med utvecklingsanställning är att skapa anställningar som ska användas för att pröva och utveckla en individs arbetsförmåga under en begränsad tid.

Offentligt skyddat arbete (OSA)

Offentligt skyddat arbete i sin nuvarande form har funnits sedan 1985. Anställningsformen har sitt ursprung i s.k. T1 arbeten som personer med socialmedicinska hinder kunde få redan på 1960-talet. Målgruppen för OSA är arbetslösa med socialmedicinska funktionsnedsättningar eller personer som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare har haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från arbetslivet en längre tid. Även personer som är berättigade till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är berättigade till OSA.

Offentligt skyddat arbete är ett skyddat arbete som kan anordnas av kommuner, landsting eller andra offentliga arbetsgivare, men får inte avse konkurrensutsatt verksamhet. Ofta arbetar OSA-anställda i särskilda arbetslag och arbetsuppgifterna finns vanligtvis inom skog- och naturvård. Personer med OSA-anställning omfattas av ett särskilt kollektivavtal som är avsett för personer i arbetsmarknadspolitiska insatser.⁶ Anställningen omfattas inte av lagen om anställningsskydd.

Anställning hos Samhall

Samhall bildades som en stiftelse 1980 men är sedan 1992 ett aktiebolag ägt av svenska staten. Arbetsförmedlingen anvisar personer till Samhall och ska tillsammans med Samhall och den anställda upprätta en överenskommelse som anger syftet med anställningen, stödbehov, utvecklingsinsatser samt en tidplan för en eventuell övergång till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Målgruppen för anställning hos Samhall är personer med funktionshinder vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.⁷ Anställningen hos Samhall är en tillsvidareanställning men är undantagen från lagen om anställningsskydd. Anställda inom Samhall kan dock inte sägas upp på grund av arbetsbrist enligt avtal mellan staten och Samhall AB. Skyddat arbete kan inte kombineras med något annat stöd eftersom Samhall kompenseras för mer-

⁶ Kollektivavtal, Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser – BEA 06, bilaga 1.

⁷ §34 Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

kostnader genom en merkostnadsersättning i form av en årlig klumpsumma.

Övriga insatser

Förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga innehåller även bestämmelser om ekonomiskt stöd för annat än lönekostnader. Dessa stödinsatser kan lämnas utan att anställningen är subventionerad.

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet är ekonomiskt stöd till arbetslösa personer med funktionshinder som har kostnader för att skaffa utrustning eller andra kostnader när hon eller han startar näringsverksamhet. Särskilt stöd får lämnas med högst 60 000 kronor och kombineras med start av näringsverksamhet som regleras i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Stöd till personligt biträde är ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare eller annan som har kostnader för ett personligt biträde åt en person som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Syftet med stödet är att den enskilde exempelvis ska få läs- och skrivhjälp eller hjälp med ledsagning. Stödet får uppgå till 60 000 kronor per år och för dem som har stora kommunikationssvårigheter kan stödet uppgå till 120 000 kronor. Beslut om stöd får omfatta högst två år och får endast kombineras med lönebidrag.

Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS-konsulent) innebär att Arbetsförmedlingen utser en särskild stödperson åt en person med funktionsnedsättning som behöver extra stöd och träning i inledningsskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning. Stödet fungerar även som en resurs till arbetsgivaren och till arbetsplatsen och får lämnas i upp till ett år efter att anställningen påbörjats, enligt myndighetens administrativa föreskrifter (AMSF 2006:9) Stödpersonen arbetar utifrån den kvalitetssäkrade metoden *Supported Employment*. I genomsnitt ansvarar SIUS-konsulenterna för 20–30 personer som söker arbete, är på praktik eller i arbete.

Ekonomiskt stöd till arbetshjälpmedel syftar till att kompensera en nedsättning i arbetsförmågan på grund av en funktionsnedsättning. Det kan ske genom ett hjälpmedel, en anpassning av

programvara eller ett befintligt datorsystem eller en fysisk anpassning av arbetsplatsen

Stöd till hjälpmedel avser både individuella arbetshjälpmedel som beviljas en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och särskilda anordningar på arbetsplatsen som beviljas arbetsgivaren. Stöd kan lämnas för behov som framkommer under anställningens första tolv månader. Därefter har arbetsgivaren och/eller Försäkringskassan ett särskilt ansvar för finansiering av hjälpmedel. För den som har en anställning med lönebidrag, offentligt skyddat arbete, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning kan Arbetsförmedlingen ge stöd till hjälpmedel så länge lönesubventionen lämnas.

Arbetsgivaren/anordnaren och aktuell person kan vardera få stöd med högst 100 000 kronor per år. Om stödet gäller datorbaserade hjälpmedel eller om det finns synnerliga skäl kan stöd lämnas med högre belopp.

4.5 Arbetsförmedlingens uppdrag för unga med funktionsnedsättning

Arbetsförmedlingen har särskilda uppdrag när det gäller unga med funktionsnedsättning. Uppdragen vänder sig till två grupper av unga. Den ena målgruppen är elever med funktionsnedsättning som fyllt 16 år och som finns i gymnasiesärskolor samt övriga gymnasieskolor. Arbetsförmedlingen ska samverka med gymnasieskolan och tillhandahålla väglednings- och informationsinsatser som komplement till skolans egen studie- och yrkesvägledning. För elever som går i avgångsklass ska Arbetsförmedlingen samverka med skolan så att övergången mellan skolan och Arbetsförmedlingen fungerar. Om skolan har medverkat till att en praktikplats kan övergå i en anställning där någon form av arbetsmarknadspolitiskt stöd behövs ska Arbetsförmedlingen medverka till att anställningen kan ske så snart den unge slutar skolan.

Den andra målgruppen är unga som beviljats aktivitetsersättning av Försäkringskassan. Unga som beviljats aktivitetsersättning och som kan och vill pröva sina möjligheter till arbete ska alltid tas emot på Arbetsförmedlingen. När det gäller unga med aktivitetsersättning som deltar i daglig verksamhet är det kommunens ansvar att aktualisera den unge hos Arbetsförmedlingen. Det finns även unga med aktivitetsersättning som själva väljer att ta kontakt med

Arbetsförmedlingen utan att Försäkringskassan eller daglig verksamhet i kommunen är informerade. Dessa unga personer ska också erbjudas de programinsatser och stöd som står till Arbetsförmedlingens förfogande.

4.6 Ett utvidgat uppdrag för Arbetsförmedlingen

Arbetslinjen har betonats allt mer inom olika politikområden. Detta har inneburit delvis förändrade förutsättningar för, och en utvidgning av, Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska uppdrag. Både inom sjukförsäkringen och integrationspolitiken har omfattande reformer genomförts, där vikten av tidiga kontakter med Arbetsförmedlingen har understrukits. En förskjutning kan inom dessa områden sägas ha ägt rum från service till arbetsökande som relativt snabbt kan förutses få ett arbete till mer omfattande hjälp och stöd till personer som kan stå långt från arbetsmarknaden. En sådan förskjutning får konsekvenser för såväl tjänsteutbud som inskrivningstider. Den ställer också ökade krav på en väl fungerande samverkan med andra myndigheter och organisationer för att de samlade insatserna ska fungera optimalt för individen. Insatser från Arbetsförmedlingen kan ofta behöva kombineras och ske parallellt med insatser från annan statlig myndighet eller kommun och landsting.

En annan viktig förändring i Arbetsförmedlingens uppdrag, som bl.a. berör personer med funktionsnedsättning, gäller användningen av tjänster från privata företag, s.k. kompletterande aktörer, i syfte att öka de arbetssökandes valmöjligheter och effektiviteten i förmedlingsarbetet.

4.6.1 Samverkan med Försäkringskassan

Störst konsekvenser för Arbetsförmedlingens arbete har olika reformer inom sjukförsäkringen haft. Under de senaste tio åren har den arbetslivsriktade rehabiliteringen inom Arbetsförmedlingen tillförts ökade resurser för att kunna möta behoven av insatser för sjukskrivna och personer som lämnat sjukförsäkringen. Verksamhet har bedrivits inom ramen för handlingsplanssamverkan, finansiell samordning (Finsam) och arbetslivsintroduktion. Resurstillskottet för förmedlingens insatser inom ramen för handlings-

planssamverkan och Finsam har till och med 2011 finansierats via sjukpenninganslaget. Fem procent av detta anslag har kunnat användas för rehabiliteringsinsatser i samverkan. Från och med 2012 sker finansieringen via ett nytt anslag under utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp. De ökade kostnader för Arbetsförmedlingen som det nya programmet arbetslivsintroduktion medfört, har finansierats via tillskott till Arbetsförmedlingens ordinarie anslag.

Från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen

- För att övergången från sjukförsäkringen till insatser från Arbetsförmedlingen ska ske så smidigt som möjligt ställs krav på fungerande samverkansformer mellan myndigheterna. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen anser att de numera har ett väl etablerat samarbete med målet att återföra personer till arbetslivet. Myndigheterna har fram till 2012 löpande samverkat utifrån tidsgränserna i den s.k. rehabiliteringskedjan inom sjukförsäkringen enligt följande rutiner: kontaktmöte efter 90 dagars sjukskrivning,
- överlämningsmöte i samband med överväganden om avslag eller indragning av sjukpenning eller att antalet ersättningsdagar med sjuk- eller aktivitetsersättning tar slut, samt
- avstämningsmöte för att klargöra arbetsförmågan.

Initiativ till att mötena äger rum har tagits av Försäkringskassan.

Från 1 februari 2012 gäller en ny samarbetsmodell, där ingången är den så kallade gemensamma kartläggningen (se avsnitt *Nya initiativ för effektivare insatser i samverkan*).

Handlingsplanssamverkan och arbetslivsintroduktion – olika målgrupper och delvis skilda syften

Målgruppen för handlingsplanssamverkan har varit personer med ersättning från sjukförsäkringen som har behov av rehabiliteringsinsatser för att få ett arbete. De grupper som varit aktuella är de som har varit sjukskrivna mer än 90 dagar, personer med sjukersättning, unga med aktivitetsersättning och personer vars sjukpenning eller sjukersättning kommer att upphöra. Arbets-

förmedlingen har ansvarat för att insatser erbjuds och dessa har kunnat pågå upp till ett år. Ersättning till den enskilde har nästan uteslutande lämnats i form av rehabiliteringspenning från Försäkringskassan under den tid rehabiliteringen pågår.

År 2011 påbörjade 10 350 deltagare insatser inom ramen för handlingsplanssamverkan (Arbetsförmedlingen, 2012a). Prioriterade grupper under året var personer under 30 år med sjukpenning eller aktivitetsersättning samt personer vars dagar med sjukpenning eller sjukersättning närmade sig sitt slut. En uppföljning av deltagare tolv månader efter avslutade insatser visar att 27 procent (3 500 personer) av deltagarna har gått vidare till arbete eller utbildning, vilket är en procentenhet lägre än 2010.⁸

Arbetslivsintroduktion

Arbetslivsintroduktionen vänder sig, till skillnad mot handlingsplanssamverkan, till personer som redan erhållit ersättning under maximal tid enligt regelverket för sjukförsäkringen; sjukpenning på fortsättningsnivå i 550 dagar eller tidsbegränsad sjukersättning i 18 månader med stöd av övergångsbestämmelser. Syftet med arbetslivsintroduktionen är att under de tre månader som introduktionen pågår fastställa behovet av fortsatt stöd inför en övergång till arbete. Deltagarna får sin försörjning genom aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning från Arbetsförmedlingen och ska efter arbetslivsintroduktionen gå vidare till annan insats inom Arbetsförmedlingen, utbildning eller arbete. Deltagarna kan efter tre månaders deltagande åter ansöka om ersättning från sjukförsäkringen.

Under 2011 fick nästan 18 900 personer beslut om deltagande i arbetslivsintroduktionen, 69 procent kvinnor och 31 procent män (Arbetsförmedlingen, 2012a). En uppföljning av deltagare 2010 och 2011 efter 270 dagar eller mer sedan deltagandet avslutats visar att hälften hade återvänt till sjukförsäkringen och att hälften hade arbete, deltog i utbildning eller var inskrivna på Arbetsförmedlingen som arbetslösa eller deltog i program. Sexton procent hade arbete.

⁸ Uppgifter saknas om eventuella skillnader mellan personer med funktionsnedsättning och övriga deltagare.

Många deltagare med funktionsnedsättning

En intensifierad samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen startade 2002 som pilotverksamhet och fortsatte sedan fram till 2012 i form av för myndigheterna gemensam handlingsplan för rehabiliteringsinsatser i samverkan. Denna samverkan har i hög utsträckning omfattat personer med nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning. Under 2011 utgjorde dessa personer 76 procent av samtliga. Även inom arbetslivsintroduktionen har deltagarna i hög utsträckning varit personer med funktionsnedsättning, andelen har varierat mellan 40 och 50 procent.

Arbetsförmedlingens service till personer med funktionsnedsättning har till följd av det utvidgade uppdraget ökat avsevärt i omfattning under den senaste tioårsperioden. Antalet personer med funktionsnedsättning som 2011 berörts av handlingsplanssamverkan och arbetslivsintroduktion kan uppskattas till omkring 14 850 personer.

Nya initiativ för effektivare insatser i samverkan

För att vidareutveckla samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har myndigheterna, på regeringens uppdrag, analyserat behovet och omfattningen av gemensamma rehabiliteringsinsatser efter 2011 samt i en gemensam viljeinriktning lämnat förslag på hur dessa kan vidareutvecklas. Arbetsförmedlingen (2012f) har också redovisat en plan för genomförande av rehabiliteringsinsatser samt för hur utvärdering av insatserna planeras ske.

Innehållet i viljeinriktningen ligger väl i linje med det förslag om förstärkta rehabiliteringsinsatser i samverkan som lämnas i *Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar* (Ds 2011:18). Med utgångspunkt från dessa förslag, gjorde regeringen bedömningen i budgetpropositionen för 2012 att myndigheternas samlade stöd till den enskilde behöver förstärkas för att skapa fler vägar tillbaka till arbetsmarknaden och för att tillvarata människors förmåga till arbete. Myndigheterna ska tillsammans, på ett tidigare stadium och mer systematiskt än tidigare, klargöra individens förutsättningar för arbete och behov av insatser. Det gäller både tidigt i sjukfallen i anslutning till tidsgränserna 90 respektive 180 dagar i sjuk-

försäkringen och senare för de sjukfall som blir längre än ett år. Vid sjukfall som blir längre än ett år ska individens behov av insatser prövas systematiskt och förutsättningarna för arbete klarläggas, både ur ett medicinskt och arbetslivsinriktat perspektiv. Samverkan ska ske med hälso- och sjukvården förutom mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Utifrån viljeinriktningen har myndigheterna träffat en överenskommelse om hur tidiga och gemensamma insatser ska kunna erbjudas under sjukskrivningen. Överenskommelsen innehåller också en plan för hur en effektutvärdering av det nya arbetssättet ska kunna genomföras. I beskrivningen av det nya arbetssättet återfinns – förutom tidiga insatser för den försäkrade – att konsultation ska erbjudas arbetsgivare för att dessa ska kunna fullgöra sitt rehabiliteringsansvar. Även utveckling av samarbetet med kommunerna för målgruppen unga med aktivitetsersättning lyfts fram liksom samarbetet med hälso- och sjukvården.

Ytterligare resurser har tillförts myndigheterna. För 2012 har 738 miljoner kronor avsatts för rehabiliteringsinsatser i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det är en förstärkning med 424 miljoner kronor jämfört med 2011. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har också fått mer långsiktiga planeringsförutsättningar i sitt arbete. Kopplingen till sjukpenninganslaget – de fem procenten – har slopats från och med 2012.

Arbetsmarknadspolitiken har också förstärkts med ytterligare resurser för personer som lämnat sjukförsäkringen eller som inom tolv månader förväntas göra detta och som har en funktionsnedsättning. Satsningen innefattar dels utvecklingsanställningar motsvarande 4 400 arbetstillfällen i kultursektorn (Kulturavlyftet) 2012 till 2014, dels 2 500 tidsbegränsade anställningar hos Samhall under samma tidsperiod. Målgruppen för satsningarna är dels personer som har lämnat sjukförsäkringen, deltagit i arbetslivsintroduktion och som bedöms stå mycket långt ifrån arbetsmarknaden, dels personer som har mindre än tolv månader kvar av den tid ersättning kan lämnas från sjukförsäkringen. Kulturavlyftet innebär anställningar med statligt stöd till personer i målgruppen som arbetar med kunskapsuppbyggnad, vård och tillgängliggörande av kulturarv. Riksantikvarieämbetet har i uppdrag att administrera satsningen.

Även samordningsförbundens planeringsförutsättningar har stärks och dessa har fått en utökad roll när det gäller ungdomar

med aktivitetsersättning. För 2012–2015 har 280 miljoner kronor avsatts för statens del av samordningsförbundens verksamhet.

Enligt Inspektionen för socialförsäkringen (2010) är kunskaperna otillräckliga om hur tidiga och aktiva rehabiliteringsinsatser påverkar sjukfallslängderna och den sjukskrivnes möjligheter att utveckla sin arbetsförmåga. De satsningar som nu görs på arbetslivsinriktad rehabilitering ska därför genomföras på ett sådant sätt att verksamhetens effekter kan utvärderas vetenskapligt.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingens uppdrag att ge service till sjukskrivna och personer som lämnat sjukförsäkringen innebär att fler personer med nedsatt arbetsförmåga efterfrågar Arbetsförmedlingens tjänster. Resurser har också tillförts myndigheten för de nya uppgifterna. I Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsutsikter för 2011 (Arbetsförmedlingen, 2011) konstateras att antalet personer med funktionsnedsättning som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat snabbare under den senaste treårsperioden än de någonsin gjort i svensk arbetsmarknadshistoria.

Att lägga pengar i samma påse – finansiell samordning genom samordningsförbund (Finsam)

Sedan den 1 januari 2004 är det möjligt för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting att genom samordningsförbund bedriva finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Verksamheten är reglerad i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. För att finansiell samordning ska kunna komma till stånd krävs att alla fyra parterna deltar och att ett samordningsförbund bildas.

Försäkringskassan ska bidra med hälften av medlen och finansierar på detta sätt både sin egen och Arbetsförmedlingens deltagande medan landsting och kommun ska bidra med en fjärdedel var. För 2012 har regeringen avsatt 280 miljoner kronor för det statliga bidraget till samordningsförbundens verksamhet.

Målgruppen utgörs av individer som är i behov av rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. Samordnings-

förbundet kan via den gemensamma budgeten finansiera de insatser som köps eller utförs av respektive ansvarig myndighet.

Under 2011 har 82 samordningsförbund varit i drift, representerade i 20 län och 213 kommuner (Försäkringskassan, 2012). Minst 28 300 personer har 2011 berörts av insatser finansierade av samordningsförbunden. Exempel på aktiviteter som har finansierats via samordningsförbunden är:

- utveckling och införande av nya metoder,
- utbildning och information för olika personalgrupper,
- finansiering och utveckling av särskilda insatser eller
- projekt,
- förstärkning med personal,
- coachning mot arbetsmarknaden,
- aktiverande, stödjande och motiverande insatser till individ,
- strukturövergripande åtgärder som t.ex. förstudier, kartläggning och behovsinventering.

Statskontoret har haft i uppdrag att följa och utvärdera samordningsförbundens verksamhet under åren 2004–2008. Av slutrapporten (2008), framgår att deltagarna i Finsam-insatser inte utgör en homogen grupp men har det gemensamt att samtliga har en svag ställning på arbetsmarknaden. Även om underlaget för resultatanalysen, enligt Statskontorets bedömning, lämnade en del övrigt att önska, fanns flera indikationer på att deltagarnas egenförsörjning hade ökat efter Finsam-insatserna. Statskontoret kunde dock inte fastställa att detta var en effekt av Finsam.

Utvärdering av samverkan

Inspektionen för socialförsäkringen (2010) har granskat uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel. Deras slutsatser är att kunskaper saknas om effekterna av olika samverkansformer och att fler effektutvärderingar måste genomföras. I rapporten konstateras att det saknas såväl tydliga krav på utvärdering som effektiva beställare och mottagare av utvärderingsrapporter.

4.6.2 Nyanlända flyktinginvandrarers särskilda behov

Reformen för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet trädde i kraft 1 december 2010 och innebär att staten tar ett större ansvar för nyanlända flyktinginvandrarers etablering.⁹ Arbetsförmedlingen har genom reformen fått ett utökat och samordnande ansvar för att påskynda den nyanländes etablering och har också fått nya uppdrag som att anvisa till bosättning, erbjuda lots enligt ett valfrihetssystem och besluta om etableringsersättning. Inför reformen fanns en osäkerhet om hur vanligt förekommande funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga var hos de nyanlända.

En etableringsplan ska upprättas för den nyanlända som kan delta i etableringsinsatser till en omfattning av minst 25 procent av heltid. Om prestationsförmågan understiger 25 procent avslås rätten till etableringsplan. Förmågan ska bedömas i relation till de insatser som Arbetsförmedling och kommun erbjuder under den längst tvååriga etableringsperioden. Begreppet arbetsförmåga används därför inte i detta sammanhang. Avsteg från kravet att planen ska omfatta aktiviteter på heltid kan göras om den nyanlände är förhindrad att delta på heltid på grund av vård av barn, styrkt sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Detta innebär att även personer med en rätt stor nedsättning av sin förmåga ska erbjudas lämpliga aktiviteter som enligt regelverket minst ska omfatta undervisning i svenska för invandrare, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser.

I en rapport från Arbetsförmedlingen (2012d), omfattande reformens första år, redovisas att endast ett fåtal (31 av totalt nästan 8 000 personer) fått sin etableringsplan reducerad på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska prestationsförmågan. Under samma period har Arbetsförmedlingen avslagit rätten till etableringsplan för 76 personer.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting har undertecknat en gemensam viljeinriktning när det gäller bedömning av vissa nyanländas invandrarers förmåga att delta i etableringsinsatser. Parternas utgångspunkt är att insatser som ingår i en etableringsplan ska anpassas så att individer i normalfallet kan delta i insatser på heltid.

⁹ Etableringsreformen omfattar personer som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen blivit folkbokförd.

I de allra flesta fall kommer således Arbetsförmedlingen inte behöva begära in läkarutlåtande om hälsotillstånd. Enligt viljeinriktningen ska Arbetsförmedlingen fastställa nivån på deltagandet genom utredande och medicinska underlag eller dokumentation av Arbetsförmedlingens legitimerade specialister.

Det låga antalet avslag samt det begränsade antalet personer som fått en reducerad plan ska ses mot bakgrund av den gemensamma viljeinriktningen och att aktiviteterna i etableringsplanen har individanpassats så att en nyanländ kan delta även vid lägre prestationsförmåga. Ett sätt för Arbetsförmedlingen att handskas med den oklarhet som inledningsvis kan råda beträffande en nyanländs prestationsförmåga kan också vara att upprätta en etableringsplan med kort varaktighet på heltid med aktiviteter som syftar till att klargöra individens hälsotillstånd.

Vid en prestationsförmåga under 25 procent eller reducerad sådan ska Arbetsförmedlingen, enligt viljeinriktningen, delge berörda parter en dokumenterad bedömning enligt lokalt utarbetade rutiner. Därmed ska säkerställas att den nyanlända får försörjning och det stöd som krävs från andra aktörer såsom vård eller sociala insatser.

Även om reformen för nyanländas etablering nu varit gång i nästan ett och ett halvt år är det ännu för tidigt att dra slutsatser om vilka särskilda behov nyanlända flyktinginvandrare med nedsatt prestationsförmåga kan ha. Utifrån det arbetssätt som tillämpas och de redovisningar av verksamheten som finns att läsa är det även svårt att veta hur vanligt det är med nedsatt prestationsförmåga bland de nyanlända som omfattas av reformen. Ambitionen att anpassa innehållet i aktiviteterna efter deltagarnas förutsättningar och förmåga så att så många som möjligt får etableringsersättning på heltid är helt i linje med hur arbetet är tänkt att bedrivas. Det är samtidigt viktigt att nyanländas prestationsförmåga vid behov utreds tidigt under etableringsprocessen för att säkerställa att de kan få tillgång till de särskilda program och insatser som finns för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. Detta verkar också ske i och med att många av de insatser som inledningsvis erbjuds de nyanlända syftar till att en sådan utredning och bedömning ska komma till stånd.

4.6.3 Privata aktörer

Arbetsförmedlingens uppdrag att upphandla tjänster från privata aktörer startade som försöksverksamhet i tre län 2007 och har därefter utvidgats både vad gäller innehåll, målgrupper och omfattning. De kompletterande aktörerna ska erbjuda individuellt anpassade tjänster som innefattar personlig handledning och stöd utifrån varje deltagares specifika behov. Avsikten är att de kompletterande aktörernas förmåga att pröva nya angreppssätt och nya lösningar ska öka den arbetssökande möjligheter att få ett arbete.

Under 2011 har sammanlagt 960 företag levererat kompletterande förmedlingstjänster till 140 000 arbetssökande (Arbetsförmedlingen, 2012c). Aktuella målgrupper är framför allt deltagare i de s.k. garantierna, invandrare och deltagare i arbetslivsintroduktion för tidigare sjukskrivna. Även insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering upphandlas t.ex. arbetsförmågebedömningar och sysselsättningsplatser med rehabiliterande inslag. Under 2011 deltog 660 personer i rehabiliteringsinsatser anordnade av kompletterande aktörer. De lotsar som erbjuds vissa nyanlända invandrare tillhandahålls enligt ett valfrihetssystem, vilket sedan 2010 också är möjligt när det gäller tjänster från privata aktörer i övrigt.

IFAU har genomfört två utvärderingar av de verksamheter som privata aktörer erbjuder. Den första (Bennmarker m.fl., 2009) visar att arbetssökande hos de privata aktörerna vanligen har tätare kontakt med sin arbetsförmedlare och är mer nöjda med den hjälp de får. I genomsnitt finns inga skillnader i sysselsättning eller inkomster mellan arbetslösa som fått stöd av en privat eller en offentlig förmedling. Däremot lyckades de privata förmedlingarna bättre med att förmedla jobb till utrikes födda än vad Arbetsförmedlingen gjorde. Det framkommer vidare tendenser till att privata aktörer är mindre bra för att hjälpa ungdomar ur arbetslöshet.

Den andra studien (Jönsson och Skogman Thoursie, 2012) fokuserar på alternativa insatser för långtidssjukskrivna. Studien visar inga skillnader i sannolikheten att återgå i arbete mellan individer som genomgått privat eller offentlig rehabilitering. Studien belyser dock inte det potentiella värdet av att som deltagare få möjligheten att välja rehabiliteringsaktör. En studie från Malmö högskola (2010) visar att många deltagare uppskattar möjligheten

att välja mellan de privata aktörerna, även om vissa tycker att valet är svårt.

4.7 Social ekonomi och sociala företag

Sociala företag kan ofta erbjuda arbetsuppgifter och en arbetsmiljö som har visat sig särskilt väl passa personer med psykiska funktionsnedsättningar eller psykosociala problem.

4.7.1 Definitioner

Vad menas med social ekonomi?

En arbetsgrupp inom dåvarande Inrikesdepartementet fick år 1997 i uppdrag att ta fram en svensk definition av social ekonomi. Utifrån detta arbete växte så småningom följande definition fram:

Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala ekonomin har allmännyttan eller medlemsnytta, inte vinstintresse, som främsta drivkraft.

Inom EU framhålls den sociala ekonomin som en sektor med stor tillväxtpotential. Begreppet blev officiellt erkänt inom EU redan 1989. I dag utgör social ekonomi en viktig del av EU-politiken. EU:s strukturfondsprogram, i första hand Equal och Växtkraft Mål 3, har möjliggjort för det sociala företagandet att utvecklas.

EU-kommissionen presenterade i oktober 2011 ett meddelande om initiativ för socialt företagande (KOM (2011) 682 slutlig). Två målsättningar anges med meddelandet: att lägga fram en kortsiktig handlingsplan för att stödja utvecklingen för de sociala företagen och att få till stånd en debatt om möjliga alternativ på lång eller medellång sikt.

Vad är arbetsintegrerande sociala företag?

I den handbok (2010) för samarbete med sociala företag – *Sofisam* – som Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tagit fram i samarbete med Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och Sociala Arbetskooperativens Intresseorganisation (SKOOPI), definieras arbetsintegrerande sociala företag som företag som producerar och säljer varor och/eller tjänster:

- med övergripande ändamål att integrera människor som har stora svårigheter att få och/eller behålla ett arbete, i arbetsliv och samhälle,
- som skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt, samt
- som i huvudsak återinvesterar sina vinster i den egna eller liknande verksamheter som är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet.

Denna definition används också av EU-kommissionen och i regeringens handlingsplan (se avsnitt om denna nedan) för dessa företag.

Sociala företag kan omfatta företag som har ett samhällligt syfte, är fristående från den offentliga sektorn och som återinvesterar sina vinster. Med arbetsintegrerande sociala företag avses sociala företag vars huvudsyfte är att skapa arbete. Det finns många andra sociala företag som också har samhällliga syften och som producerar välfärdstjänster såsom vård, omsorg och utbildning. Även dessa sociala företag kan naturligtvis skapa arbetstillfällen för utsatta grupper även om huvudsyftet är ett annat.

I februari 2012 fanns enligt Tillväxtverket 268 företag som bedömdes rymmas inom ovanstående definition. Av dessa fanns 57 i Västra Götalands län, 50 i Stockholms län, 25 i Skåne län och 20 i Östergötlands län. Hallands län saknade helt företag av detta slag medan fem län hade fem företag eller färre. Under perioden 2007–2011 har 157 företag tillkommit plus 27 sociala företag som är organisationsanknutna. Med detta avses en nystartad resultatenheter med samma inriktning som ett socialt företag men inom en redan befintlig organisation.

År 2009 var antalet anställda 1 800 och det totala antalet verksamma i företagen uppgick till 6 900 personer. I februari 2012 har antalet verksamma ökat till 8 660 personer, varav 2 540 hade en

anställning. Med verksamma avses anställda (utan och med lönestöd), personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, i rehabilitering eller sysselsättning enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade eller socialtjänstlagen m.m.

Företagsformen för sociala arbetsintegrerande sociala företag kan vara ideell förening, ekonomiska förening, aktiebolag eller en kombination av dessa former. De vanligaste branscherna är butik och försäljning, hotell och restaurang, hushållsnära tjänster, bygg- och fastighetsskötsel samt odling och trädgårdsarbete.

Vägen Ut

”På andra ställen är det repris på repris. Här är det utveckling.”

Vägen Ut är en sammanslutning av 15 sociala företag som bedriver näringsverksamhet med målet att skapa arbete och rehabilitering för personer med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Sammanlagt arbetar 90 personer i de sociala företagen och cirka 200 personer deltar i det dagliga arbetet. Företagsmodellen bygger på egenmakt och syftar till den process som ger människor kontroll och rätt att bestämma över sina liv. Le Mat är ett socialt företag som driver hotell och vandrarhem. Vägen ut Trädgård erbjuder arbetsträning och rehabiliterande sysselsättning och har upphandlingsavtal med kommuner och arbetsförmedlingar. Socioekonomiska bokslut används som metod för att visa hur de sociala företagen bidrar till samhällsekonomiska vinster.

Regeringen tar fram en handlingsplan

Hösten 2007 gav regeringen fyra myndigheter i uppdrag att ta fram förslag på nya grepp för att bryta utanförskapet genom arbete i sociala företag. Myndigheternas programförslag (Nutek, 2008) identifierade följande hinder för socialt företagande:

- Bristande samordning mellan olika försörjningssystem som försvårar för individer att delta i sociala företag.
- Oklarheter och hinder i offentliga regelverk i relation till sociala företags karaktär och förutsättningar bl.a. gällande lönebidrag och trygghetsanställningar.

- Svårigheter för sociala företag att delta i offentliga upphandlingar.
- Stort behov av information, rådgivning och affärsutveckling hos de sociala företagen.
- Svårigheter gällande finansiering och kapitalförsörjning inför start och utveckling av sociala företag.
- Brist på statistik och forskning om socialt företagande.

Med utgångspunkt bl.a. i de förslag myndigheterna hade lämnat beslutade regeringen i april 2010 om en handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag. Handlingsplanen består av insatser för att stärka samverkan mellan olika aktörer inom närings-, social-, socialförsäkrings-, arbetsmarknads- och finansområdet. Det handlar bland annat om att tydliggöra möjligheterna till ekonomiskt stöd för sociala företag, undersöka olika finansieringsmodeller samt att kartlägga hinder och möjligheter för sociala företag att delta i offentlig upphandling. Informationsinsatser till offentliga och andra aktörer samt även förbättrad kunskap om de sociala företagen genom exempelvis statistik är andra viktiga exempel på insatser i handlingsplanen.

Bland de förslag som Tillväxtverket (2011) därefter lämnat märks utredning av behovet och utformningen av ett särskilt arbetsmarknads-, social- och näringspolitiskt program för insatser i och start av arbetsintegrerande sociala företag.

Föreningarnas hus i Skellefteå

Detta är ett socialt företag som tillhandahåller arbetslivsinriktad rehabilitering och arbete för personer med funktionsnedsättning. Verksamheten består av café och restaurang, bed-and-breakfast och korttidsboende för unga med psykiska funktionsnedsättningar. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Landstinget köper rehabiliteringstjänster från föreningen. Omkring 40 personer har anställning eller deltar i rehabiliteringsverksamheten.

4.7.2 Rehabilitering och arbete i sociala företag

Arbetsförmedlingens roll för sociala företag

De sociala företagens möjligheter att erbjuda meningsfull sysselsättning för personer som har stora svårigheter att hitta arbete har inneburit att arbetssökande med särskilda behov i ökande utsträckning kunnat erbjudas en plats i dessa företag. Det handlar både om anställningar, praktik och av Arbetsförmedlingen upphandlade rehabiliteringstjänster. Arbetsförmedlingens samarbete med sociala företag sker dels inom ramen för löpande verksamhet, dels i form av särskilda uppdrag och projekt.

RESA-projektet

Inom ramen för regeringens psykiatrisatsning fick Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2009 ett särskilt uppdrag att ge personer med psykisk funktionsnedsättning rehabilitering, sysselsättning och arbete genom upphandlade sysselsättningsplatser hos företag inom den sociala ekonomin, det s.k. RESA-projektet. I målgruppen ingår arbetslösa personer som har ett psykiskt funktionshinder, oavsett om ersättning för försörjningen lämnas från socialtjänst, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetsförsäkringen eller Försäkringskassan. Både de som har en arbetsgivare men som på grund av sjukdom behöver byta arbete och de som är arbetslösa kan delta.

Regeringen har avsatt totalt 150 miljoner kronor för uppdraget, som har gett positivt utfall och förlängts till och med 2014. Arbetsförmedlingen redovisar att av de 630 deltagare som i december 2011 avslutat deltagande i projektet gick 19 procent vidare till arbete eller studier varav flertalet inom arbetsintegrerande sociala företag. Mot bakgrund av att målgruppen för insatserna har stått så långt från arbetsmarknaden gör Arbetsförmedlingen bedömningen att detta är ett bra resultat.

Sociala företag och långtidssjukskrivna

I en försöksverksamhet med privata aktörer som alternativ till Arbetsförmedlingen fanns 270 av de sammanlagt knappt 1 800 upphandlade platserna inom den sociala ekonomin. Syftet med försöksverksamheten var att pröva om man genom att anlita

alternativa aktörer, som får ersättning utifrån prestation och resultat, snabbare och effektivare kan ge långtidssjukskrivna stöd för att återfå arbetsförmågan och erhålla ett arbete.

I en processutvärdering av försöksverksamheten utförd av Malmö högskola (2010) undersöktes dels deltagarnas uppfattning om respektive aktörers insatser (offentlig, privat och social), dels skillnader och likheter mellan de tre aktörskategorierna med avseende på innehåll i insatserna. För deltagare hos aktörer inom den sociala ekonomin framkommer att anställningsmöjligheterna ofta uppfattades ligga långt borta. Arbetet inriktades på att deltagaren skulle stärka sig själv i egen takt genom ökande motivation, gruppens stöd och dagliga rutiner eller uppgifter.

Den effektutvärdering av försöksverksamheten som genomförts av IFAU (Jönsson och Skogman Thoursie, 2012) har redovisats i avsnitt 4.6.3. Upplägget av försöksverksamheten gav inte utrymme för någon jämförande analys av de sociala företagens respektive övriga privata företags effekter.

*Sociala företag kan erbjuda nya möjligheter
även för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin*

De sociala företagen kan vara anordnare av sysselsättning för deltagare i sysselsättningsfasen av Jobb och utvecklingsgarantin. Regeringen har uppdragit åt ESF-rådet att under 2009, inför att de första deltagarna var aktuella för denna fas av garantin, i samverkan med Arbetsförmedlingen bedriva kompetensutveckling för anordnare inom den sociala ekonomin samt metodutveckling för målgruppen. Sammanlagt 80 miljoner kronor har avsatts av socialfondsmedel för detta arbete som resulterade i tio olika projekt. En sammanställning av projektens lärdomar, resultat och effekter kommer att göras i en övergripande utvärdering. Några preliminära slutsatser är att utbildningarna nått nya grupper av anordnare, att kunskaperna om de sociala företagens möjligheter varierar mellan olika förmedlingar, att en stor majoritet av deltagarna i garantin anser sig ha kommit närmare arbetsmarknaden och att fortsatt behov finns av stöd, handledarutbildning samt plattformar för erfarenhetsutbyte hos de sociala företagen.

Projekt inom Europeiska socialfonden

ESF-rådet (Algodin Paulic, 2011) har på uppdrag av utredningen gjort en s.k. ”rapid evidence assessment” av projekt finansierade av europeiska socialfonden som rör möjligheter på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Kartläggningen visar att personer med psykisk funktionsnedsättning var överrepresenterade bland deltagarna i projekten. En genomgång av 19 projekt skedde utifrån en indelning av projekten i tre grupper utifrån huvudfokus: attitydpåverkan, arbetslivsinriktad rehabilitering respektive sociala arbetsintegrerande sociala företag. Några nyckelbegrepp för framgång som genomgående fördes fram i projektdokumentation och intervjuer är tid, långsiktighet, attityder, resurser, engagemang och förankring.

Sammanfattning

Det har skett en ökning av både insatser och sysselsättning hos sociala företag för personer med funktionsnedsättning. Antalet deltagare är dock fortfarande lågt. Även antalet studier är få varför långtgående slutsatser om verksamhetens effekter är svåra att dra. Företagens möjligheter att erbjuda anpassade arbetsuppgifter i en miljö som är väl lämpad för arbetstagare med särskilda behov är dock allmänt omvittnat.

4.8 Nuvarande styrning, uppföljning och kontroll

Regler, mål- och resultatdialog samt ekonomiska incitament utgör grundinstrumenten för att styra en verksamhet. Mjukare form av styrning kan vara utbildning och informationsinsatser. Myndighetens instruktion, övriga förordningar och regleringsbrev utgör basen för den löpande styrningen.

Utifrån det övergripande uppdraget om att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt har Arbetsförmedlingen i enlighet med instruktionen i uppgift att prioritera dem som står längst från arbetsmarknaden. Vidare har Arbetsförmedlingen ett samlat sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken. När det gäller samverkan ska Arbetsförmedlingen särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och

Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet, samt med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Särskild samverkan ska ske med skolan när det gäller unga med funktionsnedsättning för att underlätta övergången från skola till arbetsliv och med Försäkringskassan för att öka ungas möjligheter till egen försörjning och arbete.

Förordningarna som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innehåller ingen detaljreglering. I den mån reglering i förordning behöver förtydligas beslutar Arbetsförmedlingen om föreskrifter som är bindande och generellt gällande. Allmänna råd om tillämpningen av förordningen är allmänna rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur en enskild arbetsförmedlare kan eller bör handla i ett visst avseende. Ytterligare stöd i styrningen utgörs av Arbetsförmedlingens handläggarstöd. I regleringsbrevet för 2012 finns vidare ett konkret mål som är styrande för verksamheten. Det gäller ersättningsnivån på lönebidraget som i genomsnitt inte får överstiga 64 procent.

Resultatstyrning

Den styrprincip Arbetsförmedlingen använder för att klara det uppdrag som riksdag och regering har fastställt är resultatstyrning i form av s.k. balanserade styrkort. Målsättningen med styrkort är att Arbetsförmedlingens verksamhet, både externt och internt, ska uppfattas som "överskådlig, begriplig, logisk och lämplig". Den förväntade effekten av styrkortet är att effektiviteten i verksamheten ska förbättras (Arbetsförmedlingen, 2009). Idealt ska det gå en röd tråd från regeringens styrning, genom formulering av uppdraget i instruktion och regleringsbrev, ned till de konkreta målen, vilka utgör det sista steget i myndighetens styrning. Arbetsförmedlingens styrkort beskriver vad som konkret ska uppnås. Det mått som anges i styrkortet som avser gruppen personer med funktionsnedsättning gäller omsättning till arbete eller utbildning. Det konkreta målet är att sex procent av personer med funktionsnedsättning som är arbetslösa eller finns i program med aktivitetsstöd ska få ett arbete eller en utbildning.

Finansiell styrning

Finansiell styrning av en verksamhet avser styrning genom angivande av finansiella ramar samt villkor och restriktioner knutna till dessa. Resursfördelningsmodellen utgör en central del i styrsystemet och ska leda till att olika arbetsförmedlingar tilldelas resurser i förhållande till arbetsbelastning. Arbetsbelastningen viktas utifrån sammansättningen av de arbetssökande och antalet arbetsställen samt anställda inom området. Ett uttalat syfte med modellen är att den ska främja ett effektivt resursutnyttjande och därmed skapa incitament för att åstadkomma ett så bra resultat som möjligt med givna resurser. Av den anledningen innehåller resursfördelningsmodellen även en faktor baserad på uppnått resultat vad gäller omsättning till arbete. Kopplingen till styrkortet är viktigt för att spegla vilka konkreta mål som ska uppnås utifrån uppdraget från regeringen och riksdagen. Exempelvis har måtten i styrkortet vad gäller omsättning till arbete eller utbildning sin motsvarighet i de fem första faktorerna i resursfördelningsmodellen. Av tabellen går att utläsa att personer som befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar genererar sex gånger mer resurser än personer med funktionsnedsättning.

Tabell 4.2 Modell för fördelning av förvaltningsanslaget 2011

Arbete med arbetssökande	Viktning arbetssökande	Kontorens resultat	Arbete med arbetsgivare
1.Samtliga sökande	1	6.Omsättning x fått arbete	7.Antal arbetsställen och Antal anställda.
2.Födda utom EU och Norden	1		
3.Nyanlända invandrare	1		
4.Sökande i garantieranGA	3		
5.Funktionsnedsättning	0,5		
Viktning			
60 procent		20 procent	20 procent

Källa: Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell (2011).

Även i fördelningsmodellen för anslaget 1:4, som gäller de löne- subventionerade anställningarna, för anslaget 1:3 (kostnader för

arbetsmarknadspolitiska program) och för anslaget 1:2 (aktivitetsstöd) används arbetsbelastning eller antalet deltagare som indikatorer för fördelning av medel. I resursfördelningsmodellen för anslagen har personer med funktionsnedsättning på samma sätt som för förvaltningsanslaget en lägre viktning än övriga inskrivna.

I resursfördelningsmodellen för anslaget 1:4 saknas en direkt koppling till antalet inskrivna personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen menar att den genomsnittliga tiden från det att en arbetssökande är aktualiserad på Arbetsförmedlingen till att en funktionsnedsättning är registrerad är så lång att samtliga kvarstående arbetslösa, enligt Arbetsförmedlingen, ger en bättre bild av behoven.

Kontroll

Lönebidrag har varit föremål för en analys av dåvarande Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008). I rapporten pekade delegationen på ett flertal orsaker till felaktiga utbetalningar. För Arbetsförmedlingen var det dominerande felet brister i bedömningen av graden av nedsatt arbetsförmåga, vilket ledde till fel bidragsnivå, som oftast var för hög. Vidare framhölls i rapporten att:

Fel beror i första hand på svårigheter att bedöma arbetsförmåga i förhållande till aktuellt arbete, och i andra hand på otillräcklig kunskap om regelverket samt bristande tid. Vid förlängning av lönebidragsbeslut tenderar bidragsgraden vara densamma som ursprungsbeslutet, trots att svårigheten att bedöma arbetsförmågan då borde vara mindre svår.

Delegationens sammanvägda bedömning var att 2,2 procent av de felaktigt utbetalda medlen till lönebidrag orsakades av avsiktliga fel från de sökande och 1,8 procent av oavsiktliga fel från sökande. 2,3 procent hänförde sig till oavsiktliga fel från myndigheten. Totalt motsvarade detta 417 miljoner kronor i felaktigt utbetalt belopp år 2005, eller sex procent av hela det dåvarande anslaget 22:4.

Arbetsförmedlingen arbetar med intern styrning och kontroll utifrån en modell som ska ta hänsyn till ett antal komponenter för att fånga risker i systemet. Enligt Arbetsförmedlingen (2011b) genomförs löpande stickprovskontroller av ärendehandläggningen för att fånga upp avvikelser i förhållande till regelverket. Dessa kontroller innefattar inte kontroll av hur arbetsförmågan har

bedömts, vilket i stället ska göras av lönebidragshandläggaren i samband med omprövningen av beslut om lönebidrag. För att säkerställa att lönebidrag handläggs på ett enhetligt och rättssäkert sätt finns en utförlig vägledning i handläggarstöden. Ett av avsnitten i handläggarstödet heter "Vad gäller vid kontroll av restförda skatter, skulder och försäkringar". Något motsvarande finns inte i handläggarstöden för utvecklingsanställning, trygghetsanställning och OSA utan handläggaren hänvisas till att följa handläggarstödet för lönebidrag i tillämpliga delar.

4.9 Kommunernas uppdrag och ansvar

Kommunerna har ansvar för att säkerställa att personer som har en funktionsnedsättning som hindrar dem från att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden kan vara delaktiga i samhällslivet. Kommunen ska också medverka till insatser som kan leda vidare till arbete på den reguljära arbetsmarknaden och hos Samhall. Detta anfördes i propositionen (prop.1992/93:159) om *Stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Kommunen har också en uppgift att medverka till arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller Samhall. Det är därför viktigt att arbetet sker i nära samverkan med arbetsförmedling, försäkringskassan och handikapporganisationer. Det är även angeläget att möjligheten till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller inom Samhall prövas regelbundet.

Fler personer i daglig verksamhet

Daglig verksamhet är en kommunal insats som kan vara sysselsättning, gemenskap, behandling eller rehabilitering. Innehållet i dessa verksamheter kan skifta väsentligt beroende på deltagarnas behov¹⁰.

Antalet deltagare i daglig verksamhet ökade mellan åren 2000–2009 från 20 500 till 29 000 personer. Av deltagarna 2009 var 12 600

¹⁰ Rätt till daglig verksamhet har personer som ingår i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). En förutsättning för denna rätt är att personen tillhör personkrets 1 och 2 i LSS. Personkretsarna innefattar personer med utvecklingsstörning eller personer med betydande och bestående begåvningsmässiga funktionshinder eller hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. I Socialtjänstlagen (SoL) regleras kommunernas skyldigheter gentemot personer med funktionsnedsättning som *inte* tillhör de personkretsar i LSS som har rätt till daglig verksamhet.

kvinnor och 16 300 män. Allt fler unga går direkt från gymnasiet till daglig verksamhet (Socialstyrelsen, 2012). Under åren 2005 och 2006 var 21 år den vanligaste åldern en person började daglig verksamhet. År 2005 utgjorde den åldersgruppen 27 procent av alla personer som började daglig verksamhet och 2009 var motsvarande andel 34 procent. Enligt Socialstyrelsens kartläggning lyfts såväl den hårdnande arbetsmarknaden som att allt fler unga får en diagnos, som kan berättiga till LSS, som skäl till ökningen. En annan förklaring är att övergång från särskola till aktivitetsersättning många gånger sker med automatik i och med att eleven får aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Rätten till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång infördes i januari 2003.

Arbetsmarknadsanknytningen för personer med insatser enligt SoL eller LSS är mycket svag, år 2010 hade ungefär tio procent av dessa grupper ett arbete med eller utan subvention. Skillnaden mellan kvinnor och män är liten och ser likadan ut som i befolkningen, dvs. män har i högre utsträckning en arbetsmarknadsanknytning. Lägst sysselsättningsgrad återfinns i åldersgruppen 20–29 år.

Daglig verksamhet är ett alternativ till lönearbete för många personer med funktionsnedsättning som inte klarar av att vara ute på arbetsmarknaden. Av förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159 s. 90) framgår emellertid att daglig verksamhet ska vara ett led i strävandena att komma ut på arbetsmarknaden och därmed få större delaktighet i samhället. Övergångar från daglig verksamhet till lönearbete är emellertid sällsynt. Verksamhetsansvariga för daglig verksamhet uppger enligt Socialstyrelsens kartläggning (2008) att cirka tio procent av deltagarna i daglig verksamhet borde ha förutsättningar att få ett lönearbete.

Sedan daglig verksamhet introducerades på 1970-talet har verksamheterna genomgått stora förändringar. Dessa har inneburit att vissa delar av verksamheterna flyttat ut till privata arbetsgivare eller offentlig verksamhet i strävan efter mer flexibla lösningar anpassade till varje individs behov och förmåga. Att hitta individuella placeringar eller bilda kooperativ har bidragit till en ökad delaktighet i samhället samtidigt som tryggheten kvarstår.

Daglig verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning

Personer med psykiska funktionsnedsättningar står utanför rätten att få daglig verksamhet enligt LSS. Men Socialnämnden ska enligt SoL medverka till att de, tillsammans med andra som möter betydande svårigheter i sin livsföring, får en meningsfull sysselsättning. Det är dock få personer som får bistånd i form av meningsfull sysselsättning enligt SoL. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att fördela medel till kommuner för försöksverksamhet med meningsfull sysselsättning för personer med psykisk funktionsnedsättning under perioden 2011–2013. Uppdraget ska genomföras inom ramen för befintlig samverkan mellan Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Kommunernas försöksverksamhet ska utvecklas från den s.k. IP-modellen, en standardiserad och manualbaserad form av *Supported Employment* metoden och komplettera pågående satsningar i syfte att öka deltagarnas möjligheter att få ett arbete.

Andra kommunala verksamheter för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Kommunerna har även en uppgift att fylla när det gäller att driva särskilda verksamheter för personer med funktionsnedsättning som har rätt till stöd enligt LSS och SoL och inte har möjlighet att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Kommunerna har även rätt enligt 3 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter att bereda anställning åt funktionshindrade. Detta gäller om personer med funktionsnedsättning i tillräcklig omfattning inom kommunen inte kan få lämpliga anställningar på annat sätt. Det krävs också att verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av personer med funktionshinder och att anställningen sker efter anvisning från Arbetsförmedlingen. I Sveriges Kommuner och Landstings rapport om *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken* (2011) lämnas några exempel på verksamheter som sysselsätter personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga.

I Stockholms Stad, Linköpings kommun och Örebro kommun finns också exempel på samverkansformer med Arbetsförmedlingen som syftar till att skapa möjligheter för personer med

funktionsnedsättning att komma ut på arbetsmarknaden. På *Jobbtorget* i Stockholms stad finns projektet Open Eyes. Projektet har knutit till sig företag inom IT/Telekombranschen med intresse av att anställa personer med funktionsnedsättning.

Alfa är ett informations- och vägledningsprojekt för personer i Stockholm och Huddinge som har en psykisk funktionsnedsättning. På Alfa erbjuds enskilda informationssamtal och hjälp med att komma i kontakt med olika myndigheter som exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Alfa kan även erbjuda sysselsättning och praktikplatser inom kommunen.

5 Arbetsmarknadsdeltagande och insatser

Den första delen av detta kapitel beskriver arbetsmarknadsläget för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Personer med funktionsnedsättning som inte har en nedsatt arbetsförmåga är inte med i beskrivningen eftersom de är arbetslösa respektive sysselsatta i lika hög grad som alla andra. Det visar sig att det som avgör arbetsmarknadsutfallet är inte om det finns en funktionsnedsättning eller inte utan om funktionsnedsättningen medför att arbetsförmågan samtidigt är nedsatt.

Den andra delen av kapitlet beskriver personer med funktionsnedsättning som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Antalet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska program som har en funktionsnedsättning har ökat under de senaste åren, bl.a. som en konsekvens av förändringarna i sjukförsäkringen.

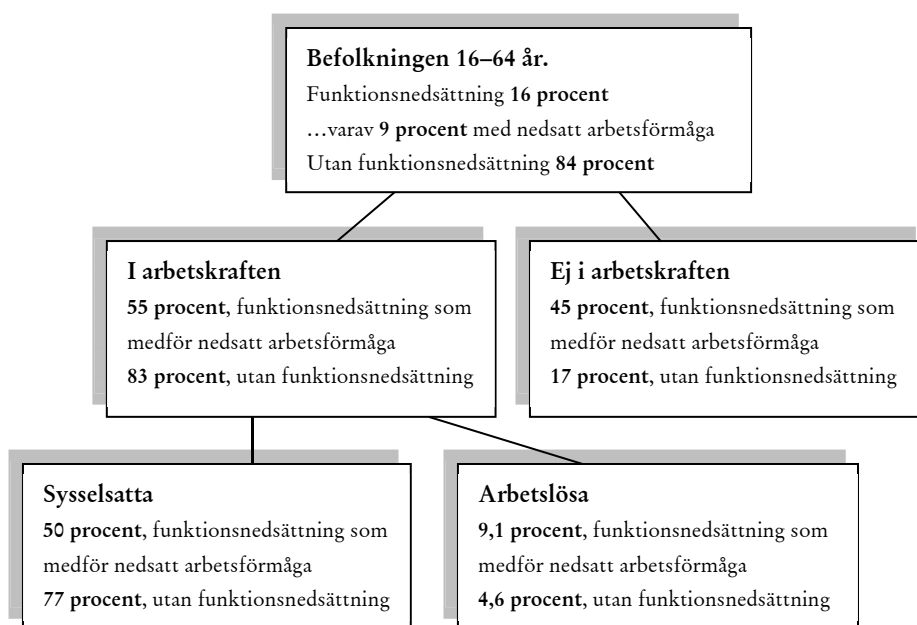
5.1 Arbetsmarknadsläget för personer med funktionsnedsättning

Sedan 1998 har Statistiska centralbyrån (SCB) vartannat år på uppdrag av Arbetsförmedlingen genomfört en undersökning om arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning. Insamlingen av dessa uppgifter är utformad som en tilläggsundersökning till SCB:s ordinarie Arbetskraftsundersökning (AKU). Den senaste publicerade statistiken är från fjärde kvartalet år 2008. I slutet av 2011 skulle SCB ha publicerat nya och uppdaterade uppgifter, men till följd av svårigheter att harmonisera statistikinsamlingen till EU-förhållanden kunde inte detta göras.

Av Sveriges befolkning i åldern 16–64 år på cirka 5 943 000 människor uppgav 921 000 personer (16 procent) att de hade

någon form av funktionsnedsättning.¹ Bland dessa uppgav 525 000 (nio procent av befolkningen), att deras arbetsförmåga helt eller delvis var nedsatt. Av de 525 000 personer som uppgav att de hade nedsatt arbetsförmåga var det 126 000², eller 24 procent, som också var inskrivna vid Arbetsförmedlingen under fjärde kvartalet 2008.³ Bland dem utan funktionsnedsättning var tio procent inskrivna vid Arbetsförmedlingen under samma kvartal.

Figur 5.1 Tilläggsundersökningen i AKU. År 2008.



¹ Det är ett urval av befolkningen som deltar i undersökningen vilket medför att det finns en viss osäkerhet i siffrorna. Uppgifterna är insamlade genom telefonintervjuer där personen får uppge om det föreligger en funktionsnedsättning och om den medför nedsatt arbetsförmåga. Med funktionsnedsättning menas att individen kan ha nedsatt syn eller hörsel, ha tal- eller röstproblem, rörelsehinder, allergi eller någon form av psykisk funktionsnedsättning. Det kan också handla om diabetes, hjärt-och lungproblem, mag- och tarmsjukdom, psoriasis, epilepsi, dyslexi eller liknande.

² Bland dessa inskrivna hade sex av tio en registrerad funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen.

³ Utredningen har samkört och analyserat data från Arbetskraftsundersökningen (AKU), Longitudinella integrationsdatabasen för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA) och Arbetsförmedlingens Datalager.

5.1.1 Sysselsättning och arbetslöshet

Mellan åren 1998 och 2002 sjönk *arbetskraftsdeltagandet*⁴ bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Sedan år 2002 har arbetskraftsdeltagandet för gruppen varit förhållandevis statiskt och legat på ungefär 54–57 procent. För befolkningen utan funktionsnedsättning har andelen i arbetskraften under samma tidsperiod varit tämligen konstant vilket då medför att gapet mellan de personer som har och de som inte har en funktionsnedsättning har ökat en del mellan 1998–2008.

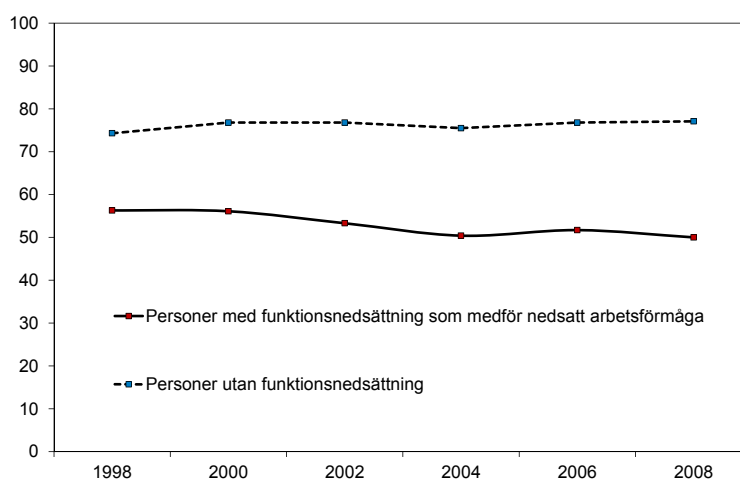
Utvecklingen av sysselsättningen⁵ följer samma mönster som deltagandet i arbetskraften. *Sysselsättningsgraden* är betydligt lägre för målgruppen för denna utredning i förhållande till befolkningen i övrigt (figur 5.2). År 2008 var sysselsättningsgraden bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga 50 procent, varav sju procent var anställda med lönestöd.⁶ I befolkningen utan funktionsnedsättning var sysselsättningsgraden 77 procent. Skillnaden mellan grupperna vad gäller sysselsättningsgrad ökade något mellan 1998–2008.

⁴ En person i arbetskraften är antingen sysselsatt eller arbetslös.

⁵ En person är sysselsatt om han/hon under mätveckan utförde arbete under minst en timme antingen som arbetstagare eller som egen företagare. En person definieras även som sysselsatt om han/hon är tillfälligt frånvarande under mätveckan på grund av sjukdom, semester, tjänstledighet.

⁶ Med lönestöd avses en anställning med lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning eller offentligt skyddat arbete (OSA). Anställda hos Samhall AB är inte medräknade.

Figur 5.2 Andel sysselsatta i procent av befolkningen 16–64 år



Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

Ett generellt mönster på arbetsmarknaden är att sysselsättningsgraden är lägre i de yngre respektive äldre åldersgrupperna och högst bland medelålders. En åldersjämförelse mellan dem med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga och personer utan funktionsnedsättning visar att skillnaden är störst i åldersgruppen 50–64 år. Många personer i den äldre åldersgruppen beviljas sjukersättning och lämnar arbetsmarknaden.

Personer med funktionsnedsättning har i genomsnitt lägre utbildningsnivå jämfört med personer utan funktionsnedsättning (SCB, 2009; OECD, 2010). En konkurrenskraftig utbildning har betydelse för det individuella utfallet på arbetsmarknaden. Spridningen i sysselsättningsgrad fördelat efter utbildningsnivå är också i allmänhet stor i befolkningen och i synnerhet bland personer med funktionsnedsättning. Personer med nedsatt arbetsförmåga som endast har slutfört studier på grundskolenivå har en sysselsättningsgrad på 36 procent. För dem som deltagit i studier på eftergymnasial nivå är andelen sysselsatta betydligt högre, 67 procent. I tabell 5.1 visas sysselsättningsgraden uppdelat på kvinnor och män.

Tabell 5.1 Sysselsättningsgrad för personer 16–64 år med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, år 2008 (andel i procent inom respektive grupp)

	Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga		Utan funktionsnedsättning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ålder				
–29 år	42	39	54	57
30–39 år	59	69	85	92
40–49 år	55	51	89	94
50–64 år	46	47	78	82
Utbildning				
Förgymnasial	30	40	50	57
Gymnasial	49	53	80	86
Eftergymnasial	72	60	84	86
Födelseland				
Inrikes född	52	52	77	80
Utrikes född	40	37	61	73
Region				
Stockholm	50	45	78	81
Södra Sverige	57	47	72	78
Mellersta Sverige	50	54	74	79
Västra Sverige	50	53	77	80
Norra Sverige	47	48	73	76
Totalt	50	50	75	79

Källa: Egna bearbetningar av data från AKU.

I den intervju som genomförs i tilläggsundersökningen till AKU får även den intervjuade uppge vilken eller vilka funktionsnedsättningar han eller hon har. De vanligaste funktionsnedsättningarna i befolkningen är rörelsehinder, exempelvis besvär i rygg, nacke och axlar. På andra plats kommer psykiska funktionsnedsättningar och den tredje mest angivna funktionsnedsättningen är astma respektive allergi. Vad gäller arbetsmarknadsdeltagande har personer som uppger en psykisk funktionsnedsättning den lägsta sysselsättningsgraden, 35 procent. Personer med hörselskada respektive synnedsättning har den högsta sysselsättningsgraden (73

respektive 63 procent).⁷ Personer med hörselnedsättning har således en sysselsättningsgrad på i princip samma nivå som personer utan funktionsnedsättning.

Psykiska funktionsnedsättningar i ett internationellt perspektiv

I AKU (2008) framgår att psykiska funktionsnedsättningar är den typ av nedsättning som efter rörelsehinder är vanligast bland personer med nedsatt arbetsförmåga. Av kvinnorna är det 16 procent och av männen 13 procent som uppger en psykisk funktionsnedsättning.

Uppmärksamheten kring psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar är inte något särpräglat svenskt fenomen. I en studie (OECD, 2012) redovisas att en av fem personer i arbetsför ålder uppges ha någon form av psykisk ohälsa.⁸ Förekomsten av psykisk ohälsa är högre hos unga vuxna, kvinnor och lågutbildade. Studien visar dock inga tecken på att besvär av detta slag skulle ha ökat över tid. Studien har använt sig av data från olika typer av intervjuundersökningar i de studerade länderna. De intervjuade personerna har inte tillfrågats om sjukdomstillstånd eller grad av nedsättning av arbetsförmågan. Frågorna har mer fokus på upplevelse av förekomst av psykiska symtom av både lättare och svårare slag, såsom t.ex. oro, ångslan och ångest.

Majoriteten av personer med psykiska besvär har enligt studien arbete, men ännu fler skulle vilja arbeta. I genomsnitt konstateras ett sysselsättningsgap på 10–15 procentenheter mellan personer med respektive utan psykiska problem. Sannolikheten för att vara arbetslös är dubbelt så hög för personer med psykiska besvär. En av slutsatserna i studien är att mer kraft och resurser måste läggas på arbetslösa, men även på personer som redan har arbete för att minska deras risk att förlora det på grund av funktionsnedsättningen.

⁷ År 2006 var sysselsättningsgraden bland personer med synnedsättning 48 procent. Sysselsättningsgraden för vissa små undergrupper kan variera över tid pga. få individer i dessa undergrupper i urvalet.

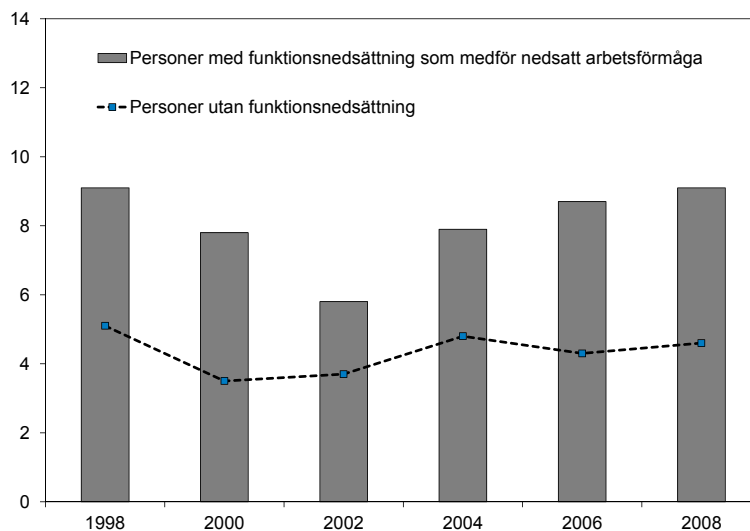
⁸ De länder som ingår i studien är Australien, Belgien, Danmark, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, USA och Österrike.

Bland personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga är det en högre andel, framför allt bland kvinnorna, som är *deltidsarbetande* än bland övriga sysselsatta. Hela 63 procent av de sysselsatta kvinnorna med nedsatt arbetsförmåga arbetar deltid. Ett liknade mönster utskiljs även bland de personer som deltar på arbetsmarknaden med lönestöd. Ungefär sex av tio kvinnor med lönebidrag, trygghets- och utvecklingsanställning arbetar deltid. Motsvarande överrepresentation av kvinnor som deltidsarbetar märks även bland anställda hos Samhall, 36 procent av kvinnorna arbetade deltid år 2011, medan andelen bland samtliga anställda i kärnuppdraget var 27 procent (Samhall, 2012). En förklaring till detta könsmonster är att kvinnor med nedsatt arbetsförmåga oftare kombinerar arbete med ersättning från sjukförsäkringen.

*Arbetslösheten*⁹ bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ökade mellan 2002–2008, trots en förhållandevis god konjunktur under dessa år. År 2008 var arbetslösheten dubbelt så hög i jämförelse med personer utan funktionsnedsättning. Fjärde kvartalet 2008 var arbetslösheten 9,1 procent bland personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

⁹ En person definieras som arbetslös om personen var utan arbete under mätperioden och har sökt arbete under de senaste fyra veckorna och kunnat arbeta eller börja arbeta inom 14 dagar.

Figur 5.3 Andel arbetslösa i procent av arbetskraften 16–64 år



Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

Statistiska uppgifter visar att unga generellt har högre arbetslöshet än äldre, men att arbetslöshetsperioderna bland unga är kortare än bland äldre. Det är förväntat att arbetslösheten är högre bland unga. Nästan alla ungdomar är åtminstone någon gång registrerade som arbetslösa vid övergången från skola till etablering i arbetslivet. De flesta hittar sedan ett arbete efter en tid. Äldre personer har redan ett arbete, och måste av något skäl förlora sitt jobb för att bli arbetslösa.

Gruppen unga arbetslösa är dock heterogen och för personer med låg utbildningsnivå, ofta med ofullständiga betyg från gymnasieskolan, kan arbetslösheten bli lång och ett avsevärt problem. *Unga med funktionsnedsättning* som medför nedsatt arbetsförmåga tillhör i hög grad denna grupp av unga. Unga med funktionsnedsättning har inte bara en högre arbetslöshet än äldre, utan även markant högre arbetslöshet än unga i allmänhet. Arbetslösheten för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga var 19 procent år 2008.¹⁰

En intressant iakttagelse som också ska nämnas är att det är skillnad mellan dem som uppger att de har en funktionsnedsättning som *medför* respektive *inte* medför nedsatt arbetsförmåga. Personer

¹⁰ I dessa siffror ingår inte studerande som söker arbete, vilka är en stor grupp som enligt den officiella arbetslöshetsstatistiken numera definieras som arbetslösa.

med funktionsnedsättning som uppger att de inte har någon nedsatt arbetsförmåga är arbetslösa respektive sysselsatta i lika hög grad som alla andra. Det som avgör arbetsmarknadsutfallet är således inte om det finns en funktionsnedsättning eller inte utan om funktionsnedsättningen också medför att arbetsförmågan samtidigt är nedsatt.

5.1.2 Anpassning av arbetsförhållandena

Gruppen personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är heterogen. För vissa kan det räcka med en arbetsplatsanpassning för att kunna få och behålla ett arbete, medan andra kan behöva flera insatser och ibland även ett lönestöd för att överhuvudtaget kunna delta i arbetslivet. Bestämmelserna i arbetsmiljölagen ställer omfattande krav på arbetsgivaren att ta hänsyn till arbetstagarens individuella fysiska och psykiska förutsättningar genom att anpassa arbetsförhållandena till individen. Vid arbetets planläggning och anordnande ska arbetsgivaren beakta det faktum att de individuella förutsättningarna är olika när det gäller att kunna delta i arbetslivet (se avsnitt 6.3.4).

I AKU får de sysselsatta besvara frågan om funktionsnedsättningen medför behov av någon arbetsplatsåtgärd för att de ska kunna utföra arbetet på arbetsplatsen. Till personer utan arbete ställs frågan om motsvarande åtgärder skulle innebära att man skulle kunna börja arbeta. Knappt 75 procent av de sysselsatta uppger att de har behov av åtminstone någon form av anpassning av arbetsförhållandena på sin nuvarande arbetsplats. I första hand anges anpassad arbetstid, arbetstempo och anpassade arbetsuppgifter som viktiga insatser.

Tabell 5.2 Sysselsatta med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Andel som har behov av anpassning för att kunna utföra arbetet, år 2008 (procent)

	Kvinnor	Män	Totalt
Anpassad arbetstid	44	32	39
Anpassat arbetstempo	40	36	39
Anpassade arbetsuppgifter	36	35	36
Anpassade hjälpmedel	24	20	23
Särskild lokalanpassning	9	6	8
Något annat	8	6	7

Anm. Kolumnerna summerar till mer än 100 procent eftersom individerna kunde ange fler än ett alternativ på denna fråga i undersökningen.

Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

Kvinnor uppger i högre grad än män behov av anpassad arbetstid, medan män i högre grad uppger behov av ett personligt biträde (visas ej i tabell). Knappt varannan (45 procent) av de personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som inte deltar på arbetsmarknaden bedömer att de har behov av åtminstone någon anpassning av ett eventuellt arbete för att de ska kunna börja arbeta. Det är emellertid svårt att utifrån dessa svar bedöma ett potentiellt arbetskraftsutbud. Svaren visar vad individerna själva bedömer att de skulle behöva för att kunna ta ett arbete. Det finns säkerligen flera faktorer som är viktiga för att individen ska kunna få och behålla ett arbete.

5.1.3 Inkomst från lön och sociala ersättningar

Att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i lägre grad deltar på arbetsmarknaden innebär att en lägre andel av dem också har en *löneinkomst*. Ungefär sex av tio av dem med nedsatt arbetsförmåga hade en löneinkomst år 2008. Ungefär nio av tio hade löneinkomst bland dem utan funktionsnedsättning. Ett lägre arbetsmarknadsdeltagande medför även ett större behov av olika sociala ersättningar och bidrag, exempelvis *ekonomiskt bistånd*. Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga deltar dock i lägre utsträckning i *studiemedelsberättigande utbildningar*.

Tabell 5.3 Förekomst av löneinkomst och vissa sociala ersättningar och bidrag, år 2008, befolkningen 16–64 år (andel i procent)

	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga		Utan funktionsnedsättning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Löneinkomst	62	58	89	88
Sjukpenning	30	23	9	5
SA*	51	43	2	1
Studier	7	5	20	16
Ekonomiskt bistånd	7	8	3	3

Anm.* Sjukersättning eller aktivitetsersättning (tidigare förtidspension).

Källa: Egna bearbetningar av data från LISA och AKU.

Tabell 5.4 Genomsnittligt antal sjukfall och antal dagar med sjukpenning, år 2008, befolkningen 16–64 år.

	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga		Utan funktionsnedsättning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Sjukfall	0,38	0,34	0,11	0,06
Nettodagar	45	37	6	3

Källa: Egna bearbetningar av data från LISA och AKU.

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har ersättningar från sjukförsäkringen, dvs. *sjukpenning*, *sjuk- respektive aktivitetsersättning*, i betydligt högre grad än personer utan funktionsnedsättning. Sjukfrånvaro är vanligare bland kvinnor än bland män. Ända sedan mitten av 1980-talet har kvinnor

i högre grad varit sjukskrivna och beviljats förtidspension (sjuk- och aktivitetsersättning). Skillnaderna mellan könen är kopplade till komplexa samband både inom arbetslivet och familjelivets olika villkor. Skillnaderna kan också handla om omedvetna skevheter i bedömningen av när en insats eller ersättning ska väljas eller beviljas.

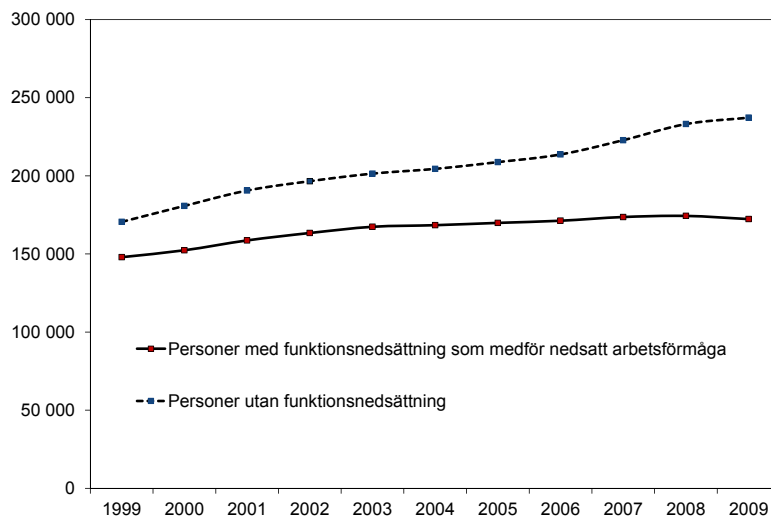
Historisk inkomstutveckling

Nedan visas den historiska inkomstutvecklingen mellan åren 1999–2009 för dem som år 2008 uppgav att de hade en funktionsnedsättning som medförde nedsatt arbetsförmåga. I inkomstmåttet summeras lön, inkomst från arbetslöshetskassa, aktivitetsstöd, ekonomiskt bistånd och inkomst från sjukförsäkringen.¹¹

Figur 5.4 visar att inkomstutvecklingen har varit blygsam för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, framför allt under de senare åren, jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Den nästan konstanta inkomstutvecklingen under senare delen av 2000-talet kan förklaras av att en ökande andel av dessa personers inkomst kom från sjukförsäkringen. År 1999 utgjorde utbetalningar från sjukförsäkringen 19 procent av den totala inkomsten. År 2009 var motsvarande andel 44 procent. Personerna med funktionsnedsättning har således över tid övergått till sjukskrivning eller beviljats förtidspension (sjuk- eller aktivitetsersättning).

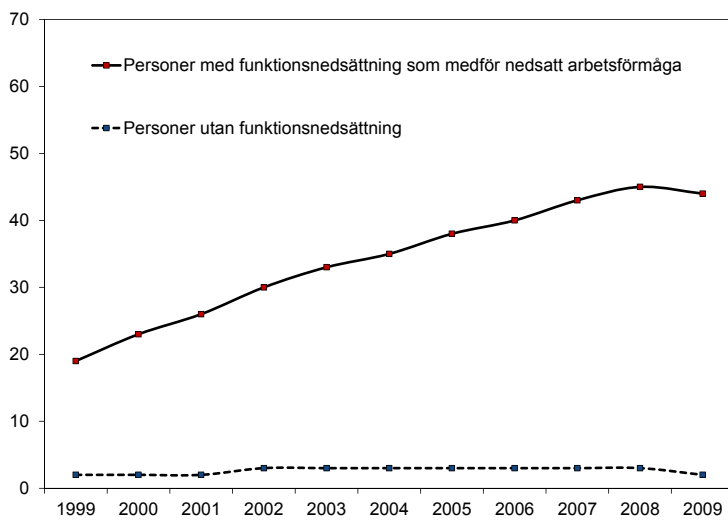
¹¹ I inkomsten från sjukförsäkringen ingår sjukpenning, arbetsskade- och rehabiliteringsersättning samt inkomster föranledd av förtidspension eller sjuk- respektive aktivitetsersättning.

Figur 5.4 Total inkomst i kronor under perioden 1999–2009, befolkningen 16–64 år



Källa: Egna bearbetningar av data från LISA och AKU.

Figur 5.5 Andel från sjukförsäkringen av total inkomst, år 1999–2009, befolkningen 16–64 år (procent)



Källa: Egna bearbetningar av data från LISA och AKU.

5.1.4 Huvudsyssla för personer som står utanför arbetsmarknaden

I befolkningen 16–64 år är det (2008) cirka 17 procent som är *utanför* arbetskraften. Bland personer med funktionsnedsättning som uppger att de har nedsatt arbetsförmåga är motsvarande andel 45 procent. Tabell 5.5 visar den huvudsakliga sysslan för befolkningen *utanför* arbetsmarknaden. I huvudsak uppger de personer utan funktionsnedsättning att de vid intervju tillfället studerade eller att de hade gått i ålderspension.

Av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga uppger 70 procent att de är kort- eller långvarigt sjuka. Utredningens statistikbearbetningar visar att cirka åtta av tio av dem som uppgav sjukdom hade sjuk- eller aktivitetsersättning (förtidspension) på hel- eller deltid.

I befolkningen utanför arbetskraften finns det intressant nog inte några skillnader mellan kvinnor och män vad gäller att uppge kort- eller långvarig sjukdom. Detta trots att sådana skillnaderna är tydliga när det gäller utbetalningar från sjukförsäkringen på grund av sjukdom och nedsatt arbetsförmåga. En skillnad som dock finns mellan könen är att kvinnor i högre grad är hemarbetande, vårdar barn eller vuxna anhöriga.

Tabell 5.5 Huvudsyssla hos personer 16–64 år utanför arbetskraften, år 2008 (andel i procent)

	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga		Utan funktionsnedsättning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Studerande	12	11	60	68
Arbetsökande	5	5	4	5
Hemarbetande/vård	4	1	13	1
Ålderspensionär	7	10	13	15
Sjuk mindre än 1 år	14	14	1	1
Långvarigt sjuk >1 år	56	56	2	2
Övrigt	2	2	7	8
Summa	100	100	100	100

Källa: Egna bearbetningar av data från AKU.

5.1.5 Sammanfattning

Av befolkningen i åldern 16–64 år uppger nio procent att de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa personer har lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än personer utan funktionsnedsättning. Skillnaderna har också ökat över tid.

Sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga varierar kraftigt beroende på utbildningsnivå. Vilken funktionsnedsättning den enskilde har verkar också ha betydelse för möjligheten att få ett arbete. Personer med psykiska funktionsnedsättningar har den lägsta sysselsättningsgraden. Av dem med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga som är sysselsatta uppger tre av fyra att de behöver någon form av anpassning på arbetsplatsen för att kunna utföra sitt arbete.

Nästan hälften av personerna som uppger att de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga står helt utanför arbetsmarknaden. Majoriteten av dessa personer anger att de är kort- eller långvarigt sjuka. Personer med nedsatt arbetsförmåga har i högre grad olika typer av sociala ersättningar och bidrag än befolkningen i övrigt, däribland inkomster från sjukförsäkringen och ekonomiskt bistånd. Relativt få av dem utanför arbetskraften deltar i studiemedelsberättigande utbildningar.

Kvinnor med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är sysselsatta i lika hög grad som män, men arbetar deltid betydligt oftare. Kvinnor kombinerar i större utsträckning en deltidsanställning med sjukpenning eller sjukersättning. Kvinnor uppger också oftare att de har behov av anpassad arbetstid och arbetstempo än män.

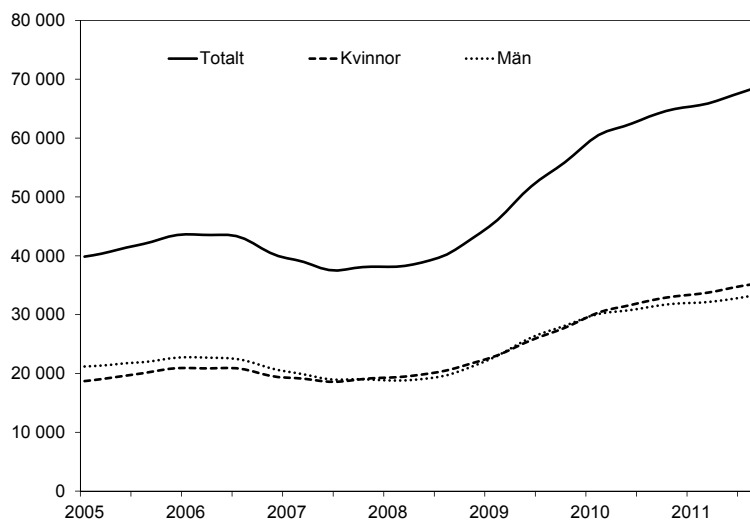
5.2 Personer inskrivna hos Arbetsförmedlingen

Antalet arbetslösa med funktionsnedsättning¹² som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat påtagligt under de senaste fyra åren. I oktober 2011 var det 68 000 personer med funktionsnedsättning som var arbetslösa eller deltog i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd. Detta är 30 000 fler än år 2008. Dessutom fanns

¹² Inom Arbetsförmedlingen är begreppet funktionsnedsättning liktydligt med ”som medför nedsatt arbetsförmåga”.

106 000 inskrivna, främst i olika anställningar med lönestöd. Antalet inskrivna personer med funktionsnedsättning totalt var därmed cirka 174 000 i slutet 2011, vilket motsvarar en fjärdedel av alla inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Därutöver var cirka 18 600 personer anställda hos Samhall AB i slutet av år 2011. Personer anställda hos Samhall AB är *inte* inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Figur 5.6 Antal arbetslösa och personer i program med aktivitetsstöd som har funktionsnedsättning, år 2005–2011



Anm. Säsongsrensad och trendad tidsserie.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Det är främst två faktorer som ligger bakom ökningen av antalet arbetslösa med funktionsnedsättning som skett sedan år 2008. För det första innebar konjunkturedgången i samband med finanskrisen under 2008 och 2009 att många personer, både med och utan funktionsnedsättning, förlorade sina jobb. Den andra faktorn som påverkat utvecklingen är reformerna inom sjukförsäkringen. Vid halvårsskiftet 2008 infördes nya regler för sjukpenning, och den tidsbegränsade sjukersättningen avskaffades. Sedan början av år 2010 har 50 000 personer övergått från sjukförsäkringen till insatser hos Arbetsförmedlingen. Ungefär hälften har efter en tid återvänt till sjukförsäkringen.

Samtidigt som antalet inskrivna ökar har också vissa typer av funktionsnedsättningar ökat. Med funktionsnedsättning hos Arbetsförmedlingen avses den kod för typ av funktionsnedsättning som

registreras av arbetsförmedlaren. Registrering av funktionsnedsättning görs för att den enskilde ska få tillgång till de särskilda stöden som finns för målgruppen. Registreringen genomförs också i uppföljningssyfte. För att registrering ska kunna göras krävs dock ett samtycke från den arbetssökande.

Tabell 5.6 Inskrivna arbetssökande totalt på Arbetsförmedlingen, antal personer i genomsnitt per år

År	2000	2004	2008	2011
Funktionsnedsättning	121 100	119 400	139 200	172 000
Rörelsehinder	51 900	48 500	53 900	60 000
Övriga somatiska	23 800	17 000	15 900	16 900
Psykiska	10 700	13 200	22 300	34 400
Generella inlärning	8 600	8 900	10 600	13 900
Socialmedicinska	14 800	13 000	13 600	16 900
Specifika inlärning	300	4 200	7 300	12 400
Övriga med kod	10 900	14 500	15 500	17 500
Ej funktionsnedsättning	612 200	540 100	385 700	507 100
Totalt	733 200	659 500	524 900	679 100
Andel (%) med funktionsnedsättning av totalt antal inskrivna	16,5	18,1	26,5	25,3

Anm. Avrundat till närmaste hundratal.

Källa: Arbetsförmedlingen

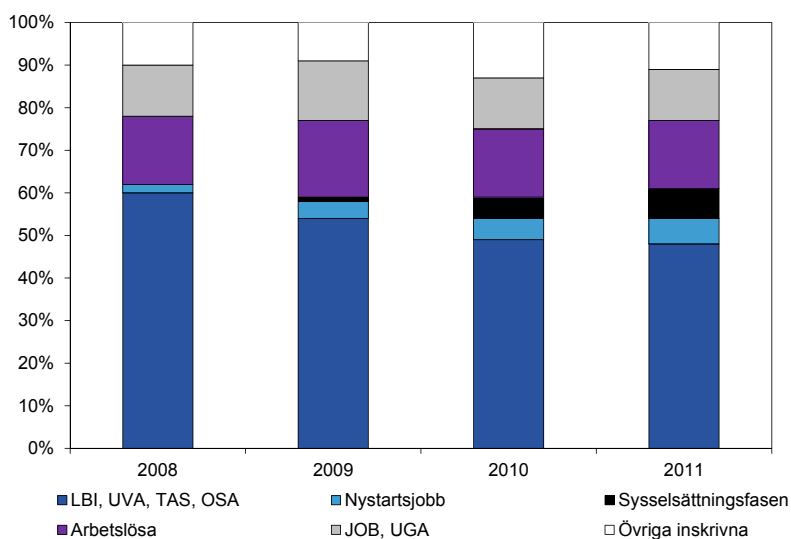
Antalet personer med en psykisk funktionsnedsättning ökar påtagligt. Även specifika inlärningssvårigheter ökar i snabb takt. Att Arbetsförmedlingen registrerar andra eller nya typer av funktionsnedsättningar betyder inte nödvändigtvis att sjukdomsmönster och nya funktionsnedsättningar har tillkommit i befolkningen i motsvarande grad. Förändringar i läkarkårens diagnostisering av patienter och/eller tillkomsten av nya diagnoser kan spela en roll. Klassificeringen av funktionsnedsättningar och sjukdomar förändras även kontinuerligt till följd av medicinsk utveckling och till följd av förändringar i synen på hur sjukdomar och funktionsnedsättningar bör kategoriseras.

Ökningen av psykiska funktionsnedsättningar följer ett mönster som även finns i andra delar av de offentliga ersättningssystemen, exempelvis inom sjukförsäkringen. Av deltagarna i Arbetslivsintroduktionen, som är till för de personer som kommer via sjukförsäkringen till Arbetsförmedlingen, hade cirka fyra av tio en

funktionsnedsättning enligt Arbetsförmedlingen. Många av personerna som deltar i detta program har lång frånvaro från arbetslivet bakom sig vilket ofta har sin grund i psykisk ohälsa.

I figur 5.7 visas hur personer med funktionsnedsättning fördelade sig mellan Arbetsförmedlingens insatser under åren 2008–2011. År 2008 hade 60 procent någon av de subventionerade anställningarna som specifikt riktar sig till målgruppen. Denna andel har dock sjunkit till 48 procent år 2011. Andelen i nystartsjobb och i sysselsättningsfasen inom jobb- och utvecklingsgarantin har däremot ökat.

Figur 5.7 Fördelning av personer med funktionsnedsättning vid Arbetsförmedlingen, år 2008–2011



Källa: Arbetsförmedlingen.

5.2.1 Arbetslöshetstiderna är långa

Personer med funktionsnedsättning är den grupp av inskrivna arbetslösa som har de längsta arbetslöshetstiderna. Detta är en tydlig indikator på dessa personers särskilda svårigheter på arbetsmarknaden. Tabell 5.7 visar att i slutet av 2011 hade 60 procent av de arbetssökande med funktionsnedsättning varit öppet arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd längre än 730 dagar, dvs. två år eller längre. Bland arbetssökande utan funktionsnedsättning var motsvarande andel 25 procent.

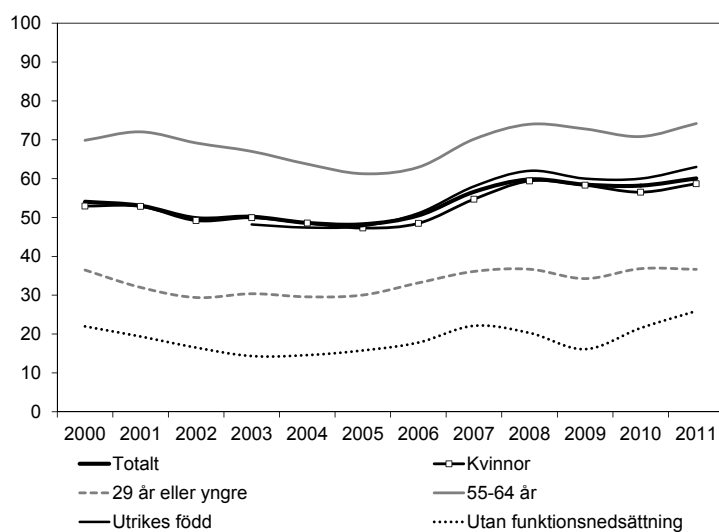
Tabell 5.7 Inskrivningstid bland arbetssökande som är arbetslösa eller deltar i program med aktivitetsstöd, i november 2011

Dagar	Med funktionsnedsättning			Andel	Utan funktionsnedsättning			Andel
	Kvinnor	Män	Totalt		Kvinnor	Män	Totalt	
1-90	1 700	1 690	3 390	5	34 300	39 880	74 180	24
91-419	6 950	6 430	13 380	19	54 180	54 830	109 000	35
420-729	6 120	4 940	11 060	16	22 250	22 700	44 950	15
730-	20 980	20 850	41 830	60	35 770	44 100	79 880	25
Totalt	35 750	33 910	69 660	100	146 500	161 500	308 000	100

Källa: Arbetsförmedlingen.

De långa tiderna i arbetslöshet åskådliggör vikten av att Arbetsförmedlingen utvecklar sina metoder och arbetssätt för att tidigt kunna identifiera de arbetslösa som har särskilda behov av individuellt stöd. I avsnitt 6.2 diskuteras för- och nackdelar med så kallad *profilering*. Profilering är ett sätt att tidigt identifiera de personer som är i behov av insatser. Arbetsförmedlingen införde ett sådant profileringsinstrument i januari 2012. De långa sammanlagda tiderna utan arbete har också ökat en del under de senaste åren, vilket speglar att antalet personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin successivt stiger.

Figur 5.8 Andel av dem med funktionsnedsättning som varit arbetslösa eller i program med aktivitetsstöd längre än två år (procent)



Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Utredningen har även analyserat inskrivningstiderna hos olika grupper av personer med funktionsnedsättning. Det visar sig att äldre med funktionsnedsättning har högst andel arbetslösa med en inskrivningstid på två år eller längre. Varken kön, utbildningsnivå eller födelseland sammanfaller dock på samma sätt med en hög andel långtidsinskrivna. Långa tider av arbetslöshet påverkar individen på flera sätt. En studie som analyserat individeffekter av varaktig arbetslöshet bland personer med funktionsnedsättning (Melkersson, 1999) visar att sannolikheten för att individen ska lämna arbetskraften ökar ju längre arbetslöshetsperioden varar.

Arbetslöshetshistorik med rundgång i insatser

Utredningens samkörningar av olika statistikregister möjliggör en beskrivning av arbetslöshetshistoriken för de personer med funktionsnedsättning som i AKU uppger att de har nedsatt arbetsförmåga. Tabell 5.8 visar genomsnittligt antal tillfällen, antal dagar i arbetslöshet och i program med aktivitetsstöd från år 1999 fram till AKU-undersökningens genomförande år 2008.¹³ Tabellen visar också det genomsnittliga antalet insatsbyten per person.¹⁴

Tabell 5.8 Antal tillfällen och antal dagar som arbetslös och i program med aktivitetsstöd samt antal insatsbyten under år 1999–2008. Medelvärde samt median inom parantes.

	Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga		Utan funktionsnedsättning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Tillfällen arbetslös	5,0 (3)	5,6 (4)	3,8 (3)	4,2 (3)
Tillfällen i program	2,1 (1)	2,4 (1)	1,0 (0)	1,2 (0)
Dagar arbetslös	375 (238)	455 (311)	284 (162)	328 (179)
Dagar i program	260 (94)	271 (91)	123 (0)	131 (0)
Insatsbyten*	18 (14)	19 (16)	13 (10)	12 (8)

Anm. * Alla former av sökandekategoriöften vid Arbetsförmedlingen är inkluderade.

Källa: Egna bearbetningar av data från AKU och Arbetsförmedlingens Datalager.

¹³ I beräkningarna ingår endast de individer som under perioden 1999–2008 någon gång varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

¹⁴ En person registreras i kategorier vid Arbetsförmedlingen. Individen kan exempelvis registreras som arbetslös, i en programinsats med aktivitetsstöd (t.ex. arbetslivsriktad rehabilitering eller arbetsmarknadsutbildning) eller i ett arbete med stöd, såsom lönebidrag.

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är i genomsnitt arbetslösa och deltar i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd i högre grad än personer utan någon funktionsnedsättning. Personer med funktionsnedsättning både påbörjar och byter insatser oftare än andra. Antalet insatsbyten var i genomsnitt 18 stycken under den studerade tioårsperioden för dem som uppgav att de hade en funktionsnedsättning som påverkade arbetsförmågan.

5.2.2 Programinsatser ges ofta för sent

Arbetsförmedlingen beskriver sitt arbete med de arbetssökande och med arbetsgivare i form av tjänster. Till varje tjänst finns ett antal metoder, insatser och program tillgängliga. Metoderna kan användas både inom ramen för en tjänst eller inom ett enskilt program. Det saknas statistik som visar hur frekvent de olika metoderna nyttjas. Det är därför svårt att visa hur mycket stöd en arbetssökande totalt sett får. Statistiskt är det endast möjligt att beskriva deltagandet i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Deltagare i dessa program får ersättningen aktivitetsstöd som betalas ut av Försäkringskassan. Har individen rätt till arbetslöshetsersättning erhålls aktivitetsstöd på samma nivå, annars får individen aktivitetsstöd på lägstanivå, vilket motsvarar 223 kronor per dag.

Nedan beskrivs deltagandet i programinsatser. I programmen deltar personer med och utan funktionsnedsättning. Det är dock Arbetsförmedlingens uppgift att se till att personer med funktionsnedsättning prioriteras inom samtliga arbetsmarknadspolitiska program. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt hur personer med funktionsnedsättning får tillgång till de arbetsmarknadspolitiska program som kan stärka deras chanser till arbete. Programinsatserna kan bestå av att utreda om den sökande har en funktionsnedsättning och i vilken mån den i så fall påverkar arbetsförmågan. För barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörsel-skadade som behöver tolk för att kunna kommunicera ska adekvat tolkstöd erbjudas.

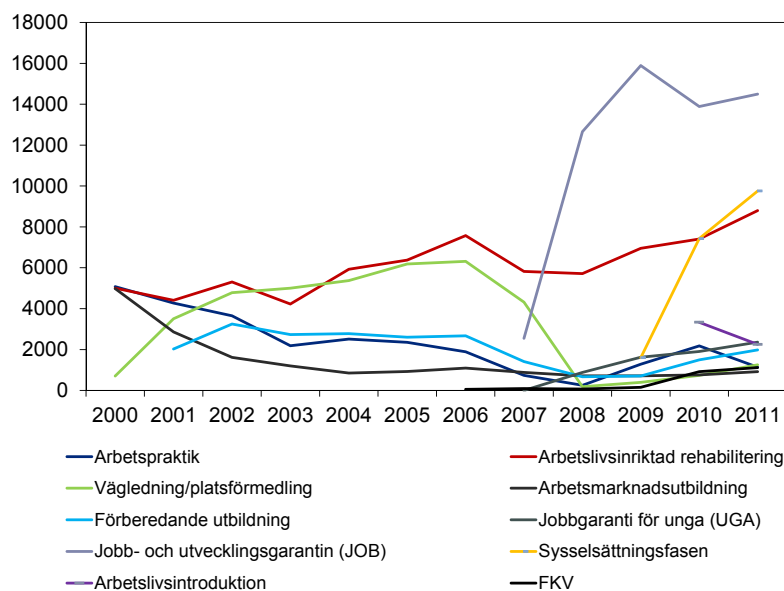
Figur 5.9 visar antalet deltagare i programinsatserna med aktivitetsstöd för personer med en kod för funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Antalet personer i dessa program är emellertid högre än vad figur 5.9 visar. Orsaken är att det tar lång

tid innan en funktionsnedsättning är identifierad och fastställd och sedan registrerad av Arbetsförmedlingen. Den genomsnittliga inskrivningstiden innan kod registreras är cirka 270 dagar, eller åtta–nio månader.

Bland utrikesfödda är andelen personer med dokumenterad funktionsnedsättning lägre än för samtliga inskrivna. Om den lägre andelen utrikesfödda med en registrerad funktionsnedsättning speglar verkligheten eller om orsaken är att det är svårare att fastställa en nedsatt arbetsförmåga hos personer med utländsk bakgrund är oklart. Till exempel skulle kulturella skillnader eller språksvårigheter kunna försvåra identifieringen av en funktionsnedsättning.

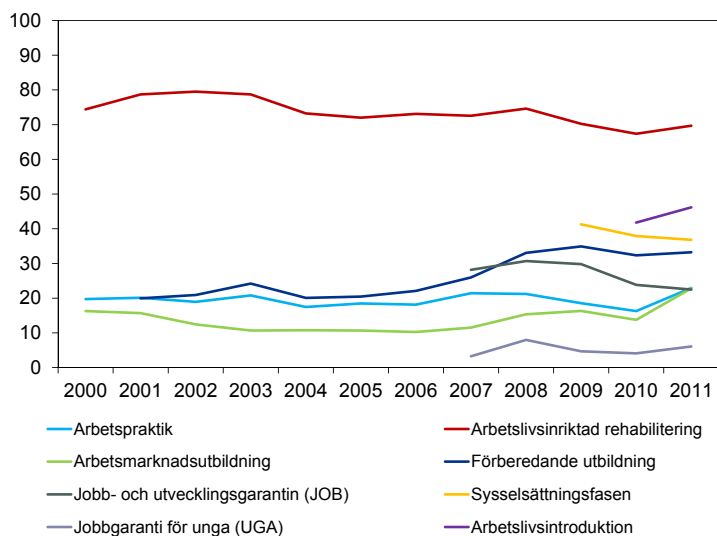
Arbetsförmedlingen har ett mål att förkorta inskrivningstiden innan kod registreras med tio dagar per år fram till år 2016. Syftet med målet är enligt Arbetsförmedlingen att personer med särskilda behov ska få rätt stöd i ett tidigare skede än i dag.

Figur 5.9 Antal arbetssökande med funktionsnedsättning i program med aktivitetsstöd. I genomsnitt per år, år 2000–2011



Källa: Arbetsförmedlingen.

Figur 5.10 Andel med funktionsnedsättning bland deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd, år 2000–2011 (procent)



Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Det vanligaste arbetsmarknadspolitiska programmet med aktivitetsstöd för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är *jobb- och utvecklingsgarantin*. Ungefär 25 000 personer med en funktionsnedsättning deltar i jobb- och utvecklingsgarantin. Även generellt är detta numera Arbetsförmedlingens största programinsats. Nästan alla individer skrivs in i programmet efter att ha varit registrerade som öppet arbetslösa under drygt ett år. Jobb- och utvecklingsgarantin fungerar som ett ramprogram där individen erbjuds en rad olika insatser som ska vara anpassade utifrån det individuella behovet.

Jobb- och utvecklingsgarantin är indelad i tre faser. Syftet med den första fasen är att kartlägga den sökandes individuella behov av stöd. I denna fas upptäcks ofta om personen har en funktionsnedsättning och det klarläggs om det finns behov av särskilda insatser. Fas två ska innehålla arbetspraktik och arbetsträning, helst förlagd till en arbetsplats. Övergången till sysselsättningsfasen, eller den tredje fasen, är strikt reglerad och sker efter 450 ersättningsdagar i programmet. I sysselsättningsfasen ska individen erbjudas en sysselsättning på en arbetsplats. Beslut om *sysselsättning hos anordnare* fattas för två år i taget.

Den näst vanligaste insatsen för personer med funktionsnedsättning är *arbetslivsinriktad rehabilitering*. Antalet med funktionsnedsättning som deltar i insatsen har ökat sedan 2008 och är numera cirka 9 000 personer i genomsnitt. Målgruppen för detta program är inte bara personer med funktionsnedsättning utan även personer med annan problematik såsom långvarig arbetslöshet eller lång sjukfrånvaro. Personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga utgör cirka 70 procent av deltagarna i insatsen. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen innehåller fördjupad kartläggning eller arbetsprövning för att bedöma den enskildes arbetsförmåga. Insatserna kan ske antingen ute på en arbetsplats eller hos en upphandlad aktör i Arbetsförmedlingens regi. Ett program med snarlikt innehåll som arbetslivsinriktad rehabilitering, men som har mycket få deltagare, är *fördjupad kartläggning och vägledning (FKV)*.

Ungefär 2 000–2 200 personer med funktionsnedsättning deltar även i genomsnitt per månad i *förberedande utbildning* respektive i *arbetslivsinstruktionen*. Förberedande utbildning är upphandlad utbildning och syftar ofta till att förbereda deltagande i ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, till exempel i arbetsmarknadsutbildning.

Arbetslivsinstruktionen är också en förberedande insats. De som deltar i programmet är personer vars dagar med sjukpenning tagit slut. Arbetslivsinstruktionen kan pågå upp till tre månader. Många andra program kan pågå i upp till sex månader. Under programtiden i arbetslivsinstruktionen står Arbetsförmedlingens samlade tjänsteutbud till förfogande och insatserna ska ges efter behov och anpassas individuellt.

Tabell 5.9 visar fördelningen av några personliga karakteristiska hos de personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga som deltar i programmen. De personer som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering respektive förberedande utbildning liknar varandra både när det gäller andel kvinnor, ålder, utbildningsnivå och typ av funktionsnedsättning. Andelen kvinnor är högst inom arbetslivsinstruktionen. Detta beror i första hand på könsfördelningen bland de sjukskrivna. Psykisk funktionsnedsättning är även vanlig bland deltagare i arbetslivsinstruktionen. Deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantins tre olika faser är äldre och har en mindre andel psykisk funktionsnedsättning.

Tabell 5.9 Personer med funktionsnedsättning som deltar i program med aktivitetsstöd, år 2011 (andel i procent)

	ARB	FUB	ALI	JOB 1 & 2	JOB 3	UGA
Kön						
Kvinnor	60	63	68	49	54	39
Män	40	37	22	51	46	61
Ålder						
–29 år	19	17	3	16	3	100
30–39 år	23	21	23	15	12	-
40–49 år	31	32	38	25	26	-
50–64 år	27	30	36	44	41	-
Utbildning						
Förgymnasial	30	31	48	36	37	39
Gymnasium	50	48	27	48	48	58
Eftergymnasial	20	20	45	15	15	3
Födelseland						
Inrikes född	82	73	76	76	74	90
Utrikes född	18	27	24	24	26	10
Funktionsnedsättning						
Rörelsehinder	29	33	37	38	45	8
Psykiska	39	34	42	19	14	15
Generella inlärning	6	3	1	6	4	19
Socialmedicinska	6	4	1	8	6	10
Specifika inlärning	5	9	1	10	6	37
Övriga med kod	15	17	18	20	24	10

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

5.2.3 De subventionerade anställningarna är betydelsefulla

Avsikten med de subventionerade anställningarna för personer med funktionsnedsättning är att lönestödet ska kompensera för den individuella nedsättningen av arbetsförmågan. Subventionen ska stärka den enskildes möjlighet att få och sedan behålla sitt arbete. Anställningen med lönesubvention medför att den anställda får lön

och tillgång till de anställningsförmåner som följer eller är likvärdiga med de kollektivavtal som finns inom branschen på arbetsplatsen. Anställningen kan vara tillsvidare eller tidsbegränsad. Subventionen lämnas till arbetsgivaren i form av ett ekonomiskt bidrag till en del av lönekostnaden. Alla fem lönestöd som specifikt är till för personer med funktionsnedsättning avser att möjliggöra en utveckling av arbetsförmågan och öka anställningsbarheten. Arbetsförmedlingen har till uppgift att följa upp fyra av de fem lönestöden och dokumentera hur det går för individen på arbetsplatsen. Samhall AB har ett eget ansvar att följa och utveckla individen på arbetsplatsen.

Antal personer med subventionerad anställning

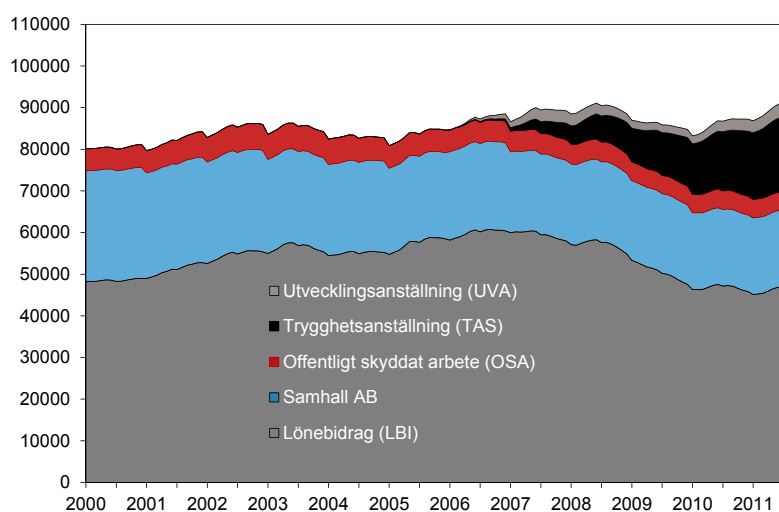
Antalet personer med funktionsnedsättning som har någon av de fem subventionerade anställningarna är numera ungefär 90 000 personer. Det är en ökning med drygt 10 000, eller omkring 10–15 procent, sedan början av år 2000.¹⁵ Antalsmässigt är en anställning med *lönebidrag* vanligast. Cirka 44 000 personer har en anställning med lönebidrag. Även när det gäller nya (inflödet av) beslut om lönestöd är det lönebidrag som dominerar. Antalet personer med *trygghetsanställning* är numera cirka 19 000, vilket är ungefär lika många som antalet anställda hos Samhall AB. *Utvecklingsanställningen* infördes precis som trygghetsanställningen år 2006. Antalet personer med denna stödform har varierat mellan 2 000–3 500 personer i genomsnitt per månad under de senaste åren.

Offentligt skyddat arbete (OSA) har funnits sedan 1980-talet och deltagarantalet har varit ganska konstant under det senaste decenniet. Antalet personer med OSA är numera ungefär 4 000–4 500 i genomsnitt per månad. Antalet anställda med funktionsnedsättning inom *Samhall AB* har minskat med ungefär 8 000 personer under de senaste tio åren. Det som i hög grad bestämmer Samhalls verksamhet och antalet anställda är hur många arbetstimmar regeringen ger Samhall i uppdrag att utföra. År 2000 skulle Samhall utföra 31,5 miljoner arbetstimmar. År 2010 hade antalet arbetstimmar minskat till 24,4 miljoner.

¹⁵ De lönestöd med en bredare målgrupp än personer med funktionsnedsättning har ökat betydligt mer under de senaste tio åren. Under perioden 2006 till 2008 var det plusjobben som bidrog till detta, medan nystartsjobben har bidragit till en kraftig ökning under 2010 och 2011. Redan under nystartsjobbets första två år var inflödet av nya personer i nystartsjobb lika högt som antalet nya med lönebidrag.

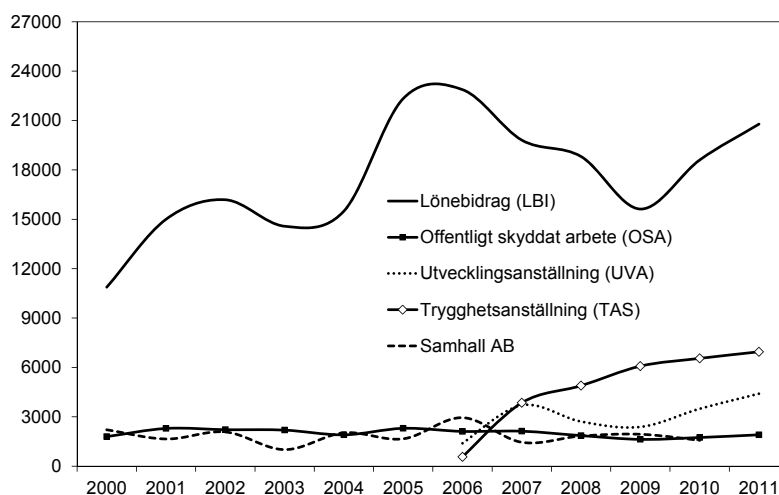
Över tid har antalet lönebidrag sjunkit. Minskningen av antalet lönebidrag beror dels på konkurrens från andra insatser (t.ex. nystartsjobb), dels på att personer övergått från lönebidrag till trygghetsanställning. Övergångarna från lönebidrag till trygghetsanställning sker ofta för att lönebidraget är tidsbegränsat till fyra år. Lönestödet vid trygghetsanställning kan lämnas så länge anställningen varar, men ska omprövas vid upprepade tillfällen. Det finns dock en ventil för lönebidragen som innebär att lönestödet kan förlängas vid särskilda skäl. Ungefär tre av tio lönebidrag pågår också längre än fyra år. Som en konsekvens av att målgruppen för trygghetsanställning utgörs av personer med långvariga behov är utflödet lågt och tiderna i stödformen är långa. Detta medför att antalet personer med stödformen ökar varje år.

Figur 5.11 Antal personer med lönestöd, år 2000–2011



Källa: Arbetsförmedlingen och Samhall AB.

Figur 5.12 Antal nya personer med lönestöd, år 2000–2011



Källa: Arbetsförmedlingen.

Beskrivning av personliga karaktäristika

Bland personer med funktionsnedsättning vid Arbetsförmedlingen som deltar i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd är könsfördelningen antingen jämn eller så är kvinnor överrepresenterade. Men när det gäller anställningar med lönestöd är det tvärtom, kvinnor är underrepresenterade i samtliga dessa stödformer.

Åldersfördelningen skiljer sig mellan personer i de olika lönestöden. Andelen unga är högst bland personerna med utvecklingsanställning. Andelen med psykisk funktionsnedsättning är också högst bland dem som börjar denna stödform. Å andra sidan är personerna som påbörjar ett arbete med trygghetsanställning äldre än de som påbörjar en anställning med lönebidrag. Den lägsta utbildningsnivån har de personer som påbörjar en OSA-anställning, 50 procent har endast förgymnasial utbildning. Motsvarande andel för nya med lönebidrag är 36 procent. Andelen utrikes födda som börjar en anställning med subvention är förhållandevis jämn mellan stödformerna, med undantag för inflödet till Samhall AB

(visas ej i tabell).¹⁶ År 2010 var 36 procent av personerna som fick anställning hos Samhall AB födda utanför Sverige.

När det gäller vilken funktionsnedsättning som är vanlig och inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen före ett lönestöd så speglar dessa faktorer delvis vilka målgrupper respektive stödform vänder sig till och när under processen mot arbete en viss insats ska användas. En trygghetsanställning föregås ofta av en anställning med lönebidrag eller utvecklingsanställning vilket nästan alltid innebär långa inskrivningstider före denna stödform. Drygt 70 procent av personerna som börjar en trygghetsanställning är inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst tre år (längre än 1 095 dagar) innan lönestödet.

¹⁶ På grund av brister i statistiken är nyanställda vid Samhall AB inte inkluderade i tabellen. För jämförelser mellan anställda hos Samhall och personer med trygghetsanställning hänvisas till avsnitt 6.6.4.

**Tabell 5.10 Personliga egenskaper bland nyanställda med lönestöd, år 2010
(andel i procent)**

	LBI	TAS	UVA	OSA
Kön				
Kvinnor	40	38	45	29
Män	60	62	55	71
Ålder				
-29 år	19	15	28	16
30-39 år	19	17	21	19
40-49 år	29	28	28	33
50-64 år	33	40	23	32
Utbildning				
Förgymnasial	36	40	35	50
Gymnasial	49	49	48	41
Eftergymnasial	15	11	17	9
Födelseland				
Inrikes född	81	84	82	81
Utrikes född	19	16	18	19
Funktionsnedsättning				
Rörelsehinder	36	31	25	6
Psykiska	18	18	28	19
Generella inlärning	7	18	9	6
Socialmedicinska	12	6	14	56
Specifika inlärning	7	7	9	4
Övriga med kod	16	20	15	9
Utan kod	2	0	1	6
Inskrivningstid				
1-90 dagar	8	3	8	8
91-419 dagar	22	7	37	26
420-729 dagar	16	8	21	20
730-1 094 dagar	12	8	11	13
>1 095 dagar	42	74	23	34

Källa: Egna bearbetningar av statistik från Arbetsförmedlingen.

Andra insatser som kombineras med lönestöd

En person med funktionsnedsättning som har en anställning med eller utan lönesubvention kan få stöd i form av hjälpmedel, SIUS eller stöd från ett personligt biträde. Antalet personer som beviljas dessa stöd har ökat varje år sedan 2005. Ungefär 6 400 personer fick arbetshjälpmedel beviljat förra året, vilket är en fördubbling jämfört med år 2005.

En uppskattad insats av både arbetsgivare och arbetsförmedlare är det särskilda introduktions- och uppföljningsstödet (SIUS). Antalet arbetssökande som får stöd av en SIUS-konsulent har också mer än fördubblats sedan mitten av 2000-talet. Unga med funktionsnedsättning är överrepresenterade bland de arbetssökande som får denna insats. Ungefär hälften av alla personer som får stöd av en SIUS-konsulent är under 30 år.

Tabell 5.11 Antal nya beslut om arbetshjälpmedel, SIUS och stöd till personligt biträde, år 2005–2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stöd till hjälpmedel	3 070	4 040	4 290	4 380	4 490	5 510	6 400
SIUS	2 250	2 560	2 910	3 100	3 210	4 660	6 150
Personligt biträde	4 800	5 380	5 220	5 500	6 530	8 630	11 500

Källa: Arbetsförmedlingen.

Stöd till personligt biträde kan kombineras med lönebidrag. Ungefär tolv procent av arbetsgivarna som har en anställd med lönebidrag får ekonomiskt bidrag för ett personligt biträde. Ungefär 30 procent av alla stöd till personligt biträde lämnas för en anställd utan lönestöd. År 2011 beviljades 11 500 stöd till personligt biträde, vilket är en ökning med nästan 3 000 beslut jämfört med föregående år.

Branschfördelning för anställda med lönestöd

I vilka branscher på arbetsmarknaden jobbar då personer med lönestöd? Tabell 5.12 visar att anställda med lönestöd (förutom OSA-anställda) framför allt finns inom branscherna handel, hotell och restaurang, kultur, nöje och service. En skillnad mellan lönebidrag och trygghets- respektive utvecklingsanställning är att de sistnämnda stödformerna i något högre grad finns inom offentlig

förvaltning. Personer med lönebidrag, trygghets- respektive utvecklingsanställning är underrepresenterade inom vård, omsorg och sociala tjänster, inom finans- och försäkringsverksamhet samt inom informations- och kommunikationsverksamhet. Personer med OSA-arbete är i princip alltid anställda i kommunal verksamhet. Detta återspeglar också att dessa personer nästan uteslutande finns inom offentlig verksamhet, utbildning och vård och omsorg.

Tabell 5.12 Andel subventionerade anställningar efter stödform och bransch, år 2010 (fördelning i procent)

	LBI	TAS	UVA	OSA	Hela arbetsmarknaden
Jordbruk, skogsbruk och fiske	3,0	3,2	3,2	0,1	1,0
Tillverkning	8,4	9,3	5,8	0,0	13,7
Byggverksamhet	6,5	3,9	4,9	0,1	6,3
Handel, reparation för fordon	17,8	16,6	17,4	0,0	12,2
Transport- och magasinering	2,8	2,0	2,5	1,6	5,3
Hotell och restaurang	6,8	5,9	6,4	0,1	2,9
Information, kommunikation	1,1	1,0	1,1	0	4,1
Finans, försäkring	0,2	0,2	0,1	0	2,2
Fastighetsverksamhet	2,8	2,5	2,1	0,6	1,4
Verksamhet juridik, eko, teknik	4,0	2,3	4,5	0,0	5,5
Uthyrning, fastighetservice, rese	3,9	3,0	3,9	0,9	5,2
Offentlig förvaltning och försvar	7,3	11,8	13,5	53,8	3,7
Utbildning	7,2	7,3	6,9	12,0	10,0
Vård, omsorg, sociala tjänster	8,5	9,7	10,1	23,8	22,1
Kultur, nöje och fritid	9,1	9,3	6,3	0,1	1,4
Annan service	9,5	10,9	10,1	4,6	2,0
Övriga branscher	1,1	1,1	1,2	2,3	1,0
Summa	100	100	100	100	100

Källa: Statskontoret 2011.

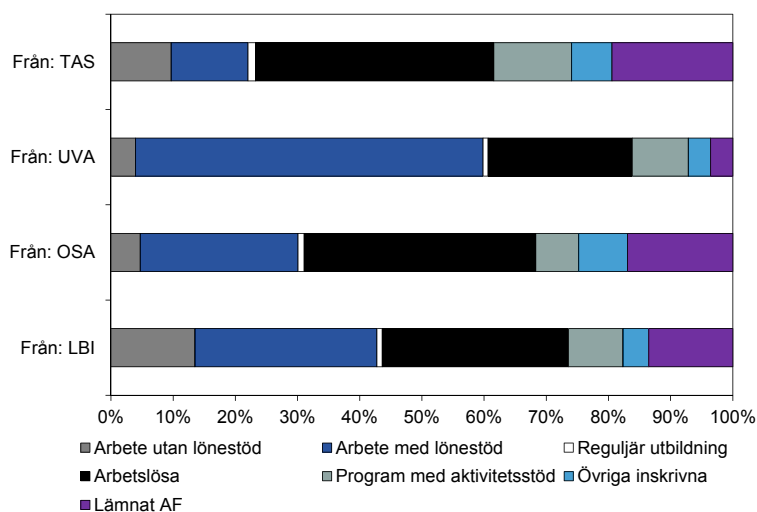
Personer som avslutar anställning med lönestöd blir ofta arbetslösa

Det är även intressant att undersöka vad personer gör efter ett lönestöden avslutas. Nedanstående figur visar vilken status personer hade tre månader efter lönestöden. Det vanligaste var att återigen vara arbetslös eller att Arbetsförmedlingen har fattat ett nytt beslut om lönestöd. Andelen med nytt lönestöd var högst för

dem som tidigare hade lönebidrag eller en utvecklingsanställning. Nästan ingen går till reguljär utbildning. Andelen i program med aktivitetsstöd var högst bland dem som lämnat trygghetsanställningen.

Högst andel som helt lämnat Arbetsförmedlingen för något annat finns bland personer som haft en trygghetsanställning eller OSA-anställning. Sannolikt har många av dessa personer gått i ålderspension eller beviljats sjukersättning. Sammantaget visar data att det för ganska många blir en rundgång mellan att vara arbetslös, delta i program med aktivitetsstöd och ha en anställning med lönesubvention.

Figur 5.13 Personer som avslutade sitt lönestöd och som hade viss status tre månader senare, år 2010 (procent)



Källa: Egna bearbetningar av Arbetsförmedlingens statistik.

Hur många som lämnar Arbetsförmedlingen och får ett arbete utan något lönestöd varierar mellan olika stödformer och mellan olika grupper av personer. Vilken *effekt* respektive stödform har på sannolikheten att få ett arbete utan stöd finns det ingen kunskap om (se avsnitt 3.7.3). Hur hög andel som övergår till arbete utan stöd beror på många olika faktorer samtidigt, exempelvis vilka personer – med sina individuella egenskaper – som har respektive stöd och konjunkturläget på arbetsmarknaden. Skillnader mellan

stödformer kan också spegla syftet med insatsen och vilka målgrupper respektive stödform vänder sig till.

Arbetsförmedlingen brukar mäta övergångar till arbete utan stöd som andel av det genomsnittliga antalet kvarstående i respektive stödform. Detta gäller dock inte utvecklinganställningen. Relativt få personer med utvecklingsanställning övergår till ett arbete utan stöd, istället övergår de ofta till lönebidrag eller trygghetsanställning. Utflödet till arbete utan stöd är högre för dem med lönebidrag än för dem med trygghetsanställning respektive OSA. Andelen övergångar till arbete utan stöd har också sjunkit under de senaste åren för alla de tre redovisade stödformerna.

Tabell 5.13 Andel som övergått från lönestöd till arbete utan stöd, år 2008–2011 (procent)

	2008	2009	2010	2011
Lönebidrag	5,8	5,1	4,4	3,4
Trygghetsanställning	2	1	1,3	0,9
OSA	2,4	1,4	1,4	1,3

Källa: Arbetsförmedlingen.

Statskontoret (2011) har undersökt övergångar till arbete utan stöd för olika grupper med funktionsnedsättning. Kvinnor med lönebidrag har en något lägre övergångsfrekvens än män. För trygghetsanställningar och OSA fanns det dock nästan inga sådana könsskillnader. Personer yngre än 29 år har något högre andel övergångar till arbete utan lönestöd än äldre. Personer med eftergymnasial utbildning har högre övergångsfrekvens än personer med förgymnasial respektive gymnasial utbildning.

Att förhållandevis få personer övergår till arbete utan lönestöd kan till viss del förklaras av att kvinnor och män med lönestöd ofta har varaktiga nedsättningar av arbetsförmågan. Om dessa nedsättningar består, och inte kan kompenseras genom andra insatser, kan behovet av ett lönestöd inte förväntas försvinna över tid. Övergångsfrekvensen till arbete utan stöd är därmed inte alltid ett rimligt mått för hur väl lönestöden fungerar. För personer med varaktigt nedsatt arbetsförmåga kan det relevanta utfallet vara att stödet ger möjlighet till att vara fortsatt verksam på arbetsmarknaden. För personer med varaktigt nedsatt arbetsförmåga kan

en positiv effekt av stöden vara att arbetsförmågan succesivt kan öka och att subventionsgraden därmed kan minska över tid.

5.2.4 Sammanfattning

Antalet arbetslösa som har en funktionsnedsättning har ökat under de senaste åren. Var fjärde person som är inskriven hos Arbetsförmedlingen har i dag en funktionsnedsättning. De funktionsnedsättningar som ökar är rörelsehinder och psykiska funktionsnedsättningar. Arbetslösa personer med funktionsnedsättning har de längsta arbetslöshetstiderna. Detta är en tydlig indikator på de särskilda svårigheter som personer med funktionsnedsättning möter på arbetsmarknaden. Ökningen av personer med funktionsnedsättning som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen började i samband med förändringarna i sjukförsäkringen år 2008.

Jobb- och utvecklingsgarantin och arbetslivsinriktad rehabilitering är de vanligaste programmen som arbetslösa personer med funktionsnedsättning deltar i. Kvinnor med funktionsnedsättning är överrepresenterade i förberedande insatser, inklusive arbetslivsinriktad rehabilitering, men underrepresenterade i alla subventionerade anställningar.

Cirka 90 000 personer med funktionsnedsättning har någon av de fem lönestöden. Anställda med lönesubvention finns främst inom branscherna handel, hotell och restaurang, kultur, nöje och service. Det vanligaste lönestödet är lönebidrag, men antalet personer med denna stödform har minskat och antalet med trygghetsanställning har ökat. Många har en utvecklingsanställning eller lönebidrag innan en trygghetsanställning. Andelen unga är högst bland personer som börjar en utvecklingsanställning. Det är även vanligt med en psykisk funktionsnedsättning i denna stödform.

Personer som lämnar en anställning med lönesubvention blir ofta återigen arbetslösa eller beviljas ett nytt stöd. För ganska många personer innebär detta en rundgång mellan att vara arbetslös, delta i program med aktivitetsstöd och att ha en anställning med lönesubvention. Det är relativt få personer som efter ett lönestöd börjar en anställning utan något stöd från Arbetsförmedlingen. Detta indikerar att många personer har en varaktigt nedsatt arbetsförmåga.

6 Reformbehov för arbete, utveckling och trygghet

6.1 Vad behöver utvecklas och förändras?

Behövs särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning?

Utredningen kan konstatera att personer med funktionsnedsättning inte har lika möjlighet till arbete som personer utan funktionsnedsättning. När skillnaderna i sysselsättning ökar behöver insatserna förändras så att trösklarna in på arbetsmarknaden kan sänkas för personer med funktionsnedsättning. I regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016 understryks vikten av att identifiera och undanröja de hinder som finns på arbetsmarknaden för att lika villkor för alla ska förverkligas. Det är en nödvändig strategi, inte minst utifrån den demografiska utvecklingen. Allas kompetens behöver tas tillvara. Därför måste dörren till arbetsmarknaden stå öppen för alla som vill och kan arbeta utifrån sin förmåga.

Hur insatserna utformas för personer med funktionsnedsättning vilar i hög grad på våra föreställningar om funktionsnedsättningens betydelse. Slutsatsen blir olika om vi tänker på funktionsnedsättning utifrån att någon *är* t.ex. rullstolsburen, synskadad eller har en depression, eller om vi utgår ifrån vad *följderna* av den enskildes funktionsnedsättning kan innebära i olika arbetssituationer. I vissa fall kan funktionsnedsättningen helt sakna relevans i arbetet medan den i andra fall ställer krav på kompensatoriska åtgärder för att en arbetsuppgift ska vara möjlig att utföra. Med ett sådant resonemang går det inte att betrakta personer med funktionsnedsättning som en grupp med olika diagnoser skild från den övriga befolkningen. Funktionsnedsättningen är alltid relaterad till den miljö vi lever i och den arbetssituation som vi verkar i.

Utifrån detta tankesätt är huvudlinjen i utredningen att generella insatser efter individens behov och på samma villkor som för andra skapar de bästa förutsättningarna för ett inkluderande arbetsliv. Å andra sidan finns skäl som talar för att det även behöver finnas särskilda insatser som riktas till personer med funktionsnedsättning. Detta för att säkerställa att resurser och kompetenser kommer dem till del i tillräcklig utsträckning, och att insatserna effektivt medverkar till att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden. Detta förutsätter i sin tur att det finns kvalitetssäkrade metoder för att fastställa vem som har rätt till de särskilda insatserna samt att resurser finns i form av specialistfunktioner med fördjupade kunskaper och erfarenhet av specifika funktionsnedsättningar.

Disposition av kapitlet

I detta kapitel analyserar utredningen de frågeställningar som anges i direktivet och som handlar om hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bör utformas för att på bästa sätt bidra till att dessa personer i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Analyserna leder därefter vidare till förslagen i kapitel 7. Analysen utgår från den kunskap utredningen redovisat i kapitel 2–5. Där ges en historisk tillbakablick om funktionshinderområdet, en genomgång av forskning och andra studier, nuvarande utformning av de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med funktionsnedsättning redovisas och slutligen visas i vilken utsträckning olika personer deltar i olika insatser och program.

I kapitlets inledande avsnitt (6.2) analyserar utredningen hur Arbetsförmedlingen arbetar från inskrivning till att en persons resurser och arbetsförmåga är fastställd och hur Arbetsförmedlingen säkerställer att individen anvisas en ändamålsenlig insats.

I avsnittet 6.3 besvaras frågan om arbetsgivares syn på nuvarande struktur för lönestöd och vilka andra stödinsatser och kompetenser hos individen som anses vara viktiga för att arbetsgivarna ska våga och vilja anställa.

Avsnittet 6.4 handlar om ungas möjligheter i arbetslivet och utbildningens betydelse för att möta arbetslivets krav.

Lönestödets utformning, hur de samspelar med varandra och hur lönesubventionen ska fastställas analyseras i avsnitten 6.5 och 6.6. I avsnitt 6.6 ingår även en jämförelse av likheter och skillnader i

arbetsituationen för personer anställda hos Samhall och personer som har en trygghetsanställning, där även frågan behandlas om de arbetsintegrerande sociala företagen och vilken funktion de kan fylla för att erbjuda individuellt anpassade lösningar för personer med funktionsnedsättning.

I avsnitt 6.7 behandlas styrningen av Samhall och målgruppen för Samhalls verksamhet samt hur finansieringen av Samhall och andra särskilt organiserade verksamheter kan utformas utifrån gällande statsstödsregler.

I det sista avsnittet 6.8 analyseras hur Arbetsförmedlingens styrning, uppföljning och kontroll av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan utvecklas och förbättras.

6.2 Att fastställa resurser, arbetsförmåga och stödbehov

6.2.1 Inskrivningstiderna på Arbetsförmedlingen ökar

Det är sällan att inträdet till arbetslivet följer ett rakt spår. Och för personer med funktionsnedsättning är vägen till arbete ofta krokigare än för andra. Det framgår inte minst av Arbetsförmedlingens statistik som visar att arbetslösa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är inskrivna under långa perioder innan de får en arbetsmarknadspolitisk insats eller ett arbete. Enligt *Arbetsmarknadsutsikterna* hösten 2011 (Arbetsförmedlingen, 2011c) är personer med funktionsnedsättning den grupp som har de längsta arbetslöshetstiderna. Mer än 45 procent av samtliga personer med funktionsnedsättning som saknar arbete har varit utan jobb i mer än tre av de senaste tio åren. I slutet av 2011 hade 25 procent, eller drygt 176 000, av samtliga inskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen en dokumenterad funktionsnedsättning.

Det tar också lång tid, i genomsnitt 270 dagar, innan den kod registreras som visar att den enskilde har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, vilken ger rätt till särskilda insatser. Arbetsförmedlingen (2011a) har inom ramen för sitt sektorsansvar för funktionshinderspolitiken fastställt följande delmål:

Arbetsförmedlingen ska, med säkerställd kvalitet i arbete, förkorta tiden från att en arbetssökande blir inskriven vid Arbetsförmedlingen till att

en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är identifierad och registrerad.

Målet anger att den genomsnittliga tiden från det att en arbetsökande är inskriven hos Arbetsförmedlingen till att en funktionsnedsättning är registrerad ska minska med cirka tio dagar per år under perioden 2011–2016 och ska uppgå till högst 180 dagar 2016 (Arbetsförmedlingen, 2012i). Hittills har dock utvecklingen gått i motsatt riktning, tiden har ökat från 223 till 270 dagar mellan åren 2010 och 2011¹. Dessa mycket långa inskrivningstider tyder på att det finns en tröghet i arbetsprocessen som hindrar att rätt person får rätt insats så snabbt som möjligt och i rätt omfattning.

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd är syftet med registreringen av koder att individen ska få rätt stöd så tidigt som möjligt och att de särskilda insatser och program som är reserverade för målgruppen ska kunna användas. Arbetsförmedlingen ska samtidigt arbeta så resurssnålt som möjligt. Tidsmässigt krävande och kostsamma insatser och program ska användas just för dem som har störst behov. Men det är inte alltid så enkelt att tidigt i kontakten med den arbetsökande avgöra om mer omfattande utredning är motiverad eller inte. Det nya arbetssätt som Arbetsförmedlingen tillämpar från och med 2012 med användning av s.k. *bedömningsstöd* tidigt i kontakten ska ses mot denna bakgrund.

Arbetslivsinriktad rehabilitering är komplex

Utredningens uppgift är bl.a. att analysera hur ändamålsenliga Arbetsförmedlingens processer är när det gäller att bedöma en individs arbetsförmåga. Hur Arbetsförmedlingen arbetar från inskrivning till att en persons resurser, arbetsförmåga och stödbehov är fastställt är viktig information i sammanhanget.

Förutom att personer med funktionsnedsättning är den grupp som har de längsta arbetslöshetstiderna är de också den grupp som i högre utsträckning deltar i arbetsmarknadspolitiska program i jämförelse med andra arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen. Det kan förefalla positivt att omfattande resurser riktas till målgruppen. Frågan bör dock resas om resurserna används på ett adekvat sätt eftersom deltagandet i de arbetsmarknadspolitiska

¹ Arbetsförmedlingen ska beskriva hur situationen är när arbetet i förhållande till uppsatta delmål påbörjades (s.k. nollmätning). För jämförelser görs mätningen av samtliga inskrivna arbetsökande vid två på varandra följande tolv månadersperioder.

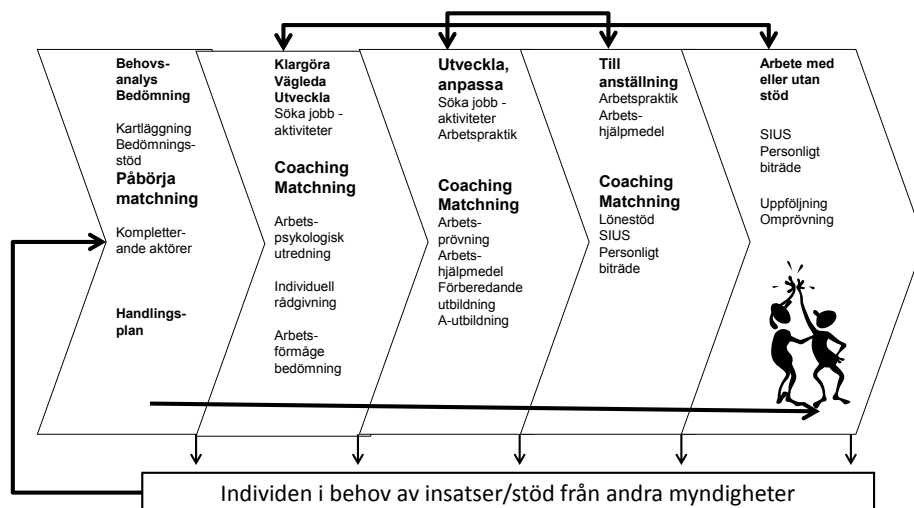
programmen inte leder till att arbetslöshetstiderna kortas. Arbetsförmedlingens statistik visar att många personer verkar "utsättas" för en rundgång av insatser (kapitel 5.2).

Det kan alltså framstå som att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen inte fungerar idealt. Den ena insatsen efter den andra erbjuds de arbetssökande och ofta är det repris av samma insats. Om det finns någon plan med insatserna går inte heller att avgöra. Väntetider mellan olika insatser bidrar också till onödigt långa arbetslöshetstider.

Å andra sidan kan behov och förutsättningar skilja sig åt mellan personer med respektive utan funktionsnedsättning. För de allra flesta är en funktionsnedsättning inte ett statiskt tillstånd utan graden av funktionsnedsättning kan variera över tid. Effekten av en insats kan därför se olika ut beroende på när i rehabiliteringsprocessen som den ges. Dessutom kan det vara så att en insats för en person har en positiv effekt men negativ för en annan individ (Johansson m.fl., 2010). Att en funktionsnedsättning inte alltid är statisk gör också att det knappast är möjligt att genomgå ett rehabiliteringsprogram som har "en gång för alla karaktär" (Grassman m.fl., 2003).

Dessa perspektiv på hur det är att ha en funktionsnedsättning och hur den arbetslivsinriktade rehabilitering ska kunna arrangeras utifrån förutsättningar som varierar såväl mellan individer som över tid för samma individ är viktig kunskap vid bedömningar av hur en ändamålsenlig process bör se ut. Det visar hur komplex arbetslivsinriktad rehabilitering är. För att allt ska fungera optimalt är det många komponenter som ska finnas på plats. En väl fungerande arbetslivsinriktad rehabilitering förutsätter inte minst att det finns en arbetsmarknad som vill ta emot personer med nedsatt arbetsförmåga och att den enskilde känner sig delaktig i att finna rätt insats. För Arbetsförmedlingens arbete krävs också dels att arbetsförmedlarna har tillgång till ändamålsenliga verktyg som kan utveckla människors kompetens och i övrigt ta tillvara deras resurser, dels att det finns kompetens i organisationen som kan använda verktygen och metoderna.

Figur 6.1 Arbetslivsriktad rehabilitering – processbeskrivning



Källa: Arbetsförmedlingen.

6.2.2 Tjänster och metoder för att öka enhetligheten

Förordningarna som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är innehållsmässigt avsiktligt generella. Det gäller även regleringen av Arbetsförmedlingens uppgift att bedriva arbetslivsriktad rehabilitering. Avsaknad av detaljerade beskrivningar kan vara positivt i den meningen att det ger arbetsförmedlarna handlingsfrihet och utrymme för flexibilitet eftersom bestämmelserna i förordningen många gånger kan tolkas efter behov (Lundin, 2004).

Nackdelen med ett stort tolkningsutrymme är emellertid att enhetligheten minskar. Utrymmet för tolkning kan också skapa osäkerhet gentemot den arbetssökande eftersom denne inte själv kan veta vilken insats han eller hon är berättigad till och vad den innehåller. Johansson (2007) konstaterar i sin avhandling att arbetsförmedlingarna utgör en svart låda. Det vill säga att kunskaper saknas om vad som händer på Arbetsförmedlingen mellan inskrivning och att den arbetslöse har fått en insats, arbete eller utbildning. Den slutsatsen drar även Lundin (2004), som beskriver att resultaten utifrån verksamhetens uppsatta mål inte ger de enskilda arbetsförmedlarna information om vad de gör som är bra eller dåligt. Några arbetsförmedlare påpekar i samma rapport att de inte upplever sig ha kontroll över hela processen från insats till resultat

I syfte att effektivisera arbetet, tillämpa en högre grad av enhetlighet och säkerställa kvalitet i beslutsfattandet har Arbetsförmedlingen under senare år styrt upp arbetssättet. Ett enhetligt tjänstutbud har införts och handläggarsstöd samt kvalitetssäkrade metoder har utvecklats. På det sättet kan man säga att regelverket har blivit tydligare, utrymmet för individuellt godtycke har minskat och att arbetsförmedlarnas kunskaper inom det arbetslivsinriktade området har utvecklats. Frågan är emellertid om det nya arbetssättet har haft inverkan på effektiviteten och om arbetsförmedlarna upplever att de i dag har de verktyg som behövs för att erbjuda ett individanpassat stöd under hela processen fram till att den sökande får ett arbete.

Metoder är bra – men de är många

Utredningen har besökt ett antal arbetsförmedlingar och ställt frågan om metodstöden är ändamålsenliga för att hitta vägar fram till arbete eller utbildning för de arbetssökande. Arbetsförmedlingen har i dag 43 metoder varav 33 uppges vara kvalitetssäkrade. Vissa metoder används mer frekvent även om andra kan vara mer lämpliga i den situation individen befinner sig i. Det beror enligt handläggarna på att det finns för många metoder att välja mellan och att man därför väljer att fokusera på några som man har lärt sig och tycker fungerar bra.

Handläggarna tar även upp frågan om måluppfyllelse kopplat till metoderna och pekar på känslan av att inte veta om de arbetssätt som används är de optimala för att nå resultat.

Det är så individuellt vad det är som gör att något lyckas

Generellt anser handläggarna ändå att metodstöden är bra hjälpmedel, men att de är många och det därför är svårt att hålla sig uppdaterad om innehållet i var och en.

Det är bra att det finns olika verktyg, om de kan användas på ett flexibelt sätt anpassade efter individens behov, men fungerar dåligt om kunskapen saknas om hur och när de bör användas.

Lundin och Lundin (2011) visar att tjänste- och metodbeskrivningarna används och gillas av handläggarna. Författarna understryker samtidigt att det saknas forskning som kan visa att arbetsförmedlarna jobbar bättre, eller att utfallet av arbetsmarknads-

politiken förbättrats, sedan tjänster och metoder införts. Samma studie visar att knappt sex av tio metoder var kvalitetssäkrade enligt myndighetens kriterier. I ungefär fyra av tio fall fanns någon slags teoretisk grund angiven. Den teoretiska grunden var i regel mycket kortfattad, men oftast fanns det referenser till andra studier angivna. Knappt hälften av metoderna sades vara baserade på "beprövad erfarenhet". I beskrivningarna fanns dock ingen redogörelse för vad denna erfarenhet utgjordes av. Det gjorde det svårt att bedöma grunderna för metoden, åtminstone för en utomstående. Studien fann sju metoder (13 procent) där det inte fanns vare sig någon teoretisk förankring eller någon hänvisning till beprövad erfarenhet. För ungefär sex av tio metoder angavs referenser till någon form av studie som utvärderat eller följt upp erfarenheter av arbetsättet.

En slutsats i Lundin och Lundins studie är att beläggen för att det verkligen handlar om bra och effektiva arbetsätt många gånger är oklara. Författarna menar att det mycket väl kan vara så att en metod är lämplig, men ett opreciserat "beprövad erfarenhet" är knappast ett särskilt starkt argument. Förtydliganden om grundvalarna skulle öka förtroendet för att det faktiskt är bra metoder som används inom organisationen.

Mer forskning om de arbetsmetoder som används inom Arbetsförmedlingen skulle mot bakgrund av rapportens slutsatser vara värdefullt. Framför allt skulle studier där man försöker belysa effekterna av de olika arbetsätten utgöra ett viktigt kunskaps-tillskott.

Handläggargstöden har betydelse i arbetet

För att få ytterligare kunskap om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har Arbetsförmedlingen på uppdrag av utredningen genomfört en enkätundersökning.² En av frågorna var om handläggargstöden var viktiga i handläggningen av ärenden.

Av samtliga 713 svarande bedömde 92 procent att handläggargstödet i hög grad eller i viss mån är viktigt. Bland de 426 svarande som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning, bedömde nästan 90 procent att stödet i hög grad eller i viss mån är viktigt. En fråga ställdes också om hur bra handläggargstödet är när beslut fattas om program eller insatser. Det var i stort

² Delar av denna undersökning har också redovisats i tidigare avsnitt.

sett samma antal svarande på den frågan, men endast 14 procent tyckte stödet var mycket bra medan 74 procent svarade att det var ganska bra. En liknande fråga ställdes i enkätundersökningen som IFAU genomförde i januari 2011 (Lundin och Lundin, 2011). Svaren visar ett medelvärde på 3,94 på en skala mellan 1–5 över vilken betydelse handläggarsöd och metoder har som informationskälla för arbetsförmedlarna.

Tabell 6.1 Är handläggarsöd/checklistor viktigt för dig när du kvalitetssäkrar dina beslut om program/insatser? (procent)

	Ja, i hög grad	Ja, i viss mån	Nej, inte särskilt	Nej, inte alls
Samtliga handläggare	45	47	7	1
AR-handläggare*	41	49	10	0

*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

Tid saknas för att handlägga ärenden med god kvalitet

I enkäten till arbetsförmedlare ställde utredningen också frågan om handläggarna anser att de har tid att handlägga ärenden på ett kvalitativt sätt. Över hälften av dem angav att så oftast inte var fallet. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning detta kan påverka inskrivningstiderna för målgruppen. Det går inte att relatera svaren till faktisk arbetsbelastning eftersom statistik saknas över hur många ärenden respektive arbetsförmedlare faktiskt handlägger. Vid de besök som utredningen genomfört på ett antal arbetsförmedlingar har dock många handläggare uttryckt sin vanmakt över den tunga arbetsbelastningen och angett att den påverkar möjligheten att utföra ett kvalitativt bra arbete.

Tabell 6.2 Har du tillräckligt med tid för att handlägga dina ärenden angående insatser för personer med funktionsnedsättning på ett kvalitativt sätt? (procent)

	Ja, i stort sett alltid	Ja, oftast	Nej, oftast inte	Nej, i stort sett aldrig
Samtliga handläggare	4	29	53	14
AR-handläggare*	8	34	46	11

*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

Strukturerat arbetssätt är viktigt

Handläggarna som utredningen har träffat pekar på behovet av en tydligare struktur i arbetet. Det handläggarna uttrycker är att de behöver bli bättre på att fånga upp personer med funktionsnedsättning i ett tidigare skede. Det finns skillnader i service för dem som kommer till Arbetsförmedlingen via arbetslivsintroduktionen och för dem som på eget initiativ skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Risken är stor att personer med funktionsnedsättning hinner hamna i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas innan funktionsnedsättningen upptäcks.

I arbetslivsintroduktionen används ett mer strukturerat arbetssätt med en väl definierad process. Den arbetssökande kan från början få en tydlig bild över vad de kan förvänta sig av Arbetsförmedlingen. Denna uppfattning var särskilt tydlig på den Arbetsförmedling där man enbart arbetar med arbetslivsintroduktion. I genomsnitt hade handläggarna ett 40-tal ärenden och de tyckte sig kunna utföra ett bra arbete. I flera fall överträffade resultatet vad de hade förväntat sig. På andra förmedlingar uppgav AR-handläggarna att de hade 70 och i vissa fall över 100 ärenden att handlägga.

Bedömningsstöd för att förkorta inskrivningstiderna

Arbetsförmedlingen ska med säkerställd kvalitet i arbetet förkorta tiden från att en arbetssökande blir inskriven till att en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är identifierad och registrerad. Sedan januari 2012 har Arbetsförmedlingen

infört ett manuellt bedömningsstöd som bygger på profilering.³ Bedömningsstödet innehåller tre tillägsfrågor som syftar till att i ett tidigt skede identifiera om den arbetssökande har en nedsatt arbetsförmåga.

Motivet för att införa bedömningsstödet är att lättare kunna identifiera vilka arbetslösa som riskerar långvarig arbetslöshet för att kunna sätta in åtgärder i rätt tid till rätt person.⁴ Den risk som kan finnas med profilering är att arbetsförmedlarnas ”tysta kunskap”, som är en del av deras professionalitet, avtar med tiden därför att det skapas en övertro på verktyget (Arbetsförmedlingen, 2011d). Utredningen delar den uppfattningen, men anser ändå att bedömningsstödet kan vara positivt om det innebär ökade möjligheter att förhindra långa inskrivningstider på Arbetsförmedlingen innan nedsatt arbetsförmåga är identifierad och insatser planeras. Arbetsförmedlingen har vid införandet av bedömningsstödet varit tydlig med att det ska vara ett komplement till arbetsförmedlarnas professionella bedömningar. Det är samtidigt viktigt att påminna om OECD:s konstaterande att profilering också kräver att det finns resurser för att fånga upp de personer som behöver extra stöd (avsnitt 3.4). Både personal som har kompetens inom funktionshinderområdet och programmedel behöver därmed finnas att tillgå på de kontor där sökande finns som riskerar långtidsarbetslöshet.

Resursfördelningsmodellen måste innehålla faktorer som styr förvaltnings- och programmedel dit behoven finns

I den underlagsrapport utredningen beställt (Johansson, 2011) framgår att Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell inte tar hänsyn till arbetsförmedlingens arbete när det gäller personer med funktionsnedsättning. När det gäller personer med registrerad kod för funktionsnedsättning har dessa en betydligt lägre viktning än andra särskilt identifierade sökande. Exempelvis genererar personer som befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantin eller i ungdomsgarantin sex gånger fler resurser än en person med funktionsnedsättning.

³ Med hjälp av historiska individdata och statistiska jämförelser genomförs sannolikhetsbedömningar och med hjälp av detta kan en prognos eller riskanalys göras gällande arbets-sökandes möjligheter på arbetsmarknaden.

⁴ *Targeting* är en ambitiösare uppgift och innebär att statistiska modeller användas för att bedöma vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som ska sättas in och i så fall när de ska sättas in.

Riksrevisionens granskning (2010) identifierar vilka faktorer arbetsförmedlarna anser vara viktigast att ta hänsyn till när förvaltningsanslaget fördelas till kontoren i enlighet med resursfördelningsmodellen. Arbete med arbetssökande anses vara viktigast att beakta. Arbete som riktar sig till arbetsgivare har en något lägre vikt och arbetet riktat till arbetssökande som står nära arbetsmarknaden har en betydlig lägre vikt. Enligt Johansson (2011) är det problematiskt med en resursfördelningsmodell som ska ta hänsyn till flera olika syften.⁵ Författaren anser att modellen behöver renodlas genom att enbart beakta arbetsbelastningen, medan kostnadsmedvetande och service bättre kan tillgodoses genom verksamhetsstyrning. För att resursfördelningen verkligen ska kunna beakta arbetsbelastningen är mått som speglar arbetssökandes förväntade svårigheter lämpligt.

Enligt Arbetsförmedlingen (2011d) pågår ett arbete med att testa olika former av profilering i resursfördelningsmodellen. Utredningen ställer sig positiv till detta arbete. Om ett profileringsverktyg kan användas för att fördela resurser bör det vara en träffsäkrare metod än den som används i dag. Det borde bidra till att personer med funktionsnedsättning uppmärksammas tidigare och får tillgång till handläggare som kan hjälpa dem vidare till arbete eller utbildning.

När det gäller resursfördelningsmodellen för anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. framgår att det saknas en direkt koppling till personer med funktionsnedsättning. Resurserna fördelas i stället utifrån alla kvarstående arbetslösa på arbetsförmedlingen. Anledningen till att funktionsnedsättning inte används som en faktor är att det tar långt tid från att en arbetssökande skrivs in på Arbetsförmedlingen till att en funktionsnedsättning är registrerad. Därmed går det inte att fånga alla personer som behöver en anställning med lönesubvention genom att fördela ut anslaget enbart utifrån vilka som har en funktionsnedsättning registrerad. Detta lyfter återigen behovet av att tidigt identifiera dem som är i störst behov av resurserna. Detta gäller även för anslagen som används till

⁵ Dels ska resursfördelningsmodellen ta hänsyn till arbetsbelastningen och garantera en likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service i hela landet. Dels att styra mot arbetssätt som främjar måluppfyllelse, effektivare resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande. Modellen ska vidare vara lätt att förstå, accepteras i verksamheten och vara konsistent med programplaner och fastställda styrkort (Arbetsförmedlingen, 2009).

Resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget innehåller förutom arbetsbelastning en omsättningsfaktor som ska spegla Arbetsförmedlingens effektivitet i termer av omsättning till arbete och Arbete med arbetsgivare som utgörs av faktorerna arbetsställen med 5–100 anställda och antal anställda.

aktivitetsstöd och de arbetsmarknadspolitiska programmen där personer med funktionsnedsättning är lågt viktade. Utredningen delar Johanssons (2011) analys och förslag om att Arbetsförmedlingen bör ta fram faktorer som mäter det verkliga resursbehovet, exempelvis genom profilering.

Att bedöma arbetsförmåga handlar om att kartlägga resurser

Till skillnad från den medicinska bedömningen som Försäkringskassan ska göra för att bedöma rätten till sjukpenning ska Arbetsförmedlingen ta hänsyn till en rad olika komponenter för att bedöma om den enskilde har rätt till en insats som är reserverad för personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga. Underlag från en specialist utgör därför endast en del för att bedöma arbetsförmåga.

I en kvalitativ studie om unga med funktionshinder (Ohlin och Jansson, 2009) intervjuades handläggare på Arbetsförmedlingen om deras syn på att bestämma arbetsförmåga. Några av dem var kritiska till den ökande användningen av diagnoser, vilket de ansåg tenderar att leda till att andra viktiga individ- och miljörelaterade omständigheter försummas. Diagnoser har ett skimmer av vetenskaplig exakthet. Detta gör att man kan förledas att tro att de personer som har samma diagnos är mer lika än vad de faktiskt är.

Arbetsförmedlingens värdering av arbetsförmåga är vidare än diagnosbegreppet eftersom det utgörs av samspelet mellan individens förutsättningar, kraven i arbetsuppgiften och den specifika arbetsmiljön. Det är enligt utredningens mening dessa samspelande komponenter som alltid måste ligga till grund för bedömning av bidragsnivån.

Det kartläggnings- och utredningsarbete som det innebär att fastställa arbetsförmågan ställer krav på god kompetens och ändamålsenliga verktyg så att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska kunna nå sitt syfte om att hitta rätt stöd i rätt tid och i rätt omfattning. Riksorganisationen Unga Synskadade understryker emellertid vikten av perspektivskifte, där dagens fokus på nedsatt arbetsförmåga bör ersättas med ett fokus på vad som krävs för att öka den enskilda individens möjlighet till arbete. Utredningen ser inga motsättningar i detta när det gäller Arbetsförmedlingens sätt att bedöma arbetsförmåga. Arbetsförmedlingens kartläggningsarbete avser att fånga upp den enskildes resurser och bedöma vad

som behövs för att utveckla arbetsförmågan. Samtidigt måste stödnivån till arbetsgivaren ställas i relation till den arbetsuppgift som ska den enskilde ska utföra. Inte desto mindre är Unga Synskadades synpunkt mycket relevant i sammanhanget. Det är också utredningens uppfattning att fokus i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska vara individens resurser. Detta bör alltid vara utgångspunkten när matchningen mot ett arbete påbörjas.

Arbetsprövning viktigt för att bedöma arbetsförmåga

Det tar tid att hitta arbetsprövningsplatser. Det gör att inskrivningstiderna förlängs. Vi behöver fasta prövningsplatser som vi kan beställa utan väntetider. (handläggare på Arbetsförmedlingen)

Förutom den resurskartläggning som Arbetsförmedlingen ska göra genom att kartlägga arbetslivserfarenhet och utbildning kan arbetsprövning vara ett viktigt verktyg för att bedöma arbetsförmågan och de insatser som ska ingå i den fortsatta planeringen. Enligt handläggare som utredningen träffat är det emellertid svårt att finna prövningsplatser, vilket för med sig att väntetiderna före insatsen kan bli lång. Ibland uppmantrar handläggarna den enskilde att själv hitta en plats där arbetsförmågan kan prövas. I förlängningen brukar det arbetssättet ge bäst resultat. Den sökande blir mer motiverad och det ökar chanserna till en anställning.

Handläggarna anser att det är viktigt att arbetsprövningen sker på en riktig arbetsplats. I de fall en arbetssökandes situation är komplex kan det emellertid vara svårt att i ett första steg involvera arbetsgivare i arbetet med att pröva arbetsförmågan. För vissa sökande kan det handla om svårigheter att ingå i en arbetsgrupp, att underordna sig en chef, passa tider eller sköta sin hygien. Därför behövs även prövningsplatser vid sidan av den ordinarie arbetsmarknaden. Kompletterande aktörer är ett alternativ, men även kommuner och Samhall borde kunna utnyttjas i större utsträckning. Sociala arbetsintegrerande företag används om de finns etablerade på orten.

Arbetsförmågan ska styrkas med ett dokumenterat utlåtande

Statskontorets (2008) och Riksrevisionens (2007) rapporter visar att det ofta saknas dokumentation som verifierar att en person med funktionsnedsättning faktiskt har en nedsatt arbetsförmåga. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår att en funktionsnedsättning som regel ska styrkas genom ett medicinskt underlag från läkare alternativt underlag från annan myndighet. För vissa funktionsnedsättningar kan det emellertid vara aktuellt med dokumentation från någon av Arbetsförmedlingens specialister. En psykolog kan t.ex. styrka en funktionsnedsättning hos en person med specifika inlärningssvårigheter som gått i vanlig skola. För personer som gått i särskolan kan dokumentation från skolan gälla som intyg. För hörselskadade kan intyg från audionom eller hörselkonsulent vara underlag för att fastställa funktionsnedsättningen.

Det är en rimlig ordning att en funktionsnedsättning inte alltid behöver styrkas med ett medicinskt underlag eftersom en funktionsnedsättning inte alltid är av medicinsk karaktär. Däremot är det väsentligt att det i varje ärende där en funktionsnedsättning kan medföra att arbetsförmågan ska bedömas finns ett dokumenterat underlag från en person som har specialistkunskaper på området. Utredningen anser vidare att det ska vara obligatoriskt med ett dokumenterat underlag som verifierar den enskildes funktionsnedsättning när beslut om subventionerad anställning ska beviljas enligt förordningen (2000:630) om stöd till personer med funktionshinder. Det är inte tillräckligt som det är i dag när det anges i handläggarstödet för lönebidrag att det *som regel ska finnas ett styrkt underlag* eller av vad som framgår Arbetsförmedlingens allmänna råd (AMSF 2001:20) där det anges att lönebidrag *förutsätter ett dokumenterat funktionshinder*. Dessutom saknas likalydande formuleringar för andra subventionerade anställningar som riktas till personer med funktionsnedsättning. Utredningen anser att dokumentation av funktionsnedsättning är av sådan central betydelse att det ska finnas i en föreskrift. En föreskrift är bindande och generellt gällande och innebär att det är ett absolut krav att följa vad som anges i bestämmelsen.

Mer SIUS om handläggarna får välja

Tillgång till ändamålsenliga verktyg är en förutsättning för att stödet till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska bli så träffsäkert som möjligt. Utredningen ställde därför en fråga i enkäten till arbetsförmedlare om vilken programinsats de själva skulle vilja ha mer av som förberedande insats för att fler personer med funktionsnedsättning skulle kunna få ett arbete.

Tabell 6.3 Om du helt själv får välja, vilka programinsatser skulle du vilja använda dig mer av som förberedelse för att fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska få ett arbete? (andel i procent)

	Ja, i betydligt högre grad		Ja, i viss mån		Nej, inte särskilt eller inte alls		Vet ej	
	Samtliga	AR*	Samtliga	AR*	Samtliga	AR*	Samtliga	AR*
APR	52	44	19	20	12	19	2	2
ARB	52	55	15	15	4	8	10	8
SIUS	70	73	12	14	5	4	9	7
FKV	42	41	21	18	10	16	19	7
AUB	50	48	24	29	7	8	3	2
FUB	56	57	20	20	6	9	3	2
Komp.	36	45	20	19	23	23	6	5

*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

Behovet av ytterligare insatser från SIUS toppar listan, följt av förberedande utbildning och arbetslivsinriktad rehabilitering (ARB). Fördjupad kartläggning och vägledning (FKV) hamnar sist. Det som skiljer ARB från FKV är att den förstnämnda kan beviljas i upp till sex månader och den senare i tre månader. Statistik visar att det är tämligen få som anvisas till FKV. I de kontakter utredningen har haft med handläggare visar det sig att FKV ofta används när en annan insats inte har räckt till och det behövs ytterligare utredningstid för att hitta en lämplig anställning eller utbildning.

Ett rehabiliteringsprogram bör omfatta sex månader

I syfte att öka effektiviteten och kvaliteten i insatserna har önskemål framkommit från Arbetsförmedlingen om att kunna fatta ett rambeslut som innebär att insatser för personer med funktionsnedsättning ska kunna pågå i samlad följd i upp till tolv månader. I dag fungerar insatserna på ett sådant sätt att beslut inte kan fattas för längre period än sex månader. Enlig förmedlarna kan en längre sammanhållen period ibland behövas därför att personer som kommer till Arbetsförmedlingen i vissa fall står mycket långt från arbetsmarknaden. Det kan därför krävas längre och ibland återkommande stödinsatser. Ett annat skäl som anges för förlängd tid är att processer ofta stannar upp på grund av väntan på läkarintyg, arbetspsykologisk bedömning, praktikplats etc. och att tiden som det är reglerat i dag därför inte kan utnyttjas fullt ut.

Utredningen ställer sig dock frågande till om ett längre beslut är lämpligt. Risk finns för inlåsning och att väntetider till experter etc. ytterligare förlängs om tidsramen utökas. Personer som har en funktionsnedsättning är inte en homogen grupp där alla har ett lika stort behov av insatser. Risken finns att även personer med lättare behov hamnar i långa inskrivningstider för att andra ärenden prioriteras. Vid besöken på arbetsförmedlingarna höll handläggarna också med om att längre beslut kan medföra att processen går långsammare för samtliga sökande vilket inte är avsikten. Utredningen anser därför att det är lämpligare att ett rehabiliteringsprogram i första hand ska omfatta sex månader. I de fall den tiden inte är tillräcklig ska det vara möjligt att ta beslut om en ny insats och dokumentera motivet till att ett nytt beslut fattas.

Kvinnor och män får olika insatser

Som framgår av kapitel 5.2 skiljer sig insatserna som ges till kvinnor respektive män. Arbetslivsriktad rehabilitering och förberedande utbildning domineras av kvinnor, medan män är överrepresenterade i insatserna med de olika lönestöden för arbete. Detta förhållande är ingen ny företeelse och Arbetsförmedlingen har i omgångar gjort särskilda satsningar inom ramen för det uppdrag myndigheten har att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet.

Förväntningar och könsstereotyper föreställningar styr ofta våra val. Det visar rapporter och undersökningar inom det jämställd-

hetspolitiska området. Hur Arbetsförmedlingen agerar när de ska bedöma vilka insatser som ska erbjudas till kvinnor respektive män är inget undantag. För att Arbetsförmedlingen ska komma tillrätta med dessa skevheter behöver fenomenet synliggöras, och arbetsförmedlare behöver få kunskap i genus och jämställdhet. Den senaste satsningen som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har genomfört inom ramen rehabiliteringssamverkan, *Jämt arbetsför* (Arbetsförmedlingen, 2012h), visar dels att ny kunskap kan ändra invanda arbetssätt, dels att för att uppnå förändringar måste jämställdhetsarbetet vara en ständigt pågående process. Det är inte ett arbete som sker av sig självt och det måste därför alltid finnas en tydlig struktur och inte minst måste organisationens ledning bejaka ett aktivt förändringsarbete.

6.2.3 Personal med god kompetens en förutsättning

Arbetsförmedlingens ledning fastställer årligen en utvecklingsplan för den service som ska ges till arbetssökande. Utvecklingsplanen syftar till att beskriva hur kunderna ska mötas av likvärdig och kvalificerad service oavsett på vilket sätt eller var de har kontakt med Arbetsförmedlingen. Enligt Arbetsförmedlingens instruktion om kompetensförsörjning ska en arbetsförmedlare vara generalist och ha samma kompetens i hela landet. Service ska erbjudas olika målgrupper av arbetssökande utifrån den arbetssökandes individuella förutsättningar. Men det ska även finnas möjlighet till karriärvägar för förmedlare genom fördjupning av kompetensen inom någon av arbetsförmedlingens elva olika tjänster.

I den interna instruktion finns även rollbeskrivningar och kravprofiler som syftar till att definiera och förtydliga arbetsförmedlarrollen inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Förutom att kunna tillämpa olika metoder inom de definierade tjänsterna ska arbetsförmedlare med fördjupade kunskaper inom detta område ha ett sammanhållet ansvar för att samordna de olika aktiviteterna. Kompetens krävs i de metoder, insatser och program som planeras för de arbetssökande och i samverkan med externa aktörer. Att kunna arbeta med grupper i grupprocesser och vara kontaktperson till ungdomar med funktionsnedsättning är andra kompetensområden. Denna rollbeskrivning menar Arbetsförmedlingen är ett komplement till den grundläggande rollen som arbetsförmedlare, och ska

därför inte ses som en separat beskrivning för en ny yrkeskategori inom arbetsförmedlingen.

För att möta de arbetssökandes behov av arbetslivsinriktad rehabilitering ska det vid varje arbetsförmedling finnas utsedda personer som har fördjupade kunskaper inom området. När det gäller internutbildning ska alla som anställs inom Arbetsförmedlingen genomgå en gemensam grundutbildning och för personer som har uppdraget att arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering finns påbyggnadsutbildningar där kunskaper ges inom området. I den enkätundersökning som genomförts av utredningen ställdes frågor om kompetensutveckling.

Tabell 6.4 Får du den kompetensutveckling du behöver för ditt arbete? (procent)

	Ja, tillräckligt mycket	Ja, men det finns vissa brister	Nej, inte tillräckligt mycket
Samtliga handläggare	33	43	24
AR-handläggare*	25	56	19

*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

Enkätsvaren visar att handläggare som arbetar med personer som har en funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga i högre grad än samtliga handläggare anger att det finns brister när det gäller kompetensutveckling. I de öppna svarsalternativen lyfter handläggare fram att de behöver mer kunskap om specifika funktionsnedsättningar och hur dessa påverkar i olika yrkessituationer. Relativt frekvent framkommer också synpunkter om att Arbetsförmedlingens förändrade uppdrag inte har åtföljts av tillräcklig utbildning för att hantera nya grupper av arbetssökande.

Liknande synpunkter har utredningen också fått från flera organisationer inom funktionshinderrörelsen. *Autism- och Aspergerförbundet* understryker vikten av att arbetsförmedlare har kunskap om kognitiva funktionsnedsättningar för att kunna bedöma vilka insatser som behövs för att möjliggöra en optimal utveckling.

Specialister med en egen chefslinje

En del av Arbetsförmedlingens service till de arbetssökande genomförs med arbetsmetoder som kräver specialistkompetens. Specialisterna utför insatser inom de olika tjänsterna på uppdrag av arbetsförmedlare. På initiativ av arbetsförmedlaren formuleras uppdraget i dialog mellan arbetsförmedlare, arbetssökande och specialist. Specialisterna kan även genom konsultation ge arbetsförmedlare råd inför planering och beslut i olika frågor. Specialisterna finns inom yrkeskategorierna psykolog, arbetsterapeut, sjukgymnast och socialkonsulent. Synpedagoger, dövkonsulenter, dövlag och audionomer/specialpedagoger med inriktning hörsel finns vid vissa arbetsförmedlingar. Organisatoriskt finns specialisterna vid Avdelningen Rehabilitering till arbete med egen chefslinje. Arbetsförmedlingschefer och chefer inom Avdelningen Rehabilitering till arbete har ett gemensamt ansvar att stödja samspelet mellan arbetsförmedlare och specialister.

Tabell 6.5 Specialistfunktioner vid Arbetsförmedlingen, 2008–2011 (årsarbetskrafter)

	2008	2009	2010	2011
Arbetsterapeuter /sjukgymnaster	132	160	218	233
Psykologer	269	295	337	343
SIUS-konsulenter	300	391	519	623
Socialkonsulenter	108	124	160	162
Specialfunktion hörsel	37	43	46	47
Specialfunktion syn	30	28	28	30

Källa: Arbetsförmedlingen.

Personalstatistik över tillgången på specialister visar att det har skett en ökning över tid för alla yrkeskategorier. Den största ökningen står SIUS-konsulenterna för. Som framgår i tabell 6.3 är också efterfrågan stor på denna specialistfunktion.

Utredningen har även frågat arbetsförmedlare om de har tillgång till specialister i den utsträckning de behöver och vilken nytta de bedömer att de har av specialisterna. Av svaren framgår att specialisterna uppfattas ha en viktig funktion att fylla på arbetsförmedlingarna och att arbetsförmedlarna till övervägande del anser att de i stort sett alltid eller oftast har tillgång till specialister. Emellertid är det 18 procent av AR-handläggarna, och 16 procent av samtliga

handläggare, som anser att de oftast inte eller aldrig har tillgång till specialister.

Tabell 6.6 Har du tillgång till Arbetsförmedlingens specialister i den utsträckning du behöver? (procent)

	Ja, i stort sett alltid	Ja, oftast	Nej, oftast inte	Nej, i stort sett aldrig
Samtliga handläggare	28	56	15	1
AR-handläggare*	33	49	17	1

*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

Tabell 6.7 Vad anser du om nyttan av de specialister du har använt dig av i ditt arbete? (procent)

	Mycket bra	Ganska bra	Ganska dålig	Mycket dålig
Samtliga handläggare	63	35	2	0
AR-handläggare*	65	32	3	0

*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

Teamarbete är viktigt

När verksamhet som tidigare fanns inom arbetsmarknadsinstitutet upphörde fördes institutens specialistfunktioner över till Arbetsförmedlingen och är numera en integrerad del av förmedlingsverksamheten. Vid de besök utredningen har gjort på ett antal arbetsförmedlingar har handläggarna framfört vikten av ett nära samarbete med specialistfunktionerna. Handläggarna saknar den form av teamarbete som tidigare fanns på Arbetsmarknadsinstitutet.

Vi vill inte ha tillbaka Arbetsmarknadsinstitutet men vi ser fördelar med det teamarbetet som fanns på AMI för att vi tillsammans kunde göra något bra för individen.

Även i de kontakter utredningen haft med *Nätverket för unga funktionshindrade* har behovet av samlad kompetens framförts. Principen om inkludering, som innebär att alla arbetsförmedlingar ska kunna ta emot och stödja personer med funktionsnedsättning, anser man vara viktig. Men eftersom detta inte fungerar i praktiken

anser nätverket att man måste kunna göra avsteg från principen. En person som har en funktionsnedsättning behöver få möta kompetenta handläggare som kan området och därför bör all kompetens och alla beslutsbefogenheter samlas på ett ställe. De menar att omorganiseringen från Arbetsmarknadsinstitut till rehabiliteringstjänster på Arbetsförmedlingen inte har fungerat fullt ut. Om man som sökande inte får träffa rätt handläggare från början riskerar insatserna att försenas och förfelas. Behovet av samlad kompetens framfördes även av flera organisationer från *funktionshinderrörelsen* i den dialog som utredningen anordnade den 13 januari 2012. En av organisationerna var *Dyslexiförbundet*.

Vi har tidigare erfarenheter av att AMS på sin tid inrättade 'dyslexi-team' med expertpersonal som både utbildade, rehabiliterade, arbetsförmedlade och följde upp personer ute i arbete. Denna verksamhet hade mycket goda resultat. I stället för att utveckla detta lades denna verksamhet tyvärr ned. Den borde inrättas. (Dyslexiförbundet)

Med tanke på Arbetsförmedlingens utvidgade uppdrag och det ökade inflödet av personer som behöver särskilt stöd är det utredningens mening att kompetensen inom det arbetslivsinriktade området bör vara mer samlad än vad den är i dag. Bra exempel på teamarbete och strukturerat arbetssätt fanns vid ett par av de arbetsförmedlingar utredningen har besökt, och det finns säkerligen fler. Utredningens bedömning är vidare att det är viktigt att se över kompetensprofilerna. Det är inte rimligt att de som arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering ska vara generalister. Möjligheter till fördjupad kompetens bör finnas inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och ärendemängden bör bestämmas i förhållande till ärendenas svårighetsgrad för att ge förutsättningar att åstadkomma resultat.

Både i kontakterna med arbetsförmedlingar och av redovisade enkätsvar framgår att handläggarna efterfrågar mer kunskap om olika typer av funktionsnedsättningar, och även en ärendemängd som är hanterlig. Utredningen är medveten om att det är svårt att på varje arbetsförmedling bygga upp en verksamhet som enbart ska arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering. Det bör dock finnas vinster i att kunna erbjuda särskild kompetens där det är möjligt. Även i utredningens dialoger med funktionshinderrörelsen har samlad kompetens varit en viktig fråga. Det arbete som har påbörjats med bedömningsstöd inom Arbetsförmedlingen kommer troligtvis också

att aktualisera frågan om hur kompetensen att arbeta med de personer som riskerar långvarig arbetslöshet kan säkerställas.

6.2.4 Behov av bättre kunskap om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen

Redovisningen av hur arbetsförmedlarna upplever arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering visar på att det finns ett stort engagemang för uppgifterna men att det arbete som utförs är komplext. I utredningens uppgift ingår att analysera processen för Arbetsförmedlingens bedömning av en individs nedsättning av arbetsförmågan och hur förmedlingen säkerställer att individen anvisas en ändamålsenlig insats. Utredningens intryck är att det arbete som sker inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen bedrivs professionellt. Men det finns också utvecklingsområden. Arbetsförmedlingens förändringsarbete för att skapa enhetlighet och rättsäkerhet genom att definiera och beskriva metoder och tjänster samt handläggarstöd uppskattas av handläggarna. Det är däremot oklart om metoderna är bra.

Den genomgång utredningen har gjort när det gäller processen från att den enskilde skrivs in på Arbetsförmedlingen till att en kod för funktionsnedsättning registreras och att den enskilde får ett arbete eller utbildning ger dock intrycket av att myndigheten inte har full kontroll över processen.

Det är viktigt att undersöka hur Arbetsförmedlingen arbetar

Arbetsförmedlingen är en målstyrd organisation. Arbetsförmedlarna upplever dock inte alltid att det finns en koppling mellan hur de arbetar och vilka resultat som ska uppnås. Exempel på mål är att andelen personer med funktionsnedsättning till arbete eller utbildning ska öka och att inskrivningstiden fram till att en kod registreras ska minska. Med tjänster, metoder och handläggarstöd har intresset för hur Arbetsförmedlingen arbetar ökat. Det är positivt, men likafullt kvarstår problemen med låg måluppfyllelse.

Att arbeta med individer är alltid komplext, men detta gör också att behovet av struktur ökar. Därför är det viktigt att ta reda på var det kan finnas möjligheter till förbättringar. Utredningen delar Lundins (2004) konstaterande om att det verkar saknas en struktur

i Arbetsförmedlingens arbete och att det är oklart (Lundin och Lundin, 2011) om de metoder som används är bra i det avseendet att de bidrar till att inskrivningstiderna kan förkortas. Vår bedömning är att kvaliteten i arbetet skulle tjäna på att antalet metoder minskade. Det finns begränsningar för hur många metoder en arbetsförmedlare kan tillgodogöra sig och det kan inte vara ändamålsenligt att använda metoder som inte kvalitetssäkrade. Utredningen anser vidare att det är viktigt att få svar på frågan om de metoder som används är bra. Forskning saknas på området och det skulle vara värdefullt om de frågor som Lundin och Lundin (2011) väcker om Arbetsförmedlingens arbete med metoder kan belysas i en utvärdering.

Bedömningsstödet som Arbetsförmedlingen införde i januari 2012 ger ytterligare anledning att närmare studera hur Arbetsförmedlingen arbetar. Bedömningsstödet är ett instrument som syftar till att öka möjligheterna att identifiera personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa och som därför bör prioriteras för tidiga insatser. Forskning saknas även när det gäller hur arbetsmarknadspolitiska program i praktiken ska utformas (Forslund och Vikström, 2010).

De arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatserna för personer med funktionsnedsättning har betydelse för det fortsatta arbetet med att hitta rätt arbete till rätt person. För att få till stånd strategier för hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen på ett effektivt sätt ska bedrivas är forskning inom området en angelägen fråga. Utredningen lämnar därför förslag i avsnitt 7.15 om att ge Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i uppdrag att utvärdera såväl bedömningsstöd som metoder och tjänster inom ramen för Arbetsförmedlingens uppgift att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering.

Kompetens om funktionsnedsättningar är centralt

Vid utredningens besök på Arbetsförmedlingen och i den enkätundersökning utredningen genomfört är det tydligt att handläggarna känner sig överbelastade av ärenden och att de många gånger saknar kunskaper om funktionshinderområdet. Inte minst framkommer behov av teamarbete och av möjligheter till specialisering inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Behov av specialisering har också framförts av organisationer inom funktionshinderrörelsen. Det går inte att komma ifrån att en ordning som

innebär att varje arbetsförmedling ska ta ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering kan innebära en uttunning av kompetens. Samtidigt finns det risker med att placera vissa specialistfunktioner på ett fåtal arbetsförmedlingar eftersom närhetsprincipen och tillgång till insatser på samma villkor som andra kan förloras.

Enligt utredningens mening överväger fördelarna med specialisering nackdelarna. Det bör innebära en bättre hushållning med resurserna om den kunskap som finns inom det arbetslivsinriktade området används på ett effektivt sätt genom att tillåta specialisering och teamarbete där det är möjligt.

Utredningens förslag i avsnitt 7.9 omfattar även möjligheter för Arbetsförmedlingen att använda kompletterande aktörers kunskaper när det gäller *supported employment* metodiken. Eftersom vissa kompletterande aktörer har specialkunskaper när det gäller specifika funktionsnedsättningar bör detta gynna personer med funktionsnedsättningar som behöver ett särskilt stöd.

6.3 Arbetsgivarnas perspektiv

6.3.1 Ett arbetsliv i förändring

Många olika faktorer påverkar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete. Även om det ytterst bör vara varje individs personliga förutsättningar som får arbetsgivaren att bestämma sig för att anställa, kan i ett vidare perspektiv även olika strukturella faktorer antas påverka möjligheterna.

Teknisk utveckling, rationalisering, out-sourcing av verksamheter till låglöneländer, höjda kvalifikationskrav, ökade krav på omställningsförmåga och stresstolerans samt krav på god kommunikativ förmåga och social kompetens är exempel på faktorer som florerar i diskussionen om ett förändrat arbetsliv och som kan tänkas ha bidragit till försämrade möjligheter för personer med nedsatt arbetsförmåga att få ett arbete. Sambanden ser dock olika ut för olika grupper och individer. Den tekniska utvecklingen har t.ex. också starkt bidragit till att öppna nya möjligheter på arbetsmarknaden för vissa grupper med funktionsnedsättning såsom synskadade och blinda, dyslektiker och personer med inläringssvårigheter.

Personer med funktionsnedsättning är en mycket heterogen grupp vad gäller personliga förutsättningar. Detta gör att effekterna

av förändrade krav i arbetslivet på möjligheterna att få arbeta varierar. Utbildningsnivå är en av de faktorer som särskilt påverkar möjligheterna på arbetsmarknaden, och denna faktor är av minst lika stor betydelse också för personer med funktionsnedsättning.

Som framgår i kapitel 5.1 är sysselsättningen lägre och arbetslösheten högre för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga som grupp betraktat än för personer utan funktionsnedsättning. Det är rimligt att anta att förändrade krav i arbetslivet är en av flera faktorer som har inverkan på de problem som många personer med funktionsnedsättning möter på arbetsmarknaden.

6.3.2 Vilka arbetsgivare anställer personer med funktionsnedsättning?

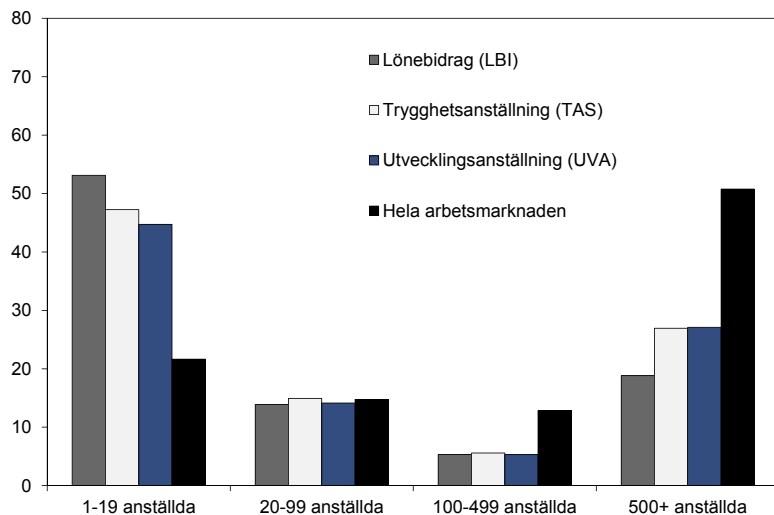
Många faktorer påverkar en arbetsgivares beslut om att anställa en viss person. Den viktigaste faktorn är den sökandes förväntade arbetsproduktivitet som i sin tur beror av bl.a. personliga egenskaper som utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Två personer med någorlunda likvärdiga egenskaper, bakgrund och erfarenhet men där den ena personen har viss nedsatt arbetsförmåga medför att arbetsgivaren, allt annat lika, anställer personen utan nedsatt arbetsförmåga. Lönesubventioner är generellt till för att stimulera efterfrågan på arbetskraft som står långt från arbetsmarknaden. Lönestöden för personer med funktionsnedsättning syftar både till att kompensera arbetsgivaren för den nedsatta förmågan och att stärka möjligheterna att få och behålla ett arbete.

I realiteten kan situationen vara mer komplex. Det kan t.ex. även finnas behov av utbildningsinsatser eller en stödperson för att skapa likvärdiga förutsättningar för arbete. En lyckad matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare, där arbetstagaren har rätt kompetens kan samtidigt innebära att funktionsnedsättningen inte innebär en nedsatt arbetsförmåga i de specifika arbetsuppgifterna.

Som en del i Statskontorets kartläggning av de subventionerade anställningarna (Statskontoret, 2011) genomfördes en enkät som riktade sig till arbetsgivare som hade anmält ledig plats till Arbetsförmedlingen i augusti–september 2011. Arbetsgivarna som besvarade enkäten uttrycker en relativt hög benägenhet att erbjuda anställningar med stöd. Benägenheten är dock något mindre vad gäller anställningar med stöd till personer med funktionsnedsättning.

Det är framför allt mindre företag som anställer med subventioner som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Av personer med någon form av lönebidrag finns ungefär hälften på arbetsplatser med 1–19 anställda. Detta är en tydlig överrepresentation – endast ungefär två av tio på hela arbetsmarknaden är anställda på arbetsplatser i denna storlek.

Figur 6.2 Andel anställda efter arbetsplatsstorlek, år 2010 (procent)



Källa: Statskontoret 2011.

I regeringens strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken uttrycks att den offentliga sektorn ska ta ett större ansvar för att skapa arbetstillfällen för personer med funktionsnedsättning. Regeringen anger att staten ska vara ett föredöme. Handisams enkät (2011) till samtliga statliga myndigheter visar att 53 procent av myndigheterna känner till att de har en eller flera anställda personer med funktionsnedsättning som behöver någon form av anpassning på arbetsplatsen. Tabell 6.8 visar att stat och landsting är sämre än kommunal respektive privat sektor när det gäller att bereda plats för personer med subventionerad anställning. Överlag är det privata arbetsgivare som är överrepresenterade när det gäller att anställa personer med de riktade subventionerade anställningarna.

Tabell 6.8 Anställda med lönestöd efter sektor, år 2008 (andel i procent)

	Subventionerade anställningar				Hela arbetsmarknaden
	LBI	TAS	OSA	Totalt*	
Statlig	2	5	-	2	5
Kommunal	15	19	94	19	19
Landsting	1	5	-	1	6
Privat	82	71	6°	78	70
Summa	100	100	100	100	100

Anm.* Inklusiv utvecklingsanställning. Utvecklingsanställningarna var för få år 2008 för att kunna redovisas separat. °Avser kommunalt ägda företag och organisationer.

Källa: Egna bearbetningar av AKU och Arbetsförmedlingens Datalager.

Fördelningen av sysselsättningen mellan olika sektorer blir annorlunda om man i stället studerar var alla de personer arbetar som i AKU uppger att de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Särskilt för kommunsektorn ändras bilden. AKU visar att personer med funktionsnedsättning som upplever sig ha nedsatt arbetsförmåga i signifikant högre grad är anställda inom kommunal sektor jämfört med befolkningen i övrigt. I denna större grupp finns både personer med lönesubvention och, framför allt, personer som har en anställning utan stöd. Personer upplever sig således ha en funktionsnedsättning men har ingen subventionerad anställning. Tidigare studier visar att anställda inom kommunal sektor löper större risk att bli långtidssjukskrivna, i synnerhet på grund av psykisk sjukdom och besvär i rygg, nacke och axlar (Socialförsäkringsboken, 2004).

Tabell 6.9 Anställda med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga efter sektor, år 2008 (andel i procent)

	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga			Hela arbetsmarknaden		
	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga
Statlig	5	4	4	6	5	5
Kommunal	39	10	26	31	8	19
Landsting	8	2	6	10	3	6
Privat	48	84	64	53	84	70
Summa	100	100	100	100	100	100

Källa: Egna bearbetningar av AKU.

För att råda bot på att statlig sektor i lägre grad anställer personer med lönesubvention har regeringen tagit initiativ till att pröva ett särskilt praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning. Syftet med programmet är att deltagarna ska få erfarenhet av arbete inom statliga myndigheter, vilka kan förbättra deras möjligheter till ett framtida arbete, med eller utan lönesubvention. Arbetsförmedlingen har lämnat ett förslag till regeringen om hur praktikantprogrammet ska utformas och genomföras. Uppdraget genomförs i nära samarbete med Arbetsgivarverket. Utredningen ser mycket positivt på denna satsning och hoppas att den kommer att få avsedd effekt. Fler dörrar behöver öppnas till den statliga sektorn för personer med nedsatt arbetsförmåga.

6.3.3 Arbetsgivarnas syn på nuvarande stödstruktur

Kunskap om lönestöden, men mindre kännedom om funktionsnedsättningen

En grundläggande förutsättning för att lönesubventioner ska kunna fylla sin tänkta funktion är att arbetsgivare känner till att det finns kompensation att tillgå för en eventuell nedsatt arbetsförmåga. Statskontorets (2011) enkätundersökning visar att drygt en tredjedel av de arbetsgivare som anmälde ledig plats till Arbetsförmedlingen under september 2011 någorlunda väl kände till regelverken för de subventionerade anställningarna. Eftersom Arbetsförmedlingens enkät riktar sig till de företag som använder sig av Arbetsförmedlingens tjänster, kan svaren vara överskattade för arbetsgivare i genomsnitt. I en mindre enkät till arbetsgivare som Svenskt Näringsliv genomförde under hösten 2011 framkommer att 26 procent av de intervjuade tycker sig ha tillräcklig information om de olika stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder vid anställning av personer med funktionsnedsättning.

En forskningsöversikt (Gustavsson, 2010) visar samtidigt att även i de fall arbetsgivaren har kunskap om stödformerna så finns en oro för den potentiella arbetsförmågan hos personer med funktionsnedsättning. Detta gäller framför allt arbetsgivare som saknar egen erfarenhet av att anställa personer med funktionsnedsättning. Forskningsöversikten visar också att arbetsgivare ofta saknar kunskap om olika funktionsnedsättningar, vad de innebär samt att de i

många fall efterfrågar professionellt stöd efter anställning. Man är även orolig för oförutsedda kostnader som kan uppkomma. I praktiken kan subventionen kompensera för den nedsatta arbetsförmågan, men också för den risk som arbetsgivaren kan tänkas uppleva vid anställning.

Som visas i figur 6.2 och tabell 6.8 är små privata företag överrepresenterade vad gäller att anställa personer med lönesubvention. För att få ökad kunskap om vad de privata arbetsgivarna upplever är viktigt vid anställning genomförde utredningen en enkätundersökning som i huvudsak riktade sig till små och medelstora företag. Enkäten skickades till 3 860 företag som är registrerade i organisationen Företagarnas företagspanel. Tabell 6.10 visar vad de 1 569 företag som svarade på enkäten anser är viktigast för att de ska överväga att anställa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vart fjärde företag utan erfarenhet av en subventionerad anställning anger att bättre information om stöden kan behövas.

Tabell 6.10 Vad är viktigast för att Ni som arbetsgivare ska överväga att anställa personer med funktionsnedsättning? (andel i procent)

	Har ni under det senaste året haft någon anställd med stöd från Arbetsförmedlingen	
	Ja	Nej
Bättre information om AF:s stöd	19	26
Förslag på personer att anställa	45	41
Höjt tak för lönebidrag	53	24
Förenklad ansökningsförfarande	8	10
Förenklad administration	18	14
Bättre samverkan mellan myndigheter	11	8
Insatser från AF innan anställning	26	26
Insatser från AF under anställning	37	35
Övrigt	6	16

Anm. Respondenten kunde maximalt ange tre alternativ på denna fråga i enkäten.

Källa: Enkätundersökning till företag, bilaga 3.

Höjt tak är viktigast för viljan att anställa

Företagens svar indikerar att taket för den bidragsgrundande lönekostnaden i dagsläget utgör det viktigaste upplevda hindret för företagen att anställa, och att det därmed minskar möjligheterna till

anställning för personer med funktionsnedsättning. Resultaten visar att bland de arbetsgivare som under det senaste året har haft en person anställd med subvention (i de flesta fall lönebidrag) anser 53 procent att en höjning av taket för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden är viktigt för att överväga anställning (höjt tak för lönebidrag). I Svenskt Näringslivs intervjuundersökning var det 19 av de 25 företagen som hade anställda med lönebidrag som svarade att nivån på bidraget har betydelse när de anställer.

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under hösten 2011 i en enkät till sina medlemmar ställt frågan om vilka åtgärder som behövs för att nå målsättningen att personer med funktionsnedsättning i högre grad får en förankring på arbetsmarknaden. De svarande kunde ange högst tre alternativ, och 45 procent av respondenterna uppgav höjt tak för lönebidraget. Fler lönebidragsanställningar respektive mer individualiserat stöd var de två svarsalternativ som efter höjt tak för lönebidraget fick flest svar, 39 procent i båda fallen. Även alternativen ökade resurser hos Arbetsförmedlingen för att stödja unga med funktionsnedsättning samt lärlingsplatser som riktar sig till grupper med särskilda behov angavs av en hög andel av SKL:s medlemmar, 37 procent, som viktigt för att personer med funktionsnedsättning i högre grad ska få en förankring på arbetsmarknaden. I avsnitt 6.5 analyseras vilka effekter som kan uppstå av den nuvarande begränsningen av den bidragsgrundande lönekostnaden.

Kvalificerad matchning

På andra plats bland viktiga faktorer i enkätundersökningen till mindre företag kommer svarsalternativet förslag på personer med funktionsnedsättning att anställa. Kvalificerad matchning utifrån företagets behov av kompetens är därmed en nyckelfaktor. Utgångspunkten vid rekrytering är alltid att den person som anställs har rätt kompetens för arbetsuppgifterna. På motsvarande sätt visar Statskontorets arbetsgivarundersökning (2011) att möjligheten att hitta personer som är lämpliga i verksamheten många gånger är viktigare än de ekonomiska incitamenten som stöden innebär. Insatser som kan bidra till att den arbetssökande får en kompetens som motsvarar arbetsmarknadens krav blir därför av stor betydelse för möjligheterna att få en anställning (se vidare avsnitt 6.4).

Även i Svenskt Näringslivs undersökning understryks vikten av en bra matchning, men även betydelsen av att de arbetssökande själva kontaktar arbetsgivaren. Det var endast hos fyra av de 120 intervjuade företagen som personer med funktionsnedsättning hade sökt jobb själva, men i samtliga dessa fall fick de jobbet de sökte.

Det här var ju mitt i prick. Killen var duktig och var bekant med arbetsuppgifterna. När han sedan berättade om sin funktionsnedsättning och om att han hade rätt till lönebidrag, så var saken klar. Nästa dag kom vi i kontakt med Arbetsförmedlingen och de ordnade lönebidraget och allt. (Arbetsgivare i Svenskt Näringslivs undersökning)

Stöd under anställning – SIUS

Insatser inför och under anställning i form av en stödperson utgör också en viktig faktor för arbetsgivarens vilja att våga anställa. På tredje plats i utredningens enkätundersökning till mindre företag anges insatser från Arbetsförmedlingen under pågående anställning som viktigt för att arbetsgivare ska överväga att anställa personer med funktionsnedsättning. Stödinsatser under pågående anställning innebär att arbetsgivaren efterfrågar en stödperson som kan kontaktas om det uppstår problem på arbetsplatsen. Arbetsförmedlingen har under många år erbjudit den tjänsten genom särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS konsulent) och efterfrågan har varit stor vilket inneburit att antalet SIUS har utökats. Det finns också andra organisationer och företag som erbjuder motsvarande stöd som Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter. SIUS arbetar utifrån metoden *Supported Employment* (se kapitel 3.6). Metoden används i flera länder, och i Sverige finns aktörer specialiserade på specifika funktionsnedsättningar som använder sig av *Supported Employment* i matchningsarbetet.

I den dialog utredningen hade med funktionshinderrörelsen den 13 januari 2012 framkom många önskemål bland deltagarna om utökade satsningar på SIUS genom att avsätta medel så att även kompletterande aktörer kan åta sig uppgiften. Särskilt framhölls betydelsen av att få tillgång till SIUS som har kunskaper om psykiska funktionsnedsättningar eller utvecklingsrelaterade kognitiva funktionsnedsättningar. Utredningen delar denna uppfattning och hoppas att även organisationer inom funktionshinderrörelsen ser möjligheter att bistå Arbetsförmedlingen med kompetens genom att fungera som ett valbart alternativ för personer med

funktionsnedsättning som behöver SIUS-tjänsten för att komma ut i arbetslivet. För arbetsgivare är det värdefullt att få en stödperson som har kunskaper om den sökandes funktionsnedsättning. Detta kan underlätta för arbetsgivaren i rekryteringsfasen och även vara ett stöd under den första tiden i anställningen.

...viktigt särskilt vid psykiska funktionsnedsättningar

SIUS-metodiken har också visat sig vara särskilt väl lämpad för den växande gruppen av personer med psykiska funktionsnedsättningar (Hansson m.fl., 2011). IPS-modellen (Individual Placement and Support) har vetenskapligt stöd och är en variant av SIUS-metodiken, specifikt utvecklad för att stödja personer med psykiska funktionsnedsättningar att få och behålla ett arbete. Arbetsgivarnas osäkerhet om hur sådana funktionsnedsättningar påverkar verksamheten utgör ofta ett påtagligt hinder för att våga anställa. I andra fall kan funktionsnedsättningen innebära att svårigheterna visar sig först efter en tid och att problemet snarare ligger i möjligheterna att behålla ett arbete. IPS-modellen bygger på principen att den enskilde ska få ett arbete direkt utan föregående faser av arbetsträning i skyddade arbetsmiljöer. Det ställer krav på att det finns en särskild stödperson med specifik utbildning i metoden som kan vägleda och stödja individen samtidigt som arbetsgivaren får tillgång till en stödperson som kan kontaktas om det uppstår problem på arbetsplatsen.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att fördela medel till kommuner för en försöksverksamhet med meningsfull sysselsättning som syftar till att öka deltagarnas möjligheter att få ett arbete (se avsnitt 4.7). I denna försöksverksamhet, som pågår under perioden 2011–2013, ska IPS-modellen användas.

6.3.4 Arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar

Ansvar för arbetsmiljö och anpassningar

Arbetsgivare har ett långtgående ansvar för arbetsmiljön. I detta ansvar ingår det som kallas arbetslivsinriktad rehabilitering, det vill säga åtgärder på arbetsplatsen för att underlätta för sjuka eller skadade att komma tillbaka i arbete.

Ansvar för arbetsmiljön innebär att arbetsgivaren under anställningen ska förebygga och förhindra ohälsa och olycksfall och samverka med arbetstagarna för en god arbetsmiljö. Detta ska bland annat ske genom generell och individuell anpassning av arbetsmiljön. Arbetsgivaren ska genom att anpassa arbetsförhållandena eller genom andra lämpliga åtgärder ta hänsyn till varje arbetstagares särskilda förutsättningar för arbetet, vilket t.ex. kan innebära en bedömning av vilka arbetsuppgifter som är lämpliga i det enskilda fallet men även att individinriktade åtgärder kan vidtas, exempelvis tekniska åtgärder eller anpassning av arbetsredskap. Givetvis finns det en gräns för hur långt arbetsgivarens ansvar sträcker sig när det gäller att anpassa arbetsmiljön. Att generellt kräva att varje arbetsplats och varje arbetsuppgift anpassas till varje enskild individ är således inte avsikten.

Arbetsmiljörégleringen innehåller inte detaljerade uppgifter om vad en arbetsgivare är skyldig att göra för att uppfylla kraven. Lagen uppställer dock ett krav på systematiskt arbete med arbetsmiljöfrågorna. Även arbetet med rehabilitering ska göras med systematik.

Arbetslivsinriktad rehabilitering

I socialförsäkringsbalken definieras arbetslivsinriktad rehabilitering som sådan rehabilitering som ska syfta till att den som drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärsarbete. Arbetsgivaren är enligt socialförsäkringsbalken ansvarig för att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Av förarbeten och praxis framgår att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att en arbetstagare ska kunna återgå i arbete hos befintlig arbetsgivare. Det finns alltså ingen skyldighet att vidta åtgärder i syfte att arbetstagaren ska få arbete hos en annan arbetsgivare. Det finns inte heller någon skyldighet för arbetsgivaren att utvidga sin verksamhet eller tillskapa arbetsuppgifter för att ta tillvara arbetstagarens arbetsförmåga.

Arbetsgivaren är skyldig att erbjuda och vidta åtgärder som kan genomföras inom eller i nära anslutning till den egna verksamheten. Åtgärder som brukar vara aktuella är arbetsträning, anpassning av arbetsplatsen, hjälpmedel, ändrade arbetsuppgifter, ändrade arbetstider eller utbildning. Arbetsgivaren har dock inte något ansvar för att medicinsk rehabilitering kommer till stånd.

De flesta anställningar omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd. Enligt den måste arbetsgivaren styrka att det finns saklig grund för uppsägning. Utgångspunkten är att det inte är saklig grund att säga upp någon på grund av sjukdom eller därav nedsatt arbetsförmåga. I praxis har dock utvecklats en möjlighet att säga upp den som är sjuk under förutsättning dels att arbetstagaren inte kan utföra arbete av någon betydelse, dels att nedsättningen är stadigvarande.

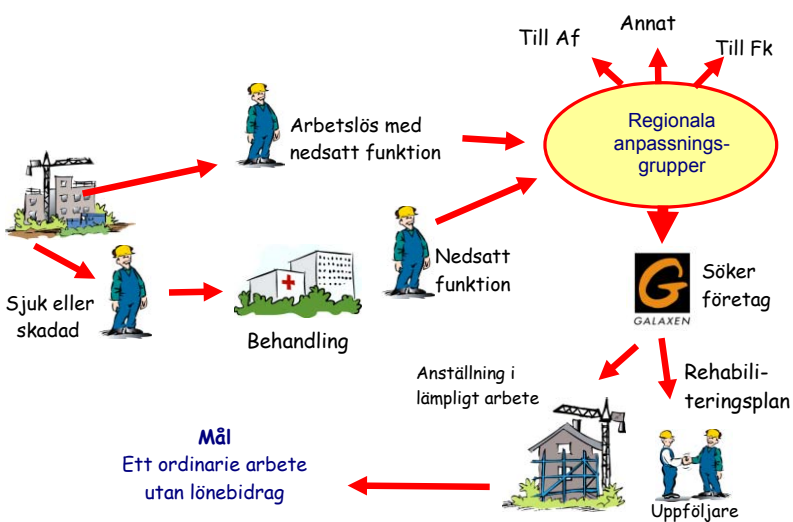
Inför alla uppsägningar måste arbetsgivaren ha gjort vad denne har kunnat för att undvika uppsägning, bland annat anpassat arbetet och utrett möjligheten till omplacering. Hade arbetstagaren genom anpassning av arbetet eller genom en omplacering haft möjlighet att utföra arbete av någon betydelse eller hade nedsättningen då inte kunnat konstaterats vara stadigvarande finns inte saklig grund för uppsägning. Arbetsgivaren ska även styrka att rehabiliteringsarbetet bedrivits systematiskt.

Branschgemensamma lösningar kan underlätta för arbetsgivare

Ett exempel på hur en bransch kan ta initiativ för att stödja personer med funktionsnedsättning att finna och behålla ett arbete är Galaxen. Det är byggbranschen som valt att samordna rehabiliteringsansvaret i ett bolag. Bolaget stödjer inte enbart anställda i de egna medlemsföretagen som är långtidssjukskrivna utan hjälper även arbetslösa personer med funktionsnedsättning som tidigare har jobbat inom byggbranschen och behöver ett anpassat arbete.

Galaxen

Galaxen är ett icke vinstdrivande bolag som ägs av Sveriges Byggindustrier samt ett antal företag inom byggbranschen. Syftet med verksamheten är att ordna rehabilitering och anpassat arbete för anställda som är långtidssjukskrivna och arbetslösa byggnadsarbetare. Galaxen har ett antal regionala anpassningsgrupper som utgörs av representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, arbetsgivarna och arbetstagarna. Dessa aktörer arbetar tillsammans med att göra en individuell bedömning i varje ärende om behovet av rehabilitering. Galaxen får i uppgift av anpassningsgruppen att finna arbetsgivare som kan hitta lämpliga arbetsuppgifter såväl inom som utanför byggbranschen. Lönestödets nivå beslutas av Arbetsförmedlingen och ersättningen tillfaller arbetsgivaren. Galaxenhandläggaren svarar för täta uppföljningar, minst fyra gånger per år. Enligt Galaxen är verksamhetens framgångsfaktor att branschen tar ansvar för rehabiliteringen och att staten och arbetsgivaren tillsammans arbetar för att hitta lämpligt arbete. En annan framgångsfaktor är Galaxens regelbundna kontakter med den enskilde och arbetsgivaren utöver den uppföljning Arbetsförmedlingen ansvarar för omprövning av lönebidraget.



Källa: Galaxen.

6.3.5 Ett hållbart arbetsliv

Ett växande engagemang bland arbetsgivare

Corporate Social Responsibility (CSR) är ett begrepp som används för att beskriva hur företag på frivillig grund kan ta sociala, miljömässiga och etiska hänsyn i sin verksamhet utöver vad lagar föreskriver. I grunden handlar det om att driva en verksamhet med ett bredare samhällsengagemang utöver de strikta affärsmässiga skälen, exempelvis genom att samverka med frivilligorganisationer, arbeta med gemensamma värderingar, prioritera att anställa personer med funktionsnedsättning. I den vitbok EU-kommissionen lagt fram som syftar till att öka synligheten för CSR betonas att det inte finns någon standardlösning som passar alla företag när det gäller CSR processen men att företagets strategi bör vara att integrera miljömässiga, sociala, etiska och konsumentintressen i sin affärsverksamhet.

Intresset för CSR har vuxit och i Sverige har ett svenskt nätverk med 19 medlemsföretag bildats. Det svenska nätverket har också en styrelseplats i den europeiska motsvarigheten. I en enkätundersökning som genomfördes av CSR Sweden och Samhall AB 2009 där 300 företag med fler än 350 anställda intervjuades hamnade integration av personer med funktionsnedsättning långt ner när företagen listar de viktigaste CSR frågorna. Det visar att alla former av påverkan behövs för att sätta anställningar av personer med funktionsnedsättning högre upp på företagets prioriteringslista.

Samhall som samarbetspartner

Ett av medlemsföretagen i CSR Sweden är Samhall AB. Kärnuppdraget i deras verksamhet är att utveckla personer med funktionsnedsättning genom arbete. En förutsättning för att Samhall ska klara sitt uppdrag är att samarbeta med andra företag och genom detta samarbete synliggöra kompetensen hos personer med funktionsnedsättning.

Ett område där utredningen ser att Samhalls verksamhet bidrar mycket positivt är deras arbete med *Bemannade lösningar* där Samhalls medarbetare utför uppdrag på plats ute hos kunden, men Samhall står för personalledningen. Kundföretaget behöver då inte fundera över vilken anpassning som krävs för att personer med funktionsnedsättning ska kunna jobba på företaget, och Samhalls

personalledare finns som en resurs för både de egna anställda och för kundföretaget i att hitta lösningar på eventuella problem. Särskilt för större företag som vill fokusera på sin kärnverksamhet men samtidigt ta ett socialt ansvar och bidra till en ökad mångfald i verksamheten kan denna lösning vara lyckosam. För Samhalls anställda innebär bemannade lösningar en integrerande arbetssituation. Medarbetarna får utveckling och kan enklare ta steget över till jobb hos en annan arbetsgivare.

Ett ökat fokus på bemannade lösningar kan därmed ge Samhalls anställda arbete på den reguljära arbetsmarknaden samtidigt som företaget bistår andra arbetsgivare med att hitta lösningar på både personal/kompetensförsörjningen och de åtgärder för anpassningar av arbetssituationen som kan behövas för att arbetsplatsen ska vara tillgänglig också för personer med funktionsnedsättning.

Visa vägen-priset är ett annat exempel på corporate social responsibility där Samhall uppmärksammar insatser som gjorts för att öppna arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Priset delas ut i två kategorier. Ett pris till ett företag och ett pris till en individ som arbetat aktivt för attitydförändringar eller som på annat sätt underlättat för personer med funktionsnedsättning att ta sig in på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens kampanj "Se kraften" – CSR i praktiken

Det finns en stor kompetens hos personer med funktionsnedsättning, men samtidigt en okunskap bland arbetsgivare. Därför genomförde Arbetsförmedlingen en kampanj där de i annonser, tidningsbilagor och reklamfilmer på tv visade på "goda exempel" där arbetsgivarna hittat rätt kompetens bland personer med funktionsnedsättning. Kampanjen var ett sätt att uppmärksamma företagen på att rekrytering handlar om att "höja blicken" för att inte missa den kompetens som personer med funktionsnedsättning har.

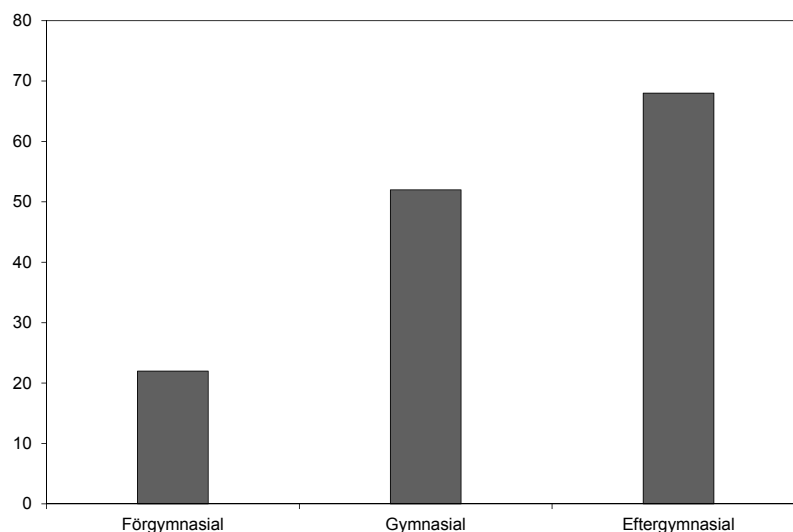
6.4 Utbildning för bättre matchning mellan individens kompetens och arbetslivets krav

6.4.1 Unga behöver utveckling för att komma in på arbetsmarknaden

Unga personer med funktionsnedsättning har lägre sysselsättningsgrad än personer utan funktionsnedsättning i samma ålder. Ungdomar har generellt en högre arbetslöshet jämfört med äldre personer i arbetskraften, men deras arbetslöshetstider är normalt relativt korta. Unga personer med funktionsnedsättning har dock även långa arbetslöshetstider. Bland unga är timanställningar, vikariat och andra, ofta korta, visstidsanställningar vanligt förekommande. Unga med funktionsnedsättning har ofta svårare att med kort varsel börja ett tidsbegränsade arbete.

En annan viktig skillnad är att unga personer med funktionsnedsättning i genomsnitt har en lägre utbildningsnivå än personer utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder. Avsaknad av arbetslivserfarenhet och låg utbildningsnivå spelar naturligtvis roll för den enskilde att få ett arbete. I figur 6.3 visas att unga med funktionsnedsättning som har utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå har en betydligt högre sysselsättningsgrad jämfört med dem som saknar sådan utbildning.

Figur 6.3 Sysselsättningsgrad för personer under 30 år med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, andel i procent inom respektive grupp, år 2008



Källa: Egna bearbetningar av data från AKU.

Olika aktörer erbjuder kompetensutveckling

Arbetsförmedlingen har ett särskilt uppdrag när det gäller arbetslösa personer med funktionsnedsättning. I genomförandet av funktionshinderspolitiken för perioden 2011–2016 finns ett särskilt delmål riktat till ungdomar under 30 år:

Andelen ungdomar under 30 år med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får en anställning eller utbildning ska årligen öka under perioden.

Kompetensutvecklande insatser kan ges av olika aktörer. I kommunerna finns den kommunala vuxenutbildningen och inom folkbildningen kan olika folkhögskoleutbildningar erbjudas. För att göra det möjligt att studera på eftergymnasial nivå har högskola och universitet en skyldighet att erbjuda särskilda stödåtgärder för studenter med funktionsnedsättning. Inom folkbildningen avsätts statsbidrag till särskilda insatser för vissa deltagare med funktionsnedsättning.

Myndigheten för yrkeshögskolan är anordnare av utbildningar på eftergymnasial nivå. De har i uppdrag av regeringen att bedriva yrkeshögskoleutbildning med möjlighet till utökad stöd för personer med funktionsnedsättning (Myndigheten för yrkeshögskolan, 2011). Syftet är att förbättra tillgängligheten till yrkesutbildningar. En förutsättning är att de studerande kan tillgodogöra sig kunskaper, färdigheter och kompetenser på eftergymnasial nivå.

Utbildning för att motivera till fortsatta studier

Arbetsförmedlingen erbjuder sedan länge unga personer som saknar gymnasieutbildning möjlighet att pröva på studier på en folkhögskola. Målgruppen för satsningen är ungdomar inskrivna på Arbetsförmedlingen som saknar gymnasieutbildning. Ofta handlar det om ungdomar som har hoppat av gymnasieskolan och som saknar motivation att fullfölja sina studier. Folkhögskolan kan med sitt fria arbetssätt vara ett bra alternativ när det gäller att aktivera och motivera studieovana människor. Tillgången till en pedagogik som är anpassad för var och en, alternativ studiemiljö och undervisning under flexibla former har visat sig motivera unga till fortsatt utbildning eller arbete. Ungdomar kan anvisas denna utbildningsform som kan pågå i upp till tre månader. Under utbildningstiden får den unge aktivitetsstöd. Träning i studieteknik med inriktning på kärnämnen som samhällskunskap, svenska, engelska och matematik är centrala delar i utbildningen.

Vid utredningens besök på *Arbetsförmedlingen Unga funktionshindrade* underströk handläggarna behovet av kompetensutvecklande insatser för personer med funktionsnedsättning. Det är särskilt viktigt för ungdomar med inlärnings- och koncentrationssvårigheter att få möjlighet att pröva på studier i den miljö folkhögskolan kan erbjuda. För unga som har aktivitetsnedsättning kan en förberedande orienterande utbildning medverka till att de vågar ta steget till en längre utbildning. Handläggarna menar emellertid att tre månader inte är tillräckligt. De ungdomar som Arbetsförmedlingen Unga funktionshindrade möter har ofta komplexa problem och dåliga erfarenheter från tidigare studier på grund- eller gymnasieskolan. Därför är önskemålet att kunna ge ungdomarna, utifrån individuell prövning, möjlighet att studera upp till sex månader på folkhögskola med aktivitetsstöd. Handläggarna menar att den tiden

behövs och kan troligtvis innebära att utsikterna stärks för att ungdomarna ska gå vidare till andra studier.

Nätverket Unga med funktionsnedsättning påpekar att sjukdomar kan gå i skov och därför vågar man inte ta steget till utbildning och ta på sig studieskulder eftersom man aldrig vet om man kan fullfölja en hel utbildning. Ett önskemål från nätverket är därför att det ska vara möjligt att kunna läsa på deltid med aktivitetsersättning eller att få pröva på utbildning utan att förlora aktivitetsersättningen under den första tiden.

Utredningen delar Arbetsförmedlingen Unga funktionshindrade och Nätverket för unga med funktionsnedsättning uppfattning om att det finns skäl för att den förberedande utbildningen på folkhögskola bör kunna vara längre än tre månader för unga personer med funktionsnedsättning. Det finns ofta en komplicerad historia med ständiga misslyckanden i skolan som gör att steget till nya studier är stort. En annan omständighet som också kan ha betydelse för att startsträckan blir längre är att arbetshjälpmedel inte alltid finns på plats när utbildningen startar och att den inledande planeringen av hur studierna ska läggas upp tar längre tid beroende av den funktionsnedsättning individen har.

6.4.2 Kompetensutveckling för arbetsmarknadens behov

Arbetsmarknadsutbildningen fungerar bättre än tidigare

Effekterna av arbetsmarknadsutbildningen har brukat beskrivas i ganska mörka färger, men tvärt emot denna dystra bild visar utvärderingar som genomförts under 2000-talet på positiva resultat. Möjliga förklaringar till denna förändring är en kombination av ett nytt regelverk, mindre volymer och ett bättre konjunkturläge (Forslund och Vikström, 2011). I en av utvärderingarna (de Luna m.fl., 2008) finns resultat som tyder på att "svaga grupper" (lågutbildade och utomnordiska invandrare) är de som drar störst nytta av arbetsmarknadsutbildningen.

I dessa utvärderingar har inte hänsyn tagits till om utbildningarna har haft praktikinslag eller på andra sätt har en stark koppling till arbetslivet. Detta har troligtvis också betydelse för utbildningens effektivitet. Carling och Richardsson (2001) visar i en utvärdering av arbetsmarknadsprogrammets effekt på sannolikheten att få en anställning att praktik med utbildningsinslag är bättre än enbart

utbildning. En förklaring som studien pekar på är att praktik på en arbetsplats ger viktig information till arbetsgivaren om den arbetssökandes kompetens och arbetsförmåga.

Arbetsmarknadsutbildning en insats som ökat

Arbetsförmedlingen kan erbjuda kompetenshöjande insatser inom ramen för arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. Antalet personer med funktionsnedsättning som deltar i denna utbildningsform har ökat från 7 217 till 11 703 personer mellan åren 2009 och 2011. I syfte att öka tillgängligheten till arbetsmarknadsutbildningen använder sig Arbetsförmedlingen av flexibla anpassningsmoduler (FAM). Genom särskilt stöd under utbildningstiden skapas möjligheter för personer med funktionsnedsättning att fullfölja utbildningen. Hur många som har fått del av flexibla anpassningsmoduler framgår inte av Arbetsförmedlingens redovisningar, men insatsen har troligtvis bidragit till att antalet deltagare med funktionsnedsättning har ökat inom arbetsmarknadsutbildningen.

Vilka är framgångsfaktorerna i insatser för unga?

I betänkandet *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar* (SOU 2007:18) finns en sammanställning över framgångsfaktorer när det gäller att underlätta vägen till arbete för ungdomar med särskilda behov. Sammanställningen bygger på exempel från olika ungdomsprojekt, internationella erfarenheter och författarnas egna iakttagelser. Slutsatserna är att individanpassade insatser för unga bör sättas in i ett så tidigt skede som möjligt för att motverka risken för passivisering. Den enskildes talanger, möjligheter och önskemål bör stå i fokus och noggrann vägledning och kartläggning behövs. Vidare gäller att:

- Utbildningarna anpassas till målgruppens behov.
- Utbildningen resulterar i intyg eller betyg som erkänns på arbetsmarknaden.
- Det finns en stark koppling mellan utbildningsanordnare, det lokala arbetslivet och branscherna.

- Praktik ges med stöd av engagerade handledare på praktikplatsen.
- Ungdomarnas individuella handlingsplaner uppdateras och jobbsökaraktiviteterna upprätthålls under utbildningstiden.
- Arbetsförmedlingen har goda arbetsgivarkontakter.

Varför lyckades det nationella IT-programmet SwIT?

Trots att många effektutvärderingar har genomförts av arbetsmarknadsutbildningen har sällan innehållet och processen kring utbildningen varit undersökningarnas fokus. Därför kan man inte heller dra slutsatser om vad det är som skapat resultatet. En utvärdering som genomförts av IFAU om det Nationella IT-programmet (SwIT) – *Vikten av arbetsgivarkontakter* (Martinson och Lundin, 2003) – visar emellertid att det spelar roll *hur* ett utbildningsprogram arrangeras.

Industriförbundet och IT-företagens branschorganisation hade ansvaret för genomförandet av utbildningsprogrammet vilket genomfördes i liknande former som arbetsmarknadsutbildningen. Därigenom var det också möjligt att jämföra dessa aktörers sätt att bedriva utbildningen med genomförandet av den traditionella arbetsmarknadsutbildningen. Den jämförande studien visar att det som skiljde SwIT-utbildningen från arbetsmarknadsutbildningen var den starka kopplingen till branschorganisationen och den aktiva roll som den lokala projektledaren spelade under hela kursstiden. I SwIT fanns projektledare anställda som ansvarade för programmet och som skötte arbetsgivarkontakterna och tillsammans med Arbetsförmedlingen medverkade i urval av de sökande. Vidare ordnade projektledaren praktikplatser och höll i övrigt kontakt med såväl arbetsgivare som elev och kursanordnare. Utbildning och praktik skedde växelvis. Resultaten visar också att praktikinslagen hade en stark effekt för chanserna att få ett arbete i såväl SwIT utbildningen som arbetsmarknadsutbildningen.

Vad var det då som gjorde att SwIT utbildningen ändå uppvisade bättre resultat? Författarna menar att det troligtvis beror på en kombination av inriktning på praktik, goda arbetsgivarkontakter och en lokal projektledare som arbetar intensivt med en begränsad grupp. En möjlig parallell att dra är den internationella arbetsmarknadsforskningen kring utökad och intensifierad förmedlingsverk-

samhet. En av lärdomarna från den forskningen är att utökad hjälp att söka arbete minskar tiden i arbetslöshet. I jämförelsen mellan arbetsmarknadsutbildning och SwIT visas också att personer med funktionsnedsättning och personer med utländsk bakgrund lyckades bättre på arbetsmarknaden om de gick en SwIT-utbildning. Den troliga förklaringen är att de förstärkta förmedlingskontakterna och den utökade kontakten med arbetsgivare har särskild betydelse för de målgrupper som står längst bort ifrån arbetsmarknaden.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att kompetensutvecklande insatser stärker individens möjligheter att få ett arbete. Unga personer med funktionsnedsättning saknar många gånger arbetslivserfarenhet. Detta, i kombination med att de också har en kortare utbildning än övriga i samma åldersgrupp, gör att de bortprioriteras i anställningsintervjuer. De utbildningar som erbjuds inom ramen för arbetsmarknadspolitiken ska genomföras utifrån individens behov och vara knutna till arbetsgivare som har behov av att anställa. De bästa resultaten uppnås när branschen deltar i utbildningens uppläggning och är närvarande för att förmedla kontakter med arbetsgivare. Projektledaren, eller samordnaren, som håller ihop utbildningsprogrammet och är den förmedlande länken mellan deltagare, arbetsgivare och utbildningsanordnare är en ytterligare viktig faktor för goda resultat.

I avsnitt 7.10 och 7.11 lämnar utredningen förslag till särskilda utbildningsinsatser för unga med funktionsnedsättning.

6.4.3 Ungas deltagande i program, i utbildning och i subventionerad anställning

Unga med funktionsnedsättning som deltar i program

Arbetsförmedlingen har särskilda uppdrag när det gäller unga med funktionsnedsättning som är under 30 år. Uppdragen vänder sig till två grupper. Den ena målgruppen är elever som fyllt 16 år med en diagnostiserad funktionsnedsättning och som finns i gymnasie-särskolor samt i övriga gymnasieskolor. Den andra målgruppen är unga som får aktivitetsersättning, vilket är en form av förtidspension på grund av nedsatt arbetsförmåga.

Unga med funktionsnedsättning har till skillnad från andra ungdomar tillgång till alla de insatser som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande och som inte alltid finns tillgängliga i ungdoms-

garantin. Unga med funktionsnedsättning kan delta i program från dag ett utan att vara inskrivna i garantin. Andra ungdomar påbörjar vanligtvis jobbgarantin för ungdomar efter tre månader av arbetslöshet.

Personer under 30 år som har en funktionsnedsättning deltar i huvudsak i tre olika arbetsmarknadspolitiska program. Cirka 2 500 personer deltog i jobbgarantin för unga i genomsnitt per månad under 2011. Aktiviteterna i jobbgarantin för unga kan innehålla fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter med coachning. Dessa aktiviteter kan kombineras med arbetspraktik, utbildning eller arbetslivsinriktad rehabilitering. Det näst vanligaste programmet är jobb- och utvecklingsgarantin. I detta program deltog ungefär 2 300 unga med funktionsnedsättning per månad. Cirka 1 700 personer deltog även i arbetslivsinriktad rehabilitering.

Det som utmärker unga med funktionsnedsättning mest i programmen jämfört med äldre med funktionsnedsättning är dels den låga andelen kvinnor, dels funktionsnedsättningen. Bland unga som deltar i alla programmen har 31 procent specifika inläringssvårigheter och 18 procent har en kod för generella inlärings-svårigheter. *Specifika inlärings-svårigheter* kan innebära läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, språkstörningar och uppmärksamhets- och koncentrationssvårigheter (Aspergers, ADHD).

Generella inlärings-svårigheterna är funktionsnedsättningar som orsakar nedsatt arbetsförmåga på grund av bristande intellektuell kapacitet eller begränsad begåvning. Unga med intellektuell problematik kan vidare delas in i två undergrupper beroende på skolbakgrund. Dels personer med lätt utvecklingsstörning som har gått i särskola, dels personer med grundskoleutbildning som på grund av inlärings-svårigheter har haft svårt att fullfölja sin gymnasieutbildning. Dessa unga har ofta ofullständiga betyg från gymnasiet. En viktig insats för unga med dessa funktionsnedsättningar är det särskilda introduktions- och uppföljningsstödet (SIUS). Av dem som fick stöd av en SIUS-konsulent år 2011 var hälften under 30 år.

Unga med subventionerad anställning

Antalet unga under 30 år som har en anställning med lönestöd har ökat sedan 2008. Det är utvecklingsanställningar och trygghetsanställningar som står för nästan hela ökningen. Precis som hos äldre är det dock anställningar med lönebidrag som är vanligast, ungefär 4 300 unga kvinnor och män började en sådan anställning år 2011. Antalet unga som börjar en anställning hos Samhall har dock minskat över tid. Även andelen unga i förhållande till hela nyrekryteringen till Samhall har minskat de senaste tio åren. År 2000 var denna andel 30 procent, medan den var 20 procent år 2010. Under 2011 var det dock 555 unga personer som började en anställning på Samhall, vilket är en tydlig ökning från året innan.

Tabell 6.11 Personer under 30 år med funktionsnedsättning, år 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
Genomsnittligt antal anställda				
Lönebidrag	4 901	4 367	4 528	5 196
OSA	376	331	358	365
Utvecklingsanställning	566	487	662	966
Trygghetsanställning	977	1 358	1 700	2 071
Samhall*	-	800	640	698
Totalt	6 820	6 343	7 888	9 296
Antal nya anställda				
Lönebidrag	2 976	2 826	3 643	4 261
OSA	341	234	300	326
Utvecklingsanställning	725	669	1 032	1 412
Trygghetsanställning	807	883	989	1 165
Samhall	380	374	315	555
Totalt	5 229	4 986	6 279	7 719

Anm.* Antal anställda i slutet av respektive år.

Källa: Arbetsförmedlingen och Samhall.

Bland de unga personer som börjar en subventionerad anställning är endast tre av tio kvinnor. Det finns också skillnader mellan unga kvinnor och unga män vad gäller typ av funktionsnedsättning. Unga kvinnor har i högre grad psykiska funktionsnedsättningar som exempelvis depression. Det är även något vanligare med

rörelsehinder bland de unga kvinnorna. Unga män har i högre grad dokumenterade socialmedicinska funktionsnedsättningar, generella samt specifika inlärningssvårigheter. Detta diagnosmönster finns även bland unga som beviljas aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga inom sjukförsäkringen. Könsfördelningen är däremot jämnare bland unga med aktivitetsersättning (SOU 2008:102; Olofsson och Östh, 2011).

En person mellan 19 och 29 år vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan kan beviljas aktivitetsersättning. För rätt till aktivitetsersättning krävs vidare att nedsättningen av arbetsförmågan kan antas bestå under minst ett år. Rätt till hel aktivitetsersättning har också en försäkrad som på grund av sin funktionsnedsättning ännu inte har avslutat sin utbildning på grundskolenivå och gymnasial nivå vid ingången av juli månad det år då han eller hon fyller 19 år. Någon prövning av arbetsförmågans nedsättning görs inte i dessa fall.

Antalet unga som beviljas aktivitetsersättning har ökat kraftigt de senaste åren och uppgick 2011 till över 27 000 personer, varav 13 000 kvinnor och drygt 14 000 män. En studie från Inspektionen för Socialförsäkringen (2012:1) visar att av dem som avslutade sin aktivitetsersättning för förlängd skolgång år 2008 var fyra av tio ett år senare inskrivna vid Arbetsförmedlingen, varav sju procent hade en anställning med lönestöd. Fortfarande är det dock en majoritet av dem som har aktivitetsersättning för förlängd skolgång som övergår till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga (förtidspension).

I betänkandet *Brist på Brådska* (SOU 2008:102) framhålls att unga arbetslösa med funktionsnedsättning som har behov av omfattande stöd och hjälp för att ta sig in på arbetsmarknaden inte får denna hjälp i tillräcklig omfattning. Utredningen menar att betydligt fler av dem som uppbär aktivitetsersättning borde ges möjligheter att pröva sin arbetsförmåga genom Arbetsförmedlingens insatser och program.

Det är svårt att uppskatta hur många ungdomar mellan 19 och 30 år som totalt kan bedömas ha en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Tillsammans med de unga som uppbär aktivitetsersättning handlar det emellertid om en betydande grupp som utredningen särskilt vill uppmärksamma. Dessa unga har ett helt arbetsliv framför sig. Möjligheter att bygga på sin

kompetens och sina resurser för att ta sig in på arbetsmarknaden är särskilt viktigt för unga med funktionsnedsättning.

*Fler ungdomar med aktivitetsersättning
behöver få tillgång till stöd från Arbetsförmedlingen*

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samarbetar allt mer när det gäller att stödja unga med funktionsnedsättning som har aktivitetsersättning. I en rapport från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2012j) redovisas myndigheternas prioriteringar om att de som huvudmän för samordningsförbunden fortsatt ska arbeta aktivt för att unga med aktivitetsersättning ska prioriteras och att samarbetet med skolan ska utvecklas för att fånga upp unga med funktionsnedsättning. Rapporten visar även att prioriteringen av unga med funktionsnedsättning återspeglas i en ökning av andelen unga (sjukskrivna samt med aktivitetsersättning) som deltar i handlingsplanssamverkan. År 2011 var det cirka 2 000 nya ungdomar, vilket motsvarade cirka 20 procent av samtliga deltagare i handlingsplanssamverkan. År 2010 var andelen unga med funktionsnedsättning 18 procent av samtliga deltagare.

Utredningen delar myndigheternas bedömning och prioriteringar, men vill samtidigt understryka att takten i arbetet behöver öka för att fler unga med aktivitetsersättning ska få chansen till arbete eller utbildning. Det är tveksamt om den handlingsplanssamverkan som myndigheterna använt sig av verkligen fångar upp alla ungdomar med aktivitetsersättning vilka med olika anpassningar skulle kunna få ett arbete eller gå vidare till en utbildning. Det är positivt att det är fler ungdomar som har fått stöd 2011 jämfört med 2010, men mot bakgrund av att inflödet till aktivitetsersättning inte minskar behöver insatserna intensifieras ytterligare. Det finns fortfarande utvecklingsområden för att undvika att många ungdomar hamnar i passivitet.

Nya samarbetsformer ska prövas genom den gemensamma kartläggningen av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan när det gäller sjukskrivna. Denna samarbetsform syftar till att ta tillvara båda myndigheternas kompetens så att den enskilde vid rätt tidpunkt ska få rätt insats av rätt aktör. Utredningen menar att gemensam kartläggning även bör vara tillämpligt inför prövning av aktivitetsersättning. Med stöd av den gemensamma kartläggningen bör den unge ges förutsättningar att göra aktiva och medvetna val

utifrån den information myndigheterna kan ge om vilka möjligheter till stöd och insatser som finns för att få ett arbete eller skaffa sig en utbildning. Myndigheterna kan med utnyttjande av sina respektive kompetenser göra en bedömning om den enskildes arbetsförmåga och utifrån det föreslå lämpliga insatser.

I utredningens kontakter med ungdomsförbunden inom handikapporganisationerna uttrycks en självklar förväntan om att få delta på arbetsmarknaden i stället för att passivt ta emot aktivitetsersättning. De vill också vara delaktiga och involveras i rehabiliteringsarbetet så att stödet anpassas till just deras behov. Myndigheterna har uppdrag i sina respektive regleringsbrev om att utveckla stödet till unga med aktivitetsersättning för att underlätta återgång till arbete. I det arbetet ingår att stimulera till så tidiga insatser som möjligt.

Mot bakgrund av att 6 000–7 000 ungdomar årligen beviljas aktivitetsersättning finns enligt utredningens bedömning starka skäl för att i högre grad än vad som görs i nuvarande samverkan främja etableringen och sysselsättning bland unga med funktionsnedsättning för att på detta sätt minska antalet personer med aktivitetsersättning. En gemensam kartläggning av individens resurser och förmåga till arbete med eller utan lönestöd skulle kunna genomföras av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inför en prövning av rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.

Ersättningsregler som kan medverka till att fler vågar pröva att arbeta eller studera

Det behövs fler vägar in på arbetsmarknaden för att unga som redan har aktivitetsersättning ska kunna och våga pröva sin förmåga. I dag finns regler för vilande aktivitetsersättning vid arbete eller studier. Ersättningen kan vara vilande – inte betalas ut – i högst två år. Dessa regler är ekonomiskt fördelaktiga för den enskilde, eftersom individen får behålla sitt bostadstillägg. Dessutom får den som arbetar ett skattefritt belopp, motsvarande 25 procent av den ersättning som är vilande under de första tolv månaderna. Trots dessa förmånliga villkor är det få unga som har sin aktivitetsersättning vilande.

Som ett komplement till vilandereglerna kan en möjlighet vara att pröva om de särskilda regler som finns för de personer som hade rätt till en icke tidsbegränsad sjukersättning innan 30 juni 2008

även bör gälla för personer med rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. Dessa personer med sjukersättning kan arbeta, studera, engagera sig ideellt och ändå ha kvar rätten till ersättning. Den enskilde kan tjäna upp till ett fribelopp som motsvarar 44 000 kronor utan att sjukersättningen minskas. Om arbetsinkomsten är högre än så minskas sjukersättningen i förhållande till lönen.

Nuvarande regelverk inom aktivitetsersättningen kan ge upphov till inlåsnings effekter som hindrar unga människor att utveckla sin arbetsförmåga. Om de särskilda reglerna för sjukersättning även skulle gälla för unga med aktivitetsersättning kan detta skapa fler möjligheter att ta tillvara den arbetsförmåga dessa personer faktiskt kan ha. Det är inte säkert att detta leder till att ett stort antal personer helt lämnar aktivitetsersättningen och börjar arbeta. Men fler unga än i dag skulle sannolikt våga ta steget att pröva att arbeta eller studera.

Det finns goda exempel på övergångar från daglig verksamhet till arbete med lön

Antalet deltagare i daglig verksamhet ökar. En kartläggning genomförd av Socialstyrelsen (2008) visar dock att cirka tio procent av deltagarna i daglig verksamhet skulle kunna klara av ett arbete om de fick ett arbete med lönestöd eller andra anpassningar.

Den grundläggande intentionen med daglig verksamhet är att den ska leda till arbete. I realiteten är övergångar sällsynta. En undersökning om övergången från särskola till arbetsliv (Lundberg och Persson, 2008) visar tydligt på vikten av en strukturerad samverkan mellan skolan, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för att eleverna ska få ett lönearbete efter avslutad skolgång. En viktig faktor som lyfts fram är vilken strategi skolan har. I de skolor där det finns ett etablerat samarbete med Arbetsförmedlingen får eleverna i högre grad ett lönearbete, men i kommuner där strategin är att samarbeta med den dagliga verksamheten fick ingen av eleverna lönearbete.

Företrädare för daglig verksamhet påpekar i Socialstyrelsens kartläggning (2008) att personer som får ett lönearbete behöver ett personligt stöd på arbetsplatsen under lång tid. Ständiga förändringar på en arbetsplats kan ge upphov till otrygghet och svårigheter som personer som kommer från den dagliga verksamheten inte alltid kan hantera. Utredningen har i kontakter med Föreningen

för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB) tagit del av deras erfarenheter och önskemål om daglig verksamhet. Enligt FUB finns många bra verksamheter, och den flexibilitet som vuxit fram som innebär att en individ kan få en individuell placering på ett företag kan vara ett värdefullt steg in på arbetsmarknaden.

FUB delar vad som kommit fram i Socialstyrelsens kartläggning om att bl.a. personer med utvecklingsstörning kan behöva långvariga, i bland permanenta, stödinsatser för att en anställning ska vara möjlig. Det kan finnas situationer på arbetsplatsen i kontakter med arbetskamrater eller kunder som för personer med utvecklingsstörning kan vara svåra att hantera. En stödperson eller en utsedd kontaktperson på Arbetsförmedlingen kan vara en enkel lösning för att den enskilde ska kunna behålla arbetet. En stöd- eller kontaktperson som har regelbunden kontakt med arbetsgivaren och den anställde kan förebygga problemen och kan bidra till att oförutsedda händelser inte inträffar.

Det är kommunen som ska ta kontakt med Arbetsförmedlingen för att aktualisera att en person från daglig verksamhet bedöms kunna ta ett arbete med eller utan stöd. Utredningen konstaterar att ett strukturerat samarbete mellan Arbetsförmedlingen, skolan och kommunen kan öka chanserna för personer med en restarbetsförmåga som är i daglig verksamhet att få ett arbete med eller utan lönesubvention.

6.5 Urholkade lönesubventioner får olyckliga konsekvenser

6.5.1 Lönesubventionen ska kompensera för nedsättningen av arbetsförmågan

En av utredningens utgångspunkter är att lönesubventionen ska kompensera arbetsgivare för nedsättningen i arbetsförmåga för att möjliggöra för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga får lön och anställningsförmåner som följer eller är likvärdiga med de kollektivavtal som finns inom branschen. Detta är också vad som uttrycks i det nuvarande regelverket för de särskilda lönestöden som finns för personer med funktionsnedsättning.

Regelverket och lönesubventionens storlek

Med undantag för en skyddad anställning hos Samhall ska subventionen till arbetsgivaren enligt nuvarande regelverk fastställas med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren i förhållande till de aktuella arbetsuppgifterna samt till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. Vid lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA), utvecklings- respektive trygghetsanställning kan arbetsgivaren enligt regelverket få upp till 100 procent av lönekostnaden i bidrag för en bruttolön upp till 16 700 kronor per månad. Den del av lönen som överstiger 16 700 kronor kan inte ligga till grund för bidraget.⁶ Arbetsförmedlingen ska efter en utredning bedöma graden av nedsatt arbetsförmåga utifrån den enskildes arbetsuppgifter på arbetsplatsen. Utredningen anser att det är en viktig princip att bidragets storlek fastställs i relation till den nedsatta arbetsförmågan.

Lönerna för personer med subventionerad anställning

Statskontorets (2011) sammanställning av löner för personer med subventionerade anställningar visar att lönerna för personer med funktionsnedsättning i genomsnitt är relativt låga. De genomsnittliga lönerna för personer med lönebidrag, trygghets- respektive utvecklingsanställning och OSA är lägre än såväl genomsnittslönen för den kommunala sektorn som för privatanställda arbetare, samt lägre än genomsnittslönen på hela arbetsmarknaden. År 2010 var medellönen för en heltidsanställning med lönebidrag drygt 19 900 kronor.⁷ Lägst genomsnittslön hade personer med offentligt skyddat arbete, 16 100 kronor per månad 2010. Den högsta genomsnittslönen i subventionerade anställningar, inklusive stöden som inte bara är till för personer med funktionsnedsättning, hade personer med nystartsjobb, 20 500 kronor per månad. Även om lönerna i genomsnitt är låga så stiger de för varje år som går (Statskontoret, 2011).

⁶ Den maximala bidragsgrundande lönekostnaden höjdes senast år 2007 från 15 200 kronor till 16 700 kronor. År 2005 höjdes den från 13 700 kronor.

⁷ Uppgifterna om de anställdas löner och subventionsgrad är sammanställda av Statskontoret (2011) och är hämtade från Arbetsförmedlingen. Uppgifterna avser månaderna mars och september respektive år. Månaderna är valda med tanke på att de ska spegla en normalmånad under våren respektive hösten. Uppgifterna avser den lön som uppgavs vid tidpunkten för beslut om bidrag.

I tabell 6.12 visas andelen anställda med lönesubvention fördelade mellan olika löneintervall. Majoriteten av anställda med lönebidrag, utvecklings- respektive trygghetsanställning har löner i intervallet 16 700–22 000 kronor per månad. Ungefär 70 procent av personer med OSA hade 2010 löner som ligger under den högsta bidragsgrundande bruttolönen på 16 700 kronor per månad. Detta förklaras av att kommunerna för anställda med OSA tillämpar ett särskilt kollektivavtal, BEA 06, för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. När det gäller anställda med lönebidrag hade 33 procent av de anställda år 2007 en lön som var lägre än 16 700 kronor per månad. År 2010 var motsvarande andel nio procent, och i februari 2012 var det endast tre procent som hade en lön under 16 700 kronor per månad. Inom en snar framtid kommer ingen med en anställning med lönebidrag ha en lön som är lägre än den nuvarande högsta bidragsgrundande nivån på 16 700 kronor per månad.

Tabell 6.12 Andel anställda i olika löneintervall, år 2007 och 2010 (procent)

	Löneintervall	2007	2010
Lönebidrag	Lägre än 16 700	33	9
	16 701–21 999	57	73
	22 000–27 999	9	16
	28 000 eller högre	1	2
OSA	Lägre än 16 700	95	72
	16 701–21 999	5	28
	22 000–27 999	0	0
	28 000 eller högre	0	0
Utvecklingsanställning	Lägre än 16 700	70	15
	16 701–21 999	26	74
	22 000–27 999	3	10
	28 000 eller högre	1	1
Trygghetsanställning	Lägre än 16 700	55	32
	16 701–21 999	42	59
	22 000–27 999	3	9
	28 000 eller högre	0	1

Källa: Statskontorets bearbetning av data från Arbetsförmedlingen.

Taket för den bidragsgrundande lönen ligger därmed så lågt i förhållande till det rådande löneläget att de grundläggande villkoren för lönesubventionen inte kan uppfyllas. När subventionsgraden sätts på den nivå som motsvarar individens nedsättning av arbetsförmågan får arbetsgivaren inte den kompensation för nedsättningen som subventionen avser. Konsekvenserna av detta kan visa sig på flera olika sätt.

En konsekvens av begränsningen av den bidragsgrundande lönekostnaden är att möjligheterna till anställning minskar i takt med att subventionen urholkas. Detta skulle visa sig i färre anställningar med lönesubvention till personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En annan följd kan vara att arbetsförmedlarna använder andra medel för att kompensera arbetsgivarna. Detta leder i sin tur till att systemet förlorar i legitimitet och trovärdighet. En tredje möjlig konsekvens kan vara att valet av insats påverkas, dvs. att en alternativ form, t.ex. nystartsjobb, väljs i de fall då lönesubventionen inte kan sättas i relation till nedsättningen av arbetsförmågan. En fjärde konsekvens är att anställda med nedsatt arbetsförmåga får lägre löner och successivt halkar efter i löneutveckling och övriga anställningsvillkor, dvs. att de inte längre får likvärdiga anställningsvillkor vilket var avsikten med lönesubventionen. Vi ska i det följande se i vilken utsträckning dessa konsekvenser förekommer.

6.5.2 Beslutade bidragsnivåer skiljer sig från de verkliga

Ett av utredningens uppdrag är att särskilt analysera regelverket för lönebidrag i relation till Arbetsförmedlingens svårigheter att hitta arbetsgivare som är beredda att anställa personer med lönebidrag. En möjlig konsekvens av att den maximala bidragsgrundande lönekostnaden inte korresponderar med nuvarande lönenivåer är att antalet anställningar med lönebidrag och andra lönesubventioner minskar.

Enligt både arbetsgivare och arbetsförmedlare är en viktig förklaring till svårigheterna att få ut personer i arbete att arbetsgivaren inte får full kompensation för arbetstagarens nedsatta förmåga. Som nämns ovan är det i princip ingen arbetsgivare som längre kan få full kompensation för den anställdes nedsatta arbetsförmåga. I en sådan situation, och där både små och stora företag är utsatta för inhemsk och global konkurrens och där många arbetsgivare får

många sökanden till varje utannonserat jobb, får personer med funktionsnedsättning allt svårare att hitta ett arbete. En tydlig indikator på detta är de långa inskrivningstiderna vid Arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.2).

Vid en beräkning av de ”verkliga” bidragsnivåerna för de subventionerade anställningarna visar det sig att Samhall får den högsta subventionen för sina anställda med funktionsnedsättning. Med verklig bidragsnivå avses den ersättning som arbetsgivaren i praktiken får. Statens merkostnadsersättning till Samhall innebär en bidragsnivå på drygt 90 procent.⁸ Lönebidragen har den genomsnittligt lägsta bidragsnivån och utvecklingsanställningen har den högsta. En av flera förklaringar till skillnaderna i bidragsnivå är hur stor del av lönen som ligger *över* respektive *under* den maximala bidragsgrundande nivån. Allt annat lika innebär begränsningen att ju högre månadslön desto lägre verklig bidragsnivå. För flera av stödformerna har de verkliga genomsnittliga bidragsnivåerna sjunkit mycket under de senaste åren. En förklaring till detta är att lönerna stiger nominellt varje år samtidigt som taket för den bidragsgrundande lönekostnaden har varit konstant.

Tabell 6.13 Genomsnittlig verklig bidragsnivå i procent av lönekostnaden, år 2005–2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lönebidrag	57	57	56	56	54	55
Trygghetsanställning*	-	82	75	72	67	67
Utvecklingsanställning*	-	85	80	80	79	79
OSA	75	73	74	73	72	72
Samhall	94	97	91	91	90	91

Anm. * I denna bidragsnivå ingår anordnarbidrag. Detta bidrag lämnas till trygghets- respektive utvecklingsanställningar. Bidraget kan utgå med max 130 kronor per dag.

Källa: Statskontorets bearbetning av data från Arbetsförmedlingen.

Tabell 6.14 visar skillnaden mellan den genomsnittliga bidragsnivån som Arbetsförmedlingen beslutar om och den verkliga bidragsnivån som i praktiken utgår till arbetsgivaren. I den verkliga bidragsnivån för trygghets- respektive utvecklingsanställning ingår anordnar-

⁸ Subventionsgraden för Samhall är beräknad genom att den merkostnadsersättning som Samhall får av staten relateras till de lönekostnader företaget har för anställda med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

bidrag.⁹ I löneintervallet 16 700–22 000 kronor per månad för lönebidrag är den av Arbetsförmedlingen beslutade genomsnittliga nedsättningen av arbetsförmågan 65 procent. Arbetsgivaren får i dessa fall ett bidrag som i praktiken motsvarar en nedsatt arbetsförmåga på 57 procent.

Tabell 6.14 Genomsnittligt beslutad respektive verklig bidragsnivå per löneintervall, år 2010

	Löneintervall	Beslutad	Verklig
Lönebidrag	Lägre än 16 700	72	72
	16 701–21 999	65	57
	22 000–27 999	59	41
	28 000 eller högre	59	33
OSA	Lägre än 16 700	74	74
	16 701–21 999	73	67
	22 000–27 999	80	59
	28 000 eller högre	-	-
Utvecklingsanställning*	Lägre än 16 700	77	86
	16 701–21 999	75	78
	22 000–27 999	75	63
	28 000 eller högre	74	55
Trygghetsanställning*	Lägre än 16 700	76	83
	16 701–21 999	69	66
	22 000–27 999	57	42
	28 000 eller högre	56	32

*Anm.** I den verkliga bidragsnivån ingår anordnarbidrag. Detta bidrag kan utgå med max 130 kronor per dag.

Källa: Statskontorets bearbetning av data från Arbetsförmedlingen.

6.5.3 Arbetsförmedlarnas hantering av subventionsnivån

Den andra möjliga konsekvensen av maxnivån 16 700 kronor för den bidragsgrundande lönekostnaden är att arbetsförmedlarna anpassar besluten så att de på andra sätt kan ge arbetsgivaren kompensation i rätt omfattning i förhållande till individens nedsättning av arbetsförmågan. Vid utredningens studiebesök, dialoger och enkäter framkommer också att arbetsförmedlarna verkar ha

⁹ År 2011 utbetalades 284 miljoner kronor i anordnarbidrag. Genomsnittsbeloppet per trygghetsanställning och månad var 967 kronor och per utvecklingsanställning var genomsnittsbeloppet 2 000 kronor.

frångått principen om att diskutera bidragets storlek i relation till den nedsatta arbetsförmågan med arbetsgivarna. I stället diskuteras storleken på bidraget i kronor och jämförelser görs med till exempel nystartsjobben.

Det har också framkommit att arbetsförmedlare kombinerar bidragsbeloppet med att erbjuda ekonomiskt stöd i form av personligt biträde eller anordnarbidrag för att kompensera arbetsgivaren för den skillnad som till följd av taket uppstår mellan lönestödets storlek och den anställdes nedsättning av arbetsförmågan.

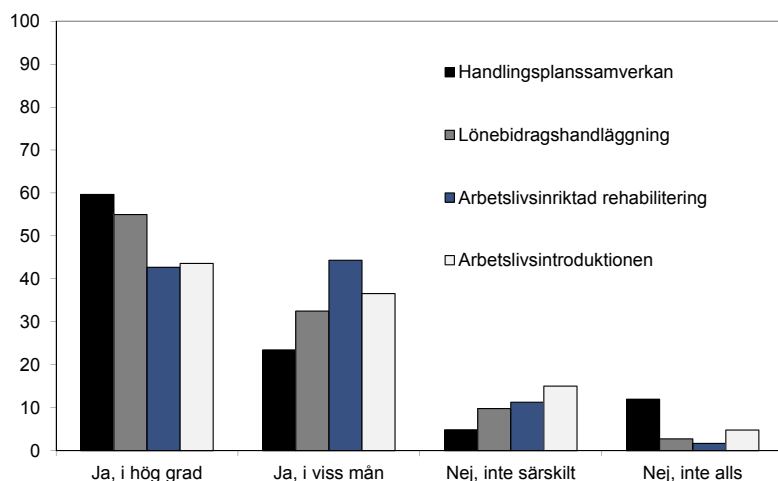
Taket på 16 700 kronor ligger i dag långt under lägsta avtalsmässiga löner, vilket i bland kan innebära att vi använder ett annat verktyg, stöd till personligt biträde, för att kompensera glappet. (Arbetsförmedlare)

För att få en övergripande uppfattning om arbetsförmedlarnas arbete och situation skickade utredningen i samarbete med Arbetsförmedlingen ut en enkät till ett stratifierat urval av 1 000 arbetsförmedlare som arbetar med arbetssökande med funktionsnedsättning. Av de 1 000 arbetsförmedlarna var det 724 som svarade på enkäten. Arbetsförmedlarna fick svara på frågan om vilka åtgärder de ser som mest angelägna för att arbetsgivare i större utsträckning ska anställa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlarna fick ange högst tre svarsalternativ. Svaren från arbetsförmedlarna liknar de svar som de privata arbetsgivarna uppgav i den tidigare nämnda enkäten till företaget. Hälften av arbetsförmedlarna uppger att högre ekonomiskt stöd i form av lönesubvention är viktigt, en lika hög andel uppger att stöd till arbetsgivaren under anställning är viktigt, och något färre, 48 procent, anger alternativet bättre information om stödformerna som viktig åtgärd för att underlätta anställning för personer med funktionsnedsättning.

Arbetsförmedlarna fick även frågan om de anser att taket för den bidragsgrundande lönekostnaden på 16 700 kronor påverkar deras möjlighet att besluta om en ”korrekt” bidragsnivå. I enkäten definierades korrekt bidragsnivå som bidrag i förhållande till den arbets sökandes nedsättning av arbetsförmågan. Figur 6.4 visar svaren uppdelade efter arbetsförmedlarnas huvudsakliga inriktning. Fyra av fem arbetsförmedlare som uppger att deras huvudsakliga inriktning är lönebidragshandläggning anger att den maximala nivån i hög grad eller i viss mån påverkar möjligheten att besluta om en korrekt subventionsnivå, det vill säga en lönesubvention som i procent räknat överensstämmer med den nedsatta arbetsförmågan.

Svaren indikerar att arbetsförmedlarna i dagsläget anpassar bidragsnivån (uppåt) för att åstadkomma korrekt kompensation till arbetsgivaren när en lönesubvention på korrekt nivå i relation till den anställdes arbetsförmåga inte längre kan ge motsvarande kompensation. På detta sätt kan arbetsförmedlarna upprätthålla möjligheterna till arbete för personer med funktionsnedsättning. Förfarandet urholkar emellertid samtidigt legitimiteten i lönestödets konstruktion.

Figur 6.4 Påverkar bidragstaket på 16 700 kronor för lönebidrag dina möjligheter att besluta om en "korrekt" bidragsnivå för lönebidrag, utvecklings- respektive trygghetsanställning?



Anm. Med korrekt bidragsnivå avses i enkäten i förhållande till den arbetssökandes nedsättning av arbetsförmågan.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

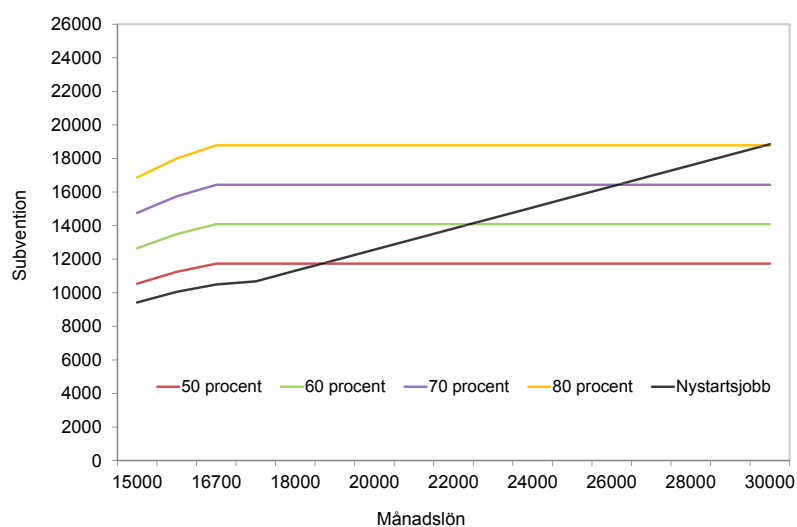
6.5.4 Valet av insats påverkas av stödnivån

Både Arbetsförmedlingen (2011a) och Statskontoret (2011) har påtalat en konkurrens, eller växelverkan, mellan lönebidragen och nystartsjobben. Arbetsförmedlingen menar att nystartsjobben är alltför attraktiva för arbetsgivarna och att stödformen därigenom försvårar arbetet att få fram anställningar med lönebidrag (Arbetsförmedlingen, 2011a). Antal anställda med nystartsjobb har också ökat i snabb takt, medan antalet anställda med lönebidrag har minskat. Statskontoret (2011) är mer försiktiga i sina slutsatser. Utred-

ningen har i kontakt med arbetsförmedlare vid åtskilliga tillfällen, samt i de öppna svaren i den genomförda enkätundersökningen, fått information om att nystartsjobb vid vissa tillfällen väljs före en anställning med lönebidragen, trots att nystartsjobbet inte alltid är den bästa lösningen för den enskilde.

En faktor som kan ha betydelse för vilken insats den arbetsökande börjar är storleken på subventionen eller bidraget till arbetsgivaren. En del arbetsförmedlare har tillgång till kalkyler som omgående visar subventionens storlek i kronor för ett lönebidrag (eller trygghetsanställning) jämfört med ett nystartsjobb. Figur 6.5 illustrerar storleken på bidraget i kronor till arbetsgivaren för lönebidrag och nystartsjobb vid olika lönenivåer.

Figur 6.5 Bidrag till arbetsgivaren i kronor efter lönenivå, lönebidrag jämfört med nystartsjobb



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

För en person med en månadslön på 20 000 kronor och en beslutad bidragsnivå på 62 procent för lönebidrag (genomsnitt år 2010) får arbetsgivaren 14 557 kronor per månad.¹⁰ Om personen uppfyller villkoren för rätt till nystartsjobb kan arbetsgivaren i stället få 12 568 kronor i skattekreditering varje månad. Vid en beslutad

¹⁰ Maximal bidragsgrundande bruttolön = 16 700 kronor * 1,4059 lönebikostnad
* 0,62 bidragsnivå = 14 557 kronor.

bidragsnivå på 60 procent är bidraget vid lönebidrag högre i kronor räknat än subventionen vid ett nystartsjobb upp till en lön på cirka 22 500 kronor per månad.

Utredningens slutsats är att subventionernas konstruktion innebär att arbetsgivaren, allt annat lika, kan komma att föredra ett nystartsjobb framför lönebidrag vid anställningar där månadslönen är något högre än genomsnittet för de subventionerade anställningarna.

6.5.5 Risk för lägre löner och sämre löneutveckling

En ytterligare konsekvens av den lågt satta begränsningen för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden är att de anställda med nedsatt arbetsförmåga kan få lägre ingångslöner och att de successivt halkar efter vad gäller löneutveckling och övriga anställningsvillkor. I tidigare avsnitt visas att månadslönerna för anställda med lönestöd i genomsnitt är lägre än för många andra grupper på arbetsmarknaden. När det gäller löneutvecklingen så finns det inga studier som mer ingående och generellt har analyserat detta. I den undersökning som SCB genomfört på uppdrag av utredningen framkom dock ett flertal svar från personer som särskilt ville framhålla att de upplever en relativt svag löneutveckling jämfört med sina kollegor.

På det här stället har jag jobbat i tre år och jag trivs jättebra. Men lönen har bara gått upp med 180 kronor under dessa tre år.

(Intervjuperson med trygghetsanställning)

Statskontoret (2011) visar en mångtydig bild av den procentuella löneutvecklingen för anställda med lönestöd. Många faktorer påverkar löneutvecklingen samtidigt och bland annat som en konsekvens av ett otillräckligt datamaterial genomfördes ingen ingående analys av dessa olika faktorer. Statskontoret skriver dock att samtliga anställningar med lönestöd i kronor räknat uppvisar en svagare löneutveckling än arbetsmarknaden i övrigt. Vid en låg första lön, eller ingångslön, blir löneutvecklingen i kronor – trots likvärdig procentuell löneutveckling – lägre än vid en högre ingångslön. Det kan trots allt konstateras att när lönerna stiger och den bidragsgrundande lönekostnaden är konstant torde detta, allt annat lika, medföra ett tryck nedåt på löneutvecklingen.

6.5.6 Indexering förhindrar en upprepad urholkning

En ökande andel av lönestöden ges för att ge möjlighet till arbete för personer som har långvarigt behov av stöd. I dessa fall är det av särskilt stor betydelse att staten ger stabila och långsiktiga förutsättningar för att arbetsgivare ska vara beredda att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga. En indexering skulle medföra att det inte framöver behöver göras större engångshöjningar av taket för den bidragsgrundande lönekostnaden. Det främsta skälet för en löpande indexering är därmed att öka förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att kunna delta på arbetsmarknaden på lika villkor som andra. En indexering skulle öka legitimiteten och förtroendet bland arbetsgivare för den kompensation för individens nedsättning av arbetsförmågan som lönestöden är avsedda att ge. Därmed kan arbetsgivares vilja att anställa personer med funktionsnedsättning öka.

Förutom frågan om behovet av att höja gränsen för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden har utredningen därför övervägt en löpande indexomräkning av denna gräns. Detta kan göras på flera olika sätt. Många ersättningar, bidrag och stöd inom socialförsäkringen räknas om varje år med den allmänna prisutvecklingen i ekonomin. Den allmänna prisutvecklingen uttrycks i form av prisbasbeloppet som i princip följer konsumentprisindex. Detta gäller exempelvis föräldrapenningen, sjukpenningen, sjukersättningen och garantipensionen. Indexuppräknningar, eller i sällsynta fall nedräkningar, av belopp görs för att de offentliga ersättningarna alltid ska följa köpkrafts- eller i vissa fall inkomststandardförändringar i samhället. De inkomstrelaterade delarna inom det allmänna ålderspensionssystemet har en särställning i förhållande till ovan nämnda ersättningar och följer den genomsnittliga inkomstutvecklingen, däribland löneutvecklingen i samhället.¹¹

Utredningen har övervägt möjligheten att indexera det maximala beloppet för den bidragsgrundande lönekostnaden med den allmänna prisutvecklingen eller med någon form av genomsnittlig löneutveckling. Svårigheten med att relatera begränsningen av det bidragsgrundande beloppet till löneutvecklingen är att identifiera en relevant sektor eller grupp av anställda vars löneutveckling kan

¹¹ Inom det allmänna ålderspensionssystemet används också inkomstbasbeloppet för beräkning av det s.k. intjänandetaket och beräkning av den allmänna pensionsavgiften.

anses på ett korrekt sätt avspeglar de verksamheter där lönestöden framför allt förekommer.

Utredningens bedömning är därför att beloppet för den maximala bidragsgrundande lönekostnaden, i likhet med i princip alla andra offentliga ersättningar och stöd, bör indexeras med prisbasbeloppet.

6.6 Lönestöden till arbetsgivare vid anställning

6.6.1 Stöden i dag

I dag finns fem olika typer av statligt stöd vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning. Stöden har tillkommit vid olika tidpunkter, och regelverket har byggts på när nya former har införts. De olika lönestöden har alla syftet att kompensera för nedsättningen av arbetsförmågan och att stärka dessa personers möjligheter att få och behålla ett arbete. Samtidigt har de olika bestämmelser bl.a. vad gäller anordnare, ersättningsmodell och varaktighet. I varierande grad omfattar stöden även insatser som innebär att den anställde får möjlighet att utveckla sin arbetsförmåga. De olika lönestöden överlappar delvis varandra vad gäller målgrupp, syftet med stödet och varaktigheten.

Storleken på den ekonomiska ersättningen till arbetsgivaren för en anställning med lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete grundas på nedsättningen av den enskildes arbetsförmåga. När det gäller skyddat arbete hos Samhall saknas denna koppling och staten betalar i stället ut en merkostnadsersättning i form av en årlig klumpsumma till bolaget (se vidare avsnitt 6.7).

I avsnitt 5.2 visas hur fördelningen ser ut mellan de olika stödformerna och vem som tar del av vilken insats. Av redovisningen framgår bland annat att könsfördelningen genomgående är ojämn i de olika anställningarna med stöd. I genomsnitt är 60 procent män och 40 procent kvinnor. Unga har i högre utsträckning fått ta del av utvecklingsanställningar, medan äldre oftare finns i trygghetsanställningar. Utrikes födda är överrepresenterade hos Samhall.

Successionsordningen mellan de olika lönestöden för anställning

Av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och Arbetsförmedlingens handläggarsöd för beslut om de olika insatserna framgår hur de olika lönestöden är avsedda att förhålla sig till varandra.

För en person som har behov av att *pröva och utveckla sin arbetsförmåga* under en kortare tid finns utvecklingsanställningen som ett förstahandsalternativ. Lönebidrag syftar också till att utveckla arbetsförmågan. Bidragsnivån vid lönebidrag ska därför enligt Arbetsförmedlingens handläggarsöd i normalfallet successivt sänkas i takt med att arbetsförmågan ökar. Både utvecklingsanställning och lönebidrag är begränsade i tiden, med motiveringen att de syftar till att utveckla arbetsförmågan, dvs. rehabilitering genom arbete. Utvecklingsanställningarna är ettåriga, medan lönebidrag som längst kan lämnas i fyra år.¹² Samtidigt som utveckling av arbetsförmågan är syftet både med en utvecklingsanställning och med lönebidrag finns möjligheten till anordnarbidrag som kan finansiera insatser för att påskynda en sådan utveckling enbart med en utvecklingsanställning.

För personer som har en *omfattande nedsättning* av arbetsförmågan och som bedöms vara i *behov av stöd under lång tid* finns trygghetsanställningar respektive arbete hos Samhall. Bidraget till lönekostnaderna vid trygghetsanställningar behöver inte fasas ut på samma sätt som vid en anställning med lönebidrag. Bidragsnivån ska dock omprövas minst vart fjärde år. Eftersom bidraget till Samhall inte utgår ifrån de anställdas arbetsförmåga sker ingen omprövning av detta stöd. Arbetsförmedlingen ska dock verka för att såväl en anställd med trygghetsanställning som en person anställd hos Samhall övergår till en annan anställning.

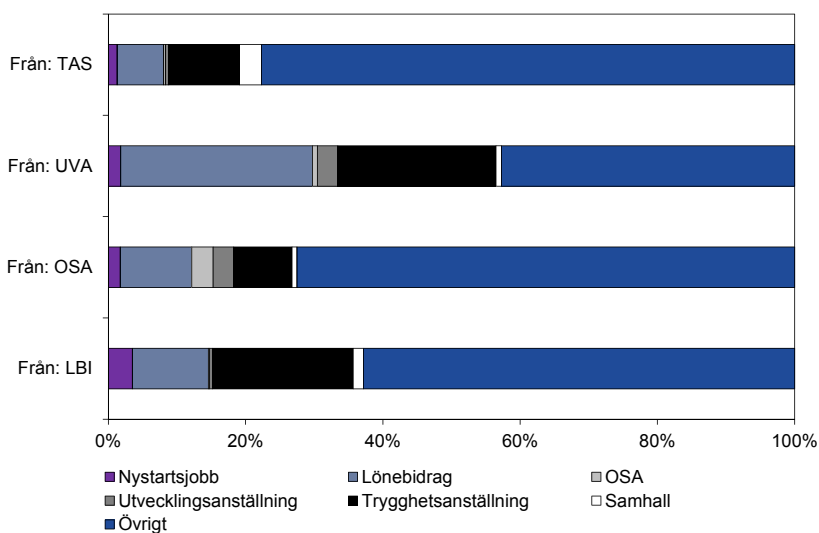
Två av stöden – arbete hos Samhall och offentligt skyddat arbete (OSA) – rubriceras som *skyddade anställningar*, vilket innebär att de anställda ska vara skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder. Skyddat arbete ska användas för personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser och som har mer varaktigt behov av anställning med stöd. Samma målgrupp anges emellertid även för trygghetsanställning. Insatserna skiljer sig dock från varandra när det gäller anställningsskyddet. En trygghetsanställning omfattas, till skillnad från arbete hos Samhall och OSA, av las.

¹² I båda fallen kan emellertid förlängning ske om det finns särskilda skäl.

Offentligt skyddat arbete är den stödform som är minst tydlig till sin inriktning vad gäller varaktighet och syfte. Å ena sidan avser OSA att vara rehabiliterande och utvecklande för den enskilde. Inte heller i denna stödform finns dock anordnarbidrag för utvecklingsinsatser. Det som är utmärkande för OSA är i stället att insatsen dels är avsedd för personer med *vissa särskilda funktionsnedsättningar* (se avsnitt 4.4), dels avser icke reguljära arbetstillfällen hos kommunerna.

Lönebidrag och trygghetsanställningar samspelar i stor utsträckning med varandra. Bland personer som avslutade en anställning med lönebidrag år 2010 var det 20 procent som sex månader senare hade en trygghetsanställning. Övergångarna från lönebidrag till trygghetsanställning sker ofta för att lönebidraget är tidsbegränsat till fyra år, medan lönestödet vid trygghetsanställning kan lämnas så länge anställningen varar. Som en konsekvens av att målgruppen för trygghetsanställning avser personer med långvariga behov är utflödet lågt och tiderna i stödformen är långa. Detta medför att antalet personer med trygghetsanställning ökar över tid.

Figur 6.6 Personer som avslutade sitt lönestöd och som efter sex månader åter befann sig i arbete med stöd, år 2010 (andel i procent)



Källa: Arbetsförmedlingen.

Gråzon mellan anordnarbidrag och personligt biträde

För de olika lönestöden finns också olika regler för hur arbetsgivaren kan kompenseras för andra kostnader än lönekostnader. Enligt gällande regelverk kan *anordnarbidrag* lämnas i vissa fall vid lönebidrag hos allmännyttig organisation, vid trygghetsanställning och utvecklingsanställning. Bidraget avser ekonomiskt stöd för särskilda kostnader/merkostnader för arbetsgivaren. Ersättning för kostnader för *personligt biträde* kan lämnas vid lönebidrag, deltagande i program, arbetslivsinriktad rehabilitering och i skolans praktiska arbetslivsorientering, däremot inte vid utvecklings- respektive trygghetsanställning. Personligt biträde kan även lämnas vid anställning utan stöd. De två stödformerna har innehållsmässiga likheter i så motto att de båda kan innebära att personligt stöd till den anställde lämnas under arbetets utförande. Att stöden har bedömts delvis överlappande återspeglas också i att de inte går att kombinera. Utredningens genomgång av regelverket för anordnarbidrag och personligt biträde ger föga ledning vad gäller eventuella skillnader i syfte och innehåll i stöden.

Under senare tid har en kraftig ökning skett av personligt biträde. Det går inte att avgöra om detta är uttryck för att allt fler med behov av sådant stöd också har beviljats detta. Utredningen har fått signaler om att arbetsgivare beviljats ersättning för stöd till personligt biträde som en allmän förstärkning av lönebidrag mot bakgrund av att taket för ersättningen varit lågt och att anordnarbidrag inte kan beviljas.

Ett *personligt biträde* är till för den som behöver extra hjälp för att klara sitt arbete. Det ska vara ett stöd som inte kan lämnas via andra hjälpmedel av mer praktisk eller teknisk karaktär. Det kan till exempel vara hjälp med att hämta pärmar från en hylla för den som har en fysisk funktionsnedsättning, hjälp till den som har en grav synskada att läsa texter som bara finns i skriven form, hjälp att förflytta sig inom arbetsplatsen m.m.

Det är utredningens mening att stöd till personligt biträde är viktigt och att denna möjlighet bör finnas även i framtiden. För att träffsäkerheten med stödet ska förbättras krävs emellertid ett tydligare regelverk, vilket också är angeläget för att en ordentlig uppföljning av stödets användning ska kunna ske. Samtidigt bör flexibiliteten öka så att stödet kan kombineras med olika former av löne-stöd utifrån den enskildes behov.

Även anordnarbidrag fyller, enligt utredningens mening, en viktig funktion och ska täcka de merkostnader som kan uppstå hos en arbetsgivare till följd av en anställning. De merkostnader som på detta sätt kan ersättas avser dock andra insatser än de som kan erbjudas av ett personligt biträde. I avsnitt 7.6 lämnar utredningen förslag om en ny struktur för anordnarbidrag.

Många stöd att välja bland

I samband med utredningens dialog med *funktionshinderrörelsen* och andra aktörer med intresse för frågor om funktionshinder och arbete har synpunkter lämnats om att lönestöden måste vara flexibla och utgå från individens behov. Vid utredningens diskussioner med *arbetsförmedlare* har bl.a. framkommit att regelverket för de olika stödformerna upplevs som svåröverblickbart. Ett önskemål som ofta har framförts är att det skulle vara att föredra att endast ha *en* stödform där det finns möjligheter till flexibel anpassning av detaljutformningen utifrån de arbetsökandes förutsättningar och behov. I utredningens enkät till arbetsförmedlare framkommer att ungefär hälften anser att det är svårt att hålla reda på regelverket för respektive subventionerad anställning. Såväl Statskontoret (2008) som Riksrevisionen (2007) har i sina granskningar påpekat att handläggarna kan ha svårt att veta när ett visst stöd ska väljas framför ett annat.

Motsvarande synpunkter har utredningen också tagit del av från *arbetsgivares* sida. I Svenskt Näringslivs enkät till arbetsgivare framkommer att tre av fyra intervjuade företagare inte tycker sig ha tillräcklig information om de olika stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder. Orsakerna till detta kan vara många, men ett komplicerat regelverk kan knappast underlätta effektiv informationsöverföring.

Arbetsförmedlingen har till uppgift att erbjuda rätt person lämplig insats vid rätt tidpunkt. Hur regelverket är utformat torde ha stor inverkan på hur väl Arbetsförmedlingen lyckas med denna uppgift. Ett regelverk som upplevs som otydligt ger upphov till tveksamheter hos användarna och försvårar också möjligheterna till bra information om de olika stödformerna till arbetsgivare. Utredningen menar att mycket kan vinnas med att renodla reglerna för lönestöd utifrån det primära syftet med stödet. Detta är också utgångspunkt för de förslag som lämnas i avsnitt 7.1.

6.6.2 Stöd för att utveckla arbetsförmågan

Stora behov av utvecklingsinsatser, särskilt bland unga

Många ungdomar med funktionsnedsättning har stora behov av utvecklingsinsatser. Ofullständig skolgång med avsaknad av betyg är något som starkt försvårar möjligheterna till arbete (avsnitt 6.4). Men även för äldre personer med funktionsnedsättning kan utvecklingsinsatser bidra till att de kan öka sin arbetsförmåga och stärka sina förutsättningar för att få och behålla ett arbete. Arbetsmarknadspolitiska program som förläggs till en arbetsplats har generellt visat sig öka sannolikheten att få ett arbete.

Den nuvarande stödformen utvecklingsanställning stämmer till sin konstruktion väl överens med dessa utgångspunkter. Statskontoret (2008) har också i en granskning av effekterna av utvecklingsanställningen funnit att programmet har positiva effekter. Att ha haft en utvecklingsanställning ökade individens möjligheter för att få ett arbete. Andelen personer som tolv månader efter en utvecklingsanställning hade ett jobb av något slag var avsevärt mycket högre jämfört med arbetssökande med likvärdiga förutsättningar och personer som hade deltagit i skyddat arbete hos Samhall, trygghetsanställning, lönebidrag och OSA.

För anställda med lönebidrag finns inte motsvarande möjligheter till särskilda utvecklingsinsatser i kombination med arbetet. Vid beslut om en anställning med lönebidrag kan överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren innefatta olika former av utvecklingsinsatser. Men det finns inte möjlighet att ge särskilt stöd från Arbetsförmedlingen för att bidra till att dessa insatser genomförs. Samtidigt syftar lönebidraget till att utveckla arbetsförmågan, och bidragsnivån ska därför i normalfallet successivt sänkas.

Enligt utredningens bedömning bör betydligt fler personer med funktionsnedsättning ges möjligheter till särskilda utvecklingsinsatser i samband med en anställning med lönestöd. Därmed skulle fler personer med funktionsnedsättning få resurser och förutsättningar att konkurrera om arbetstillfällen på arbetsmarknaden. Lönebidrag är i likhet med utvecklingsanställning en tidsbegränsad insats som syftar till att utveckla arbetsförmågan. För tidsbegränsade stöd anser utredningen att det alltid också bör finnas möjligheter till ett ekonomiskt stöd till arbetsgivaren för de utvecklings-

insatser som individen har behov av för att påskynda att arbetsförmågan ökar under den tid då lönestödet ges.

Utvecklingsinsatserna bör också specificeras närmare i en individuell utvecklingsplan respektive i en tydlig överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren, som Arbetsförmedlingen också bör följa upp. Så sker inte alltid i dag. Genom de individuellt utformade utvecklingsinslagen får både den anställde, arbetsgivaren och arbetsförmedlaren en god uppfattning om med vilka förutsättningar den anställda kan gå vidare på arbetsmarknaden.

Utvecklingsbehoven kan vara av olika slag beroende på de individuella behoven. Syftet med insatserna bör dock alltid vara att arbetstagaren får möjlighet att träna, pröva och utveckla sin arbetsförmåga under anpassade förutsättningar. Olika utbildningsinslag kan vara lämpliga både för att förmedla mer generella kunskaper och för att lära ut hur en specifik uppgift ska utföras. Möjlighet att pröva olika arbetsuppgifter hos arbetsgivaren kan för vissa anställda vara viktigt, som ett led i en vägledningsprocess. Andra inslag kan vara medicinsk eller psykologisk behandling, utprovning av hjälpmedel och social träning. Det kan också finnas behov av allmänt motivationshöjande och självförtroendestärkande inslag.

När är nystartsjobb ett bra alternativ?

Nystartsjobb är en generell insats som inte specifikt riktar sig till personer med funktionsnedsättning. Syftet med nystartsjobben är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har varit utan arbete en längre tid. Subventionsformen är därmed inte heller särskilt anpassad till personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga. Nystartsjobben har trots detta visat sig fylla en viktig funktion för personer med funktionsnedsättning. Omkring 20 procent av alla personer med ett nystartsjobb har en funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. År 2010 var det ungefär 6 000 personer med funktionsnedsättning som påbörjade ett nystartsjobb.

Nystartsjobben är administrativt enkla att hantera, exempelvis vad gäller ersättningsnivån, både för Arbetsförmedlingen och för arbetsgivaren. Insatsen skiljer sig även på andra sätt från lönebidrag och andra insatser för personer med funktionsnedsättning. Dels finns det inte någon övre gräns för subventionens storlek. Subven-

tionen vid nystartsjobb är lika stor i procent som arbetsgivaravgiften oberoende av lönenivå. Subventionen för personer som fyllt 26 år uppgår till två arbetsgivaravgifter.¹³ Dels finns det inget krav vid nystartsjobb om att den anställde ska få tillgång till de avtalspensionsförsäkringar och dylikt som följer eller är likvärdiga med de kollektivavtal som finns inom branschen på arbetsplatsen. Därutöver görs ingen uppföljning av arbetssituationen där eventuella behov av anpassningar kan följas upp och åtgärdas.

Till skillnad mot andra stödformer är nystartsjobben en *rättighet* för dem som uppfyller villkoren för insatsen.¹⁴ Det görs således ingen behovsprövning vid beslut om nystartsjobb. Detta bidrar till enkelheten, men medför även en risk att personen skulle ha fått arbetet även utan subvention. Denna risk för undanträngning i form av dödviktseffekter är troligen högre i de övre inkomstskikten. Inom arbetsmarknadsforskningen framhålls att undanträngningseffekter generellt sett är ett mindre problem när subventionerade anställningar riktas mot långtidsarbetslösa (Forsslund och Vikström, 2010). De särskilda lönestöden för personer med funktionsnedsättning kan räknas till denna grupp av subventionerade anställningar med mindre undanträngningseffekter (se också avsnitt 3.7). Genom sin enkla konstruktion som en rättighet är däremot sannolikt träffsäkerheten för nystartsjobben sämre.

Vid utredningens intervjuer med arbetsförmedlare framkommer att de upplever nystartsjobbets enkla regelverk som positivt. Å andra sidan anser många förmedlare att stödformen inte möter behoven hos de personer som står allra längst ifrån arbetsmarknaden, däribland personer med funktionsnedsättning (Statskontoret, 2011). För dessa personer passar ofta lönebidrag bättre, eftersom den stödformen i högre grad kan innehålla villkor om arbetsplatsanpassning och andra stöd- och utvecklingsinsatser för att långsiktigt öka den arbetssökandes arbetsförmåga. En anställning med lönebidrag eller trygghetsanställning innebär också att Arbetsförmedlingen kontinuerligt följer upp anställningen. Denna kontakt med såväl den anställde som med arbetsgivaren kan många gånger förhindra att anställningen avbryts i förtid. Någon uppföljning finns inte inom nystartsjobben.

¹³ Med en lön på 10 000 kronor och med en arbetsgivaravgift på 31,42 procent blir subventionen 3 142 kronor. Med två arbetsgivaravgifter blir subventionen (2*31,42 procent) 6 284 kronor. Subventionsgraden uppgår till 47,8 procent (6 284 kronor/13 142 kronor).

¹⁴ Ett sådant villkor är att personen varit arbetssökande under minst ett år eller har haft ersättning från sjukförsäkringen under lika lång tid.

Nystartsjobb kan enligt utredningens bedömning vara en bra insats för vissa personer med mindre omfattande funktionsnedsättningar där målet efter insatsen är ett arbete utan stöd. Med ett nystartsjobb kan individen få arbetslivserfarenhet och värdefulla kontakter på arbetsmarknaden. Även nystartsjobb kan vid behov kombineras med andra stöd, som t.ex. särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) och stöd till arbetshjälpmedel.

Om ett arbete utan stöd efter perioden med nystartsjobb inte bedöms vara en trolig utveckling kan emellertid individen hamna i en återvändsgränd när nystartsjobbet upphör, eftersom insatsen inte kan följas av andra lönestöd i en pågående anställning. Nystartsjobb innehåller inte heller möjligheter till stöd för särskilda utvecklingsinsatser som kan bidra till att arbetsförmågan utvecklas. En utvecklings- respektive en trygghetsanställning ger enligt utredningens mening bättre möjligheter till utveckling av arbetsförmågan respektive en mer långsiktig lösning i de fall ett arbete utan lönestöd inte är en trolig följd.

6.6.3 Behov av långvarigt stöd

Uppföljningar av lönebidrag visar att många personer har en anställning med detta lönestöd under lång tid. Trettio procent av samtliga personer med lönebidrag har beviljats detta i över fyra år. Tanken bakom stödet – att det ska vara tidsbegränsat och leda till ett arbete utan stöd inom fyra år – har visat sig inte hålla fullt ut. Många av de personer som har en anställning med lönebidrag har uppenbarligen behov av stöd under längre tid, men lönebidrag har varit den form som har funnits att tillgå. Samtidigt har möjligheterna att anvisa personer med behov av långvarigt stöd till Samhall varit begränsade.

Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare (OSA) utgör också i många fall en insats för personer med behov av långvarigt stöd. Det finns ingen tidsgräns för hur länge OSA kan pågå. Bland dem som har ett offentligt skyddat arbete har emellertid enbart cirka 60 procent en tillsvidareanställning. I vissa kommuner beviljas inte OSA i mer än två år. Detta motiveras med att kommunerna behöver få omsättning på platserna och att insatsen ska ses som en hjälp på vägen mot ett reguljärt arbete. Men det finns också exempel på personer som har haft OSA i 30 år. Eftersom det huvud-

sakligen är kommunerna som anordnar OSA varierar både tiden med insatsen och syftet och inriktningen med detta lönestöd.

När trygghetsanställning infördes 2006 tillkom ytterligare möjligheter. Trygghetsanställningar har också successivt ökat i omfattning och har fyllt sin funktion som ett alternativ till Samhall för personer som har långvariga behov av ett subventionerat arbete. Ökningen visar att det finns en beredskap på den reguljära arbetsmarknaden att anställa personer med mer långsiktiga behov av anpassat arbete med lönestöd. Denna utveckling ligger väl i linje med utvecklingen även i andra länder. I Norge, i Nederländerna och i Storbritannien har förslag presenterats som alla förordar mer av anpassat arbete på den reguljära arbetsmarknaden för personer med långvariga stödbehov (avsnitt 3.3).

Svaren i den intervjuundersökning som utredningen uppdragit åt SCB att genomföra (bilaga 5) visar att nästan 70 procent av dem som har stöd i form av en trygghetsanställning tycker sig ha möjlighet att utvecklas i sitt arbete. Närmare 87 procent uppger att arbetet är anpassat efter deras förutsättningar. Sjuttio procent anser att de har lagom mycket att göra. Dessa exempel på positiva upplevelser av att vara anställd med denna typ av lönestöd styrker en fortsatt inriktning mot mer av stöd för arbete på den reguljära arbetsmarknaden även för personer med nedsatt arbetsförmåga som har behov av långvariga insatser (se vidare avsnitt 6.6.4).

Sociala företag kan ofta erbjuda lämpliga arbetsuppgifter i en för personer med nedsatt arbetsförmåga anpassad arbetsorganisation och arbetsmiljö. I en rapport från Tillväxtanalys (2011) redovisas att Arbetsförmedlingens stöd till insatser hos arbetsintegrerande sociala företag är relativt omfattande. Mellan år 2000 och september 2011 utbetalades knappt en miljard kronor till 82 procent av alla sociala företag som ingick i analysen. Lönebidrag var den vanligaste stödformen för anställningar i sociala företag (51 procent) följt av trygghetsanställning (15 procent).

I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder uttrycks explicit att skyddat arbete hos Samhall är till för personer vars arbetsförmåga är *så nedsatt* att deras behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. För trygghetsanställningar anges endast att insatsen är till för personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser, men Arbetsförmedlingens tillämpning av förordningen innebär att även personer som beviljas en trygghetsanställning ska ha en omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Under 2010 beviljades enbart 200 personer

en trygghetsanställning där bidragsnivån var lägre än 30 procent. Detta innebär att det saknas en insats för personer som till följd av sin funktionsnedsättning har en långvarig men mindre omfattande nedsättning av arbetsförmågan.

Enligt utredningens bedömning bör varaktigheten i behovet av lönestöd vara avgörande för vilken form av lönestöd som ska beviljas till personer med funktionsnedsättning, inte graden av nedsättning av arbetsförmågan. De återkommande omprövningarna som sker av lönebidrag har inriktningen att bidragsnivån successivt ska minska. I de fall då arbetsförmågan inte kan antas återkomma skapar detta både en omotiverad otrygghet för den enskilde och en osäker situation för arbetsgivaren.

Utredningen anser vidare att de individuella behoven bör styra vilken stödform som erbjuds även personer med de funktionsnedsättningar som insatsen offentligt skyddat arbete riktar sig till. Individens behov bör stå i centrum, inte vilken arbetsgivare som ansvarar för att erbjuda olika insatser.

6.6.4 Likheter och skillnader mellan arbete hos Samhall AB och trygghetsanställning

Nästan tio år har förflutit sedan *Inte bara Samhall* (SOU 2003:56) gjorde en gedigen genomlysning av Samhalls verksamhet. Sedan dess har omstruktureringen inom Samhall tagit ytterligare steg mot mer tjänster och bemannade lösningar och mindre verksamhet i egna verkstäder. Verksamheten är, oavsett verksamhetsområde, fortfarande organiserad för att särskilt möta behoven hos personer med funktionsnedsättning, men karaktären av skyddade verkstäder har minskat. Samtidigt har trygghetsanställningarna inneburit ytterligare möjligheter till lönestöd på den reguljära arbetsmarknaden för personer med omfattande funktionsbegränsningar och långvariga behov.

I dag finns således inte bara Samhall, utan en mångfald olika arbetsgivare som med de lönestöd och anordnarbidrag som finns för trygghetsanställningar erbjuder arbeten med olika inriktningar, i olika verksamheter och i alla delar av landet. I dag (februari 2012) är fler personer anställda med stöd i form av en trygghetsanställning (19 288 personer) än som har en anställning hos Samhall (18 600 personer).

Utredningens utgångspunkt är att insatserna för personer med nedsatt arbetsförmåga så långt möjligt ska utformas utifrån den enskildes behov. Arbete hos Samhall och trygghetsanställning är två former av subventionerade anställningar som båda är avsedda för samma grupp av personer – de som har en omfattande nedsättning av arbetsförmågan och ett långvarigt behov av subventionerat arbete. I båda fallen handlar det om att möta individernas behov av meningsfullt och utvecklande arbete genom att arbetsgivaren får en subvention som kompenserar för nedsättningen av arbetsförmågan. Stödets utformning till arbetsgivaren skiljer sig emellertid. Samhall får en årlig merkostnadsersättning i form av en klumpsumma, medan arbetsgivare som erbjuder trygghetsanställningar får individbaserade ersättningar som utgår ifrån arbetsförmågan hos de anställda. I utredningens uppdrag ingår bl.a. att pröva möjligheterna att införa en mer enhetlig finansiering till Samhall (se vidare avsnitt 6.7).

Samhallutredningen (SOU 2003:56) lät Statistiska Centralbyrån (SCB) genomföra en undersökning bland Samhalls anställda med funktionsnedsättning i syfte att få underlag om hur de anställda upplever sitt arbete, sin arbetsmiljö och den utveckling de får genom arbetet. Undersökningen har upprepats till denna utredning, och denna gång har uppdraget till SCB även omfattat intervjuer med personer med en trygghetsanställning (bilaga 5). I det följande redovisas dels jämförelser för Samhall i dag med resultaten från 2003, dels jämförelser mellan anställda hos Samhall och personer med en trygghetsanställning. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i Samhalls uppdrag enligt bolagsordningen – att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns.

Meningsfullt arbete

Arbete hos Samhall skiljer sig från ett arbete med en trygghetsanställningar främst genom organisationen av arbetet. Samhall är ett storföretag med många olika verksamheter vilket ger möjligheter till olika arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare. Personer med en trygghetsanställning finns hos en mångfald av arbetsgivare, men särskilt hos mindre företag. För personer med stora behov har också de sociala arbetsintegrerande företagen tagit en ökande roll. Trygghetsanställningar kan erbjudas av alla slags arbetsgivare förut-

satt att de har möjlighet att göra de anpassningar av arbetsuppgifter och arbetssituation som motsvarar den enskildes behov.

Samhall ska producera varor och tjänster som efterfrågas på marknaden. Detta innebär att arbete hos Samhall, på samma sätt som för personer med trygghetsanställning, handlar om "riktiga" arbeten. Jobben har därmed inte skapats i rehabiliteringssyfte även om syftet med verksamheten är rehabilitering genom arbete.

För både Samhallanställda och personer som arbetar med stöd i form av en trygghetsanställning hos en arbetsgivare på den ordinarie arbetsmarknaden ska arbetsförhållandena vara så normala som möjligt och ge möjlighet till delaktighet, medinflytande och gemenskap på arbetsplatsen. SCB:s intervjuundersökning visar att den absoluta majoriteten, både bland Samhalls anställda och bland personer som har en trygghetsanställning, *trivs med sina arbeten* (se tabell 6.15). Likaså framgår att de allra flesta upplever att arbetet är *anpassat efter deras behov* och förutsättningar. Andelen är dock något lägre bland Samhalls anställda, och bland dessa är det också en större andel (25 procent jämfört med 16 procent) som uppfattar att arbetet ställer för höga krav på dem.

Samhall har förändrats sedan jag började. Då var arbetet anpassat efter individens förutsättningar, nu är det som vilket städföretag som helst. Nu ska allt ske på tid, man blir stressad när man inte får jobba i sin egen takt. (Intervjuperson anställd hos Samhall)

Jag är nöjd med den hjälp jag fått. Jag hittade mitt jobb själv, men från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har jag haft bra stöd. Jag har hört om folk som inte fått hjälp, men jag har mött kompetent, engagerad och duktig personal som lyssnat på mig. Jag hade tur som hittade något som passade mig bra och som gick att anpassa efter mina behov! (Intervjuperson med trygghetsanställning)

I Riksrevisionens (2008) granskning av Samhall framkommer att såväl arbetsförmedlare som personalledare på Samhall uppfattar att bolaget ställer *högre krav* än tidigare på arbetsförmågan hos de anställda. Detta är enligt arbetsförmedlarnas uppfattning den viktigaste orsaken till att det har blivit svårare att anvisa till arbete hos Samhall. Också utredningens samtal med arbetsförmedlare har bekräftat denna bild. I Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare fanns även alternativet att funktionsnedsättningen hos de inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat, men detta skäl var det en betydligt mindre andel av handläggarna som angav var av stor betydelse som förklaring till svårigheterna att anvisa till Samhall.

Tabell 6.15 Indikatorer på meningsfullt arbete bland Samhallanställda 2003 och 2011 respektive Trygghetsanställda 2011 (procent av de anställda)

	Samhall 2003	Samhall 2011	Trygghets- anställning 2011
Har för lite arbetsuppgifter	17	9	3
Arbetet är anpassat efter behov och förutsättningar	77	77	87
Det ställs för höga krav	22	25	17
Är med och beslutar om upplägget av arbetet	52	61	74
Trivs med sitt arbete	84	86	95

Källa: Statistiska centralbyrån, bilaga 5.

Samhall hade i början av 2000-talet en omfattande *undersysselsättning* bland sina anställda till följd av vikande efterfrågan. År 2003 hade 17 procent, eller drygt 4 000 personer, för lite eller inga arbetsuppgifter. I SCB:s uppföljningsundersökning anger nio procent att de under de senaste sex månaderna har haft för lite arbetsuppgifter. Denna uppgift stämmer ganska väl överens med företagets egen redovisning som anger att elva procent 2010 och 13 procent 2011 av de anställda räknas som "resurspersoner", vilket innebär att de har mindre än 20 procents beläggning av sin arbetstid (Samhall 2011; 2012). Bland personer med trygghetsanställning är det bara tre procent som anger att de har för lite arbetsuppgifter. Detta indikerar svårigheterna för Samhall att åstadkomma ett jämnt flöde av uppdrag som kan anpassas till de anställda.

Även om undersysselsättningen har minskat inom Samhall sedan krisåren i början på 2000-talet anser utredningen att det är problematiskt att var tionde anställd upplever sin arbetssituation som att de har för lite att göra. Då saknas grundförutsättningen för ett meningsfullt arbete. I Samhalls årsredovisning för 2011 räknas nära 2 500 anställda som resurspersoner.

Utvecklande arbete

Inom Samhall AB bedrivs ett strukturerat och ambitiöst arbete för att utveckla de anställda där det ingår såväl interna yrkesrelaterade kurser, som jobbsökaraktiviteter och andra motiveringsinsatser för att förbereda anställda för en övergång till annat arbete. Nästan

hälften av de intervjuade uppger också att de har deltagit i *utbildning* under de senaste sex månaderna, och nära två tredjedelar känner till att de har en personlig *utvecklingsplan* (tabell 6.16). Två röster från utredningens intervjuundersökning uttrycker fördelarna med Samhall på följande sätt:

Jag tycker att dom har varit jättebra mot mig. Man engagerar folk på olika kurser. Jag önskar att man kommit hit tidigare.

Jag tycker det känns bra att man kan prova på olika yrken inom Samhall, det tycker jag är bra. Att man inte behöver känna press känns också tryggt, att man inte behöver vara rädd att förlora jobbet, det är jättebra med Samhall.

Som ett mått på företagets utvecklingsuppdrag anger staten i avtalet med Samhall AB varje år ett mål för andelen av de tillsvidareanställda som ska övergå till ett annat arbete. *Övergångsmålet*, som för 2012 uppgår till sex procent, upplevs som starkt styrande för personalledarnas arbete. Under både 2010 och 2011 var Samhallanställda ute på totalt drygt 2 000 praktikperioder i andra företag. Även inriktningen mot uppdrag i form av bemannade lösningar ökar chanserna för de anställda att både pröva olika arbetsuppgifter och att få kontakter med andra arbetsgivare vilket kan leda vidare till ett arbete utanför Samhall.

För anställda med en trygghetsanställning ska en *utvecklingsplan* upprättas av Arbetsförmedlingen, vilken ska följas upp tillsammans med den anställde och hans eller hennes arbetsgivare. Det är dock enbart en av fyra av de intervjuade personerna med en trygghetsanställning som känner till att de har en individuell utvecklingsplan. Det är också en betydligt lägre andel än bland Samhalls anställda som uppger att de har deltagit i någon form av *utbildning* de senaste sex månaderna. I intervjuerna med personer med en trygghetsanställning var det flera som valde att särskilt kommentera att utvecklingsinsatserna är ganska begränsade:

Eftersom det är flera personer som blivit anvisade genom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen så anser jag att man borde kolla upp hur det går för de anvisade personerna. Man borde upprätta en utvecklingsplan och ha med vid uppföljande möten.

Tas inga initiativ till vidareutbildning inom företaget. Vill lära mig mer saker. AMS borde ställa krav på arbetsgivaren att anställningen är meningsfull och att det finns möjligheter till utveckling.

Trots att utbildningsinsatser verkar vara mer vanligt förekommande inom Samhall är det ändå en högre andel av personerna med trygghetsanställning som uppger att de tycker att det finns *möjligheter att utvecklas* i arbetet.

Vad gäller *övergångar* till annat arbete uppnådde Samhall sitt mål om fem procents övergångar 2010, men cirka hälften av dessa återvände till företaget med den återanställningsrätt som gäller för anställda inom Samhall. Netto uppgick därmed övergångarna till mindre än tre procent. Nästan samtliga innebär en övergång till ett arbete med lönebidrag. För personer med en trygghetsanställning 2010 visar Statskontoret (2011a) att 1,3 procent av de knappt 14 000 personerna övergick till ett arbete *utan* stöd, och 6,8 procent gick över till en anställning med lönebidrag. Rörligheten är därmed större bland personer som har en trygghetsanställning.

I båda grupperna är det enbart fyra av tio som uppger att de har tillgång till *företagshälsovård*. Detta är anmärkningsvärt lågt, och kan inte anses uppfylla de krav som bör ställas på arbetsgivare till personer med funktionsnedsättning. Som jämförelse uppger cirka 65 procent av samtliga anställda i Sverige att de har tillgång till företagshälsovård i Statistiska Centralbyråns senaste arbetsmiljöundersökning från 2009.

Tabell 6.16 Indikatorer på utvecklande arbete bland Samhallanställda 2003 och 2011 respektive Trygghetsanställda 2011 (procent av de anställda)

	Samhall 2003	Samhall 2011	Trygghets- anställning 2011
Känner till att det finns en personlig utvecklingsplan	87	61	26
Har deltagit i utbildning senast sex månaderna	49	46	28
Tycker att det finns möjligheter att utvecklas i arbetet	53	59	69
Får den hjälp som behövs för att klara ett annat arbete	49	50	45
Har tillgång till företagshälsovård	54	41	40

Källa: Statistiska centralbyrån, bilaga 5.

Där behoven finns

Samhall hade år 2010 verksamhet i 169 kommuner (Samhall, 2011). I avtalet mellan staten och Samhall AB har sedan 1997 angetts att bolaget, om möjligt, bör ta regionalpolitisk hänsyn i samband med eventuella omstruktureringar och undvika att lägga ner verksamhet på orter med en svag arbetsmarknad.¹⁵ Personer med funktionsnedsättning har ofta svårare att flytta till en ny ort vid arbetslöshet, och även kortare pendling kan vara svårt att lösa. På vissa mindre orter är Samhall i dag den största arbetsgivaren, efter kommunen.

Svårigheterna att upprätthålla en regional spridning torde ha ökat i takt med att produktion i egna verkstäder har minskat. Tjänsteverksamheter och bemannade lösningar förutsätter en marknad i närområdet, som på många mindre orter är svår att uppbringa. Under januari 2012 har Samhall aviserat två förestående förändringar i Norrland – verksamheterna i Åsele och Dorotea slås ihop, och i Vilhelmina ska verksamheten styras om mot Storuman, Dorotea och Lycksele. Både Åsele och Vilhelmina har lidit av undersysselsättning i flera år, och Samhall konstaterar att man trots ansträngningar att få in nya kunder och uppdrag inte har lyckats att skapa meningsfulla och utvecklande arbetsuppgifter åt de anställda.

Vid utredningens studiebesök har framkommit att Samhall på mindre orter försöker lösa tillgången på arbete för sina anställda genom att placera ut enstaka personer i andra företag. Bemannade lösningar avser i vanliga fall att Samhall tar större bemanningsuppdrag i andra företag, med större eller mindre ansvar för driften, men alltid med ansvaret för personalledningen. Detta blir ofta en "win-win" situation – kunden behöver inte fundera över anpassningar och löser sitt rekryteringsbehov, och de anställda får chans till utveckling och kommer närmare ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Utplacering av enstaka personer överensstämmer dock enligt utredningens uppfattning inte med Samhalls uppdrag. Såväl ansvaret för arbetsledning som för att säkerställa att arbetssituationen är anpassad efter den anställdes behov är rimligen svårt att uppfylla med enstaka besök av arbetsledaren. Dessutom kan en konkurrenssituation uppstå mellan Samhall och Arbetsförmedlingen där två statliga aktörer arbetar med olika finansiella lösningar

¹⁵ Skrivningen om regionalpolitisk hänsyn infördes i avtalet efter att riksdagen gått emot en föreslagen neddragning av merkostnadsersättningen till Samhall i samband med riksdagens behandling av Budgetpropositionen för 1997 (bet. 1996/97:AU1).

i relation till arbetsgivare i försöken att hitta lämpliga arbetsplatser för personer med funktionsnedsättning.

Enligt utredningens bedömning är trygghetsanställningar en bättre lösning på mindre orter när det saknas tillverkningsuppdrag eller andra liknande uppdrag som är mindre känsliga för det geografiska läget. Samhall framstår inte som den mest ändamålsenliga arbetsmarknadspolitiska åtgärden i dessa fall.

För dem vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser

För Samhallanställda beslutar Arbetsförmedlingen inte om individuella lönebidrag baserade på graden av nedsättning av arbetsförmågan. Därmed saknas möjligheten att genom jämförelser av subventionsgraden dra slutsatser om det är personer med hög grad av nedsättning av arbetsförmågan och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser som också anvisas till Samhall.

Längden på *inskrivningstiden* innan anvisningen äger rum kan dock ge en fingervisning om i vilken utsträckning arbete hos Samhall respektive trygghetsanställning används som en insats efter att övriga möjligheter har prövats. För Samhalls del verkar detta inte alltid vara fallet. I Statskontorets redovisning (2011a) framgår att sedan 2005 har mellan 17 och 28 procent av de nyanställda hos Samhall respektive år haft en inskrivningstid på Arbetsförmedlingen som är kortare än sex månader. Bland personer med trygghetsanställning har motsvarande andel varierat mellan en och tre procent. Beslut om en trygghetsanställning sker därmed huvudsakligen efter en lång period av arbetslöshet eller deltagande i andra insatser.¹⁶ För nyanställningar till Samhall är det inte lika uppenbart att så är fallet.

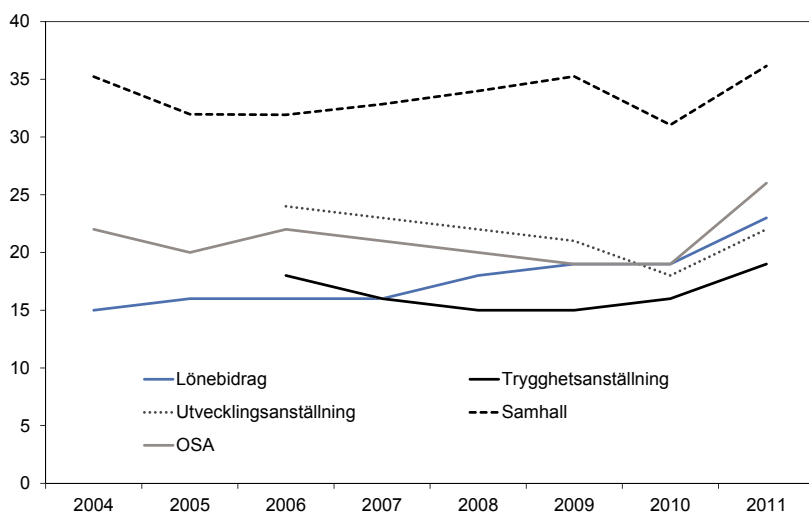
Jag är jättetacksam för möjligheten. När jag blev sjuk upplevde jag det som att: här har du en liten slant, nu får du klara dig själv. Jag fick panik. Jag vill jobba när jag är frisk nog men kan inte jobba när jag har ett skov. Alla som är friska nog att få jobba ska få jobba men ingen som är för sjuk ska tvingas att jobba. En arbetslinje är bra när den inte drivs in absurdum. (Intervjuperson med trygghetsanställning)

Nyanställningarna hos Samhall avviker också från deltagarna i andra insatser för personer med funktionsnedsättning genom den

¹⁶ Även bland personer som har beviljats en anställning med lönebidrag är det en mindre andel, mellan 15 och 19 procent, som har haft en kortare inskrivningstid än sex månader än bland dem som får en anställning hos Samhall.

höga andelen *utrikes födda*. År 2011 var 36 procent av dem som nyanställdes hos Samhall födda utanför Sverige, i övriga subventionerade anställningar varierade andelen utrikes födda mellan 14 och 22 procent (figur 6.7). År 2010 var totalt 31 procent av Samhalls anställda utrikes födda, varav hälften var födda utanför Europa. I Stockholmsregionen uppgick samma år andelen av samtliga anställda som var födda utanför Europa till 31 procent, och i Göteborgsregionen var motsvarande andel 24 procent av de anställda. Detta är en anmärkningsvärd överrepresentation, både i jämförelse med övriga subventionerade anställningar och i förhållande till andelen utrikes födda i arbetskraften respektive inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Utredningen vill därför resa frågan om anvisningen till arbete hos Samhall i samtliga dessa fall rimligen kan ha sin grund i en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Figur 6.7 Andel utrikes födda bland nya i subventionerade anställningar, år 2004–2011 (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen och Samhall.

Vid utredningens studiebesök hos olika Samhallverksamheter har den höga andelen utrikes födda förklarats med att många har svårt att få arbete också till följd av sina språksvårigheter. Utredningen vill här understryka att bristande språkkunskaper inte utgör en

funktionsnedsättning. Utredningen ifrågasätter starkt att Samhall skulle vara den rätta åtgärden för personer vars svårigheter att komma in på arbetsmarknaden framför allt handlar om språkproblem eller att deras yrkeskompetens från hemlandet inte har blivit validerad och kompletterad så att den blir gångbar på den svenska arbetsmarknaden.

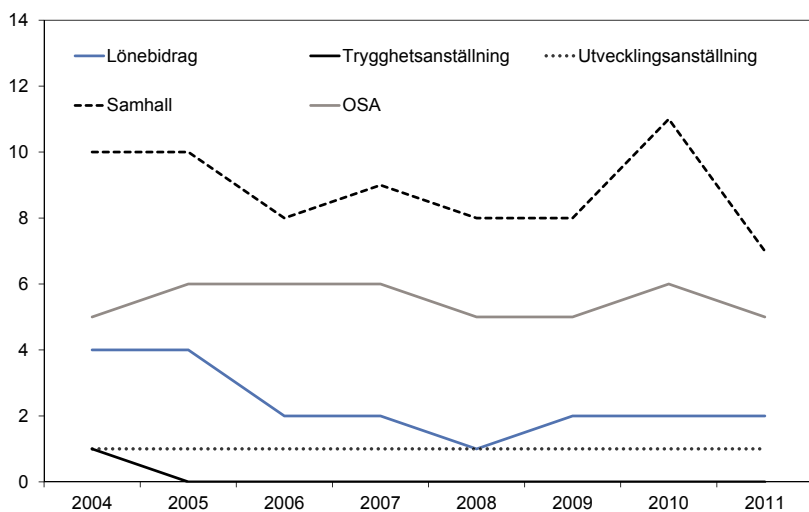
Jag tycker att jag har fått sämre svenska sedan jag började på Samhall. Alla är invandrare. (Intervjuperson anställd på Samhall)

Det finns slutligen också indikationer på ett systematiskt sämre beslutsunderlag inför anvisning till arbete hos Samhall i andelen nyrekryteringar där *kod för funktionsnedsättning* saknas i Arbetsförmedlingens underlag för att bedöma arbetsförmågan. De senaste fem åren har mellan sju och elva procent av nyrekryteringarna till Samhall AB utgjorts av personer som saknar kod i Arbetsförmedlingens register (figur 6.8).

Detta behöver inte nödvändigtvis betyda att Samhall har anställt personer som *inte* har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dels är kodningen inte obligatorisk för att en person ska vara berättigad till särskilda insatser – eftersom vissa personer kan ha invändningar mot att ”bli kodade” krävs ett särskilt godkännande från den sökande. Dels finns alltid en risk att handläggaren missar ett moment inför beslutet och att koden saknas av detta skäl.

Andelen av de nyanställda som saknar kod ligger emellertid på en påtagligt högre nivå för nyanställningar hos Samhall jämfört med andra beslut om lönebidrag, utvecklings- och trygghetsanställningar. Utredningen drar slutsatsen att detta sannolikt beror på att Arbetsförmedlingen inte tillämpar samma grundläggande rutiner vid anvisningar till Samhall som till andra lönestöd, vilket ökar risken för brister i bedömningsunderlaget. Det faktum att beslut om anvisning till arbete hos Samhall inte innebär ett samtidigt beslut om en lönesubvention till en arbetsgivare medverkar sannolikt till att rutinerna ser annorlunda ut i detta fall.

Figur 6.8 Avsaknad av funktionshinderskod vid beslut om subventionerad anställning, år 2005–2011 (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen.

Anställningstiderna hos Samhall är långa, drygt hälften har arbetat i företaget i över tio år. Trygghetsanställningar infördes 2006, men trots detta uppger 27 procent av de intervjuade att de har haft samma anställning i över tio år (tabell 6.17). Detta visar att trygghetsanställning fyller ett behov för personer som tidigare har fått stöd genom lönebidrag och vars arbetsförmåga efter den maximala tiden med lönebidrag fortfarande är så nedsatt att behovet av lönestöd kvarstår. Den övervägande majoriteten, 70 procent, av intervju-personerna med trygghetsanställning tror också att de kommer ha kvar *samma arbetsuppgifter* även framöver. Utredningen tolkar detta som att trygghetsanställning ger den avsedda tryggheten till personer som har långvariga behov av stöd för att deras arbetsförmåga ska kunna tas till vara.

Drygt hälften av de anställda hos Samhall anger att de skulle vilja ha ett *arbete hos en annan arbetsgivare*. Detta är en nästan dubbelt så hög andel jämfört med bland personer med trygghetsanställning. En tolkning av denna skillnad kan vara Samhalls aktiva arbete med övergångar och att personalledarna återkommande tar upp frågan med sina medarbetare om att pröva att gå över till andra arbetsgivare. För personer med trygghetsanställning säger regel-

verket att Arbetsförmedlingen ska verka för att personen övergår till en annan anställning och minst vart fjärde år följa upp att nivån på lönestödet till arbetsgivaren är korrekt. Frågan om övergång till annat arbete blir sannolikt inte lika tydlig för personer med trygghetsanställning.

En alternativ förklaring till att den jämförelsevis höga andelen av anställda hos Samhall anger att de vill ha ett annat arbete är att svaren är ett uttryck för att Samhall har rekryterat personer som har en mindre grad av nedsatt arbetsförmåga vilka också upplever att de har hamnat på fel plats. Skillnaderna i trivsel (se tabell 6.15) är betydligt mindre mellan anställda hos Samhall och personer med en trygghetsanställning än den skillnad som framkommer mellan grupperna i andelen som uppger att de skulle vilja ha ett arbete hos en annan arbetsgivare. Det bör därmed inte vara vantrivsel som kommit till uttryck i dessa svar, utan de indikerar snarare en upplevd bristande matchning.

Tabell 6.17 Indikatorer på träffsäkerheten i rekryteringen till Samhall 2003 och 2011 respektive Trygghetsanställningar 2011 (procent av de anställda)

	Samhall 2003	Samhall 2011	Trygghets- anställning 2011
Har haft samma anställning mer än 10 år	43	51	27
Kommer att ha samma arbetsuppgifter framöver	52	57	70
Skulle vilja ha arbete hos annan arbetsgivare	51	56	30
Skulle klara ett arbete hos annan arbetsgivare	53	52	61
Har diskuterat möjligheter för anställning hos annan arbetsgivare	43	33	10

Källa: Statistiska centralbyrån, bilaga 5.

Likheter – långvariga behov av lönestöd för en anpassad arbetssituation

Såväl en anställning hos Samhall som trygghetsanställning är avsedd för personer som till följd av sin nedsatta arbetsförmåga har behov av långvariga anställningar med en anpassad arbetssituation. I båda formerna finns behov av lönestöd för att kompensera för nedsättningen, samt stöd för anpassning av arbetsledning och arbetsorganisation. Det är därmed samma faktorer som utgör grunden för stödet till arbetsgivare i fallet med trygghetsanställningar som är

relevanta för att beräkna nivån på stödet till Samhall. En av utredningens utgångspunkter är att oavsett vilken arbetsgivare som anställer ska individens arbetsförmåga i relation till arbetsuppgiften ligga till grund för omfattningen av den lönesubvention som fastställs. I dagsläget ser dock modellen för ersättning för nedsatt arbetsförmåga olika ut i Samhall jämfört med trygghetsanställning.

Utredningen har inte funnit belägg för att kompensationen för nedsättningen i arbetsförmåga generellt sett bör ligga på en högre nivå för anställda hos Samhall. Inom Samhall finns både anställda med en hög grad av nedsatt arbetsförmågan, och de som borde ha möjlighet att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden med en betydligt lägre, eller utan, lönesubvention. Variationerna är dock sannolikt större inom Samhall vad gäller nedsättningen av arbetsförmåga än vad den är bland personer med trygghetsanställning.

Rekryteringen till Samhall skiljer sig från anvisningar till trygghetsanställningar på flera sätt – en kortare inskrivningstid innan anvisning, en avsevärt högre andel utrikes födda där språkproblem snarare än funktionsnedsättning kan ha utgjort det huvudsakliga skälet till anvisningen, samt en systematiskt större andel som saknar kod för funktionsnedsättning. Detta indikerar att den faktiska målgruppen som har rekryterats till Samhall, åtminstone delvis, avviker från den avsedda.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att samma modell för finansiering bör införas till Samhall för anställning av personer med funktionsnedsättning som kan beslutas för övriga arbetsgivare som erbjuder anställningar för personer med nedsatt arbetsförmåga. Individuella lönestöd ökar transparensen och spårbarheten i vad staten ersätter bolaget för, och minskar risken för att Samhall överkompenseras i förhållande till andra arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning (se vidare avsnitt 6.7). I avsnitt 7.7 presenteras utredningens förslag om förändrad ersättningsmodell för Samhall AB.

Skillnader – stordriftskostnader och rehabiliteringsinsatser ger behov av förstärkt anordnarbidrag

Omfattningen på verksamheten är en tydlig skiljelinje mellan Samhall AB och arbetsgivare som anordnar trygghetsanställningar. Andra kostnader uppstår när syftet med verksamheten är att erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med nedsatt

arbetsförmåga jämfört med för arbetsgivare som på marginalen, vid sidan av annan kärnverksamhet, anpassar arbetssituationen för anställda med funktionsnedsättning. De flesta personer med en trygghetsanställning arbetar i företag med en annan, kommersiell, grund för sin verksamhet. Men det finns även trygghetsanställningar i t.ex. sociala företag som i likhet med Samhall driver verksamheten i särskilt organiserade former och med det uttalade syftet att möta behoven av rehabilitering och anpassning av arbetssituationen hos personer med en hög grad av nedsatt arbetsförmåga.

Samhalls anställda får även ta del av mer utvecklingsinsatser än personer med en trygghetsanställning. Detta är också i linje med Samhalls grunduppdrag om rehabilitering genom arbete. Vid utredningens studiebesök hos arbetsintegrerande sociala företag har motsvarande bild av omfattande utvecklingsinsatser framkommit även där.¹⁷ I många av dessa verksamheter framstår de rehabiliterande inslagen ofta som större än själva arbetsuppgifterna.

Skillnader finns således mellan å ena sidan verksamheter som organiseras i särskild form i syfte att skapa utvecklande arbeten för personer med omfattande nedsättning av arbetsförmågan och å andra sidan företag som i sin ordinarie verksamhet med anpassningar av arbetssituationen kan erbjuda arbete åt personer med nedsatt arbetsförmåga. Dessa skillnader medför högre kostnader i de särskilt organiserade verksamheterna.

Utredningen har i samarbete med Samhall AB identifierat vilka kostnader som uppstår i bolaget för dels särskilda rehabiliterings- och utvecklingsinsatser, dels extra kostnader till följd av omfattningen på verksamheten som gör att over-head kostnader av olika slag blir höga i förhållande till den bruttovinst som anställda med nedsatt arbetsförmåga kan dra in till företaget. Dessa särskilda kostnader uppstår i verksamheten som en följd av att arbete och utveckling av anställda med nedsatt arbetsförmåga utgör huvudsyftet med verksamheten. Hos Samhall består utvecklingskostnaderna av kostnader för övergångsarbetet (bl.a. praktikperioder i andra företag), kostnad för personalledare, utbildare och kursadministratörer, internlärare, utvecklingstid för anställda, rehabilitering för långtidssjukskrivna, samt kostnader för att så långt möjligt inte säga upp anställda på grund av arbetsbrist. Bland övriga over-head

¹⁷ I SCB:s intervjuundersökning har inte personer som arbetar i sociala företag kunnat särskiljas från övriga med trygghetsanställning, resultaten som redovisas gäller därför ett genomsnitt för samtliga personer med en trygghetsanställning.

kostnader som blir högre till följd av omfattningen av rehabiliteringsuppdraget i förhållande till den bruttovinst som de anställda kan generera finns lokaler, produktionsbilar, arbetskläder och IT-system, samt för företagshälsovård och friskvård/personalsociala insatser.¹⁸ Kostnaderna för utvecklings- och anpassningsinsatser och för extra höga over-head kostnader per person summerar hos Samhall till cirka 42 000 kronor per anställd och år.

Trygghetsanställning på den reguljära arbetsmarknaden innebär en mer inkluderande arbetssituation än ett arbete i särskilt organiserad verksamhet hos Samhall. SCB:s intervjuundersökning visar även att trygghetsanställning upplevs som trygga, meningsfulla och utvecklande av dem som fått denna möjlighet. Utredningen menar också att statens begränsade resurser bör inriktas mot att skapa möjligheter till arbete och utveckling för så många personer med funktionsnedsättning som möjligt. Även för personer med behov av långvarigt stöd bör därför ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden prövas i första hand.

Samtidigt kvarstår faktum att det för vissa personer även fortsättningsvis finns behov av arbete inom särskilt organiserade verksamheter. Efter genomgången av Samhalls kostnader är det uppenbart att verksamheter som organiseras med rehabilitering genom arbete som sitt huvudsyfte har högre utvecklings- och over-head kostnader i förhållande till genererade intäkter per anställd än vad som blir fallet när anställda med nedsatt arbetsförmåga kan arbeta i ordinarie verksamheter. För att Samhall och andra liknande särskilt organiserade verksamheter ska kunna ge möjligheter till meningsfullt och utvecklande arbete behöver därför, enligt utredningens bedömning, ett förstärkt anordnarbidrag per anställd tillföras verksamheten. Utredningens förslag om förstärkt anordnarbidrag presenteras i avsnitt 7.6.

6.6.5 Särskilda frågor om lönestöden

Sociala företag

Utredningen har tagit del av synpunkter angående sociala företags möjligheter att få lönebidrag. Enligt gällande regelverk kan lönebidrag lämnas för personer anställda i arbetsintegrerande sociala

¹⁸ För lokaler, produktionsfordon och IT-system beräknades tio procent av de totala kostnaderna vara kostnader utöver normal over-head, för övriga delar räknades hälften av respektive post som en extra "stordriftskostnad".

företag. För delägare eller personer med väsentligt inflytande på verksamheten kan lönebidrag inte lämnas. Synpunkter på regelverket har tidigare bl.a. framförts av Tillväxtverket, som menat att reglerna rimmar dåligt med själva utgångspunkten för många arbetsintegrerande sociala företag, att de som jobbar där ska vara delaktiga i styrning och planering av verksamheten. Ekonomiska föreningar är en vanlig organisationsform. Arbetsförmedlingen (2011a) har framfört att regelverket för lönebidrag bör ändras så att även verksamma inom ett socialt företag i form av ekonomisk förening kan få anställning med statligt lönestöd trots att de inom denna företagsform kan ha ledande ställning eller väsentligt inflytande i företaget. I Tillväxtverkets senaste avrapporteringar till regeringen förs förslag fram om ett särskilt arbetsmarknads-, social- och näringspolitiskt program för insatser i och start av arbetsintegrerande sociala företag.

Statskontoret (2010) har utrett möjligheten att införa ett arbetsmarknadspolitiskt stöd för egenföretagare med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Statskontoret fann det inte motiverat med ett nytt stöd utan menade att programmet stöd till start av näringsverksamhet i dess befintliga utformning fungerar väl för målgruppen och ger goda sysselsättningseffekter. De särskilda stödformer som ska kompensera för funktionsnedsättningen, såsom särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och stöd till arbetshjälpmedel respektive personligt biträde, kan också användas. Utanför arbetsmarknadspolitiken finns möjligheter till finansiering och rådgivning.

Enligt utredningens mening måste frågan om eventuellt undantag för arbetsintegrerande sociala företag från grundregeln att lönestöd lämnas vid anställning ses i ljuset av hur villkoren för arbetstagare med företagsledande och därmed jämförlig ställning regleras i andra sammanhang. Särregler finns bl.a. när det gäller arbetslöshetsförsäkringen, i skattelagstiftningen och när det gäller arbetstagares anställningsskydd. Det har legat utanför utredningens uppdrag att ta ett sådant mer samlat grepp över de sociala företagens ställning och villkor.

De arbetsintegrerande sociala företagens behov av finansieringsstöd för att bedriva sin verksamhet har också belysts i en rapport av Tillväxtanalys (2011). Kartläggningen visar att statligt finansieringsstöd lämnas i begränsad omfattning. Fokus i rapporten är på företagsstöd, men kartläggningen berör även stöd till företagen från Arbetsförmedlingen. Vid analys av de sociala arbetsintegrerande

företagens behov av finansiellt stöd är det viktigt att hålla i sär behovet av företagsstöd respektive de stöd, som utifrån en enskild individs behov av anpassad sysselsättning, kan lämnas till arbetsgivare för anställda med nedsatt arbetsförmåga. I rapporten redovisas att stöden från Arbetsförmedlingen under tiden 1 januari 2000 – september 2011 uppgick till knappt en miljard kronor och omfattade 80 procent av de undersökta sociala arbetsintegrerande företagen. Dessa stöd är dock inte ett företagsstöd, utan kompensation till arbetsgivaren för den lägre produktivitet den anställdes arbetsförmåga medför.

Under 7.6 lämnar utredningen förslag om förstärkt anordnarbidrag som ska kunna lämnas till bl.a. arbetsintegrerande sociala företag i anslutning till anställning med lönestöd för trygghet i en särskilt organiserad verksamhet. Ett villkor för att stödet ska kunna lämnas är att det primära syftet med verksamheten är att erbjuda utvecklande arbete för personer med en omfattande nedsättning av arbetsförmågan.

Lönebidrag hos befintlig arbetsgivare

Arbetsförmedlingen har föreslagit att lönebidrag eller trygghetsanställning ska kunna lämnas när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft hel eller partiell sjukpenning eller partiell sjukersättning sex månader i följd. Enligt gällande regelverk (26 §) kan lönebidrag lämnas när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft *hel* tidsbegränsad sjukersättning eller *hel* aktivitetsersättning.

Frågan om lönebidrag till befintlig arbetsgivare har utretts i två tidigare utredningar. Utifrån ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 1999/2000:AU1, rskr. 1999/2000:83) gav regeringen Lönebidragsutredningen i uppdrag att överväga för- och nackdelar med att bevilja lönebidrag för anställda som under sin anställning på grund av skada eller sjukdom har förlorat stora delar av sin arbetsförmåga. Utredaren föreslog i betänkandet *Arbetskraft* (SOU 2003:95) att AMS skulle få i uppdrag att under en försöksverksamhet få bevilja lönebidrag i ett pågående anställningsförhållande. Regeringen lämnade inte något sådant uppdrag. Däremot fick en särskild utredare i uppdrag att analysera konsekvenserna för arbetsgivarens rehabiliteringsansvar om det i ett befintligt anställningsförhållande lämnades lönebidrag då en arbetstagare drabbas av en funktionsnedsättning där arbetsförmågan blivit så nedsatt att arbetsgivaren

överväger uppsägning. Rehabiliteringsutredningen redogjorde i sitt betänkande (SOU 2006:107) för olika konsekvenser, men tog inte ställning till om ett lönebidrag i ett befintligt anställningsförhållande är en lämplig lösning eller inte.

För att en arbetsgivare över huvud taget ska kunna överväga uppsägning av en arbetstagare på grund av sjukdom krävs enligt förarbetena till lagen (1982:80) om anställningsskydd att det måste vara fråga om en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan som är så väsentlig att arbetstagaren inte längre kan förväntas utföra arbete av någon betydelse för arbetsgivaren. En ytterligare komplikation som framfördes av Rehabiliteringsutredningen var frågan om vilken typ av arbetsuppgifter som arbetstagaren skulle kunna genomföra om lönebidrag kunde lämnas. Om sådana arbetsuppgifter finns saknas enligt Rehabiliteringsutredningen s.k. saklig grund för uppsägning.

I utredningens uppdrag ingår att föreslå insatser som bidrar till att personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och *behålla ett arbete*. Utredningen lämnar mot denna bakgrund i avsnitt 7.4 förslag som innebär att lönestöd ska kunna lämnas till befintlig arbetsgivare förutsatt att arbetsgivarens uppfyllt sitt rehabiliteringsansvar. Bedömning av om så skett ska enligt gällande regelverk (AMSFS 2001:20, 14 §) göras av Försäkringskassan.

Stöd vid anställning i familjemedlems företag

Enligt Arbetsförmedlingens interna instruktion 2011-08-23 får arbetsgivarstöd med lönebidrag eller trygghetsanställning inte lämnas om arbetstagaren tillhör arbetsgivarens familj. Utredningen menar att Arbetsförmedlingens prövning av om en anställning lämpar sig för lönestöd ska ske på samma sätt oavsett vem som äger företaget. Samma krav ska ställas på arbetsgivare som tillhör arbetstagarens familj som på andra arbetsgivare.

I avsnitt 7.3 lämnar utredningen ett förslag med denna innebörd.

6.7 Finansiering och styrning av Samhall AB

6.7.1 Utredningens uppdrag vad gäller Samhall

Utredningens utgångspunkt är att inkludering på den ordinarie arbetsmarknaden ska öka. Arbetsplatser där personer med en funktionsnedsättning ges möjlighet att arbeta tillsammans med övriga anställda är det självklara första hands alternativet, även för dem som till följd av sin funktionsnedsättning har långvariga behov av en anpassad arbetssituation. Trygghetsanställning, som infördes 2006, har möjliggjort sådana lösningar på den reguljära arbetsmarknaden för personer med långvarigt behov av stöd. Antalet personer som har en trygghetsanställning har också ökat till närmare 20 000 personer, medan antalet anställda hos Samhall har minskat från 24 000 till 18 000 under perioden 2006–2011. Även andra länder som har haft en stor omfattning av skyddat arbete har haft en motsvarande utveckling mot mer anpassade arbeten på den öppna arbetsmarknaden (avsnitt 3.3). Framtiden ligger inte heller i att återgå till mer produktion i särskilda verkstäder. Industrins tillbakagång gör att marknaden inte längre finns, men det viktigaste skälet är att möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att arbeta sida vid sida med övriga bör sättas i främsta rummet.

Så länge som arbetslivet inte har beredskap att ta emot alla personer som behöver ett arbete så kvarstår trots detta behov av särskilt organiserade verksamheter. För vissa personer med funktionsnedsättning är inte heller en anställning på den reguljära arbetsmarknaden realistiskt. Andra alternativ måste finnas så att dessa personers arbetsförmåga kan tas till vara och de får möjlighet till delaktighet och utveckling i en verksamhet där de kan känna trygghet och tillfredsställelse med vad de kan utföra. Samhall är fortfarande en viktig aktör inom detta område.

Med ett stort antal olika arbetsgivare som erbjuder arbete för personer som har långvariga behov av en anpassad arbetssituation blir det än viktigare att ersättningen till olika arbetsgivare är utformad på ett likartat och transparent sätt. I utredningens uppdrag ingår att se över möjligheterna att införa en förändrad modell för ersättningen till Samhall. Utgångspunkten enligt direktivet (bilaga 1) är att ersättningen i högre grad ska vara individbaserad och utgå i från nedsättningen av arbetsförmågan hos de anställda. Den bör också medföra en stärkt koppling mellan ersättningens nivå och de faktiska merkostnaderna som följer av bolagets uppdrag. Efter

genomgången av skillnader och likheter mellan trygghetsanställning och arbete hos Samhall i avsnitt 6.6.4 gör utredningen bedömningen att en enhetlig modell för finansiering bör införas där ersättningen till Samhall beslutas på samma grunder som ersättningen till övriga arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga.

En förändrad ersättningsmodell kräver samtidigt att vissa andra aspekter analyseras närmare. I direktivet anges att utredningen särskilt ska pröva det förslag som lämnats av Ernst & Young (2010) respektive Samhall AB:s eget förslag om en framtida modell syftande till ökad genomströmning (Samhall, 2011). I detta avsnitt görs därför en fördjupad analys av frågor om finansiering och styrning av Samhall AB.

Ernst & Youngs förslag

På uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet gjorde Ernst & Young (2010) en översyn av ersättningen till Samhall AB. Deras slutsats var att ett fullt ut ändamålsenligt finansieringssystem inte kan införas med mindre än att ersättningen baseras på en bedömning av den enskildes arbetsförmåga tillsammans med en bedömning av behovet av utvecklingsinsatser. Ett sådant finansieringssystem förutsätter att Arbetsförmedlingens uppdrag utökas till att även bedöma arbetsförmågan hos dem som anställs hos Samhall samt att definiera och teckna överenskommelser om individuella utvecklingsuppdrag. Ernst & Young ansåg dock att innan en sådan lösning kan införas behövs fortsatt utredning av t.ex. frågan om hur arbetsförmågan ska kunna bedömas när personen anvisas till Samhall, där den anställdes arbetsuppgifter kan variera över tid till följd av bolagets bredd av uppdrag inom olika verksamhetsområden.

Ett enklare alternativ för att göra dagens ersättning mer transparent och spårbar vore enligt rapporten att utgå ifrån den ersättningsmodell som tillämpas för i första hand trygghetsanställning. En sådan modell förutsätter att de som har trygghetsanställning och de som har skyddat arbete hos Samhall liknar varandra vad gäller den nedsatta arbetsförmågan. Förslaget innebär att dagens merkostnadsersättning delas upp i tre delar:

1. Ett lönebidrag per årsanställd som kompenserar för merkostnader till följd av nedsatt arbetsförmåga. Nivån på lönebidraget

relateras till den genomsnittliga bidragsnivån för trygghetsanställningar samtidigt som den högsta lön som berättigar till bidrag höjs.

2. Ett *anordnar- och utvecklingsbidrag* för anpassning av arbetsplatsen och för personalutveckling per dag enligt liknande utgångspunkter som för trygghets- och utvecklingsanställningar.
3. Ett *strukturbidrag* för merkostnader i form av geografisk spridning och mångfald affärer.

Ingen särskild ersättning utgår i förslaget för det förhållandet att Samhall inte säger upp personal till följd av arbetsbrist. I första hand bör dessa kostnader hanteras inom ramen för det utrymme som avkastningskravet skapar. Förslaget bör, enligt Ernst & Young, ses som en övergångslösning i avvaktan på att det införs ett finansieringssystem som utgår ifrån en bedömning av den anställdes arbetsförmåga och utvecklingsbehov.

Förslaget ”Nya Samhall”

I sitt budgetunderlag för 2012–2014 accepterar Samhall AB Ernst & Youngs ersättningsmodell, med förbehållet att bolagets förslag om vidareutveckling av kärnuppdraget bör införas samtidigt. Förslaget, kallat ”Nya Samhall”, omfattar en ny form av anställning, ”Utveckling genom arbete”, vilket skulle vara en tidsbegränsad anställning som föregår ytterligare en ny anställning, ”Trygghet i arbete”. Den senare avser en tillsvidareanställning för dem som har störst behov av anställning. Syftet med förslaget anges vara att:

- Öka genomströmningen genom en tidsbegränsad anställning för ”Utveckling genom arbete”.
- Behålla en mindre del i ”Trygghet i arbete” för dem som har störst behov av långvarig anställning.
- Öka självfinansieringsgraden, dvs. minska den genomsnittliga merkostnadsersättningen per anställd.
- Ge ett mer flexibelt volymmål som möjliggör att utnyttja god konjunktur och parera tillfälliga svackor.

Samhalls utgångspunkter för ”*Utveckling genom arbete*” bygger på att all nyanställning i företaget sker till denna anställningsform med en visstidsanställning i två år. Genom intensifierade utvecklingsinsatser ska inlåsnings effekter undvikas. Detta menar Samhall ger bättre möjligheter att möta behoven hos bl.a. unga med funktionsnedsättning. Målgruppen anger Samhall ska vara oförändrad vad gäller de prioriterade grupperna. Samtidigt kan övergångsmålet höjas till minst tio procent per år. Anställda i denna anställningsform ska enligt förslaget vara skyldiga att sluta när det finns möjlighet till anställning utanför Samhall och den nuvarande återanställningsrätten begränsas till att gälla den tid visstidsanställningen omfattar. Därutöver föreslås att volymmålet för anställningsformen blir mer flexibelt. I stället för ett lägsta antal arbetade timmar föreslås ett spann, dvs. möjlighet att minska nyanställningen vid brist på affärer och öka när det finns gott om arbetsuppgifter.

För ”*Trygghet i arbete*” anger Samhall samma anställningsvillkor som i dagens kärnuppdrag. De förändringar som föreslås är ett lägre övergångsmål efter de fem första åren, en skyldighet att sluta när det finns möjlighet till anställning utanför Samhall och återanställningsrätt endast vid medicinska skäl, visstidsanställning som upphör eller vid arbetsbrist.

6.7.2 Samhall i går och i dag

Samhalls verksamhet har förändrats

Syftet med Samhalls verksamhet så som det är uttryckt i bolagsordningen har varit i princip oförändrat sedan inriktningen för bolagets verksamhet antogs i ett riksdagsbeslut 1991 inför ombildningen från Stiftelsen Samhällsföretag.¹⁹ Det årliga avtalet mellan staten och Samhall AB har också till sin konstruktion varit i princip oförändrat, likaså modellen för statens ersättning till Samhall AB i form av en merkostnadsersättning som en årligen fastställd klumpsumma.

Verksamhetens inriktning har emellertid genomgått stora förändringar. Efter bildandet av Stiftelsen Samhällsföretag år 1980 utvecklades affärsverksamheten kontinuerligt. I proposition

¹⁹ Ombildningen från regionala stiftelser till dagens Samhall skedde i flera steg. 1992 bildades först regionala aktiebolag som hölls samman av ett moderföretag, Samhall. Under åren 1992 – 2002 genomfördes sedan successivt sammanslagningar av de regionala bolagen och 2002 bildades bolaget Samhall AB.

(1991/92:91) konstaterades att Stiftelsen Samhällsföretag hade utvecklats till en verksamhet där det produktiva arbetet var omfattande, medan inslaget av ”vårdpräglad arbetsterapi” knappast längre förekom. Enklare industriproduktion var basen i verksamheten. Även antalet anställda hade ökat sedan bildandet, toppnoteringen nåddes år 1990 med drygt 32 000 anställda. Över åren omstrukturerades också verksamheterna till färre, större och mer lönsamma enheter.

Från början var produktionen mycket diversifierad, men ersattes successivt av stora underleverantörskontrakt med svenska industrikoncerner. I slutet av 1990-talet var Samhall kraftigt beroende av sina leveranser till ett fåtal storföretag, bl.a. Ericsson. När denna efterfrågan föll bort blev krisen ett faktum. Bolaget tappade 15 procent av sina försäljningsintäkter mellan åren 2000 och 2002 och gick med stora underskott. Den vikande efterfrågan resulterade i en kraftig ökning av undersysselsättningen vilken bolaget i sina budgetunderlag till regeringen år 2002 och 2003 uppskattade berörde cirka 4 000 årsanställda (SOU 2003:56). Detta innebar att cirka 17 procent av de då cirka 24 000 anställda saknade eller hade mycket begränsade arbetsuppgifter. Därmed intensifierades den redan tidigare inledda omstruktureringen mot arbetsintensiv produktion med en ökad andel tjänsteuppdrag (städning, fastighets-service, tvätt m.m.) och en minskad produktion i egna verkstäder.

Det tidigare dominerande *verksamhetsområdet produktion* (inklusive förpackning/montering) sysselsätter i dag var femte Samhallanställd, vilket innebär en markant minskning jämfört med 2003 då varannan anställd arbetade med produktion i olika verkstäder. I slutet av 2011 var 43 procent av de 18 641 anställda med funktionsnedsättning, varav 47 procent är kvinnor, sysselsatta inom *verksamhetsområdet tjänster* (Samhall, 2012). Inom tjänsteverksamheterna utgör städuppdrag den största delen. Av samtliga anställda i kärnuppdraget varierar städverksamheten mellan 24 och 39 procent i de olika regionerna. Vid sidan av ökningen för tjänsteverksamheterna har också de *bemannade lösningarna* ökat.²⁰ Drygt var fjärde anställd arbetar i dag inom bemannade lösningar där Samhall tar ett långsiktigt helhetsansvar, inklusive den löpande personalledningen, för delar av andra företags verksamheter. Inriktningsmässigt kan bemannade lösningar handla om exempelvis lagerhantering, avgränsade

²⁰ Bemannade lösningar omnämns i bland även som inbyggd verksamhet och avser uppdrag som genomförs på plats hos kunden med bibehållet ansvar för personalledning och anpassning av arbetssituationen för de anställda.

produktionslinjer inom tillverkningsindustrin, och uppackning av varor på hyllor.

Målgruppen för Samhall

Samhall AB är ett helägt statligt bolag. Grunden för verksamheten är först och främst arbetslivsinriktad rehabilitering – att erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning. Produktionen av varor och tjänster är medlet för att uppnå syftet med verksamheten. Samtidigt ska denna verksamhet bedrivas på marknadsmässiga villkor. I bolagsordningens ändamålsparagraf (3 §) uttrycks att:

Bolagets syfte är att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns, åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Verksamheten ska anpassas till de förutsättningar som personer med funktionshinder har och bedrivas enligt affärsmässiga principer samt på marknadens villkor, det vill säga att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.

Det är Arbetsförmedlingen som disponerar de arbetstillfällen som finns inom företaget och som kan anvisa personer med behov av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden skyddat arbete hos Samhall.²¹ I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga anges att anställningar hos Samhall ska vara förbehållna personer som har en arbetsförmåga som *”är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och inte kan få stöd genom andra insatser”*. Varje år skrivs även ett avtal mellan ägaren staten (företrädd av Arbetsmarknadsdepartementet) med motsvarande skrivning.

Samhalls kärnuppdrag är därmed att erbjuda arbeten till dem som till följd av sin funktionsnedsättning har allra svårast att få jobb. I uppdraget ligger även att rehabilitera och utveckla de anställda så att de i första hand ska klara jobben på Samhall, men även på sikt ska kunna övergå till annat arbete på den reguljära

²¹ All rekrytering går via Arbetsförmedlingen, men i praktiken har Samhall ofta ett stort inflytande över vem som anvisas. I kvalitetsöverenskommelsen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall beskrivs rekryteringsprocessen i termer av gemensam beredning: *”Kontaktpersoner hos Arbetsförmedlingen och Samhall bereder gemensamt ärenden då Samhall bedömer att det finns utrymme för anställning...”*

arbetsmarknaden. Det är detta arbetsmarknadspolitiska uppdrag som är skälet till att Samhall AB finns.

Styrning och finansiering

I det årliga avtalet mellan staten och Samhall AB anges ägarens verksamhetskrav för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Dessa omfattar:

- målet för *sysselsättningen* – ett krav på minsta antal arbetade timmar för anställda med nedsatt arbetsförmåga som för 2012 uppgår till minst 24,4 miljoner arbetstimmar,
- *övergångsmålet* – ett mål för andelen av de anställda som ska övergå till arbete utanför Samhall, för 2012 anges målet minst sex procent (brutto) av de tillsvidareanställda, samt
- ett *rekryteringsmål* om särskilt prioriterade grupper vid nyrekrytering – minst 40 procent av rekryteringarna ska höra till de grupper som Arbetsförmedlingen och Samhall gemensamt definierar som prioriterade.

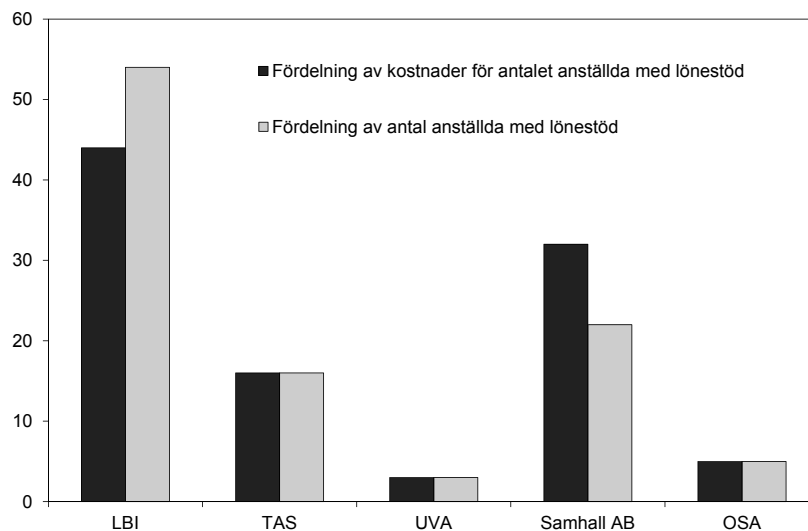
Därutöver tar avtalet upp ett par inriktningsmål – att Samhall i möjligaste mån ska undvika att säga upp anställda på grund av arbetsbrist och att Samhall, om möjligt, bör undvika att lägga ner verksamhet på orter med svag arbetsmarknad vid eventuella omstruktureringar. Ekonomiska mål, avseende avkastning på eget kapital respektive soliditet, beslutas av bolagsstämman.

Verksamheten inom Samhall AB är finansierad genom försäljningsintäkter från företagets varor och tjänster samt genom den merkostnadsersättning som bolaget erhåller från staten för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. År 2010 utgjorde den statliga merkostnadsersättningen 4,4 miljarder kronor, vilket motsvarade två tredjedelar av företagets totala rörelseintäkter. Om merkostnadsersättningen sätts i relation till de totala lönekostnaderna för anställda med funktionsnedsättning framkommer en subventionsgrad som uppgår till 91 procent. Detta är den högsta subventionsgraden av samtliga insatser som syftar till att kompensera arbetsgivare för nedsatt arbetsförmåga (jmf avsnitt 6.5.2).

Vid utgången av 2010 sysselsatte Samhall cirka 20 procent av dem med en subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning. Merkostnadsersättningen till Samhall motsvarade

samma år cirka en tredjedel av de totala resurserna som staten lägger på särskilda insatser för att personer med nedsatt arbetsförmåga ska få och behålla ett arbete.

Figur 6.9 Fördelning av antalet anställda respektive statens kostnader för lönestöden, år 2010 (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen och Samhall AB.

6.7.3 Återkommande frågor och återkommande förslag

Målkonflikter

Samhall AB:s uppdrag är komplext. Syftet, att ge arbete och utveckla anställda som till följd av en funktionsnedsättning har en nedsatt arbetsförmåga, ska uppnås genom en verksamhet som bedrivs enligt affärsmässiga principer och på marknadens villkor. Företaget ska generera vinst och långsiktigt öka sin självfinansiering. För att Samhall ska kunna erbjuda arbetstillfällen måste de ha kunder som är beredda att betala ett marknadsmässigt pris för tjänsten som levereras. För bolagets förutsättningar att kunna leverera de uppdrag som de åtagit sig är självklart de anställdas arbetsförmåga av stor betydelse. Målkonflikter uppstår när det arbetsmarknadspolitiska uppdraget ska balanseras med kraven på affärsmässighet.

Vid normala anställningsförhållanden letar arbetsgivare efter de arbetssökanden som har bäst förutsättningar för att klara arbetsuppgifterna. För Samhalls del är utgångspunkten den omvända – företaget ska i enlighet med uppdraget anställa de personer som till följd av sin funktionsnedsättning har störst nedsättning av arbetsförmågan, rehabilitera och utveckla de anställda för att sedan uppmuntra och stödja dem i att hitta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Här finns en inbyggd risk. Om Samhall har möjlighet att styra rekryteringen till personer som inte fullt ut motsvarar det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och/eller möjlighet att hålla kvar de anställda som har den högsta arbetsförmågan så kan företaget förbättra förutsättningarna att klara de affärsmässiga kraven. I forskarsammanhang brukar detta benämnas risken för *cream skimming* – att utföraren av ett arbetsmarknadspolitiskt uppdrag väljer ut de bästa deltagarna för att därigenom förbättra det ekonomiska resultatet (Skedinger och Widerstedt, 2007).

Den inbyggda målkonflikten mellan Samhall AB:s arbetsmarknadspolitiska uppdrag och de affärsmässiga kraven har varit ett återkommande tema i de utredningar och översyner av verksamheten som har genomförts genom åren. I LOSAM-utredningens betänkande (SOU 1997:64) framhölls behovet av en starkare markering av Samhalls uppgift att rehabilitera och utveckla de anställda. Utredningen föreslog att kravet på övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skulle öka från dåvarande tre till tio procent per år utan att förändra målgruppen för insatsen. Vidare föreslogs att merkostnadsersättningen till Samhall skulle delas upp i en lönerelaterad del och i en del som varierade med antalet övergångar. Syftet med förslaget var att öka spårbarheten mellan Samhalls merkostnader för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och den merkostnadsersättning som företaget erhåller.

Riksrevisionsverket genomförde två år senare en effektivitetsrevision av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Samhall (RRV 1999:18). RRV:s slutsats var att måluppfyllelsen var hög vad gäller den sysselsättningsskapande effekten, men samtidigt låg vad gäller träffsäkerheten i vem som åtgärden riktades till. Enligt RRV hade många med en relativt hög arbetsförmåga anvisats till Samhall, personer som därmed inte tillhörde den tänkta målgruppen. RRV bedömde även att Samhall hade kapacitet att vida överstiga det antal övergångar som regeringen fastställt. Som huvudorsaker till den låga träffsäkerheten identifierade RRV dels att AMV inte hanterade regelverket på avsett sätt, dels att Samhall prioriterade affärs-

verksamheten på bekostnad av de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen. Dessa målkonflikter hade, enligt RRV, successivt förvärrats under 1990-talet.

Finansieringsmodellens ändamålsenlighet

I betänkandet *Inte bara Samhall* (SOU 2003:56) återkommer problembeskrivningen från de tidigare granskningarna:

Det råder en uppenbar målkonflikt mellan kraven på lönsamhet och kraven på att erbjuda personer med arbetshandikapp meningsfullt och utvecklande arbete där behoven finns.

Samhallutredningens bedömning var att merkostnadsersättningen till Samhall inte är ändamålsenlig. En förändrad ersättningsmodell borde i stället utgå ifrån arbetsförmågan och utvecklingsbehovet hos den som anvisats, och så långt möjligt utgå ifrån faktiska kostnader. I betänkandet framhölls även att den nuvarande modellen kan ge upphov till incitament för Samhall att anställa personer med funktionsnedsättning med allt högre arbetsförmåga och att göra besparingar inom de rehabiliterande och utvecklingsstödjande insatserna. Utredningens förslag till ny ersättningsmodell innebar en tvådelad ersättning, dels *individuella lönebidrag* för att kompensera för den anställdes nedsättning i arbetsförmåga, dels en *omkostnadsersättning* för de utvecklingsinsatser Samhall åtar sig. Utöver detta föreslogs att en ”*övergångspremie*” skulle prövas i ett utvärderingsbart försök.

Ingen av de nämnda utredningarna resulterade i skarpa förslag från regeringen om ändringar av ersättningsmodell eller styrning för att komma till rätta med de redovisade problemen. I Budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) redovisade emellertid regeringen sin avsikt att utforma bidraget till Samhall AB på samma sätt som bidragen till arbetsgivare som anordnar trygghetsanställningar, som infördes fr.o.m. 2006 som en ny form av lönestöd för personer med funktionsnedsättning. Ersättningen till Samhall skulle därmed, enligt regeringens bedömning, delas upp i två delar, ett *bidrag till lönekostnaden* samt ett *anordnarbidrag*. Bidraget till lönekostnaden skulle utgå från en beräknad genomsnittlig arbetsförmåga hos de anställda. Med denna finansieringsmodell ansåg regeringen att en bättre jämförbarhet skapas mellan bidraget till Samhall och bidraget till anordnare av trygghetsanställningar.

Trots den aviserade förändringen av finansieringsmodellen fortsatte merkostnadsersättningen betalas ut till Samhall enligt samma princip som tidigare. På uppdrag av bolagets ledning gjorde Öhrlings Pricewaterhouse Coopers (PWC) en utredning där merkostnaderna skulle belysas i förhållande till andra företag i samma branscher. PWC:s slutsatser blev dock att merkostnaderna inte går att spåra i redovisningen, att den största merkostnaden för Samhall är kostnaden för den nedsatta arbetsförmågan och att övriga kostnader har liten påverkan på Samhalls resultat. I vilken grad Samhalls högre kostnadsäge förklaras av faktiskt nedsatt arbetsförmåga och övriga uppdragsrelaterade förutsättningar kunde dock inte bedömas.

Även Riksrevisionen (RiR 2008:28) framhöll att Samhalls redovisning av merkostnadsersättningen inte är transparent; bolaget kan inte visa hur ersättningen har använts. Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att få en uppfattning om vad staten egentligen ersätter bolaget för. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att utveckla finansieringsmodellen så att det tydligt framgår vad merkostnadsersättningen ska täcka och att det blir möjligt att spåra vad ersättningen används till. En modell som har en starkare koppling till de anställdas arbetsförmåga och utvecklingsbehov skulle, enligt Riksrevisionens bedömning, främja detta.

Merkostnadsersättningen och statsstödsreglerna

Sverige är bundet av det regelverk som styr konkurrensförhållandena inom EU.²² Bestämmelserna om statligt stöd återfinns efter Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 november 2009 i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget).²³ Artikel 107.1 i EUF-fördraget (tidigare artikel 87.1 i EG-fördraget) anger som utgångspunkt att statligt stöd är förbjudet. Vissa stöd är dock undantagna denna huvudregel, bland annat stöd av social karaktär, vilket anges i artikel 107.2. EU-kommissionen har också beslutat om vissa gruppundantagsförordningar. Om villkoren i ett gruppundantag är uppfyllda anses stödet vara förenligt med den gemensamma marknaden och stödet är undantaget anmälningsskyldigheten. I dessa fall räcker det att en

²² Beskrivningen av EU:s statsstödsregler grundar sig på kapitel 2 i SOU 2011:69.

²³ Lissabonfördraget medförde vissa förändringar i EU-fördragen, men det centrala regelverket kring den inre marknaden och konkurrensreglerna behölls i allt väsentligt oförändrade. Artikelnumreringen förändrades emellertid. EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd återfanns fram till den 31 oktober 2009 i artiklarna 87–89 i EG-fördraget.

medlemsstat hänvisar till gruppundantagsförordningen i sina egna stödordningar. Stöd i form av lönesubventioner respektive för att kompensera för merkostnader vid anställning av personer med funktionsnedsättning omfattas av en sådan allmän gruppundantagsförordning (Artikel 41 respektive 42 i Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008).

De svenska lönestöden för anställning av personer med funktionsnedsättning (lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete) är generellt tillgängliga för alla arbetsgivare som anställer en person med nedsatt arbetsförmåga. Detta innebär att det inte uppstår ett selektivt gynnande i det avseende som framgår i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Merkostnadsersättningen till Samhall är emellertid en särart som tillämpas enbart för detta företag. Utformningen av regelverket för de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga följer också det regelverk som anges i gruppundantagsförordningen. Dessa villkor tar sin utgångspunkt i att lönesubventionen (artikel 41) särskiljs från övriga stödberättigande kostnader (artikel 42). Merkostnadsersättningen till Samhall uppfyller inte dessa villkor.

Inför Sveriges inträde i EES ställdes krav på att alla existerande statsstöd skulle anmälas i formell ordning för att kunna granskas utifrån EG:s statsstödsregler. Någon anmälan av merkostnadsersättningen till Samhall gjordes inte vid detta tillfälle eftersom den svenska regeringen inte såg ersättningen till Samhall som ett gynnande enligt artikel 87. I samband med EU-inträdet genomfördes ingen förnyad prövning av detta ställningstagande. Samhallutredningen (SOU 2003:56) drog slutsatsen att en tydligare koppling i finansieringsmodellen mellan den ersättning Samhall erhåller och bolagets faktiska merkostnader är angelägen för att klarlägga stödets förhållande till EG:s statsstödsregler. Samhallutredningen konstaterade även att deras förslag om nytt ersättningssystem dels eliminerar osäkerheten rörande konkurrensneutraliteten, dels inte utgör något statsstöd.

Merkostnadsersättningen till Samhall är emellertid fortfarande oförändrad, och någon formell anmälan av stödet till kommissionen har inte heller gjorts efter att Samhallutredningen presenterade sina förslag. Därmed kvarstår oklarheterna om merkostnadsersättningens förhållande till statsstödsreglerna.

Utifrån Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 kan utredningen konstatera att både lönesubventioner och merkost-

nadsersättning för anställning av personer med funktionsnedsättning kan vara förenligt med statsstödsreglerna, dock inte om det betalas ut som en klumpsumma. Stödet behöver utformas så att det kan säkerställas att stödmottagaren inte överkompenseras, och det måste vara möjligt att kontrollera att stödet i de olika delarna motsvarar bestämmelserna. Stöd i form av lönesubventioner behöver därmed särskiljas från stöd för att kompensera för stödberättigande merkostnader.

I artikel 6 i förordningen anges även tröskelvärden för individuell anmälan. Där framgår (punkterna i och j) att stöd för anställning av arbetstagare med funktionsnedsättning i form av lönekostnader respektive för att kompensera för merkostnader vid anställning som överstiger tio miljoner euro per år ska anmälas individuellt, oavsett om det beviljats för särskilda ändamål eller på grundval av en stödordning.²⁴

6.7.4 Styrning av åtgärden arbete hos Samhall

Samtliga tidigare utredningsförslag, inklusive Samhalls eget förslag om ”Nya Samhall”, har det gemensamt att de från olika utgångspunkter har framhållit en *individbaserad ersättning* mer jämförbar med övriga ersättningar till arbetsgivare som anställer personer som till följd av en funktionsnedsättning har en nedsatt arbetsförmåga. Målet att *öka övergångarna* till den ordinarie arbetsmarknaden genom en ökad genomströmning är ett ytterligare gemensamt kännetecken. Ett tredje är att alla anger att Samhalls *målgrupp inte ska förändras*, dvs. även fortsättningsvis ska Samhall vara en insats för dem vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses med andra insatser.

Individbaserad ersättning med förstärkt anordnarbidrag för särskilt organiserad verksamhet

Konstruktionen av den nuvarande merkostnadsersättningen är bekräftad med flera problem. Ersättningsmodellen förstärker den inbyggda mållkonflikten mellan kravet på affärsmässighet och det arbetsmarknadspolitiska uppdraget att ge arbete åt personer med

²⁴ I Meddelande från kommissionen (2009/C 188/02) anges kriterier för bedömning av förenligheten av statligt stöd för anställning av arbetstagare med funktionsnedsättning som omfattas av kravet på individuell anmälan.

funktionsnedsättning vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. I avsnitt 6.6.4 redovisas flera indikationer på att rekryteringen till Samhall, åtminstone delvis, har avvikit från den avsedda målgruppen. Detta förhållande har också identifierats av såväl empirisk forskning (Skedinger och Widerstedt, 2007) som tidigare utredningar (SOU 2003:56 och RRV 1999:18).

Merkostnadsersättningen är därmed inte ändamålsenlig för syftet att ge arbete till den avsedda målgruppen. Nuvarande ersättningsmodell ger inte heller möjlighet att spåra hur ersättningen har använts. Transparensen i hur ersättningar används är en grundläggande förutsättning för legitimiteten med olika stöd, och spårbarhet krävs i förhållande till EU:s statsstödsregler. För att ersättningen ska anses vara förenligt med statsstödsreglerna torde en nödvändig förutsättning vara att stödet till bolaget delas upp i en individuellt fastställd lönesubvention och i stöd för att kompensera för andra merkostnader.

Utredningens sammantagna bedömning är därför att ersättningen till Samhall bör följa samma principer som ersättningen till andra arbetsgivare som anställer personer med långvariga behov av en anpassad arbetssituation. Samhalls högre kostnader till följd av att verksamheten är särskilt organiserad för att ge utveckling genom arbete för personer med funktionsnedsättning bör ersättas i form av ett förstärkt anordnarbidrag.

Ernst & Young (2010) föreslår också ett strukturbidrag för merkostnader i form av geografisk spridning och mångfald affärer. De affärsmässiga förutsättningarna har dock i praktiken gjort att Samhall har mycket små möjligheter att erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten i regioner med en begränsad arbetsmarknad (se avsnitt 6.6.4). Utredningen kan också konstatera att de regionalpolitiska företagsstöden är utformade som temporära utvecklings- och investeringsstöd, inte som driftsstöd till ordinarie verksamheter. Regionalpolitiska ambitioner som förutsätter ett särskilt strukturbidrag är därmed även mycket svårt att förena med EU:s statsstödsregler. För stöd som syftar till att ge personer med funktionsnedsättning möjligheter till arbete, utveckling och trygghet ger statsstödsreglerna inget utrymme att ta särskild regionalpolitisk hänsyn.

*Arbetsförmedlingens uppdrag att fastställa
och ompröva ersättningsnivån för anställda hos Samhall*

För en ökad träffsäkerhet i anvisningarna till insatsen arbete hos Samhall och för att fastställa individuella stödnivåer behöver Arbetsförmedlingens uppdrag förtydligas och utökas. I avsnitt 6.6.4 redovisas ett antal indikationer på ett systematiskt sämre beslutsunderlag inför anvisningar till Samhall jämfört med beslut om övriga särskilda lönestöd för personer med funktionsnedsättning. Dessa brister har sannolikt inneburit en minskad träffsäkerhet vad gäller vem som har blivit anvisad till ett arbete hos Samhall.

Arbetsförmedlingens ansvar för att fastställa funktionsnedsättning och bedöma arbetsförmåga måste tydligt omfatta även personer som anvisas till arbete hos Samhall. Utifrån utredningens bedömning att samma grundläggande principer för ersättning bör gälla oavsett vilken arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga ska individuella subventionsgrader fastställas på samma sätt för alla. Arbetsförmedlingen bör också ges i uppdrag att följa upp och regelbundet ompröva stödnivåerna för anställda hos Samhall på samma sätt som för övriga personer med en subventionerad anställning för att säkerställa att subventionsgraden motsvarar den anställdes arbetsförmåga i relation till arbetsuppgifterna.

Samhall AB nyanställde under 2010 cirka 1 600 personer med funktionsnedsättning. Rimligen bör dessa personer ha genomgått flera av de utredningar hos Arbetsförmedlingen som ingår för att fastställa att personen är berättigad till särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen beslutade under samma år om lönebidrag, trygghetsanställning, utvecklingsanställning och offentligt skyddat arbete för drygt 32 000 personer. Arbetsförmedlingen arbetar således i detta avseende redan med att bedöma arbetsförmågan hos ett stort antal arbetssökande och inom vitt skilda yrken.

Arbetsanalys är den huvudsakliga metoden som används för att fastställa subventionsnivån och behov av anpassnings- och utvecklingsinsatser. Utredningen anser att samtliga personer inför en anställning hos Samhall AB bör genomgå en arbetsanalys som utförs av Arbetsförmedlingen på motsvarande sätt som personer som påbörjar en anställning hos andra arbetsgivare med ett lönestöd som kompenserar för nedsatt arbetsförmåga. Denna analys bör sedan ligga till grund för nivån på lönestödet. Arbetsförmedlingen kan med fördel använda såväl arbetsanalys som det analys-

verktyg som Samhall tagit fram för matchning och bedömning av funktionsförmåga.²⁵

Ernst & Young (2010) framhåller svårigheten att fastställa individuella bidragsnivåer inom Samhall eftersom bredden av uppdrag innebär att de anställdas arbetsuppgifter kan variera över tid. Utredningen har emellertid tagit del av Samhalls instrument för bedömning av de anställdas funktionsförmåga och matchning mot olika uppdrag. Detta verktyg framstår som mycket gediget och bör ge goda förutsättningar för att de anställdas arbetsförmåga tas till vara i lämpliga arbetsuppgifter. Både affärsmässiga krav och det arbetsmarknadspolitiska uppdraget talar för att bästa möjliga matchning kommer till stånd, och därmed minskar risken för stora variationer över tid vad gäller korrekt individbaserad nivå på löne-stödet.

För redan anställda bör omprövningen och omläggningen till individuella subventionsnivåer ske över en fyraårsperiod. I övergångsfasen kan Ernst & Youngs rekommendation vara vägledande för bidragsnivån för redan anställda: ”För att kompensera merkostnader till följd av nedsatt arbetsförmåga utgår ett lönebidrag per årsanställd. Nivån på lönebidraget relateras till den genomsnittliga bidragsnivån för trygghetsanställningar samtidigt som den högsta lön som berättigar till bidrag höjs.”

Förändrad process inför anvisning till arbete hos Samhall AB och de prioriterade grupperna

Med en finansiering enligt samma principer som övriga arbetsgivares stöd för anställning av personer med funktionsnedsättning som har långvariga behov minskar risken för att Samhall AB överkompenseras för att de anställer fel personer. Ändrad finansiering förändrar dock inte i sig incitamenten att anställa personer med en högre arbetsförmåga än vad regelverket anger som den egentliga målgruppen för arbete hos Samhall.

Både i förordningen och i avtalet mellan staten och Samhall AB anges att arbetsförmågan ska vara *så nedsatt* att personer som anvisas till Samhall AB inte kan få ett annat arbete och inte kan få

²⁵ Se Johansson (2011) som ger dels en utförlig beskrivning av Arbetsförmedlingens metod ”Arbetsanalys” som används för att bedöma individens förutsättningar i relation till arbetslivets krav, olika yrken och yrkesområden, dels en beskrivning av Samhall AB:s modell för matchning och bedömning av funktionsförmågan, samt även gör en jämförelse mellan de båda metoderna.

stöd genom andra insatser. Avtalet anger vidare att 40 procent av rekryteringarna till Samhall AB ska utgöras av personer som hör till de prioriterade grupperna. Dessa definieras som personer med vissa särskilda funktionsnedsättningar, men anger inte graden av nedsättning av arbetsförmågan. I de prioriterade grupperna kan det därmed finnas personer med såväl en högre som en lägre arbetsförmåga. När Samhall redovisar måluppfyllelsen är det andelen rekryteringar som tillhör de prioriterade grupperna som presenteras. Detta mål har i stort sett uppnåtts varje år. Någon uppföljning av den grundläggande målgruppsdefinitionen ovan görs emellertid inte.

Enligt utredningens bedömning är det viktigt att möjligheten till en långsiktig anställning hos Samhall finns för dem som har störst behov, dvs. personer som har omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Det är därmed förordningens specificering av målgruppen, att arbetsförmågan ska vara så nedsatt att han/hon inte kan få stöd genom andra insatser, som är den viktiga. Att styra rekryteringen genom att ange vissa *typer* av funktionsnedsättningar som mer prioriterade riskerar att leda fel, om inte träffsäkerheten i rekryteringen följs upp i den grundläggande aspekten som anger *graden* av nedsättning.

Det är också rimligt att Arbetsförmedlingen på ett tydligare sätt än i dag kan disponera och anvisa till de arbetstillfällena som Samhall AB anordnar för personer med nedsatt arbetsförmåga. Som en följd av detta bör den så kallade gemensamma beredningen inför anställning avvecklas, vilken beskrivs i kvalitetsöverenskommelsen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB. Den nuvarande processen synes innebära att Samhall ges möjlighet att välja personer utifrån ett större antal som Arbetsförmedlingen föreslår.

Visstidsanställning inte lämpligt för Samhalls primära målgrupp

Samhall AB har i sitt förslag om "Nya Samhall" efterfrågat att samtliga nyanställningar ska ske med en ny form av tvååriga visstidsanställningar. Tidsbegränsade anställningar förekommer emellertid redan, och i en omfattning som indikerar att Samhall i sitt kärnuppdrag regelmässigt tillämpar längre provanställningar. Riksrevisionen (2008:28) uppmärksammade att Samhall i hög utsträckning tillämpade visstidsanställningar vid nyrekrytering. Dessa utgjorde 78 procent av anställningsbesluten 2006 och 76 procent

2007. I granskningsrapporten reste Riksrevisionen frågan om den höga graden av visstidsanställningar är förenlig med riksdagens intentioner, och lämnade rekommendationen till regeringen att:

Säkerställa att omfattningen av de olika anställningsformerna inom Samhalls kärnuppdrag är rimliga i förhållande till bolagets uppdrag och verksamhetsmål. (Riksrevisionen 2008:28)

Utredningen har följt upp hur användningen av visstidsanställningar som rekryteringsform har förändrats efter Riksrevisionens granskning. Användningen stoppades i princip 2008, för att därefter successivt öka igen. År 2010 utgjorde visstidsanställningar 69 procent av anställningsbesluten, och till och med augusti 2011 var motsvarande andel 66 procent.

Visstidsanställningar som regelmässigt används som provanställningar anser utredningen inte är i linje med Samhalls kärnuppdrag. Den primära målgruppen är personer som har behov av långvariga stöd, där Samhalls rehabiliterande insatser ska bidra till att de utvecklar sin arbetsförmåga så att de klarar arbetsuppgifterna. Mot bakgrund av målgruppens behov och Samhalls uppdrag bör därför enligt utredningens mening tillsvidareanställningar vara den dominerande formen av anställningsbeslut.

Ökad genomströmning och flexibilitet – men värna Samhalls primära målgrupp

Flera tidigare granskningar av Samhalls verksamhet har påtalat att betydligt fler Samhallanställda har potential att övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. I SCB:s intervjuundersökning (bilaga 5) är det också över hälften av de anställda som svarar att de skulle klara ett arbete hos en annan arbetsgivare, och en lika hög andel som svarar att de skulle vilja ha ett arbete utanför Samhall. En anställning hos Samhall är emellertid trygg, och ger i bland även högre lön än genomsnittligt för liknande arbeten utanför Samhall. De personer som har fått en anställning blir därför kvar även när arbetsförmågan har utvecklats och arbete på den reguljära arbetsmarknaden är möjligt.

För att värna tillgången till arbete för personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser bör ett årligt lägsta antal tillsvidareanställningar

fastställas. Detta antal bör anpassas så att ett visst utrymme finns även för tvååriga utvecklingsanställningar. För att inte riskera att tränga undan möjligheterna till tillsvidareanställningar för dem som har långvariga behov av anpassat arbete hos Samhall bör dock antalet visstidsanställningar under ett givet år inte kunna överstiga det fastställda antal nyanställningar för trygghet. De senaste åren har Samhall nyanställt cirka 1 500 personer per år. Med dessa utgångspunkter kan, enligt utredningens bedömning, en lämplig nivå vara att minst 1 000 personer i behov av ett långsiktigt stöd genom ett arbete hos Samhall årligen ska erbjudas en tillsvidareanställning.

Fördelen med ”Nya Samhall” ligger i förslagets fokus på ökad genomströmning för att motverka den ovan beskrivna inläsnings-effekten. Samhalls förslag om att använda tvååriga visstidsanställningar kan enligt utredningens bedömning vara ett bra komplement till kärnuppdraget att erbjuda möjligheter till arbete för personer som har omfattande nedsättning av arbetsförmågan och behov av ett långvarigt stöd. Detta skapar också den efterfrågade flexibiliteten för bolaget – genom visstidsanställningarna får företaget ökade möjligheter att anpassa sin verksamhet efter konjunkturläge och tillgång på uppdrag.

Övergångsmål och rätt till återanställning

Övergångsmålet för personer anställda inom Samhalls kärnuppdrag bör ses i relation till behovet av långsiktig trygghet i anställningen. Rätten till återanställning inom ett år ger förutsättningar för att fler vågar pröva ett arbete utanför Samhall med bibehållen trygghet. Återanställningsrätten utgör därmed ett verktyg i bolagets arbete för att anställda ska gå vidare till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det finns därmed skäl att även fortsättningsvis låta återanställningsrätten för anställda inom kärnuppdraget finnas med i ägarens direktiv till bolaget. Även övergångsmålet för anställda med lönestöd för trygghet bör ligga kvar på nuvarande nivå.

För personer med utvecklingsanställning hos Samhall instämmer utredningen med Samhalls förslag om att övergångsmålet bör fastställas till minst tio procent per år.

De ekonomiska målen för Samhall AB

Regeringen har infört specificerade ekonomiska mål för statliga bolag med särskilda samhällsintressen. Detta gäller också Samhall. I Regeringskansliets (2011b) verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande anges följande:

För företag med särskilt beslutade samhällsuppdrag sätts främst samhällsekonomiska mål varför kraven på ekonomiska mål kan avvika från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs helt på marknadsmissiga villkor. Dessa företag strävar oftast i stället efter ett effektivt kapitalutnyttjande samt att skapa största möjliga samhällsnytta. Flera av de statligt ägda företagen har en målkonflikt mellan de ekonomiska målen och målen för det särskilt beslutade samhällsuppdraget. Exempelvis kan det finnas krav att en verksamhet ska ha en viss geografisk spridning över landet, trots att det inte är helt affärsmässigt befogat. Genom att fastställa ekonomiska mål tydliggörs dessa konflikter och ägaren och företagsledningen kan lättare göra prioriteringar. Ägaren och företaget bör därmed ställa upp ekonomiska mål för att mäta företagets effektivitet som ett komplement till de samhällsekonomiska målen.

Vid bolagsstämman 2006 fattades beslut om två ekonomiska mål för bolaget. Avkastningen på eget kapital fastställdes till sju procent över en konjunkturcykel och bolagets soliditet till minst 30 procent. Dessa båda mål ersatte ett mer allmänt hållet mål om att det ekonomiska resultatet över en konjunkturcykel skulle vara positivt och att bolaget skulle ha goda finanser.

I betänkandet *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning* (SOU 2012:14) diskuteras de ekonomiska målens roll i olika kategorier av statliga bolag. Mål om effektivitet eller avkastning beskrivs som en restriktion i de fall då det överordnade målet är samhällsnytta inom ett sektorspolitiskt område, vilket kan sägas vara fallet för Samhall AB. Att verksamheten ska bedrivas med hög ekonomisk effektivitet menar dock utredaren är ett generellt relevant ekonomiskt krav, och avkastningskrav som i princip motsvarar statens självkostnad för att tillhandahålla kapitalet anges som rimligt. Det viktiga är, enligt utredaren, att ”ett pris sätts på det kapital som används och att, i den mån detta är en restriktion man vill ålägga bolaget, klargöra att kapitalet får användas men inte förbrukas”.

Av Samhall AB:s (2011a) årsredovisning framgår att genom ägarkravet på ekonomiskt överskott över en konjunkturcykel kan Samhall långsiktigt säkra möjligheterna att genomföra sitt uppdrag.

Överskottet stannar i företaget i form av balanserade vinstmedel, vilket gör det möjligt att inte säga upp anställda med funktionsnedsättning i en konjunktursvacka när affärsintäkterna minskar.

Enligt utredningens bedömning kan lönsamhetskravet fylla en viktig funktion för att ge långsiktig stabilitet åt företaget och därigenom trygga anställningar för personer med funktionsnedsättning. Sedan avkastningskravet infördes år 2006 har emellertid det allmänna ränteläget förändrats. Detta borde föranleda en anpassning också av nivån på kravet på avkastning på eget kapital i Samhall AB så att detta bättre än i dag speglar statens kostnad för att tillhandahålla kapitalet.

6.7.5 Samhall – en specialiserad aktör inom rehabilitering genom arbete

Tidsbegränsade *utvecklingsanställningar* kan enligt utredningens bedömning utgöra ett värdefullt komplement för Samhall, vid sidan av kärnuppdraget att ge meningsfullt och utvecklande arbete till personer med långvariga behov av en anpassad arbetssituation vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få stöd genom andra insatser. Med utvecklingsanställningar som komplement skapas en ökad flexibilitet för bolaget och Samhall får ytterligare en form för att använda sin specialistkompetens – att bedriva rehabilitering genom arbete.

Samhalls särskilda kompetens inom rehabiliteringsområdet kommer redan i dag till användning i olika uppdrag utanför kärnuppdraget. Den mest omfattande insatsen utgörs av deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som gör praktik hos Samhall för *förstärkt arbetsträning* och vid behov *bedömning av arbetsförmågan*. Omfattningen och den regionala fördelningen av denna verksamhet fastställs i en särskild överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Under 2011 var det 2 286 personer som arbetstränade hos Samhall, och under 2012 beräknas att 1 300 platser kommer att finnas för praktik inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin (Samhall, 2012).

Vid utredningens dialoger med arbetsförmedlare har framkommit att man är mycket nöjd med Samhalls arbete, inte minst vad gäller den fördjupade bedömningen av arbetsförmågan och det underlag man får från Samhall efter en sådan insats för den fortsatta bedömningen av individens behov av stöd. Utredningen anser att

en fortsatt utveckling inom detta område kan tillföra värdefull kompetens och väl fungerande verktyg för Arbetsförmedlingens arbete inom arbetslivsinriktad rehabilitering.

I avsnitt 6.2 identifieras även Arbetsförmedlingens behov av tillgång till kortare *arbetsprövningsplatser*. Också på detta område bör Samhall kunna bli en viktig aktör.

6.8 Styrning uppföljning och kontroll

De arbetsmarknadspolitiska insatserna bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Med denna utgångspunkt ingår det i utredningens uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingens styrning, uppföljning och kontroll av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan utvecklas och förbättras.

Under år 2010 uppgick totalkostnaderna för de subventionerade anställningarna riktade till personer med funktionsnedsättning till cirka 13,9 miljarder kronor. Sedan år 2000 har omfattningen i fasta priser ökat med nästan två miljarder kronor eller med 17 procent. Med stöd av dessa medel får omkring 90 600 personer möjlighet att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden eller hos Samhall. För stödets legitimitet är det avgörande att medlen används till rätt person och i rätt omfattning. I det sammanhanget är styrning, uppföljning och kontroll en angelägen fråga. Utredningen har studerat hur detta fungerar i dag när det gäller stöd som regleras i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och hur uppföljning och kontroll kan ytterligare stärkas.

6.8.1 Dagens system för styrning uppföljning och kontroll

Riksdag och regering styr Arbetsförmedlingen genom mål och uppdrag i regleringsbrev och instruktionen samt genom bestämmelser för verksamheten i lag och förordningar. En annan form av styrning är genom fördelning av anslag till verksamheten. Resultaten följs upp och granskas. Detta sker genom krav på årsredovisningar, och specifika återrapporteringskrav till regeringen. Utvärderingar

genomförs av Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU) eller annan av regering utsedd myndighet eller oberoende expert. Extern revision genomförs av Ekonomistyrningsverket (ESV) och av Riksrevisionen (RiR).

Arbetsförmedlingens mål inom funktionshinderspolitiken

På regeringens uppdrag har Arbetsförmedlingen bl.a. formulerat ett mål om att andelen personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får en anställning eller utbildning årligen ska öka under 2011–2016. Målet signalerar värdet av att fler personer med funktionsnedsättning deltar i arbetslivet. Andra mål som styr funktionshinderspolitiken finns i regleringsbrevet. Där anges att den genomsnittliga subventionsnivån på lönebidrag inte får överstiga 64 procent och att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år. Hur Arbetsförmedlingen uppfyller målen granskas och följs upp.

Regelverket för styrning uppföljning och kontroll

I dagsläget finns inte någon oberoende funktion som löpande utövar tillsyn och granskar att de lagar och förordningar som styr Arbetsförmedlingens verksamhet tillämpas på ett enhetligt och korrekt sätt.²⁶ Den löpande tillsynen och granskningen genomförs i stället av myndigheten själv i enlighet med Myndighetsförordningen (2007:515).

Myndigheten ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt sätt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. (§3 Myndighetsförordningen)

För att med rimlig säkerhet säkerställa att Arbetsförmedlingen fullgör sina uppdrag och mål i enlighet med kraven i myndighetsförordningen finns sedan 1 januari 2008 krav på att det ska finnas en internrevision, vilken har skyldighet att följa internrevisions-

²⁶ Tillsyn och granskning av Arbetsförmedlingen genomförs dock i den delen som handlar om arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen och utövas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF).

förordningen (2006:1228). Regeringen har också fastställt en förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll för statliga myndigheter som internrevisionen ska följa. I den framgår att myndigheten ska göra en *riskanalys* i syfte att identifiera omständigheter som utgör en risk för att de krav som framgår av myndighetsförordningen inte fullföljs. Vidare ska *kontrollåtgärder* vidtas för att minimera eller eliminera risker och dessa ska *dokumenteras och följas upp*.

Arbetsförmedlingen och ytterligare cirka 60 myndigheter omfattas av internrevisionsförordningen och förordningen om Intern styrning och kontroll. Dessa myndigheter står för 90 procent av utgifterna i statsbudgeten (Ds 2006:15), vilket i sig utgör skäl för att styrning och kontroll av dessa myndigheter är av större betydelse. Ambitionen med att införa krav på särskilda aktiviteter i dessa myndigheter är att minimera risker som kan hota myndigheters möjligheter att nå de resultat som riksdag och regering har beslutat för verksamheten (ESV, 2010). Syftet med det nya regelverket är också att i större utsträckning utnyttja myndigheternas verksamhetskunskap samtidigt som styrningen och kontrollen av myndigheternas inre verksamhet förstärks.

6.8.2 Hur fungerar dagens uppföljningssystem?

Brister i styrningen av stödet lönebidrag

Riksrevisionen (RiR 2007:24) gör i rapporten *Utanförskap på arbetsmarknaden* bedömningen att det finns brister i Arbetsförmedlingens föreskrifter när det gäller tydligheten i dokumentationen om uppföljning av beslut om lönebidrag och prövning av arbetsförmågan vid förlängning utöver det fjärde året av nämnda stöd. Enligt granskningen saknade drygt en fjärdedel av dessa ärenden läkarintyg eller motsvarande specialistutlåtanden. Enligt en undersökning som genomfördes av dåvarande Arbetsmarknadsverket (AMS) och som refereras i Riksrevisionens granskning var underlaget bristfälligt i en tredjedel av besluten om lönebidrag. Framför allt dokumentation av nedsatt arbetsförmåga saknades i akterna. Granskningen visade också att för nära hälften av de granskade besluten saknades en dokumenterad motivering till besluten. Det framgick inte heller av dokumentationen varför en viss åtgärd valdes före andra åtgärder.

I Statskontorets kartläggning (Statskontoret, 2008) av de nya stöden utvecklingsanställning och trygghetsanställning bekräftas Riksrevisionens bild om att handläggarna har svårt att veta när ett visst stöd ska väljas framför ett annat. När det gällde förlängningsbeslut framgick nästan aldrig om någon bedömning av arbetsförmågan hade gjorts. I en rapport från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (SOU 2008:74) identifieras olika orsaker till felaktiga utbetalningar av lönebidrag. Framför allt bestod felen av svårigheter att bedöma arbetsförmåga i förhållande till aktuellt arbete, otillräcklig kunskap om regelverket samt tidsbrist vid handläggningen. Vid förlängningsbesluten tenderade bidragsgraden vara densamma som ursprungsbeslutet, trots att svårigheten att bedöma arbetsförmågan borde vara mindre vid omprövningstillfället.

Arbetsförmedlingen har förbättrat rutinerna

Med anledning av den kritik som riktats mot brister i handläggningen av lönebidrag har Arbetsförmedlingen vidtagit ett antal förbättringsåtgärder. Handläggarsstöden har uppdaterats och utvecklats för att säkerställa rättsäkerhet, enhetlighet och effektivitet. Omprövning av lönebidrag ska alltid göras av en certifierad lönebidragshandläggare²⁷ som inte får vara samma person som tagit det första beslutet. Enligt Arbetsförmedlingens rapport om fördjupade analyser (2011a) är hela organisationen involverad i ett systematiskt arbete för att minimera antalet felaktiga utbetalningar. Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar visar att riskerna i första hand berör stöd till arbetsgivare. Stickprov genomförs och kontrollernas omfattning är större 2011 än tidigare år.

Ansvar för uppföljning och kontroller finns på alla nivåer från de lokala kontoren upp till ansvariga enheter på Arbetsförmedlingens huvudkontor. En intern granskningsrapport (Revisionsrapport 2011/1) om processen för kvalitetssäkring av ärenden inom förmedlingsverksamheten via metoden stickprov visar emellertid att det saknas en struktur för hur man på nationell nivå arbetar vidare med de risker som identifierats vid stickprovskontroller av ärendehandläggningen på lokal nivå. Enligt internrevisionen kan det leda till att analyser av ärendekvalitet blir bristfällig om underlag från förmedlingsverksamheten inte används.

²⁷ Med certifierad lönebidragshandläggare avses en person som genomgått Arbetsförmedlingens interna utbildning i handläggning av lönebidrag.

Med anledning av granskningsrapportens kritik har myndigheten föreslagit en åtgärdsplan (Dnr Af 2011/1800097). I syfte att identifiera kritiska områden där ansvarsområden är otydliga och där stöd och rutiner är bristfälliga eller saknas har ökat fokus riktats mot:

- Jobb och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas
- Kompletterande arbetsförmedlingstjänster
- Etableringsuppdraget för invandrare
- Återkrav av stöd till arbetsgivare och bidrag till enskilda (exempelvis resor och bohagstransport)

Verksamhetsområden som har påbörjats eller planeras är:

- Arbetsgivarstöd, beslut till utbetalning.
- Bidrag till enskilda.

Sammanfattningsvis pågår ett utvecklingsarbete på Arbetsförmedlingen för att minimera riskerna för felaktiga utbetalningar och säkerställa att handläggningen av ärenden är rättssäker, enhetlig och effektiv. Det finns emellertid inte någon tillförlitlig statistik eller annat rapportunderlag som visar att den kritik som Riksrevisionen och Delegationen för felaktiga utbetalningar tidigare har framfört om handläggningen av lönebidrag nu är undanröjd. Å andra sidan finns det heller inte något som motsäger det.

6.8.3 Behov av ytterligare förstärkning

Utredningen har på den korta tid som stått till förfogande inte haft möjlighet att på ett fördjupat sätt undersöka om styrning, uppföljning och kontroll av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är ändamålsenligt. Vad vi kan konstatera är att de granskningar som genomförts av Riksrevisionen, Statskontoret och FUT-delegationen visar att det finns brister i ärendehandläggningen när det gäller lönebidrag. Den kritiska punkten är dokumenterat underlag som verifierar den enskildes arbetsförmåga i relation till den arbetsuppgift som ska utföras.

Arbetsförmedlingen har förbättrat rutinerna för handläggningen och myndigheten har ålagts ett större ansvar när det gäller internrevision, vilket är rimligt med tanke på att myndigheten är en stor utbetalare av bidrag. Utredningen ställer sig emellertid frågande till att myndigheten inte har initierat särskilda granskningar avseende stöd som riktas till arbetsgivare för anställning av personer med funktionsnedsättning. Dels borde det vara av intresse att följa upp tidigare granskningar på området. Dels borde det ligga i Arbetsförmedlingens intresse att följa upp om vidtagna åtgärder i form av utvecklat handläggarstöd och införandet av certifierade lönebidragshandläggare som omprövar beslut om lönestöd har bidragit till ökad enhetlighet, rättsäkerhet och effektivitet.

Utredningens uppfattning är att beslut om stöd som i hög grad bygger på bedömningar kräver extern tillsyn för att medborgarna ska vara förvissade om verksamhetens tillförlitlighet och trovärdighet. Särskilt viktigt är detta för stöd som inte är rättighetsstyrda och där restriktionen främst är kopplad till omfattningen av medel som Riksdagen anvisar för ändamålet. I bestämmelserna om lönestöd anges att det är personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som kan berättigas till stödet. Ytterligare vägledning om handläggning och bedömning av arbetsförmåga finns i Arbetsförmedlingens föreskrifter och handläggarstöd. Med detta som utgångspunkt ska den enskilde handläggaren göra en bedömning och motivera varför stöd ska beviljas.

Utredningens bedömning är att legitimiteten i stödet stärks av att det inte är samma person som fattar det första beslutet som sedan omprövar besluten vid en eventuell förlängning. Syftet med att omprövning görs av en annan person är att åstadkomma högre kvalitet i beslutsfattandet och säkerställa en mer rättssäker och enhetlig hantering av besluten.

Eftersom Arbetsförmedlingen förfogar över omfattande medel finns ändå risk för felaktiga utbetalningar. Risken förhöjs samtidigt när handläggaren ska uppfylla målet om att andelen personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får en anställning årligen ska öka, om tid saknas för att begära in alla uppgifter som behövs för att verifiera att funktionsnedsättningen faktiskt medför nedsatt arbetsförmåga. Delvis kan detta åtgärdas genom att regeringen ställer krav på löpande återrapporteringar från Arbetsförmedlingen om de iakttagelser som internrevisionen gör. De regeländringar regeringen införde 2008 som innebär strängare krav på intern styrning och kontroll hos de större myn-

digheterna skärper rimligtvis insyn och kontroll av att myndigheterna hushållar effektivt med de resurser som tilldelats dem.

Enligt utredningens mening finns emellertid skäl för att en oberoende myndighet utövar tillsyn när det gäller stöd som beviljas enligt förordningen (2000:630) om stöd till personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Stora summor är i omlopp, inslaget av individuella bedömningar är stort och stöden riktar sig till arbetsgivare och kan därmed vid felaktiga utbetalningar leda till snedvridningar av konkurrensförhållandena på marknaden.

Arbetsförmedlingens ansvar

Arbetsförmedlingen ansvarar enligt myndighetsförordningen för tillsynen av verksamheten förutom den delen som gäller arbetslöshetsförsäkringen där Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har ett tillsynsansvar. Arbetsförmedlingen bedriver internt kontrollarbete för att säkerställa rättsäkerhet, enhetlighet och effektivitet. Regeringens analyser och bedömningar bygger därmed i stort på den information som myndigheten återrapporterar. Detta kan emellertid aldrig ges samma värde som information från en oberoende myndighet. En oberoende tillsynsfunktion skulle sannolikt bidra till att kvaliteten i handläggningen av lönestöd stärks. Med vetskap om att en annan part kommer att granska handläggningen ökar incitamenten att säkerställa kvaliteten i den egna verksamheten.

Att en tillsynsmyndighet får granskningsuppdrag fråntar emellertid inte myndighetens eget ansvar för kontroll och styrning. Tvärtom behövs den för att utveckla och stötta det interna arbetet. Om medborgarna och arbetsgivarna som tar emot stöden ser att stöden riktas till rätt person och att stödnivån står i relation till den arbetsuppgift som ska genomföras bedömer utredningen att legitimiteten för de subventionerade anställningarna stärks.

Vem bör utöva tillsyn?

Utredningen anser inte att det bör byggas upp en ny myndighet med uppgift att utöva tillsyn av Arbetsförmedlingens verksamhet när det gäller den delen som riktas till personer med funktions-

nedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det finns alternativa möjligheter att i stället utöka befintliga myndighetsuppdrag för att täcka dessa behov av tillsyn. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* (IAF) har redan i dag till uppgift att utöva tillsyn av arbetslöshetsförsäkringen och handläggningen av denna på Arbetsförmedlingen. IAF har kunskaper om Arbetsförmedlingens verksamhet och upparbetade rutiner för att granska myndighetens handläggning av ärenden. Det talar för att de utan större svårigheter borde ha förutsättningar att överföra denna kunskap till nya granskningsområden inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde. Myndigheten lyder under samma departement som Arbetsförmedlingen vilket kan innebära samordningsvinster om nya uppgifter från samma uppdragsgivare läggs där.

Ett annat alternativ är *Inspektionen för socialförsäkringen* (ISF). I betänkandet *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen* (SOU 2008:10) förs ett resonemang om vikten av samordning och samverkan med myndigheter som arbetar med individer som behöver stöd från flera håll. I ISF:s instruktion finns därför en bestämmelse om att de får utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller samverkansinsatser. Exempel på det är Försäkringskassans samverkan när det gäller handlingsplanssamverkan och insatsen Arbetslivsintroduktion.

Det är å ena sidan helt klart att IAF redan har kompetens att utöva tillsyn av Arbetsförmedlingens handläggning även om uppdraget hittills har varit avgränsat till arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten lyder också under samma departement som Arbetsförmedlingen, vilket innebär fördelar ur styrningssynpunkt. Å andra sidan finns det samordningsvinster med att ISF får ett utökat tillsynsuppdrag. Deras uppgift omfattar tillsynsuppdrag som gränsar till arbetsmarknadspolitiken. Individen befinner sig ofta i såväl socialförsäkringssystemet som i de system Arbetsförmedlingen tillhandahåller inom ramen för insatser för personer med funktionsnedsättning och detta är, en fördel som kan tillvaratas om ISF ges möjlighet att ta ett samlat grepp över de båda systemen.

Det har inte varit möjligt för utredningen att på den korta tid som står till förfogande göra en djupare analys över vilken tillsynsmyndighet som vore det bästa alternativet. Slutsatsen är dock att det är väsentligt att skapa en tillsynsfunktion när det gäller de subventionerade anställningarna för personer med funktions-

nedsättning. Var denna bäst placeras överlämnar utredningen till regeringen att ta ställning till.

Vad bör tillsynen avse?

Någon sträng definition av vad som avses med tillsyn finns inte. Enligt regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Skr 2009/10:79) bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

Den uppgift som utredningen anser att en tillsynsmyndighet ska få är att granska att Arbetsförmedlingen utifrån de lagar och förordningar, instruktioner och regleringsbrev och andra styrande dokument fullgör de uppgifter som statsmakterna har ålagt myndigheten. Andra styrande dokument kan i detta fall vara föreskrifter, checklistor och handläggarstöd som syftar till att säkerställa en enhetligt och rättssäker handläggning av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Myndighetens system för styrning och kontroll bör granskas. Likaså bör granskningen omfatta om bidrag hanteras utifrån gällande regelverk och om handläggningen av ärenden sker med bibehållen kvalitet och om myndigheten i övrigt utför verksamheten mot de mål som regeringen formulerat i regleringsbrev och förordningar.

Däremot bör det inte ingå i tillsynsmyndighetens uppdrag att utöva effektivitetsgranskning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning. Detta uppdrag ligger redan på Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

Exempel på granskningsområden

Förordningen (2000:630) om stöd till personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga omfattar de föreslagna stöden för utveckling och trygghet. Därutöver finns bestämmelser om arbetshjälpmedel, personligt biträde och särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS).

Förordningen saknar i många delar hanterbara regler för hur subventionsnivå vid beviljande av lönestöd ska fastställas. Bestämmelserna lämnar således utrymme för tolkningsmöjligheter. Samtidigt kan det finnas skäl att inte i detalj precisera vilka regler som ska gälla. Utrymme måste finnas för individuella bedömningar i och med att bedömningen av arbetsförmåga ska göras utifrån individens funktionsförmåga i samspel med arbetsmiljön och arbetskraven för det aktuella arbetet, vilket sedan ska bestämma subventionsnivån på lönestödet.

Arbetsförmedlingen har utvecklat en metod för *Arbetsanalys* som kan sägas vara det huvudsakliga instrument som ska säkerställa att individen anvisas ändamålsenlig insats. Av Arbetsförmedlingens handläggarsstöd framgår att arbetsanalys ska genomföras för att ta ställning till bidragsnivå och vilka anpassningsåtgärder och utvecklingsinsatser som ska ske i anställningen. Bidragsnivån ska spegla graden av funktionsnedsättning och hur detta påverkar arbetsförmågan i anställningen.²⁸ Utöver bedömning av arbetsförmågan ska det enligt Arbetsförmedlingens handläggarsstöd finnas ett läkarutlåtande eller motsvarande samt en beslutsmotivering.

Bedömningen har stor betydelse för subventionsnivån. Trots detta genomförs inte en systematisk kontroll av förutsättningarna för att beslutet stämmer med verkligheten. För att undvika felaktigheter i handläggningen och att rutiner följs i enlighet med interna styrdokument är det angeläget att granskningar genomförs löpande och att det görs av en oberoende myndighet som kan agera självständigt.

²⁸ För en utförlig beskrivning av metoden *Arbetsanalys* se Mats Johansson rapport (2011).

7 Utredningens förslag

7.1 Lönestöd för utveckling respektive trygghet

Förslag:

- Lönebidrag, skyddat arbete, utvecklingsanställning och trygghetsanställning ersätts av två former av lönestöd – lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet.
- Lönestöd för utveckling lämnas för en tidsbegränsad utvecklingsanställning där utveckling av individens arbetsförmåga sätts i centrum.
- Lönestöd för trygghet lämnas om det finns ett långvarigt behov av lönestöd som kompenserar för nedsättningen av arbetsförmågan.

Två huvudsyften – utveckling respektive trygghet

Utredningens bedömning är att regelverket vinner i tydlighet och stringens om reglerna för lönestöd vid anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inordnas under två huvudsyften – utveckling respektive trygghet. Villkoren för anställning hos Samhall AB när det gäller den nya strukturen för lönestöd beskrivs i avsnitt 7.7.

Utredningen föreslår därför att *lönebidrag* enligt nuvarande regelverk *avskaffas*. Som framgår i avsnitt 6.6.3 pågår många anställningar med lönebidrag under lång tid. *De långvariga behoven* av ett lönestöd för att kompensera arbetsgivaren för en nedsättning av individens arbetsförmåga hör därmed i den nya strukturen hemma bland *lönestöd för trygghet*. För lönebidrag med kortare varaktighet där *utveckling av arbetsförmågan* är det centrala ska enligt utredningens förslag *lönestöd för utveckling* användas. För personer med

mindre omfattande nedsättningar av arbetsförmågan där förutsättningarna är goda att individen efter en period kan behålla ett arbete utan lönesubvention bör enligt utredningens bedömning *nystartsjobb* vara ett *alternativ* till ett beslut om särskild insats för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 7.5).

Även *skyddat arbete, såväl hos Samhall AB som hos offentlig arbetsgivare (OSA), avskaffas som stödform.*

Samhall AB ska enligt utredningens förslag, på motsvarande grunder som för andra arbetsgivare, kunna beviljas individuella lönestöd för anställda med funktionsnedsättning (avsnitt 7.7).

Enligt utredningens bedömning kommer det även fortsättningsvis att finnas behov av de sysselsättningsmöjligheter som kommunerna kan erbjuda för de målgrupper som enligt gällande regelverk kan erbjudas offentligt skyddat arbete. Men även här ska bedömningen av vilken typ av lönestöd som bäst svarar mot individens behov vara utgångspunkten. I vissa fall blir därför lönestöd för utveckling relevant, i andra är det lönestöd för trygghet som är mest tillämpligt.

För de allra flesta är en möjlighet till anställning med lönestöd på den reguljära arbetsmarknaden det som bäst gynnar utvecklingen av arbetsförmågan. I den utsträckning Arbetsförmedlingen i samråd med kommunen bedömer att vissa personers behov bäst kan mötas genom särskilt organiserad verksamhet ska ett förstärkt anordnarbidrag i samband med lönestöd för trygghet kunna beslutas (se vidare avsnitt 7.6).

Individens behov ska styra vilken stödform som ges

Det är utredningens bedömning att såväl utvecklingsanställningar som trygghetsanställningar fungerar väl. Dessa bägge stödformer föreslås därför utgöra grunden för framtida regelverk för lönestöd till arbetsgivare som anställer personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Begreppet *trygghetsanställning* kan dock vara missledande eftersom personer som beviljas denna stödform har en ordinarie anställning, med för branschen likvärdiga anställningsvillkor som övriga anställda. Utredningens förslag innebär därmed att *begreppet avskaffas*, men att formen för lönestödets konstruktion kvarstår i den nya formen lönestöd för trygghet.

Lönestöd för utveckling föreslår utredningen ska användas vid anställning av personer med behov av anpassat arbete och behov av olika typer av utvecklingsinsatser som kan öka arbetsförmågan. En utvecklingsanställning med lönestöd för utveckling kan beviljas under längst två år. Stödet ska kunna kombineras med SIUS och anordnarbidrag samt ett utvecklingsbidrag för specificerade utvecklingsinsatser (se vidare avsnitt 7.6). Arbetsförmedlingen ska efter två år göra en ny bedömning av om nedsättningen av arbetsförmågan kvarstår. Om den är av sådan varaktighet att det är motiverat med en anställning med lönestöd för trygghet ska denna möjlighet till fortsatt stöd prövas.

Även nystartsjobb kan bli aktuellt för personer där arbetsförmågan har utvecklats under tiden med utvecklingsanställning och där förutsättningarna är goda att individen efter en period kan behålla sitt arbete utan lönesubvention. Om det finns behov av personligt biträde i kombination med nystartsjobb för att möjliggöra en fortsatt anställning ska detta prövas.

Lönestöd för trygghet föreslås kunna användas för personer med mer långvarigt behov av subventionerat arbete. Lönestödet ska kunna kombineras med andra stöd och insatser, såsom anordnarbidrag och personligt biträde (se vidare avsnitt 7.6). Bedömningen av behovet av lönestöd för trygghet ska kunna göras både efter en utvecklingsanställning och som ett alternativ till en sådan anställning, om behoven bedöms vara långvariga.

Avgörande för om lönestöd för utveckling eller lönestöd för trygghet är den form som ska användas är varaktigheten i behovet av lönestöd, inte graden av nedsättning av arbetsförmågan. Även vid en hög grad av nedsatt arbetsförmåga kan lönestöd för utveckling vara det mest lämpliga. Syftet med lönestöden är att utveckla individens resurser där personens förmåga att kunna utföra arbetsuppgiften alltid ska stå i centrum. För unga personer med funktionsnedsättning bör enligt utredningens bedömning alltid en utvecklingsanställning prövas i första hand.

Övriga regler för de nya lönestöden

Beträffande möjligheterna att kombinera lönestöd med andra insatser bör utgångspunkten vara individens behov av stöd. Med ett tydligare regelverk för personligt biträde respektive anordnarbidrag bortfaller problemet med att olika stöd kan ha delvis samma

funktion och därför inte ska kunna kombineras. Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) föreslås ska utökas och är en särskild form av stöd för såväl individen som till arbetsgivaren som ska kunna kombineras med både utvecklingsanställning och lönestöd för trygghet. För samlade förslag som rör anordnarbidrag – se avsnitt 7.6.

Oavsett stödform är det Arbetsförmedlingens uppdrag att verka för att stödnivån minskar i takt med att arbetsförmågan ökar och att arbetstagaren övergår till en anställning utan stöd. Regelbunden omprövning av stöden ska därför ske. Lönestöd för utveckling ska följas upp och omprövas efter ett år, medan lönestöd för trygghet omprövas minst vart fjärde år. Omprövning ska också kunna ske tidigare om Arbetsförmedlingens bedömer att individens situation har förändrats.

Vad gäller anställningsskydd bör utvecklingsanställning även fortsättningsvis undantas las. En sådan anställning pågår under kortare tid och kan betraktas som arbetsplatsförlagd rehabilitering under vilken också ett utvecklingsbidrag kan lämnas till arbetsgivaren för insatser som ökar individens arbetsförmåga och möjligheter att komma vidare på arbetsmarknaden. Lönestöd för trygghet, däremot, bör omfattas av las, eftersom anställningen pågår under längre tid. Vid tillsvidareanställning innebär las regler krav på saklig grund för uppsägning, krav på tillämpning av turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist samt rätt till företräde vid återanställning. En arbetstagare för vilken arbetet särskilt anpassats med hänsyn till dennes särskilda behov har ett särskilt skydd vid uppsägning på grund av arbetsbrist.

Det nya regelverket bör införas successivt och omfatta alla nya beslut. Övriga anställningar går över i det nya regelverket i samband med att omprövning sker.

Med den föreslagna strukturen möjliggörs en tydligare styrning och uppföljning av lönestöden. För att motverka risken för att det uppstår en stor och omotiverad överströmning till lönestöd för trygghet föreslås även att kontrollen av tillämpningen av regelverket skärps. Det blir en uppgift för Arbetsförmedlingen att utarbeta rutiner för detta. Dessutom föreslås under avsnitt 7.16 om Styrning, kontroll och uppföljning, att en tillsynsmyndighet får i uppdrag att utöva tillsyn över de stödformer som anges i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

7.2 Lönestödets storlek

Förslag:

- Lönestödets storlek ska fastställas med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren och till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är lönestödsgrundande.
- Lönestödet får inte överstiga den nivå som behövs för att kompensera nedsättningen i arbetsförmågan.
- Den lönestödsgrundande lönekostnaden vid heltidsarbete ska högst uppgå till en bruttolön om 0,45 prisbasbelopp per månad.

Individen arbetsförmåga ska vara styrande för stödets storlek

Utredningens principiella utgångspunkt är att subventionen till arbetsgivaren ska fastställas i förhållande till individens arbetsförmåga och i relation till arbetsuppgiften som ska utföras. I praktiken sker inte detta i dag. Det beror på att endast ett fåtal personer i dagsläget har en lön som understiger den högsta bidragsgrundande bruttolönen på 16 700 kronor per månad. Det får till följd att arbetsgivaren mycket sällan får den compensation som lönesubventionen avser. Därför finns starka skäl för att höja taket för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden. Gapet mellan den bidragsgrundande lönekostnaden och de anställdas faktiska lönenivå medför att sambandet i princip är obefintligt mellan bidragets storlek till arbetsgivaren och arbetstagarens grad av nedsatt arbetsförmåga. I dag är det 93 procent av arbetsgivarna som *inte* med lönesubventionen får full compensation för den nedsättning av arbetsförmågan som Arbetsförmedlingen har bedömt att den anställde har.

Med stor sannolikhet har urholkningen av lönesubventionen i förhållande till individens arbetsförmåga medfört att färre personer med funktionsnedsättning har kunnat erbjudas arbete än vad som annars hade varit möjligt. Urholkningen har troligen också inneburit att personer med funktionsnedsättning får lägre ingångslöner och sämre löneutveckling, dvs. likvärdiga anställningsvillkor har inte kunnat erbjudas dem som har en anställning med lönebidrag. Den genomsnittliga heltidslönen för en person som har en

anställning med lönebidrag är i februari 2012 ungefär 19 900 kronor per månad. En ytterligare konsekvens av den gällande begränsningen av den bidragsgrundande nivån är att arbetsförmedlarna frångår principen om att diskutera bidragets storlek i relation till den nedsatta arbetsförmågan med arbetsgivarna. I stället diskuteras storleken på bidraget i kronor efter att stöd till exempelvis personligt biträde har lagts till. Det är också oundvikligt att jämförelser görs med nystartsjobben, där den faktiska subventionsnivån vid högre lönenivåer blir betydligt högre.

Legitimitet och förtroende – och fler personer i arbete

För att öka legitimiteten för de särskilda lönestöden och möjliggöra fler anställningar för personer med funktionsnedsättning behöver sambandet stärkas mellan individens arbetsförmåga och lönesubventionens storlek. Utredningen föreslår därför att den lönestödsgrundande lönekostnaden ska uppgå till en bruttolön om högst 0,45 prisbasbelopp. År 2012 motsvarar detta 19 800 kronor per månad.

Fördelen med att den bidragsgrundande lönekostnaden indexeras med den allmänna prisnivån i ekonomin är att lönestödet inte som tidigare successivt urholkas över tid. Med långsiktiga och förutsägbara villkor kan förtroende och legitimitet stärkas om vad bidraget ersätter arbetsgivaren för. Samtidigt ökar individens trygghet i anställningen, och förutsättningarna för likvärdiga anställningsvillkor förbättras. Indexeringen av taket för de lönestödsgrundande lönekostnaderna är av särskild betydelse för personer som har långvariga behov av en anställning med lönestöd.

Ett högre ekonomiskt stöd till arbetsgivaren bör innebära att fler personer med funktionsnedsättning kan få och behålla ett arbete. Ett högre ekonomiskt stöd skärper samtidigt behovet av tillsyn och kontroll av utbetalningarna av lönestöden. I syfte att säkerställa att endast personer som har rätt till insats får ta del av lönestöden och att stödet beslutas på rätt nivå i relation till arbetsförmågan föreslår därför utredningen att kontrollen och tillsynen av utbetalningarna av lönestöden förstärks (se avsnitt 7.16). Att stärka relationen mellan graden av nedsatt arbetsförmåga hos den enskilde och storleken på lönesubventionen till arbetsgivaren är enligt utredningens bedömning av avgörande betydelse för att öka förutsättningarna för personer med funktions-

nedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att kunna delta på arbetsmarknaden på lika villkor som andra.

7.3 Lönestöd för anställning i företag som ägs av arbetstagarens familj

Förslag: Lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet ska kunna lämnas för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj.

Enligt Arbetsförmedlingens interna instruktion 2011-08-23 får arbetsgivarstöd med lönebidrag eller trygghetsanställning inte lämnas om arbetstagaren tillhör arbetsgivarens familj. Sådant stöd får inte heller lämnas om arbetstagaren får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning eller om arbetstagaren är anställd för arbete i arbetsgivarens hushåll. Dessa grupper är undantagna från tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd (las), vilket anges som skäl i den interna instruktionen för att lönestöd inte ska beviljas.

Utredningen menar att Arbetsförmedlingens prövning av om en anställning lämpar sig för lönestöd ska ske på samma sätt oavsett vem som är arbetsgivare. Lönestöd kan bara lämnas vid anställning. Samma krav ska ställas på arbetsgivare som tillhör arbetstagarens familj som på andra arbetsgivare, vilket innebär att

- arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och kan bidra till att den anställde utvecklas och förbättrar sin arbetsförmåga,
- arbetsmiljön är tillfredsställande och uppfyller de krav som ställs enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), och
- lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är i väsentliga delar likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Till skillnad mot andra arbetstagare med lönestöd för trygghet kommer arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj inte att omfattas av las. Samtliga arbetstagare med utvecklingsanställning är, även i dag, undantagna las tillämpning. Utredningen ser inte att det finns skäl att göra las tillämplig för arbetstagare med lönestöd för trygghet som tillhör arbetsgivarens familj.

7.4 Lönestöd hos befintlig arbetsgivare

Förslag: Lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet ska kunna lämnas till befintlig arbetsgivare som fullgjort sin rehabiliteringsskyldighet för en arbetstagare vars arbetsförmåga försämrats under pågående anställning.

För personer som under pågående anställning fått sin arbetsförmåga försämrad på grund av skada, sjukdom eller funktionsnedsättning ska lönestöd kunna lämnas till arbetsgivaren. Förslaget ska ses mot bakgrund av utredningens uppdrag att inte bara föreslå insatser som kan underlätta nyanställning utan även insatser som påverkar den enskildes möjligheter att behålla ett arbete.

En arbetsgivare har långtgående skyldigheter för arbetsanpassning och rehabilitering för arbetstagare. För detta redogörs närmare i avsnitt 6.3.4. Lönestöd ska bara kunna lämnas då arbetsgivaren fullgjort sina skyldigheter i dessa avseenden och då arbetstagarens försämrade arbetsförmåga, trots dessa insatser, får som konsekvens att kraven på arbetstagarens produktivitet i arbetet måste sänkas. Det kan t.ex. handla om arbetstagare som under pågående anställning råkar ut för en olyckshändelse eller skada med påtaglig inverkan på arbetsförmågan. Utredningen har övervägt om en längre tids sjukskrivning skulle var ett villkor för att lönestöd ska lämnas till befintlig arbetsgivare. Utredningen har dock kommit fram till att det även i detta fall är nedsättningen av arbetsförmågan som, tillsammans med att arbetsgivaren ska ha fullgjort sin rehabiliteringsskyldighet, ska vara det villkor som gäller.

7.5 Nystartsjobb för personer med funktionsnedsättning

Bedömning:

- Nystartsjobb är ett alternativ för vissa personer med mindre omfattande funktionsnedsättningar om förutsättningarna är goda för att arbetet efter perioden med nystartsjobb kan fortsätta utan subvention. Arbetsförmedlingen bör vid behov pröva möjligheten att kombinera nystartsjobb med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) och i särskilda fall stöd till personligt biträde.

- För personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som har behov av ett mer långvarigt stöd eller av mer omfattande arbetsplatsanpassningar och utvecklingsinsatser bör nystartsjobb undvikas.

Komplement till de särskilda insatserna vid mindre grad av funktionsnedsättning

Nystartsjobben syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har varit arbetslösa en längre tid, och har därmed en bredare målgrupp än de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Antalet personer med funktionsnedsättning som får nystartsjobb har ökat kraftigt, vilket är positivt utifrån målsättningen att generella åtgärder bör komma personer med funktionsnedsättning till del i samma utsträckning som för andra. Samtidigt kan nystartsjobben innebära att personer med funktionsnedsättning inte får det stöd de verkligen behöver, eftersom insatsen är utformad utifrån andra bevekelsegrunder än att tillgodose specifika behov.

Nystartsjobben är administrativt enkla att hantera för både arbetsgivaren och för Arbetsförmedlingen. Det finns inte någon övre gräns för subventionens storlek, och inte heller krav på avtalsförsäkringar. Nystartsjobb är en insats som är inriktad på att ge arbetslivserfarenhet som sedan ska leda till ett arbete utan stöd från Arbetsförmedlingen.

Konstruktionen med nystartsjobb kan vara ett alternativ för vissa av de personer som har mindre omfattande funktionsnedsättningar där ett arbete utan subvention efter en tid är ett rimligt mål. Nystartsjobb kan även kombineras med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) vilket kan ge ökade möjligheter för den anställde att behålla sitt arbete. Även stöd till arbetshjälpmedel och stöd till personligt biträde kan vid särskilda behov ges i samband med ett nystartsjobb. Enligt utredningens bedömning kan nystartsjobben också vara viktiga för personer som med en utvecklingsanställning har ökat sin arbetsförmåga och har förutsättningar för att kunna behålla sitt arbete även utan stöd efter en period med nystartsjobb.

För personer med behov av kontinuerlig uppföljning, andra anpassningsåtgärder för att klara situationen på arbetsplatsen eller som har ett långvarigt stödbehov är lönestöd för utveckling respek-

tive trygghet att föredra framför nystartsjobb. Uppföljningar på arbetsplatsen och samtal med såväl den anställde som med arbetsgivaren kan många gånger förhindra att en anställning avbryts i förtid. Utredningens uppfattning är att Arbetsförmedlingen ska informera såväl den arbetssökande med funktionsnedsättning som arbetsgivaren om de skillnader som finns mellan stödformerna. Detta underlättar för att rätt insats påbörjas och de bästa förutsättningarna för en långsiktigt tillfredsställande lösning infrias för individen.

Utredningens förslag om höjd gräns för den lönestödsgrundande lönekostnaden för de särskilda lönestöden (avsnitt 7.2) minskar risken för att nystartsjobb ska framstå som ett bättre alternativ enbart av det skälet att stödnivån är högre.

7.6 Anordnarbidrag och personligt biträde

Förslag:

- Anordnarbidrag om 50 kronor per dag och heltidsanställd lämnas till arbetsgivare vid anställning av en person med lönestöd för utveckling respektive lönestöd för trygghet.
- Till arbetsgivare som har en hög andel anställda med funktionsnedsättning i särskilt organiserad verksamhet för personer med omfattande nedsatt arbetsförmåga med det huvudsakliga syftet att skapa utvecklande arbete för personer med lönestöd för trygghet lämnas förstärkt anordnarbidrag med ytterligare 120 kronor per dag och heltidsanställd.
- Utvecklingsbidrag om högst 150 kronor per dag och heltidsanställd kan lämnas till arbetsgivare som erbjuder utvecklingsinsatser vid anställning av en person med utvecklingsanställning.
- Personligt biträde ska kunna kombineras med lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet.

Ett *schabloniserat anordnarbidrag* om 50 kronor per dag och heltidsanställd avser att täcka arbetsgivarens kostnader för arbetsledning och kostnader som uppkommer vid anpassning av organisation och arbetsuppgifter. Detta bidrag föreslås bli lika för alla

arbetsgivare som har anställda med lönestöd för utveckling eller lönestöd för trygghet.

Den möjlighet till ersättning för merkostnader till allmännyttig organisation med 70 kronor per anställd och dag när lönestödet överstiger 80 procent föreslås kvarstå. Detta stöd lämnas i stället för det schabloniserade anordnarbidraget.

Det *förstärkta anordnarbidraget* om ytterligare 120 kronor per dag och heltidsanställd är avsett för arbetsgivare som har en hög andel anställda med lönestöd för trygghet. Det handlar om verksamheter som t.ex. Samhall AB och arbetsintegrerande sociala företag där det primära syftet med verksamheten är att erbjuda utvecklande arbete för personer med en omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Med sådan särskilt organiserad verksamhet tillkommer andra kostnader för rehabiliterande insatser, organisation, arbetsledning och administration än vad som blir fallet för arbetsgivare där anställda med funktionsnedsättning utgörs av enstaka personer (se avsnitt 6.6.4). Även andra arbetsgivare, som har en avgränsad del av verksamheten organiserad med hög andel anställda med funktionsnedsättning och med ovan nämnda syfte ska kunna komma i åtnjutande av ett förstärkt anordnarbidrag för anställda med lönestöd för trygghet.

I Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 800/2008, artikel 42, anges villkor för att kompensera arbetsgivare för merkostnader vid anställning av arbetstagare med funktionsnedsättning. Särskilt stöd kan lämnas till arbetsgivare där över hälften av de anställda utgörs av personer med funktionsnedsättning, vilket stämmer väl in på de verksamheter som utredningen föreslår ska omfattas av det förstärkta anordnarbidraget.

Ett *utvecklingsbidrag* om högst 150 kronor per dag och heltidsanställd för utvecklingsinsatser föreslås ska lämnas till arbetsgivare som anordnar en utvecklingsanställning. Bidraget ska lämnas först efter att en överenskommelse med specifikation av insatserna träffats mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren. Arbetsförmedlingen bör också få till uppgift att följa upp genomförandet av utvecklingsinsatserna. Stödet lämnas under den tid insatserna pågår.

Enligt ovan nämnda förordning (EG) nr 800/2008, artikel 39, kan stöd till utbildning lämnas till arbetsgivare. Detta gäller såväl s.k. särskild utbildning som i begränsad omfattning kan överföras till andra företag som s.k. allmän utbildning som är av sådan karaktär att sådan överföring av färdigheter kan ske. Gränsen är

satt till 25 procent av de stödberättigande kostnaderna för särskild utbildning och till 60 procent för allmän utbildning. För arbetstagare med funktionsnedsättning får nivån höjas med tio procentenheter. En höjning får också ske om stödet går till medelstora företag (10 procent) eller till små företag (20 procent). Dessa bestämmelser ger stöd för utredningens förslag om utvecklingsbidrag.

Enligt gällande regelverk kan inte utvecklingsanställning och trygghetsanställning kombineras med *personligt biträde*. Utredningen menar dock att de föreslagna nya formerna för lönestöd ska kunna kombineras med ett personligt biträde. För många personer kan arbetshinder undanröjas med tekniska anpassningar och lösningar. För vissa är dock hindren av sådan karaktär att de enbart kan undanröjas med ett personligt biträde. Med detta synsätt är personligt biträde något annat än det som arbetsgivaren får ersättning för genom det föreslagna schabloniserade anordnarbidraget.

Utredningen har i samtal med arbetsförmedlare förstått att det förekommer att lönebidrag kombineras med ersättning till arbetsgivare för personligt biträde för att kompensera för att anordnarbidrag inte kan lämnas. Antalet personer som har beviljats personligt biträde ökade med 35 procent mellan 2010 och 2011. Genom att lönebidragen inordnas i de två nya stödformerna och att anordnarbidrag enligt ovan kan lämnas torde detta behov bortfalla. Även den höjning som föreslås av den lönestödsgrundande lönekostnaden borde verka i denna riktning.

Förslagen om anordnarbidrag ställer krav på uppföljning och kontroll av att bidragen täcker de kostnader de är avsedda för. Det blir en uppgift för Arbetsförmedlingen att säkerställa att så sker. Även utredningens förslag om tillsyn av en fristående tillsynsmyndighet (avsnitt 7.16) avser uppgiften att kontrollera att anordnarbidragen används korrekt.

7.7 Ersättningsmodell för Samhall AB

Förslag:

- Den särskilda merkostnadsersättningen till Samhall AB avskaffas.
- Samhall AB ska på motsvarande grunder som andra arbetsgivare kunna beviljas individuella lönestöd för anställda med

funktionsnedsättning där stödets omfattning fastställs i förhållande till den anställdes arbetsförmåga.

- Reglerna för anordnarbidrag, förstärkt anordnarbidrag respektive utvecklingsbidrag ska avse även anställda med lönestöd för trygghet respektive med utvecklingsanställning hos Samhall AB.

Ett likformigt lönestöd – oavsett vilken arbetsgivare som erbjuder anställning

Nuvarande merkostnadsersättning till Samhall AB är en särart bland stödformerna för anställning för personer med funktionsnedsättning. Konstruktionen med en ersättning i form av en årlig klumpsumma skapar enligt utredningens bedömning flera problem – ersättningen kan uppfattas som ett företagsstöd i stället för ett individstöd, spårbarheten i vad staten ersätter Samhall för är låg, och ersättningen kan skapa incitament för bolaget att rekrytera personer med mindre grad av nedsättning av arbetsförmågan och därigenom göra besparingar inom de utvecklingsstödande och rehabiliterande insatserna. Den nuvarande merkostnadsersättningen är inte heller konstruerad i enlighet med de villkor som EU kommissionen ställer för stöd till arbetsgivare vid anställning av personer med funktionsnedsättning.

För att skapa fler alternativa arbetsmöjligheter för personer som har långvariga behov av en subventionerad anställning och stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt inrättades år 2006 trygghetsanställning som en ny arbetsmarknadspolitisk insats för personer med funktionsnedsättning. I dag finns fler personer i en sådan anställning hos olika arbetsgivare än det finns personer med funktionsnedsättning anställda hos Samhall. Utvecklingen har således visat att motsvarande möjligheter till arbete kan skapas också hos andra arbetsgivare. Modellen med en ersättning till arbetsgivare i form av en individuell lönesubvention, baserad på den anställdes arbetsförmåga i relation till arbetsuppgifterna, vilken kompletteras med ett anordnarbidrag, har därmed redan prövats och visat sig fungera väl. Utredningen föreslår därför att merkostnadsersättningen till Samhall AB avskaffas och att Samhall AB ersätts enligt samma regler som övriga arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga.

Förstärkt anordnarbidrag vid lönestöd för trygghet hos Samhall

Grunden för Samhall AB:s verksamhet är att erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning. Bolagets produktion av varor och tjänster är medlet för att uppnå detta syfte med verksamheten. Detta framgår bl.a. av ändamålsparagrafen i Samhall AB:s bolagsordning. Merkostnaderna för arbetsledning, arbetsorganisatoriska anpassningar, rehabilitering, lokaler och anskaffning av uppdrag blir av en annan omfattning och karaktär för en verksamhet som har arbete och rehabilitering för personer med funktionsnedsättning som sin affärsidé. Motsvarande förutsättningar kan även gälla för andra arbetsgivare som har särskilt organiserad verksamhet med det primära syftet att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning, t.ex. för arbetsintegrerande sociala företag och för kommuner. Utredningens förslag är därför att ett förstärkt anordnarbidrag (se avsnitt 7.6) ska beviljas i kombination med lönestöd för trygghet för anställda hos Samhall AB.

7.8 Styrning av Samhall AB

Förslag:

- Statens årliga avtal med Samhall AB ersätts av en mer långsiktig ägarinstruktion.
- Timkravet i det årliga avtalet ersätts med ett fastställt lägsta antal nyanställningar med lönestöd för trygghet.
- Vid anvisning till arbete hos Samhall AB ska Arbetsförmedlingen ansvara för att fastställa korrekt nivå på lönestödet i förhållande till individens arbetsförmåga och arbetsuppgifter.
- Anvisning till arbete hos Samhall AB ska huvudsakligen avse personer i behov av en anställning med lönestöd för trygghet.
- Högst hälften av ett års nyanställningar får utgöras av utvecklingsanställningar.

Bedömning:

- Separata övergångsmål bör anges för anställda med lönestöd för utveckling respektive för anställda med lönestöd för trygghet.

- Definitionen av prioriterade grupper bör förändras från att ange *typ* av funktionsnedsättning till att tydliggöra att anställning hos Samhall AB ska prioriteras för personer med en hög *grad* av nedsättning av arbetsförmågan.

Långsiktig finansiering ger förutsättningar för mer strategisk styrning

Utredningen föreslår att det årliga avtalet mellan staten och Samhall AB ersätts av en ägarinstruktion där statens långsiktiga krav på bolaget tydliggörs. Med utredningens förslag om att ersättningen till Samhall för kärnuppdraget baseras på individuella lönestöd för trygghet i kombination med anordnarbidrag blir de finansiella förutsättningarna mer långsiktiga. Beslut om anställning med lönestöd för trygghet avser personer som har långvariga behov. Detta medför att också besluten om de individuella lönestödens omfattning är långsiktiga, även om stödnivån ska följas upp och omprövas minst vart fjärde år för att säkerställa att stödnivån motsvarar den anställdes nedsättning av arbetsförmågan i relation till arbetsuppgifterna.

De årliga avtalen har sin grund i att dagens merkostnadsersättning fastställs årsvis i samband med att riksdagen fattar beslut om budgeten för nästkommande år. Avtalet blir på så sätt jämförbart med de årliga regleringsbrev som regeringen beslutar för myndigheternas verksamheter. Med utredningens förslag till förändrad ersättningsmodell finns inte längre behov att i ett avtal ange ersättningens storlek och bolagets motprestation för den lämnade ersättningen.

Oförändrad målgrupp, men ökad flexibilitet

En anställning hos Samhall är avsedd för personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Erbjudande om arbete hos Samhall AB ska därmed i första hand riktas till personer som har långvariga behov av ett subventionerat arbete. Lönestöd för trygghet ska därför enligt utredningens förslag vara den dominerande stödformen för anställda inom Samhall.

Volymmålet i form av ett fastställt minsta antal arbetstimmar under ett år har spelat ut sin roll som styrmedel med en övergång från en ersättning till Samhall AB i form av en klumpsumma till utredningens förslag om individbaserade lönestöd. Styrningen av Samhalls kärnuppdrag bör enligt utredningens mening i stället ta sin utgångspunkt i hur stor verksamhet ägaren långsiktigt önskar att bolaget ska bedriva. Utredningen föreslår därför att staten i ägarinstruktionen specificerar antalet nyanställningar med lönestöd för trygghet som bolaget ska åta sig respektive år. Timkravet kan därmed slopas.

Anställningar med lönestöd för utveckling kan enligt utredningens bedömning vara ett bra komplement till bolagets kärnuppdrag att ge meningsfulla och utvecklande arbeten med anställning med lönestöd för trygghet. Möjligheterna till anställning hos Samhall för den primära målgruppen ska dock komma i första hand.

Utredningens förslag är därför att utvecklingsanställningar hos Samhall AB under ett givet år inte får överstiga det antal nyanställningar som företaget enligt ägardirektivet ska erbjuda personer som har behov av en långsiktig insats i form av lönestöd för trygghet. På så sätt kan möjligheterna till arbete för Samhalls huvudsakliga målgrupp värnas, samtidigt som verksamheten får både ökad flexibilitet utifrån konjunkturläge och förutsättningar för en ökad genomströmning.

Differentierade övergångsmål

Även en övergång till ett arbete utanför Samhall med lönestöd för trygghet innebär ett steg in på den reguljära arbetsmarknaden. För anställda hos Samhall med lönestöd för trygghet gör utredningen bedömningen att nuvarande övergångsmål om att sex procent av de anställda ska gå vidare till annan arbetsgivare per år bör kvarstå. För anställda med lönestöd för utveckling bör enligt utredningens bedömning staten i ägardirektivet ålägga Samhall ett högre mål för övergångar till annan anställning.

*Förbättrat beslutsunderlag inför anställning hos Samhall,
och återkommande uppföljning av arbetsförmågan*

Från redovisningen av nuvarande rekryteringsprocess och utfall i avsnitt 6.6.4 och 6.7.4 framkommer ett flertal indikationer på ett systematiskt sämre beslutsunderlag inför en anställning hos Samhall i jämförelse med arbete med trygghetsanställning. I likhet med t.ex. RRV 1999:18 och SOU 2003:56 menar utredningen att dessa brister har inneburit att den faktiska målgruppen som rekryterats till Samhall har avvikit från den avsedda. Utredningens förslag om samma regelverk för lönestöd för trygghet vid en anställning hos Samhall som hos andra arbetsgivare tydliggör kraven på Arbetsförmedlingen om att säkerställa en likvärdig, individuell bedömning av den enskildes arbetsförmåga inför en anställning med lönestöd. Bidragsnivån för anställda hos Samhall ska med utredningens förslag spegla graden av nedsättning av arbetsförmågan i relation till arbetsuppgiften och fastställas av Arbetsförmedlingen med samma kvalitetskriterier och enligt samma metoder som används för andra anställningar med lönestöd för trygghet.

Med nuvarande regelverk och finansieringsmodell för Samhall AB har Arbetsförmedlingen inte haft något ansvar för att följa upp utvecklingen av arbetsförmågan för anställda hos Samhall. Därmed saknas möjligheten för Arbetsförmedlingen att säkerställa att löne- subventionen som ligger i merkostnadsersättningen till Samhall motsvarar de anställdas faktiska nedsättning av arbetsförmågan i relation till arbetsuppgifterna.

Individuella lönestöd för trygghet ska med utredningens förslag tillämpas för anställda hos Samhall AB. För redan anställda bör enligt utredningens bedömning inledningsvis den genomsnittliga bidragsnivån för personer som har en trygghetsanställning tillämpas. Omprövning av lönestöd för trygghet ska göras minst vart fjärde år (avsnitt 7.1). Detta innebär att Arbetsförmedlingen inom en fyraårsperiod ska ha fastställt individuella bidragsnivåer för samtliga anställda inom Samhall vilka avspeglar respektive persons arbetsförmåga i relation till arbetsuppgifterna.

7.9 Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)

Förslag:

- Antalet arbetssökande som får tillgång till SIUS utökas med 2 000 personer. Utökningen avser SIUS hos kompletterande aktörer.
- En bestämmelse införs i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga att utökningen av SIUS ska upphandlas enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och att medel avsätts för ändamålet under anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att utvärdera SIUS-verksamheten.

Bedömning:

- Arbetsförmedlingen bör utnyttja möjligheten att erbjuda SIUS utan särskilt lönestöd t.ex. i kombination med nystartsjobb.

Fler aktörer med särskild kompetens som kan ge individen och arbetsgivaren stöd

Arbetsförmedlingens uppföljningar av SIUS-verksamheten visar att 54 procent av deltagarna har ett arbete sju månader efter att insatsen påbörjas. SIUS-konsulenter arbetar utifrån metoden *Supported Employment*, en metod som har internationell spridning och som det finns ett visst vetenskapligt stöd för. I Sverige används metoden även av andra aktörer än Arbetsförmedlingen, exempelvis organisationer som specifikt vänder sig till unga med psykiska funktionsnedsättningar eller unga med inlärningssvårigheter.

Utredningen anser att det ska finnas en mångfald av aktörer som kan bistå Arbetsförmedlingen med insatser som gör att människor kan få och behålla ett arbete. Utredningen anser också att organisationer som arbetar med specifika målgrupper har kunskaper som bör tas tillvara.

Utredningens förslag innebär att SIUS utökas så att ytterligare 2 000 personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt

arbetsförmåga kan få tillgång till detta stöd. Den utökade satsningen på SIUS ska utföras av en kompletterande aktör. Bestämmelser som reglerar Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter ska även gälla för SIUS hos kompletterande aktörer. Det betyder att insatsen får pågå i högst sex månader inför en anställning och får lämnas i upp till ett år efter att anställningen påbörjats. En rimlig avvägning bör vara att en kompletterande aktör som erbjuder SIUS samtidigt ansvarar för 20 personer med funktionsnedsättning som har en nedsatt arbetsförmåga.

Syftet med att utöka SIUS till andra aktörer är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat och därigenom förbättra matchningen till arbete. Insatsen ska upphandlas enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. SIUS kan användas även för anställningar utan lönestöd t.ex. i kombination med nystartsjobb. Det kan gälla för personer som bedöms ha full arbetsförmåga för specifika arbetsuppgifter men som på grund av funktionsnedsättningen behöver ett inledande extra stöd i syfte att öka förutsättningarna för att finna och behålla ett lämpligt arbete. Genom insatsen får också arbetsgivaren tillgång till en stödperson som kan kontaktas om det uppstår några problem på arbetsplatsen.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att utvärdera den utökade satsningen på SIUS. Mot bakgrund av att det i princip saknas utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är det angeläget med fler studier. Uppdraget till IFAU bör innefatta både en effektstudie av Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter och en jämförande studie mellan kompletterande aktörer som får uppdrag när det gäller insatsen SIUS och Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter.

7.10 Trainee-utbildningar

Förslag: Arbetsförmedlingen får i uppdrag att upphandla trainee-utbildningar för unga personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Trainee-utbildningen ska genomföras i nära samarbete med branschorganisationer och företag som har behov av att rekrytera personal.

Bedömning: Projektledare för Trainee-utbildningen bör finnas i syfte att samordna kontakterna mellan elever, utbildningsföretag och företaget som ska ta emot eleverna för praktik under utbildningen.

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att utforma särskilda traineeutbildningar inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen för personer upp till 30 år och som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Trainee-utbildningen ska utgå från bestämmelserna om arbetsmarknadsutbildningen vilket bl. a innebär att utbildningens längd avser tid till dess att målet med utbildningen uppnåtts. Utbildningarna ska vidare genomföras i nära samarbete med branschorganisationer och företag som har ett rekryteringsbehov. I möjligaste mån ska värdföretag vara utsedda innan utbildningen startar. Utbildningarna ska innehålla yrkesinriktade kurser som är anpassade till den aktuella branschen och innehålla återkommande praktik under hela utbildningen. Till utbildningen en projektledare vara knuten, anställd av Arbetsförmedlingen eller från branschorganisationer. Projektledaren ska vara samordnare av utbildningen och ha kontakt med elever, utbildningsarrangör och företaget som erbjuder praktik. Uppgiften ska företrädesvis vara att hjälpa till med anpassning av arbetsmiljön och vara ett stöd för såväl arbetsgivaren, utbildningsarrangören som den studerande i olika frågor som uppkommer under utbildningen. Syftet är att skapa goda förutsättningar för att utbildningen ska leda till ett arbete.

Unga personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har i genomsnitt en kortare utbildning i jämförelse med arbetskraften i övrigt. Den omständigheten minskar möjligheterna att få ett arbete. I takt med att utbildningskraven ökar är det än viktigare att unga med funktionsnedsättning får ta del av utbildningar som kan förbättra deras möjligheter att konkurrera om jobben på samma villkor som alla andra. I enkäter till arbets-

givare som utredningen låtit genomföra och i dialog med arbetsgivare framgår hur viktigt det är att personen som ska anställas har rätt kompetens. Funktionsnedsättningen spelar således en mindre roll om individen har den kompetens som arbetsgivaren efterfrågar.

För att utbildningen ska vara så träffsäker som möjligt är det av betydelse att den genomförs i nära samarbete med arbetsgivare och deras branschorganisationer. Utvärderingar visar att deltagare som har praktik under utbildningstiden ökar sina chanser att få ett arbete. Dessutom är det av betydelse att det finns en stark koppling mellan utbildningsarrangör, berörda branscher och det lokala arbetslivet samt en engagerad handledare/projektledare som ansvarar för utbildningsprogrammet. Detta gäller särskilt för individer som har större svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

7.11 Möjligheter att pröva studier på folkhögskola

Förslag: Unga personer med funktionsnedsättning upp till 30 år som saknar fullständiga gymnasiebetyg ska ges möjlighet till sex månaders förberedande utbildning på folkhögskola.

I dag har arbetslösa ungdomar upp till 25 år som saknar fullständiga betyg från gymnasiet möjlighet till tre månaders orienterande utbildning på folkhögskola. Utbildningen syftar till att underlätta för den enskilde att påbörja eller återgå till reguljär utbildning. Utredningen anser att unga personer med funktionsnedsättning bör ges möjlighet till sex månaders förberedande/orienterande utbildning på folkhögskola. Skälet till detta är att ungdomar på grund av sin funktionsnedsättning kan behöva längre tid för att komma igång med studierna. En annan omständighet som kan ta tid och gör att utbildningen behöver vara längre är att få de arbetstekniska hjälpmedlen på plats och få dessa att fungera på ett tillfredställande sätt. Ungdomar som har aktivitetsersättning bör prioriteras till denna satsning, men även andra ungdomar med funktionsnedsättning som Arbetsförmedlingen bedömer behöver längre tid för att komma i gång med sina studier ska vara aktuella för satsningen.

7.12 Vägar in för unga med aktivitetsersättning

Bedömning:

- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör genomföra en gemensam utredning av den enskildes resurser och förmåga till arbete med eller utan lönestöd inför prövning av rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.
- De särskilda reglerna som finns för de personer som hade rätt till en icke tidsbegränsad sjukersättning enligt regler som gällde innan juli 2008 bör även gälla för personer som har rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. De särskilda reglerna innebär att personen kan arbeta eller studera efter sin förmåga utan att bli föremål för en förnyad prövning av arbetsförmågan.

Tidigare studier och utredningar (SOU 2008:102) har påtalat mekanismer i sjukförsäkringen som utgör hinder för unga med aktivitetsersättning att pröva sin arbetsförmåga. Ytterligare insatser behövs för att dels minska antalet nya beviljade aktivitetsersättningar, dels öka antalet personer som lämnar denna ersättning. För att klarlägga alla möjligheter till egenförsörjning bör en gemensam utredning av den enskildes resurser och förmåga till arbete med eller utan lönestöd genomföras av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen innan beslut tas om rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.

I dag saknas ofta den trygghet som behövs för att unga kvinnor och män med aktivitetsersättning ska våga ta det första steget ut i arbetslivet. Möjligheten till vilande aktivitetsersättning har inte inneburit att unga lämnat aktivitetsersättningen för arbete i någon större utsträckning. Utredningen bedömer därför att det behövs fler vägar in, och flexibla regler, för att fler unga med aktivitetsersättning ska kunna och våga pröva sin förmåga helt eller delvis på arbetsmarknaden.

Samma särskilda regelverk som gäller för de personer som hade icke-tidsbegränsad sjukersättning före juli 2008 bör därför enligt utredningens bedömning prövas för de unga som i dag har aktivitetsersättning. Det är inte rimligt att en ersättningsberättigad kan ha andra inkomster i en obegränsad omfattning och samtidigt behålla hela aktivitetsersättningen ograverad. Övriga inkomster bör därför beaktas när den årliga aktivitetsersättningen beräknas, enligt

motsvarande regelverk som gäller för dem med icke-tidsbegränsad sjukersättning. För unga med aktivitetsersättning som arbetar enligt dessa särskilda regler kan det avräkningssystem tillämpas som kallas för steglös avräkning för dem med icke-tidsbegränsad sjukersättning. Vid steglös avräkning av aktivitetsersättningen bör aktivitetsersättningen i enlighet med regelverket minska i förhållande till hur stora arbetsinkomsterna och vissa andra inkomster är innan aktivitetsersättning betalas ut.

7.13 Möjligheter för Arbetsförmedlingen att samarbeta med kommunen för att anordna arbetsprövningsplatser

Förslag: I förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program ska det finnas en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen får träffa överenskommelser med kommunen om förberedande insatser avseende aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering som regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Tillgång till förberedande insatser i form av arbetsprövningsplatser är grundläggande för att kunna bedöma arbetsförmågan. Arbetsförmedlingen har behov av fasta arbetsprövningsplatser som snabbt och enkelt kan tas i anspråk utan att behöva söka en praktikplats hos en arbetsgivare. Arbetsprövningsplatsen syftar till att göra en bedömning av arbetsförmågan och vilka ytterligare insatser som kan behövas i form av exempelvis hjälpmedel för att den sökande ska få ett arbete. Vissa kommuner har verksamheter i form av aktivitetscentra eller verkstäder som bör kunna nyttjas för detta ändamål.

Arbetsprövning i reell arbetsmiljö är i vissa fall att föredra, men för att granska specifika fysiska och psykiska funktioner under en koncentrerad tid motsvarande tre–fyra veckor kan fasta arbetsprövningsplatser vara ett bättre alternativ. En skyddad miljö kan också vara mer lämpligt i ett första steg i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för personer som har en psykisk eller social problematik. Det kan handla om svårigheter att ingå i en arbetsgrupp, att underordna sig en chef, passa tider eller sköta sin personliga

hygien. I en anpassad miljö kan det finnas större förståelse för hur sådan problematik kan yttra sig. Fördelen med att ha särskilda verksamheter för prövning av arbetsförmågan är också att Arbetsförmedlingen kan specificera kraven på dokumentationen efter genomförd arbetsprövning. På så vis kan en enhetlig och kvalitets-säkrad dokumentation erhållas från verksamhetsansvariga.

Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen får ingå överenskommelser med kommunerna när det gäller aktiviteter eller insatser inom ramen för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknads-politiska program. Mot bakgrund av betydelsen av tidiga insatser för att minska tiden i arbetslöshet är det viktigt att denna möjlighet tas till vara. Målgruppen för insatsen bör vara arbetslösa personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som bedöms ha behov av arbetslivsinriktad rehabilitering.

Det finns även andra aktörer än kommuner som kan bidra med kunskaper inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Samhall AB, arbetsintegrerande sociala företag och även utbildningsföretag är sådana aktörer. Enligt gällande bestämmelser kan Arbetsförmedlingen träffa överenskommelser med kommuner för insatser som genomförs inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. En förutsättning är att Arbetsförmedlingen efter ett upphandlingsförfarande inte hittar en annan lämplig aktör för att genomföra åtgärderna. I övrigt får Arbetsförmedlingen ingå överenskommelse med kommuner för insatser eller aktiviteter som gäller nyanlända invandrare och unga med funktionsnedsättning.

7.14 Fördjupad kartläggning och vägledning

Förslag: Insatsen fördjupad kartläggning och vägledning enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program som får vara högst tre månader avskaffas.

Bedömning: Insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering, som enligt nämnda förordning får pågå högst sex månader, kvarstår. Om längre tid än sex månader behövs för arbetslivsinriktad rehabilitering ska ett nytt beslut motiveras.

Skillnaden mellan fördjupad kartläggning och vägledning(FKV) och arbetslivsinriktad rehabilitering (ARB) är att FKV kan pågå i högst tre månader och ARB i högst sex månader. Fördjupad kartläggning och vägledning infördes 2006 med syfte att vara en koncentrerad utredningsinsats inför ett arbete eller en praktik. Erfarenheten visar emellertid att FKV i det närmaste har spelat ut sin roll och i de kontakter utredningen haft med arbetsförmedlare förklaras det av att insatser som ges inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering ofta ställer krav på längre tid. När insatsen FKV används är det ofta för att kunna förlänga en redan påbörjad arbetslivsinriktad rehabilitering. Det finns således inte några uppenbara skillnader mellan de två redovisade insatserna mer än möjligen tidsramen. Eftersom insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering verkar vara den insats som bäst speglar det egentliga behovet av stöd som den enskilde behöver för att hitta ett arbete eller utbildning anser utredningen att den ska finnas kvar och att fördjupad kartläggning och vägledning avskaffas.

I budgetunderlaget för 2012 föreslår Arbetsförmedlingen att insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering ska kunna pågå i tolv månader i stället för sex månader. Skälet till den föreslagna ändringen är att allt fler personer som Arbetsförmedlingen tar emot har varit borta länge från arbetsmarknaden. Gemensamt för dessa personer är att de behöver mer tid för att utveckla sin arbetsförmåga. För vissa kan det initialt också finnas behov av psykologiskt och motiverande stöd. Ett annat skäl till utsträckt tid, som arbetsförmedlare angett i kontakt med utredningen, är att det skulle underlätta planeringen av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Väntetider uppstår i vissa fall till Arbetsförmedlingens specialister och planerade aktiviteter påbörjas inte alltid vid utsatt tid. Dessa omständigheter medför att en utökad tidsram behövs så att den enskilde får de insatser som ingår i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen

Utredningen delar Arbetsförmedlingens uppfattning om att det finns personer som behöver långvarigt stöd för att finna och behålla ett arbete. Däremot är utredningen inte övertygad om att en utökning av tidsramen för arbetslivsinriktad rehabilitering från sex till tolv månader gynnar syftet med insatsen. En rimlig ordning bör i stället vara att, i de fall det behövs, ta ett nytt beslut om arbetslivsinriktad rehabilitering och motivera varför längre tid behövs. Risken finns annars att personer som egentligen inte behöver lång tid i arbetslivsinriktad rehabilitering blir kvar i

insatsen. Utredningen stödjer sig även på den forskning som visar att arbetsplatsen utgör en central del i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och att andra insatser i form av arbetspraktik därför kan vara mer ändamålsenligt. Viktigast är emellertid att insatsen inte ska vara längre än vad som är nödvändigt för att målet med arbetslivsinriktad rehabilitering ska uppnås.

7.15 Utvärdera bedömningsstöd, metoder och tjänster

Förslag: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att utvärdera Arbetsförmedlingens arbetssätt med bedömningsstöd, metoder och tjänster inom ramen för Arbetsförmedlingens uppgift att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering.

Enligt regleringsbrevet för 2012 ska Arbetsförmedlingen rikta de arbetsmarknadspolitiska insatserna till dem som löper störst risk för långvarig arbetslöshet. Dessa arbetssökande ske ges förstärkta förmedlingsinsatser och anvisas till program och insatser i ett tidigt skede av arbetslöshetsperioden. Bedömningsstöd ska användas som verktyg för att öka möjligheterna att tidigt identifiera personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Bedömningsstöd eller *profiling* är ett verktyg under utveckling i många länder. OECD (2010) påpekar att *profiling* ställer krav på att det finns resurser för att klara uppgiften att ge rätt stöd till rätt person och i rätt omfattning.

Arbetsförmedlingen har organiserat sin verksamhet i form av 11 tjänster och 43 metoder och erbjuder en rad insatser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för personer som behöver särskilt stöd. Trots detta är den genomsnittliga tiden innan kod för funktionsnedsättning registreras 270 dagar. Stora och viktiga resurser tas i anspråk i den process som ska leda fram till ett arbete. Vad vi däremot har liten kunskap om är om resurserna används på rätt sätt. I en studie som genomförts av IFAU *Om Arbetsförmedlingens service och arbetsmetoder: om processtyrning i en målstyrd organisation* (Lundin och Lundin, 2011) dras slutsatsen att det är oklart om de arbetssätt Arbetsförmedlingen valt är de mest lämpliga och att mer forskning om deras användning av metoder vore värdefullt. Med ett stort antal metoder ökar både svårigheterna att kvalitetssäkra de olika arbetssätten och risken för att arbetsförmedlarnas arbetssätt blir mindre enhetligt.

Mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen infört ett bedömningsinstrument i syfte att tidigt identifiera personer som riskerar långtidsarbetslöshet finns det skäl att göra en fördjupad studie om processen från inskrivning till arbete eller utbildning är ändamålsenlig, om vilka metoder som är ändamålsenliga och ger bäst resultat, samt om Arbetsförmedlingens nya arbetssätt bättre kan möta de behov som finns så att inskrivningstiderna för personer med funktionsnedsättning kan kortas och leda till rätt insats i rätt tid och i rätt omfattning.

7.16 Tillsyn och kontroll

Förslag: En tillsynsmyndighet får i uppgift att utöva tillsyn av Arbetsförmedlingen i de delar som avser beslut om stöd till anställningar enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Regeringen bör skyndsamt utreda och ta ställning till i vilken myndighet tillsynsfunktionen lämpligen bör placeras.

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör införa regelbundna kontrollinsatser i enlighet med förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll för att säkerställa att graden av nedsatt arbetsförmåga står i relation till aktuellt arbete när det gäller stöd till anställningar enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

*Regelbundna kontroller för effektivitet
i resursanvändningen, trovärdighet och legitimitet*

Riksrevisionen har riksdagens uppdrag att granska hur myndigheterna utnyttjar sina resurser och uppfyller de mål regeringen fastställt. Arbetsförmedlingen har i enlighet med förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll krav på sig att handläggning av ärenden görs rätt från början till slut.

Att bedöma nedsättning av arbetsförmåga är en svår uppgift. För att skapa legitimitet och förtroende för att bedömningen är enhetlig och rättvis krävs löpande kontroller. Ett sätt är att separera

kontroller och uppföljningen från den myndighet som fattar beslutet om lönesubventionen. Ett annat sätt är att samma handläggare som tagit det första beslutet om lönestöd inte får ompröva bidragsnivån när beslutet ska förlängas. Ett tredje sätt är att inom ramen för intern styrning och kontroll löpande göra stickprovskontroller av ärendehandläggningen. Dessa kontroller syftar till att fånga upp avvikelser men skulle även kunna tjäna som underlag för utveckling av metoder avseende arbetsförmågebedömning.

Arbetsförmedlingen förfogar över omfattande medel och beslutar varje år om stora summor till subventionerade anställningar. Det är därför angeläget att det inte finns brister i de underlag som ligger till grund för dessa beslut, såväl för effektiviteten i resursanvändningen som för trovärdigheten och legitimiteten i förhållande till arbetsgivarna. Eftersom resurserna för subventionerade anställningar är begränsade är det också viktigt att användningen är ändamålsenlig, så att så många som möjligt som har en nedsatt arbetsförmåga kan få del av dessa insatser.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen, utifrån den uppgift de har avseende intern styrning och kontroll, bör genomföra regelbundna kontroller av de beslut som fattats om lönesubventionerade anställningar.

Tillsyn av oberoende myndighet

Utredningen föreslår att en oberoende tillsynsmyndighet ska få till uppgift att utöva tillsyn av de subventionerade anställningarna inom ramen för förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Såväl Riksrevisionen som FUT-delegationen har uppmärksammat felaktigheter när de har granskat lönestöden. En oberoende granskare som ser till att medlen används som det är avsett säkerställer legitimiteten för de subventionerade anställningarna. Utredningen har emellertid inte haft möjlighet att göra de fördjupade analyser som är nödvändigt för att ta ställning till vilken myndighet som är den mest lämpliga för uppdraget. Slutsatsen är därför att regeringen skyndsamt bör utreda var tillsynsfunktionen lämpligen ska placeras.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

8.1 Konsekvenser för individen

En av utredningens principiella utgångspunkter är att det är individens behov som ska styra insatsernas och lönestödets utformning. Detta har också legat till grund för utredningens förslag. Under arbetets gång har vi identifierat förändringar i regelverket och särskilda insatser som kan stärka individens utveckling och förbättra möjligheterna till arbete med eller utan stöd.

Regelverkets utformning och lönestödets konstruktion har i vissa delar motverkat en sådan utveckling. Detta indikeras av svårigheterna för Arbetsförmedlingen att hitta möjliga anställningar för personer med lönebidrag. Att personer med funktionsnedsättning har de allra längsta inskrivningstiderna vid Arbetsförmedlingen är en annan indikation på låg träffsäkerhet. Nystartsjobb har ökat även för personer med funktionsnedsättning, trots att detta inte ger samma möjligheter till anpassningar och inte är en bra lösning för personer som har ett långvarigt behov av stöd. Den begränsade möjligheten att kunna kombinera olika stöd tillsammans med den lågt satta gränsen för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden har bidragit till att individens behov av rätt stöd i rätt tid inte alltid har tillgodosetts på ett tillfredsställande sätt.

Ökade möjligheter till arbete på likvärdiga villkor

För att öka legitimiteten för de särskilda lönestöden bland arbetsgivare och för att skapa trovärdighet för sambandet mellan individens grad av nedsatt arbetsförmåga och subventionens storlek föreslår utredningen att taket för den bidragsgrundande lönekostnadens höjs och indexeras med den genomsnittliga prisutvecklingen i

ekonomin. En ökad legitimitet för stöden hos arbetsgivare leder till att fler arbetsgivare är beredda att anställa och fler personer med funktionsnedsättning kan därmed få ett arbete. Höjt och indexerat tak förbättrar även individens trygghet och förutsättningar att, trots en nedsättning av arbetsförmågan, delta på arbetsmarknaden på likvärdiga villkor som andra.

Förbättrad matchning med utökad och individualiserat stöd

En ytterligare konsekvens för individen är utökade möjligheter att få tillgång till ett särskilt introduktions och uppföljningsstöd – SIUS – genom förslaget att externa aktörer upphandlas med stöd av lagen om valfrihet. Nya aktörer kan vara organisationer som har kompetens när det gäller specifika funktionsnedsättningar. Det är positivt om den aktör som får uppdraget att hitta ett arbete och har kontakt med den enskilde i inledningen av anställningen har de kunskaper om funktionsnedsättningen som gör att ett förtroende kan skapas.

Som en konsekvens av att både utvecklingsanställning och löne-stöd för trygghet föreslås ska kunna kombineras med såväl insatsen SIUS som övriga insatser är det utredningens bedömning att individens behov i högre grad än i dag kommer att vara styrande för Arbetsförmedlingens arbete. Med förslaget om ökad tillsyn, kontroll och utvärdering av Arbetsförmedlingens arbete bör även tiden som individen får vänta på att rätt insats kan beslutas på sikt kunna effektiviseras och förkortas.

Många fler får möjlighet till utvecklingsinsatser

Relativt få personer har haft möjlighet till utvecklingsanställning trots att många personer med funktionsnedsättning, särskilt unga kvinnor och män, har behov av utvecklingsinsatser. Lönebidrag har i stället varit den insats som syftar till att utveckla arbetsförmågan som har omfattat flest personer. För anställda med lönebidrag saknas emellertid möjligheter till särskilda utvecklingsinsatser i kombination med arbetet. Även utbildningsinsatserna för personer med funktionsnedsättning har varit begränsade.

Som en konsekvens av utredningens förslag kommer fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

vid behov att kunna delta i *utbildningsinsatser*. Särskilt för unga kvinnor och män med funktionsnedsättning är den föreslagna satsningen på trainee-utbildningar och studier på folkhögskola viktiga.

En annan konsekvens för individen är möjligheten till utveckling genom *utvecklingsbidraget* som utredningen föreslår ska införas. Utvecklingsanställning, med lönestöd för utveckling i kombination med utvecklingsbidrag, ersätter i allt väsentligt lönebidraget som innehållsmässigt ofta saknat en plan för individuell utveckling. Betydligt fler personer än i dag får därmed möjlighet till exempelvis psykologisk behandling, utbildningsinslag och social träning för att träna, pröva, och inte minst utveckla sin arbetsförmåga under anpassade förhållanden på en arbetsplats med avtalsenlig lön. Utredningens bedömning är att omkring 55 000–60 000 kvinnor och män med funktionsnedsättning (48 000 helårspersoner) per år får möjlighet att utveckla sin arbetsförmåga genom lönestöd för utveckling.

Genomströmningen blir också högre med utvecklingsanställningar jämfört med lönebidrag. Över en tioårsperiod kommer 450 000 personer ha fått möjlighet att utveckla arbetsförmågan i en utvecklingsanställning. Detta kan jämföras med dagens omfattning där 50 000 personer skulle få motsvarande möjligheter med utvecklingsanställning och 320 000 personer skulle ha möjlighet till anställning med lönebidrag vilka dock saknar särskilda utvecklingsinsatser som kan påskynda att arbetsförmågan ökar.

Långvariga behov möts med långsiktiga lösningar

För kvinnor och män med en bestående nedsättning av arbetsförmågan på grund av en funktionsnedsättning säkerställs det långvariga behovet med lönestöd för trygghet. Även för personer med behov av långvarigt stöd har lönebidrag varit den huvudsakliga insatsen. De långa tiderna med lönebidrag för många personer tyder emellertid på att för vissa hade en trygghetsanställning varit att föredra redan från början. Tryggheten för dessa personer ökar när lönestöden kan beslutas på mer långsiktiga premisser.

Indexeringen av taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden är av särskild betydelse för personer som har långvariga behov av en anställning med lönestöd. Indexeringen ger förutsägbara förutsättningar för arbetsgivaren och därmed tryggare anställningar

för kvinnor och män vars nedsättning av arbetsförmågan inte är av övergående slag.

Personer med omfattande nedsättning av arbetsförmågan som har behov av arbete inom en särskilt organiserad verksamhet kommer med utredningens förslag om förstärkt anordnarbidrag få fler alternativa möjligheter till anställningar vid sidan av arbete hos Samhall.

8.2 Ekonomiska konsekvenser

Statens kostnader för de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finansieras från anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. på Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad. Utgifterna på anslaget påverkas främst av omfattningen av antalet personer med lönestöd, av den genomsnittliga bidragsnivån samt av merkostnadsersättningen till Samhall AB. Riksdagen har de senaste åren anvisat mer medel till anslaget än vad som har kunnat förbrukas. Utgifterna på anslaget uppgick till 15,5 miljarder kronor år 2011. Samma år uppgick anslagssparandet till 551 miljoner kronor.

Tabell 8.1 Anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. (miljoner kronor)

2009	Anslag	14 362	Utfall	13 887	Anslagssparande	475
2010	Anslag	15 216	Utfall	14 500	Anslagssparande	716
2011	Anslag	16 089	Utfall	15 538	Anslagssparande	551

Källa: Arbetsförmedlingen.

Utredningens förslag innebär ökade utgifter för staten. Detta beror i första hand på höjningen av taket för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden och införandet av utvecklingsbidraget. Tabell 8.2 visar utfallen av statistiska beräkningar av de förändrade utgifterna som en konsekvens av utredningens förslag. Beräkningarna bygger på antalet beslut om lönestöd under år 2011. Effekten av den höjda gränsen för den bidragsgrundande lönekostnaden baseras på antalet beslutade lönestöd i februari 2012. Beräkningarna utgår från ett oförändrat antal lönestöd över tid.

Höjningen av taket för den *lönestödsgrundande lönekostnaden* innebär en utgiftsökning på motsvarande 1,3 miljarder kronor. Siffran kan vara en överskattning eftersom ingen hänsyn tas till

omfattningen av ersättning från sjukförsäkringen eller annan frånvaro bland anställda med lönestöd. Eftersom redan fattade beslut om lönestöd vid ikraftträdandet av det nya regelverket inte omfattas av höjningen av taket för den bidragsgrundande lönekostnaden blir utgiftsökningen dock lägre än 1,3 miljarder kronor under de första två åren. Första året beräknas höjningen av taket medföra en utgiftsökning på 566 miljoner kronor.

Utredningen föreslår utökade *utvecklingsinsatser*. Utvecklingsbidrag, trainee-utbildningar, folkhögskola för unga och ökade satsningar på särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) beräknas sammantaget medföra ökade utgifter med en miljard kronor när utredningens föreslagna förändringar har fått fullt genomslag (under det tredje året).

Kostnaderna för utredningens förslag om schabloniserat och förstärkt *anordnarbidrag* uppskattas till 748 miljoner kronor. Förslagen innebär dock att nuvarande anordnarbidrag avskaffas och utgifterna för personligt biträde beräknas minska med 50 procent. Nettoeffekten av förändringarna av anordnarbidragen och stöd till personligt biträde blir därför ökade utgifter på 285 miljoner kronor. Första året uppskattas dock nettoeffekten till 42 miljoner kronor. Kostnaderna för de utökade möjligheterna för unga att pröva studier på folkhögskola beräknas rymmas inom redan anslagna medel.

Förändringarna av *ersättningen till Samhall AB* beräknas initialt innebära minskade utgifter med 182 miljoner kronor. Ersättningen till Samhall kommer därefter successivt förändras och blir beroende av antalet anställda och de anställdas individuellt fastställda grad av arbetsförmåga. I tabell 8.2 antas de minskade utgifterna för ersättningen till Samhall AB ligga kvar på 182 miljoner kronor under de fyra redovisade åren.

Med dessa utgångspunkter beräknas utgifterna på Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad öka med ungefär 700 miljoner kronor under det första året, 1,8 miljarder kronor andra året och 2,4 miljarder kronor under det tredje året till följd av utredningens förslag.

Tabell 8.2 Utgiftsförändring som konsekvens av utredningens förslag. Miljoner kronor. Antal lönestöd i genomsnitt år 2011.

	År 1	År 2	År 3	År 4
Höjd bidragsgrundande lönekostnad	+566	+1 011	+1 327	+1 327
Schabloniserat anordnarbidrag	+171	+514	+718	+718
Förstärkt anordnarbidrag	+6	+18	+30	+42
Utvecklingsbidrag	+227	+681	+908	+908
SIUS	+25	+50	+50	+50
Trainee-utbildning	+20	+40	+40	+40
Anordnarbidrag	-95	-229	-284	-284
Stöd till personligt biträde	-40	-123	-179	-179
Samhall AB	-182	-182	-182	-182
Totalt	+698	+1 780	+2 428	+2 440

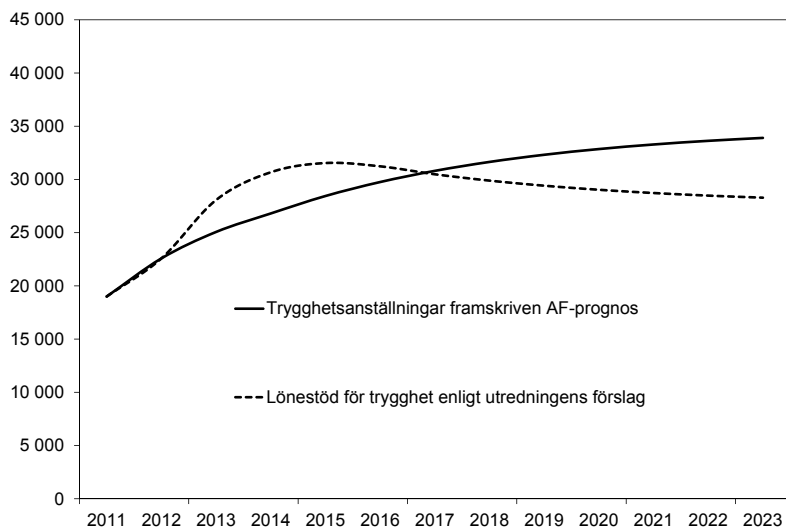
Anm. De årsvisa utgiftsförändringarna är beräknade på helår.

Källa: Egna beräkningar.

I konsekvensberäkningarna tas ingen hänsyn till förändringar av *antalet* lönestöd. Under en övergångsperiod bedöms antalet lönestöd för trygghet öka som en konsekvens av att personer som fortfarande har lönebidrag övergår till den nya formen lönestöd för trygghet i samma omfattning som tidigare samtidigt som lönestöd för trygghet även beviljas bland dem som inte tidigare haft en subventionerad anställning. Detta innebär dock en temporär omfördelning mellan stödformer. En del personer som beviljats lönebidrag har haft behov av en mer långsiktig subventionerad anställning. Personerna har befunnit sig i en stödform som inte motsvarar deras behov.

Utredningens förslag om ökade utvecklingsinsatser innebär att fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kommer att få ta del av utvecklande och rehabiliterande insatser för att successivt öka sin arbetsförmåga och därmed ökade möjligheter att få och behålla ett arbete. Utredningens bedömning är att när utvecklingsinsatserna får effekt kommer inflödet till lönestöd för trygghet, allt annat lika, att bli något lägre än nuvarande inflöde till dagens trygghetsanställning. Detta illustreras i figur 8.1 där antalet lönestöd för trygghet under en övergångsperiod först ökar för att sedan minska i förhållande till prognosen för den nuvarande stödformen trygghetsanställning.

Figur 8.1 Utvecklingen av antalet lönestöd för trygghet



Källa: Egna beräkningar.

En annan faktor som kan påverkas av utredningens förslag är den *genomsnittliga bidragsprocenten* för lönestöden. Det lågt fastställda taket för den bidragsgrundande lönekostnaden för de olika formerna av lönebidrag har haft betydelse för bedömningen av den genomsnittliga bidragsprocenten i förhållande till arbetsförmågan. Arbetsförmedlarna uppger att det låga taket har medfört svårigheter att relatera bidragsnivån på ett korrekt och tillförlitligt sätt till graden av nedsatt arbetsförmåga. Dessutom har ett ökande antal arbetsgivare även beviljats ekonomiskt stöd till personligt biträde som kompensation. En höjning av det högsta bidragsgrundande beloppet från 16 700 kronor per månad till 0,45 prisbasbelopp per månad kan därmed sänka den genomsnittliga bidragsprocenten för lönestöden. Med höjt tak stärks sambandet mellan lönesubventionens nivå och den anställdes nedsättning av arbetsförmågan.

Därutöver bör de ökade möjligheterna till utvecklingsinsatser medföra att många personer får en ökad arbetsförmåga. För dem som efter en utvecklingsanställning har fortsatt behov av lönestöd för trygghet kan därmed stödnivån antas bli lägre.

8.2.1 Finansiering skapas när arbetsförmågan utvecklas och tas tillvara

Antalet personer med funktionsnedsättning som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat påtagligt under de senaste åren, med cirka 30 000 personer mellan 2008 och 2011 (avsnitt 5.2). En förklaring till ökningen är de förändringar som genomförts inom sjukförsäkringen. Med rehabiliteringsinsatser, arbetsträning och praktik har långtidssjukskrivna fått stöd att återgå till arbetskraften. Utgifterna för sjukförsäkringen har samtidigt minskat kraftigt under senare delen av 2000-talet. Mellan 2008 och 2010 minskade kostnaderna inom sjukförsäkringen med nästan 15 miljarder kronor.

Utredningen anser att det är en positiv utveckling att så många personer har återkommit till arbetskraften. För att ta tillvara och utveckla arbetsförmågan medför förändringarna samtidigt ett ökat behov av aktiva insatser och ofta lönestöd inom arbetsmarknadspolitiken. För att skapa dessa förutsättningar för det inkluderande arbetsliv som eftersträvas krävs en ambitionshöjning med såväl en satsning på utvecklande insatser som möjligheter till långvarigt stöd för dem som har behov av det. Den positiva effekten detta innebär för de kvinnor och män som genom utveckling respektive trygghet i större utsträckning får en möjlighet till delaktighet i arbetslivet kan inte nog betonas.

Med en effektivare rehabilitering och ökade möjligheter till utveckling av arbetsförmågan ökar genomströmningen i lönestöden och fler personer med funktionsnedsättning kommer att kunna delta i arbetslivet. Med utredningens förslag får många personer möjlighet till utveckling och arbete vilka har befunnit sig i återkommande praktikperioder och andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Detta innebär att kostnaderna för bl.a. aktivitetsstöd minskar.

Även kostnaderna för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning liksom kommunernas kostnader för försörjningsstöd kan antas minska när fler personer ges möjligheter till utveckling och arbete. Utredningen föreslår därför att medel förs över från sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning för att finansiera den del av utgiftsökningen som inte ryms inom anvisade medel. I första hand föreslås dock att befintligt budgetutrymme inom Utgiftsområde 14 tas i anspråk för utredningens förslag.

8.2.2 Höjning av den lönestödsgrundande lönekostnaden

Totalkostnaden för de subventionerade anställningarna riktade till personer med funktionsnedsättning uppgick under 2011 till cirka 10,2 miljarder kronor, exklusive merkostnadsersättningen till Samhall AB. Detta är en ökning i fasta priser med tre miljarder kronor, eller med cirka 40 procent, sedan år 2000. Den totala kostnaden för de subventionerade anställningarna beror dels på antalet deltagare, dels på lönesubventionen till arbetsgivarna. Lönesubventionen är i sin tur beroende av bidragsnivån och den anställdes lön.

Utredningen föreslår att begränsningen för den lönestödsgrundande lönekostnaden höjs från nuvarande nivå på 16 700 kronor per månad till 0,45 prisbasbelopp per månad. År 2012 innebär 0,45 prisbasbelopp 19 800 kronor, vilket 2012 motsvarar den genomsnittliga heltidslönen för personer med lönebidrag. Att uttrycka taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden i prisbasbelopp innebär en indexering med de allmänna prisförändringarna i ekonomin. Enligt Konjunkturinstitutets prognos antas 0,45 prisbasbelopp år 2013 motsvara 20 025 kronor per månad. Prisbasbeloppet har i genomsnitt ökat med 1,5 procent per år under de senaste tio åren.

För att beräkna kostnadsökningen av den föreslagna höjningen har utredningen haft tillgång till den modell som Arbetsförmedlingen använder för att beräkna effekter av förändringar av den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Tabell 8.3 visar utgiftsökningen vid en höjning av taket för den lönestödsgrundande nivån från 16 700 till 19 800 kronor i bruttolön per månad. Beräkningen bygger på antalet lönestöd i februari 2012. Allt annat lika, beräknas höjningen medföra en utgiftsökning på ungefär 1,3 miljarder kronor per år. I beräkningen tas endast hänsyn till effekten av höjningen av taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden. I verkligheten kan en höjning även påverka antalet personer som får möjlighet till en anställning med lönestöd, benägenheten hos arbetsgivarna att låta lönerna följa övriga anställdas löneutveckling, samt påverka den genomsnittliga stödprocenten.

När personer är frånvarande från arbetsplatsen och inte får någon lön lämnas ingen lönesubvention. Anställda kan exempelvis vara tjänstlediga, föräldralediga eller sjukfrånvarande. Arbetsförmedlingens modell tar inte hänsyn till frånvaro. Allt annat lika, medför

detta att utfallet av beräkningen i tabell 8.3 är en överskattning av den ”riktiga” utgiftsökningen.¹

Tabell 8.3 Utgiftsökning av höjt tak för den lönestödsgrundande lönekostnaden för lönestöden, miljoner kronor, antal beslut per februari 2012

Från 16 700 kr till:	19 000 kr	19 800 kr	21 000 kr
Lönebidrag	692	881	1 034
OSA	30	32	33
Trygghetsanställning	288	356	407
Utvecklingsanställning	49	58	65
Total utgiftsökning	+1 059	+1 327	+1 539

Källa: Arbetsförmedlingens beräkningsmodell.

Skälet till att höja taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden är att stärka sambandet mellan graden av individens nedsättning av arbetsförmågan och nivån på kompensationen till arbetsgivaren. Det nuvarande taket innebär att 93 procent av alla med anställning där lönestöd betalas ut till arbetsgivaren har en månadslön som är högre än taket på 16 700 kronor per månad. Endast sju procent av arbetsgivarna får därmed full kompensation för den enskildes nedsatta arbetsförmåga. Med utredningens förslag om höjd gräns för den lönestödsgrundande lönekostnad är det i stället 55 procent av arbetsgivarna som får kompensation i förhållande till den nedsatta arbetsförmågan (tabell 8.4).

Tabell 8.4 Andel (procent) personer över taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden för lönestöden. Beslut per februari 2012.

	16 700 kr	19 800 kr	21 000 kr
Lönebidrag	97	48	31
OSA	51	4	2
Trygghetsanställning	95	50	29
Utvecklingsanställning	87	30	16
Totalt	93	45	28

Källa: Arbetsförmedlingens beräkningsmodell.

¹ Ett ytterligare antagande i modellen är att personerna med lönestöd som arbetar deltid antas arbeta 50 procent (halvtid). Cirka 40 procent av dem med lönestöd (majoriteten kvinnor) arbetar deltid.

Utredningen föreslår att beslut om lönestöd som har fattats före ikraftträdandet av de nya reglerna ska fortsätta att tillämpas under den period de avser. En konsekvens av detta är att inte hela utgiftsökningen på 1,3 miljarder kronor av den högre bidragsgrundande lönekostnaden kommer att belasta anslaget det första året. De pågående besluten om lönebidrag, utvecklings- respektive trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete bedöms löpande att avslutas under de första två åren (möjligen kan ett fåtal beslut löpa även under år tre).² Av reglerna om rätt till omprövning av lönestöden följer att ett tidigare beslut kan omprövas. I vilken utsträckning och i vilken takt arbetsgivare eller den anställde kommer att begära omprövning av befintliga beslut och övergå till lönestöd för utveckling respektive trygghet är svårt att uppskatta.

Tabell 8.5 visar resultaten av beräkningar där utgiftsökningen under det första och andra året grundade på dels det nya inflödet till lönestöd för utveckling respektive trygghet (kostnadsökning per beslut multiplicerat med det löpande inflödet under året), dels de omprövningar och övergångar till de nya stödformerna som antas ske från kvarvarande beslut om lönebidrag, utvecklings- respektive trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete. Det ska betonas att osäkerheten är stor vad gäller när och i vilken takt de äldre lönestöden kommer att omprövas och övergå till lönestöd för utveckling respektive trygghet.

Tabell 8.5 Utgiftsökning av höjt tak för den lönestödsgrundande lönekostnaden för lönestöden

	År 1	År 2	År 3	År 4
Miljoner kronor	566	1 011	1 327	1 327

Källa: Egna beräkningar och Arbetsförmedlingens beräkningsmodell.

² Nästan alla äldre beslut om utvecklingsanställning kommer att upphöra under det första året eftersom denna stödform normalt pågår under tolv månader. Däremot är osäkerheten betydligt större vad gäller de kvarvarande pågående besluten om trygghetsanställning respektive lönebidrag. Efter det första året med trygghetsanställning kan nästföljande beslut fattas och gälla under tre år som längst. Lönebidragsbesluten är oftast kortare.

8.2.3 Anordnarbidrag och utvecklingsbidrag

Nedan presenteras de ökade utgifter som beräknas uppstå som en konsekvens av införandet av ett schabloniserat anordnarbidrag, förstärkt anordnarbidrag och det utvecklingsbidrag som ska kunna lämnas till arbetsgivare som enligt överenskommelse med Arbetsförmedlingen genomför utvecklingsinsatser under en anställning med stödformen lönestöd för utveckling.

Utredningen föreslår att den nuvarande strukturen med anordnarbidrag avskaffas. Dagens anordnarbidrag som kan lämnas i samband med utvecklings- respektive trygghetsanställning uppgår till högst 130 kronor per dag. Tabell 8.6 visar utbetalt anordnarbidrag och anordnarbidrag per person och månad under de senaste tre åren. Totalt utbetalt anordnarbidrag har ökat kraftigt under dessa år.

Tabell 8.6 Anordnarbidrag, år 2009–2011

	2009	2010	2011
Trygghetsanställning			
Antal deltagare i genomsnitt	9 910	13 909	17 694
Utbetalt anordnarbidrag, miljoner kronor	111,5	155,2	205,4
Anordnarbidrag per person/månad, kronor	937	930	967
Utvecklingsanställning			
Antal deltagare i genomsnitt	1 908	2 463	3 280
Utbetalt anordnarbidrag, miljoner kronor	37,1	55,1	78,7
Anordnarbidrag per person/månad, kronor	1 618	1 864	2 000

Källa: Arbetsförmedlingen.

Utredningens bedömning är att kostnaderna för stöd till personligt biträde minskar med 50 procent som en konsekvens av förslagen i kapitel 7. Tabell 8.7 visar utgifterna för stöd till personligt biträde totalt och per person och månad under de senaste två åren. Personligt biträde kan vid behov kombineras med lönebidrag men också med en anställning utan lönestöd. Ungefär 30 procent av personerna med stöd till personligt biträde har en anställning *utan* lönesubvention. Det är tolv procent av de anställda med lönebidrag som har beviljats stöd för personligt biträde. Kostnaderna för stöd till personligt biträde ökade med cirka 106 miljoner kronor år 2011 jämfört med föregående år.

Tabell 8.7 Stöd till personligt biträde, år 2010–2011

	2010	2011
Antal deltagare i genomsnitt	5 946	7 862
varav deltagare utan lönebidrag	1 815	2 324
Utbetalt stöd, miljoner kronor	250,2	356,6
Stöd till personligt biträde per person och månad, kronor	3 580	3 870

Källa: Arbetsförmedlingen.

Schabloniserat anordnarbidrag

Utredningen föreslår att ett schabloniserat anordnarbidrag ska införas motsvarande 50 kronor per dag och heltidsanställd till arbetsgivare vid anställning av en person med lönestöd för utveckling respektive lönestöd för trygghet. Med hänsyn taget till att vissa personer arbetar deltid³ beräknas det schabloniserade anordnarbidraget enligt utredningens förslag uppgå till 840 kronor i genomsnitt per månad. Vid heltidsanställning uppgår det schabloniserade anordnarbidraget till 1 050 kronor per månad (50*21 dagar=1 050 kronor).

Tabell 8.8 visar vad det schabloniserade anordnarbidraget beräknas kosta. Precis som övriga beräkningar bygger resultaten på 2011 års volymer av subventionerade anställningar. Kostnaden för det schabloniserade anordnarbidraget för de 34 000 nyanställningar som antas påbörjas löpande under det första året beräknas bli 171 miljoner kronor (840*34 000*6=171 360 000).

Tabell 8.8 Kostnad schabloniserat anordnarbidrag

	År 1	År 2	År 3	År 4
Schabloniserat anordnarbidrag	+171	+514	+718	+718
Anordnarbidrag	-95	-229	-284	-284
Personligt biträde	-40	-123	-179	-179
Kostnad miljoner kronor	+36	+162	+255	+255

Källa: Egna beräkningar.

³ De antagande om deltid som används i Arbetsförmedlingens modell för att beräkna effekter av förändringar av den bidragsgrundande lönekostnaden används även för beräkningarna av anordnarbidrag och förstärkt anordnarbidrag.

Som en konsekvens av att nuvarande anordnarbidrag avskaffas minskar utgifterna för detta bidrag med 95 miljoner kronor under första året. Eftersom det schabloniserade anordnarbidraget lämnas till alla anställningar med lönestöd antas att utgifterna för personligt biträde kommer att minska med 40 miljoner kronor. Utgifterna antas minska dels som en konsekvens av att det schabloniserade anordnarbidraget vilket kommer att tillgodose en del av de stödbehov som personligt biträde i nuvarande system kompenserar för, dels som en följd av utredningens förslag om höjd bidragsgrundande lönekostnad vilket medför att Arbetsförmedlingen i lägre grad behöver kompensera arbetsgivaren med personligt biträde som en konsekvens av nuvarande begränsning för det bidragsgrundande beloppet.

Kostnadsökningen som en konsekvens av det nya schabloniserade anordnarbidraget blir enligt dessa beräkningar 36 miljoner kronor under det första året. Den viktigaste förklaringen till de ökade kostnaderna är att det schabloniserade anordnarbidraget lämnas till alla anställningar med lönestöd för trygghet respektive utveckling.

Förstärkt anordnarbidrag vid lönestöd för trygghet

Utredningen föreslår att ett förstärkt anordnarbidrag på 120 kronor per dag och heltidsanställd ska lämnas till arbetsgivare som har en särskilt organiserad verksamhet för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. För att kunna få det förstärkta anordnarbidraget ska det primära syftet med verksamheten vara att erbjuda meningsfullt och utvecklande arbete till personer vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra åtgärder.

Tabell 8.9 Kostnad förstärkt anordnarbidrag vid lönestöd för trygghet

	År 1	År 2	År 3	År 4
Antal helårspersoner	250	750	1 250	1 750
Kostnad miljoner kronor	6	18	30	42

Källa: Egna beräkningar.

Utredningen bedömer att 500 personer per år påbörjar en anställning med lönestöd för trygghet i en särskilt organiserad verksam-

het (exklusive Samhall). Det första året antas en halvårseffekt med 250 helårspersoner och kostnaden blir sex miljoner kronor. De antagande om deltid som används i Arbetsförmedlingens modell för lönestödsgrundande lönekostnad används för beräkningarna av kostnaderna för anordnarbidrag. Eftersom beräkningen bygger på helårspersoner kommer i praktiken antalet (unika) individer som blir föremål för förstärkt anordnarbidrag bli högre än antalet helårspersoner. I praktiken slutar även personer sina anställningar av olika anledningar vilket skapar utrymme för nya personer under ett år.

Utvecklingsbidrag vid utvecklingsanställning

Arbetsgivare som medverkar till särskilda utvecklingsinsatser vid anställning av en person med lönestöd för utveckling ska kunna få ett utvecklingsbidrag om högst 150 kronor per dag och anställd under den tid utvecklingsinsatsen pågår. I beräkningarna i tabell 8.10 är antalet beslut om lönestöd för utveckling 24 000 per år, vilket bygger på inflödesvolymen år 2011. Bedömningen är att genomsnittsbeloppet för utvecklingsbidraget under de två år som en utvecklingsanställning kan pågå blir 75 kronor per dag.

Tabell 8.10 Kostnad utvecklingsbidrag vid lönestöd för utveckling

	År 1	År 2	År 3	År 4
Antal helårspersoner	12 000	36 000	48 000	48 000
Kostnad miljoner kronor	227	681	908	908

Källa: Egna beräkningar.

Mot bakgrund av att personer påbörjar utvecklingsanställningar löpande under året beräknas antalet helårspersoner till 12 000 under det första året. Kostnaderna för utvecklingsbidraget blir då 227 miljoner kronor. År tre när volymen stabiliserats antas omkring 48 000 helårsbidrag och 908 miljoner kronor i kostnad för utvecklingsbidraget. Eftersom beräkningen bygger på helårsbidrag kommer det i praktiken bli betydligt fler personer än 48 000 som kan omfattas av utvecklingsbidraget. I verkligheten lämnar personer av olika anledningar sin anställning och bidraget (t.ex. övergår till lönestöd för trygghet eller annat arbete) innan de två åren som en utvecklingsanställning som längst kan pågå.

8.2.4 Utökning av särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)

Utökningen av särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) som utredningen förslår i kapitel 7 beräknas kosta 25 miljoner kronor under det första året och därefter 50 miljoner kronor per år. Beräkningen antar att varje SIUS-konsulent arbetar samtidigt med 20 personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. För varje SIUS-konsulent antas en lönekostnad på 500 000 kronor per år. Satsningen innebär 100 nya SIUS-konsulenter. Utökningen av insatsen ska upphandlas enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem. År 2011 fanns 630 helårsanställda SIUS-konsulenter vid Arbetsförmedlingen.

Tabell 8.11 Kostnad för utökning av särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)

	År 1	År 2	År 3	År 4
Antal helårspersoner	1 000	2 000	2 000	2 000
Kostnad miljoner kronor	25	50	50	50

Källa: Egna beräkningar.

8.2.5 Trainee-utbildning för unga med funktionsnedsättning

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att upphandla trainee-utbildningar för personer under 30 år med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Eftersom det vanligtvis dröjer en tid innan insatser kommer i gång räknar utredningen med 100 helårsplatser under första året och 200 helårsplatser kommande år. Andra året beräknas utbildningsinsatsningen kosta 40 miljoner kronor per år.⁴

⁴ Beräkningen bygger på en kurskostnad för yrkesutbildning på 16 500 kronor per månad och person samt aktivitetsstöd på 4 700 kronor per månad och person (223 kronor per dag*21 dagar). Av deltagarna i insatsen bedöms 25 procent ha aktivitetsersättning från sjukförsäkringen.

Tabell 8.12 Kostnad för trainee-utbildning

	År 1	År 2	År 3	År 4
Antal helårsplatser	100	200	200	200
Kostnad miljoner kronor	20	40	40	40

Källa: Egna beräkningar.

8.2.6 Samhall och förstärkt anordnarbidrag

Utredningen föreslår att merkostnadsersättningen till Samhall AB avskaffas. Merkostnadsersättningen uppgår 2012 till 4 405 miljoner kronor. I stället föreslås att Samhall på motsvarande grunder som andra arbetsgivare ska kunna beviljas individuella lönestöd där stödets omfattning fastställs i förhållande till den anställdes arbetsförmåga i relation till arbetsuppgifterna. Ersättningen till Samhall blir därmed beroende av dels antalet anställda, dels graden av nedsatt arbetsförmåga hos respektive anställd.

Antalet anställda med funktionsnedsättning uppgick 2011 till 18 600. Detta motsvarade 15 263 årsanställda, med omräkning utifrån Bokföringsnämndens vägledning.⁵ Vid en övergång till en ny ersättningsmodell finns inte fastställda individuella stödnivåer för redan anställda hos Samhall. Enligt utredningens bedömning bör därför den genomsnittliga bidragsnivån som gäller för trygghetsanställda användas inledningsvis. År 2011 uppgick denna till 70 procent. Genomsnittslönen för anställda hos Samhall uppgick 2011 till 19 600 kronor per månad.

Med utredningens förslag om att lönekostnader upp till 0,45 prisbasbelopp ska läggas till grund för lönestödet blir Samhalls ersättning för nedsatt arbetsförmåga 19 486 kronor per helårsanställd och månad (19 800 kronor * 1,4059 * 0,7). Räknat på antalet årsanställda 2011, uppgår ersättningen till 3 569 miljoner kronor per år (19 486 kronor * 12 månader * 15 263). Ersättningen kommer sedan successivt förändras allt eftersom Arbetsförmedlingen fastställer individuella lönestödnivåer utifrån de anställdas arbetsförmåga. Med utredningens förslag kommer ersättningen även att följa den allmänna prisutvecklingen i ekonomin.

⁵ I Bokföringsnämndens vägledning Gränsvärden (2006:11) beaktas frånvaro som företaget har kostnader för, dvs. semester och sjukfrånvaro dag 1–14 är inräknat i årsarbetstiden.

Tabell 8.12 Utgiftsförändring för finansiering av arbete hos Samhall

	Finansiering År 1 (miljoner kronor)	Ersättning per person och månad (kronor)
Lönestöd	+3 569	19 486
Schabloniserat anordnarbidrag	+193	1 050
Förstärkt anordnarbidrag	+462	2 520
Merkostnadsersättning	-4 405	
Totalt	-182	23 056

Källa: Egna beräkningar.

Därutöver föreslår utredningen att anordnarbidrag med 50 kronor per dag och heltidsanställd respektive förstärkt anordnarbidrag med 120 kronor per dag och heltidsanställd ska kunna beslutas för anställda hos Samhall. Räknat på antalet årsanställda 2011 blir kostnaden för anordnarbidragen 654 miljoner kronor (170 kronor * 21 dagar * 12 månader * 15 263).

Sammantaget innebär förändringen, givet oförändrat antal årsanställda och en arbetsförmåga bland de anställda som i genomsnitt motsvarar genomsnittet bland personer med trygghetsanställning, att ersättningen till Samhall minskar med 182 miljoner kronor (4 405–4 223). För eventuella omställningskostnader till följd av den ändrade finansieringsmodellen finns bolagets balanserade vinstmedel att tillgå, vilka 2012 uppgår till 726 miljoner kronor.

Ersättningen till Samhall kommer efter övergången till den föreslagna modellen med individuella lönestöd och anordnarbidrag variera med antalet anställda och de anställdas arbetsförmåga. Utöver det fastställda lägsta antalet nyanställningar med lönestöd för trygghet, som enligt utredningens förslag bör anges i ägardirektiv till Samhall AB, kan bolaget utifrån egna bedömningar av konjunktur och affärs-
möjligheter utnyttja den ökade flexibiliteten och anställa ytterligare personer med utvecklingsanställning.

8.3 Administrativa förändringar för Arbetsförmedlingen

Förslagen i avsnitt 7.7 och 7.8 om en förändrad ersättningsmodell för Samhall och att Arbetsförmedlingen ska ansvara för att fastställa individuella lönestöd även för personer som anvisas till arbete hos Samhall innebär ett ökat antal beslut och ett ökat antal omprövningar av nivån på lönestöd för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har årligen beslutat om individuella bidragsnivåer för drygt 32 000 personer. Den årliga nyrekryteringen till Samhall har omfattat cirka 1 600 personer. Därutöver innebär förslaget att Arbetsförmedlingen ska fastställa individuella lönestödsnivåer för de personer som redan är anställda hos Samhall. Med antagandet om att Samhall även fortsättningsvis kommer att ha lika många anställda som i dag, cirka 18 000 personer, och att lönestöd för trygghet ska omprövas minst vart fjärde år innebär förslaget att Arbetsförmedlingens uppdrag för att fastställa och besluta om individuella lönestöd för ytterligare cirka 4 500 personer per år. Mängden ärenden ökar därmed med 14 procent jämfört med i dag till följd av utredningens förslag. Detta är enligt utredningens bedömning rimligt genomförbart för Arbetsförmedlingen inom ramen för befintliga resurser. Utifrån kravet på ökad träffsäkerhet i anvisningen till Samhall och för att säkerställa att lönestöd ges i rätt omfattning är det nödvändigt att införa en återkommande omprövning av stödnivån även för anställda hos Samhall.

8.4 Arbetsrättsliga konsekvenser av upphörande av lönebidrag, skyddat arbete (hos Samhall och hos offentlig arbetsgivare) samt trygghetsanställning

I dag finns fem olika lönestöd till arbetsgivaren vid anställning av en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Tillgång till stöden förutsätter att arbetstagaren anvisas anställning av Arbetsförmedlingen.

Skyddat arbete i form av anställning hos Samhall eller hos offentlig arbetsgivare samt utvecklingsanställning omfattas inte av lagen (1982:80) om anställningsskydd (las). Villkoren för anställning har inte närmare reglerats i förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Som konsekvens härav har parterna på arbetsmarknaden reglerat dessa i kollektivavtal.

Utredningens förslag innebär att det fortsättningsvis endast kommer finnas två lönestöd till arbetsgivaren vid anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Stöden kommer att gälla generellt på arbetsmarknaden, oavsett om arbetsgivaren är privat eller offentlig.

8.4.1 Föreslagna former av lönestöd

Utvecklingsanställning

Förslaget innebär att utvecklingsanställning, som innebär att lönestöd till arbetsgivaren lämnas under en kortare period, i första hand tolv månader med möjlighet till tolv månaders förlängning, även fortsättningsvis undantas las. Anställningsformen är inte generellt tillämplig, utan endast avsedd för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En utvecklingsanställning förutsätter inslag av utbildning, rehabilitering, hjälpmedelsanpassning, arbetsprövning och vägledning. Till denna anställningsform knyts ett särskilt stöd för att utveckla individens arbetsförmåga. Huvudsyftet med anställningsformen blir således att utveckla arbetsförmågan och därmed förutsättningarna för framtida anställning utan lönestöd.

Som motiv för att anställningen vid dess införande 2006 undantogs från las angavs att anställningsformen skulle ses om en arbetsplatsförlagd rehabilitering.

Lönestöd för trygghet

Anställning med lönestöd för trygghet föreslås ska omfattas av las. Eftersom stödet kommer att lämnas under en längre tid finns skäl att direkt tillämpa lagen om anställningsskydds skyddsregler. Detta innebär bland annat att las regler med krav på saklig grund för uppsägning, krav på tillämpning av turordningsregler vid arbetsbrist-uppsägning samt rätt till företräde vid återanställning blir tillämpliga. Det innebär också att 23 § las blir tillämplig, vilket innebär att en anställning som inneburit att arbetet särskilt anpassats för en arbetstagare med hänsyn till dennes särskilda behov, har ett särskilt skydd vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Enligt praxis ställs

dock höga krav för att arbetet ska anses vara så pass anpassat för en arbetstagare.

8.4.2 Nuvarande former av lönestöd

Skyddade arbeten

I dag finns två former av skyddade arbeten, dels på Samhall, dels hos offentlig arbetsgivare (OSA). Skyddade arbeten omfattas inte av las.

Av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga kommer skyddat arbete till stånd på Samhall när Samhall AB efter anvisning från Arbetsförmedlingen anställer en person med funktionshinder vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Det finns inga särskilda regler avseende avslutande av anställning.

Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare kommer till stånd när en offentlig arbetsgivare efter anvisning från Arbetsförmedlingen anställer en person med funktionshinder som har ett socialmedicinskt funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, är berättigad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från det under längre tid. Inte heller skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare omfattas av några särskilda regler avseende avslutande av anställning.

Parterna på arbetsmarknaden har genom kollektivavtal kommit överens om ytterligare villkor att tillämpa under skyddat arbete.

När skyddade arbeten upphör kommer ett stort antal anställda under en beslutad period fortsätta att vara anställda med den anställningsform som förutsätter det aktuella lönestödet. När beslutsperioden upphör kommer möjligheten till stöd till arbetsgivaren enligt de nya reglerna att prövas.

Arbete hos Samhall AB

Grunderna för Samhalls verksamhet är fastlagda genom beslut av regering och riksdag. Samhalls uppdrag är att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionshinder där behoven finns.

Samhalls förutsättningar är fastlagda genom krav på resultat i form av statliga ersättningar för merkostnader för sin arbetsmarknadspolitiska insats och den volym arbete som ska utföras inom företaget.

De som har skyddat arbete hos Samhall ska enligt regelverket ha en arbetsförmåga som är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Skyddat arbete är undantaget las tillämpning.

Mellan Almega Samhallsförbundet och Fastighets, GS, Handels, Hotell och Restaurangfacket, IF Metall, Kommunal och SEKO gäller kollektivavtal för arbetare. Mellan Almega Samhallsförbundet och Unionen samt Akademikerförbunden gäller kollektivavtal för tjänstemän i Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag. Avtalet gäller för av arbetsförmedlingen anvisade tjänstemän. Detta avtal förutsätter att las inte gäller för de anvisade tjänstemän som omfattas av avtalet.

Enligt branschavtalet ska arbetare enligt huvudregeln anställas tillsvidare. Vid särskilda omständigheter kan lokal överenskommelse träffas om anställning för viss tid, liksom vid arbetstoppar. För arbetare som anställs inom ramen för särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder anställs för viss tid, dock högst tolv månader (med möjlig förlängning om tolv månader).

Arbetare är skyldig att avgå från sin anställning bland annat från den tidpunkt han/hon av Arbetsförmedlingen anvisas arbete inom eget eller närgränsande yrkesområde. Vid övergång till annan anställning på den reguljära arbetsmarknaden har arbetare rätt till återanställning inom tolv månader efter det övergång skett. För arbetare som inte omfattas av las gäller en ömsesidig uppsägnings-tid av en månad.

De arbetstagare som har skyddat arbete hos Samhall har generellt ett behov av långvarigt stöd. Under förutsättning att arbetstagaren har en nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning kommer arbetsgivaren sannolikt fortsättningsvis få lönestöd för trygghet för dessa personer.

Offentligt skyddat arbete

Arbetstagare hos offentlig arbetsgivare som erhåller offentligt skyddat arbete (OSA) omfattas inte heller av las. Parterna på arbetsmarknaden har träffat ett kollektivavtal, Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, BEA 06, som ska tillämpas för

arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetstagare anställda med stöd av OSA omfattas således av särskilda villkor som framgår av BEA. Avtalet tillämpas även på andra arbetstagare som får ett uppdrag som inte är budgeterat i arbetsgivarens ordinarie verksamhet och där syftet är att minska arbetslösheten, s.k. icke-reguljära arbeten.

Anställningsformen är enligt avtalet tidsbegränsad och enligt den ordning som framgår av de regler som gäller för respektive arbetsmarknadspolitiska insats. För OSA gäller dock att anställningen kan vara tillsvidare eller för begränsad tid.

Arbetstagares anställning upphör utan uppsägning enligt de regler som gäller för respektive arbetsmarknadspolitisk insats. Om anställningen skulle upphöra före denna tidpunkt gäller en ömsesidig uppsägningstid om 14 dagar. För tillsvidareanställd som omfattas av OSA gäller en uppsägningstid av en månad.

Utvecklingsanställning

En utvecklingsanställning är ett anpassat arbete hos en arbetsgivare under längst tolv månader, som Arbetsförmedlingen anvisar en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga för att hans eller hennes arbetsförmåga ska utvecklas. Ekonomiskt stöd lämnas till arbetsgivaren som lönebidrag. Anställningen undantas från las tillämpning.

Anställningsformen kommer att bestå. Pågående anställning och lönestöd består under beslutad tid.

För de som omfattas av kollektivavtal beror anställningen på kollektivavtalets utformning.

Lönebidrag

Lönebidrag är ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare (dock inte Samhall AB) för personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som anvisats anställning hos arbetsgivaren. Lönebidrag får lämnas om en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bedöms inte kunna få eller behålla ett arbete om inte stödet lämnas. Lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning av arbetsförmågan hos arbetstagaren och till hur stor del av arbetsgivarens

lönekostnad som är bidragsgrundande. Bidraget får inte överstiga den nivå som behövs för att kompensera nedsättningen i arbetsförmågan.

De arbetstagare som har en anställning som ger arbetsgivaren rätt till lönebidrag omfattas av las. Det är alltså ingen förutsättning för anställning att lönebidrag lämnas till arbetsgivaren. Arbetstagarens anställning upphör därför inte om lönebidraget upphör.

Omfattningen av lönestöd kan dock ha konsekvenser för arbetsgivarens möjligheter att bedriva verksamhet. Om verksamhetens organisation förutsätter tillskott genom lönestöd kan en arbetsbristsituation uppstå. Eftersom las är tillämplig kommer reglerna om turordning vara tillämpliga. Det är därmed anställningstidens längd som i första hand avgör vem som omfattas av uppsägning och det finns inte möjlighet att ”styra” uppsägning till den arbetstagare vars funktionsnedsättning tidigare inneburit att lönestöd lämnats.

För de arbetsplatser som har kollektivavtal kan parterna komma överens om andra regler för uppsägning. Det är dock förbjudet att träffa diskriminerande överenskommelser och det är därför inte tillåtet att endast säga upp anställda som har en funktionsnedsättning.

För den arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga och som på grund av denna har beretts särskild sysselsättning finns ett särskilt skydd i 23 § las. Uttrycket syftar i första hand på fall där det vidtagits konkreta insatser för att särskilt anpassa arbetsplatsen i syfte att arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga ska kunna ha en anställning och utföra arbete.

Även om lönestödet försvinner, men arbetsuppgifterna är särskilt anpassade, kan arbetstagaren trots att denne är senast anställd, med stöd av denna regel ges företräde till fortsatt arbete oberoende av turordningen.

Trygghetsanställning

Trygghetsanställning är en anställning hos en annan arbetsgivare än en arbetsgivare som ingår i Samhallkoncernen, som Arbetsförmedlingen anvisar en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Ekonomiskt stöd lämnas till arbetsgivaren. Arbetsförmedlingen ska verka för att den som har en trygghetsanställning ska övergå till en annan anställning. Åtminstone vart fjärde år ska

Arbetsförmedlingen pröva att storleken på lämnade stöd inte överstiger den nivå som behövs för att kompensera arbetstagarens nedläggning i arbetsförmågan eller arbetsgivarens särskilda kostnader.

De arbetstagare som har en trygghetsanställning omfattas av las. Det är alltså ingen förutsättning för anställning att lönebidrag lämnas till arbetsgivaren. Arbetstagarens anställning upphör därför inte om lönebidraget upphör.

8.4.3 Övergångsregler

Utredningen kan inte föreslå att befintliga anställningar med automatik kommer att medföra att arbetsgivaren enligt de nya reglerna kommer att få tillgång till något av de nya lönestöden. I Arbetsförmedlingens uppdrag ligger dock att regelbundet pröva förutsättningarna för stöd, och det torde vara ytterst få av befintliga anställningar som inte uppfyller förutsättningarna för att framledes omfattas av något av de nya anställningsstöden.

Vilka blir då konsekvenserna för befintliga anställningar med nuvarande stödformer? Utredningen föreslår att de beslut om anställning och stöd som har fattats före ikraftträdandet av de nya reglerna ska fortsätta att tillämpas under den period de avser. Av reglerna om rätt till omprövning följer dock att ett tidigare beslut på begäran kan omprövas inom tre veckor från det att den som begär omprövning fick del av beslutet. Vid omprövning får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

En anställning baserad på förordningens regler torde därmed upphöra i samband med att lönestödet upphör. För arbetstagare som omfattas av kollektivavtal förfogar kollektivavtalsparterna över villkoren för anställningen och dess upphörande. Huruvida de kollektivavtal som reglerar skyddade arbeten och utvecklingsanställning ger utrymme för fortsatt tillämpning med det nya lönestödet beror på hur avtalen utformats och tolkas, vilket kollektivavtalsparterna förfogar över.

För anställningar som omfattas av las tillämpning innebär inte förändringen av lönestöd att anställningen förändras. Även för dessa arbetstagare kan dock kollektivavtal reglera befintliga anställningar med koppling till lönestödsformen. Konsekvenser med anledning av kollektivavtalens omfattning förfogar parterna över.

8.5 Andra konsekvenser av utredningens förslag

Konsekvenser för kommunerna

De förslag som utredningen lämnar syftar alla till att underlätta för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga att arbeta. På ett övergripande plan innebär detta att behovet av kommunalt försörjningsstöd och insatser för målgruppen från kommunerna minskar när fler blir självförsörjande.

Den höjning och indexering av högsta belopp för den lönestödsgrundande lönekostnad som utredningen föreslår innebär att kommunerna som arbetsgivare för personer med lönestöd för utveckling och trygghet får högre ersättning från staten än vad som i dag lämnas för lönebidrag.

Utredningen lämnar även förslag som mer specifikt berör kommunerna. Det gäller förslaget om att avskaffa offentligt skyddat arbete (OSA) och förslaget om utökade möjligheter för kommunerna att anordna arbetsprövningsplatser. Beträffande OSA ska de personer som för närvarande är sysselsatta inom denna verksamhet gå över i det nya systemet först när det är aktuellt med ett nytt beslut. Förslaget bedöms därför inte ge upphov till några merkostnader för kommunerna i denna del. Behov kommer även fortsättningsvis att finnas för den typen av arbete som erbjuds inom OSA. Nya anställningar ska dock antingen vara utformade som utvecklingsanställningar eller som anställningar med lönestöd för trygghet.

De möjligheter som föreslås för kommunerna att anordna arbetsprövning innebär att kommunerna kommer att erhålla ekonomisk kompensation för detta på samma sätt som i dag lämnas för arbetsutbildning och fördjupad bedömning för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin.

Förutom det föreslagna schabloniserade anordnarbidraget, som lämnas till alla arbetsgivare som anställer en person med lönestöd för utveckling eller trygghet, kommer förstärkt anordnarbidrag vid lönestöd för trygghet att kunna lämnas till de kommuner som har särskilt organiserad verksamhet med syfte att erbjuda utvecklande arbete för personer med omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Även det utvecklingsbidrag som föreslås kunna lämnas till arbetsgivare i anslutning till lönestöd för utveckling berör kommunerna som arbetsgivare.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

Utredningen har identifierat att det finns en systematik i hur Arbetsförmedlingen anvisar till olika program eller insatser beroende på om det är en kvinna eller man som behöver särskilt stöd. Vad som förklarar att kvinnor i högre grad anvisas till förberedande insatser och män till arbete med lönestöd går inte att entydigt få svar på. Det finns emellertid studier som pekar på att könsstereotypa föreställningar omedvetet påverkar bedömningen när en insats ska väljas.

I någon mån bör utredningens förslag kunna bidra till att utjämna skillnaderna mellan kvinnor och män. Utredningens fokus har varit att lämna förslag som ska ta tillvara både kvinnors och mäns individuella möjligheter att kunna få och behålla ett arbete samt att genom kompetensutvecklande insatser stärka sina möjligheter på arbetsmarknaden. Men behov återstår att säkerställa att arbetsförmedlarna utifrån kunskap om genus och jämställdhet blir medvetna om vilka faktorer som påverkar varför en insats väljs framför en annan.

Effekter för företags arbetsförutsättningar och villkor

Många arbetsgivare upplever att nuvarande regelverk för de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning är komplexa och svårgenomträngliga. Utredningens förslag med endast två lönestöd i stället för fem medför ökad tydlighet, enkelhet och stringens som underlättar för företagen att ta till sig regelverket och därmed att erbjuda personer med funktionsnedsättning en anställning.

I enlighet med utredningens förslag kommer fler arbetsgivare att få kompensation för den grad av nedsatt arbetsförmåga som Arbetsförmedlingen bedömer att den enskilde har. Detta ökar legitimiteten för lönestöden. Utredningens förslag om indexering av taket för den lönestödsgrundande lönekostnaden bidrar ytterligare till en ökad förutsägbarhet om villkoren för ersättningen till arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsgivare med erfarenhet av anställda med lönestöd efterfrågar kontinuerligt stöd under anställning. Utredningen föreslår därför utökad möjlighet för arbetsgivare att få tillgång till ett särskilt introduktions och uppföljningsstöd (se avsnitt 7.9).

Möjligheter att nå de integrationspolitiska målen

Utrikes födda som också har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möter med stor sannolikhet de högsta trösklarna för att komma in på arbetsmarknaden. Förbättrade möjligheter till utvecklingsinsatser i kombination med arbete med lönestöd är troligen av särskilt stor betydelse för denna grupp för att öka möjligheterna att få och behålla ett arbete.

Tidiga insatser för personer som behöver detta, och tidig identifiering av en eventuell funktionsnedsättning, är centralt för att förkorta inskrivningstiderna vid Arbetsförmedlingen. Bland utrikes födda är andelen arbetslösa med dokumenterad funktionsnedsättning lägre än för övriga arbetssökande. Eventuellt kan detta bero på att Arbetsförmedlingen inte med nuvarande arbetssätt har lyckats fånga behoven av särskilda insatser i denna grupp. Med ett kvalitetssäkrat arbete inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen kan utrikes födda med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga snabbare få tillgång till relevanta insatser.

Samtidigt är utrikes födda överrepresenterade hos Samhall AB. Utredningen har i avsnitt 6.6.4 identifierat att i synnerhet personer födda utanför Europa är kraftigt överrepresenterade bland dem som har anvisats arbete hos Samhall. Svaga språkkunskaper och svårigheter att få ett arbete till följd av att yrkeskompetensen inte är direkt överförbar till den svenska arbetsmarknaden, har vid utredningens studiebesök framförts som förklaringar till denna överrepresentation.

Utredningen ifrågasätter starkt att arbete hos Samhall skulle vara den lämpliga insatsen i dessa fall. Med utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen ska tillämpa samma kriterier inför en anvisning till Samhall som för övriga anställningar med lönestöd förbättras förutsättningarna för att rätt person anvisas till rätt insats. En ökad träffsäkerhet i Arbetsförmedlingens arbete med att bedöma behov av stöd samt att individuella lönestöd för trygghet ska gälla även för anställda hos Samhall torde minska risken för skevheter i rekryteringen till Samhall.

Referenser

- Algodin Paulic, S (2011), *Möjligheter på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. En metautvärdering av projekt inom Europeiska socialfonden*, Svenska ESF-rådet.
- AMS (1995), *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (2003), *Arbetsförmedlingen i Sverige – styrdokument, version 2, oktober 2003*, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsförmedlingen (2008), *2008 års förvaltningsplan för förvaltningsobjekt. Metod, version 1.1*, Enheten för matchning, Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2009), *Slutrapport. Fortsatt utveckling och införande av styrkort inom AMV*.
- Arbetsförmedlingen (2011a), *Fördjupade analyser. Arbetsförmedlingens återrapportering*.
- Arbetsförmedlingen (2011b), *Granskning av processen för kvalitetssäkring av ärenden inom förmedlingsverksamheten via metoden stickprov*, Revisionsrapport 2011/1.
- Arbetsförmedlingen (2011c), *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2011*, Arbetsförmedlingen, Ura 2011:8.
- Arbetsförmedlingen (2011d), *Förstudie – profilering*.
- Arbetsförmedlingen (2012a), *Insatser för att fler sjukskrivna ska återfå arbetsförmåga och få ett arbete*, Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans återrapportering.
- Arbetsförmedlingen (2012b), *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2013–2015*.
- Arbetsförmedlingen (2012c), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011*.
- Arbetsförmedlingen (2012d), *Nyanländas etablering – reformens första år*, Arbetsförmedlingens återrapportering.

- Arbetsförmedlingen (2012e), *Uppdrag att upphandla tjänster för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av psykisk funktionsnedsättning*, Arbetsförmedlingens återrapportering.
- Arbetsförmedlingen (2012f), *Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans redovisning av plan för rehabiliteringsinsatser i samarbete*, Arbetsförmedlingens återrapportering.
- Arbetsförmedlingen (2012g), *Arbetsförmedlingen och Försäkringskassans redovisning av förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning*, Arbetsförmedlingens återrapportering.
- Arbetsförmedlingen (2012h), *Jämt arbetsför – Att upptäcka ojämställdhet och göra någonting åt det*. Beskrivning av en jämställdhetssatsning under 2009 – 2011 inom arbetslivsinriktad rehabilitering.
- Arbetsförmedlingen (2012i), *En strategi för genomförande av funktionshinderspolicen 2011–2016*, Arbetsförmedlingens återrapportering.
- Arbetsförmedlingen(2012j), *Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans gemensamma återrappor om samverkan genom samordningsförbund kring unga med aktivitetsersättning*, Arbetsförmedlingens återrapportering.
- Arbetsförmedlingen(2012k), *Uppdrag att ta fram förslag till praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning*, Arbetsförmedlingens återrapportering.
- Benmarker, H, Grönkvist, E och Öckert, B (2000), *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*, Rapport 2000:23, IFAU.
- Bond, G R & Drake, R E (2008), *An update on randomized controlled trials of evidence based supported employment*, Psychiatric Rehabilitation Journal, Special 10th anniversary issue on supported employment, Vol 31(4).
- Burns m.fl. (2007), *Supported employment for people with severe mental illness: a European multi-centre controlled trial*, Lancet 370:1146-1152.
- Calmfors, L, Forslund, A och Hemström, M (2002), *Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* Rapport 2002:8, IFAU.

- Carling, K och Richardsson, K (2001), *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställnings sannolikheten*, Rapport 2001:2, IFAU.
- De Luna, X, Forslund, A och Liljeberg, L (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*, Rapport 2008:1, IFAU.
- Ds 2006:15, *Intern styrning och kontroll i staten*, Finansdepartementet.
- Ds 2008:23, *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, Socialdepartementet.
- Ds 2011:18, *Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar*, Socialdepartementet.
- Ekonomistyrningsverket (2010), *Intern styrning under kontroll? En studie av ramverket för styrning och kontroll och dess påverkan på styrning i staten*, Rapport 2010:33.
- Ernst & Young (2010), *Översyn av statens ersättning till Samhall*, Rapport på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet.
- European Union of Supported Employment (2010), *European Union of Supported Employment Toolkit*.
- EU-kommissionen (2011), *Europeiska initiativ för socialt företagande. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén*, KOM (2011) 682 slutlig.
- Forslund, A, Johansson, P och Liljeberg, L (2004), *Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?* Rapport 2004:17, IFAU.
- Forslund, A och Vikström, J (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Rapport 2011:17, IFAU.
- Försäkringskassan (2012), *Uppföljning av samverkan och finansiell samordning*, Återrapportering.
- Germundsson, P m.fl. (2012), *Disability and Supported Employment: impact on employment, income and allowances for the individual*, International Journal of Rehabilitation Research.
- Grönvik, L (2005), "Funktionshinder – mångtydigt begrepp", i Söder, M (red.) *Forskning om funktionshinder, Problem – utmaningar – möjligheter*, Lund: Studentlitteratur, s. 37–62.
- Gustavsson, J (2010), *Hållbart arbete – Arbetsliv för personer med nedsatt arbetsförmåga*, Örebro universitet.

- Gundersen, T (2008), *Kvoteordninger i Europa for personer med nedsatt funksjonsevne*, NOVA.
- Halvorsen, R och Hvinden, B (2011), *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. NOVA.
- Hansson, H, Andersson, M och Bejerholm, U (2011), *Barriers in implementation of evidence based practice: Supported employment in the Swedish context*, Journal of health organization and management, 25(3), s. 332–45.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2010), *Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, Rapport 2010:2.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011), *Unga med aktivitetsersättning. Den senaste utvecklingen och hypoteser om orsakerna till utvecklingen*, Rapport 2011:10.
- Johansson, R (2007), *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*, Arkiv förlag.
- Johansson, M (2011), *Arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – Arbetsförmåga, styrning, uppföljning och kontroll*, Underlagsrapport till FunkA-utredningen (A2011:03).
- Johansson, P m.fl. (2011), *Arbetslivsinriktad rehabilitering*, underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S2010:04).
- Jönsson, L och Skogman Thoursie, P (2012), *Kan privatisering av arbetslivsinriktad rehabilitering öka återgång i arbete?* Rapport 2012:3, IFAU.
- EU-kommissionen (2008), *Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklarar förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning)*.
- Olin, E och Ringsby Jansson, B (2009), *Unga med funktionsbinder på väg ut i arbetslivet – en utmaning för välfärdssystemet*, Rapport 1:2009, FoU/GR i Väst, Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Lindberg, L och Grönvik, L (2011), *Funktionshinderspolitik – en introduktion*, Lund: Studentlitteratur.

- Lundberg, C och Persson, S (2008), *Vad hände sen? – en uppföljningsstudie av ungdomar som gått i gymnasiesärskolan*, Umeå universitet.
- Lundin, D (2004), *Vad styr arbetsförmedlarna?* Rapport 2004:16, IFAU.
- Lundin, D och Lundin, M (2011), *Arbetsförmedlingens service och metoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet*, Rapport 2011:9, IFAU.
- Malmö högskola (2010), *Samma på olika vis. En jämförande utvärdering av alternativa insatser för långtidssjukskrivna*.
- Martinson, S och Lundin, M, *Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentmålet*, Rapport 2003:10, IFAU.
- Melkersson, M (1999), *Unemployment duration and heterogenous search behavior among Swedish disabled workers*, Working Paper 1999:5.
- Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) (2011), *Vad gör myndigheter för att anställa personer med funktionsnedsättning? Kartläggning och analys*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2011), *Förslag på hur yrkeshögskoleutbildningar kan göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning*, Yrkeshögskolans åiterrapportering.
- NUTEK (2008), *Programförslag för fler och växande sociala företag*.
- OECD (2003), *Transforming Disability into Ability*.
- OECD (2009), *Sickness Disability and Work: Breaking the Barriers. Will the recent reforms make it?*
- OECD (2010), *Sickness, Disability and Work, Breaking the Barriers*.
- OECD (2012) *Sick on the job? Myths and realities about Mental Health and Work*.
- Olofsson, J och Östh, J (2011), *Förtidspensionering av unga – En fråga om utsortering efter utbildningsnivå och socioekonomisk bakgrund?* Underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
- Olsen, T (2009), *Versjoner av arbeid. Dagaktiviteter og arbeid etter avviklingen av institusjonsomsorgen*, Uppsala universitet.

- Partiellt arbetsföras problem.* En översikt över kommitténs för partiellt arbetsföra förslag, Ivar Hæggströms Boktryckeri AB, Stockholm 1949.
- Persson, K, och Knutsson, H (2001), *Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga – ett arbetsgivarperspektiv.* Rapport 2001:5, IFAU.
- Prop. 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Prop. 1977/78:30 Skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering.
- Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare. En nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Prop. 2005/06:1 Budgetpropositionen för 2006.
- Prop. 2008/09:28 Om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Riksrevisionen (2007), *Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga*, Rapport 2007:24.
- Riksrevisionen (2008), *Skyddat arbete hos Samhall*, Rapport 2008:28.
- Riksrevisionen (2010), *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning*, Rapport 2010:1.
- Riksrevisionsverket (1999), *Samhall – en effektiv åtgärd?*, RRV 1999:18.
- Samhall (2011), Års- och hållbarhetsredovisning 2010.
- Samhall (2012), Års- och hållbarhetsredovisning 2011.
- Sayce, L. (2011), *Getting in, staying in and getting on. Disability employment support fit for the future*, A review to Government, Department for Work and Pensions, UK.
- Sibbmark, K (2011), *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010*, Rapport 2011:24, IFAU.
- Skedinger, P och Widerstedt, B (2007), *Cream skimming in employment programmes for the disabled? Evidence from Sweden*, International Journal of Manpower, Volume 28, Number 8.
- Skr 2009/10:166 *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt.*
- Skr 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Socialförsäkringsboken (2004), *Kvinnor och män och sjukfrånvaron*, Riksförsäkringsverket.

- SOU 1990:31 *Perspektiv på arbetsförmedlingen.*
- SOU 1997:64 *Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.*
- SOU 2003:56 *Inte bara Samhall.*
- SOU 2003:95 *Arbetskraft – Nya möjligheter för personer med arbetshandikapp.*
- SOU 2006:107 *Fokus på åtgärder – en plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet.*
- SOU 2007:18 *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar.*
- SOU 2008:4 *Vad kostar felan? Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 7.*
- SOU 2008:10 *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen.*
- SOU 2008:102 *Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen.*
- SOU 2009:89 *Gränslandet mellan sjukdom och arbete – Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga.*
- SOU 2011:69 SOU 2012:14 *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning.*
- Socialstyrelsen (2008), *Daglig verksamhet enligt LSS – en kartläggning.*
- Socialstyrelsen (2012), *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, Lägesrapport.*
- Spjelkavik, O (2011), *Supported Employment i Norden, AFI-rapport 3.*
- Statistiska centralbyrån, SCB (2009), *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008.*
- Statskontoret (2008), *Fyra år med Finsam, Rapport 2008:7.*
- Statskontoret (2008) *De nya insatserna för funktionshindrade inom arbetsmarknadspolitiken – en utvärdering av trestegsmodellen, Rapport 2008:9.*
- Statskontoret (2008), *Effekter av Finsam? Rapport 2008:16.*
- Statskontoret (2010), *Nytt stöd till egenföretagare? En analys av stöd till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, Rapport 2010:6.*

- Statskontoret (2011), *Delredovisning av uppdraget om subventionerade anställningar m.m. – Statistiskt underlag*.
- Statskontoret (2011), *Subventionerade anställningar. En kartläggning*. Rapport 2011:34.
- Svenska ESF-rådet (2012), *Utfall och gjorda erfarenheter av ESF-rådets arbete tillsammans med Arbetsförmedlingen och den sociala ekonomin inom Jobb- och utvecklingsgarantin fas 3*, Lägesrapport t.o.m. 2012-01-18.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer.
- Syrén, M (2010), *Utsatta från flera håll – situationen för funktionsnedsatta på arbetsmarknaden*, Landsorganisationen (LO).
- Tillväxtanalys (2011), *Arbetsintegrerande sociala företag – användning och behov av statligt finansieringsstöd*, Rapport 2011:12.
- Tillväxtverket (2010), *Sofisam, Handbok för samarbete med sociala företag*.
- Tillväxtverket (2011), *Rapport av uppdrag till Tillväxtverket med anledning av regeringens handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag*.
- Tillväxtverket (2011), *Att välja företagsform för arbetsintegrerande sociala företag*.
- Wehman, P, Inge, K, Revell, G, och Brooke, V (Ed) (2007), *Real work for real pay: Inclusive employment for people with disabilities*. Baltimore, MD: Brookes Publishing.
- World Health Organization (2011), *World report on disability*.

Kommittédirektiv



Översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga m.m.

**Dir.
2011:59**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Utredaren ska lämna ett samlat förslag till hur arbetsmarknadspolitiska insatser bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Utredaren ska i sammanhanget ta ställning till ett antal frågor som rör Samhall AB. Uppdraget omfattar att föreslå såväl förändringar av nuvarande insatser som eventuella nya insatser.

Utgångspunkten för översynen är att insatserna ska komma de personer till del som har störst behov av dem och vara flexibla i relation till individuella behov. Insatserna bör också samverka väl, både sinsemellan och med de generella arbetsmarknadspolitiska insatserna, samt vara kostnadseffektiva och regleras på ett så enkelt och tydligt sätt som möjligt.

I utredningsarbetet bör arbetsgivarnas roll särskilt beaktas.

Utredaren ska lämna fullständiga förslag till de författningsändringar som bedöms vara nödvändiga. Uppdraget ska redovisas senast den 16 april 2012.

Allmänt om behovet av en översyn

En grundläggande utgångspunkt för regeringens politik är att alla människors kompetens och vilja att arbeta ska tillvaratas på arbetsmarknaden. Det förutsätter att alla människor har möjlighet att delta i arbetslivet utifrån sin förmåga och sina förutsättningar. Sverige ratificerade i januari 2009 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Av konventionen framgår att staterna ska verka för att personer med funktionsnedsättning kan delta i arbetslivet på samma villkor som andra. De åtgärder som vidtas ska enligt konventionen bl.a. främja möjligheter till anställning och befordran samt bidra till att personer med funktionsnedsättning kan finna, erhålla, behålla och återgå till en anställning.

Principen om likabehandling och icke-diskriminering är av grundläggande betydelse på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Huvuddelen av alla dem som har någon form av funktionsnedsättning har arbete på den reguljära arbetsmarknaden. De konkurrerar och bidrar på samma villkor som den övriga arbetskraften. För dem som inte har möjlighet att utan stöd etablera sig på arbetsmarknaden är det av avgörande betydelse med väl utformade arbetsmarknadspolitiska insatser.

Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga tillhör arbetskraften i betydligt mindre utsträckning än personer utan nedsatt arbetsförmåga. Också sysselsättningsgraden är betydligt lägre, medan arbetslösheten är påtagligt högre. Drygt 168 000 personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är i dag inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Ungefär hälften av dem har varit utan arbete i mer än tre år och närmare 82 procent har varit utan arbete minst ett år; att jämföra med 57 procent för övriga inskrivna hos förmedlingen.

För närvarande finns det inom arbetsmarknadspolitiken fem olika former av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga: lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA), utvecklings- respektive trygghetsanställning samt skyddad anställning hos Samhall AB. Vid sidan av de subventionerade anställningarna finns insatserna arbetshjälpmedel, personligt biträde, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) samt särskilt stöd till start av näringsverksamhet. Samtliga insatser regleras i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Vid årsskiftet 2010/2011 del-

tog i genomsnitt cirka 87 200 personer i de särskilda insatserna. Genomgående präglas insatserna av en ojämn könsfördelning; cirka 60 procent av deltagarna är män och cirka 40 procent är kvinnor.

Majoriteten av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har funnits under lång tid och har inte förändrats till sin grundläggande konstruktion. Samtidigt har villkoren på arbetsmarknaden och i arbetslivet förändrats radikalt i olika avseenden under de senaste tjugo åren.

Uppdraget

Övergripande

En särskild utredare ska se över de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Den översikt av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som Statskontoret gjort på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet (A2010/803/A) är ett viktigt underlag för utredningen.

Den ojämn könsfördelningen bland deltagarna i de olika programmen bör särskilt beaktas i översynen, liksom EU:s statsstödsregler. Översynen syftar inte till att förändra gränserna för statens arbetsmarknadspolitiska åtagande.

Utredarens övergripande uppdrag är att

- föreslå hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bör utformas för att på bästa sätt bidra till att dessa personer i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete.

För utredningsarbetet ska ett antal utgångspunkter gälla. Vidare ska ett antal frågor belysas särskilt. Utredaren har därför följande deluppdrag.

Träffsäkerhet, flexibilitet och kostnadseffektivitet

De arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga måste vara träffsäkra, flexibla och kostnadseffektiva. Det innebär bl.a. att insatserna ska komma de individer till del som behöver dem mest och, så långt som möjligt, anpassas till individuella behov. Vikten av träffsäkerhet och flexibilitet är i första hand en fråga om att optimera individens möjligheter till arbete och utveckling och om de vinster som samhället på ett allmänt plan kan göra. I och med att kostnaderna för olika former av insatser varierar mycket finns emellertid också andra resursaspekter att beakta. Att rätt person erbjuds rätt insats – med rätt subventionsnivå – kan ha betydelse för hur många personer som totalt sett kan få hjälp och stöd inom ramen för tillgängliga resurser. Det är också viktigt att analysera eventuella undanträngningseffekter och hur det kan säkerställas att utbetalningar av medel sker i enlighet med regelverket.

Det är vidare angeläget att analysera hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna på området kan anpassas för att bättre tillgodose nya behov och möta nya utmaningar på arbetsmarknaden.

Unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har generellt sett särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Ett kritiskt skede för många är övergången mellan skola och arbete eller annan sysselsättning. Antalet unga utan fullständig gymnasieutbildning ökar trendmässigt. En förklaring kan vara den växande gruppen unga med psykiska problem. Fler unga får i dag också olika typer av s.k. neuropsykiatriska diagnoser – t.ex. Aspergers syndrom och ADHD. Här finns behov av anpassade och individualiserade stödåtgärder av olika slag, inte minst för att vid behov stödja individ – och arbetsgivare – också efter det att en anställning eller praktik kommit till stånd. Andra vars behov bör analyseras särskilt i översynen är personer som har en mindre omfattande, men under överskådlig tid bestående, nedsättning av arbetsförmågan, liksom tidigare sjukskrivna och nyanlända invandrare, vilka har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

I arbetet för att erbjuda individuellt anpassade lösningar för personer med funktionsnedsättning som står långt ifrån arbetsmarknaden kan sociala företag fylla en viktig funktion. År 2010 beslutade regeringen om en handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag. Handlingsplanen innehåller ett antal insatser som ska

genomföras i syfte att underlätta för fler och växande sociala företag. Med anledning av handlingsplanen har regeringen lämnat olika uppdrag till flera myndigheter.

Det är angeläget att uppmärksamma inte bara förutsättningarna för individen att ta steget in på arbetsmarknaden, utan också möjligheterna att kvarstå och utvecklas i arbetslivet. I regeringens skrivelse En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010–2015 (skr. 2009/10:28) betonas betydelsen av en bra arbetsmiljö. En arbetsplats med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer är särskilt viktigt för dem som på grund av någon form av psykisk funktionsnedsättning har en svag ställning på arbetsmarknaden. I fråga om arbetsplatsens arbetsmiljöförutsättningar kan arbetsmiljöpolitiken och arbetsmarknadspolitiken i högre grad behöva samverka.

En förutsättning för att olika former av subventionerade anställningar ska fungera väl, för individen och som arbetsmarknadspolitiskt instrument, är att bedömningen av individens arbetsförmåga i samband med en anvisning är enhetlig och håller hög kvalitet. En fråga med koppling till detta är hur Arbetsförmedlingens kodning av individens funktionsnedsättning fungerar. Det är viktigt att i utredningsarbetet följa pågående arbete i dessa hänseenden, dels på myndighetsnivå, dels inom Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04).

Utredaren ska

- analysera processen för Arbetsförmedlingens bedömning av en individs nedsättning av arbetsförmågan och hur förmedlingen säkerställer att individen anvisas en ändamålsenlig insats,
- analysera och föreslå hur olika insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bör utformas för att komma dem till del som bäst behöver dem och innebära ett effektivt och flexibelt stöd för individen,
- särskilt analysera insatsernas innehåll och utformning i relation till unga personer med funktionsnedsättning, och
- analysera hur Arbetsförmedlingens styrning, uppföljning och kontroll av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan utvecklas och förbättras.

Samordning och samverkan

Insatserna på området måste vara samordnade och samverka väl. Det är därför angeläget att närmare analysera relationen mellan de olika insatserna. En viktig aspekt är vilka effekter skillnaderna i subventionsnivå mellan olika insatser för personer med funktionsnedsättning får i olika avseenden.

Det är emellertid också viktigt att se de särskilda insatserna i perspektiv av mer generella arbetsmarknadspolitiska insatser. Utformningen av de generella insatserna kan ha betydelse för Arbetsförmedlingens möjligheter att effektivt arbeta med de särskilda insatserna och arbetsgivares vilja att t.ex. anställa personer med lönebidrag eller motsvarande. Hur olika arbetsmarknadspolitiska insatser, totalt sett, samspelar med varandra är dock inte en fråga för utredningen. Regeringen har denna dag uppdragit åt Statskontoret att kartlägga befintliga former av subventionerad anställning, inklusive nystartsjobb (A2011/2742/A). Kartläggningen ska ligga till grund för en deskriptiv analys av respektive insats utformning och hur de samspelar med varandra och med andra arbetsmarknadspolitiska insatser vid arbetsplatser. Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 januari 2012.

Utredaren ska

- i den mån det bedöms nödvändigt i relation till ovan nämnda redovisning från Statskontoret, analysera hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samverkar med varandra och med mer generellt inriktade former av subventionerad anställning eller motsvarande, i fråga om subventionsnivåer och i övrigt, och
- utifrån det övergripande uppdraget och relevanta delar av Statskontorets redovisning, föreslå eventuella förändringar av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga syftande till bättre samlad verkan.

Enkelhet och tydlighet

Ett ytterligare centralt intresse är att regelverket för insatserna ska vara enkelt och tydligt. Regelverket måste både underlätta för arbetsgivare att erbjuda personer subventionerad anställning och bidra till en effektiv och rättssäker handläggning vid Arbetsförmedlingen. Gällande, relativt komplexa, regelverk kan vara svårt för den enskilda arbetsförmedlaren att känna till och tillämpa. Det kan också vara ett hinder i arbetet för att få arbetsgivare att erbjuda subventionerade anställningar, inte minst när det gäller små och medelstora företag.

Det finns anledning att pröva om antalet former av subventionerad anställning kan minskas. I flera av programmen är den ekonomiska ersättningen till arbetsgivaren konstruerad på samma sätt. Det kan finnas skäl att överväga att slå samman program eller avskaffa något eller några av dem. En särskild aspekt att beakta i ett förenklingsperspektiv är huruvida insatserna omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Utredaren ska

- analysera och föreslå hur regelverket för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga kan göras enklare och tydligare, och
- ta ställning till såväl antalet former av subventionerad anställning som deras inriktning.

Särskilt om regelverket för lönebidrag

Den form av subventionerad anställning som berör flest personer med funktionsnedsättning är anställning med lönebidrag. Det finns ett antal förhållanden att särskilt beakta i översynen när det gäller lönebidrag.

Antalet anställningar med lönebidrag har minskat sedan 2007. En bidragande orsak kan vara att Arbetsförmedlingen, till följd av önskemål från arbetsgivare, i större utsträckning anvisar personer trygghetsanställningar – vilka parallellt har ökat i antal. Det kan också handla om att arbetsgivare föredrar att anställa en person med nystartsjobb i stället för någon med funktionsnedsättning, som har rätt till lönebidrag.

Regeringen har satt upp ett mål om att antalet övergångar från anställning med lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år. Målet har inte nåtts under senare år. Ungefär hälften av dem som haft en anställning med lönebidrag blir arbetslösa när insatsen upphör.

Anställningar med lönebidrag är i princip avsedda för dem som bedöms kunna öka sin arbetsförmåga i sådan utsträckning att stödet kan fasas ut inom fyra år. En mycket stor del av anställningarna med lönebidrag har dock varat under längre tid än fyra år.

Den högsta bidragsgrundande lönen vid en anställning med lönebidrag är i dag 16 700 kronor. Skillnaden mellan "tak" i lönebidraget och genomsnittslönen i befolkningen har ökat kraftigt över tid. Endast en liten andel av arbetsgivarna får full ersättning för den nedsättning av arbetsförmågan som individen bedömts ha. Beloppsgränsen kan vara en bidragande orsak till att lönebidrags- och trygghetsanställningar främst kommer till stånd i låglöneyrken.

Regeringen beslutade nyligen om en ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Ändringen innebär att kravet på att en anvisning till en anställning med lönebidrag endast får ske om lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen lättas upp något. Framöver ska likvärdighet gälla "i väsentliga delar". Bakgrunden är följande. Arbetsgivare utan kollektivavtal har tidigare hos de partsägda försäkringsbolagen kunnat teckna nödvändiga tilläggsförsäkringar för anställda med lönebidrag. Detta är dock inte längre möjligt på tjänstemannaområdet. Arbetsförmedlingens arbete att hitta anställningar för personer med lönebidrag har därmed försvårats. Detta är allvarligt. Regeringen vill med förordningsändringen motverka att möjligheterna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att komma i arbete begränsas.

Det är dock angeläget att följa upp att förordningsändringen ger avsedd verkan. Också effekterna på individnivå bör följas upp. Det finns vidare anledning att, i samband med en mer generell översyn av regelverket för de särskilda insatserna, närmare pröva hur reglerna avseende försäkring och andra anställningsförmåner på sikt bör utformas. Utgångspunkten bör vara att regelverket ska främja möjligheterna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att komma i arbete samtidigt som den anställde tillförsäkras goda arbetsvillkor. Utgångspunkten bör

också vara att det även fortsättningsvis ska vara arbetsgivarens ansvar att personer som anställs med lönebidrag eller motsvarande har det försäkringsskydd som bedöms behövt.

Utredaren ska

- särskilt analysera regelverket för lönebidrag, dess tillämpning och Arbetsförmedlingens svårigheter att få ut personer i arbete med lönebidrag,
- på grundval av analysen, föreslå de förändringar som bedöms nödvändiga,
- följa upp effekterna av den beslutade ändringen avseende försäkringskravet vid anvisning till anställning med lönebidrag, och
- mot bakgrund av uppföljningen, analysera och föreslå hur regelverket för försäkringsskydd och andra anställningsförmåner för personer i anställning med lönebidrag eller motsvarande på sikt bör utformas.

Arbetsmarknadsparternas roll

En nyckelfaktor för att de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning ska fungera effektivt, är att parterna på arbetsmarknaden är beredda att bidra till att arbets- och praktiktillfällen skapas. Det är därför viktigt att vara lyhörd för synpunkter från parterna när det gäller utformningen av insatserna.

Arbetsgivarnas inställning är helt avgörande – det är arbetsgivaren som beslutar om en anställning eller en praktikplats kommer till stånd eller inte. Enkla och transparenta regler är som framgång en viktig aspekt i kontakten med arbetsgivarna. God och lättillgänglig information är en annan. Arbetsförmedlingen bedriver redan, på regeringens uppdrag, ett utvecklingsarbete på detta område. I kontakt med arbetsgivare, både privata och offentliga, är det samtidigt angeläget att klargöra betydelsen av att dessa tar ett socialt ansvar och bidrar till ett inkluderande arbetsliv. Regeringen bedömer att det finns anledning att etablera närmare dialog med näringslivet när det gäller möjligheterna att bereda fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möjlighet till arbete eller praktik.

Utredaren ska

- inhämta synpunkter från arbetsgivar- och branschorganisationer, enskilda arbetsgivare och fackliga organisationer på hur olika typer av insatser bör utformas för att fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska erbjudas anställning eller praktik,
- analysera vilka faktorer som är avgörande för att privata och offentliga arbetsgivare, av olika storlek och i olika branscher, ska erbjuda subventionerad anställning eller praktik åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
- genomföra särskilda samtal med ledande företrädare för ett antal företag i syfte att identifiera vad företagen kan göra för att bereda fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga möjlighet till arbete eller praktik och ta fram idéer till hur enskilda företag och det offentliga bättre kan samverka i aktuellt avseende, och
- löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om hur samtalen fortskrider samt i lämplig form sprida resultaten av dem.

Vissa frågor som gäller Samhall AB

Skyddat arbete hos Samhall AB är en av fem existerande former av subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och omfattas därmed av utredningens uppdrag. Vissa frågor kopplade till anställningsformerna inom Samhall AB samt bolagets verksamhet i övrigt bör dock särskilt övervägas.

I budgetunderlaget för 2012–2014 (A2011/1085/A) föreslår Samhall AB att bolagets kärnuppdrag bör utvecklas. Förslaget som benämns ”Nya Samhall” syftar till att skapa förutsättningar för ökad genomströmning i bolaget och bygger bl.a. på:

- att en ny form av tidsbegränsad anställning införs,
- att en mindre del av personalen – den som har störst behov av det – ska ha kvar långvariga anställningar,

- att självfinansieringsgraden ska öka – och den genomsnittliga merkostnadsersättningen per anställd därmed minska, och
- att ett mer flexibelt volymmål införs som ger större möjligheter till konjunkturell anpassning av verksamheten.

Regeringen välkomnar att Samhall AB presenterat förslag om utveckling av bolaget. Förslagen behöver nu analyseras. Grunderna för Samhall AB:s verksamhet har legat fast under lång tid och det finns anledning att pröva olika delar av verksamheten i ljuset av de förändringar som ägt rum på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Utgångspunkten för eventuella förslag till förändringar måste dock vara att Samhall AB:s kärnuppdrag förblir intakt och att otillbörlig konkurrenspåverkan kan undvikas.

Samhall AB kopplar i budgetunderlaget införandet av ”Nya Samhall” till frågan om den s.k. merkostnadsersättning som bolaget får från staten. Tidigare utredningar har konstaterat att det är oklart vad denna ersättning närmare avser. Ernst & Young AB har under 2010 på Arbetsmarknadsdepartementets uppdrag utrett frågan (A2010/3335/A). I sin rapport konstaterar Ernst & Young AB att ett fullt ut ändamålsenligt ersättningssystem bl.a. måste baseras på en bedömning av varje berörd individs arbetsförmåga och behov av utvecklingsinsatser. Ernst & Young AB ser stora praktiska problem med att införa ett sådant system. Därför föreslås på kort sikt att utveckla gällande system för merkostnadsersättning. Det är, som framgått, angeläget att bättre klargöra vad staten faktiskt ersätter Samhall AB för genom den merkostnadsersättning som betalas ut. En modell för merkostnadsersättning till Samhall AB får samtidigt inte innebära orimliga administrativa bördor för bolaget eller Arbetsförmedlingen. Den måste vara möjlig att tillämpa i praktiken och att införa utan omfattande anpassning av Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet.

Utredaren ska

- redovisa för- och nackdelar med Samhall AB:s förslag i budgetunderlaget för 2012–2014 om en framtida modell syftande till ökad genomströmning, samt föreslå hur en sådan modell bäst skulle kunna genomföras,
- efter samråd med Arbetsförmedlingen i relevanta delar föreslå en förändrad modell för merkostnadsersättning till Samhall AB som innebär en stärkt koppling mellan ersättningens nivå och

de faktiska merkostnader som följer av bolagets uppdrag och som i högre grad är individbaserad på så sätt att den utgår ifrån nedsättningen av arbetsförmågan hos de anställda, och

- i sammanhanget pröva och, om det bedöms meningsfullt, vidareutveckla de förslag till lösningar som lämnats av Ernst & Young AB.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska utredningen, i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474), redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. För eventuella kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska en finansiering föreslås.

Organisation, samråd m.m. samt redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete beakta pågående reformarbete av relevans. Det gäller särskilt reformer som kan komma att beslutas i samband med riksdagens hantering av budgetpropositionen för 2013.

Utredaren ska också ta del av internationella erfarenheter som bedöms ha särskild relevans.

Samråd ska ske med berörda myndigheter, inklusive Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S2010:04), samt med Samhall AB och arbetsmarknadens parter. Utredaren ska också samråda med handikapporganisationerna, inklusive deras ungdomsorganisationer. Det är angeläget att dessa ges goda möjligheter att lämna synpunkter och få information om utredningens arbete.

Utredaren ska lämna fullständiga förslag till de författningsändringar som är nödvändiga för genomförande av föreslagna åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 16 april 2012.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till FunkA-utredningen
(A 2011:03)**

**Dir.
2012:27**

Beslut vid regeringssammanträde den 4 april 2012

Utvidgning av och förlängd tid för utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2011 kommittédirektiv om en översyn av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (dir. 2011:59). Utredaren får nu i uppdrag att även se över regelverket för arbetshjälpmedel och arbeta med spridning av goda exempel och utveckling av arbetsplatser med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 16 april 2012. Utredningstiden förlängs. Tillkommande uppdrag och de delar som rör krav på försäkring vid anvisning till anställning med lönebidrag respektive att genomföra samtal med ledande företrädare för företag ska redovisas senast den 28 december 2012. En delredovisning omfattande utredningens övriga uppdrag ska lämnas senast den 2 maj 2012.

Översyn av regelverket om arbetshjälpmedel

Enligt förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel kan Försäkringskassan bevilja bidrag till arbetshjälpmedel för att individen ska kunna återgå i arbete vid sjukskrivning eller kunna fortsätta att arbeta trots en funktionsnedsättning. Arbetshjälpmedel fyller ofta en viktig funktion för att förebygga sjukskrivning och göra det möjligt för personer med funktionsnedsättningar och långvariga sjukdomstillstånd att fortsätta vara yrkesverksamma.

Försäkringskassan kan också ge bidrag till reparationer av arbetshjälpmedel och bidrag till arbetsgivaren för anpassning av

arbetsplatsen. Bidrag till individuella arbetshjälpmedel kan ges till arbetsgivare, anställda och egna företagare. Bidraget kan betalas ut till och med månaden innan individen fyller 67 år.

Bidrag kan bara betalas ut för arbetshjälpmedel och anpassningar som inte ingår i arbetsgivarens ansvar för en god arbetsmiljö. Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) ska arbetsgivaren anpassa arbetsförhållandena till de anställdas förutsättningar och behov. Hjälpmedel som en person med en funktionsnedsättning behöver för sin dagliga livsföring är det hälso- och sjukvårdshuvudmännen svarar för.

Den som har en funktionsnedsättning och börjar en ny anställning kan enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga få bidrag till arbetshjälpmedel från Arbetsförmedlingen i ett år. När ett år har gått övertar Försäkringskassan ansvaret enligt ovan. Arbetsförmedlingen har dock alltid ansvaret för bidrag till arbetshjälpmedel för den som har en anställning med lönebidrag eller skyddad anställning hos en offentlig arbetsgivare. Utgångspunkten för Arbetsförmedlingens insatser är att de ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Praxis är mot den bakgrunden att bidrag till arbetshjälpmedel i regel inte beviljas en person som fyllt 65 år.

Det har återkommande, bl.a. av företrädare för handikapporganisationer, förts fram att gällande regelverk för arbetshjälpmedel med två ansvariga myndigheter, är komplicerat för den enskilde. Det finns anledning att se över regelverket i syfte att förenkla för individen.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för och bedöma lämpligheten av en samordning av regelverket om stöd till arbetshjälpmedel,
- ta ställning till om en myndighet bör ha ett samlat ansvar för handläggningen av ärenden som rör arbetshjälpmedel,
- lämna de förslag, inklusive fullständiga förslag till författningsändringar, som uppdraget kan föranleda, och
- samråda med Utredningen om översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv (dir. 2011:34) när det gäller frågan om åldersgränser i regelverket.

Hälso- och sjukvårdshuvudmännens ansvar när det gäller hjälpmedel som en person med en funktionsnedsättning behöver för sin dagliga livsföring omfattas inte av uppdraget.

*Spridning av goda exempel och utveckling
av arbetsplatser med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer*

Utredaren ska enligt sina direktiv genomföra samtal med ledande företrädare för företag om hur fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan beredas möjlighet till arbete och praktik, och hur företag och det offentliga bättre kan samverka i detta syfte. Det är viktigt att tankar och idéer på detta område får spridning.

Av grundläggande allmän betydelse för sysselsättningsmöjligheterna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är en god arbetsmiljö. Det finns därför anledning att särskilt undersöka hur arbetsmiljöarbetet kan utvecklas i detta perspektiv.

Utredaren ska därför

- ge strategisk spridning åt goda exempel som framkommer i kontakterna med företag och organisationer,
- undersöka hur arbetsgivare och organisationer kan främja utvecklingen av arbetsplatser med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer såsom inflytande och delaktighet,
- särskilt studera de norska erfarenheterna av ”inkluderingsavtal” mellan regeringen och arbetsmarknadens parter i de delar som gäller personer med funktionsnedsättning och pröva möjligheterna att etablera liknande former av samverkan i Sverige, och
- samråda med arbetsgivar-, arbetstagar- och branschorganisationer liksom med berörda myndigheter, bl.a. Handisam som av regeringen fått i uppdrag att öka arbetsgivares kunskap om psykisk ohälsa och genomföra insatser för att främja den psykiska hälsan på arbetsplatsen (S2011/11250/FS).

I denna del ska utredningen hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Genomförande och redovisning av uppdraget

För de författningsförslag som lämnas med anledning av dir. 2011:59 och detta tilläggsdirektiv, ska 15a § kommittéförelörden (1998:1474) beaktas. I övrigt ska de konsekvensbeskrivningar lämnas som framgår av kommittédirektiven. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 28 december 2012.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Enkätundersökning till företag 2011

För att få ökad kunskap om vad de privata arbetsgivarna upplever är viktigt vid anställning av personer med funktionsnedsättning skickade utredningen en enkät till i huvudsak till små och medelstora företag. Enkäten skickades till 3 860 företag som är registrerade i organisationen Företagarnas företagspanel. Antalet företag som svarade på webbenkäten var 1 569, varav 1 192 av dessa företag hade mellan 0–9 anställda. Tabell 1–6 visar resultaten från undersökningen. Andelarna är uttryckta i procent.

Tabell 1 Har ni tecknat kollektivavtal för de anställda?

	Ja	Nej
0–9 anställda	28	72
10–49 anställda	82	18
50+ anställda	86	14
Totalt	41	59

Tabell 2 Känner ni till att Arbetsförmedlingen kan erbjuda stöd vid anställning av en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga?

	Ja	Nej
0–9 anställda	71	29
10–49 anställda	82	18
50+ anställda	89	11
Totalt	74	26

Tabell 3 Har du fått eller själv sökt information från Arbetsförmedlingen om stöd vid anställning av personer med funktionsnedsättning?

	Ja, jag har sökt och fått information	Ja, jag har sökt men inte fått information	Ja, jag har fått sådan information från AF	Nej
0–9 anställda	8	1	16	75
10–49 anställda	12	2	33	53
50+ anställda	16	0	38	46
Totalt	9	1	20	70

Tabell 4 Har ni under det senaste året haft någon person med funktionsnedsättning anställd med stöd från Arbetsförmedlingen?

	Ja	Nej	Vet ej
Totalt	15	84	1

Tabell 5 Vad heter det stöd eller de stöd som ni får/fick för anställningen? Svarande: De som svarade ja på fråga 4. Fler svar kan anges.

	LBI	UVA	TAS	Instegsjobb	SAS	NYJ	Vet ej
Totalt	76	9	13	3	6	21	6

Tabell 6 Vad är viktigast för att ni som arbetsgivare ska överväga att anställa personer med funktionsnedsättning?

	Har ni under det senaste året haft någon anställd med stöd från Arbetsförmedlingen?	
	Ja	Nej
Bättre information om AF:s stöd	19	26
Förslag på personer att anställa	45	41
Höjt tak för lönebidrag	53	24
Förenklad ansökningsförfarande	8	10
Förenklad administration	18	14
Bättre samverkan mellan myndigheter	11	8
Insatser från AF innan anställning	26	26
Insatser från AF under anställning	37	35
Övrigt	6	16

Enkätundersökning till arbetsförmedlare 2011

För att få en uppfattning om arbetsförmedlarnas arbete skickade utredningen i samarbete med Arbetsförmedlingen i november 2011 ut en webbenkät till ett stratifierat urval av 1 000 arbetsförmedlare som arbetar med arbetssökande med funktionsnedsättning. Kriteriet för att ingå i populationen för undersökningen var att arbetsförmedlaren arbetade med minst två arbetssökande med funktionsnedsättning vid enkättilfället. Det var 5 771 arbetsförmedlare som uppfyllde detta kriterium.

Av de 1 000 arbetsförmedlarna som ingick i urvalet var det 724 som svarade på enkäten. Tabell 2–20 visar hur arbetsförmedlarna svarade på frågorna som ingick i enkätundersökningen. Alla andelar är redovisade i procent och uppdelade på kvinnliga och manliga arbetsförmedlare. Svaren från undersökningen är viktade med hänsyn till det stratifierade urvalet.

Tabell 1 Population och stratifierat urval för enkätundersökningen

Stratum	Intervall för antal arbetssökande med funktionsnedsättning per arbetsförmedlare	Population	Urval
1	0–1	1 370	101
2	2–20	2 123	101
3	21–50	1 302	201
4	51–100	580	201
5	>100	396	396
Totalt		5 771	1 000

Tabell 2 Ungefär hur stor del av din arbetstid arbetar du med arbetssökande som pga. ohälsa/funktionsnedsättning har nedsatt arbetsförmåga?

	1–25 %	26–50 %	51–75 %	76–100 %
Kvinnor	36	12	9	43
Män	36	15	13	36
Samtliga	36	13	10	41

Tabell 3 Vilken är din huvudsakliga inriktning som arbetsförmedlare?

	Kvinnor	Män	Samtliga
Generell inriktning	26	27	26
Arbetslivsinriktad rehabilitering	22	18	20
Handlingsplanssamverkan	11	6	9
Arbetslivsintroduktion	9	9	9
Lönebidragshandläggning	6	11	8
SIUS	1	1	1
JOB/UGA	23	25	24
Nyanlända	1	2	2
Etableringsuppdraget	1	1	1

Tabell 4 Hur länge har du haft nuvarande arbetsuppgifter?

	<1 år	1–3 år	3–5 år	>5 år
Kvinnor	23	35	12	30
Män	20	35	18	27
Samtliga	22	35	14	29

Tabell 5 Får du den kompetensutveckling du behöver i ditt arbete?

	Ja, tillräckligt mycket	Ja, men det finns vissa brister	Nej, inte tillräckligt mycket
Kvinnor	30		47
Män	40		35
Samtliga	33		43

Tabell 6 Hur bedömer du det stöd du får från handläggare/stöd/checklistor när du fattar dina beslut om program/insatser?

	Mycket bra	Ganska bra	Ganska dåligt	Mycket dåligt
Kvinnor	14	73	12	1
Män	15	74	10	1
Samtliga	14	74	11	1

Tabell 7 Är handläggare/stöd/checklistor viktigt för dig när du kvalitetssäkrar dina beslut om program/insatser?

	Ja, i hög grad	Ja, i viss mån	Nej, inte särskilt	Nej, inte alls
Kvinnor	44	47	8	1
Män	46	48	5	1
Samtliga	45	47	7	1

Tabell 8 Har du tillgång till Arbetsförmedlings specialister i den utsträckning du behöver?

	Ja, i stort sett alltid	Ja, oftast	Nej, oftast inte	Nej, i stort sett aldrig
Kvinnor	29	53	17	1
Män	27	59	12	2
Samtliga	28	56	15	1

Tabell 9 Använder du dig av specialister i ditt arbete?

	Ja	Nej
Kvinnor	94	6
Män	90	10
Samtliga	93	7

Tabell 10 Vad anser du om nyttan av de specialistinsatser du har använt dig av i ditt arbete?

	Mycket bra	Ganska bra	Ganska dåligt	Mycket dåligt
Kvinnor	66	32	2	0
Män	56	41	3	0
Samtliga	63	35	2	0

Tabell 11 Har du tillräckligt med tid för att handlägga dina ärenden angående insatser för funktionsnedsatta på ett kvalitativt sätt?

	Ja, i stort sett alltid	Ja, oftast	Nej, oftast inte	Nej, i stort sett aldrig
Kvinnor	4	28	52	16
Män	3	31	55	11
Samtliga	4	29	53	14

Tabell 12 Har du under de senaste två åren upplevt att tillgången på ekonomiska medel (ex. till aktivitetsstöd eller subventionerad anställning) påverkat vilket program/insats den arbetsökande har anvisats?

	Ja, ofta	Ja, ibland	Nej, sällan	Nej, aldrig
Kvinnor	11	29	44	16
Män	5	38	34	23
Samtliga	9	32	41	18

Tabell 13 Vilken typ av ekonomiska medel har saknats?
Svarande: De som svarar "Ja, ofta" eller "Ja, ibland" på fråga 12. Fler svar kan anges.

	Kvinnor	Män	Samtliga
Aktivitetsstöd	57	54	56
Personella resurser	56	42	51
Medel till lönestöd	9	12	10
Medel till hjälpmedel, biträde	7	3	5
Annat	18	21	19

Tabell 14 Om du helt själv får välja, vilka programinsatser skulle du vilja använda dig mer av som förberedelse för att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna få arbete?

	Ja, i betydligt högre grad	Ja, i högre grad	Ja, i viss mån	Nej, inte särskilt	Nej, inte alls	Vet ej
Arbetspraktik						
Kvinnor	27	24	15	9	4	21
Män	22	33	27	5	4	11
Samtliga	25	27	19	8	4	17
Arbetslivsinriktad rehabilitering						
Kvinnor	25	29	10	3	1	32
Män	17	35	24	3	1	20
Samtliga	22	31	15	3	1	28
SIUS						
Kvinnor	46	26	9	4	1	14
Män	36	28	17	4	1	14
Samtliga	43	27	12	4	1	14
Arbetslivsintroduktion						
Kvinnor	9	6	9	11	8	57
Män	6	12	20	7	13	41
Samtliga	8	8	13	10	10	51
FKV						
Kvinnor	21	23	18	8	1	30
Män	17	24	21	8	2	23
Samtliga	19	23	26	8	2	27
Arbetsmarknadsutbildning						
Kvinnor	22	25	23	7	0	23
Män	22	35	28	7	1	8
Samtliga	22	28	24	7	0	18
Förberedande utbildning						
Kvinnor	25	31	17	6	0	21
Män	20	36	27	5	0	11
Samtliga	23	33	20	6	0	17
Kompletterande aktörer						
Kvinnor	23	17	16	15	5	24
Män	15	15	26	22	8	13
Samtliga	20	16	20	17	6	20

Tabell 15 Är följande hinder/problem för dig som arbetsförmedlare när det gäller de subventionerade anställningarna för personer med funktionsnedsättning?

	Ja, i hög grad	Ja, i viss mån	Nej, inte särskilt	Nej, inte alls	Vet ej
Svårt att hålla koll på alla regelverken					
Kvinnor	15	34	29	9	14
Män	9	39	27	16	8
Samtliga	13	36	28	12	12
För krångligt/omfattande kontrollsystem					
Kvinnor	23	35	19	5	19
Män	19	35	21	9	16
Samtliga	22	35	20	6	18
Har ej funnits tillräckligt med platser på Samhall					
Kvinnor	48	20	5	2	25
Män	45	27	10	1	17
Samtliga	47	22	7	2	21
Har ej funnits tillräckligt med OSA-platser					
Kvinnor	31	18	9	4	38
Män	29	27	18	3	24
Samtliga	30	21	12	3	33
Det är svårt att hitta arbetsgivare					
Kvinnor	44	38	4	2	12
Män	37	56	7	1	9
Samtliga	38	44	5	2	11

Tabell 16 Påverkar bidragstaket på 16 700 kr för lönebidrag dina möjligheter att besluta om en "korrekt" bidragsnivå för lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning?
Korrekt bidragsnivå=i förhållande till den arbetssökandes nedsatta arbetsförmåga.

	Ja, i hög grad	Ja, i viss mån	Nej, inte särskilt	Nej, inte alls
Kvinnor	35	42	16	7
Män	47	32	13	8
Samtliga	39	39	15	7

Tabell 17 Täcker anordnarbidraget de särskilda kostnader som arbetsgivaren kan få vid en anställning av en person med trygghetsanställning eller utvecklingsanställning?
Utgå från ditt eget intryck.

	Ja, för det mesta	Ja, ofta	Nej, ofta inte	Nej, för det mesta inte	Vet ej
Kvinnor	15	31	11	2	42
Män	15	34	12	4	34
Samtliga	15	32	11	3	39

Tabell 18 Vad brukar anordnarbidraget vanligtvis användas till?

	Kvinnor	Män	Samtliga
Utbildning	4	3	3
Stödperson	29	33	30
Handledare	26	29	27
Annat	4	2	3
Vet ej	38	33	36

Tabell 19 Vilka åtgärder ser du som mest angelägna för att arbetsgivare i större utsträckning ska anställa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga? Ange max 3 alternativ.

	Kvinnor	Män	Samtliga
Bättre information	46	51	48
Möjlighet för arbetsgivaren att påverka vilken person som anställs	7	12	9
Högre lönesubvention	50	52	50
Högre annat ekonomiskt stöd	18	23	20
Kompletterande insatser från AF innan anställning	35	36	35
Kompletterande insatser direkt inför och under anställning (SIUS)	55	43	51
Längre tid med stöd	25	17	22
Minskad administration	17	19	18
Annat	8	10	9

Tabell 20 Upplever du att arbetsgivare anser att lagen om anställningsskydd (LAS) är ett hinder när de ska anställa en person med lönebidrag eller trygghetsanställning?

	Ja, mycket ofta	Ja, ganska ofta	Nej, ganska sällan	Nej, mycket sällan	Vet ej
Kvinnor	6	16	30	11	37
Män	2	11	36	24	27
Samtliga	5	14	32	16	33

Intervjuundersökning till anställda inom Samhall och personer med trygghetsanställning

Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde under perioden november–december år 2011 en telefonundersökning på uppdrag av utredningen. Syftet med undersökningen var att belysa förhållanden inom Samhall och för personer med trygghetsanställning vad gäller arbetsmiljö och personalutveckling.

Populationen i undersökningen utgjordes av samtliga anställda inom Samhall samt personer med trygghetsanställning. Urvalsramen i undersökningen skapades med hjälp av data från Samhalls egen personalredovisning samt från Arbetsförmedlingens register över personer med trygghetsanställning. Antalet personer i urvalsramarna var 17 670 respektive 18 554. Från urvalsramen drogs ett stratifierat obundet slumpmässigt urval efter kön och ålder om totalt 1 600 personer, varav 800 från Samhalls personalregister samt 800 från Arbetsförmedlingens register. Totalt besvarade 948 personer telefonintervjun, vilket var 60 procent av urvalet.

Resultaten från undersökningen redovisas nedan i andelsprocent efter kön. Andelarna summerar inte alltid till 100 procent eftersom det finns partiellt bortfall på vissa frågor.

Tabell 1 Hur länge har du jobbat vid Samhall/trygghetsanställning?

	1–2 år	3–4 år	5–10 år	Mer än 10 år
Samhall				
Kvinnor	18	11	20	51
Män	17	11	21	51
Samtliga	18	11	20	51
Trygghetsanställning				
Kvinnor	27	24	26	23
Män	30	18	22	30
Samtliga	29	21	23	27

Tabell 2 Har du under det senaste året deltagit i någon utbildning eller andra aktiviteter för att du ska kunna utvecklas i ditt arbete?

	Ja	Nej
Samhall		
Kvinnor	49	51
Män	45	55
Samtliga	47	53
Trygghetsanställning		
Kvinnor	34	66
Män	25	75
Samtliga	28	72

Tabell 3 Tycker du att du har möjlighet att utvecklas i ditt arbete?

	Ja	Nej	Vet ej
Samhall			
Kvinnor	59	34	7
Män	59	35	6
Samtliga	59	35	6
Trygghetsanställning			
Kvinnor	64	28	8
Män	72	22	6
Samtliga	69	24	7

Tabell 4 Känner du till att det finns en personlig utvecklingsplan för dig och ditt arbete?

	Ja	Nej	Vet ej
Samhall			
Kvinnor	62	29	9
Män	61	32	7
Samtliga	61	30	9
Trygghetsanställning			
Kvinnor	27	63	10
Män	25	60	15
Samtliga	26	61	13

Tabell 5 Tycker du att ditt nuvarande arbete är anpassat efter de behov och förutsättningar som du har?

	Alltid	För det mesta	För det mesta inte	Aldrig	Vet ej
Samhall					
Kvinnor	26	49	14	11	-
Män	32	47	11	-	8
Samtliga	29	47	13	6	5
Trygghetsanställning					
Kvinnor	31	57	11	1	-
Män	38	48	8	3	-
Samtliga	36	51	9	2	-

Tabell 6 Hur har din arbetssituation varit det senaste året?

	Alldeles för mycket arbetsuppgifter	Något för mycket arbetsuppgifter	Lagom med arbetsuppgifter	För lite arbetsuppgifter
Samhall				
Kvinnor	8	19	60	9
Män	10	16	64	10
Samtliga	9	17	62	9
Trygghets anställning				
Kvinnor	8	24	63	4
Män	5	18	74	-
Samtliga	6	20	70	3

Tabell 7 Tycker du att det ställs för höga krav på dig i ditt arbete?

	Ja	Nej
Samhall		
Kvinnor	27	73
Män	23	77
Samtliga	25	75
Trygghetsanställning		
Kvinnor	22	78
Män	12	88
Samtliga	16	84

Tabell 8 Händer det att du är med och beslutar om uppläggningsen av ditt arbete?

	Alltid	För det mesta	För det mesta inte	Aldrig	Vet ej
Samhall					
Kvinnor	17	40	18	21	-
Män	17	48	14	17	-
Samtliga	17	44	16	19	4
Trygghetsanställning					
Kvinnor	27	50	12	10	-
Män	21	52	15	10	-
Samtliga	23	51	14	10	-

Tabell 9 Händer det att du känner olust när du går till arbetet?

	Varje dag	Ett par dagar i veckan (1 dag av 2)	En dag per vecka (1 dag av 5)	Ett par dagar per månad (1 dag av 10)	Inte alls, sällan de sista tre månaderna
Samhall					
Kvinnor	10	9	5	22	52
Män	5	6	10	19	59
Samtliga	7	8	8	20	55
Trygghetsanställning					
Kvinnor	-	7	6	15	67
Män	-	6	3	14	74
Samtliga	-	7	4	15	72

Tabell 10 Har du tillgång till företagshälsovård genom arbetet?

	Ja	Nej	Vet ej
Samhall			
Kvinnor	41	49	10
Män	40	41	19
Samtliga	41	44	15
Trygghetsanställning			
Kvinnor	31	57	12
Män	46	36	18
Samtliga	40	44	16

Tabell 11 Vilka arbetsuppgifter tror du att du kommer att ha framöver?

	Samma	Delvis andra	Helt nya	Vet ej
Samhall				
Kvinnor	60	15	9	16
Män	55	17	13	15
Samtliga	57	16	11	16
Trygghetsanställning				
Kvinnor	70	19	4	7
Män	70	19	4	7
Samtliga	70	20	4	6

Tabell 12 Får du den hjälp du behöver för att du så småningom skall klara en anställning hos en annan arbetsgivare?

	Ja	Nej	Vet ej
Samhall			
Kvinnor	53	36	10
Män	48	36	16
Samtliga	50	36	13
Trygghetsanställning			
Kvinnor	42	33	25
Män	47	33	20
Samtliga	45	33	22

Tabell 13 Skulle du vilja ha ett arbete utanför Samhall (hos en annan arbetsgivare)?

	Ja	Nej	Vet ej
Samhall			
Kvinnor	49	45	6
Män	63	30	7
Samtliga	56	37	7
Trygghetsanställning			
Kvinnor	32	62	7
Män	30	65	5
Samtliga	30	64	6

Tabell 14 Tror du att du idag skulle klara ett arbete utanför Samhall (hos en annan arbetsgivare)?

	Ja	Nej	Vet ej
Samhall			
Kvinnor	49	41	10
Män	55	27	18
Samtliga	52	34	14
Trygghetsanställning			
Kvinnor	59	26	15
Män	62	21	17
Samtliga	61	23	16

Tabell 15 Har du och din närmaste chef (tillsammans med din handläggare på Arbetsförmedlingen) diskuterat dina möjligheter för en anställning utanför Samhall (hos en annan arbetsgivare)?

	Ja	Nej
Samhall		
Kvinnor	56	44
Män	57	42
Samtliga	56	43
Trygghetsanställning		
Kvinnor	11	89
Män	9	88
Samtliga	10	88

Tabell 16 Trivs du med ditt arbete (inom Samhall)?

	Alltid	För det mesta	För det mesta inte	Aldrig
Samhall				
Kvinnor	30	53	10	5
Män	36	54	7	-
Samtliga	33	54	9	4
Trygghetsanställning				
Kvinnor	46	47	6	-
Män	43	53	-	-
Samtliga	45	51	4	-

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – rikskryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

En ny brottskadelaag. [26]

Försvarsdepartementet

Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

Socialdepartementet

Framtidens högstkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]

Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]

Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]

Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Vital kommunal demokrati. [30]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]

Likvärdig utbildning

– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. M. [22]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]

Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]