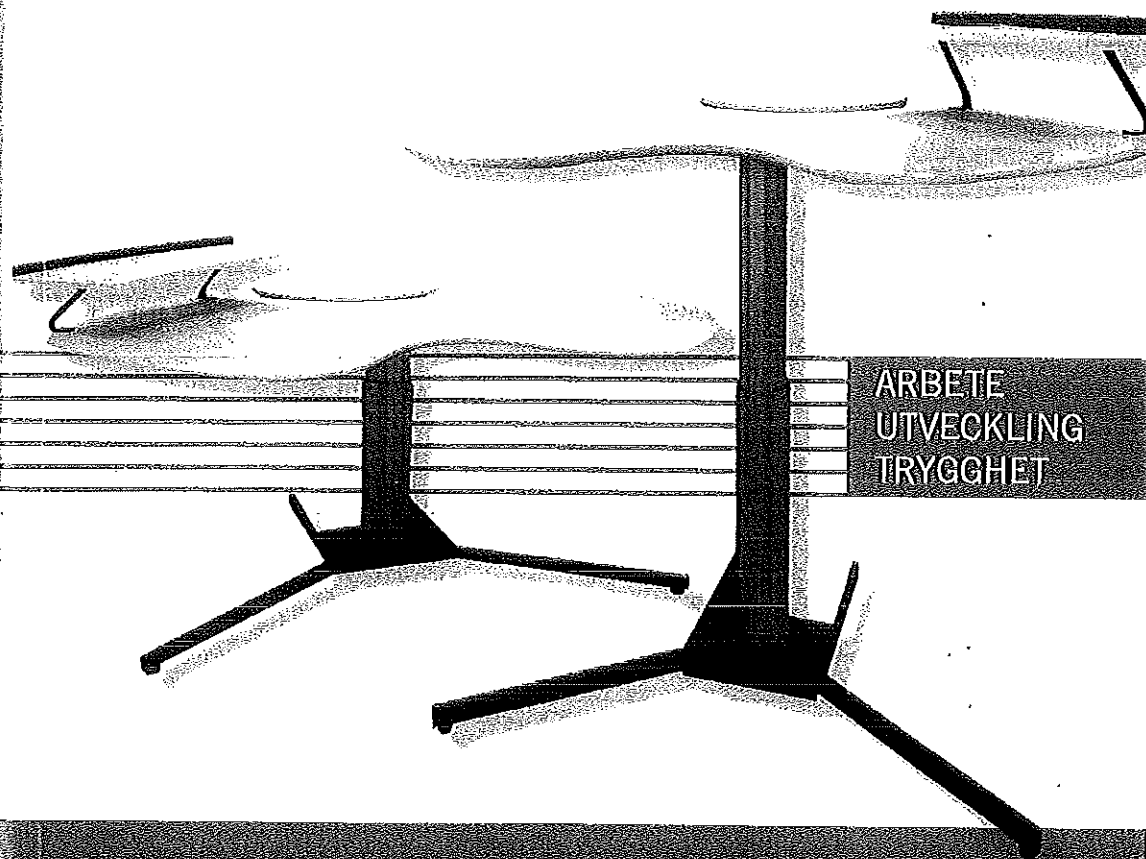


Arbets hjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor



ARBETE
UTVECKLING
TRYGGHET

BETÄNKANDE AV
HUNKA-UTREDNINGEN


STATENS ÖVERSTYGGANDE
UTREDNINGAR
SOU/2011:192

Sammanfattning

Arbete på lika villkor är utgångspunkten i FunkA-utredningens översyn av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för personer med funktionsnedsättning. I betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) lämnade utredningen ett samlat förslag till hur insatserna bör utformas för att fler personer med funktionsnedsättning ska få och behålla ett arbete. Ett likvärdigt försäkringsskydd vid anställning med lönestöd och enkla vägar för att få tillgång till bra arbetshjälpmedel är betydelsefulla delar för att fler ska få chansen att komma in på arbetsmarknaden. I detta betänkande, *Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor* (SOU 2012:92), slutredovisar utredningen sitt uppdrag genom att lämna förslag också i dessa delar. Förslagen inom dessa områden bör beaktas i ljuset av de förslag som utredningen redan lämnat i det tidigare betänkandet.

Utredningens uppdrag

Enligt direktivet ska utredningen analysera och föreslå hur regelverket för försäkringsskydd och andra anställningsförmåner bör utformas för personer i anställning med lönestöd. Vidare ska utredningen bedöma lämpligheten av en samordning av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans regelverk om stöd till arbetshjälpmedel, samt ta ställning till om en myndighet bör ha ett samlat ansvar. I utredningens uppdrag ingår därutöver även att undersöka hur arbetsgivare och organisationer kan främja utvecklingen av arbetsplatser med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer samt ge strategisk spridning åt goda exempel.

Arbetsplatsen har en central roll

I grunden handlar arbete på lika villkor om att de enskilda arbetsplatserna är utformade och organiserade på ett sätt så att de är tillgängliga för alla. Det handlar om arbetsledning, arbetstider, arbetsfördelning, attityder och möjligheter till utbildning som tillsammans skapar en god arbetsmiljö. Arbetsplatsperspektivet kompletterar det individperspektiv som utmärker de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning. Ju mer inkluderande en arbetsplats är, desto mindre kommer individinriktade insatser att behövas.

Både diskriminerings- och arbetsmiljölagstiftningen anger tydligt arbetsgivarens ansvar för att personer med funktionsnedsättning ges samma möjligheter och villkor som andra. Det går dock inte att generellt ange vilka åtgärder en arbetsgivare ska genomföra för att villkoren ska bli så lika som möjligt. Det måste avgöras i varje enskilt fall. I betänkandet ges exempel på arbetsplatser där olika initiativ har tagits för att skapa en mer inkluderande arbetsplats. De lärdomar utredningen drar är att det finns en stor vilja och engagemang hos arbetsgivare, arbetstagare och deras representanter för att ta tillvara människors arbetsförmåga. Arbetsgivarnas arbete underlättas av de insatser staten kan bidra med för att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden.

Utredningen har tagit fasta på metoder och initiativ på den enskilda arbetsplatsen som förtjänar uppmärksamhet av det skälet att de vidgar perspektiven från de ibland nödvändiga individanpassade åtgärderna till en arbetsplats tillgänglig för alla. Det är många som gör mycket för att detta perspektiv ska stärkas. Det svåra är att ge arbetet en strategisk spridning. I betänkandet pekar utredningen ut initiativ som bedöms vara fruktbara att gå vidare med.

Konsultativt stöd – ett stöd till arbetsgivaren

Arbetsgivaren har det yttersta ansvaret för en arbetsmiljö som främjar hälsa, trivsel och mångfald och har också ansvar för arbetsanpassning och rehabilitering för de anställda. Företagshälsovården är ett viktigt stöd. Sedan en tid tillbaka erbjuder Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan också ett kompletterande konsultativt stöd som syftar till att underlätta för personer med

funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete. Arbetsförmedlingens specialister kan med kunskaper om rehabilitering ge arbetsgivaren lösningar på hur arbetsplatsen kan anpassas för att göra detta möjligt. Samlad kunskap saknas om hur denna relativt nya stödform fungerar och den bör därför följas upp och utvärderas.

Sociala hänsyn vid offentlig upphandling

Ett indirekt sätt att bidra till en inkluderande arbetsmarknad är att i samband med upphandling ställa krav på att utförarna ska skapa arbetstillfällen för grupper som har svårt att hävda sig i konkurrens med andra. Regelverket för offentlig upphandling ger öppningar för sådana krav. Enligt utredningen bör regeringen ta fram rutiner för hur uppgifter om upphandling med sociala hänsyn kontinuerligt kan tas in från de statliga myndigheterna.

Överenskommelser kan främja fler anställningar

Utredningen har särskilt studerat de norska erfarenheterna av inkluderingsavtal på arbetsmarknaden och inspirerats av hur parterna på olika nivåer arbetar för att sysselsättningen bland personer med funktionsnedsättning ska öka. Även andra framgångsrika arbeten som bedrivs på större företag och bygger på samarbete och överenskommelser med nationella arbetsförmedlingar är intressanta. Skilda regelverk i olika länder gör att modeller sällan kan kopieras rakt av. Utredningen ser ändå att det finns goda skäl för att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att tillsammans med lämpliga större företag närmare undersöka hur gemensamma projekt kan underlätta för fler personer med funktionsnedsättning att finna och få ett arbete.

Ett likvärdigt försäkringsskydd

Inför en anvisning till arbete med lönestöd ska Arbetsförmedlingen säkerställa att lönen följer branschens kollektivavtal och att arbetsgivaren erbjuder försäkringsförmåner som i väsentliga delar är likvärdiga med de kollektivavtalade försäkringsförmånerna. Ersättning för försäkringspremierna för den som anställs med lönebidrag medräknas i arbetsgivarens lönestöd. Det försäkrings-

skydd som Arbetsförmedlingen kräver är kompletterande arbetsskade-, liv- och pensionsförsäkring. Övriga arbetsmarknadsförsäkringar går inte att teckna separat.

Svårt för småföretag utan kollektivavtal att ordna med försäkringskyddet

Hos arbetsgivare med kollektivavtal utgör inte arbetsmarknadsförsäkringarna något problem. Försäkringskyddet finns då redan på plats för samtliga anställda. Men nära hälften av de 70 000 personer som har ett arbete med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning finns hos småföretag bland vilka många saknar kollektivavtal. Utredningen beräknar att cirka 15 000 personer med någon form av lönebidrag inte omfattas av kollektivavtal.

På arbetarsidan erbjuder Fora fortfarande ett paket av kollektivavtalsbaserade försäkringar för arbetsgivare som inte tecknat avtal. På tjänstemannasidan är det svårare att uppfylla kravet på ett likvärdigt försäkringskydd sedan Svenskt Näringsliv och PTK hösten 2007 beslöt att den sammanhållna ITP-planen för privatanställda tjänstemän skulle utgöra en medlemsförmån. Arbetsgivare utan kollektivavtal måste nu själva sätta samman det paket av försäkringar som krävs innan lönebidrag kan beviljas för en anställning.

Kravet på försäkringar ökar den administrativa bördan på små företag. Det kan även öka lönekostnaderna för vissa arbetsgivare, eftersom grupp-försäkringarna ska omfatta samtliga anställda. Utredningens enkät till arbetsförmedlare ger vid handen att minst 1 400 arbetstillfällen som diskuterades under förra året för personer med funktionsnedsättning inte kom till stånd på grund av att arbetsgivaren inte kunde erbjuda det obligatoriska försäkringskyddet.

Svårt att garantera att alla som anställs med lönestöd också har tillgång till försäkringskydd

Arbetsförmedlingen har med en intern instruktion och ett uppdaterat handläggarstöd förtydligat och förbättrat rutinerna för att säkerställa att försäkringsförmånerna finns på plats för dem som anvisas till ett arbete med lönestöd. Enligt handläggarnas svar i utredningens enkät är detta ett tidskrävande arbete. Samtidigt

uttrycker arbetsförmedlarna en stor osäkerhet om att kontrollen inför beslut om lönestöd är tillräcklig för att garantera att försäkringarna gäller under hela beslutsperioden. Betalas inte premierna in sägs försäkringen upp.

I en samkörning av Arbetsförmedlingens och Foras register som Riksdagens utredningstjänst genomförde i maj 2012 var det 6 400 personer, eller tolv procent av dem som var anställda med lönestöd i privat sektor, som vid detta tillfälle inte omfattades av den kompletterande arbetsskadeförsäkringen. Utredningen bedömer att det finns en risk för att många av dessa personer också saknar övriga delar i försäkringsskyddet.

Trygga anställningar för så många som möjligt

Med kollektivavtal garanteras försäkringsskyddet. Men en sådan begränsning skulle innebära att cirka 15 000 jobb för personer med funktionsnedsättning faller bort. Om Arbetsförmedlingen kontinuerligt skulle kontrollera att varje premie betalas in så skulle den administrativa bördan öka betydligt på både småföretagen och arbetsförmedlarna. Troligen leder även det till färre jobb. Om kraven på försäkringsskydd skulle sänkas eller tas bort så drabbas de som redan har en svag ställning på arbetsmarknaden. Inte minst avsättningarna till den kompletterande ålderspensionsförsäkringen är av stor betydelse för den framtida ekonomiska tryggheten. Utredningen anser därför att lösningen på försäkringsproblematiken i stället handlar om att den statliga finansieringen av försäkringspremierna ska följas av ett direkt statligt ansvar för försäkringsskyddet för dem som inte omfattas av kollektivavtalsenliga försäkringar.

Arbetshjälpmedel för ökad delaktighet i arbetslivet

Uppföljningar visar att arbetshjälpmedel behövs

I Statistiska centralbyråns senaste tilläggsundersökning om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning visas att drygt var femte person som hade en anställning hade behov av ett arbetshjälpmedel. Även personer som inte hade ett arbete angav i undersökningen att arbetshjälpmedel tillsammans

med anpassat arbetstempo och arbetstid var betydelsefullt för möjligheten att få och klara av ett arbete.

Ansvar för att ge stöd till arbetshjälpmedel har skiftat

Historiskt sett har det offentliga åtagandet för att ge bidrag till arbetshjälpmedel vilat på Arbetsförmedlingen. År 1991 tog Försäkringskassan över ansvaret för bidrag som riktas till försäkrade som har en anställning. Tanken var att Försäkringskassan skulle kunna erbjuda arbetshjälpmedel för att skynda på återgången till arbete och därmed undvika att den försäkrade hamnade i långa sjukskrivningsperioder. Tio år senare föreslog Hjälpmedelsutredningen (SOU 2004:83) att personer som hade en anställning med någon form av lönebidrag i stället skulle ansöka om stöd till arbetshjälpmedel hos Arbetsförmedlingen men att uppdelningen i övrigt skulle kvarstå. Missnöjet med detta förslag var stort hos funktionshindersrörelsen som menade att det var orationellt att två myndigheter har likartade uppgifter men riktade till olika målgrupper.

Kompetens behövs för att bedöma behov av arbetshjälpmedel

För att få en allsidig bild av vilka förändringar som behövs för att behovet av arbetshjälpmedel ska tillgodoses på bästa sätt har utredningen genomfört ett antal dialoger med funktionshindersrörelsen. Handläggare på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har intervjuats och en enkätundersökning har genomförts för att undersöka brukarnas syn på service och bemötande i kontakter med respektive myndighet. Huvudbudskapet från brukarna är att myndigheternas viktigaste uppgift är att med god kompetens bedöma och prova ut de arbetshjälpmedel individen behöver för de arbetsuppgifter som ska utföras. För personer med grava syn- eller hörselnedsättningar som ofta behöver individuellt anpassade lösningar är hjälp att hitta rätt arbetshjälpmedel en nödvändighet.

Försäkringskassan har inte samma tillgång till specialistkompetens som Arbetsförmedlingen vilket innebär att den enskilde på egen hand måste leta upp den leverantör som kan erbjuda det arbetshjälpmedel som behövs. Vid komplicerade anpassningar, där opartisk bedömning behövs för att göra ett välgrundat val, kan denna ordning kännas osäker för den enskilde.

Myndigheter bör inte ha överlappande uppgifter

Ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika myndigheter bör vara tydlig och myndigheter bör som huvudregel inte ha överlappande uppgifter. När Försäkringskassan övertog vissa delar av ansvaret för bidrag till arbetshjälpmedel från Arbetsförmedlingen fanns goda skäl för den förändrade ansvarsfördelningen. Försäkringskassans aktiva och pådrivande roll i rehabiliteringsarbetet förutsatte att det fanns verktyg för att påskynda den försäkrades återgång till arbetet. Mer än 20 år har förflutit sedan förslaget trädde i kraft. Sedan dess har Arbetsförmedlingen fått ett allt större ansvar för arbetslivsinriktade insatser för sjukskrivna. I dag saknas de bevekelsegrunder som tidigare framstod som relevanta. Ur styrningssynpunkt är det i stället mer rimligt att *en* myndighet ansvarar för uppgiften.

En annan aspekt att väga in är myndigheternas olika kompetenser när det gäller arbetsplatsanpassningar. För individen blir det mer överblickbart om Arbetsförmedlingen som har kompetens på området också ansvarar för hela kedjan med bedömning, rekommendationer, utprovning och uppföljning av arbetshjälpmedel.

Utredningens förslag

Arbetsmarknadsförsäkringar

Utredningens utgångspunkt är att regelverket vad gäller försäkringsskyddet vid anställning med lönestöd ska utformas så att fler personer med funktionsnedsättning kan beredas plats på arbetsmarknaden. Samtidigt ska de personer som anvisas till en anställning med lönestöd kunna garanteras ett så bra skydd som möjligt på ett administrativt hanterbart sätt.

Förtydligat regelverk om försäkringsskydd vid arbete med lönestöd

I dagens regelverk anges att lön och övriga anställningsförmåner ska följa kollektivavtal eller vara i väsentliga delar likvärdiga med kollektivavtal i branschen. Anställningsförmåner är ett brett begrepp, och utredningen anser därför att det är viktigt att tydliggöra vilka förmåner som avses. Utredningen föreslår att

regleringen anger försäkringsförmåner i stället för den mer svårtolkade skrivningen om anställningsförmåner.

Statligt ansvar för försäkringskyddet om arbetsgivaren saknar kollektivavtalsenliga försäkringar

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen får ett direkt ansvar för de kompletterande försäkringarna för dem som anvisas till en anställning med lönestöd hos en arbetsgivare som saknar kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner. För att kunna garantera tillgång till likvärdiga förmåner för samtliga anställda med lönestöd bör statens kostnadsansvar i dessa fall åtföljas av ett statligt ansvar för de avsedda försäkringsförmånerna. Förslaget innebär även att Arbetsförmedlingens ersättning för arbetsgivarens premie avgifter inte längre ska ingå i lönebidraget för arbetsgivare som saknar kollektivavtalade försäkringsförmåner.

Arbetsskade- och livförsäkring på samma sätt som för deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska program

En anställning med lönebidrag utgör ett arbetsmarknadspolitiskt program. Utredningen föreslår därför att personer som anvisas till en anställning hos en arbetsgivare som inte har kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner ska omfattas av samma försäkringslösningar som deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd m.m. Det innebär att ersättning vid *arbetskada* ska lämnas enligt förordning (1998:1785), och att dessa personer även ska omfattas av den *grupplivförsäkring* som regleras i förordningen (1988:244). Ersättningarna följer i båda fallen kollektivavtalen för statligt anställda.

Kammarkollegiet ska göra avsättningar till kompletterande ålderspension för dem som saknar kollektivavtalade förmåner

För att garantera att samtliga personer som anvisas en anställning med lönestöd har en avtalsenlig ålderspensionsförsäkring föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen lämnar ersättning till Kammarkollegiet för avsättningar till kompletterande ålderspension för anställda hos arbetsgivare utan kollektivavtalsenliga försäkrings-

förmåner. Avsättningen ska motsvara 4,5 procent av den avtalade bruttolön som ligger till grund för Arbetsförmedlingens beslut om lönestöd till arbetsgivaren. Avsättningen till ålderspensionsförsäkring ska påbörjas då den anställde fyller 25 år och pågå så länge han eller hon är anvisad till programmet.

Arbetsförmedlingen bör stärka kontroll- och informationsrutinerna

Med utredningens förslag minskar Arbetsförmedlingens administrativa kontroll av försäkringsförmåner inför beslut om lönestöd. Samtidigt anser utredningen att Arbetsförmedlingen bör ge tydlig information om försäkringskyddet till dem som anvisas en anställning för att individen ska kunna ta tillvara sina intressen. Myndigheten behöver också årsvis följa upp att arbetsgivare som vid anvisningstillfället tecknat hängavtal eller ett frivilligt kollektivavtalsenligt försäkringspaket fortfarande har giltiga försäkringsavtal.

Arbetshjälpmedel

Arbetshjälpmedel är ett viktigt stöd för möjligheterna till arbete på lika villkor. Utgångspunkten för utredningens förslag är att den enskildes arbetsförmåga ska tas tillvara på bästa sätt. Även viljan att stanna kvar i arbetslivet bör bejakas. I det perspektivet är arbetshjälpmedel en viktig insats för att upprätthålla den enskildes arbetsförmåga. Ansökan om arbetshjälpmedel ska även kunna ske på ett enkelt och smidigt sätt hos en myndighet som har kompetens att bedöma och prova ut de arbetshjälpmedel som behövs för att den enskilde utan onödiga dröjsmål ska kunna utföra sitt arbete.

Myndighetsansvaret för bidrag till arbetshjälpmedel förs över till Arbetsförmedlingen

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen får helhetsansvaret för att bevilja stöd till arbetshjälpmedel. Arbetsförmedlingen har under senare år byggt ut sin kompetens med specialister för att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering och resurser har skapats för att utreda arbetsförutsättningar och ta fram individuella lösningar,

där arbetshjälpmedel är ett viktigt redskap för att finna, få och behålla ett arbete. Myndigheten har även en inarbetad organisation för att möta behoven av arbetshjälpmedel inom syn- och hörselområdet.

Arbetshjälpmedel utan dröjsmål. Utredningens enkätundersökning visar att Arbetsförmedlingen har högt förtroende bland brukarna när det gäller kunskaper att rekommendera och prova ut arbetshjälpmedel. Däremot finns indikationer på att handläggningstiderna är för långa, vilket också är en återkommande fråga hos funktionshindersorganisationerna. Med utredningens förslag kommer fler personer att behöva myndighetens service. Arbetsförmedlingen bör därför se över sin organisation för att effektivare möta behoven av anpassningar och arbetshjälpmedel. Viktiga delar är att förenkla inskrivningsrutinerna för redan anställda och att hålla samman ansvaret för bedömning av behov och beslut om stöd för arbetshjälpmedel.

Skola – arbetsliv. Arbetsförmedlingen har ett ansvar för att informera gymnasieskolornas elever om vilken service och stöd myndigheten kan erbjuda. Vägledning och information om arbetshjälpmedel är viktigt för att övergången mellan skola och arbetsliv ska fungera. På detta område anser utredningen att det finns en tydlig förbättringspotential.

Ett samlat ansvar – en förordning

Utredningen föreslår att bestämmelserna om arbetshjälpmedel samlas i en särskild förordning. Med en särskild förordning understryks att arbetshjälpmedel är en insats som bör prövas innan andra insatser övervägs. Dessutom underlättas informationen till arbetsgivare, anställda och arbetssökande när alla bestämmelser finns samlade på ett ställe.

Stödets storlek ska behållas

Enligt Arbetsförmedlingens nuvarande bestämmelser är det möjligt att få stöd till arbetshjälpmedel med högst 100 000 kronor per år vardera för den anställde och arbetsgivaren. Utredningen föreslår att denna nivå behålls. Vissa arbetshjälpmedel är kostsamma, vilket särskilt gäller arbetshjälpmedel för personer med grava syn- och hörselnedsättningar. Vid synnerliga skäl bör därför beloppsgränsen kunna överskridas.

Arbetsgivaransvaret tydliggörs

Arbetsgivaren har ansvaret för att arbetsmiljön är lämpligt utformad. I detta ligger att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd med hänsyn till arbetstagarens förutsättningar. Utredningen anser att arbetsgivarens ansvar för att uppfylla kraven på god arbetsmiljö ska tydliggöras i förordningen om arbetshjälpmedel. Däremot anser inte utredningen att ett generellt krav bör ställas om ett delat kostnadsansvar. Det kan finnas situationer där detta skulle lägga en oproportionerligt stor börda på arbetsgivaren. Hur långt arbetsgivarens ansvar sträcker sig bör därför avgöras i varje enskilt fall.

En strategi för utveckling och ökad kunskap om arbetshjälpmedel

Med utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen får ett helhetsansvar för att ge stöd till arbetshjälpmedel ställs ökade krav på service och kunskaper om utvecklingen inom området. Därför föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att ta fram en strategi för utveckling av insatsen arbetshjälpmedel. Strategin bör innehålla en plan för hur myndigheten kan dra nytta av och i samverkan med andra aktörer vidareutveckla den samlade kunskapen om arbetshjälpmedel. Strategin bör ge svar på hur en bredare målgrupp som omfattar såväl anställda som arbets sökande på bästa sätt kan få det stöd de behöver. Unga personer med funktionsnedsättning bör särskilt beaktas i utvecklingsarbetet.

Konsekvenser

Utredningens förslag om ett *statligt ansvar för försäkringskyddet* för anställda hos arbetsgivare som inte har kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner innebär att samtliga som anvisas till ett arbete med lönestöd kan garanteras ett likvärdigt försäkringskydd. Förslaget bedöms också leda till ett breddat underlag för anställningar med lönestöd eftersom det innebär en avsevärd administrativ förenkling för många mindre arbetsgivare. Enligt utredningens bedömning kan förslaget innebära att ytterligare cirka 5 000 arbetstillfällen möjliggörs.

Även förslaget om en *samordning av stödet för arbetshjälpmedel* kommer att förenkla för såväl individ som arbetsgivare. Med

förenklad information och bättre tillgång till rätt kompetens ökar möjligheterna att snabbt få tillgång till rätt arbetshjälpmedel, vilket sannolikt kan öka möjligheterna att ta ett erbjudande om ett arbete.

Ett *statligt ansvar för försäkringskyddet* för anställda med lönestöd hos arbetsgivare som inte har försäkringar som i väsentliga delar är likvärdiga med kollektivavtal medför en mindre utgiftsökning för staten. Vid nuvarande tak för den bidragsgrundande lönekostnaden blir den totala merkostnaden för ett statligt ansvar för 15 000 personer knappt 27 miljoner kronor per år. Med ett höjt tak till 19 900 kronor/månad i enlighet med utredningens förslag i *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) minskar merkostnaden för förslaget till knappt åtta miljoner kronor per år.

Förslaget om en *samordning av stödet för arbetshjälpmedel* bedöms inte medföra ökade utgifter för staten. Anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. under utgiftsområde 14 tillförs medel för stöd till arbetshjälpmedel från anslaget 2:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. under utgiftsområde 10 som minskas med motsvarande belopp. Även förvaltningsmedel överförs från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen för arbetet med att handlägga stöd till arbetshjälpmedel.