

Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor

Betänkande av FunkA-utredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:92

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.

Versioner: Betänkandet finns som lättläst sammanfattning och Daisy.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23868-4
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 skulle 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 (bilaga 1).

Som särskild utredare förordnades den 22 juni 2011 riksdagsledamoten Cristina Husmark Pehrsson. Utredningen delredovisade uppdraget med betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet* (SOU 2012:31) som överlämnades den 4 maj 2012.

Den 4 april 2012 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (dir. 2012:27). Utredningstiden förlängdes för att genomföra uppdraget som gällde de delar som rör krav på försäkring vid anställning med lönebidrag. Uppdraget utvidgades även till att se över regelverket för arbetshjälpmedel och arbeta med spridning av goda exempel och utveckling av arbetsplatser med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer (bilaga 2).

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, ämnesrådet 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, och fr.o.m. den 18 september 2012 anställdes ämnesrådet Anna Santesson som sekreterare i utredningen. Jur. kand. Sara Kullgren har utarbetat utredningens författningsförslag.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Arbetshjälpmedel och försäkringskydd för arbete på lika villkor* (SOU 2012:92).

Stockholm i december 2012.

Cristina Husmark Pehrsson

/Elin Landell
Carina Cronsioe
Anna Santesson
Sara Kullgren

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	23
1 Inledning	37
1.1 Bakgrund	37
1.2 Utredningens uppdrag.....	40
1.3 Arbetsgivarens ansvar – och statens roll att underlätta	40
1.4 Avgränsningar	44
1.5 Utredningens arbete	44
1.6 Disposition av betänkandet.....	46
2 Arbetsplatsens centrala roll	47
2.1 Stödjande arbetsmiljöfaktorer.....	49
2.1.1 Vidgat innehåll för arbetsmiljöarbetet.....	49
2.1.2 Vem ansvarar för vad?	49
2.1.3 Tillgång till företagshälsovård.....	50
2.2 Att uppmärksamma arbetsmiljöns betydelse för ett mer inkluderande arbetsliv.....	51
2.3 Drivkrafter hos arbetsgivare.....	53
2.3.1 Ökat engagemang i samhällsfrågor	54
2.4 Några exempel.....	56
2.4.1 Avtal om ett inkluderande arbetsliv	57
2.4.2 Fortrinsadgang – en garanti för anställningsintervju.....	61

2.4.3	Kvotering i Gävle kommun.....	62
2.4.4	Upphandling utifrån ett värdegrundsbaserat förhållningssätt – Örebro kommun.....	63
2.4.5	Telenor Open Mind.....	65
2.4.6	ISS Jobudviklingscenter i Danmark.....	66
2.5	Hur kan goda exempel spridas?.....	67
2.5.1	Idébanken i Norge.....	68
2.5.2	Exempel från Danmark.....	69
2.5.3	Vad sker i Sverige?.....	69
2.5.4	Spridning av goda exempel i framtiden.....	71
2.6	Överväganden och bedömningar med bäring på arbetsplatsens centrala roll.....	71
2.6.1	Arbetsförmedlingens konsultativa stöd till arbetsgivare bör följas upp.....	71
2.6.2	En långsiktig plan för spridning av framgångsrikt arbete.....	74
2.6.3	Uppföljning av bestämmelserna om sociala hänsyn vid offentlig upphandling.....	75
2.6.4	Överenskommelser som utgångspunkt för insatser för en mer inkluderande arbetsmarknad.....	76

Ett likvärdigt försäkringsskydd

3	Förslag om arbetsmarknadsförsäkringar för anställda med lönestöd.....	81
3.1	Förtydligat regelverk om försäkringsskydd vid anvisning till arbete med lönestöd.....	81
3.2	Statligt ansvar för det väsentliga försäkringsskyddet.....	82
3.3	Arbetsskade- och livförsäkring på samma sätt som för deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska program.....	86
3.4	Kammarkollegiet ska göra avsättningar till kompletterande ålderspension för dem som saknar kollektivavtalade förmåner.....	87
3.5	Ersättningen för premier bör överensstämma med arbetsgivarens kostnader.....	89
3.6	Stärkt uppföljning och information om försäkringar.....	90

4	Bakgrund och analys om arbetsmarknadsförsäkringar för anställda med lönestöd	93
4.1	Samspelet mellan socialförsäkringen och avtalsförsäkringar	94
4.1.1	Den lagstadgade tryggheten kompletteras av avtalade och privata försäkringar	94
4.1.2	Ett komplext samspel – exemplet arbetsskadeförsäkringen	95
4.1.3	Kollektivavtalens täckningsgrad	98
4.1.4	Anställda med lönestöd omfattas i mindre utsträckning av kollektivavtal	101
4.2	Försäkringsskydd för anställda med lönestöd	102
4.2.1	Nuvarande reglering av kravet på försäkringar	102
4.2.2	Arbetsskadeförsäkring, livförsäkring och pensionsförsäkring	104
4.2.3	Kollektivavtalade försäkringsförmåner som inte ingår i Arbetsförmedlingens krav	107
4.3	Effekter av det förändrade kravet på försäkringar	109
4.3.1	Förbättrade rutiner i Arbetsförmedlingens handläggning	110
4.3.2	Är det fler arbetsgivare som vill och kan anställa i dag?	115
4.4	Problem med nuvarande reglering av försäkringsskyddet ..	117
4.4.1	En administrativ börda för arbetsgivarna – och ibland även merkostnader	117
4.4.2	Försäkringsgivarnas riskbedömningar begränsar möjligheterna till arbete på lika villkor	119
4.4.3	Tidskrävande kontroll inför beslut, och små möjligheter till löpande uppföljning	121
4.4.4	Alla omfattas inte av de väsentliga försäkringarna ...	122
4.4.5	Statlig finansiering med arbetsgivaren som mellanled till försäkringsgivaren	125
4.5	Avvägningar för trygga anställningar för så många som möjligt	125
4.5.1	Bäst försäkringsskydd med kollektivavtal, men färre möjliga anställningar	125
4.5.2	Likvärdigt – men med vad?	126

4.5.3	Olika försäkringsskydd med olika lönesubventioner?	128
4.5.4	Ökad kontroll av försäkringsskyddet utan att den administrativa bördan blir för tung?	129
4.5.5	Särskild lösning för anställda hos arbetsgivare utan kollektivavtal.....	130
4.5.6	Påverkar ett statligt ansvar för försäkringsskyddet viljan att teckna kollektivavtal?.....	133
4.5.7	Ersättningen för premierna och arbetsgivarens faktiska kostnader	135

Arbetshjälpmedel för ökad delaktighet i arbetslivet

5 Förslag om arbetshjälpmedel 139

5.1	Myndighetsansvaret för bidrag till arbetshjälpmedel övergår till Arbetsförmedlingen	140
5.2	Ett samlat ansvar – en samlad förordning.....	145
5.2.1	Stödets storlek ska behållas	146
5.2.2	Arbetsgivaransvaret tydliggörs.....	148
5.2.3	Särskilda regler för jordbrukare upphävs.....	149
5.2.4	Åldersgränser är inte förenligt med att fler behöver stanna kvar längre i arbetslivet	150
5.2.5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	151
5.3	En strategi för utveckling och ökad kunskap om arbetshjälpmedel.....	152

6 Bakgrund och analys om arbetshjälpmedel 155

6.1	Vad är ett arbetshjälpmedel? Definitioner och gränsdragningsproblem.....	155
6.1.1	Att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet	156
6.1.2	Utvecklingen av hjälpmedel skapar nya förutsättningar	157
6.1.3	Forskningen om arbetshjälpmedel.....	158
6.1.4	Får alla som behöver arbetshjälpmedel?	161
6.2	Ansvaret för stöd till arbetshjälpmedel.....	163

6.2.1	Historik över förändringen av ansvarsfördelningen.....	163
6.3	Arbetshjälpmedel hos Arbetsförmedlingen	168
6.3.1	Regelverket.....	168
6.3.2	Organisation och handläggning.....	168
6.3.3	Volymer och kostnader hos Arbetsförmedlingen	171
6.4	Arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan	176
6.4.1	Regelverket.....	176
6.4.2	Organisation och handläggning.....	177
6.4.3	Volymer och kostnader hos Försäkringskassan	180
6.5	Jämförelse av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans regelverk	181
6.5.1	Övergripande likheter och skillnader i regelverket ..	181
6.5.2	Beloppsgräns	182
6.5.3	Åldersgräns	184
6.5.4	Bestämmelser särskilt för jordbrukare	184
6.5.5	Arbetsgivarens ansvar.....	184
6.5.6	Omprövning respektive överklagande	186
6.5.7	Sammanfattande iakttagelser.....	187
6.6	Handläggningen skiljer sig väsentligt	188
6.6.1	Försäkringskassan ger den enskilde ett större eget ansvar.....	188
6.6.2	Hos Arbetsförmedlingen finns tillgång till specialister	189
6.6.3	Hjälpmedelsbehovet skiljer sig	190
6.7	Brukarnas syn på service och bemötande	190
6.8	Styrning och finansiering.....	197
6.8.1	Organisationen förändras när myndigheter får ändrade uppdrag.....	198
6.8.2	Organisering i framtiden.....	199
7	Konsekvenser.....	203
7.1	Konsekvenser för möjligheterna till arbete för personer med funktionsnedsättning.....	203
7.1.1	Fler arbetstillfällen med enklare regler för arbetsgivarna	203

7.1.2	Enklare att få rätt stöd för anpassning och hjälpmedel.....	204
7.2	Ekonomiska konsekvenser	204
7.2.1	Ett statligt försäkringsskydd för anställda med lönestöd som inte omfattas av kollektivavtal	204
7.2.2	Ett samordnat ansvar för stöd till arbetshjälpmedel	207
7.2.3	Överflyttningen bedöms inte medföra kostnadsökningar	208
7.3	Konsekvenser för myndigheterna	209
7.4	Konsekvenser för arbetsgivare.....	209
	Referenser	211
	Bilagor	
	Bilaga 1–2 Kommittédirektiv	215
	Bilaga 3 Enkätundersökning om arbetshjälpmedel.....	231
	Bilaga 4 Enkätundersökning till certifierade lönebidragshandläggare, november 2012	241

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, *Arbets hjälpmedel 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 individriktade 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 gruppförsäkringarna 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 *arbetsskada* 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 försäkringsskyddet 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 anställda 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 försäkringsskyddet* för anställda hos arbetsgivare som inte har kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner innebär att samtliga som anvisas till ett arbete med lönestöd kan garanteras ett likvärdigt försäkringsskydd. 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 löne-stöd hos arbetsgivare som inte har försäkringar som i väsentliga delar är likvärdiga med kollektivavtal medför en mindre utgifts-ökning 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.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om arbetshjälpmedel

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om stöd till arbetshjälpmedel som en person med funktionsnedsättning behöver för att kunna utföra arbete.

Stöd till arbetshjälpmedel

2 § Stöd till arbetshjälpmedel får lämnas för den som utför arbete som anställd, företagare, uppdragstagare eller som deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program eller praktisk arbetslivsorientering.

3 § Stöd till arbetshjälpmedel innebär ekonomiskt stöd till en arbetsgivare, en anställd eller annan som har en kostnad för köp, hyra, reparation eller uppdatering av arbetshjälpmedel eller andra anordningar.

Stöd får också lämnas för expertundersökningar som behövs för att klarlägga om personen behöver hjälpmedel samt för utbildning som behövs för att använda arbetshjälpmedel eller andra anordningar.

4 § Stöd till arbetshjälpmedel får inte lämnas för kostnader som gäller hjälpmedel eller anordningar

- som normalt behövs i verksamheten,
- som behövs för att uppfylla kraven enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), eller
- som kan ersättas genom annat statligt stöd.

5 § Stöd till arbetshjälpmedel får lämnas med högst 100 000 kronor per år vardera till

- den som är anställd, företagare eller uppdragstagare, och
- den arbetsgivare eller annan som anordnar eller ansvarar för verksamheten.

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.

Handläggning m.m.

6 § Ansökan om stöd till arbetshjälpmedel ska göras hos Arbetsförmedlingen innan anskaffning sker. En ansökan som har gjorts senare får beviljas endast om det finns synnerliga skäl.

Återbetalning eller återlämnande

7 § Stöd till arbetshjälpmedel 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.

Omprövning

8 § Arbetsförmedlingens beslut 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.

Bemyndigande

9 § Arbetsförmedlingen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014. Genom förordningen upphävs förordning (1991:1046) om bidrag till arbets-hjälpmedel.

2 Förslag till förordning om kompletterande ålderspensionsförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning gäller avsättning till kompletterande ålderspensionsförsäkring för den som anvisats anställning med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som inte har ålderspension likvärdig med förmån enligt kollektivavtal inom branschen.

2 § Ersättning för avsättning till kompletterande ålderspensionsförsäkring ska lämnas av Arbetsförmedlingen till Kammarkollegiet årsvis i efterskott. För varje person ska ersättning lämnas med 4,5 % av den kontanta bruttolön som legat till grund för Arbetsförmedlingens beslut om lönestöd.

3 § Kammarkollegiet ska avsätta den erhållna ersättningen till premier för kompletterande ålderspensionsförsäkring

4 § Avsättning till kompletterande ålderspensionsförsäkring ska göras för den tid programmet pågår, dock tidigast från och med den månad den anvisade fyller 25 år.

5 § Arbetsförmedlingen får efter samråd med Kammarkollegiet meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program att 1, 4 och 12 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna förordning gäller grupplivförsäkring för dödsfall åt den som inte har försäkrings- eller efterskydd i en anställning med motsvarande förmåner och

1. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, dock inte stöd till start av näringsverksamhet, och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd eller etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, *eller*

2. utan att få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

a) deltar i jobbgarantin för ungdomar och är under 18 år, eller

b) deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning gäller grupplivförsäkring för dödsfall åt den som inte har försäkrings- eller efterskydd i en anställning med motsvarande förmåner och

1. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, dock inte stöd till start av näringsverksamhet, och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd eller etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

2. utan att få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

a) deltar i jobbgarantin för ungdomar och är under 18 år, eller

b) deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, *eller*

3. *anvisats anställning med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.*

4 §

Försäkringsskyddet inträder då det arbetsmarknadspolitiska programmet påbörjas och gäller så länge programmet pågår och aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning betalas ut. För den som, utan att få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, deltar i jobbgarantin för ungdomar och är under 18 år eller deltar i jobb- och utvecklingsgarantin gäller försäkringsskyddet så länge programmet pågår.

Försäkringsskyddet inträder då det arbetsmarknadspolitiska programmet påbörjas och gäller så länge programmet pågår och aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning betalas ut. För den som, utan att få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, deltar i jobbgarantin för ungdomar och är under 18 år eller deltar i jobb- och utvecklingsgarantin gäller försäkringsskyddet så länge programmet pågår. *För den som anvisats anställning med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga gäller försäkringsskyddet så länge programmet pågår.*

Den som har hel sjukpenning eller hel rehabiliteringspenning, mer än halv sjukersättning eller mer än halv aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken när han eller hon anvisas det arbetsmarknadspolitiska programmet, omfattas dock inte av försäkringsskyddet så länge han eller hon har en sådan förmån.

12 §

Om den försäkrade har haft försäkringsskydd under sjukdom enligt 7 §, gäller efterskydd efter sjukdomstiden enligt 8–11 §§. Efterskyddet beräknas genom att sjukdomstiden jämförs med den tid då aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning betalats ut, under deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Om den försäkrade har haft försäkringsskydd under sjukdom enligt 7 §, gäller efterskydd efter sjukdomstiden enligt 8–11 §§. Efterskyddet beräknas genom att sjukdomstiden jämförs med den tid då aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, eller etableringsersättning betalats ut under deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program *och så länge lönestöd lämnats för den som anvisats anställning med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionsbinder som medför nedsatt arbetsförmåga.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1785) om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1998:1785) om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ersättning av statsmedel för skada som omfattas av bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken lämnas enligt denna förordning till den som

1. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program där aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd eller etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare lämnas, med undantag för stöd till start av näringsverksamhet,

2. utan att få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

a) deltar i jobbgarantin för ungdomar och är under 18 år, eller

b) deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, *eller*

Föreslagen lydelse

1 §

Ersättning av statsmedel för skada som omfattas av bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken lämnas enligt denna förordning till den som

1. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program där aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd eller etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare lämnas, med undantag för stöd till start av näringsverksamhet,

2. utan att få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

a) deltar i jobbgarantin för ungdomar och är under 18 år, eller

b) deltar i jobb- och utvecklingsgarantin,

3. före anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program efter beslut av Arbetsförmedlingen deltar i ett obligatoriskt studiebesök eller besök för kartläggning av sökandens yrkeskunskaper.

3. före anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program efter beslut av Arbetsförmedlingen deltar i ett obligatoriskt studiebesök eller besök för kartläggning av sökandens yrkeskunskaper, eller

4. anvisats anställning med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionsbinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som inte har försäkringsförmåner som är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

5 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

dels att 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 11 a § samt närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av

- platsförmedling,
- vägledning,
- arbetsmarknadspolitiska program,
- arbetsplatsintroduktion,
- arbetslivsinriktad rehabilitering,

– verksamhet för unga med funktionshinder, och

– insatser för vissa nyanlända invandrare.

Verksamheten omfattar också frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen.

Föreslagen lydelse

5 §

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av

- platsförmedling,
- vägledning,
- arbetsmarknadspolitiska program,
- arbetsplatsintroduktion,
- arbetslivsinriktad rehabilitering,

– *stöd till arbetshjälpmedel,*

– verksamhet för unga med funktionshinder, och

– insatser för vissa nyanlända invandrare.

Verksamheten omfattar också frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen.

Stöd till arbetshjälpmedel*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***11 a §**

Stöd till arbetshjälpmedel innebär ekonomiskt stöd till en arbetsgivare, en anställd eller annan som har en kostnad för köp, hyra, reparation eller uppdatering av arbetshjälpmedel eller andra anordningar som en person med funktionsnedsättning behöver som anställd, företagare, uppdragstagare eller som deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program, för att kunna utföra arbete. Bestämmelser om detta finns i förordningen om arbetshjälpmedel.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

dels att 4 och 11-15 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 11 § ska utgå,

dels att 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 8 a §.

Nuvarande lydelse

Arbetsförmedlingen får anvisa någon en anställning med lönebidrag, skyddat arbete, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning om

– arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och kan bidra till att den anställda 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.

Föreslagen lydelse

8 §

Arbetsförmedlingen får anvisa någon en anställning med lönebidrag, skyddat arbete, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning om

– arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och kan bidra till att den anställda utvecklas och förbättrar sin arbetsförmåga,

– arbetsmiljön är tillfredsställande och uppfyller de krav som ställs enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), och

– lön och *försäkringsförmåner* följer av kollektivavtal eller är i väsentliga delar likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

8 a §

Vid anvisning till anställning som inte innefattar försäkringsförmåner som följer av kollektivavtal eller är i väsentliga delar likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen finns särskilda bestämmelser i förordning (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program, förordning (1998:1785) om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program m.m. samt förordning om kompletterande ålderspensionsförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

7 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom förskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken (2010:110)

dels att 30 kap. 5§ socialförsäkringsbalken ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast 30 kap. 5 § ska utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Alla människors vilja och förmåga att arbeta ska tas tillvara på arbetsmarknaden. Detta gäller även personer med funktionsnedsättning. I uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (skr. 2009/19:166) riktas fokus på samhällets förmåga att undanröja hinder för delaktighet. Inom arbetsmarknadspolitiken innebär det att alla som vill och kan arbeta ska ges de bästa förutsättningarna att göra detta. Insatser för att fler personer med funktionsnedsättning ska kunna få och behålla ett arbete intar därför en framskjuten plats i regeringens strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken 2011–2016.

Huvuddelen av alla de 921 000 kvinnor och män (16–64 år) som har någon form av funktionsnedsättning har arbete på den reguljära arbetsmarknaden. De konkurrerar och bidrar på samma villkor som övriga i arbetskraften. Samtidigt finns det många som har behov av särskilt stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden, och vissa har även långvariga behov av anpassningar och stöd för att deras resurser och förmågor ska kunna tas tillvara i arbetslivet. Väl utformade arbetsmarknadspolitiska insatser spelar därför en avgörande roll.

Sänkta trösklar – högt i tak

I FunkA-utredningens första betänkande, *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31), visas att fler personer med funktionsnedsättning söker arbete i dag jämfört med tidigare. Förändringarna inom sjukförsäkringen och Arbetsförmedlingens utökade roll för att hjälpa sjukskrivna och personer som lämnat sjukförsäkringen tillbaka till arbetslivet har bidragit till att antalet arbetssökande har ökat kraftigt under de senaste åren. Var fjärde person som är inskriven på Arbetsförmedlingen har en dokumenterad funktions-

nedsättning och behov av särskilt stöd. Personer med funktionsnedsättning utgör också den grupp som har de längsta inskrivningstiderna, 60 procent har varit inskrivna längre tid än två år.

Mot denna bakgrund är det av stor betydelse att Arbetsförmedlingen arbetar på ett effektivt sätt med arbetslivsinriktad rehabilitering och att myndigheten har tillgång till insatser som är träffsäkra, flexibla och kostnadseffektiva och som utgår ifrån individens behov. I *Sänkta trösklar – högt i tak* lämnade utredningen ett samlat förslag till hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna bör utformas för att fler personer med funktionsnedsättning ska få och behålla ett arbete.

Att finna, få och behålla ett arbete

Generella åtgärder är basen för att undanröja hinder för full delaktighet i arbetslivet. De säråtgärder som finns för personer med funktionsnedsättning ska vara motiverade utifrån individens möjligheter att finna, få och behålla ett arbete. Förslagen som utredningen har lämnat tar sin utgångspunkt i faktorer som har visat sig ha en positiv inverkan på sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga:

- *En förenklad programstruktur där individens behov står i centrum.* Med en struktur för lönestöden utifrån hur länge individen kan bedömas ha behov av stöd kan Arbetsförmedlingens hantering av stöden underlättas och tydligheten ökar gentemot både den arbetssökande och arbetsgivaren. Vidare föreslog utredningen en ökad flexibilitet beträffande kombinationen av olika program.
- *Tidiga och träffsäkra insatser hos Arbetsförmedlingen.* Tiden från inskrivning till att en arbetssökande med funktionsnedsättning erbjuds rätt insats måste kortas. Dagens åtta–nio månader i genomsnitt för att fastställa att en person har rätt till särskilda insatser är inte acceptabelt. För att korta ledtiderna gjorde utredningen bedömningen att resurserna för arbetslivsinriktad rehabilitering behöver koncentreras, och att verktyg och metoder som används inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen behöver utvärderas.
- *Arbetsgivare som vill och vågar anställa.* Med dagens regelverk är det få arbetsgivare som får en lönesubvention som motsvarar Arbetsförmedlingens bedömning av den anställdes arbetsför-

måga i relation till arbetsuppgifterna. En höjning av "takets" för lönestöden är den åtgärd som arbetsgivarna uppger vara viktigast för att anställa personer med funktionsnedsättning. Legitimiteten och trovärdigheten i de statliga insatserna urgröps när ersättningen inte kan följa med löneutvecklingen. Utredningen föreslog därför att taket för den bidragsgrundande lönekostnaden höjs med drygt 3 000 kronor per månad och att taket indexeras. Indexeringen är särskilt viktig för att arbetsgivare ska kunna erbjuda långvariga anställningar med likvärdiga villkor.

- *Utökat personellt stöd till såväl den arbetssökande som arbetsgivaren inför och i inledningskedet av en anställning.* För arbetsgivare som vill anställa kan osäkerheten om vad funktionsnedsättningen innebär för verksamheten utgöra en tröskel. Därför efterfrågar de ofta en stödperson inför och under anställningen. Utredningens förslag om förstärkt SIUS-verksamhet med individualiserad matchning inför en anställning och uppföljning under den första tiden stödjer både arbetsgivaren och den anställda. Denna *Supported Employment* metodik har visat sig fungera väl för att överbrygga arbetsgivares osäkerhet och hitta en bra matchning mellan individens resurser och arbetsgivarens behov.
- *Rätt kompetens är en grundförutsättning för anställning.* För arbetsgivare är det individens kompetens som är viktigast för beslut om anställning. Detta gäller även för personer med funktionsnedsättning. I synnerhet de som har en kortare eller ofullständig utbildning har ofta stora svårigheter att hitta ett arbete, även med en lönesubvention till arbetsgivaren. Fokus på individens resurser och intensifierade arbetsgivarkontakter är därför viktigt för att lyckas med matchningen mot arbete. Arbetsmarknadsutbildningar i kombination med praktik har visat sig öka möjligheterna att få ett arbete. Utredningen föreslog därför ökade satsningar på utveckling i form av trainee-utbildning i samverkan med branschorganisationer, utökade möjligheter för unga att studera vid folkhögskola samt en kraftig utökning av utvecklingsanställningar där utvecklingsbidraget ger möjligheter till individuellt utformade utvecklingsinsatser som kan öka individens resurser och arbetsförmåga.

1.2 Utredningens uppdrag

Huvuddelen av utredningens uppdrag enligt direktivet (bilaga 1) har återrapporterats i betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) som överlämnades i maj 2012. Den 4 april 2012 beslutade regeringen dock om tilläggsdirektiv med utvidgning av utredningsuppdraget (bilaga 2). I detta betänkande är det därmed tre frågor som behandlas:

1. Följa upp effekterna av ändringen av kravet på *arbetsmarknadsförsäkringar* för personer i anställning med lönestöd, samt analysera och föreslå hur regelverket för försäkringsskydd och andra anställningsförmåner bör utformas.
2. Analysera förutsättningarna för, och 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 för stöd till arbetshjälpmedel.
3. Undersöka hur arbetsgivare och organisationer kan främja utvecklingen av *arbetsplatser* med goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer, studera de norska erfarenheterna av inkluderingsavtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter, samt ge strategisk spridning åt goda exempel.

De tre uppdragen utgör kompletterande delar i förhållande till utredningens övergripande uppdrag att föreslå hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning bör utformas för att på bästa sätt bidra till att dessa personer i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Förslagen i dessa delar bör därför beaktas i ljuset av de förslag som utredningen redan lämnat i det tidigare betänkandet.

1.3 Arbetsgivarens ansvar – och statens roll att underlätta

Utredningens uppdrag om arbetsmarknadsförsäkringar, arbetshjälpmedel respektive inkluderande arbetsplatser kan framstå som tre relativt disparata delar. Det finns dock tydliga beröringspunkter mellan dem i form av gemensamma utgångspunkter och likartade gränsdragningsproblem.

Arbete på lika villkor

Principen om *likabehandling* utgör utgångspunkten för den svenska funktionshinderspolitiken. 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 om bl.a. rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på samma villkor som för andra. Förbudet mot diskriminering av en arbetstagare på grund av funktionsnedsättning har dock en längre historia och finns numera inskrivet i den samlade diskrimineringslagen (2008:567) som trädde i kraft den 1 januari 2009.

Arbetsgivarens ansvar för att personer med funktionsnedsättning ges samma möjligheter och villkor som andra är tydligt angiven i både diskriminerings- och arbetsmiljölagstiftningen. Om en arbetsgivare nekar att anställa någon därför att denne på grund av en funktionsnedsättning inte befinner sig i en jämförbar situation, så utgör beslutet direkt diskriminering (1 kap. 4 § diskrimineringslagen). Detta gäller under förutsättning att skäliga stöd- och anpassningsåtgärder hade kunnat eliminera eller reducera verkningarna av funktionsnedsättningen så att den inte längre haft betydelse. Skyldigheten att vidta skäliga stöd- och anpassningsåtgärder föreligger även under pågående anställning. Också i arbetsmiljölagen (1977:1160) finns föreskrifter som anger att arbetsgivaren är skyldig att anpassa arbetsförhållandena till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Inkluderande arbetsplatser

Ett inkluderande arbetsliv handlar i grunden om hur *enskilda arbetsplatser* är utformade och hur arbetet bedrivs och är organiserat. Det kan handla om såväl fysiska anpassningar av lokal och utrustning som arbetstider, arbetsfördelning, utbildningsmöjligheter, attityder och kunskaper och arbetsledning. Arbetsgivarna har därigenom en central roll både för att anställningar och praktikplatser ska komma till stånd och för att genom anpassningar av den fysiska och psykosociala arbetsmiljön bidra till ett arbetsliv där personer med funktionsnedsättning ges möjlighet att delta på lika villkor.

Det går dock inte att generellt ange vilka åtgärder en arbetsgivare ska genomföra för att eliminera eller reducera verkningarna av en funktionsnedsättning. Detta behöver alltid bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Begreppet skäliga anpassningar är därför centralt i både diskriminerings- och arbetsmiljölagstiftningen när arbetsgivarens ansvar berörs. Vad som är skäligt kan vara olika från fall till fall. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter framgår t.ex. att vilka åtgärder som arbetsgivaren är skyldig att genomföra bör bedömas utifrån de ekonomiska och andra kostnader som åtgärderna medför, liksom företagets storlek och ekonomiska resurser.

Även om verksamhetens inriktning och omfattning i viss utsträckning påverkar arbetsgivarens möjligheter och förutsättningar att bereda plats för personer med funktionsnedsättning så finns det också olika sätt att relativt enkelt komma förbi trösklarna. Effektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder är viktiga (se avsnitt 1.1), men ofta kan exempelvis makt och enkla råd från kollegor, arbetsförmedlare eller andra också bidra till att förändringar kommer igång. Utredningen fokuserar i denna del på goda exempel på vad arbetsgivare kan göra och hur lärdomar från andra kan ges strategisk spridning och bidra till fler inkluderande arbetsplatser.

Arbetshjälpmedel

Stöd till arbetshjälpmedel utgör ett av de arbetsmarknadspolitiska verktyg som staten har för att stärka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete. Med stöd till arbetshjälpmedel kan staten också minska arbetsgivarnas kostnader för olika anpassningar, och på så sätt medverka till att fler arbetsgivare ges förutsättningar att bidra till ett inkluderande arbetsliv. För individen kan ett rätt anpassat arbetshjälpmedel vara den insats som gör det möjligt att arbeta. Hur staten på ett effektivt och rättssäkert sätt bäst kan organisera denna verksamhet utan att ta över arbetsgivarens ansvar för en god arbetsmiljö är därför en central fråga.

Utgångspunkten ska vara att individen på ett enkelt sätt och utan dröjsmål ska få tillgång till professionellt stöd för att hitta och pröva ut de arbetshjälpmedel som behövs. Om dessa förutsättningar finns ökar också chanserna att på lika villkor som alla andra kunna få och behålla ett arbete. Vid gränsdragningen mellan arbetsgivarens ansvar och arbetsmarknadspolitikens uppdrag att öka

sysselsättningen bör frågan om hur fler personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i arbetslivet på lika villkor som andra stå i fokus.

Arbetsmarknadsförsäkringar

Rätten till arbete på lika villkor är utgångspunkten också för bestämmelserna om att personer som har en anställning med lönestöd även ska erbjudas försäkringsförmåner som i väsentliga delar är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen. De kollektivavtalade tilläggsförsäkringarna vid arbetsskada, för inkomstgrundad ålderspension och för efterlevandeskydd utgör en påbyggnad på de lagstadgade socialförsäkringsförmånerna för personer som har en anställning. I detta fall har staten sedan lång tid tillbaka valt att räkna med premiekostnaden i lönestödet.

Gränsdragningen mellan arbetsgivarens ansvar och statens roll att underlätta för personer med funktionsnedsättning att delta i arbetslivet på lika villkor som andra har vad gäller arbetsmarknadsförsäkringarna fått en särskild lösning. Likvärdigheten vad gäller anställningsförmåner som är viktiga för individens ekonomiska trygghet regleras genom kravet på att arbetsgivare som anställer personer med någon form av lönebidrag också ska teckna dessa försäkringar. Samtidigt ersätter staten arbetsgivaren för kostnaden för försäkringarna, vilket ska underlätta för fler arbetsgivare att erbjuda anställningar med likvärdiga villkor.

På detta område finns dock svårigheter av flera slag – dels har vissa arbetsgivare svårt att hitta försäkringslösningar som överensstämmer med kraven, dels riskerar arbetet att säkerställa att försäkringar finns på plats bli administrativt tungt för både arbetsgivarna och för Arbetsförmedlingen. Sammantaget kan detta leda till att färre anställningar med lönestöd kommer till stånd, och att kontrollen brister så att vissa anställda ändå inte omfattas av de väsentliga försäkringarna. Hur regelverket för försäkringsskyddet utformas har därmed stor betydelse både för att säkerställa att de som anvisas till en anställning med lönestöd får en likvärdig trygghet och för att ge fler personer med funktionsnedsättning möjlighet till ett arbete.

1.4 Avgränsningar

Utredningen har enligt direktivet (bilaga 1) i uppdrag att föreslå hur regelverket för försäkringsskydd och andra anställningsförmåner bör utformas. Anställningsförmåner är ett brett begrepp. Förutom lön och försäkringar kan det handla om överenskommelser om övertidsersättning, flexibla arbetstider, extra semesterdagar, subventionerade måltider, bidrag till friskvård m.m. Variationerna är stora mellan olika arbetsplatser och beror i hög utsträckning på verksamhetens inriktning och karaktär. De flesta förmåner lämpar sig därför bäst för arbetsgivare och arbetstagare att själva komma överens om. I regelverket för anställningar med lönestöd enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga finns mot denna bakgrund endast närmare bestämmelser för att säkra likvärdigheten vad gäller lön och försäkringsskydd. Utredningen ser ingen anledning att utvidga regleringen till fler anställningsförmåner än i dag och har därför i denna del endast behandlat frågan om hur regelverket för försäkringsskyddet bör utformas.

En annan avgränsning, som också anges i utredningens direktiv (bilaga 1), är att utredningen enbart har utrett frågan om försäkringsskydd för personer med funktionsnedsättning som har ett arbete med någon form av lönebidrag. Inga förslag lämnas därför angående försäkringsskydd i övriga subventionerade anställningar.

Vad gäller utredningens uppdrag om arbetshjälpmedel har utredningen, i enlighet med tilläggsdirektivet (bilaga 2), inte behandlat frågor om hjälpmedel som hälso- och sjukvårdshuvudmännen ansvarar för. Analys och förslag fokuserar således på arbetshjälpmedel och berör endast översiktligt gränsdragningen mot hjälpmedel som personer med funktionsnedsättning behöver i sin dagliga livsföring.

1.5 Utredningens arbete

Studier, rapporter och enkäter

Arbetet med de frågor som behandlas i detta betänkande påbörjades i maj 2012 efter att utredningens betänkande *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) överlämnats till regeringen.

Tidigare studier och rapporter har kompletterats med enkäter och studiebesök. Två enkäter har genomförts. Den första riktades

till personer som någon gång från 2010 och framåt har beviljats ett arbetshjälpmedel från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Denna undersökning handlar om brukarnas uppfattning av service och bemötande. Den andra enkäten riktades till certifierade lönebidragshandläggare på Arbetsförmedlingen. Frågorna i den enkäten rör regelverket kring försäkringsskydd vid anställning med lönebidrag och hur handläggarna säkerställer att personer som anvisas till anställningar med lönestöd får tillgång till det avsedda försäkringsskyddet.

Studiebesök och intervjuer

Utredningen har genomfört ett antal besök på arbetsförmedlingar i olika delar av landet. Besöken har syftat till att öka kunskapen om hur arbetsförmedlare och specialister handlägger, provar ut och bedömer behovet av arbetshjälpmedel. Utredningen har även besökt Försäkringskassan i Karlshamn som handlägger ärenden om arbetshjälpmedel för hela landet. Vid besöket har vi fått ta del av Försäkringskassans statistik kring arbetshjälpmedel och intervjuat handläggarna om hur de handlägger ärenden. Hjälpmedelsinstitutet, som är ett nationellt kunskapscentrum för hjälpmedel, har bistått med kunskaper om utvecklingen på hjälpmedelsområdet. Likaså har ett besök på Certec, institutionen för designvetenskap i Lund, gett insikter om vikten av att skapa funktionella hjälpmedel som kan användas av alla.

När det gäller frågan om försäkringsskyddet vid lönebidragsanställningar har utredningen utöver kontakter med Arbetsförmedlingen även träffat företrädare från Svensk Försäkring (försäkringsbranschens intresseorganisation), arbetsgivarorganisationer samt företrädare för Fora som administrerar kollektivavtalade försäkringar.

För att få veta mer om hur stödjande arbetsmiljöfaktorer kan bidra till att fler personer med funktionsnedsättning kan få, finna och behålla ett arbete har utredningen tagit del av goda exempel och träffat experter på Arbetsmiljöverket som har delgett oss kunskaper om arbetsanpassning och rehabilitering och hur de arbetar för att uppfylla delmålen i regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken.

Två besök har också ägt rum i våra nordiska grannländer. Vid besöket i Oslo deltog även ett antal av utredningens experter. Representanter från departement, NAV (Arbetsförmedlingen) och

arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer gav fördjupad information om det norska IA-avtalet – dess bakgrund, arbetets organisation och hittillsvarande erfarenheter. Utredningen fick också ta del av norska erfarenheter kring hur goda exempel kan spridas till olika intressenter. Ett besök hos ISS Jobbviklingscenter i Köpenhamn gällde deras arbete och organisering av utvecklings- och matchningsinsatser för personer med funktionsnedsättning och andra grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Dialoger

I genomförandet av utredningens uppdrag har funktionshindersrörelsen varit viktiga aktörer. Utredningen har därför haft en dialog med såväl Handikappförbunden (HSO) som Lika Unika om hur frågan om arbetshjälpmedel bäst bör organiseras för att det ska fungera så bra som möjligt för brukarna.

Utredningen har haft tre sammanträden med utredningens expertgrupp och har vid dessa tillfällen fått värdefulla bidrag och synpunkter på utredningens arbete.

1.6 Disposition av betänkandet

I betänkandets inledning, *kapitel 1*, beskrivs uppdragets olika delar och gemensamma utgångspunkter. Vidare återfinns i detta kapitel uppdragets avgränsningar och utredningens arbetsformer.

Kapitel 2 tar sin utgångspunkt i *arbetsplatsens centrala roll* för ett inkluderande arbetsliv och redovisar också ett antal exempel på framgångsrikt arbete. Kapitlet avslutas med ett antal överväganden och bedömningar.

I *kapitel 3* presenteras utredningens förslag beträffande *arbetsmarknadsförsäkringar*. Beskrivningen och analysen av hur dagens regelverk för försäkringsskyddet är utformat och hur det fungerar för personer med en anställning med lönestöd redovisas i *kapitel 4*.

I *kapitel 5* återfinns utredningens förslag när det gäller *arbets hjälpmedel* och i *kapitel 6* redovisas historiken kring arbetshjälpmedel, hur regelverket är utformat i dag och hur ansvaret är fördelat mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Avslutningsvis, i *kapitel 7*, redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

2 Arbetsplatsens centrala roll

Olika perspektiv kan anläggas på uppgiften att öka sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning. Att enbart fokusera på individens förutsättningar ger en skev bild av hur möjligheter till arbete kan skapas, och begränsar även förståelsen för i vilka avseenden förändringar kan behöva vidtas. Den enskilda arbetsplatsen har en minst lika central roll i sammanhanget. Individperspektivet och arbetsplatsperspektivet utgör kompletterande ingångar, och insatser på respektive område kan i stor utsträckning fungera som korresponderande kärl. Ju mer inkluderande en arbetsplats är, desto mindre kommer individriktade insatser att behövas.

De hinder som finns för att personer med funktionsnedsättning ska få arbete kan beskrivas på olika sätt. I den norska jobbstrategin för personer med nedsatt funktionsförmåga identifieras fyra barriärer: diskrimineringsbarriären, kostnadsbarriären, produktivetsbarriären och informations- och attitydbarriären (Arbetsdepartementet, 2012). Analysen och förslagen som utredningen presenterade i betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) fokuserar framför allt på kostnads- och produktivetsbarriären. De lönestöd och övriga program som erbjuds arbetsgivare vid anställning av en person med funktionsnedsättning syftar till att påverka dessa båda barriärer. Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppgift är också att utifrån varje enskild individs behov erbjuda olika insatser för att underlätta vägen till ett arbete. Statens uppgift är ur detta perspektiv att med lönestöd till arbetsgivarna sänka trösklarna in på arbetsmarknaden för de arbetssökande och att rusta de enskilda individerna för de krav som arbetet ställer.

Individperspektivet behöver dock kompletteras med ett arbetsplatsperspektiv för att man ska kunna tala om en inkluderande arbetsmarknad. Begreppet tar sin utgångspunkt i faktorer på arbetsmarknaden som påverkar människors möjlighet att få arbete. För att knyta an till barriärerna i den norska strategin kan t.ex.

bristande information och attityder såväl i samhället i stort som hos enskilda arbetsgivare vara en försvårande omständighet inför en anställning av personer med en funktionsnedsättning. Den enskilda arbetsplatsen och arbetsgivaren blir med detta perspektiv centrala för att målet om arbete på lika villkor ska kunna uppnås. Beträffande arbetets organisering, arbetsförhållanden och arbetsmiljön är det arbetsgivaren som har ansvaret. Men också de lokala fackliga organisationerna och skyddsombuden har en viktig roll. Arbetsmiljöns betydelse för ett minskat utanförskap på arbetsmarknaden har under senare tid fått en mer framskjuten roll, vilket bl.a. återspeglas i regeringens nationella handlingsplan för arbetsmiljöområdet 2010–2015 (skr. 2009/10:248).

Utredningen vill i detta kapitel lyfta upp några av de faktorer som direkt eller indirekt påverkar arbetet med att ur ett arbetsplatsperspektiv åstadkomma en mer inkluderande arbetsmarknad. Syftet är att bredda perspektivet. Däremot gör utredningen inte anspråk på att med de presenterade exemplen ge en fullständig kartläggning eller analys av arbetsplatsens centrala roll för att personer med funktionsnedsättning ska få och behålla ett arbete. Det saknas i stor utsträckning samlad kunskap om insatser där fokus riktas på arbetsmiljöns betydelse för arbetsplatsens förutsättningar att ta emot och behålla dem som kommer från någon form av utanförskap. Det har heller inte legat inom utredningens uppdrag att sammanställa sådan information och analysera vad som skulle behöva åtgärdas eller utvecklas vidare.

Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och bedömningar om områden som är intressanta för regeringen och ansvariga myndigheter att fördjupa kunskapen om. Frånvaron av konkreta förslag inom arbetsmiljöområdet ska inte tolkas som att det inte finns behov av utveckling. Det är snarare en följd av att utredningens primära uppdrag har varit att se över de individriktade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Med vilka medel och på vilka sätt de stödjande arbetsmiljöfaktorerna bäst kan lyftas för att öppna vägen för en inkluderande arbetsmarknad går utöver denna utrednings uppdrag.

2.1 Stödjande arbetsmiljöfaktorer

2.1.1 Vidgat innehåll för arbetsmiljöarbetet

Regeringens nationella handlingsplan för arbetsmiljöområdet 2010–2015 (skr. 2009/10:248) ska vara grunden för arbetsmiljöarbetet under perioden. I handlingsplanen lyfts ett antal strategiskt prioriterade områden fram. Förutom mer traditionella mål för arbetsmiljöarbetet som att förebygga ohälsa och olycksfall understryks arbetsmiljöns betydelse för att minska utanförskapet på arbetsmarknaden. Handlingsplanen tar också upp arbetsmiljön som en viktig konkurrens- och lönsamhetsfaktor som ska synliggöras och förstärkas. Slutligen behandlas frågor om medvetenhet och kunskap om arbetsmiljöfrågor.

Handlingsplanen innebär inte någon tvär omkastning av hur arbetsmiljöarbetet bör bedrivas. Däremot förs behovet av ett nytänkande fram. I högre grad än tidigare ska arbetet handla om att se arbetsmiljön som utvecklande för såväl individer som verksamhet. Förutsättningarna på arbetsplatsen betonas även som viktiga för att ta emot och behålla dem som kommer från eller riskerar att hamna i någon form av utanförskap. Även om en bra och utvecklande arbetsmiljö är viktig för alla individer, så är goda och stödjande arbetsmiljöfaktorer extra viktigt för personer med en svagare ställning på arbetsmarknaden. Arbetsmiljöarbetet blir med detta synsätt ett viktigt komplement till arbetsmarknadspolitiken.

En uppföljning av handlingsplanen ska redovisas till riksdagen under våren 2016, och en halvtidsavstämning har aviserats under 2013.

2.1.2 Vem ansvarar för vad?

Ansvar för arbetsmiljön vilar i första hand på arbetsgivaren och det dagliga arbetsmiljöarbetet bedrivs i samverkan mellan arbetsgivaren, arbetstagarerna och deras representanter. I det svenska arbetsmiljösystemet har också skyddsombuden en viktig roll. De regionala skyddsombudens uppgift är att aktivera och vara ett stöd för arbetstagar sidan i det lokala arbetsmiljöarbetet, främst på mindre arbetsställen där det saknas skyddskommittéer.

De enskilda arbetsplatserna har således en central roll. Det är i det lokala arbetsmiljöarbetet som arbetsmiljökraven ska omsättas i handling. Arbetsgivarna har också ett långtgående ansvar för

arbetsanpassning och rehabilitering för anställda som har behov av sådana insatser. När arbetsgivarnas kompetens inte räcker för det systematiska arbetsmiljöarbetet eller för arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering, ska arbetsgivaren anlita företagshälsovård eller annan sakkunnig hjälp utifrån (Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd, AFS 2001:1).

I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Där finns också bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter när det gäller arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet med hänvisning även till socialförsäkringsbalken (2010:110).¹ Arbetsgivaren ska även ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet genom att anpassa arbetsförhållanden eller vidta annan lämplig åtgärd.

Regeringen har, förutom att lämna förslag till lagstiftning, till uppgift att säkra att det sker en effektiv tillsyn av gällande regelverk. Arbetsmiljöverket är den myndighet som ansvarar för tillsynen.

2.1.3 Tillgång till företagshälsovård

Med företagshälsovård (FHV) avses enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Förutom arbete med att förebygga och undanröja hälsorisker ska företagshälsovården ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa. Det åligger arbetsgivaren att svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver, finns att tillgå.

I *Framgångsrik företagshälsovård* (SOU 2011:63) redovisas att 65 procent av de anställda 2009 hade tillgång till företagshälsovård, enligt SCB:s och Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökning. Andelen har successivt sjunkit, från 86 procent i slutet av 1980-talet till 72 procent i mitten av 1990-talet och till kring 70 procent 2001. Tillgången varierar mellan branscher och mellan företag av

¹ I socialförsäkringsbalken 30 kap. 6 § står: ”Den försäkrades arbetsgivare ska efter samråd med den försäkrade lämna de upplysningar till Försäkringskassan som behövs för att den försäkrades behov av rehabilitering snarast ska kunna klarläggas och även i övrigt medverka till det. Arbetsgivaren ska också svara för att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering.”

olika storlek. Bäst är tillgången inom offentlig sektor och bland storföretag. En majoritet av dem som inte har tillgång till företagshälsovård arbetar i företag med mindre än 50 anställda.

För att skapa drivkrafter för ökad användning av tjänster från företagshälsovården med inriktning mot tidig arbetslivsinriktad rehabilitering infördes 1 januari 2010 förordning (2009:1423) om bidrag till företagshälsovård med vissa insatser inom rehabiliteringsområdet. En uppföljning av hur förordningen har använts har genomförts av Linköpings Universitet och Karolinska institutet (2011). Denna visar att bidragen har använts i begränsad omfattning. De insatser som erbjudits med stöd av förordningen har dock uppfattats positivt av såväl arbetstagare, arbetsgivare som FHV-personal. Författarna menar emellertid att de möjligheter till stöd för företagshälsovård som förordningen ger i hög grad har använts av arbetsgivare som redan tidigare utnyttjade företagshälsovården vid sjukskrivning och rehabilitering.

2.2 Att uppmärksamma arbetsmiljöns betydelse för ett mer inkluderande arbetsliv

Det arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådet (dir. 2008:101) hade till uppgift att förse regeringen med kunskapsunderlag inom arbetsmiljöområdet. Rådet publicerade flera skrifter, bland annat *Inkluderande arbetsliv* (SOU 2009:93), *God arbetsmiljö – en framgångsfaktor?* (SOU 2009:47) och *Ett nationellt kunskapscenter för arbetsmiljö – behov och förutsättningar* (SOU 2011:60). Skrifterna spänner över stora kunskapsområden. Flera av bidragen behandlar frågeställningar av intresse för utredningen. En viktig fråga att få mer kunskap om är hur och i vilken utsträckning faktorer i arbetsmiljön kan påverka möjligheterna till arbete för personer som står utanför arbetslivet. I *God arbetsmiljö – en framgångsfaktor* framhålls att forskningen ger starkt stöd för att det finns en stor potential för framgång genom att säkra en god arbetsmiljö. Framgången kan ta sig många olika uttryck, exempelvis ökad produktivitet, friskare och mer kreativa medarbetare och nöjdare kunder.

I avsnittet *Organisatorisk mångfald – inspirerande innovation eller Babels torn?* i skriften om ett inkluderande arbetsliv diskuteras vilken roll mångfalden kan ha i en organisation. Det påpekas att nyare forskning inom organisationsutveckling lyfter fram att anställda som avviker från normen i en organisation är en potentiell

framgångsfaktor. De kan dels bidra med ny kompetens och oväntade idéer, dels inspirera andra anställda med nya perspektiv och värderingar. Mångfald av erfarenheter sägs även göra en organisation mer motståndskraftig mot bakslag. En förutsättning för dessa positiva effekter är att organisationen kan handskas med olikheterna hos de anställda. Ytterligare skäl som förs fram till att en organisation kan ha fördelar av mångfald bland de anställda är att kunderna känner igen sig hos den personal de träffar, att mångfalden kan bli en del av företagets samhällsengagemang och därmed bidra till att stärka varumärket.

Ett initiativ från regeringen för att stärka sambandet mellan arbetsmarknads- och arbetsmiljöpolitik är försöksverksamheten med så kallade *coacher över tröskeln*. I samband med budgetpropositionen för 2011 och 2012 gav regeringen Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket i uppdrag att i samverkan genomföra ett försök där coacher med särskild arbetsmiljökompetens upphandlas av Arbetsförmedlingen som kompletterande aktörer till stöd för både arbetsgivare och arbetstagare. Försöket genomförs under perioden 2011–2013 och syftar till att öka möjligheterna för arbetssökande med långvarig frånvaro från arbetsmarknaden att behålla sin praktikplats eller anställning. Särskild uppmärksamhet ska ges till utformningen av den psykosociala arbetsmiljön och särskilda individuella behov för att underlätta en introduktion på arbetsplatsen. Arbetsgivare ska också erbjudas att ingå i ett nätverk för erfarenhetsutbyte och kunskapsstöd. Starten av försöksverksamheten, som genomförs i Göteborg, Östersund och Örnsköldsvik, försetades emellertid, och verksamheten kom igång först i januari 2012. Det är därmed för tidigt att i dag bedöma resultaten av satsningen.

Även det *konsultativa stöd till arbetsgivare* som Arbetsförmedlingen tillsammans med Försäkringskassan tagit initiativ till ligger i linje med att arbetsmarknadsinsatser behöver kombineras med insatser på arbetsplatsen för att fler sjukskrivna ska kunna behålla sitt arbete. Stödet syftar till att stärka arbetsgivaren i rollen som ansvarig för anpassning och rehabilitering av de sjukskrivna med målet att öka den anställdes möjligheter att fortsätta sin anställning hos arbetsgivaren. Det konsultativa stödet har tillkommit på initiativ från myndigheterna och är ännu relativt nytt. Utredningen bedömer dock att försöket är intressant och att det därför är viktigt att verksamheten följs upp för att ge ökade kunskaper om och i vilken utsträckning användningen skulle kunna vidgas (avsnitt 2.6.1).

2.3 Drivkrafter hos arbetsgivare

Som framgår av betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) är de mindre företagen tydligt överrepresenterade som arbetsgivare för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. Ungefär hälften av dem som har någon form av lönestöd finns på arbetsplatser med upp till 20 anställda, vilket ska jämföras med två av tio bland samtliga anställda. Det finns exempel på stora arbetsgivare som arbetar både målmedvetet och framgångsrikt för att fler personer med funktionsnedsättning ska få ett arbete (se vidare avsnitt 2.4), men totalt sett är det ändå de små företagen som dominerar. Anställningar med lönestöd sker också huvudsakligen hos privata arbetsgivare, medan arbetsgivare i den statliga och landstingskommunala sektorn är underrepresenterade.

Det finns inget enkelt svar på frågan varför mindre privata arbetsgivare är de som är mest benägna att med hjälp av olika lönesubventioner anställa personer med nedsatt arbetsförmåga. Sannolikt har större och mindre arbetsgivare skilda förutsättningar bland annat vad gäller beslutsvägar vid nyanställning, styrning/ ledning, företagskultur m.m. Subventionen i sig har också en större relativ betydelse på verksamhetens ekonomi för en mindre arbetsgivare.

En privat arbetsgivare med få anställda rör själv i stor utsträckning över beslut om anställning och har inte lika många personer att samråda med som på ett stort företag eller inom offentlig förvaltning. Kortare och snabbare beslutsvägar vid rekrytering skulle kunna vara en förklaring till att mindre privata arbetsgivare är vanligast förekommande. Som egen företagare med relativt få anställda kan man också skapa sin egen företagskultur. Mindre arbetsgivare står också ofta i närmare kontakt med det lokala samhället och dess invånare än vad arbetsgivare/rekryterare på större företag gör, vilket medför att de har lättare att leva upp till ambitioner om t.ex. socialt ansvarstagande. Den upplevda nyttan av policyprogram för mångfald, som kan vara ett viktigt styrmedel inom större verksamheter, är sannolikt mindre i ett litet företag. Därmed inte sagt att småföretag skulle var omedvetna när det gäller dessa frågor. Ambitionerna tar sig bara andra uttryck.

Man kan tycka att stora arbetsgivare borde ha lättare för att hitta arbetsuppgifter till personer med funktionsnedsättning. De har ju i kraft av sin storlek fler arbetstillfällen och oftast större variation på arbetsuppgifterna. Till detta ska dock läggas att stora arbetsgivare – till skillnad från små – kan ha övertalighet och omplaceringskrav att

ta hänsyn till. Mindre arbetsgivare har ofta ingen möjlighet till omplacering eftersom det bara finns ett begränsat utbud av arbetsuppgifter. Dessa synpunkter fördes bl.a. fram i en enkätundersökning som Sveriges och Kommuner och Landsting genomförde för att närmare belysa möjligheter och förutsättningar att anställa personer med funktionsnedsättning (SKL, 2012). I både större företag och inom offentliga sektorn renodlas också verksamheten i allt större utsträckning till kärnverksamheten medan övriga uppgifter läggs ut på entreprenad eller upphandlas. Det finns dock vägar att påverka vem som ska erbjudas dessa arbetstillfällen. Som offentlig arbetsgivare kan t.ex. de regler som finns för sociala hänsyn vid offentlig upphandling användas med större medvetenhet (avsnitt 2.4.4 och 2.6.3).

Ytterst handlar det för alla arbetsgivare, oavsett storlek, alltid om att hitta rätt kompetens till jobbet. Även om fortsatta insatser är viktiga för att öka intresset hos arbetsgivarkollektivet som helhet att anställa fler personer med funktionsnedsättning förefaller behovet vara störst bland statliga och landstingskommunala arbetsgivare.² Praktikprogrammet för personer med funktionsnedsättning hos de statliga myndigheterna som regeringen har aviserat i budgetpropositionen för 2013 är därför en angelägen satsning som kan underlätta för personer med funktionsnedsättning att få en statlig anställning. Regeringen har också i *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016* angett att offentlig sektor bör ta ett större ansvar för att anställa personer med funktionsnedsättning. Ett led i detta arbete har varit den kartläggning och analys av vilka åtgärder som myndigheterna har vidtagit för att anställa personer med funktionsnedsättning som Handisam genomförde under 2011 på uppdrag av regeringen (Handisam, 2011).

2.3.1 Ökat engagemang i samhällsfrågor

Förkortningen *CSR* – *Corporate Social Responsibility* – är ett uttryck för att företagande handlar om mer än att leva upp till det grundläggande kravet att gå med vinst. Förkortningen används för att beskriva företagens samhällsansvar och samhällsengagemang. Även förkortningen *CR* – *Corporate Responsibility* – förekommer.

² Statistik över detta redovisades i utredningens betänkande *Sänkta trösklar – högt i tak* (2012:31), sidan 214, tabell 6.8.

Innehållsmässigt förefaller viss begreppsförvirring råda. De flesta tycks dock vara eniga om att det handlar om ett frivilligt åtagande för företagen, som går utöver vinstmaximering, och som handlar om att ta miljömässiga, sociala och etiska hänsyn.

År 2011 presenterade EU-kommissionen *En förnyad EU-strategi 2011–2014 för företagens sociala ansvar* där CSR definieras som ”företagens ansvar för den egna verksamhetens konsekvenser för samhället” (EU-kommissionen, 2011a). I strategin anges att företagen bör införa en process som innebär att de tillsammans med sina intressenter ser till att socialt ansvarstagande, miljötänkande, etik, respekt för mänskliga rättigheter och ett konsumentperspektiv genomsyrar företagets verksamhet och kärnstrategi. Nätverket CSR Sweden talar om ”ett aktivt engagemang i samhällsutvecklingen, som stärker företagets relationer till såväl anställda som andra företag och ägare och dessutom tillväxten och lönsamheten”. Företagarnätverk kring dessa frågor finns såväl inom Sverige som på europeisk nivå – CSR Sweden och CSR Europe. CSR Sweden har 16 medlemsföretag och organisationen har en plats i CSR Europes styrelse.

För framför allt stora, multinationella företag har det blivit allt vanligare att föra fram sitt samhällsengagemang i olika avseenden, bland annat som ett led i att stärka sitt varumärke. Mångfald i arbetslivet och ett inkluderande arbetsliv är uttryck som återkommer i dessa sammanhang. I en studie av CSR Sweden och Samhall AB (2010) hamnade dock integration av personer med funktionsnedsättning nästan längst ner på listan när företagen fick rangordna olika angelägna CSR-frågor. I en rapport från KPMG (2011) ges ett internationellt perspektiv på företagets engagemang i dessa frågor. Studien omfattar de 100 största företagen i 34 länder. Av de svenska företagen i studien redovisade 72 procent CR-arbete, vilket är en ökning från 60 procent 2008. I jämförelsen med övriga studerade länder hamnar Sverige på trettonde plats efter Danmark och Finland.

I avsnitt 2.4 återfinns två exempel som rör framgångsrikt CSR-arbete hos stora multinationella företag, där en särskild organisation skapats inom företaget som ett led i insatserna för att fler personer med funktionsnedsättning ska få ett arbete.

2.4 Några exempel

Även inom områden där man konstaterat att det föreligger behov av utveckling och förbättring, brukar det finnas gott om exempel på framgångsrikt arbete. Detta är fallet även när det gäller insatser för att främja sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. Samtidigt är svårigheten att nå ut med goda exempel utanför den egna verksamheten allmänt omvittnad. Medias roll som kritiska granskare av offentlig verksamhet kan vara en förklaring till detta. Framgångsrikt arbete lyfts inte fram så ofta utan kommer lätt i skymundan av de problem som debatteras.

Aktuella sammanställningar över framgångsrikt arbete för att öka sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning

- Sveriges Kommuner och Landsting (2012): Funktionsnedsättning och arbete.
- Handikappförbunden (2012): Rätt stöd till arbete – fem modellkommuner.
- Svenska ESF-rådets projektbank (www.esf.se),
- Handisam (2011): Vad gör myndigheter för att anställa personer med funktionsnedsättning?

Utredningen har valt att i det följande lyfta fram några exempel som visar på olika sätt eller metoder att bereda plats för fler personer med funktionsnedsättning i arbetslivet. Exempelen speglar såväl initiativ från regeringsnivå som arbete på företags/arbetsgivarnivå. Några av exemplen är från våra nordiska grannländer. Valet av exempel har utgått ifrån utredningens önskan att bredda perspektivet och syftar till att spegla olika sätt att närma sig uppgiften att ge fler personer med funktionsnedsättning arbete.

Vissa av initiativen har pågått kort tid och uppföljning av resultat och effekter återstår. Det är därmed inte möjligt att i dag med säkerhet hävda att det genomgående rör sig om *goda* exempel.

2.4.1 Avtal om ett inkluderande arbetsliv

I Norge har under drygt tio år ett avtal mellan regeringen och arbetsmarknadens parter om ett inkluderande arbetsliv (*Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – IA-avtalet*) fungerat som ett ramverk och stöd för politiska reformer på området. Några allmänna utgångspunkter har bland annat varit behovet av arbetskraft, en hög sjukfrånvaro i arbetslivet och allt fler sjukpensionärer. Initiativet till ett avtal kom från arbetsmarknadens parter, och var då en reaktion på ett förväntat förslag från regeringen om att minska sjukskrivningarna genom att stärka de ekonomiska drivkrafterna.

Norge har ett mycket generöst ersättningssystem vid sjukfrånvaro. Arbetstagare har rätt till 100 procent ersättning från första frånvarodagen i upp till ett år. Arbetsgivaren svarar för de första sexton kalenderdagarna varefter folketrygden (Försäkringskassan) tar över ansvaret. Efter ett år kan arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga till minst femtio procent på grund av sjukdom eller skada få s.k. arbeidsavklaringspenger vid deltagande i arbetsförberedande aktiviteter. Ersättningen motsvarar 66 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten i längst fyra år. Det finns i dagsläget inget politiskt parti i Norge som driver frågan om att förändra gällande villkor vid sjukskrivning. Den 1 juli 2011 gjordes dock mindre uppstramningar av reglerna som bland annat innefattade tidigare och tätare uppföljning av sjukrivna samt ökad användning av deltidssjukskrivning.

Det nu gällande IA-avtalet, som undertecknades i februari 2010, är det tredje i sitt slag och har som övergripande mål att förebygga och minska sjukfrånvaron, att stärka närvaron på jobbet och förbättra arbetsmiljön samt att förhindra utslagning och frånvaro i arbetslivet. Ett av tre delmål gäller ökad sysselsättning för personer med nedsatt arbetsförmåga. De övriga två delmålen handlar om minskad sjukfrånvaro respektive längre tid i arbete efter 50 års ålder. I nu gällande avtal betonas mer än tidigare vikten av ett systematiskt arbetsmiljöarbete för att nå de uppsatta målen.

Några centrala tankegångar

Den enskilda arbetsplatsens centrala roll för att nå resultat understryks i IA-arbetet. Det är i det dagliga arbetet som insatser kan få effekt. Arbetsgivare och arbetstagare får därmed en mycket viktig roll. Detta återspeglas också i hur arbetet organiserats för att nå målen i IA-avtalet. Vikten av samarbete och långsiktig planering betonas liksom arbetsgivarens ansvar att sörja för att arbetsledare, förtroendevalda och skyddsombud har erforderlig kompetens för att komma tillrätta med de problem som ska lösas på arbetsplatsen. Detta ses som nödvändiga förutsättningar för ett systematiskt arbetsmiljöarbete, vilket också har fått en mer framskjuten plats i det senaste IA-avtalet.

Organisation och omfattning

Alla arbetsgivare i Norge kan delta i samarbetet genom att teckna samarbetsavtal med NAV Arbeidslivssenter, som är en del av arbetsförmedlingen, respektive med arbetsplatsens lokala fackliga representanter. En arbetsplats med avtal benämns en IA-verksamhet och får som sådan tillgång till vissa förmåner. Alla IA-verksamheter har en kontaktperson på NAV Arbeidslivssenter. Kontaktpersonen ska vara företagets ingång till NAV:s tjänster, arbeta brett genom att informera och hjälpa till med att söka bidrag både för tjänster som är förbehållna IA-verksamheter och för NAV:s övriga utbud av insatser för att fler ska kunna få och behålla ett arbete. De andra förmånerna omfattar utvidgad användning av egenanmälan vid sjukfrånvaro, bidrag till anpassning av arbetsplatsen och bidrag till företagshälsovård.

I september 2012 var 60 procent av alla arbetstagare i Norge sysselsatta i en IA-verksamhet och antalet avtal uppgick till 62 000. Bland offentliga arbetsgivare är anslutningen så gott som hundra procentig. Inom den privata sektorn och affärsdrivande offentlig verksamhet är anslutningen lägre, omkring 40 procent. Stora arbetsgivare dominerar medan arbetsgivare med få anställda oftare har svårt att se vinsterna mot bakgrund av den administration som följer med ett avtal.

NAV Arbeidslivssenter har i uppdrag att hjälpa enskilda verksamheter att nå målen i IA-avtalet om ett inkluderande arbetsliv. Arbetet vid dessa center är helt inriktat på att samordna det lokala

arbetet med IA-avtalen och ge stöd till de verksamheter som omfattas. Centren hjälper till med målformuleringar och handlingsplaner för verksamheten i linje med ingångna avtal och bistår arbetsplatserna i det systematiska arbetsmiljöarbetet. De erbjuder också tidsbegränsade insatser i enskilda företag, information och vägledning om vilka åtgärder som finns, sjukfrånvarouppföljning samt olika kurser i ämnen med relevans för IA-arbetet. Varje år sker omkring 70 000 ”leveranser” till IA-verksamheter. I oktober 2012 fanns 19 NAV Arbeidslivssenter, ett i varje fylke (län), med totalt 500 anställda.

Styrning och uppföljning

Arbetsmarknadsministern leder och följer upp arbetet på nationell nivå i Arbeids- och pensjonspolitisk råd och ska tillsammans med parterna genomföra årliga konferenser med olika teman som baseras på utvecklingen av målen för avtalet. På regional nivå finns råd med representation från berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer i vilka sekreterarskapet sköts av NAV Arbeidslivssenter, som på denna nivå har en samordnande funktion för IA-verksamheterna. Samordning på nationell nivå sker hos en särskild organisatorisk enhet inom NAV.

Berörda myndigheter inom NAV och Arbeidstilsynet (Arbetsmiljöverket) ska varje halvår avrapportera till det centrala rådet om genomförda insatser och uppnådda resultat. Även övriga avtalsparter ska lämna sådana underlag. En särskild uppföljningsgrupp respektive en expertgrupp under det centrala rådet har till uppgift att analysera information och rapporter inför diskussionerna i det centrala rådet samt tolka resultaten i ljuset av situationen på arbetsmarknaden. Expertgruppen består av deltagare från arbetsmarknadens parter, arbetsmiljöverket och Arbeids- og velferdsdirektoratet. År 2013 ska en utvärdering av målen genomföras. Om resultaten av IA-arbete går i fel riktning ska myndigheterna ta initiativ till överläggningar med parterna i avtalen om nödvändiga justeringar.

Vilka resultat har uppnåtts?

I ett internationellt perspektiv är den norska arbetslösheten låg och sysselsättningen hög. Kostnaderna för sjukskrivningar och förtidspensioneringar är dock dubbelt så hög i förhållande till BNP som genomsnittet bland OECD-länderna (OECD, 2012). Norge har även förhållandevis stora problem när det gäller sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning. Enligt den rapport som i juni 2012 lämnades från expertgruppen för uppföljning av IA-avtalen var sysselsättningen för funktionsnedsatta 42 procent medan den för befolkningen som helhet var 74 procent.³

En samlad utvärdering av IA-arbetet med en analys av avtalets effekter kommer att presenteras i juni 2013. Utifrån de uppföljningsrapporter som publicerats varje halvår, senast i juni 2012, kan dock konstateras att flertalet av de aktiviteter och insatser parterna kommit överens om förefaller ha kommit i gång. Beträffande resultaten för delmål 2, ökad sysselsättning för personer med nedsatt arbetsförmåga, redovisas att inga signifikanta förändringar har skett under perioden 2002–2011, mätt som skillnaden i sysselsättning mellan målgruppen för delmålet och befolkningen som helhet.

Kan framgångsfaktorer identifieras?

Att ta del av arbetsformer och erfarenheter från andra länder väcker frågan om vad som skulle kunna vara användbart på hemmaplan. En vanlig slutsats utifrån sådana funderingar brukar vara att det är svårt att kopiera något rakt av från ett land till ett annat och att skilda förutsättningar i värsta fall kan vända framgång till motgång. Men kanske finns det ändå några takter att stjäla?

Utredningen kunde vid sitt besök i Norge och i samtalen med företrädare för regeringen och representanter för arbetsmarknadens parter konstatera att det råder en mycket *långtgående samsyn* mellan berörda parter såväl beträffande problemens karaktär som om vilka åtgärder som bör vidtas för att komma tillrätta med dessa. Denna samsyn är sannolikt också en starkt bidragande orsak till att arbetet med IA-avtal och IA-verksamheter nu är inne på sin tredje avtalsperiod. Om samsynen också bidrar till utveckling och

³ Uppgifterna är hämtade från den tilläggsundersökning till norska AKU som genomfördes det andra kvartalet 2011.

lösning av problem är dock svårare att bedöma och frågan är närmast av filosofisk karaktär. I detta avseende råder delvis skilda förutsättningar i Norge jämfört med i Sverige.

Något som har väckt utredningens intresse är det arbete som bedrivs vid NAV Arbeidslivssenter. De tjänster som erbjuds IA-verksamheterna därifrån har likheter med det *konsultativa stöd* till arbetsgivare som den svenska Arbetsförmedlingen tillsammans med Försäkringskassan kan erbjuda arbetsgivare när det gäller arbetsanpassning och rehabilitering av sjukskrivna. Enligt utredningens bedömning är det angeläget att följa upp de svenska erfarenheterna för att kunna ta ställning till om detta arbetssätt skulle kunna ges större spridning. Arbetsförmedlingen bör också noga följa de norska erfarenheterna och vilka eventuella framgångar som skulle kunna tillskrivas detta arbetssätt. Avgränsningen mot arbetsgivarens ansvar och företagshälsovårdens uppgift är viktig i detta sammanhang.

2.4.2 Fortrinsadgang – en garanti för anställningsintervju

I Danmark har en person som på grund av funktionsnedsättning har svårt att hitta arbete rätt att bli kallad till anställningsintervju, förutsatt att personen har de formella kvalifikationer som arbetet kräver. Ordningen gäller vid tillsättning av lediga jobb hos offentliga arbetsgivare och vid tilldelning av vissa tillstånd (att köra taxi, öppna kiosk m.m.) och har funnits sedan 1985. Både Jobcentret (arbetsförmedlingen) och den arbetssökande kan åberopa denna rätt. Om kontakten går via Jobcentret avgörs där om den arbetssökande hör till målgruppen och ett intyg till arbetsgivaren skrivs. Det är arbetsgivaren som avgör vem som får anställningen. Om en arbetssökande med företrädesrätt inte får jobbet ska arbetsgivaren lämna en skriftlig redogörelse till jobcentret om skälen till detta innan jobbet tillsätts.

Enligt uppgift från Job & Handicap i Danmark används dessa möjligheter i begränsad omfattning. Ingen vill dock ta bort bestämmelsen. Av *Årsberetning fra 2011 om job og handicap* framgår att 116 intervjuer kommit till stånd efter hänvisning till bestämmelsen om fortrinsadgang. Åtta personer fick jobb efter intervjun.

Detta exempel från Danmark för osökt tanken till den svenska lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, där Arbetsförmedlingen ges långtgående befogenheter att kalla arbets-

givare till överläggningar om anställning av arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga samt om åtgärder för att främja sådan anställning. De möjligheter lagen ger har inte tillämpats på länge. Den svenska hållningen har varit att bättre resultat uppnås med en mer positiv ansats, utan tvång för arbetsgivaren. Samma hållning förefaller dominera i Danmark.

Såväl i Sverige som i Danmark ger den lagstiftning som ska förhindra diskriminering i arbetslivet stöd för likabehandling i samband med rekrytering. Från dansk sida påpekas att bestämmelsen om företrädesrätt till anställningsintervju ska ses i ljuset av diskrimineringslagstiftningen.

2.4.3 Kvotering i Gävle kommun

Som redovisades i utredningens första betänkande *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) har kvotering inte varit en väg som förordats i Sverige för att öka sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning. I sjutton andra länder i Europa har man haft ett annat synsätt. Det saknas dock vetenskapligt stöd för att kvotering skulle ha avsedd effekt på sysselsättningen. Den lagreglering som valts i Sverige har i stället sin utgångspunkt i förbudet mot diskriminering av funktionshindrade i arbetslivet, som enligt diskrimineringslagen (2008:567) gäller bl.a. vid nyrekrytering inklusive själva anställningsförfarandet, beslut om befordran, lönepolitik och uppsägningar.

Utredningen har tagit del av ett initiativ i Gävle kommun, där kommunledningen beslutat om att 1,5 procent av kommunens anställda ska utgöras av personer med funktionsnedsättning. Bakgrunden till beslutet uppges ha varit att andelen anställda med nedsatt funktionsförmåga var låg. Enligt en presentation sommaren 2012 är målet att senast om fyra år ha fått till stånd 115 trygghetsanställningar. Vid slutet av 2012 räknade man med att ha nått upp till 65–70 anställda. Satsningen riktar sig framför allt till de elever som går ut gymnasiesärskolan och dem som deltar i kommunalt anordnad verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning. Satsningen sker i ett samarbete mellan kommunens förvaltningar/bolag, Arbetsförmedlingen, kommunens dagliga verksamhet, gymnasiesärskolan, socialtjänsten och den verksamhet kommunen har för personer med psykisk funktionsnedsättning.

Enligt information från Gävle kommun i november 2012 löper arbetet på enligt planerna och man ser hoppfullt på den framtida utvecklingen.

2.4.4 Upphandling utifrån ett värdegrundsbaserat förhållningssätt – Örebro kommun

Ett mer indirekt sätt för en arbetsgivare att verka för minskat utanförskap och ökad sysselsättning för personer med funktionsnedsättning är att i samband med upphandling ange kriterier och villkor som bidrar till att dessa mål uppnås. Enligt den policy som gäller för upphandling i Örebro kommun sedan 2003 ska det säkerställas att inköp sker på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt. Möjligheterna att ställa villkor om sociala hänsyn gäller enbart tjänste- och entreprenadupphandlingar. I kommunens riktlinjer för hållbar upphandling står att läsa att det i förfrågningsunderlaget vid upphandling ska finnas kriterier och villkor för hur utförandet av de upphandlade tjänsterna ligger i linje med vissa sociala mål som ökad sysselsättning och minskat utanförskap m.m.. Som exempel anges att en leverantör som en del i utförandet ska ha personal som står långt ifrån den ordinarie arbetsmarknaden, särskilt långtidsarbetslösa och/eller personer med funktionsnedsättning.

Örebro kommun uppger att det krävs mycket dialog både internt och med tänkbara leverantörer för att få genomslag för upphandling med sociala hänsyn. Någon generell effekt på antalet lämnade anbud har man inte kunnat se. Antalet anbud har legat i nivå med andra jämförbara upphandlingar. I Örebro menar man att ett sätt att stötta och inspirera kan vara att använda goda förebilder, dvs. företag som kan dela med sig av sina erfarenheter. Kommunens företrädare understryker också vikten av att komma ihåg att det i grunden ska finnas en affärsnytta förutom de ytterligare vinster som kan uppnås med en upphandling med sociala hänsyn.

Att offentlig upphandling kan användas för att bidra till att miljömål och sociala mål uppnås har i olika sammanhang uttryckts i såväl europeisk som nationell politik och lagstiftning. I EU:s handikappstrategi 2010–2020⁴ anges att kommissionen ska undersöka

⁴ KOM(2010) 636 slutlig.

om det är lämpligt att anta regler för att säkerställa att varor och tjänster tar större hänsyn till funktionsnedsattas situation.

Upphandlingsutredningen (dir. 2010:86) har bl.a. fått i uppdrag att kartlägga och analysera erfarenheterna av olika åtgärder som syftar till att verka för att nå samhällspolitiska mål. De prioriterade målen är miljöhänsyn, sociala och etiska hänsyn samt ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar. Utredningen ska också utreda behovet av ytterligare åtgärder för att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna använda sin köpkraft i syfte att verka för att de prioriterade samhällsmålen nås. Utredningens har lämnat delbetänkandet *På jakt efter den goda affären* (SOU 2011:73).

Socialt ansvarsfull upphandling definieras av EU-kommissionen som: ”upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera av följande sociala aspekter: sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete, överensstämmelse med sociala rättigheter och social integration, arbetstagares rättigheter (inbegripet personer med funktionshinder) och lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet för alla, beaktande av hållbarhetskriterier, frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagens sociala ansvar, samtidigt som principerna i EUF-fördraget och upphandlingsdirektiven efterlevs” (EU-kommissionen, 2011b).

I lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) anges riksdagens och regeringens målsättning med miljöhänsyn och sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling.⁵ Enligt bestämmelserna *bör* upphandlande myndigheter och enheter beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar detta. Reglerna i LOU och LUF har förtydligats utifrån ett förslag från regeringen våren 2010, som ledde till de s.k. bör-reglerna. Dessa innebär att upphandlande myndigheter och enheter inte bara *får* utan också *bör* beakta miljö- och sociala aspekter. Vid upphandlingen ska en rad principer beaktas: om lika-behandling, icke-diskriminering, proportionalitet, öppenhet och transparens liksom EUF-fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster.

Vilka effekter som införandet av bör-reglerna har lett till har ännu inte varit föremål för utvärdering. Upphandlingsutredningen

⁵ 1 kap. 9 a § LOU och 1 kap. 24 a § LUF.

har i uppdrag att specifikt redogöra för olika exempel som ger en bild av vilka effekter som krav och kriterier i upphandlingar kan åstadkomma för miljön, på det sociala och etiska området samt för små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar. Denna del av uppdraget återkommer utredningen till i slutbetänkandet, som ska presenteras i april 2013.

2.4.5 Telenor Open Mind

Den verksamhet som bedrivs inom Telenor i Norge och Sverige under namnet Open Mind startade ursprungligen i Norge 1996 och är i dag en del av det samarbetsavtal för ett inkluderande arbetsliv (avsnitt 2.4.1) som Telenor tecknat med norska arbetsförmedlingen (NAV). Inom programmet Telenor Open Mind erbjuds personer med funktionsnedsättning att under två år skaffa sig kunskaper och erfarenheter från arbetslivet. Deltagarna ska ha minst gymnasieutbildning. Tre grupper om 5–6 personer startar varje år. Arbetet bedrivs i samarbete med norska arbetsförmedlingen (NAV) och deltagarna får sin försörjning från NAV under programmet. Efter en kartläggningsperiod på tre månader vidtar, för de personer som bedöms ha nytta av en fortsättning, 21 månaders arbetspraktik med arbetsträning antingen inom Telenors egen verksamhet eller hos någon samarbetspartner. Personal från Telenor Open Mind sköter uppföljning av varje enskild deltagare under den tid programmet pågår och hjälper bland annat till med de kontakter som kan behövas för anpassning av nödvändiga arbets-hjälpmedel. Denna personal har själv tidigare varit deltagare i programmet.

Deltagarna ska söka jobb under hela perioden, som vid behov kan förlängas med upp till ett år. Målet är att deltagarna ska få en fast anställning. Telenor gör inga utfästelser om fast anställning efter de två åren inom det egna företaget utan vill uppfattas som en dörröppnare ut mot arbetsmarknaden. Flertalet av dem som får arbete blir dock kvar hos Telenor. Programmet har ett mycket lyckat resultat där cirka 75 procent av deltagarna har gått från bidragsberoende till anställning efter avslutat program. Sedan 1996 har cirka 200 personer fått ett arbete med hjälp av Open Mind.

Open Mind bedrivs även i Sverige, där den norska modellen fått modifieras med hänsyn tagen till de svenska reglerna för under hur lång tid aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen respektive rehabili-

teringspenning från Försäkringskassan kan lämnas till projektets deltagare. Deltagande sker alltså under betydligt kortare tid i Sverige än i Norge. Enligt den svenska projektledaren har upplärningen i den norska grundmodellen fått stryka på foten och deltagarna får gå direkt ut i arbetsträning. En utvärdering av de svenska erfarenheterna pågår och kommer att vara klar inom kort.

2.4.6 ISS Jobbviklingscenter i Danmark

Ett exempel på hur ett stort företag engagerat sig för att bidra till ökad sysselsättning för personer med svag förankring på arbetsmarknaden är ISS i Danmark. Vid ISS Jobbviklingscenter⁶ i Köpenhamn, med ett sextiototal anställda, beskriver man sitt arbete som vilande på två ben. Dels arbetar man med att erbjuda arbetssökande tjänster och kurser som den danska arbetsförmedlingen upphandlar från företaget enligt samma modell som Arbetsförmedlingen arbetar med kompletterande aktörer i Sverige. Dels utvecklar ISS arbetssätt och arbetsmetoder i projektform. Dessa utvecklingsprojekt finansieras bland annat via danska AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) som har särskilda medel som företag och organisationer kan ansöka om. Målgruppen för insatserna är arbetslösa och sjukskrivna och arbetet bedrivs ofta i partnerskap med arbetsförmedling, kommuner och företag. ISS uppger att man för närvarande samarbetar med hälften av Danmarks kommuner.

Personer med funktionsnedsättning är en av flera målgrupper för ISS insatser. Vid utredningens besök hos ISS i november 2012 deltog cirka 4 000 personer i någon typ av insats med hjälp av ISS. Knappt hälften av de arbetssökande som deltar i aktiviteterna får ett arbete, merparten utanför ISS. Man uppskattar att cirka tio procent av de nyanställningar som varje år görs inom företaget tillsätts med personer som fått hjälp via jobbutecklingscentret.

ISS har fått ett flertal utmärkelser i Danmark för sitt arbete att främja mångfald och integration. Företaget har också velat mäta resultaten av verksamheten och därför gett externa konsulter i uppdrag att undersöka hur mångfald i en arbetsgrupp påverkar lönsamheten (ISS, 2011). Undersökningen omfattade drygt 7 250 anställda i 470 arbetsgrupper och visar att grupper sammansatta av

⁶ Jobbutecklingscentret är en organisatorisk del av företaget ISS som är ett globalt företag inom tjänstesektorn med 10 000 medarbetare och 6 000 kunder i Danmark.

anställda med olika kön, ålder och nationell bakgrund drar in 3,7 procentenheter mer vinst till verksamheten än grupper där de anställda är mer lika varandra. Mångfald innebär således en stor ekonomisk potential för företaget. Den ökade lönsamheten för grupper med mångfald bland medarbetarna menar man fram allt kan hänföras till lägre sjukfrånvaro och bättre trivsel. Ju mer mångfald det är i en grupp, desto högre är lönsamheten.

Vad är då nyckeln bakom dessa framgångar, förutom att mångfald har en positiv effekt? ISS är en av Danmarks största arbetsgivare med ett stort utbud av egna praktik- och arbetsplatser och ett omfattande kontaktnät av kunder. ISS kan därigenom erbjuda många jobb som inte ställer krav på yrkesutbildning och möjligheterna till praktik är goda. Modellen med särskild organisatorisk enhet med särskild personal inriktad på att hjälpa personer med svag anknytning på arbetsmarknaden att få ett jobb finns inom ISS än så länge bara i Danmark. En viktig förutsättning för att en sådan modell ska fungera, menar man från ISS, är att det regelverk som styr villkor och möjligheter för de aktuella målgrupperna främjar arbetssättet. De möjligheter som finns i Danmark att gå in som en kompletterande aktör till den offentliga arbetsförmedlingen och tillgång till utvecklingsmedel för de delar av verksamheten som bedrivs i projektform utgör viktiga förutsättningar. Till detta bör läggas ett målinriktat utvecklingsarbete, väl fungerande partnerskap, tydlig ledning och kompetent personal. Utan en arbetsgivare i slutänden som är intresserad av den arbetssökandes kompetens blir det dock inga resultat. Att kombinera uppdraget som arbetsförmedlare och utbildare med tillgången till varierade arbetsplatser och arbetsuppgifter är sannolikt en viktig förklaring till framgången.

2.5 Hur kan goda exempel spridas?

Mycken möda har under årens lopp lagts ner på att försöka hitta bra sätt att ge spridning åt goda exempel på framgångsrikt arbete med att ge personer med funktionsnedsättning arbete. Det har handlat om kampanjer, konferenser, skriftligt material, filmer, uppdrag till myndigheter att ta fram internetbaserad information m.m. Kunskap saknas om vad som fungerar bäst. Det finns dock gott om erfarenheter hos berörda myndigheter. Inte bara myndigheter har ägnat sig åt detta, såväl Sveriges Kommuner och Lands-

ting som Handikappförbunden har nyligen publicerat skrifter med goda exempel.

Presentation av goda exempel kan fylla en rad funktioner. Förutom att tjäna som inspiration för andra kan de bidra till att ge en mer balanserad uppfattning av en ofta komplicerad verklighet där problem och svårigheter lätt kan komma att dominera bilden. Ur ett myndighetsperspektiv visar de goda exemplen på vad som är möjligt att åstadkomma och blir på detta sätt komplement till det regelverk som styr verksamheten för att driva på utvecklingen i önskad riktning. Goda exempel påverkar också attityder och uppfattningar om en verksamhet såväl internt som externt. Därmed inte sagt att det skulle vara enkelt att sprida goda exempel. De svårigheter som finns med att nå ut och få genomslag för goda exempel kan också gälla på den egna arbetsplatsen eller inom en verksamhet. Det är ändå i dessa sammanhang som efterfrågan borde vara störst och där en framgångsrik spridning också kan få störst effekter. Det är i det dagliga arbetet med att ge fler personer meningsfull sysselsättning som påverkansmöjligheterna är som störst både hos ansvariga myndigheter och hos arbetsgivare.

2.5.1 Idébanken i Norge

Den norska idébanken (www.idebanken.org) innehåller goda exempel från arbetslivet inom en rad områden: sjukfrånvaro, etnisk mångfald, arbetsmiljö, fysisk aktivitet, graviditet, psykisk hälsa, senioritet och reducerad funktionsförmåga. Exemplen är sökbara på olika branscher och olika delar av landet. Förutom goda exempel innehåller idébanken länkar till material, metoder och rapporter inom respektive område. Banken ger ett överskådligt intryck även om informationsmängden är avsevärd med tanke på alla olika områden som täcks in.

Utredningen kunde vid ett besök i Norge ta del av de norska erfarenheterna. Den norska regeringen har öronmärkt medel för arbetet med idébanken, som sysselsätter fem personer. Idébanken vänder sig framför allt till arbetsgivare, förtroendevalda, myndigheter och företagshälsovård. Den information som finns på webben kompletteras med nyhetsbrev per e-post en gång per vecka. Man ger också ut ett årligt magasin. Banken uppges ha i genomsnitt 300–400 besökare per dag och använder sig av olika sociala media (Facebook, Twitter, Youtube) för att nå ut till fler. Banken besöks

framför allt av offentliga arbetsgivare medan stora privata företag förefaller vara minst intresserade. En stor utmaning inför framtiden uppges vara att nå ut till fler användare. Man konstaterar samtidigt att det är svårt att skapa ett brett engagemang kring de teman som idébanken behandlar.

2.5.2 Exempel från Danmark

CABI (www.cabiweb.dk) är ett rikstäckande kunskapscenter under Beskæftigelsesministeriet som presenterar kunskap, metoder och inspiration till arbetsförmedlingar samt företag och arbetsgivare. Allt med fokus på personer med särskilda svårigheter att få arbete. CABI har sitt ursprung i de sju rikstäckande förmedlingscentren som upprättades 1995. Sedan 2001 är centret en egen organisation under ministeriet.

Även Videncenter for arbejdsmiljø (www.arbejdsmiljoviden.dk) har en webbsida med goda exempel från olika arbetsplatser. Olika teman behandlas, t.ex. stress och trivsel, mobbning, våld och hot.

2.5.3 Vad sker i Sverige?

Olika myndigheter har vid olika tillfällen och med olika infallsvinklar, i samverkan med övriga aktörer eller ensamma, haft i uppdrag att ge spridning åt goda exempel, kunskaper och information som rör möjligheter på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning.

Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) har enligt sin instruktion (2007:1134) till uppgift att förmedla erfarenheter och goda exempel samt att skapa forum för ökat erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer inom det handikappolitiska området. Ett annat uppdrag har varit att sammanställa den kunskap som finns om effektiva metoder att arbeta med attitydförändringar inom arbetsmarknadsområdet. Detta uppdrag redovisades i augusti 2012. Uppdraget bedrevs i samverkan med relevanta myndigheter och efter samråd med parterna på arbetsmarknaden respektive handikapporganisationerna. En av de slutsatser som återfinns i rapporten är att det är viktigt att fortsatt sprida information och motivera arbetsgivare och andra nyckelpersoner i arbetslivet att se personer med funktionsnedsättning som en resurs.

Även Arbetsmiljöverket har i sin instruktion (2007:913) i uppdrag att utarbeta och sprida information. I regleringsbrevet för 2012 finns ett uppdrag att redovisa hur informations- och kunskapspridningsverksamheten har utvecklats till innehåll och form för att i högre grad utgöra ett konkret och användbart stöd för utvecklingen på arbetsplatserna. Myndigheten ska särskilt redovisa vad som gjorts för att nå de mindre företagen. På Arbetsmiljöverkets hemsida presenteras, under rubriken Arbetsmiljö/ Goda exempel, exempel på lönsamma företag som arbetat med arbetsmiljöfrågor och dessutom sett ekonomiska resultat och effekter av detta.

Arbetsförmedlingen har inget allmänt uppdrag i sin instruktion (2007:1030) att sprida information. Myndigheten har i stället fått särskilda uppdrag för att öka intresset och sprida information om vilka möjligheter som finns för arbetssökande med särskilda svårigheter på arbetsmarknaden. I regleringsbrevet för 2011 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda förutsättningarna för att tillhandahålla en webbaserad informationsportal där all relevant information om insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan samlas och kommuniceras på ett tydligt sätt. Arbetet skulle genomföras i samråd med Försäkringskassan, Handisam, Skatteverket, handikapporganisationerna och arbetsmarknadens parter.⁷ I den redovisning av uppdraget som Arbetsförmedlingen lämnade till regeringen i augusti 2011 påpekas bland annat bristen på gemensam syn på problem och behov mellan olika aktörer. Däremot ansågs det inte råda någon brist på information i dag. I redovisningen presenterades också förslag till övergripande organisation och kostnader för en gemensam informationsportal. Arbetsmarknadsdepartementet har inte drivit frågan vidare.

Med start hösten 2011 har Arbetsförmedlingen också haft i uppdrag att genomföra kampanjen *Se kraften!* som riktade sig till arbetsgivare, arbetssökande och allmänheten med målet att fler personer med funktionsnedsättning ska ha möjlighet att få ett arbete.

⁷ Anledningen till varför Arbetsmiljöverket inte ansågs ha en roll i detta sammanhang är okänd för utredningen.

2.5.4 Spridning av goda exempel i framtiden

Utredningen menar att spridningen av goda exempel är viktig även i framtiden och att lämplig myndighet bör få i uppdrag att ta fram en långsiktig, strategisk plan för spridningen av goda exempel som främjar anställning av personer med funktionsnedsättning.

Initiativ och uppdrag till myndigheter har förvisso inte saknats, men ett mer samlat, strategiskt grepp är nödvändigt. För att inte intresset ska dala krävs sannolikt att frågan om ett inkluderande arbetsliv med plats för fler personer med funktionsnedsättning ständigt aktualiseras i olika sammanhang och verksamheter. En bra verktyglåda är inte tillräckligt. Lusten att använda verktygen måste väckas och kunskapen behöver öka om vad verktygen kan användas till. Balans måste också eftersträvas mellan exempel som tar sin utgångspunkt i individ respektive arbetsplats. Bra anpassningar på arbetsplatsen och en allmänt inkluderande arbetsmiljö kan ofta minska behovet av annat stöd.

2.6 Överväganden och bedömningar med bäring på arbetsplatsens centrala roll

2.6.1 Arbetsförmedlingens konsultativa stöd till arbetsgivare bör följas upp

Bedömning: Det konsultativa stödet till arbetsgivare som erbjuds i samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bör följas upp och om möjligt utvärderas så snart tillräckligt underlag finns. Även erfarenheterna från den verksamhet som bedrivs vid NAV Arbeidslivssenter i Norge bör tas tillvara inför ett ställningstagande till om och hur Arbetsförmedlingens konsultativa stöd till arbetsgivare kan utvecklas vidare.

Arbetsplatsens centrala roll för ett inkluderande arbetsliv kan inte nog understrykas. 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. Även arbetstagarorganisationerna och skyddsombuden har viktiga roller i detta arbete. För att stödja framför allt små arbetsgivare i

såväl arbetsmiljöarbetet som rehabilitering och anpassning kan stöd från Arbetsförmedlingen fylla en viktig funktion.

Sedan en tid tillbaka erbjuder Arbetsförmedlingen i samråd med Försäkringskassan arbetsgivare stöd för att dennes ansvar och delaktighet i rehabilitering och anpassning ska stimuleras och tydliggöras. Syftet med stödet är att underlätta för personer med funktionsnedsättning att få eller behålla ett arbete. För att kunna ta ställning till om Arbetsförmedlingen bör erbjuda ytterligare insatser av detta slag till arbetsgivare bör stödet noga följas upp och om möjligt utvärderas.

Stödet ska ses i ljuset av det något utvidgade arbetsmiljöbegrepp som presenterades i den nationella handlingsplanen för arbetsmiljö 2010–2015. I handlingsplanen anges att arbetsmiljöförutsättningar ska beaktas som en viktig komponent i arbetet med att minska utanförskapet. Arbetsgivaren har ett långtgående ansvar för arbetsmiljö, arbetsförhållanden, rehabilitering och arbetsanpassning. Arbetsgivarnas kunskaper om dessa frågor uppvisar naturligen en stor variation. Stora arbetsgivare har ofta egen expertis inom området medan små företag hänvisas till att köpa de tjänster som behövs. Det har dock visat sig att andelen småföretag som använder sig av företagshälsovårdens tjänster är låg och de företag som gör detta efterfrågar i första hand hälsundersökningar.

Utredningen menar att Arbetsförmedlingen, förutom kunskaper om rehabilitering av enskilda individer, har en kompetens som många arbetsgivare kan ha nytta av när det gäller att åstadkomma förbättringar i arbetsmiljön. Arbetsförmedlingens specialister har bl.a. kännedom om frågor som rör arbetsorganisation, beteendevetenskap och ergonomi. Arbetsförmedlingen har inte samma kunskapsbredd som företagshälsovården (FHV) och kan heller inte ersätta denna men myndighetens kompetens kan bidra med sakkunnig hjälp till arbetsgivare i de frågor där specialistkompetens finns hos myndigheten. Ett resultat av det konsultativa stödet kan vara att FHV anlitas. Stödet kan fylla funktionen av att uppmärksamma arbetsgivaren på vilka behov som finns inom organisationen och vilken hjälp som FHV kan erbjuda.

Det konsultativa stöd till arbetsgivare som i dag ges i samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan syftar, enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd, till att tydliggöra arbetsgivarens ansvar och att ge denne stöd när det gäller anpassning och rehabilitering. Det är Försäkringskassan som bedömer om behov finns hos arbetsgivaren och begär in skriftligt samtycke från den

anställda. I båda myndigheternas uppdrag ingår att informera om vilka insatser och program som kan erbjudas. Arbetsförmedlingens uppgift är att ge exempel på lösningar för att vidga arbetsgivarens perspektiv och öppna upp för flera olika alternativ för den anställde. Någon utredning på individnivå görs inte inom ramen för det konsultativa stödet, som kan ske vid ett till tre kontakttillfällen.

Samlad kunskap saknas i dag om hur denna relativt nya stödform fungerar. Vilken efterfrågan finns, i vilka avseenden behöver arbetsgivarna hjälp, hur bedömer arbetsgivarna värdet av det konsultativa stödet respektive hur myndigheterna uppfattar att de möter arbetsgivarnas behov och vad som skulle behöva utvecklas vidare är exempel på frågeställningar som behöver belysas närmare. Det konsultativa stödet till arbetsgivare är en del i Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans utveckling av förstärkta rehabiliteringsinsatser, som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har beslutat att inleda en granskning av. Då systemstöd och därmed tillgång till data som möjliggör uppföljning på individnivå av de förstärkta rehabiliteringsinsatserna ännu saknas hos Arbetsförmedlingen, kommer ISF inledningsvis att avgränsa uppdraget till att omfatta pågående utvecklings- och policyarbete hos myndigheterna. Individdata är inte nödvändiga för att följa upp det konsultativa stödet till arbetsgivare, som är en insats som erbjuds arbetsgivaren på arbetsplatsen. En kartläggning av stödet utifrån bl.a. ovan skisserade frågeställningar borde därför kunna genomföras så snart verksamheten fått tillräcklig omfattning.

I Norge erbjuds de arbetsgivare som tecknat överenskommelser om ett inkluderande arbetsliv stöd från NAV Arbeidslivssenter. Stödet är inriktat på de behov IA-verksamheterna kan ha. Det kan vara frågor som rör samarbetsavtalen, mål- och handlingsplaner för verksamheterna, allmän rådgivning och förebyggande arbete, uppföljning av sjukfrånvaro och olika utbildningar. Som beskrivs i avsnitt 2.4.1 bedrivs denna verksamhet inom särskilda organisatoriska enheter inom NAV. Erfarenheter från denna verksamhet bör tas tillvara i bedömningen av hur Arbetsförmedlingens arbete kan utvecklas.

2.6.2 En långsiktig plan för spridning av framgångsrikt arbete

Bedömning: Regeringen bör uppdra till lämplig myndighet att ta fram en långsiktig plan för hur spridning kan ske av goda exempel på hur personer med funktionsnedsättning kan få och behålla ett arbete. Planen bör tas fram i samverkan mellan berörda myndigheter och i samråd med parterna på arbetsmarknaden och handikapporganisationerna.

Många olika vägar har prövats för att ge spridning till framgångsrikt arbete med att fler personer med funktionsnedsättning ska få och behålla ett arbete. Utredningen bedömer att det finns behov av en långsiktig, strategisk plan för hur detta ska ske. Ett samlat grepp har saknats. Till skillnad från våra grannländer Norge och Danmark finns t.ex. ingen samlad information på Internet i Sverige i dag.

Regeringen har på olika sätt gett olika myndigheter i uppdrag att ta sig an denna uppgift. Det har skett genom uppdrag i respektive myndighets instruktion, genom tillfälliga uppdrag i regleringsbrev eller i form av särskilda uppdrag i annan form. Det finns gott om erfarenheter hos berörda myndigheter av olika angreppssätt. Uppgiften är till sin karaktär sådan att återkommande och ihärdigt arbete krävs för genomslag. Konkurrensen om uppmärksamhet är knivskarp i dagens informationsflöde. Olika kanaler måste sannolikt användas för att nå ut med hänsyn tagen både till behov hos intressenter att få svar på specifika frågor och behov hos myndigheter att nå ut med information. Följande bör beaktas i det fortsatta arbetet:

- Bygg vidare på det som redan finns.
- Använd redan välbesökta kanaler.
- Lägga fokus på framgångsrika arbetsplatser snarare än lyckade exempel för enskilda personer.
- Ge utrymme för såväl kontinuerlig information som särskilda satsningar.

Vid genomförande av uppdraget bör särskilt samråd ske med Arbetsmiljöverket, som enligt budgetpropositionen för 2013 får en utvidgning av sitt kunskapsspridningsuppdrag. Myndigheten ska inrätta en nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv.

2.6.3 Uppföljning av bestämmelserna om sociala hänsyn vid offentlig upphandling

Bedömning: Regeringen bör ta fram rutiner för hur uppgifter om upphandling med sociala hänsyn kontinuerligt ska tas in från de statliga myndigheterna.

En rad faktorer, förutom de program Arbetsförmedlingen förfogar över, påverkar möjligheterna till anställning för personer med funktionsnedsättning. I detta betänkande har bl.a. arbetsplatsens centrala roll och arbetsgivarnas och arbetstagarorganisationernas ansvar och uppgifter lyfts fram.

Ett mer indirekt sätt att närma sig uppgiften att få en mer inkluderande arbetsmarknad är att i samband med upphandling ställa krav på att utförarna av en tjänst ska ha vissa karaktäristika. Regelverket för offentlig upphandling har skärpts i detta avseende sedan ett par år tillbaka (avsnitt 2.4.4). Numera anges att upphandlande myndigheter och enheter *bör* beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar detta. EU:s upphandlingsdirektiv⁸ samt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) anger olika sätt att ta sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling. Det finns t.ex. möjlighet för bekämpning av arbetslöshet, inklusive särskilda åtgärder riktade till ungdomar. Det finns också möjligheter att tillgodose speciella behov hos särskilt missgynnade befolkningsgrupper. Uppgifter saknas om i vilken omfattning och med vilket resultat denna regel tillämpas hos de statliga myndigheterna.

För att regelverket ska ha effekt i form av ett ökat antal arbetstillfällen för grupper som kan ha svårt att hävda sig i konkurrens med andra, krävs tydliga signaler till de myndigheter som ska tillämpa regelverket. Lagtexten är inte tvingande utan uttryckt i form av en bör-regel. En tydlig styrsignal från regeringen kan vara att följa tillämpningen av lagen i form av återkommande krav på återrapportering. Som påpekats på annat håll i utredningen är behovet av fler anställningar inom bl.a. statlig sektor för personer med funktionsnedsättning stort. Förslaget ska ses som en av flera vägar

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

att påverka detta. Även om det handlar om upphandlade tjänster rör det sig om arbetstillfällen finansierade av statliga medel.

Upphandlingsutredningen (dir 2010:86) kommer att lämna sitt slutbetänkande i april 2013.

2.6.4 Överenskommelser som utgångspunkt för insatser för en mer inkluderande arbetsmarknad

Bedömning: Överenskommelser på arbetsmarknaden för att främja anställning av personer med funktionsnedsättning fyller en viktig funktion och bör därför stimuleras. Överenskommelser kan träffas på olika nivåer och mellan olika aktörer.

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör undersöka intresset hos större företag och utreda förutsättningarna för att dessa tillsammans med myndigheten startar projekt/verksamheter som syftar till anställning av fler personer med funktionsnedsättning.

Överenskommelser om insatser för att fler personer med funktionsnedsättning ska få arbete kan träffas på olika nivåer, mellan olika parter och vara mer eller mindre formaliserade. De kan finnas på en skala från centrala avtal mellan arbetsmarknadens parter till överenskommelser mellan två parter på den enskilda arbetsplatsen.

Utredningen har haft i uppdrag att särskilt studera de norska erfarenheterna av avtal om ett inkluderande arbetsliv som träffats mellan regeringen och arbetsmarknadens parter i Norge (avsnitt 2.4.1). Det norska avtalet är exempel på ett avtal på hög nivå som har karaktären av ett ramverk för olika politiska reformer som varit aktuella under de tio år som avtal av detta slag funnits. Det är också exempel på hur ett nationellt avtal påverkar det praktiska arbetet ute på enskilda arbetsplatser, via de samarbetsavtal som upprättats lokalt. Den stora enighet, som utredningen förstått rätt och råder, mellan den norska regeringen och parterna på arbetsmarknaden när det gäller sysselsättning, arbetsmarknad och sjukskrivning har varit en förutsättning för att avtalet förnyats vid två tillfällen. Några resultat i termer av ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet för personer med funktionsnedsättning har dock ännu inte kunnat avläsas.

Varje land måste agera utifrån sina förutsättningar. Den modell som alla parter i Norge förefaller vara mycket nöjda med låter sig

knappast rakt av kopieras och införs i andra länder. Utredningen har dock funnit att delar av den verksamhet som bedrivs inom avtalets ram – vid NAV Arbeidslivssenter – kan vara väl värda att titta närmare på (avsnitt 2.6.1).

Även andra goda exempel som utredningen har studerat har sin grund i någon typ av överenskommelse men då mellan ett enskilt företag och en myndighet. Både det framgångsrika arbete som bedrivs inom *Open Mind* vid Telenor i Norge och vid ISS Jobudviklingscenter i Danmark (avsnitt 2.4.5 och 2.4.6) bygger på samarbete och överenskommelser med de nationella arbetsförmedlingarna. Skilda regelverk i olika länder inom arbetsförmedlingarnas verksamhet gör att det inte bara är att ta över en modell från ett land till ett annat. Arbetsförmedlingen bör dock få i uppdrag att tillsammans med lämpliga större företag närmare undersöka hur dessa båda verksamheter skulle kunna tjäna som inspiration för liknande satsningar i Sverige. Goda förutsättningar borde finnas med tanke på den särskilda organisation – Nationella kunder – som finns hos Arbetsförmedlingen för att få till stånd ett ökat samarbete med företag och organisationer.

Ett starkt engagemang på arbetsplatsen, hos arbetsgivaren och hos arbetstagarna och deras organisationer, är av avgörande betydelse för att öka sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning. På små arbetsplatser finns mer sällan behov av att formalisera rekryteringsarbetet. Ju större arbetsplatsen är, desto större blir behovet av att samordna och ta fram riktlinjer och policier för hur företaget samstämmigt ska agera i olika hänseenden. Avtal och överenskommelser tydliggör vad som gäller och ger också viktiga styrsignaler.

Ett likvärdigt försäkringsskydd

3 Förslag om arbetsmarknadsförsäkringar för anställda med lönestöd

I juli 2011 gjordes en ändring avseende kravet om arbetsmarknadsförsäkringar vid anvisning till en anställning med lönestöd. I utredningens uppdrag ingår att följa upp effekterna av denna regeländring, samt att analysera och föreslå hur regelverket för försäkringsskyddet på sikt bör utformas. I detta kapitel återfinns utredningens förslag om hur försäkringsskyddet bör utformas för dem som inte omfattas av kollektivavtalade arbetsmarknadsförsäkringar. I *kapitel 4* återfinns bakgrundsavsnitt om arbetsmarknadsförsäkringarna samt en analys av effekterna av det förändrade regelverket om försäkringsförmåner för personer med lönestöd och problemen med nuvarande reglering av försäkringsskyddet.

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.

3.1 Förtydligt regelverk om försäkringsskydd vid anvisning till arbete med lönestöd

Förslag: I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ska det i 8 § framgå att lön och försäkringsförmåner ska följa av kollektivavtal eller vara i väsentliga delar likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa någon en anställning med lönestöd enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga krävs att arbetsgivaren erbjuder lön och andra anställningsförmåner som följer av kollektivavtal eller som i väsentliga delar är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen. Enligt regelverket ska Arbetsförmedlingen kontrollera att lönen följer branschens kollektivavtal och att arbetsgivaren har tecknat försäkringsavtal enligt vissa minimikrav. Arbetsförmedlingen har i en intern instruktion preciserat vilka försäkringsförmåner som utgör de väsentliga delarna som arbetsgivare som saknar kollektivavtal är skyldiga att teckna för att en anställning med lönestöd ska kunna beslutas. Dessa utgörs av arbetsskadeförsäkring, livförsäkring och pensionsförsäkring.

Regleringen av andra anställningsförmåner än lön avser därmed trygghet i form av arbetsmarknadsförsäkringar. Anställningsförmåner är dock ett brett begrepp. Förutom lön och försäkringar kan det handla om bland annat övertidsersättning, flexibla arbetstider, extra semesterdagar, subventionerade måltider, bidrag till friskvård m.m. Variationerna är stora mellan olika arbetsplatser och beror i hög utsträckning på verksamhetens inriktning och karaktär. Enligt utredningens bedömning finns inga skäl att utvidga regleringen till att omfatta fler anställningsförmåner än lön och försäkringsskydd. För ökad tydlighet föreslår därför utredningen att det ska framgå i förordningen (2000:630) att kravet vid anvisning till ett arbete med lönestöd avser *lön och försäkringsförmåner* vilka ska följa kollektivavtal eller vara i väsentliga delar likvärdiga med kollektivavtal i branschen.

3.2 Statligt ansvar för det väsentliga försäkringsskyddet

Förslag: Arbetsförmedlingen ska överta ansvaret för det väsentliga försäkringsskyddet för personer som har en anställning med lönestöd enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga hos arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal eller erbjuder ett i väsentliga delar likvärdigt försäkringsskydd.

Fler anställningar för personer med funktionsnedsättning med ett statligt ansvar för försäkringskyddet

Hos arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal utgör inte kravet på arbetsmarknadsförsäkringar ett problem. Försäkringsskyddet finns då redan på plats för samtliga anställda. Men nära hälften av alla personer med funktionsnedsättning som har en anställning med lönestöd finns hos små arbetsgivare, vilka i många fall inte har sett behov av att teckna kollektivavtal. För arbetsgivare som inte omfattas av kollektivavtal kan det nuvarande kravet på arbetsmarknadsförsäkringar medföra att färre anställningar kommer till stånd för personer med funktionsnedsättning. Från lönebidragshandläggarnas svar i utredningens enkät framkommer att minst 1 400 arbeten som diskuterades under förra året inte kom till stånd till följd av kraven på försäkringsförmåner (avsnitt 4.4.1).

Arbetsförmedlingen ersätter arbetsgivaren för premiekostnaden för den anställde med lönestöd. Men de kompletterande försäkringarna ska vanligen omfatta samtliga anställda på arbetsplatsen. En arbetsgivare som inte tidigare tecknat någon av försäkringarna för sina anställda får därmed ökade lönekostnader för övrig personal. Sådana ökade kostnader kan vara svåra att motivera för arbetsgivare som kan ha avtalat om andra förmåner för sin personal. Resultatet kan därmed bli att arbetstillfällen som i övrigt hade varit bra jobb för personer med funktionsnedsättning inte kommer till stånd.

I andra fall kan arbetsgivaren redan tidigare ha tecknat någon eller samtliga angivna försäkringar, men hos försäkringsgivare som inte ger likvärdiga villkor som kollektivavtal. Många försäkringsbolag tillämpar t.ex. undantagsklausuler för anställda med lönebidrag, vilket gör att deras försäkringslösningar inte kan godkännas. I detta fall får försäkringskravet till konsekvens att arbetsgivaren måste byta försäkringslösning för hela personalen för att Arbetsförmedlingens krav på likvärdiga försäkringar ska vara uppfyllt. Att lägga om försäkringslösningar kan framstå som en ökad administrativ pålaga för arbetsgivaren. Det kan dessutom i vissa fall medföra ökade kostnader. Också i detta fall är det sannolikt att effekten blir att personer med funktionsnedsättning erbjuds färre möjliga anställningar.

Svårt att säkerställa att rätt försäkringar finns

Det är ofta svårt, och tar därför tid, att kontrollera att likvärdiga försäkringsförmåner finns på plats inför beslut om anvisning till ett arbete med lönestöd hos en arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal. I utredningens enkät svarar nästan varannan lönebidragshandläggare att kontrollen av försäkringar tar mellan tio och 25 procent av tiden för ett beslut, och tio procent av förmedlarna uppskattar att detta tar mer än 25 procent av tiden (avsnitt 4.4.3).

Arbetsförmedlarna pekar också på problemet att säkerställa att försäkringarna gäller även efter beslutstillfället. Om försäkringspremierna inte betalas in upphör försäkringen att gälla. I denna del saknar arbetsförmedlarna möjligheter att kontrollera att arbetsgivaren uppfyller sitt åtagande under pågående beslutsperiod. Löpande kontroller av att försäkringspremier betalas in skulle samtidigt innebära en starkt utökad administrativ börda för arbetsgivarna och att arbetsförmedlarna får lägga en oproportionerligt stor del av sin arbetstid på att kontrollera pågående anställningar i stället för att fokusera på att hjälpa fler personer att få ett arbete.

Utredningen delar arbetsförmedlarnas farhågor om att nuvarande lösning inte på ett tillfredsställande sätt säkerställer att personer med funktionsnedsättning som har en anställning med lönestöd alltid omfattas av försäkringsförmåner som i väsentliga delar är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal. I maj 2012 var det drygt 6 400 personer, eller nära tolv procent av samtliga anställda med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning inom privat sektor, som var anställda hos arbetsgivare som inte hade en giltig kompletterande arbetsskadeförsäkring (Riksdagens utredningstjänst, 2012). Motsvarande uppgifter för andelen som saknar kompletterande grupplivförsäkring respektive pensionsförsäkring går inte att få fram, men att så många arbetsgivare saknar arbetsskadeförsäkring indikerar att det för vissa anställda kan finnas brister i försäkringsskyddet även i de andra delarna. Inte minst avsättningar till kompletterande ålderspensionsförsäkring är av stor betydelse för den enskildes ekonomiska trygghet.

Det statliga ansvaret för premiekostnaden bör åtföljas av ett statligt ansvar för försäkringsskyddet

I Arbetsförmedlingens ersättning till arbetsgivare som beviljas lönestöd när de anställer personer funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga ingår sedan lång tid tillbaka även ersättning för premiekostnaden för arbetsmarknadsförsäkringar. I de fall som arbetsgivaren inte har tecknat kollektivavtal har dock handläggarna små möjligheter att löpande kontrollera att denna ersättning ger de anställda det avsedda försäkringsskyddet. För att kunna garantera tillgång till likvärdiga förmåner för samtliga anställda med lönestöd bör enligt utredningens bedömning kostnadsansvaret för arbetsmarknadsförsäkringarna åtföljas av ett statligt ansvar för de avsedda försäkringsförmånerna. Arbetsförmedlingen bör därför få ett direkt ansvar för det kompletterande försäkringsskyddet för dem som anvisas till en anställning med lönestöd hos en arbetsgivare som saknar kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner. Genom att staten övertar ansvaret för det väsentliga försäkringsskyddet kan samtliga personer som har en anställning med lönestöd garanteras en likvärdig trygghet.

Genom Fora finns fortfarande möjligheter att teckna ett paket av kollektivavtalsbaserade försäkringar för arbetsgivare utan kollektivavtal som anställer personer med lönestöd på arbetsidan. Möjligheten bör finnas kvar att teckna detta försäkringspaket om en arbetsgivare som saknar kollektivavtal så önskar. Foras försäkringspaket ger ett likvärdigt försäkringsskydd som erhålls med kollektivavtal, och för arbetsgivaren är premierna förmånliga i jämförelse med andra försäkringar på marknaden. Fora har även en väl utbyggd telefonservice som Arbetsförmedlingen kan använda sig av för att kontrollera att försäkringsskyddet är giltigt under beslutsperioden.

Den föreslagna förändringen medför att mindre arbetsgivare utan kollektivavtal avlastas den administrativa bördan att teckna försäkringar. Därmed kan underlaget breddas för anställningar med lönebidrag, trygghets- och utvecklingsanställning. Utredningen bedömer att ett statligt ansvar för det väsentliga försäkringsskyddet kommer att bidra till att fler arbetsgivare kan erbjuda anställningar med lönestöd för personer med funktionsnedsättning.

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

Förslag: Personer som anvisas till en anställning med lönestöd enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga hos arbetsgivare utan kollektivavtalsenliga försäkringar ska omfattas av:

- Förordning (1988:1785) om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program m.m.
- Förordning (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program.

Enligt utredningens förslag i avsnitt 3.2 ska Arbetsförmedlingen ha ett direkt ansvar för det väsentliga försäkringsskyddet för personer som anvisas till en anställning med lönestöd hos arbetsgivare som saknar kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner. En anvisning till anställning med lönestöd enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder utgör ett arbetsmarknadspolitiskt program. Även deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd omfattas av försäkringsskydd. I detta fall följer försäkringarna de kollektivavtalade förmånerna inom statlig sektor. Enligt utredningens förslag bör det statliga ansvaret vad gäller arbetsskadeförsäkring och grupplivförsäkring för personer som anvisas en anställning med lönestöd hos en arbetsgivare som saknar kollektivavtalsbaserade försäkringar regleras på samma sätt som för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd.

Ersättning för skada som omfattas av bestämmelserna om *arbetskadeförsäkring* i socialförsäkringsbalken bör därför lämnas enligt förordning (1998:1785) i enlighet med bestämmelserna i kollektivavtalet för statligt anställda, Avtal om ersättning vid personskada (PSA). Personer som anvisas en anställning hos en arbetsgivare utan kollektivavtal bör även omfattas av den *grupplivförsäkring* som regleras i förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska program. Försäkringsskyddet följer i detta fall Avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S).

För att säkerställa att samtliga personer som har en anställning med lönestöd också har tillgång till kompletterande arbetsskadeförsäkring och livförsäkring som ger ett likvärdigt skydd som kollektivavtal föreslår utredningen därmed att anställda med lönestöd hos arbetsgivare som saknar kollektivavtal ska omfattas av samma försäkringslösning som deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd m.fl.

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

Förslag: Arbetsförmedlingen ska lämna ersättning till Kammarkollegiet för avsättning till premier för kompletterande ålderspensionsförsäkring för personer som anvisas en anställning med lönestöd enligt förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder hos arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal eller som inte ger ett likvärdigt försäkringsskydd. Avsättningen ska motsvara 4,5 procent av den bruttolön som ligger till grund för Arbetsförmedlingens beslut om lönestöd och avse den tid då anvisningen till programmet pågår.

Avtals- eller tjänstepensionsförsäkring är den tredje arbetsmarknadsförsäkringen som Arbetsförmedlingen kräver, utöver arbetsskade- och livförsäkring, för att en arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal ska bedömas erbjuda i väsentliga delar likvärdiga anställningsförmåner som kollektivavtal inom branschen. Pensionssparande krävs med minst den nivå som är fastställd för ITP-1 i den kollektivavtalade tjänstepensionsförsäkringen respektive i avtalspensionen SAF-LO. Premien för både arbetare och tjänstemän är fastställd till 4,5 procent på bruttolönen och pensionspremien betalas från den månad den anställde fyller 25 år. I Arbetsförmedlingens krav ingår dock inte premier för sjukpension, eftersom försäkringsgivarna inte tecknar denna del i försäkringen om det gäller personer med en anställning med lönestöd (se avsnitt 4.2.3). Under 2012 var det 14 försäkringsbolag som erbjöd tjänstepensionsförsäkringar med villkor som överensstämde med Arbetsförmedlingens krav.

Den ålderspensionsförsäkring som krävs för att lönestöd ska kunna beviljas till arbetsgivare som saknar kollektivavtal utgör därmed inte en riskförsäkring, utan är snarare att betrakta som ett sparande inför den anställdes pensionering. Personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga har ofta svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden, och det är inte ovanligt med återkommande perioder av arbetslöshet. Som en följd av detta löper dessa personer en högre risk än många andra att få en låg framtida pension. Avsättningar till kompletterande ålderspension kan därför många gånger vara avgörande för deras möjligheter att upprätthålla en rimlig levnadsstandard efter pensioneringen.

Staten ersätter arbetsgivaren för premiekostnaden för anställda med lönestöd enligt förordning (2000:630). Samtidigt är det omöjligt för Arbetsförmedlingen att löpande kontrollera att arbetsgivarna gör de överenskomna avsättningarna. För att kunna garantera att samtliga personer som anvisats en anställning med lönestöd får en avtalsenlig ålderspensionsförsäkring föreslår utredningen därför att Arbetsförmedlingen lämnar ersättning till Kammarkollegiet för avsättningar till kompletterande ålderspension för anställda med lönestöd hos arbetsgivare utan kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner. Avsättningen ska motsvara 4,5 procent av den avtalade bruttolön som ligger till grund för Arbetsförmedlingens beslut om lönestöd till arbetsgivaren och avse den tid från det att den anvisade fyllt 25 år, eller då anvisning sker till anställning med lönestöd.

Avsättningen till ålderspensionsförsäkring ska göras årsvis i efterskott och ska pågå så länge anvisningen till programmet pågår. Förslaget innebär att avsättningar ska göras även för tid då den anställda är frånvarande till följd av bland annat sjukdom. Detta ger motsvarande garanterade avsättningar till pensionsförsäkringen som premiefrielseförsäkringen innebär i de kollektivavtalade lösningarna.

3.5 Ersättningen för premier bör överensstämma med arbetsgivarens kostnader

Förslag: Arbetsförmedlingens ersättning till arbetsgivares premieavgifter för anställda med lönestöd ska anpassas till de faktiska premiekostnaderna för den anställde.

Utredningens förslag under 3.2–3.4 medför att arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtalsenliga försäkringar inte längre kommer att ha kostnader för försäkringspremier för anställda med lönestöd. Dessa arbetsgivare kommer enbart vara skyldiga att betala de lagstadgade sociala avgifterna, vilket för 2012 motsvarar 15,49 procent för personer under 26 år och 31,42 procent för personer 26 år och äldre. Stödet till försäkringspremier, som Arbetsförmedlingen hösten 2012 fastställde till 6,8 procent av lönesumman, ska därmed enligt utredningens förslag inte ingå i lönebidraget för arbetsgivare som inte har kollektivavtalade försäkringsförmåner.

Enligt utredningens bedömning bör Arbetsförmedlingen även årligen se över premiestödets nivå till övriga arbetsgivare. Premierna i de avtalade försäkringarna fastställs på årsbasis och den statliga ersättningen bör stå i paritet med arbetsgivarnas faktiska kostnader. Utredningen vill särskilt rikta myndighetens uppmärksamhet på försäkringspremierna för anställda under 25 år samt för anställda som fyllt 65 år. Inom de flesta avtalsområden görs inga, eller betydligt mindre, avsättningar till pensionsförsäkring för dessa anställda, vilket också borde avspeglas i myndighetens ersättning till arbetsgivare med anställda med lönestöd. För närvarande överkompenseras arbetsgivarna eftersom premiestödet utgår med samma procentsats oavsett den anställdes ålder. De lagstadgade socialavgifterna är också betydligt lägre för anställda som är över 65 år jämfört med dem som är mellan 26 och 64 år, vilket bör avspeglas i Arbetsförmedlingens ersättning till arbetsgivaren för lönebidrag.

3.6 Stärkt uppföljning och information om försäkringar

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör stärka sina kontroll- och informationsrutiner genom att:

- alltid ge information om försäkringsskyddet till dem som anvisas en anställning med lönestöd,
- årsvis följa upp att arbetsgivare som vid anvisningstillfället tecknat hängavtal eller ett frivilligt kollektivavtalsenligt försäkringspaket fortfarande har giltiga försäkringsavtal, samt
- årsvis följa upp lönen för dem som anvisats till en anställning hos arbetsgivare som inte erbjuder kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner.

Försäkringar uppfattas ofta som svårt. För att en person som anvisas till en anställning med lönestöd själv ska kunna ta tillvara sina intressen behöver han eller hon information om vilka försäkringar som arbetsgivaren, eller staten i arbetsgivarens ställe, ansvarar för. I utredningens enkät till certifierade lönebidragshandläggare uppger ungefär varannan att de alltid informerar den arbetssökande om försäkringar. Utredningen menar att Arbetsförmedlingen bör infoga denna punkt i handläggarstödet så att alla som anvisas till en anställning med lönestöd får information om vilket försäkringsskydd de omfattas av.

Utredningens förslag om ett statligt ansvar för det väsentliga försäkringsskyddet när den som anvisas inte omfattas av kollektivavtalsenliga försäkringar syftar till att säkra att alla har tillgång till dessa försäkringar. De personer som är anställda hos en arbetsgivare som tecknat så kallade hängavtal omfattas av de kollektivavtalade arbetsmarknadsförsäkringarna. Om avtalet inte förlängs faller dock försäkringsskyddet bort. Detta innebär att Arbetsförmedlingen på årsbasis behöver följa upp att dessa arbetsgivare fortfarande har giltiga avtal för sin personal, annars kan problem uppstå för t.ex. personer med trygghetsanställning där omprövningen av lönestödet ska göras inom en fyraårsperiod. Detsamma gäller om en arbetsgivare utan kollektivavtal valt att teckna det kollektivavtalsbaserade försäkringspaket som Fora erbjuder för anställda inom LO:s avtalsområde.

Tätare uppföljning krävs även för att avsättningarna till den kompletterande ålderspensionsförsäkringen, enligt utredningens förslag under 3.4, ska kunna göras med rätt belopp.

4 Bakgrund och analys om arbetsmarknadsförsäkringar för anställda med lönestöd

Den förändring som gjordes i juli 2011 avseende kravet på arbetsmarknadsförsäkringar vid anvisning till ett arbete med lönestöd syftade till att öka sysselsättningen bland personer med funktionsnedsättning. Förordningsändringen skulle göra det möjligt för fler arbetsgivare att anställa personer med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning. I utredningens uppdrag ingår att följa upp effekterna av denna regeländring, samt att analysera och föreslå hur regelverket för försäkringsskyddet på sikt bör utformas.

Eftersom arbetsmarknadsförsäkringarna utgör en påbyggnad till socialförsäkringsförmånerna behöver frågan om tillgång till ett likvärdigt försäkringsskydd relateras till hur samspelet mellan grundskyddet och de avtalsbaserade försäkringarna fungerar för personer med en anställning med lönestöd. Frågan behöver också belysas utifrån vilka produkter försäkringsmarknaden erbjuder som kan ge dem som inte omfattas av kollektivavtal ett kompletterande försäkringsskydd.

I detta kapitel redogörs för utredningens bakgrund och analys till förslagen i *kapitel 3* om arbetsmarknadsförsäkringar för dem som saknar kollektivavtalade försäkringsförmåner. Kapitlet inleds med ett bakgrundsavsnitt om hur de kompletterande avtalsförsäkringarna samspelar med de lagstadgade socialförsäkringsförmånerna (avsnitt 4.1), och ett avsnitt om hur kravet på arbetsmarknadsförsäkringar för personer anställda med lönestöd är reglerat i dag (avsnitt 4.2). Analys av effekterna av det förändrade kravet på försäkringar respektive av problemen med den nuvarande regleringen återfinns i avsnitt 4.3 respektive 4.4. Det avslutande avsnittet 4.5 behandlar de avvägningar som ligger till grund för utredningens förslag om utformningen av regelverket.

4.1 Samspelet mellan socialförsäkringen och avtalsförsäkringar

4.1.1 Den lagstadgade tryggheten kompletteras av avtalade och privata försäkringar

Ett övergripande syfte med socialförsäkringen är att den ska ge alla som har ett arbete ett skydd mot inkomstbortfall. Den arbetsbaserade försäkringen inom socialförsäkringsbalken (2010:110) omfattar därför alla som har en anställning, är uppdragstagare eller som arbetar som egen företagare i Sverige. Socialförsäkringsförmånerna är allmänna och obligatoriska och ger en standardtrygghet i form av ersättning i relation till förlorad arbetsinkomst. Socialförsäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifterna som regleras enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

Ersättningstriangelns tre delar

Ersättning från socialförsäkringen är oftast inte den enda ersättningen vid inkomstbortfall för den som inte är i arbete. Socialförsäkringen utgör basen i det som Sjögren Lindquist och Wadensjö (2011) beskriver som en ersättningstriangel. Denna bas kan byggas på med dels avtalsbestämda försäkringar, dels privata försäkringar.¹ Storleken på en anställds totala ersättning påverkas därför av många olika faktorer som han eller hon i varierande grad också har möjlighet att själv påverka.

Avtalsförsäkringar är beslutade i kollektivavtal tecknade mellan arbetsmarknadens parter. Det finns avtalsförsäkringar eller kollektivavtalade ersättningar på alla områden där det finns lagstadgade socialförsäkringar. Anställda täckta av kollektivavtal kan ha ersättningar som kompletterar sjukpenning, sjukersättning och dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen, livränta från arbetsskadeförsäkringen, föräldrapenning, omställningspension och ålderspension. Vilka delar som kollektivavtalet omfattar skiljer sig mellan olika avtalsområden. För flera delar av avtalsförsäkringarna finns också särskilda kvalificeringsregler vad gäller ålder och anställningstid, vilket skiljer dem från socialförsäkringen som i princip omfattar alla arbetande.

¹ Formellt sett är även avtalsförsäkringar privata försäkringar.

På toppen i ersättningstriangeln kan socialförsäkringarna även kompletteras genom *privata försäkringar*. Dessa kan antingen tecknas som gruppförsäkringar genom t.ex. en fackförening eller som individuella försäkringar. I en del fall ingår gruppförsäkringen i medlemsavgiften till fackföreningen. Det finns privata försäkringar som kompletterar socialförsäkringarna vid sjukdom (sjukpenning, sjukersättning), arbetslöshet, nedsatt arbetsförmåga till följd av arbetsskada och ålderspensionering.

Kollektivavtalade arbetsmarknadsförsäkringar

De kollektivavtalade arbetsmarknadsförsäkringarna omfattar försäkringar gällande sjukdom, arbetsskada, livförsäkring, pensionsförsäkring, avgångsbidrag/avgångsersättning och omställningsstöd. Avtalsförsäkringarna finansieras genom försäkringspremier som arbetsgivaren betalar in till försäkringsgivaren. Alla som är anställda hos en arbetsgivare som tecknat avtal omfattas av försäkringarna på lika villkor och utan hälsoprövning.

Avtalsförsäkringarna är huvudsakligen bestämda i fyra centrala avtal; ett för arbetare i privat sektor, ett för tjänstemän i privat sektor, ett för anställda i kommuner och landsting samt ett för statsanställda. De kollektivavtalade förmånerna är oftast utformade så att de kompletterar ersättningen från socialförsäkringen genom att höja ersättningen under inkomsttaket, ge ersättning för inkomstbortfall även över taket, samt i vissa fall förlänga ersättningsperioden. I några fall förekommer även ersättning i form av en klumpsumma.

4.1.2 Ett komplext samspel – exemplet arbetsskadeförsäkringen

Arbetsmarknadsförsäkringarna utgör således en påbyggnad till de lagstadgade socialförsäkringsförmånerna, och den anställdes sammanlagda skydd påverkas av i vilken utsträckning han eller hon också omfattas av kollektivavtal. Kravet på försäkringsskydd för anställda med lönestöd syftar till att säkerställa att också den som anvisas till en anställning hos arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal har ett så bra skydd som möjligt. I detta avsnitt görs en fördjupning om ersättningen vid arbetsskada, som är en av de

försäkringar som Arbetsförmedlingen kräver för en anvisning till en anställning med lönestöd. Exemplet syftar till att belysa hur komplext samspelet mellan socialförsäkringen och de kollektivavtalade förmånerna kan vara. Det illustrerar även betydelsen av att även personer med funktionsnedsättning som anvisas till en anställning med lönestöd hos arbetsgivare som inte tecknat kollektivavtal omfattas av ett likvärdigt försäkringsskydd.

Genom socialförsäkringen har den som drabbas av en arbetskada rätt till samma ersättning som vid sjukfrånvaro. Därutöver har arbetsskadade rätt till kompletterande arbetsskadeersättning, vilket sammantaget gör att ersättningen är 100 procent upp till taket i socialförsäkringen för dem som får sin sjukdom klassad som arbetsskada. Arbetsskadeförsäkringen är därmed inte en primär socialförsäkring, utan kompletterar sjukförsäkringen.

Den som drabbas av en personskada i arbetet kan i vissa fall även yrka på skadestånd från arbetsgivaren för att få ersättning. Grundprincipen i skadeståndslagen (1972:207) bygger på att den skadade *fullt ut* ska kompenseras för sina förluster. Fram till mitten av 1970-talet var det vanligt med skadeståndsprocesser i domstol mellan arbetsgivare och arbetstagare. Dessa processer uppfattades som betungande för båda parter, vilket ledde till att arbetsmarknadens parter tog initiativ till ett kollektivavtalsbaserat försäkringsskydd vid arbetsskada. Skyddet utformades som en ansvarsförsäkring för arbetsgivaren och syftade till att ge de försäkrade skadeståndersättning grundat på *no fault-principen*, som innebär att arbetstagarer kan få ersättning oberoende av om arbetsgivaren eller någon annan skulle ha varit skadeståndsskyldig eller inte. En arbetstagare som drabbas av en arbetsskada får inte föra skadeståndstalan mot sin arbetsgivare eller annan person som omfattas av trygghetsförsäkringen. Parternas initiativ till trygghetsförsäkringen vid arbetsskada hade stöd från regeringshåll och avtalslösningen kom att närmast träda in i stället för lagstiftning (Arbetsskadekommissionen, 2012).

För dem som är anställda hos en arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal kan arbetsskadan utöver ersättning från sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen också ge ersättning enligt Trygghetsförsäkring vid arbetsskada, TFA(-KL) (för anställda i privat sektor, kommuner och landsting), eller Avtal om ersättning vid personskada, PSA (för statligt anställda). Från början var de kollektivavtalade försäkringarna framför allt viktiga för att ge ersättning för sveda och värk, lyte eller men, vilket inte omfattas av den

lagstadgade arbetsskadeförsäkringen. Sedan 1990-talets början har dock förändringar i socialförsäkringen inneburit en ökad betydelse för avtalsförsäkringarna också för att täcka inkomstbortfallet vid arbetsskada.² Genom de kollektivavtalade försäkringarna kompenseras en anställd som drabbas av arbetsskada för hela inkomstbortfallet även över taket i socialförsäkringen. Vid arbetsolyckor som medför frånvaro ges också full inkomstersättning från första dagen.

När en arbetsskada har inträffat ska arbetstagaren meddela detta till arbetsgivaren, som i sin tur omedelbart ska göra en anmälan till Försäkringskassan. Försäkringskassan skickar sedan en kopia av anmälningarna till Arbetsmiljöverket, där de registreras i myndighetens Informationssystem om arbetsskador. Prövningen om det inträffade ska bedömas som en arbetsskada och ge rätt till ersättning även från arbetsskadeförsäkringen genomförs dock endast om den drabbade ansöker om arbetsskadeersättning från Försäkringskassan. För att få ersättning från de kollektivavtalade trygghetsförsäkringarna ska den arbetsskadade på motsvarande sätt själv anmäla sin arbetsskada till AFA Försäkring eller PSA-nämnden.

Såväl Arbetsskadekommissionen³ (2012) som forskarna Sjögren Lindquist och Wadensjö (2012) pekar på ett antal problem med dagens konstruktion där flera olika delar i socialförsäkringen ska samspela både med varandra och med de kollektivavtalade försäkringarna. De menar att de olika ersättningarna utgör ett svåröverblickbart lapptäcke, där den drabbade själv ska ansöka om respektive anmäla sin arbetsskada för att få del av de olika ersättningarna som kompletterar sjukpenningen. Ersättningen ska också samordnas mellan olika regelverk där den skadeståndsbaserade ersättningen från de kollektivavtalade försäkringarna i vissa delar är beroende av att Försäkringskassan först beslutar om ersättning från socialförsäkringen. Rapporterna pekar på att dagens system ger svaga incitament för arbetsgivarna att bedriva ett förebyggande

² I förarbetena till arbetsskadelagen från 1976 konstaterades att den allmänna arbetsskadeförsäkringen skulle renodlas till att utgöra en socialförsäkring som täcker inkomstbortfallet *fullt ut*. År 1993 slopades dock den särskilda arbetsskadesjukpenningen, och ersättningen samordnades med sjukpenningen. Därutöver har inkomsttaket inte höjts i takt med löneutvecklingen, vilket ger upphov till att allt färre får full täckning från socialförsäkringen för sitt inkomstbortfall vid arbetsskada.

³ Arbetsskadekommissionen tillsattes av försäkringsföretagens branschorganisation Svensk Försäkring i november 2010 med uppdraget att överväga hur ett arbetsskadesystem kan utformas för att minska antalet arbetsskador och skapa trygghet och möjligheter för den som drabbas av en arbetsskada.

arbetsmiljöarbete som förhindrar arbetsskador, och att även drivkrafterna för den anställde att återgå i arbete är svaga. Översyn av arbetsskadeförsäkringen ingår i den Parlamentariska socialförsäkringsutredningens uppdrag att analysera samspelet mellan socialförsäkringen och kompletterande försäkringar (dir. 2010:48).

Arbetsskadeförsäkringen exemplifierar hur socialförsäkringarnas omfattning och utformning till stor del tar sin utgångspunkt i att de allra flesta anställda omfattas av kollektivavtal. Samtidigt får dock de anställda som *inte* omfattas av de avtalade försäkringarna tillgång till ett mindre heltäckande skydd. För att erhålla full skadeståndsbaserad ersättning för en arbetsskada är de hänvisade till att i stället rikta skadeståndskrav mot arbetsgivaren. Arbetsskadekommissionen (2012) framhåller att detta skapar en ojämlikhet inom försäkringen som inte är uppenbar för den enskilde och eventuellt inte heller för arbetsgivaren förrän den dag då en skada inträffar.

Vem som omfattas respektive inte omfattas av det utökade skyddet är inte slumpmässigt fördelat. Som visas i följande avsnitt återfinns personer med funktionsnedsättning som har en anställning med lönestöd i betydligt större utsträckning än övriga anställda på den svenska arbetsmarknaden hos arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal.

4.1.3 Kollektivavtalens täckningsgrad

Hög anslutningsgrad ger legitimitet⁴

Kollektivavtalen har en central roll i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Arbetsmarknadslagstiftningen lägger fast ramarna men är semidispositiv i stora delar, vilket innebär att arbetsmarknadens parter kan träffa avtal med ett annat innehåll. Detta gäller såväl försäkringsförmåner som andra anställningsvillkor. Utöver lön och försäkringar reglerar kollektivavtalen även bland annat övertidsersättning, arbetstidsförkortning, extra semesterdagar, semester tillägg, föräldralön och arbetstider. Beroende på bransch och kollektivavtal kan ytterligare förmåner finnas. Det finns i dag över 650 kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor på den svenska arbetsmarknaden. Omkring 90 procent av löntagarna i

⁴ Avsnittet bygger i stora delar på avsnittet "Parternas organisationsgrad" i Medlingsinstitutets årsrapport för 2011 (Medlingsinstitutet, 2012).

Sverige omfattas av kollektivavtal trots att det inte finns ett allmänt krav i lagstiftningen om att träffa sådana avtal.

Att både anställda och arbetsgivare i betydande utsträckning är organiserade är avgörande för kollektivavtalens starka ställning. Anslutningsgraden ger legitimitet till träffade kollektivavtal. Trots att den fackliga organisationsgraden har minskat sedan mitten av 1990-talet hör Sverige tillsammans med övriga nordiska länder fortfarande till de länder som har den högsta anslutningsgraden i världen. I likhet med Danmark och Finland är cirka 70 procent av de anställda i Sverige medlemmar i en facklig organisation. Den nedåtgående trenden i andelen fackligt anslutna har varit starkare bland privatanställda, en minskning från 72 till 65 procent mellan 2005 och 2010, än bland offentligt anställda där andelen fackligt anslutna minskat från 89 till 85 procent under samma period. Minskningen märks framför allt på arbetsarsidan.

I första hand är det emellertid arbetsgivarnas organisationsgrad som är avgörande för kollektivavtalens täckningsgrad.⁵ Kollektivavtalen, och därmed avtalsförsäkringarna, omfattar samtliga anställda hos en arbetsgivare som tecknat avtal, oavsett om den anställde är medlem i en facklig organisation eller inte. Arbetsgivarorganisationerna har inte tappat mark i samma utsträckning som de fackliga organisationerna. Bland arbetsgivare i privat sektor tillhörde 80 procent en arbetsgivarorganisation år 2010, vilket är en ökning med fem procentenheter från år 2000. Andelen löntagare som är anställda hos en arbetsgivare som är ansluten till en arbetsgivarorganisation och som omfattas av kollektivavtal har till följd av detta varit mycket stabil över tid. Sverige avviker här markant från t.ex. Tyskland, där såväl arbetsgivarnas organisationsgrad och kollektivavtalens utbredning som den fackliga anslutningen har minskat under en längre tidsperiod (Medlingsinstitutet, 2012).

⁵ Inom Svensk Handel och vissa delar av Almega tillämpas dock inte kollektivavtal per automatik vid medlemskap i organisationerna. Däremot föreligger ett ansvar att teckna vissa försäkringar.

I privat sektor omfattas 87 procent av kollektivavtal

Medlingsinstitutet redovisar en beräkning som visar att 91 procent av löntagarna omfattades av kollektivavtal (inklusive hängavtal)⁶ under 2010. Detta innebär en viss minskning sedan 2005 då andelen uppgick till 93 procent. Nedgången är koncentrerad till den privata sektorn, där täckningsgraden beräknas uppgå till 87 procent. Det är framför allt bland mindre arbetsgivare inom den privata tjänstesektorn som organisationsgraden är låg. Inom offentlig sektor täcks samtliga anställda av kollektivavtal.

Tabell 4.1 Andel löntagare som täcks av kollektivavtal inkl. hängavtal (procent)

Sektor	1995	2005	2007	2008	2009	2010
Privat	90	89	86	87	88	87
Offentlig	100	100	100	100	100	100
Alla	94	93	91	91	92	91

Källa: Medlingsinstitutet (2012).

Drygt hälften av de mindre arbetsgivarna saknar kollektivavtal

Små privata företag är viktiga arbetsgivare för personer med funktionsnedsättning. Mindre företag är tydligt överrepresenterade som arbetsgivare till personer med lönestöd. Av dem som är anställda med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning finns ungefär hälften på arbetsplatser med 1–19 anställda (Statskontoret, 2011). Detta kan jämföras med att endast ungefär två av tio på hela arbetsmarknaden är anställda på arbetsplatser i denna storlek.

Bland mindre arbetsgivare är det en avsevärt lägre andel som är anslutna till en arbetsgivarorganisation och har tecknat kollektivavtal. I syfte att öka kunskapen om mindre arbetsgivares syn på kollektivavtal genomförde Sifo på uppdrag av Företagarna en intervjuundersökning med 4 500 företagare med 1–49 anställda i alla branscher under hösten 2010. Undersökningen visar att endast cirka 40 procent av de mindre företagen har kollektiv- eller häng-

⁶ Organiserade arbetsgivare som väljer att sluta avtal med ett eller flera fackförbund benämns hängavtalsföretag, och hängavtalen har då motsvarande innehåll som kollektivavtalet på det/de område-/n som berörs.

avtal. Andelen är lägst (33 procent) bland de allra minsta företagen (1–4 anställda), medan 67 procent av företagen med 5–19 anställda har kollektivavtal. I företag med mellan 20 och 49 anställda är det en lika stor andel som inom privat sektor som helhet (87 procent) som har tecknat kollektivavtal. Bristande flexibilitet anges av 37 procent av företagarna som det främsta skälet till att de valt att inte teckna kollektivavtal, medan högre lönekostnader respektive högre kostnader för försäkringar anges av sju respektive fyra procent som det största problemet med att teckna avtal (Företagarna, 2011).

I utredningens enkät till mindre företag som redovisades i SOU 2012:31 var det i genomsnitt 15 procent av de svarande som angav att de under det senaste året haft någon person med funktionsnedsättning anställd med stöd från Arbetsförmedlingen. Andelen var lägre, tio procent, bland de minsta företagen (1–9 anställda) och dubbelt så hög, 31 procent, bland de lite större företagen (10–49 anställda). I tabell 4.2 visas att det också finns en klar övervikt för arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal bland de mindre företagen som har anställt personer med funktionsnedsättning.

Tabell 4.2 Mindre företag som har anställt personer med funktionsnedsättning med lönestöd, 2011

	Andel (procent)
Har tecknat kollektiv- eller hängavtal	27
Har inte tecknat kollektiv- eller hängavtal	7
Totalt	15

Källa: Enkätundersökning till företag 2011 (SOU 2012:31, bilaga 3).

4.1.4 Anställda med lönestöd omfattas i mindre utsträckning av kollektivavtal

Till följd av att små arbetsgivare är mer öppna för att erbjuda personer med funktionsnedsättning en anställning med lönestöd än stora arbetsgivare är det också en högre andel bland anställda med lönebidrag, utvecklings- eller trygghetsanställning som inte omfattas av kollektivavtal än vad som gäller för löntagare i landet som helhet. I utredningens enkät till 500 arbetsförmedlare som handlägger och beslutar om de olika formerna av lönebidrag bedömde hälften av de svarande att kollektivavtal fanns hos mellan 50 och 79 procent av arbetsgivarna som under det senaste året hade anställt personer med funktionsnedsättning, och drygt var fjärde bedömde

att mellan 80 och 99 procent av arbetsgivarna hade kollektivavtal (tabell 4.3).

Arbetsförmedlarnas uppskattning tillsammans med uppgifterna om i vilken utsträckning mindre företag har tecknat kollektivavtal (avsnitt 4.1.3) leder till att utredningen gör bedömningen att cirka 20 procent av de 70 000 personer som i dag har en anställning med lönestöd, eller cirka 15 000 personer, arbetar hos arbetsgivare som inte har tecknat kollektiv- eller hängavtal.

Tabell 4.3 Arbetsförmedlares bedömning av hur stor andel av arbetsgivarna som anställt personer med lönestöd som har tecknat kollektivavtal

	Antal	Andel (procent)
Samtliga arbetsgivare	4	1
80–99 procent av arbetsgivarna	102	28
50–79 procent av arbetsgivarna	186	51
20–49 procent av arbetsgivarna	52	14
0–19 procent av arbetsgivarna	12	3
Vet ej	10	3
Totalt antal svarande	366	100

Källa: Utredningens enkät till certifierade lönebidragshandläggare (bilaga 4).

4.2 Försäkringskydd för anställda med lönestöd

4.2.1 Nuvarande reglering av kravet på försäkringar

Det finns tre grundläggande krav om arbetsförhållandena som ska vara uppfyllda på den aktuella arbetsplatsen för att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa någon en anställning med lönebidrag, skyddat arbete, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning. I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga anges i 8 § att anvisning får göras om:

- arbetet är lämpligt utformat efter den sökandes behov och kan bidra till att den anställde utvecklas och utvecklar 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.

Kollektivavtalade förmåner består bland annat av lön och olika former av lönetillägg samt försäkringsskydd. Skrivningen om andra anställningsförmåner har i Arbetsförmedlingens interna instruktion och handläggarstöd preciserats till reglering av tillgången till arbetsmarknadsförsäkringar som ska ge en påbyggnad av den anställdes trygghet utöver den lagstadgade och offentligt finansierade socialförsäkringen. Sådana arbetsmarknadsförsäkringar ska därmed *i väsentliga delar* omfatta även arbetsgivare och arbetstagare som inte är bundna av kollektivavtal. Att försäkringar finns utgör ett krav för att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa en person anställning med lönestöd.

Motivet till förändringen av försäkringskravet

Den ovan redovisade regleringen av försäkringsskyddet vid anställning med lönestöd trädde i kraft den 5 juli 2011. Tidigare angav regelverket anställningsförmåner *likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal*. I de fall arbetsgivaren saknat kollektivavtal har Arbetsförmedlingen krävt att ett likvärdigt försäkringspaket ska tecknas. Detta kunde för privatanställda tjänstemän tidigare göras genom partsägda Collectum, som administrerar och förvaltar den sammanhållna ITP-planen. För privatanställda arbetare inom LO:s avtalsområde är det Fora⁷ som administrerar AFA Försäkrings olika försäkringar, vilka också erbjuder ett likvärdigt försäkringspaket till arbetsgivare utan kollektivavtal.⁸

I oktober 2007 förändrades emellertid möjligheterna att teckna likvärdiga försäkringar för privatanställda tjänstemän. Svenskt Näringsliv och Privattjänstemannakartellen (PTK) beslöt då att den sammanhållna ITP-planen som Collectum administrerar fortsättningsvis inte skulle erbjudas till nya försäkringstagare utan kollektivavtal. ITP-planen skulle i stället utgöra en medlemsför-

⁷ Fora ägs till lika delar av LO och Svenskt Näringsliv.

⁸ AFA Försäkring ägs gemensamt av Svenskt Näringsliv, LO och PTK och försäkrar anställda inom den privata sektorn och kommuner och landsting. Mer än fyra miljoner människor omfattas av minst en av AFAs försäkringar.

mån.⁹ Arbetsgivare som redan var försäkringstagare har dock kunnat kvarstå även efter oktober 2007. När Svenskt Näringsliv och PTK stängde Collectums dörr för nya försäkringstagare fanns inte längre möjligheten för arbetsgivare att teckna ett försäkringspaket för tjänstemän som var likvärdigt kollektivavtalen. Det var heller inte möjligt att teckna samtliga delar som ingår i det kollektivavtalade försäkringspaketet separat (se vidare avsnitt 4.2.3). Detta medförde att Arbetsförmedlingen inom tjänstemannaområdet endast kunde anvisa till anställningar med lönestöd hos arbetsgivare som tecknat kollektivavtal, eftersom arbetsgivare utan kollektivavtal saknade möjligheter att erbjuda likvärdiga försäkringsförmåner.

I syfte att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete beslutade regeringen därför om en ändring i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder. Med skrivningen *i väsentliga delar likvärdiga förmåner* gavs Arbetsförmedlingen ett tolkningsutrymme om vilka försäkringar som arbetsgivaren måste ha tecknat. Ändringen innebär att kravet på försäkringsförmåner vid anställning med lönestöd lättades upp något.

4.2.2 Arbetskadeförsäkring, livförsäkring och pensionsförsäkring

I juni 2011 beslutade Arbetsförmedlingen om en intern instruktion om kollektivavtalade anställningsförmåner inför ikraftträdandet av förordningsändringen. I instruktionen beskrivs de aktuella kraven, vilka försäkringar och försäkringsbolag som är godkända samt Arbetsförmedlingens respektive arbetsgivarens och den anställdes roll. Myndigheten uppdaterade vid samma tillfälle även handläggarstödet för lönebidrag. Vad gäller försäkringsskyddet har Arbetsförmedlingen tolkat bestämmelserna om vad som kan betraktas som väsentliga delar. I instruktionen och handläggarstödet anges att om arbetsgivaren inte har tecknat kollektivavtal ska den som anvisas till en anställning med lönebidrag, trygghetsanställning eller utvecklingsanställning omfattas av en kompletterande arbetsskade-

⁹ Diskussioner har enligt uppgift även förekommit om att på motsvarande sätt stänga Fora för försäkringstagare som saknar kollektivavtal.

försäkring, grupplivförsäkring och ålderspensionsförsäkring. Finns inte dessa försäkringar kan en anvisning inte göras.

Privatanställda tjänstemän

För tjänstemän anställda i privat sektor ska försäkringsskyddet omfatta:

- Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA). Denna försäkring kan endast tecknas genom Fora, och ska då omfatta samtliga arbetstagare. Olycksfallsförsäkringar bedöms inte ge motsvarande försäkringsskydd.
- Tjänstegrupplivförsäkring (TGL) betalas ut vid den försäkrades dödsfall under den tid premieutbetalning pågår eller om rätt till premiefrielse finns. För grupplivförsäkringen finns i december 2012 sju olika godkända försäkringsbolag.
- Individuell tjänstepensionsförsäkring (ITP), där pensionssparandet är obligatoriskt. För tjänstepensionen ska godkända försäkringar motsvara minst den nivå som fastställts i den privata tjänstemannasektorns pensionsplan ITP-1.

För grupplivförsäkringen godkänner Arbetsförmedlingen endast sådana försäkringar som ger minst lika bra försäkringsvillkor för anställda med funktionsnedsättning som ges med kollektivavtal. Försäkringsgivare som i undantagsklausuler utesluter personer med funktionsnedsättning godtas inte. För att underlätta för handläggarna har Arbetsförmedlingen tagit fram en lista över vilka försäkringsbolag som uppfyller villkoren för att lönestödet ska beviljas. Listan uppdateras löpande.

Tjänstepensionsförsäkringen består egentligen av fyra delar; sjukpension, familjepension, ålderspension och kompletterande pension, samt en premiefrielseförsäkring som är en försäkring för arbetsgivaren – om arbetstagaren inte kan arbeta på grund av sjukdom, olycksfall eller är föräldraledig täcker försäkringen arbetsgivarens premieinbetalning. I Arbetsförmedlingens tolkning av vad som ska betraktas som ”väsentliga delar” ställs enbart krav på *pensionssparandet*. Sjukpensionsdelen respektive premiefrielseförsäkringen är därmed inte obligatoriska (se vidare avsnitt 4.2.3).

Privatanställda arbetare

För privatanställda arbetare kräver Arbetsförmedlingen på motsvarande sätt som för privatanställda tjänstemän att arbetsgivaren ska teckna såväl en pensionsförsäkring som tjänstegrupplivförsäkring (TGL) och trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA). Samtliga försäkringar ska tecknas i ett samlat paket genom Fora.

Förutom de tre delar som utgör krav för alla anvisningar till en anställning med lönestöd omfattar Foras försäkringspaket även avtalsgruppsjukförsäkring (AGS) och avgångsbidragsförsäkring (AGB). Indirekt blir det därför obligatoriskt för arbetsgivaren att teckna även dessa delar. Foras paket ger tillgång till försäkringsförmåner som, exklusive omställningsskyddet, är fullt likvärdiga dem som följer med ett kollektivavtal.

När Foras försäkringspaket tecknas ska samtliga anställda arbetare hos arbetsgivaren omfattas av försäkringarna. Det går inte att endast försäkra den person som är aktuell för en anvisning till en anställning med lönestöd. Detsamma gäller även i det fall en arbetsgivare enbart avsett att teckna arbetsskadeförsäkringen (TFA) för att uppfylla kravet vid anställning av en tjänsteman med lönestöd. Om arbetsgivaren redan har anställda som definieras som arbetare ska han/hon samtidigt teckna hela Foras paket för dessa anställda.

Förutsättningen om att samtliga anställda ska omfattas förklaras av att Foras försäkringspaket består av de kollektivavtalade försäkringarna. Det är därför också konstruerat enligt samma principer. När många människor försäkras på lika villkor och utan hälsoprövning kan kostnaden för administration sänkas och riskerna spridas. Det leder till förmånliga försäkringsavtal med låga premier i jämförelse med gruppförsäkringar med motsvarande försäkringsskydd som tecknas hos andra försäkringsgivare. Även utan att ha kollektivavtal får man därmed genom Forapaketet tillgång till samma försäkringsvillkor, och betalar samma premier, som övriga försäkringstagare.

Kommunalt, landstingskommunalt och statligt anställda

Alla offentligt anställda omfattas av kollektivavtal (avsnitt 4.1.3). Detta innebär att arbetsmarknadsförsäkringarna är på plats för samtliga personer som anvisas en anställning med lönestöd hos en

offentlig arbetsgivare. Försäkringarnas omfattning och utformning skiljer sig något mellan de olika avtalsområdena.

Vad gäller *arbetsskadeförsäkringen* täcks kommunalt anställda av trygghetsförsäkringen TFA-KL. I likhet med TFA för privat anställda, är det AFA som är försäkringsgivare. Statligt anställda täcks av Avtal om ersättning vid personskada (PSA) som finansieras med arbetsgivarpremier till Försäkringsrörelsen. *Grupplivförsäkring* och *avtalspensioner* samt *sjukförsäkring* regleras på det kommunala området dels genom kollektivavtalen Allmänna bestämmelser (AB) och BEA, dels genom Avtalsgruppsjukförsäkring för kommun- och landstingsanställda (AGS-KL), där AFA är försäkringsgivare. På det statliga området återfinns dessa försäkringsförmåner inom kollektivavtalen ALFA och PA 03.

4.2.3 Kollektivavtalade försäkringsförmåner som inte ingår i Arbetsförmedlingens krav

En viktig del av arbetsmarknadsförsäkringarna som ingår i samtliga centrala kollektivavtal utgörs av *ersättningen vid sjukdom* som fyller upp ersättningen från sjukförsäkringen, och minskar den anställdes inkomstbortfall. Förenklat uttryckt ger de kollektivavtalade sjukförmånerna en ersättning som kompletterar sjukpenningen så att de flesta löntagare når upp till en sammanlagd ersättning som uppgår till cirka 90 procent av lönen för dag 15–360 i sjukskrivningen, samt även en utfyllnad vid längre sjukfall och vid aktivitets- och sjukersättning. För privatanställda tjänstemän ingår sjukförsäkringsdelen i tjänstepensionsförsäkringen (ITP-planen).¹⁰ För privatanställda arbetare ingår Avtalsgruppsjukförsäkring (AGS) som en del i de avtalade försäkringsförmånerna.

Sjukpension och gruppsjukförsäkring är inte medtaget bland Arbetsförmedlingens krav på förmåner som ska finnas på plats för en anvisning till anställning med lönestöd. Det är inte heller ITP-planens premiefrielseförsäkring vid inbetalning av pension. AGS ingår dock i det samlade försäkringspaketet som ska tecknas genom Fora för privatanställda arbetare. Skälet till att kompletterande sjukförsäkring och premiefrielseförsäkring inte är ett generellt krav är att försäkringsmomenten vid individuella och frivilliga grupp-försäkringar genomgående är villkorade till godkänd hälso-

¹⁰ Alecta är försäkringsgivare till ITP-planens sjukpension och premiefrielseförsäkring.

prövning. I försäkringsbolagens definition av fullt arbetsför utsluts personer med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen kan därmed inte kräva att arbetsgivaren ska ha tecknat dessa försäkringar, eftersom de *de facto* inte går att teckna för privatanställda tjänstemän utan omfattande inskränkningar för personer med funktionsnedsättning (se vidare avsnitt 4.4.2).

En individuell hälsoprövning görs inte med de kollektivavtalade försäkringarna. I stället har samtliga anställda som omfattas av avtalet full försäkring vid sjukdom för den tid som man arbetar,¹¹ och även premiefrielseförsäkring ingår i ITP-planen utan individuell prövning. Vid skadereglering och bestämning av vissa ersättningar kan dock individuella hälsoprövningar bli aktuella även med de kollektivavtalade sjukförsäkringarna. Sådana individuella undantag finns inom samtliga försäkringslösningar. Sammanfattningsvis ger dock kollektivavtal en bättre trygghet vid sjukdom för personer som har en anställning med lönestöd, även om också kollektivavtalen kan rymma vissa undantag vad gäller sjukförmånerna.

I kollektivavtalen på såväl arbetare- som tjänstemannasidan finns även *avgångsbidrag* (AGB) respektive *avgångsersättning* (AGE) samt *omställningsstöd*. Dessa förmåner har ett annat syfte än de försäkringar som ingår i socialförsäkringsbalken. Omställningsstödet ger arbetstagare som är uppsagda på grund av arbetsbrist stöd i omställning till ett nytt arbete. Stödet utgör därmed en påbyggnad till de insatser som kan ges inom arbetsmarknadspolitiken. För personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga har Arbetsförmedlingen både ett särskilt uppdrag och öronmärkta resurser för att ge stöd och hjälp till omställning vid arbetslöshet.

De kollektivavtalade förmånerna vid arbetslöshet har vissa begränsande villkor för rätt till de ersättningar som ger utfyllnad till arbetslöshetsersättningen. Inom *privat sektor* ska man för rätt till avgångsbidrag ha varit anställd i minst fem år i de flesta trygghetsavtal, och både TRR Trygghetsrådet och AGB försäkringen, vilka täcker majoriteten av tjänstemän respektive arbetare i privat sektor, har 40 år som nedre åldersgräns för ersättning. Även inom *kommunal och landstingskommunal sektor* krävs fem års anställningstid för kompletterande omställningsersättning vid arbetslös-

¹¹ Inom ITP-planen baseras försäkringen på "kontant utbetald bruttolön – KUBen", vilket t.ex. innebär att om en anställd arbetar på halvtid och uppbär sjukersättning på halvtid så omfattas fortfarande den arbetade tiden av avtalsförsäkringens sjukförmån.

het på grund av arbetsbrist. Omställningsförsäkringarna hanteras av särskilda partsägda stiftelser och kan över huvud taget inte tecknas av arbetsgivare som inte har kollektivavtal.

Tabell 4.4 Försäkringsskydd för anställda inom privat sektor

Kursiverade delar avser försäkringar som anställda med lönestöd ska omfattas av även om arbetsgivaren inte har kollektiv- eller hängavtal

	Lag	Avtal – Arbetare	Avtal – Tjänstemän
Ålderspension	Inkomstpension Premiepension Tilläggspension Garantipension	<i>Avtalspension</i> <i>SAF – LO</i>	<i>ITP 1</i> och <i>ITP 2</i> ITPK avdelning 2
Sjukdom	Sjuklön Sjukförsäkring Sjuk-/aktivitetsersättning	<i>AGS</i>	Kollektivavtalad sjuklön, ITP
Dödsfall	Omställningspension Förlängd omställningspension	<i>Avtalspension</i> <i>SAF – LO</i> <i>TGL</i>	<i>ITP 1</i> och <i>ITP 2</i> Familjepension ITPK avdelning 2 <i>TGL</i>
Arbetskada	Arbetskadeförsäkring	<i>TFA</i>	<i>TFA</i>
Arbetsbrist	Arbetslöshetsförsäkring	Omställningsförsäkring <i>AGB</i>	Omställningsavtal (TRR) AGE

Anm: ITP=Individuell tjänstepension, AGS=Avtalsgruppsjukförsäkring, TGL=Tjänstegrupplivförsäkring, TFA=Trygghetsförsäkring vid arbetskada, AGB=Avgångsbidrag, AGE=Avgångsersättning.

Källa: Svenskt näringsliv (2012).

4.3 Effekter av det förändrade kravet på försäkringar

I utredningens uppdrag ingår att följa upp om förordningsändringen som genomfördes i juli 2011 har fått avsedd verkan, nämligen att fler arbetsgivare har givits möjlighet att anställa personer med lönestöd. Många olika faktorer kan dock påverka arbetsgivares vilja och förutsättningar att anställa, och för att bedöma effekterna behöver regelförändringen kunna hållas isär från övriga faktorer som kan påverka utvecklingen.

Som redovisas i avsnitt 4.2.1 inträffade dessutom förändringen vad gäller möjligheter att teckna försäkringar redan i oktober 2007. En gradvis förändring av tillämpningen av regelverket skedde därför sannolikt redan innan förordningsändringen trädde i kraft i juli 2011. För att möjliggöra anställningar även på den privata tjänstemannasidan accepterade arbetsförmedlare i varierande utsträckning försäkringsvillkor som inte var fullt likvärdiga med de kollektivavtalade lösningarna. En enhetlig instruktion saknades fram till juli 2011, och praxis kan därmed ha varierat betydligt över landet fram tills dess att enhetliga riktlinjer kunde utfärdas. Det var först när förordningen gav Arbetsförmedlingen utrymme att definiera vilka försäkringar som kan anses vara väsentliga (och som också går att teckna på marknaden) som bedömningsläget klarnade.

Utredningen saknar av dessa skäl förutsättningar att bedöma förordningsändringens effekter i ordets egentliga mening. Den uppföljning som presenteras i följande avsnitt beskriver i stället hur Arbetsförmedlingens rutiner har förändrats sedan förordningsändringen trädde i kraft samt hur arbetsförmedlare respektive arbetsgivare bedömer att ändringen har inverkat på möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete.

4.3.1 Förbättrade rutiner i Arbetsförmedlingens handläggning

I samband med att bestämmelserna om krav på försäkringar förändrades till ”i väsentliga delar” har Arbetsförmedlingen dels beslutat om en intern instruktion, dels uppdaterat handläggarstödet. Tillämpningen av regelverket har tidigare i viss mån varierat mellan olika delar av landet, och en osäkerhet har funnits bland förmedlarna om vad som krävs vad gäller försäkringsskydd i det fall arbetsgivaren inte har tecknat kollektivavtal.

Enhetliga rutiner...

För att säkerställa att lönebidrag handläggs på ett enhetligt och rättssäkert sätt finns kvalitetskrav angivna i handläggarstödet. Innan en anvisning till en anställning med lönestöd kan göras ska den arbetssökandes arbetsförutsättningar klargöras och bidragsnivån ska bedömas utifrån den sökandes förmåga och resurser och de aktuella arbetsuppgifterna. Inför beslut ska arbetsförmedlaren

kontrollera att lön och försäkringsförmåner motsvarar kraven. I både instruktionen och handläggarstödet sägs att handläggaren innan beslut om lönestöd ska informera arbetsgivaren om dennes skyldighet att erbjuda försäkringar samt kontrollera att arbetsgivaren har tecknat minst de försäkringar som krävs. Både en kopia på försäkringsbrev och en kopia på anställningskontraktet ska bifogas akten. Samråd ska ske med de fackliga organisationerna som finns inom branschen innan beslut om anvisning, oavsett om arbetsgivaren har kollektivavtal eller inte. Vid samrådet ska arbetstagarorganisationen bekräfta att den erbjudna lönen följer branschens kollektivavtal.

För arbetsförmedlarna borde den nya instruktionen om tillämpning av kravet om anställningsförmåner och det uppdaterade handläggarstödet innebära en förenkling. Listan på godkända försäkringar borde ha minskat den tid som handläggarna själva behöver lägga ned på att kontrollera att de alternativa försäkringarna ger likvärdiga villkor som kollektivavtal. Utredningen har med en enkät till 500 certifierade lönebidragshandläggare som beslutat om ett större antal anvisningar till anställningar med lönebidrag, trygghets- och utvecklingsanställningar följt upp vad regelförändringen, den interna instruktionen och det uppdaterade handläggarstödet har inneburit för deras möjligheter att kvalitetssäkra sina beslut. Enkätsvaren återges i sin helhet i bilaga 4.

...men tidsåtgången för kontroll av anställningsförmåner inför beslut om lönestöd har ökat...

Tre av fyra handläggare bedömer att instruktionen och handläggarstödet i ganska eller mycket hög grad ger dem det stöd de behöver för att kvalitetssäkra sina beslut (fråga 8). Bland kommentarerna till frågan framhålls t.ex. att handläggarstödet är mycket tydligt, att listan på godkända försäkringar när det gäller tjänstemän har underlättat och att checklistan ger ett bra stöd för att inte missa något. Andra uppger att det fortfarande finns gråzoner och för mycket utrymme för tolkningar.

Med tydligare definitioner av vilka krav som ställs och vilka försäkringsgivare som har försäkringsvillkor som motsvarar kraven är det rimligt att förvänta sig att försäkringsfrågan har blivit en mindre tidskrävande uppgift för handläggarna (fråga 9). Så verkar dock inte vara fallet. Nästan hälften av handläggarna svarar att det

tar ungefär lika lång tid som innan regelförändringen, och drygt var tredje handläggare uppger att det tar något eller mycket längre tid i dag.

...och svårigheter att säkerställa försäkringarna kvarstår

Det är vid anställningar inom privat tjänstesektor som arbetsförmedlarna uppfattar att svårigheterna är störst. Två av tre förmedlare anger att det är svårare att bedöma försäkringslösningarna på tjänstemanna- än på arbetarområdet (fråga 10). Det framgår också i enkäten att framför allt tjänstepensionsförsäkring ställer till problem – 17 procent av förmedlarna bedömer att arbetsgivarna har små möjligheter att uppfylla kraven på detta område. För arbetsskadedelen respektive grupplivförsäkring är det tio respektive tolv procent av förmedlarna som uppfattar att arbetsgivarna har små möjligheter att uppfylla kraven om likvärdiga förmåner (fråga 9). I de öppna kommentarerna till frågan anger arbetsförmedlare att svårigheterna ofta hänger samman med att arbetsgivarna har andra försäkringar sedan tidigare, vilka inte motsvarar de krav som Arbetsförmedlingen ställer.

I kommentarerna efterfrågar arbetsförmedlarna också mer kunskap om försäkringsfrågor. Området uppfattas som svårt, och kunskapen om försäkringsfrågor är ofta låg också bland arbetsgivarna, vilket gör att handläggningen blir både tidskrävande och ”bökgig” för båda parter. Detta avspeglas även i uppfattningen om vilka faktorer som utgör ett hinder för arbetsförmedlarnas bedömning av om försäkringskravet är uppfyllt (fråga 15). Hälften av förmedlarna upplever att bristfällig eller otydlig information från arbetsgivarna i mycket eller i ganska stor utsträckning utgör ett sådant hinder.

Tabell 4.5 I vilken utsträckning upplever du att följande faktorer är ett hinder i din bedömning av om en arbetsgivare uppfyller kravet om kollektivavtal eller i väsentliga delar likvärdiga förmåner?

Procent

	Mycket stor	Ganska stor	Ganska liten	Mycket liten	Ingen uppfattning
Brist på tid	17,4	26,7	20,2	22	13,7
Otydliga riktlinjer inom AF	5	13,8	29,5	38,6	13,2
Bristfällig eller otydlig information från arbetsgivaren	10,3	40,2	21,5	15,9	12,1

Källa: Utredningens enkät till certifierade lönebidragshandläggare (bilaga 4).

Både arbetsgivaren och den anställda har ett ansvar

I Arbetsförmedlingens interna instruktion understryks att den anställda och arbetsgivaren har ett vanligt anställningsförhållande, och att de därmed, i likhet med i alla anställningssammanhang, är avtalsparter vad gäller efterlevnaden av anställningsavtalet under anställningstiden. Därför ska arbetsgivaren själv hålla sig uppdaterad om vilka förmåner som ska erbjudas, och den anställda ska själv bevaka sina rättigheter under pågående beslutsperiod. Efter att anställningen påbörjats är det arbetsgivaren som ansvarar för att betala in försäkringspremierna så att försäkringarna gäller under hela anställningstiden. Genom t.ex. de regelbundna försäkringsbrev som pensionsförvaltare skickar ut får den anställda möjlighet att själv kontrollera att avsättningar görs i den omfattning som arbetsgivaren har åtagit sig.

I handläggarstödet listas vad arbetsförmedlaren ska informera den arbetssökande om, och även där anges att när det gäller lön och anställningsförmåner hänvisas den arbetssökande till arbetsgivaren och den fackliga organisationen. Det tas däremot inte upp att förmedlaren bör eller ska informera den som anvisas om vilka försäkringar arbetsgivaren är skyldig att teckna. Här finns enligt utredningen en tydlig förbättringspotential. Genom att alltid ge den som anvisas till en anställning information, kan arbetsförmedlarna ge individen bättre förutsättningar att ta tillvara sina intressen. I utredningens enkät till lönebidragshandläggare var det, trots avsaknaden av sådana uppmaningar, nästan varannan som svarade att de

alltid informerar personen som anvisas om vilka försäkringar som följer med anställningen (fråga 12).

Kontroll efter tre månader eller vid omprövning av lönestödet

För privatanställda arbetare anger Arbetsförmedlingens instruktion för tillämpningen av kravet om försäkringsförmåner att förmedlaren ska kontrollera med Fora att försäkringsskyddet är i kraft tre månader efter anvisningen till anställningen. Motsvarande möjligheter till kontroll saknas dock för privatanställda tjänstemän. Om det kommer till myndighetens kännedom att arbetsgivaren inte längre uppfyller de villkor som ställs för arbetsgivarstödet så ska Arbetsförmedlingen omedelbart vidta åtgärder för att granska eventuella brister och ta ställning till avbrott eller återkallelse av beslut.

Vissa stickprovskontroller görs, men i övrigt är det vid omprövningen av lönestödet som arbetsförmedlaren åter har kontakt med arbetsgivaren och den anställde. Lönebidrag ska omprövas varje år, medan regelverket säger att trygghetsanställningar ska omprövas inom en fyraårsperiod. Vid omprövningen ska kontroll ske av att de kollektivavtalade förmånerna har erbjudits och att godkända försäkringar finns. Om så inte är fallet saknas förutsättningar för fortsatt lönestöd till arbetsgivaren.

Drygt hälften av lönebidragshandläggarna som har besvarat utredningens enkät anger att de alltid begär in aktuella försäkringsbevis vid omprövningen av lönestöd (fråga 13). I enkäten har också frågan ställts om handläggarna under det senaste året har stoppat utbetalningen av lönestöd för att försäkringskravet inte har varit uppfyllt. Av svaren framgår att detta är sällsynt (tabell 4.6). Drygt hälften har svarat nej på frågan och drygt 40 procent har svarat att detta har hänt någon enstaka gång.

Tabell 4.6 Har du det senaste året stoppat lönestödet för att arbetsgivaren inte har kunnat uppvisa att de väsentliga försäkringarna har tecknats?

	Andel svarande (procent)
Ja, i fler än 10 fall	0,6
Ja, i mellan 5 och 10 fall	4,8
Ja, någon enstaka gång	41,5
Nej	53

Källa: Utredningens enkät till certifierade lönebidragshandläggare (bilaga 4).

4.3.2 Är det fler arbetsgivare som vill och kan anställa i dag?

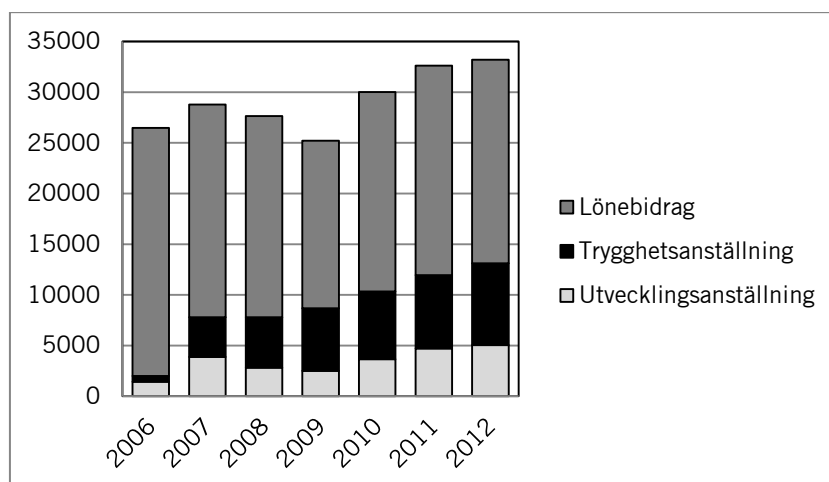
Viss ökning av antalet anställda med lönestöd

Förordningsändringen syftade till att fler arbetsgivare skulle kunna anställa personer med lönestöd om försäkringskravet anpassades efter vad försäkringsmarknaden erbjuder dem som inte tecknat kollektivavtal. I enkäten till arbetsförmedlare är det ungefär var fjärde som anser att förordningsändringen i viss utsträckning har gjort att fler arbetsgivare vill och kan anställa en person med lönestöd. Hälften av lönebidragshandläggarna svarar dock att regeländringen inte har inneburit någon skillnad alls (fråga 6).

Statistiken över nya beslut om lönebidrag, utvecklings- och trygghetsanställning visar att antalet nya beslut om anställningar med någon form av lönestöd minskade från 28 800 för helåret 2007 till 27 600 under år 2008 och 25 200 under 2009. Från 2010 märks sedan en ökning, vilken accentuerades från halvårsskiftet 2011 då förordningsändringen trädde i kraft (figur 4.1). Det är dock svårt att av statistiken över antalet nya beslut dra slutsatser om att det är ökade möjligheter att uppfylla Arbetsförmedlingens krav på försäkringsskydd som har påverkat utvecklingen.¹²

¹² Under 2011 hade Arbetsförmedlingen även ett särskilt uppdrag att informera om de olika stöden som arbetsgivare kan få vid anställning av personer med funktionsnedsättning, bland annat genomfördes kampanjen *Se kraften!*

Figur 4.1 Antal nya beslut om lönebidrag, utvecklings- och trygghetsanställning januari 2006–november 2012



Anm: Figuren baseras på månadsdata. Värdet för antalet nya beslut för december 2012 har beräknats av utredningen baserat på föregående års uppgift för december månad.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Arbetsgivarnas bild

Enkätsvaren från arbetsförmedlarna bekräftar att svårigheterna att uppfylla försäkringskravet främst återfinns bland mindre arbetsgivare i privat sektor som inte har tecknat kollektivavtal, och att det i synnerhet är svårt inom tjänstemannaområdet där ett samlat försäkringspaket inte längre går att teckna. I utredningens kontakter med företrädare för arbetsgivarnas organisationer återkommer samma bild. Intresseorganisationen *Företagarna* har vid återkommande tillfällen framhållit att problemet med försäkringar fortfarande är stort för en liten arbetsgivare utan kollektivavtal. Många mindre arbetsgivare har tecknat försäkringar genom sin bank och ställs vid en lönebidragsanställning inför krav på att förändra upplägget och teckna nya försäkringar. Försäkringskravet uppfattas som krångligt, och det är dessutom svårt att få de väsentliga försäkringarna på plats utan att samtidigt teckna andra försäkringar som inte krävs. Enligt *Företagarna* innebär försäkringskravet fortfarande en begränsning av mindre arbetsgivares möjligheter att anställa personer med lönestöd.

Företrädare för *Almega*, *Almega Serviceentreprenörerna* och *Svenskt näringsliv* menar att det har förenklats för mindre arbetsgivare utan kollektivavtal att det som fordras för anställning på tjänstemannasidan inte längre är en fullständig ITP-plan utan endast den del av ITP-planen som avser pensionssparandet. Samtidigt framhåller organisationerna framför allt två problem. Dels handlar det om komplikationer med att byta försäkringar för arbetsgivare som tecknat andra än de försäkringar som Arbetsförmedlingen godkänner. Dels menar man att kraven ofta medför ökade kostnader för arbetsgivaren, eftersom Foras försäkringspaket ska tecknas för samtliga arbetare i företaget. De framför även att kunskapen om försäkringar är låg, både bland arbetsförmedlare och mindre arbetsgivare, vilket försvårar hanteringen.

4.4 Problem med nuvarande reglering av försäkringsskyddet

4.4.1 En administrativ börda för arbetsgivarna – och ibland även merkostnader

Försäkringar hör till de områden som många människor tycker är svårt, och osäkerheten om försäkringar kan i sig bli ett hinder för att anställningar med lönestöd ska komma till stånd. Även arbetsförmedlarna känner sig ofta osäkra, och har svårt att informera om och förklara försäkringsfrågorna. Förutom osäkerheten så tar det också tid för arbetsgivarna att ordna med försäkringar, det blir en extra administrativ börda som kan påverka viljan att anställa. De flesta arbetsgivare vill göra rätt, men för att kraven ska framstå som rimliga krävs samtidigt tillgång till bra information och enkla och smidiga lösningar.

Många små arbetsgivare utan kollektivavtal har tecknat försäkringar genom sin bank. Arbetsskadeförsäkring (TFA) går dock endast att teckna genom Fora, och den mer begränsade olycksfallsförsäkringen som finns hos andra försäkringsgivare behöver då läggas om. Detsamma kan även gälla flera av företagets övriga försäkringar. Detta kan innebära såväl ökad administration som ökade kostnader för arbetsgivaren och därmed förhindra att en anställning med lönestöd kommer till stånd.

För vissa arbetsgivare innebär försäkringskravet även ökade kostnader. Eftersom det handlar om gruppförsäkringar medför

kravet om försäkringsskydd för den som ska anställas med lönestöd att också företagets övriga anställda ska omfattas av samma försäkringar. Detta problem blir särskilt tydligt vad gäller kravet på trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA). Denna försäkring kan enbart tecknas genom Fora, och om företaget har anställda som hör till LO:s medlemsgrupper ska då hela Foras försäkringspaket tecknas för samtliga anställda arbetare. För den person som anvisas en anställning med lönestöd erhåller arbetsgivaren ersättning för premiekostnaden för de angivna försäkringarna. Om företaget får ökade kostnader för övriga anställda till följd av försäkringskravet utgår dock ingen ersättning för detta.¹³

Små privata företag är viktiga arbetsgivare för personer med lönestöd. Av anställda med någon form av lönebidrag finns ungefär hälften på arbetsplatser med 1–19 anställda, och uppskattningsvis hälften av alla små arbetsgivare har inte tecknat kollektivavtal (avsnitt 4.1.4). De nämnda administrativa och i vissa fall ekonomiska effekterna som försäkringskravet kan innebära kan således beröra relativt många potentiella arbetsgivare, och därmed också påverka tillgången på många i övrigt möjliga anställningar för personer med funktionsnedsättning.

Utredningen har i enkäten till lönebidragshandläggare frågat efter deras bedömning av hur ofta det förekommer att anställningar som de börjat diskutera med en arbetsgivare inte blir av till följd av kravet på i väsentliga delar likvärdiga förmåner. Cirka 70 procent av förmedlarna anger att det har hänt dem att ett arbete inte har kommit till stånd av detta skäl, och var femte svarar att de har upplevt detta i fler än fem fall det senaste året (tabell 4.7). Baserat på handläggarnas svar beräknar utredningen att minst 1 400 arbetstillfällen för personer med funktionsnedsättning inte kunde beslutas under det senaste året till följd av att arbetsgivaren inte kunde erbjuda det obligatoriska försäkringsskyddet.¹⁴

¹³ Exempel: En arbetsgivare har sedan tidigare två anställda med löner på 20 000 kronor per månad och diskuterar anställning av en person med lönebidrag. Premien för Foras försäkringspaket uppgår till 4,76 procent på lönedelar upp till 7,5 prisbasbelopp (330 000 kronor). Arbetsgivaren får i detta fall en ökad årskostnad för de redan anställda som uppgår till 23 000 kronor per år. Eventuellt försvinner dock annan premiekostnad som arbetsgivaren har för andra försäkringar. Premierna för Foras försäkringspaket är låga i jämförelse med andra försäkringsgivares gruppförsäkringar.

¹⁴ Beräkningen avser de 500 handläggare som enkäten ställts till, dvs. svaren i enkäten har inte räknats upp för att även täcka in eventuella arbetstillfällen som övriga arbetsförmedlare som handlägger lönebidragsbeslut kan ha erfarenhet av. Se bilaga 4 för beskrivning av enkätens urval av handläggare.

Tabell 4.7 Har du under det senaste året upplevt att en anställning inte kommit till stånd för att arbetsgivaren saknar kollektivavtal eller i väsentliga delar likvärdiga förmåner?

	Andel svarande (procent)
Ja, i fler än 10 fall	3,1
Ja, i mellan 5 och 10 fall	16,8
Ja, någon enstaka gång	51,1
Nej	29,1

Källa: Utredningens enkät till certifierade lönebidragshandläggare (bilaga 4).

4.4.2 Försäkringsgivarnas riskbedömningar begränsar möjligheterna till arbete på lika villkor

Försäkringsverksamhet handlar om att identifiera och prissätta risker. På en effektiv försäkringsmarknad måste risken prissättas korrekt så att den enskilda premien motsvarar den risk som försäkringstagaren tillför kollektivet. Annars uppstår risken för moturval där enbart personer med höga risker är intresserade av att teckna en försäkring. Uppstår stora problem med moturval kan detta i förlängningen leda till att försäkringsgivarna inte kan erbjuda försäkringar till någon. I försäkringsavtalslagen (2005:104) läggs därför vikt vid försäkringskollektivets intressen, vilket innebär att den enskilde konsumentens intressen ibland får stå tillbaka. En korrekt riskbedömning kan därmed resultera i differentierade premier. Försäkringsföretagen har också möjlighet att avstå från att meddela försäkring om risken för ekonomisk förlust är stor (Svensk Försäkring, 2012).

Enligt diskrimineringslagen (2008:567) är diskriminering som har samband med bl.a. ålder, kön och funktionshinder förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller tjänster till allmänheten. För försäkringstjänster finns dock vissa undantag (prop. 2011/12:159). Försäkringsföretagen har genomgående använt faktorerna kön och ålder när de bedömer olika risker. Från och med den 21 december 2012 är det dock förbjudet att ha olika försäkringspremier och ersättningar för kvinnor och män om skillnaderna grundas på beräkningar där kön använts som en riskbedömningsfaktor (prop. 2011/12:122, bet. 2011/12:AU11, rskr. 2011/12:267). Ändringen är en följd av den så kallade *Test Achats-domen* (mål C-236/09) i EU-domstolen, och förbudet gäller i samtliga EU-länder (EU-kommissionen, 2012). Diskriminering

som har samband med ålder är dock uttryckligen undantagen i fråga om försäkringstjänster från och med den 1 januari 2013.

För funktionshinder finns däremot inget undantag i diskrimineringslagen. Trots detta har personer med funktionsnedsättningar ofta problem att teckna privata försäkringar (Konsumenternas försäkringsbyrå, 2001). Detta grundar sig på att bedömningar av hälsotillstånd är en viktig faktor vid riskbedömningarna. Det finns även svårigheter att teckna gruppförsäkringar där personer med nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning omfattas på lika villkor som andra anställda. För de kompletterande *sjukförsäkringarna* är det bara med de kollektivavtalade försäkringarna som personer med en anställning med någon form av lönebidrag omfattas (avsnitt 4.2.3). För *grupplivförsäkringar* finns det för närvarande sju försäkringsbolag som Arbetsförmedlingen bedömer inte gör begränsningar för anställda med lönestöd.

Avsaknaden av försäkringslösningar för personer med funktionsnedsättning är självklart mycket problematiskt, och det rimmar illa med den av Sverige ratificerade FN konventionen om att personer med funktionsnedsättning ska ha rätt till arbete på lika villkor som andra. Att försäkringsgivare behöver hälsoprövningar som ett underlag för att korrekt kunna bedöma risker i vissa försäkringar är både naturligt och rimligt. Däremot anser utredningen inte att det kan anses vara en korrekt riskbedömning att skönsmåssigt likställa en funktionsnedsättning med en ökad skaderisk.

Personer med funktionsnedsättningar är ingen homogen grupp, och risken för sjukdom varierar påtagligt även bland dessa personer. Det är därför enligt utredningen en direkt felaktighet att generellt likställa funktionsnedsättning med sjukdom. Okunskap och brist på information hos försäkringsbolagen medverkar med stor sannolikhet till att kompletterande gruppliv- och sjukförsäkringar inte kan tecknas för personer med lönestöd. Ofta används begreppet fullt arbetsför som ett villkor, men det finns även flera exempel på försäkringsgivare som i sina villkor har skrivningar som direkt utesluter anställda med lönebidrag.

Fullt arbetsför innebär att den försäkrade kan fullgöra sitt vanliga arbete utan inskränkningar och inte uppbär eller har rätt till ersättning som har samband med sjukdom och/eller funktionsnedsättning, har särskilt anpassat arbete eller arbete med lönebidrag. För att uppfylla kravet på fullt arbetsför får den sökande inte ha eller ha uppburit ersättning för sjukdom och/eller olycksfall mer än 14 dagar under den senaste tremånadersperioden.

(Folksam's försäkringsvillkor för tjänstegrupplivförsäkring)

Ett likvärdigt försäkringsskydd som också omfattar sjukförmåner går till följd av försäkringsbolagens villkor inte att teckna för anställda hos arbetsgivare som inte omfattas av kollektivavtal. Detta begränsar möjligheten för personer med funktionsnedsättning att delta i arbetslivet på lika villkor som andra.

Under 2008 presenterade EU-kommissionen ett förslag till nytt EU-direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning (Antidiskrimineringsdirektivet). Diskrimineringsgrunderna kön, ras eller etniskt ursprung har i nu gällande EU-lagstiftning ett mer långtgående skydd. EU-domstolens förbud mot att använda kön som en faktor i riskbedömningen kan sannolikt få konsekvenser för den pågående behandlingen inom EU av Antidiskrimineringsdirektivet.

4.4.3 Tidskrävande kontroll inför beslut, och små möjligheter till löpande uppföljning

Kontrollen av att arbetsgivaren erbjuder i väsentliga delar likvärdiga villkor vid en anställning med lönestöd utgör en viktig, men tidskrävande, uppgift för arbetsförmedlarna. Trots handläggarestöd och instruktion och checklistor tar denna uppgift enligt handläggarnas bedömning ofta mellan tio och 25 procent av arbetstiden som läggs på ett beslut om lönestöd (tabell 4.8).

Tabell 4.8 Hur stor del av din tid för beslut om lönestöd går till att säkerställa att kravet om likvärdiga anställningsförmåner är uppfyllt?

	Andel svarande (procent)
Mindre än 10 procent av tiden	26,8
Mellan 10 och 25 procent av tiden	45,3
Mer än 25 procent av tiden	10
Ingen uppfattning	17,9

Källa: Utredningens enkät till certifierade lönebidragshandläggare (bilaga 4).

Mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen varje år fattar drygt 30 000 beslut om lönebidrag och att varje beslut i genomsnitt beräknas ta åtta timmar i anspråk kan det handla om mellan 20 och 30 årsarbetskrafter som varje år läggs enbart på kontrollen av att

arbetsgivare har kollektivavtal eller har tecknat de väsentliga försäkringarna inför beslut om lönestöd.

Detta är en avsevärd resursinsats. Samtidigt ger arbetsförmedlarna uttryck för en utbredd osäkerhet om att kontrollen inför beslut fyller den tänkta funktionen att garantera att den anställda är försäkrad under beslutsperioden. I de öppna svaren återkommer kommentarer om att arbetsgivaren efter att beslutet har fattats kan bryta avtalet genom att inte betala in försäkringspremierna. Svaren ger uttryck för förmedlarnas frustration över att sakna möjligheter att säkerställa att de som anvisats till en anställning har ett löpande försäkringsskydd.

Å andra sidan görs inte alltid de kontroller som regelverket anger. Det är bara varannan lönebidragshandläggare som svarar att de alltid begär in aktuella försäkringsbevis vid omprövningen av lönestöd, trots att Arbetsförmedlingens interna instruktion anger att det vid omprövningen ska kontrolleras att försäkringsskyddet fortsätter att gälla under den nya beslutsperioden. Det är också få arbetsförmedlare som svarar att de mer än någon enstaka gång har stoppat lönestödet till följd av att försäkringsskyddet har saknats. Det finns sannolikt flera skäl till detta. En anledning som utredningen tolkar utifrån de öppna svaren i enkäten är att kontrollen ställer den enskilde arbetsförmedlaren inför ett svårt dilemma. Från förmedlarens utgångspunkt att hjälpa personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete kan det framstå som viktigare att den som anvisats till anställningen kan fortsätta hos arbetsgivaren än att riskera detta genom att återigen ta upp försäkringsdiskussionen med arbetsgivaren.

4.4.4 Alla omfattas inte av de väsentliga försäkringarna

Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA) är en av de tre försäkringar som Arbetsförmedlingen kräver för beslut om lönestöd.¹⁵ Privata och kommunala arbetsgivare kan enbart teckna denna försäkring genom Fora,¹⁶ vilket gör det möjligt att studera i vilken utsträckning de som har ett arbete med lönestöd också omfattas av denna försäkring. På Arbetsmarknadsutskottets uppdrag gjorde Riksdagens utred-

¹⁵ Försäkringspremien för TFA uppgår till 0,01 procent på lönesumman.

¹⁶ Inom statlig sektor finns PSA i stället för TFA, varför personer med lönestöd inom staten inte omfattas av samkörningen.

ningstjänst i maj 2012 en sådan samkörning av registeruppgifter från Arbetsförmedlingen över arbetsgivare med anställda med någon form av lönebidrag och Foras register över arbetsgivare som tecknat TFA (Riksdagens utredningstjänst, 2012).

Av samkörningen framgår att elva procent av arbetsgivarna saknade arbetsskadeförsäkring. Detta innebär att sammantaget drygt nio procent av samtliga anställda med någon form av lönebidrag vid detta tillfälle inte omfattades av en kompletterande arbetsskadeförsäkring (tabell 4.9). Andelen var något högre, 10,5 procent, bland personer med en utvecklingsanställning, medan andelen var 9,3 procent bland anställda med lönebidrag eller i en trygghetsanställning.

Tabell 4.9 Anställda med lönebidrag, offentligt skyddat arbete, utvecklings- eller trygghetsanställning i maj 2012 som omfattades av arbetsskadeförsäkring (TFA), fördelat efter ägarkategori

Ägarkategori	Omfattas inte av TFA	Omfattas av TFA	Totalt	Andel ej försäkrade (procent)
Kommunalt	29	12 005	12 034	0,2
Landsting	0	1 152	1 152	0
Privat svenskt utan koncern	4 875	28 747	33 622	14,5
Privat svenskt med koncern	717	12 932	13 649	5,3
Utländskt	26	2 795	2 821	0,9
Uppgift om ägarkategori saknas	761	4 284	5 045	15,1
Totalt	6 408	61 915	68 323	9,4

Anm: Statliga arbetsgivare är exkluderade.

Källa: Riksdagens utredningstjänst (2012), baserat på uppgifter från Arbetsförmedlingen, Fora och SCB.

Bland anställda med lönestöd inom den privata sektorn var det nästan tolv procent som var anställda hos en arbetsgivare som inte hade en giltig arbetsskadeförsäkring. Störst andel oförsäkrade återfanns bland svenska arbetsgivare som inte tillhör en koncern (14,5 procent) respektive bland anställda hos arbetsgivare där uppgift om ägarkategori saknas (15,1 procent). Med stor sannolikhet handlar detta om små arbetsgivare utan kollektivavtal.

Arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal har samtidigt förbundit sig att teckna de kollektivavtalade försäkringarna. Vid kollektivavtal kan försäkringarna inte sägas upp, utan dessa gäller så länge kollektivavtalet är giltigt. Även i det fall en arbetsgivare inte har rapporterat in en anställd eller inte har betalat in de avtalade premierna omfattas de anställda av försäkringen. Arbetsgivaren får i dessa fall en skuld att reglera i förhållande till Fora/AFA, men för den anställda finns garantimedel som täcker upp det avtalade skyddet.

Försäkringar som tecknas frivilligt, vid sidan av kollektivavtalen, innehåller inte någon sådan garanti. Försäkringen kan i dessa fall sägas upp vid bristande betalning. De arbetsgivare som i samkörningen saknade gällande arbetsskadeförsäkring kan således ha tecknat en försäkring inför Arbetsförmedlingens beslut om anvisning till anställningen, för att sedan av något skäl inte betala premierna för försäkringen. En annan förklaring till att försäkring saknas kan vara att Arbetsförmedlingen vid anvisningen till anställningen brustit i kontrollen av att arbetsgivaren hade tecknat de väsentliga försäkringarna.

Utredningen har inte tillgång till säkra uppgifter om andelen som också saknar grupplivförsäkring respektive ålderspensionsförsäkring. Eftersom dessa försäkringar kan vara spridda över många olika försäkringsgivare går det inte att göra motsvarande samkörningar som Riksdagens utredningstjänst genomförde för arbetsskadeförsäkringen. För privatanställda arbetare gäller dock att samtliga AFA-försäkringar som Fora administrerar ska tecknas som ett paket. Arbetsskadeförsäkringen kan därför inte tecknas separat, vilket innebär att de anställda som inte omfattas av TFA inte heller kan omfattas av övriga obligatoriska delar. För privatanställda tjänstemän med lönestöd finns en viss osäkerhet om omfattningen av problemet, men utredningen bedömer att det finns en betydande risk för att många av dessa anställda även saknar övriga delar av det obligatoriska försäkringsskyddet.

4.4.5 Statlig finansiering med arbetsgivaren som mellanled till försäkringsgivaren

Lönestödet till arbetsgivaren vid anställning av en person med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga beräknas som en procentsats på lönekostnaden upp till det fastställda taket (i dag 16 700 kronor per månad).¹⁷ Därutöver får arbetsgivaren en schablonberäknad ersättning för de sociala avgifterna inklusive särskild löneskatt och premier för de obligatoriska arbetsmarknadsförsäkringarna. Från och med september 2012 uppgår denna schablon till 38,22 procent på den bidragsgrundande lönekostnaden. Premien för avtalsförsäkringarna för privatanställda arbetare (Foras försäkringspaket) är 2012 5,06 procent på lönesumman, där lejonparten avser avsättningen till avtalspensionen (4,5 procent). Försäkringspremierna på tjänstemannasidan kan variera något beroende på var pensionsförsäkringen och grupplivförsäkringen hanteras.

För anställda hos arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal finns en uppenbar risk att den statliga ersättningen till arbetsgivaren för försäkringspremierna inte används för det avsedda ändamålet. För den anställde kan detta betyda avsevärda problem. Inte minst avsättningarna till den kompletterande ålderspensionsförsäkringen är av stor betydelse för den framtida ekonomiska tryggheten. Många personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga har under många år haft en osäker arbetsmarknadsförankring, med återkommande perioder av arbetslöshet (SOU 2012:31). För dessa personer är det av särskilt stor vikt att avsättningar görs till avtalspensionen.

4.5 Avvägningar för trygga anställningar för så många som möjligt

4.5.1 Bäst försäkringsskydd med kollektivavtal, men färre möjliga anställningar

För att tillförsäkra de anställda ett gott försäkringsskydd är en kollektivavtalad modell alltid att föredra. Med kollektivavtalen följer, förutom de arbetsmarknadsförsäkringar som Arbetsför-

¹⁷ Utredningen har i betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) föreslagit att taket ska höjas till 19 800 kronor per månad.

medlingen kräver för en anställning med lönestöd, även omställningsstöd vid uppsägning på grund av arbetsbrist. För privatanställda tjänstemän med lönestöd är kollektivavtal också det enda sättet att få tillgång till försäkringsförmåner som kompletterar den obligatoriska sjukförsäkringen.

Men om utgångspunkten är att öppna arbetsmarknaden för så många människor som möjligt är det inte en framkomlig väg att låta kollektivavtal vara en förutsättning för en anvisning till arbete med lönestöd. Utredningen uppskattar att en begränsning till kollektivavtal skulle leda till en *minskad* sysselsättning för personer med funktionsnedsättning med i storleksordningen 15 000 personer. I stället måste lösningar hittas som gör att även arbetsplatser där kollektivavtal inte finns kan ge trygga villkor för den anställde.

4.5.2 Likvärdigt – men med vad?

I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder anges att en anställd med lönestöd ska ha anställningsförmåner som följer av kollektivavtal eller som är i väsentliga delar likvärdiga med kollektivavtal inom branschen. Som framgår i avsnitt 4.1.3 omfattas 91 procent av alla anställda i Sverige av kollektivavtal. Bland personer som har en anställning med lönestöd beräknas dock cirka 20 procent finnas hos arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtal. Små arbetsgivare inom den privata tjänstesektorn är viktiga för personer som har behov av en anställning med lönestöd. Kollektivavtal finns naturligtvis också inom dessa branscher, men organisationsgraden är generellt lägre än i andra branscher, vilket innebär att många anställda i liknande verksamheter kan ha ett mer begränsat försäkringsskydd.

Är det i detta fall rimligt att kräva ett försäkringsskydd för personer anställda med lönestöd som är mer omfattande än vad många andra anställda hos liknande arbetsgivare i samma bransch har tillgång till? Ja, utredningen menar att detta är både rimligt och önskvärt.

För det första har Sverige ratificerat FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, där rätten till arbete på samma villkor som för andra intar en framskjuten plats. När 91 procent av de anställda på den svenska arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtal är det svårt att hävda att lika villkor skulle motsvara något annat än villkor som så långt möjligt är lik-

värdiga med förmåner som följer med kollektivavtal. Därutöver visar exemplet med arbetsskadeförsäkringens uppbyggnad (avsnitt 4.1.2) hur utformningen och omfattningen av de lagstadgade socialförsäkringsförmånerna har samspelat med att arbetsmarknadens parter tagit ansvar för delar som annars sannolikt hade ingått i socialförsäkringens grundskydd.

För det andra är det Arbetsförmedlingen som anvisar den sökande till ett arbete med lönestöd, och som på olika sätt ska säkerställa att arbetsuppgifterna, arbetsmiljön och arbetsförhållandena i övrigt är lämpligt utformade och anpassade till individens förutsättningar och behov. Det är därmed inte den arbetssökande som själv söker sig till ett visst arbete och som då själv kan göra bedömningen om den lägre omfattningen på försäkringsskyddet är något som uppvägs av andra förhållanden. Arbetsförmedlingen har ett ansvar att anvisa dessa personer till bra jobb. I detta ansvar bör även ligga att säkerställa att den sökande får ett gott försäkringsskydd.

För det tredje utgör arbeten med mindre omfattande trygghet för de anställda ofta ingångsjobb för nyutträdande på arbetsmarknaden. För personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga är dock möjligheten att gå vidare till andra anställningar mer begränsade. Detta innebär att deras anställningstid sannolikt blir längre än för övriga.¹⁸ Personer med funktionsnedsättning som anvisas en anställning med lönestöd får ofta en långvarig anställning. Det är därför viktigt att deras försäkringsskydd är i väsentliga delar likvärdigt med det som den stora majoriteten av de anställda på arbetsmarknaden omfattas av.

För det fjärde finns även statsfinansiella skäl att säkra i synnerhet pensionsvillkor som är likvärdiga med kollektivavtal. För personer med funktionsnedsättning är det inte ovanligt med återkommande perioder av arbetslöshet och en låg sammanlagd livsinkomst. För dessa personer utgör avsättningarna till avtalspension en nödvändig buffert för att förhindra ekonomisk utsatthet vid pensioneringen. Äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer utgör statliga ersättningar, och staten kan undvika framtida utgifter på

¹⁸ Att personer med funktionsnedsättning är en mer stabil arbetskraft, som medför lägre personalomsättning och anställda som är nöjda även med repetitiva arbetsuppgifter, framhålls även av många arbetsgivare som en konkurrensfaktor för personer med funktionsnedsättning i jämförelse med t.ex. ungdomar.

dessas områden genom att säkerställa avsättningar till likvärdiga kompletterande ålderspensionsförsäkringar.

4.5.3 Olika försäkringsskydd med olika lönesubventioner?

Utredningens uppdrag är att föreslå hur regelverket avseende försäkringar ska utformas för de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning. Regelverket omfattar alla anställningar med lönebidrag, trygghetsanställning, utvecklingsanställning och offentligt skyddat arbete (OSA). Kraven på kompletterande arbetsmarknadsförsäkringar är gemensamma i dessa stöd.

Inom arbetsmarknadspolitiken finns även andra subventionerade anställningar där kravet på försäkringsförmåner har reglerats på annat sätt. I förordningen (1997:1275) som reglerar *anställningsstöd*, särskilt anställningsstöd och instegsjobb, finns fortfarande kravet på arbetsmarknadsförsäkringar som är likvärdiga med kollektivavtal. För dessa subventionerade anställningar har därmed ingen anpassning gjorts till vilka möjligheter som finns på försäkringsmarknaden att teckna likvärdiga försäkringar för arbetsgivare som inte har kollektivavtal. Detta medför att regelverket *de facto* endast tillåter arbetsgivare med kollektivavtal att använda sig av dessa anställningsstöd. En ytterligare komplikation för anställningsstöden är att krav ställs på arbetsmarknadsförsäkringar för den anställde trots att Arbetsförmedlingen i detta fall enbart inräknar de obligatoriska socialförsäkringsavgifterna vid beräkningen av stödet till arbetsgivaren. Ingen ersättning lämnas för premierna för de kompletterande försäkringarna.

Nystartsjobben utgör en tredje variant av subventionerad anställning. I detta fall ställs sedan 2009 inga krav på kompletterande arbetsmarknadsförsäkringar. För nystartsjobben gäller endast att arbetsgivaren ska intyga att lön lämnas enligt kollektivavtal eller är likvärdig med lön enligt kollektivavtal i branschen.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag angående försäkringsförmåner inom övriga subventionerade anställningar. Det finns dock flera skillnader som kan motivera att villkoren ser olika ut i de olika formerna av subventionerade anställningar. En skillnad mellan de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning och *anställningsstöden* är att Arbetsförmedlingen har en betydligt större roll för att säkerställa att arbetet är lämpligt utformat när det gäller de olika formerna av lönebidrag.

En annan skillnad är att anställningsstöden beviljas för avsevärt kortare perioder än lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Nystartsjobben skiljer sig i sin tur tydligt från övriga subventionerade anställningar. I detta fall är det inte Arbetsförmedlingen som anvisar den arbetssökande, och insatsen utgör inte heller ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ett nystartsjobb är en rättighet för den som uppfyller villkoren. Anställningen är också i andra delar mer lik ett vanligt anställningsförhållande där arbetsgivare och arbetstagare själva kommer överens om löne- och anställningsvillkor.

Enligt utredningens bedömning är regleringen för anställningsstöden otidsenlig och behöver ses över. I en sådan översyn bör ett riktmärke vara att kravet på försäkringsskydd ska stå i paritet med ersättningen till arbetsgivaren. Dessutom bör regelverket även på detta område ta hänsyn till svårigheterna att teckna likvärdiga försäkringar för arbetsgivare som inte har kollektivavtal. Förutsatt att reglerna följs är det för närvarande bara arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal som kan anställa personer med anställningsstöd.

4.5.4 Ökad kontroll av försäkringsskyddet utan att den administrativa bördan blir för tung?

Staten finansierar genom Arbetsförmedlingen arbetsgivarens premier för de obligatoriska arbetsmarknadsförsäkringarna för anställda med lönestöd enligt förordningen (2000:630). Däremot har myndigheten inte kunnat säkerställa att finansieringen resulterar i att alla anställda omfattas av de avsedda försäkringarna. Detta är mycket otillfredsställande. Framför allt därför att det går ut över den enskildes trygghet. Men också därför att skattefinansieringen förutsätter att ersättningen till arbetsgivaren går till det avsedda ändamålet.

Utredningen anser varken att krav på kollektivavtal för en anvisning till arbete med lönestöd eller sänkt ambitionsnivå för försäkringsskyddet utgör lösningar som gynnar möjligheterna till arbete på likvärdiga villkor för personer med funktionsnedsättning. En tredje lösning vore om det med rimliga medel går att stärka den löpande kontrollen av försäkringsskyddet. Arbetsförmedlingen har emellertid mycket begränsade möjligheter att kontrollera att försäkringarna är giltiga under anställningstiden. Arbetsgivaren ska

vanligen göra premieinbetalningar varannan månad. Arbetsförmedlingen skulle kunna kräva kvitto på dessa inbetalningar vid rekvireringen av lönebidraget. Men kvittot skulle även behöva åtföljas av utdrag från försäkringsgivaren över vilka anställda som inbetalningen avser. Ökade administrativa krav på små arbetsgivare som ofta saknar administrativ personal skulle med stor sannolikhet resultera i en minskad vilja att anställa personer med de olika typerna av lönebidrag. Löpande kontroll av försäkringsbevis och kvitton på inbetalda försäkringspremier riskerar därför att motverka målet att fler personer med funktionsnedsättning ska få ett arbete.

Utredningen anser därför inte att den statliga ersättningen för försäkringspremierna kan åtföljas av kontroll av att pengarna går till det avsedda ändamålet utan mycket omfattande administrativa rutiner för både arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen.

4.5.5 Särskild lösning för anställda hos arbetsgivare utan kollektivavtal

Eftersom arbetsgivaren får ersättning för huvuddelen av kostnaden för försäkringspremierna för anställda med lönestöd utgör arbetsgivaren i detta fall egentligen bara en mellanhand mellan staten och försäkringsgivaren. Enligt utredningens bedömning vore det både effektivare och mer rättssäkert om Arbetsförmedlingens kostnadsansvar åtföljs av ett direkt statligt ansvar för ett försäkringsskydd som motsvarar de väsentliga kollektivavtalade försäkringsförmånerna i det fall då den anställde inte omfattas av sådana försäkringar.

Arbetsskade- och grupplivförsäkring finns för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd

En anvisning till en anställning med lönestöd utgör ett arbetsmarknadspolitiskt program, och under hela tiden som lönestödet betalas ut till arbetsgivaren definieras den anställde också som programdeltagare. För personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning (t.ex. deltagare i praktik och arbetsmarknadsutbildning) och för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin ansvarar staten

för både arbetsskade- och grupplivförsäkringen. I dessa fall är det Arbetsförmedlingen som också ansvarar för själva försäkringen, dvs. någon omväg via arbetsgivaren/anordnaren förekommer inte.

Ersättning för skada som omfattas av bestämmelserna om *arbetsskadeförsäkring* i socialförsäkringsbalken lämnas enligt förordning (1998:1785) i enlighet med bestämmelserna i kollektivavtalet för statligt anställda, Avtal om ersättning vid personskada (PSA). Ersättning beslutas och betalas ut av Kammarkollegiet efter ansökan hos Arbetsförmedlingen.

Grupplivförsäkring för dödsfall åt den som inte har försäkrings- eller efterskydd i en anställning med motsvarande förmåner och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program regleras i förordningen (1988:244). Försäkringsskyddet följer Avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Befogenheterna som enligt avtalet tillkommer arbetsgivaren utövas i detta fall av Statens tjänstepensionsverk respektive Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd.

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd har därmed försäkringsskydd som följer de kollektivavtalade förmånerna inom statlig sektor. Utredningen anser att försäkringsskyddet bör hanteras på motsvarande sätt för personer som anvisas till en anställning enligt förordning (2000:630) hos en arbetsgivare som inte har tecknat kollektivavtalsenliga försäkringar. På så sätt kan samtliga personer som har en anställning med någon form av lönebidrag garanteras ett försäkringsskydd likvärdigt med kollektivavtal.

Kammarkollegiets roll för försäkringar och kapitalförvaltning i staten

Med försäkringsbolagens begränsande villkor för personer med funktionsnedsättning vid tecknande av kompletterande sjukförsäkringar vid sidan av kollektivavtalen (avsnitt 4.4.2) blir de *pensionsförsäkringar* som går att teckna på marknaden huvudsakligen ett pensionssparande. Som en följd av försäkringsbolagens riskbedömningar är det också enbart avsättningar motsvarande ITP-planens pensionsavsättningar som Arbetsförmedlingen kräver för en anställd med någon form av lönebidrag. Ett stort antal försäkringsbolag erbjuder dessa försäkringar. Eftersom de kompletterande pensionsförsäkringarna har en så stor betydelse för den anställdes framtida ekonomiska trygghet anser utredningen att en statlig lös-

ning behöver åstadkommas även för avsättningarna till ålderspensionsförsäkring för personer som anvisas en anställning med lönestöd hos arbetsgivare som inte har kollektivavtalsbaserade försäkringar.

Statliga myndigheter får inte teckna försäkringar hos ett enskilt försäkringsbolag. Detta framgår av förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. I stället finns en intern statlig ordning för riskhantering – ett försäkringssystem – som administreras av Kammarkollegiet. Inom försäkringssystemet tillhandahåller kollegiet de försäkringar som myndigheterna efterfrågar respektive är skyldiga att hålla, t.ex. studentförsäkringar och reseförsäkringar. Kammarkollegiet erbjuder även kapitalförvaltning för stiftelser och fonder med statlig anknytning. Ett exempel på förvaltningsuppdrag är att Kammarkollegiet på Premiépensionsmyndighetens uppdrag förvaltar pensionsspararnas medel innan dessa placeras enligt spararnas direktiv (SOU 2008:22).

Kammarkollegiet har därmed kompetens och erfarenhet av liknande hantering som krävs för att lösa frågan om ålderspensionsavsättningar för personer som anvisats till arbete med lönestöd. I förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet anges att myndighetens uppgift är att tillhandahålla service inom det statliga området avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Enligt utredningens bedömning bör därmed Arbetsförmedlingen kunna lämna ersättning till Kammarkollegiet för kompletterande ålderspensionsförsäkring som kollegiet sedan avsätter som premier för pensionsförsäkringar för dem som anvisats till en anställning med lönestöd hos arbetsgivare utan kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner.

Foras försäkringspaket ett alternativ

Genom Fora finns fortfarande möjligheter att på arbetarsidan teckna ett paket av kollektivavtalsbaserade försäkringar för arbetsgivare utan kollektivavtal som anställer personer med lönestöd. Med detta försäkringspaket får den anställda ett likvärdigt försäkringsskydd som erhålls med kollektivavtal, dvs. även kompletterande ersättningar vid sjukdom och vid arbetslöshet till följd av arbetsbrist ingår i skyddet (avsnitt 4.2.2). För arbetsgivaren är premierna förmånliga i jämförelse med andra försäkringar på marknaden. Möjligheten att teckna detta försäkringspaket bör finnas kvar om en arbetsgivare som saknar kollektivavtal så önskar.

Minskad administration men behov av tätare uppföljning

Med ett statligt ansvar för försäkringsskyddet vad gäller de kompletterande arbetsskade-, gruppliv- och pensionsförsäkringarna avlastas många mindre arbetsgivare en administrativ börda. Enligt utredningens bedömning bör detta kunna leda till att fler personer med funktionsnedsättning kan erbjudas ett arbete. Hos Arbetsförmedlingen skulle en sådan hantering både leda till en mer rätts-säker hantering och en minskad administration inför beslut om lönestöd.

Samtidigt bör dock Arbetsförmedlingen ha en tätare uppföljning av de arbetsgivare som har tecknat så kallade hängavtal. Anställda hos dessa arbetsgivare omfattas alltid av de kollektivavtalade arbetsmarknadsförsäkringarna – så länge kollektivavtalet gäller. Inom den privata sektorn är kollektivavtalen i dag huvudsakligen ettåriga. Detta innebär att Arbetsförmedlingen på årsbasis behöver följa upp att arbetsgivare med anställda med lönestöd fortfarande har kollektivavtal för sin personal, annars kan problem uppstå för t.ex. personer med trygghetsanställning där omprövningen av lönestödet ska göras inom en fyraårsperiod.

Detsamma gäller också för arbetsgivare som väljer att teckna Foras försäkringspaket. Foras har en väl utbyggd telefonservice som Arbetsförmedlingen kan använda sig av för att löpande kontrollera att försäkringsskyddet är giltigt under beslutsperioden.

4.5.6 Påverkar ett statligt ansvar för försäkringsskyddet viljan att teckna kollektivavtal?

Ett statligt ansvar för försäkringsskyddet kommer att underlätta för fler arbetsgivare att anställa personer med lönestöd. Samtidigt kan en statlig lösning på ett mer rättssäkert sätt säkra det avsedda försäkringsskyddet för dem som är anställda hos arbetsgivare som inte tecknat kollektivavtal. Därutöver säkerställs att den statliga finansieringen för försäkringspremierna bidrar till det avsedda ändamålet. Sammantaget kan därmed lönestödet i ökad utsträckning bidra till det som är avsikten med stödet – att fler personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga ska kunna erbjudas anställningar med trygga anställningsvillkor.

En invändning mot en statlig lösning för försäkringarna skulle emellertid kunna vara att vissa arbetsgivare, som annars hade tecknat kollektivavtal för att uppfylla kraven om försäkringar, kan

komma att avstå från att göra detta. En icke avsedd bieffekt skulle då kunna bli att färre anställda omfattas av kollektivavtal, vilket som utredningen visar (avsnitt 4.2.3) ger ett mer heltäckande skydd. Denna invändning bygger dock på antagandet att möjligheten att få tillgång till lönestöd i dagsläget skulle utgöra ett starkt incitament för arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Det är dock inte lönestödets uppgift. De särskilda insatserna syftar till att ge arbetsgivarna incitament och möjligheter att anställa personer med funktionsnedsättning, inte primärt att teckna kollektivavtal.

En mer vanligt förekommande effekt av kravet på försäkringar är snarare att arbetsgivaren avstår från att anställa den aktuella personen (jmf tabell 4.7). Alternativt kan effekten bli att den sökande i stället anställs med nystartsjobb, där inga särskilda krav på försäkringsskydd ställs, trots att nystartsjobb inte alltid är den bästa lösningen för den enskildes behov. För en person med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga passar ofta någon form av lönebidrag bättre eftersom stödformen i högre grad kan innehålla överenskommelser om arbetsplatsanpassning och andra stöd- och utvecklingsinsatser för att långsiktigt öka den arbetsökandes arbetsförmåga (SOU 2012:31). En anställning med lönebidrag innebär också att Arbetsförmedlingen kontinuerligt följer upp arbetsituationen och då har möjlighet att åtgärda olika behov av anpassningar.

I Företagarnas rapport *Småföretagen och kollektivavtalen* anger över hälften av småföretagen som tecknat kollektivavtal att avtalet utgör ett stöd i verksamheten (Företagarna, 2011). Försäkringsfrågan framstår inte som en av de viktigare frågorna för beslutet att teckna kollektiv- eller hängavtal. En faktor som har stor betydelse är i stället kollektivavtalens flexibilitet för mindre företag. Brisande flexibilitet utgör det främsta skälet till varför många mindre företag avstår från att teckna kollektivavtal, och samma faktor framkommer även som det största problemet bland dem som har tecknat avtal. Endast sex procent av företagen som har kollektivavtal uppger att högre kostnader för försäkringar är ett problem med avtalet, och bland dem som inte tecknat kollektivavtal är det en ännu lägre andel, fyra procent, som anger att kostnader för försäkringar utgör det viktigaste problemet med att teckna sådana avtal. En mindre arbetsgivare torde därmed grunda sitt beslut om att teckna kollektivavtal på andra faktorer än tillgången till och kostnaden för försäkringsskyddet. Kravet på försäkringar utgör troligen inget starkt incitament för arbetsgivare att teckna kollektivavtal.

Om en arbetsgivare som tidigare anställt en person med lönestöd väljer att senare teckna kollektivavtal bör den anställdes försäkringsskydd övergå i den kollektivavtalade försäkringslösningen. Arbetsgivaren erhåller då även ersättning för premiekostnaden som en del i lönestödet, dvs. lönestödet ökar för den arbetsgivare som under pågående beslut om lönebidrag tecknar kollektivavtal. Sammantaget bedömer därför utredningen inte att en statlig försäkringslösning i någon större utsträckning kommer att påverka mindre arbetsgivares incitament att teckna kollektivavtal.

4.5.7 Ersättningen för premierna och arbetsgivarens faktiska kostnader

För anställningarna med lönebidrag, offentligt skyddat arbete, samt trygghets- och utvecklingsanställning ersätter Arbetsförmedlingen arbetsgivaren med en fastställd *schablon för lönebikostnader*. Denna uppgår sedan 1 september 2012 till 38,22 procent på lönesumman för samtliga arbetsgivare.¹⁹ Premiéstödet som Arbetsförmedlingen inräknar i schablonen för de sociala avgifterna, inkl. särskild löneskatt på pensionsavsättningarna, uppgår till 6,8 procent. Premien för de obligatoriska försäkringarna (arbetsskade-, liv- och pensionsförsäkring) är 4,76 procent för arbetare och 4,71 procent för tjänstemän. För privata arbetsgivare med kollektivavtal är premien något högre, 5,06 procent för arbetare respektive 5,5 procent för tjänstemän med avsättningar till pension enligt ITP-1.²⁰ Det är premien för pensionsavsättningen som utgör den största delen av försäkringspremien, 4,5 procent av lönesumman, i samtliga fall.

Premiekostnaderna skiljer sig också mellan privata och offentliga arbetsgivare (tabell 4.10). För privata arbetsgivare innebär schablonen en mindre överkompensation i förhållande till premiekostnaderna för de försäkringar som ska tecknas. Överkompensationen är störst för arbetsgivare utan kollektivavtal som enbart tecknar de obligatoriska försäkringarna. För anställda inom kommuner och landsting är pensionsavsättningarna högre, vilket leder till att försäkringspremierna, och även den särskilda löneskatten på pensionsavsättningarna, blir högre än Arbetsförmedlingens schablon. För statligt anställda förekommer även premier för förmåns-

¹⁹ Före den 1 september 2012 uppgick schablonen till 40,59 procent på lönesumman.

²⁰ För privatanställda tjänstemän som omfattas av ITP-2 uppgår premierna till 12,1 procent på lönesumman.

pension och värdesäkring som uppgår till 8,16 procent på lönesumman. I dessa fall blir även statliga arbetsgivare underkompenserade för lönebikostnaden.

Tabell 4.10 Premier för arbetsmarknadsförsäkringar, sociala avgifter och Arbetsförmedlingens schablon för lönebikostnader, 2012

Procent

Med kollektivavtal	Försäkrings- premie	Ag-avgift	Särskild löneskatt	Summa	Schablon
Arbetare	5,06	31,42	1,1	37,58	38,22
Tjänstemän	5,50	31,42	1,1	38,02	38,22
Statsanställd	5,00	31,42	1,1	37,51	38,22
Kommun	5,71	31,42	1,33	38,46	38,22
Landsting	9,38	31,42	2,23	43,03	38,22
Utan kollektivavtal					
Arbetare	4,76	31,42	1,1	37,28	38,22
Tjänstemän	4,71	31,42	1,1	37,23	38,22

Anm: Särskild löneskatt avser skatt på pensionsavsättningen.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Schablonen för premiekostnaden är också densamma oavsett den *anställdes ålder*. Inom de flesta avtalsområden görs dock inga avsättningar till avtalspension för anställda som inte fyllt 25 år. Detta gäller även för anställda som fyllt 65 år. Arbetsgivaren överkompenseras således för försäkringspremierna både för unga anställda (under 25 år) och för anställda som fyllt 65 år.

För anställda över 65 år uppgår dessutom de lagstadgade socialavgifterna till 10,2 procent i stället för 31,42 procent. För unga under 26 år har nedsättningen av arbetsgivaravgifterna lett till en reduktion av schablonen för lönebikostnaderna. Någon motsvarande justering har Arbetsförmedlingen inte gjort för personer över 65 år.

Enligt utredningens bedömning bör utgångspunkten vara att ersättningen till arbetsgivaren motsvarar kostnaden för de försäkringar som arbetsgivaren är skyldig att teckna för den anställde. Samtidigt som schablonberäknade ersättningar för socialavgifterna förenklar administrationen bör olika schabloner kunna användas för t.ex. olika åldersgrupper utan att detta leder till en betungande administration för myndigheten.

Arbetshjälpmedel för ökad
delaktighet i arbetslivet

5 Förslag om arbetshjälpmedel

Ansvaret för att bevilja stöd till arbetshjälpmedel är i dag delat mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. I utredningens uppdrag ingår att analysera förutsättningarna för och bedöma lämpligheten av en samordning av regelverket om stöd till arbetshjälpmedel. Utifrån denna analys ska utredningen ta ställning till om en myndighet bör ha ett samlat ansvar för handläggningen av ärenden som rör arbetshjälpmedel. I detta kapitel återfinns utredningens förslag och överväganden. I *kapitel 6* ges en beskrivning av verksamheten med arbetshjälpmedel och en fördjupad analys av frågeställningarna i direktivet som ligger till grund för utredningens förslag.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att personer som har en funktionsnedsättning på ett enkelt sätt och utan onödiga dröjsmål ska få tillgång till professionellt stöd för att hitta och prova ut de arbetshjälpmedel som behövs. En annan viktig utgångspunkt för förslagen är att ansvars- och uppgiftsfördelning mellan myndigheter ska vara tydlig i syfte att undvika överlappande uppgifter.

5.1 Myndighetsansvaret för bidrag till arbetshjälpmedel övergår till Arbetsförmedlingen

Förslag: Försäkringskassans uppgift att ge bidrag till arbetshjälpmedel förs över till Arbetsförmedlingen.

Bedömning: Arbetshjälpmedel är ofta en förutsättning för att personer ska kunna finna, få och behålla ett arbete och det är viktigt att insatsen ges utan onödiga dröjsmål. Med utredningens förslag får Arbetsförmedlingen ett helhetsansvar för stöd till arbetshjälpmedel och bör därför se över hur verksamheten kan organiseras på bästa sätt för att informera, ta emot ansökningar, bedöma behov och besluta om stöd till arbetshjälpmedel.

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör undersöka möjligheten att i större skala utnyttja de arbetshjälpmedel som återlämnas.

En myndighet med samlat ansvar för arbetshjälpmedel

Utredningens analys (kapitel 6) visar att det delade ansvaret för bidrag till arbetshjälpmedel mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inte längre är ändamålsenlig. Förutsättningarna för myndigheternas uppdrag har delvis förändrats. Arbetsförmedlingen har under de senaste tio åren tillförts ökade resurser för att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering och för att möta behoven av insatser för sjukskrivna personer och personer som lämnat sjukförsäkringen. Försäkringskassan har samtidigt fått en ökad roll som samordnare av rehabiliterande insatser för den enskilde. I det arbetet ska Försäkringskassan verka för att arbetsgivaren, Arbetsförmedlingen och andra myndigheter som berörs av den enskildes rehabilitering vidtar de åtgärder som behövs för att rehabiliteringen ska bli så effektiv som möjligt. Mot denna bakgrund är det enligt utredningens mening mer rationellt att den myndighet som har det operativa ansvaret för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen också har ansvaret för redskapen som behövs för att underlätta individens återgång till arbete.

I propositionen (prop. 1990/91:141) om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m. anfördes att syftet med arbetshjälpmedel

även är att förebygga sjukskrivningar. Detta innebär att den enskilde inte nödvändigtvis behöver omfattas av en rehabiliteringsutredning för att vara i behov av ett arbetshjälpmedel. För dessa individer kan det framstå som mindre naturligt att kontakta Arbetsförmedlingen enbart av det skälet att de ansöker om stöd till arbetshjälpmedel. Arbetsförmedlingen har dock redan i dag ansvar för stöd till arbetshjälpmedel till personer vars behov av arbetshjälpmedel uppkommer under de första tolv månaderna under en anställning och till personer med funktionsnedsättning som har en anställning med någon form av lönestöd. Det är därför en rimlig ordning att Arbetsförmedlingen i sin helhet ansvarar för stöd till arbetshjälpmedel.

Arbetsförmedlingen har därtill kompetens och resurser för att utreda arbetsförutsättningar och ta fram individuella lösningar för att personer med funktionsnedsättningar ska kunna finna, få och behålla ett arbete. Försäkringskassan saknar motsvarande kompetens på området och måste därför ta hjälp av expertis utanför organisationen. Funktionshindersorganisationerna är också kritiska till att ansvaret för arbetshjälpmedel är uppdelat på två myndigheter. Uppdelningen skapar osäkerhet om till vilken av dessa myndigheter individen ska vända sig. Dessutom får individen inte lika tillgång till kompetent stöd. Den specialistfunktion som Arbetsförmedlingen har när det gäller arbetshjälpmedel är särskilt efterfrågad av personer som har syn- och hörselnedsättningar vilka till antalet är den dominerande målgruppen som ansöker om bidrag till arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan. Den förändring av myndighetsansvaret som utredningen föreslår innebär således att dessa personers hjälp med anpassningar kan tillgodoses på ett bättre sätt.

En ytterligare omständighet att beakta är att det i socialförsäkringsbalkens bestämmelser som är styrande för Försäkringskassans förordning anges att ersättning i form av bidrag till arbetshjälpmedel kan ges som ett led i rehabiliteringen av en förvärvsarbetande försäkrad. Det har sin bakgrund i vad som anfördes i propositionen (prop. 1990/91:141) om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m. om att arbetshjälpmedel kan fylla en viktig roll i rehabiliteringen och möjliggöra att den försäkrade snabbare kan komma tillbaka till arbetet. Med utredningens förslag om att stöd till arbetshjälpmedel ska lämnas till personer med funktionsnedsättning i syfte att kunna få och behålla ett arbete är det viktigt och påpeka att de som omfattas av förslaget även utgörs av anställda som behöver arbetshjälpmedel som ett led i rehabiliteringen.

Eftersom arbetsgivaren har ett långtgående ansvar när det gäller anpassning och rehabilitering för anställda och detta gäller personer som kanske inte har en stadigvarande funktionsnedsättning är det rimligt och anta att ansvaret i dessa fall oftast faller på arbetsgivaren. Inte desto mindre kan Arbetsförmedlingens experter vara en god hjälp för arbetsgivaren när det gäller att rådgöra om lämpligt arbetshjälpmedel för den anställde.

De som behöver arbetshjälpmedel ska få det utan onödiga dröjsmål

Enligt den enkätundersökning utredningen låtit genomföra (bilaga 3) framgår att Arbetsförmedlingen har högt förtroende bland mottagare av arbetshjälpmedel när det gäller kunskaper att rekommendera och prova ut arbetshjälpmedel. Däremot finns det indikationer på att handläggningstiderna kan kortas. I de kontakter utredningen haft med olika funktionshindersorganisationer är Arbetsförmedlingens handläggningstider en ständigt återkommande fråga. Även handläggarna på Arbetsförmedlingen delar uppfattningen att det i visa fall kan ta omotiverat lång tid från att den enskilde kontaktar Arbetsförmedlingen till att arbetshjälpmedlet är utprovat och kan användas på arbetsplatsen. En anledning är att det uppstår väntetider mellan att den sökande träffat en arbetsförmedlare och att han eller hon får träffa en specialist för att prova ut arbetshjälpmedlet. Därefter kan väntetider uppstå från att specialisten har lämnat offert och rekommendation till arbetsförmedlaren för beslut. Det är självklart svårt att uttala sig om hur långa handläggningstiderna får vara eftersom det beror på hur komplicerat ett ärende är. Utredningens enkätundersökning visar också i motsats till vad som sägs om långa handläggningstider att merparten av de sökande får träffa en specialist för bedömning 1–4 veckor efter att ärendet har aktualiserats. Oavsett detta är det viktigt att hörsamma funktionshindersorganisationernas kritik. Om onödiga dröjsmål uppstår skapar det problem för individen som är i behov av snabb service med god kvalitet för att kunna tacka ja till ett arbetserbjudande eller utan avbrott utföra sina arbetsuppgifter på den arbetsplats de befinner sig. Enligt Arbetsförmedlingen finns också potential för att snabba upp processen utan att minska på kvalitén i handläggningen.

Om Arbetsförmedlingen enligt utredningens förslag tar över de uppgifter som Försäkringskassan har i dag när det gäller bidrag till

arbetshjälpmedel kommer fler att behöva Arbetsförmedlingens service. Det ställer självklart ytterligare krav på att handläggningen genomförs effektivt och rättssäkert. Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen bör se över sin organisation för att kunna möta behoven av hjälp med anpassningar och utprovning av arbetshjälpmedel från såväl anställda som arbetssökande. En viktig del i detta arbete är att förenkla inskrivningsrutinerna på Arbetsförmedlingen för dem som har en anställning och behöver arbetshjälpmedel.

Arbetshjälpmedel innan anställningen påbörjas

Ett av önskemålen från funktionshindersonsorganisationerna är att hjälpmedelsfrågan för individen måste vara löst innan en anställning påbörjas. Det låter som en självklarhet, men det händer ofta att individen inte har de arbetshjälpmedel som behövs från första arbetsdagen och det är inte ovanligt att väntan blir betydligt längre. Detta är olyckligt och bör uppmärksammas av Arbetsförmedlingen. Det finns dock i vissa fall godtagbara skäl till att dessa situationer uppstår. Ofta behöver arbetshjälpmedlet anpassas och provas ut i den miljö det ska användas. Därför behöver anställningen i dessa fall vara så gott som klar innan Arbetsförmedlingen kan påbörja arbetet. Det är också viktigt att veta att anställningen verkligen blir av. I annat fall förlorar arbetshjälpmedlet sitt syfte.

Enligt de kontakter utredningen haft med Arbetsförmedlingens specialister är det betydelsefullt med tidiga kontakter med den sökande för att kunna förbereda för en anställning. Och det är ingenting som hindrar att vissa generella syn- och hörselhjälpmedel kan provas ut innan den sökande har ett konkret jobberbjudande. När ett arbete väl blir aktuellt kan man dra nytta av de förberedelser som redan är genomförda och lägga kraften på att detaljanpassa arbetshjälpmedlet till den arbetsplats där sökande har fått arbete.

Skola – Arbetsliv

Arbetsförmedlingen har enligt förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen i uppgift att särskilt samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv. På Arbetsförmedlingen ska det finnas förmedlare som särskilt har i

uppgift att matcha målgruppen unga med funktionsnedsättning in på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ska också medverka i skolan genom att erbjuda vägledningsinsatser och stöd till arbetshjälpmedel om den unge behöver det under den praktiska arbetslivsorienteringen.

Utredningen har vid intervjuer med arbetsförmedlare, specialister och syn- och hörselkonsulenter fått höra att frågan om arbetshjälpmedel med koppling till skola-arbetsliv är ett eftersatt område. Kontakterna med riksgymnasierna fungerar väl, men när det gäller övriga gymnasieskolor är det inte lika lätt för Arbetsförmedlingen att nå ut till de ungdomar som kan vara i behov av arbetshjälpmedel under praktikperioder eller som behöver hjälp med anpassningar inför inträdet i arbetslivet.

På varje arbetsförmedling finns en utsedd kontaktperson som arbetar med dessa frågor och det är viktigt att de även informerar om vilka möjligheter som finns när det gäller arbetshjälpmedel för att övergången mellan skola och arbetsliv ska bli mer lyckosam. Hjälpmedelsinstitutets pilotstudie *Olika unga- Lika förutsättningar?* (Hjälpmedelsinstitutet, 2011) som genomförts i samarbete med bl.a. Arbetsförmedlingen visar på att samverkan mellan skolan och Arbetsförmedlingen och tidiga insatser med bl.a. information om arbetshjälpmedel är en viktig förutsättning för att unga med funktionsnedsättning ska komma ut på arbetsmarknaden.

Utlåning av arbetshjälpmedel kan vara önskvärt

Ett sätt att effektivisera verksamheten med arbetshjälpmedel är att låna ut de arbetshjälpmedel som av olika skäl har återlämnats. Det är något som ofta förekommer. Problemet för Arbetsförmedlingen är att kunna upprätthålla aktuella inventarieförteckningar som krävs om specialisterna ska få vetskap om vad som finns i lager. Det finns dock en viss tveksamhet hos Arbetsförmedlingen mot att inrätta särskilda lager för arbetshjälpmedel eftersom en sådan verksamhet kan tendera att svälla ut och kräva resurser som myndigheten inte har. Samtidigt är det slöseri med resurser att inte återanvända de arbetshjälpmedel som lämnats tillbaka. Utredningens bedömning är att Arbetsförmedlingen bör undersöka möjligheten att i större skala utnyttja de arbetshjälpmedel som återlämnas. Om detta kan effektivisera verksamheten och medverka till att fler personer snabbare kan komma i arbete är det värt att pröva.

5.2 Ett samlat ansvar – en samlad förordning

Förslag:

- Bestämmelsen i socialförsäkringsbalken 30 kap. § 5 om arbetshjälpmedel upphävs.
- Förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel upphävs.
- I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga upphävs bestämmelserna om insatsen stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen.
- Stöd till arbetshjälpmedel regleras i en särskild förordning.

Dagens bestämmelser för stöd till arbetshjälpmedel finns i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, i socialförsäkringsbalken 30 kap. § 5 och i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel. I samband med att uppgiften att bevilja bidrag till arbetshjälpmedel flyttas från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen föreslår utredningen att stöd till arbetshjälpmedel regleras i en särskild förordning.

Utredningen anser att det är viktigt att insatsen arbetshjälpmedel tydliggörs i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. En förordning som enbart handlar om arbetshjälpmedel understryker att detta är en insats som bör prövas innan myndigheten överväger andra insatser enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. En särskild förordning kan också underlätta för Arbetsförmedlingen när myndigheten ska informera om vilka bestämmelser som gäller för stöd till arbetshjälpmedel. För arbetsgivare, anställda och arbetssökande blir det också enklare om all information om insatsen arbetshjälpmedel finns samlat på ett ställe.

Det finns två alternativa lösningar för att inordna den särskilda förordningen om arbetshjälpmedel i Arbetsförmedlingens regelverk. Det ena alternativet är att skapa ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program och föra in en bestämmelse om detta i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Invändningen mot detta är att stöd till arbetshjälpmedel inte bör betraktas

som ett arbetsmarknadspolitiskt program eftersom program är något som erbjuds arbets sökande i form av anvisning och som det kan utgå aktivitetsstöd för. Det andra alternativet är att i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten föra in en bestämmelse som anger att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kan bedrivas i form av stöd till arbetshjälpmedel. Utredningen förordar det senare alternativet. Denna lösning tydliggör att insatsen arbetshjälpmedel är en uppgift för Arbetsförmedlingen och att stödet till arbetshjälpmedel omfattar såväl arbetsgivare, anställda som arbets sökande och syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.

5.2.1 Stödets storlek ska behållas

Förslag: I förordningen om arbetshjälpmedel ska bestämmelserna om stödets storlek utformas på samma sätt som i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

I kapitel 6 avsnitt 6.5.2 redovisas skillnader och likheter i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel och förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Utredningen konstaterar att bestämmelserna är tämligen lika varandra. Det som skiljer är främst beloppsgränserna när det gäller storleken för stödet till arbetshjälpmedel och datorbaserade arbetshjälpmedel. Enligt Försäkringskassans bestämmelse kan arbetsgivare och försäkrade vardera få bidrag med högst 50 000 kronor medan 100 000 kronor per år är det högsta beloppet enligt Arbetsförmedlingens bestämmelse.

Den statistik från Arbetsförmedlingen som utredningen tagit del av visar att kostnaderna för ett arbetshjälpmedel sällan överstiger det högst bestämda beloppet. Det beror enligt Arbetsförmedlingen på att datorbaserade arbetshjälpmedel som tidigare hade höga utvecklingskostnader numera utgörs av universella standardprodukter som kan fås till en betydligt lägre kostnad. Enligt utredningen är det emellertid viktigt att det finns öppningar för ett högre tak än 100 000 kronor för avancerade och komplicerade anpassningar om dessa arbetshjälpmedel kan medverka till att en person får eller kan behålla en anställning.

Däremot finner utredningen inte något skäl för att kostnader för datorbaserade arbetshjälpmedel utgör en ändamålsenlig definition för den föreslagna beloppsgränsen. Den tekniska utvecklingen har bidragit till att priserna på dessa arbetshjälpmedel har minskat betydligt och skiljer sig inte nämnvärt i jämförelse med andra arbetshjälpmedel. Utredningen föreslår därför att termen datorbaserade arbetshjälpmedel tas bort men att bestämmelser i övrigt kvarstår om att stödets storlek får uppgå till högst 100 000 kronor per år vardera till arbetsgivaren och den anställda, men att beloppet får vara högre om det finns synnerliga skäl.

En konsekvens av utredningens förslag är att beloppsgränsen höjs för dem som tidigare ansökt om bidrag till arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan men som med de föreslagna reglerna ska vända sig till Arbetsförmedlingen med sin ansökan.

Av statistik framgår att Försäkringskassan i högre grad än Arbetsförmedlingen beviljar stöd till arbetshjälpmedel till personer med syn- och hörselnedsättningar vilkas arbetshjälpmedel ofta är komplexa. Kostnaderna för dessa arbetshjälpmedel är höga och överstiger ofta beloppsgränsen 50 000 kronor. I dessa fall får Försäkringskassan använda sig av bestämmelsen om att ett högre belopp kan beviljas om det finns synnerliga skäl. I syfte att minska användningen av bestämmelsen om synnerliga skäl har Försäkringskassan i en skrivelse till Socialdepartementet (S2009/5189/SF) begärt en ändring i förordningen (1991:1046) om arbetshjälpmedel som innebär reglerna om bidrag till arbetshjälpmedel ska vara lika med de bestämmelser som finns om stöd till arbetshjälpmedel enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Med utredningens förslag behålls således möjligheten att bevilja arbetshjälpmedel för kostnader som överstiger 100 000 kronor om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan i synnerhet vara tillämpligt för kostnader för arbetshjälpmedel som personer med grava syn- och hörselnedsättningar behöver för att få och behålla ett arbete.

5.2.2 Arbetsgivaransvaret tydliggörs

Förslag: I förordningen om arbetshjälpmedel ska bestämmelsen om arbetsgivarens ansvar tydliggöras. I ett tillägg i bestämmelsen ska det framgå att stöd inte får lämnas för arbetshjälpmedel eller anordningar som krävs för att uppfylla kraven enligt arbetsmiljölagen (1077:1160).

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör även i fortsättningen ta upp frågan om kostnadsdelning med arbetsgivaren när det gäller arbetshjälpmedel eller anordningar.

I Arbetsförmedlingens bestämmelser om arbetshjälpmedel finns skrivningar om att stöd inte får lämnas för arbetshjälpmedel eller anordningar som normalt behövs i verksamheten eller som kan ersättas med annat statligt stöd. Genom utredningens förslag kommer Arbetsförmedlingens ansvar återigen omfatta alla som har en anställning och som ansöker om stöd till arbetshjälpmedel såsom bestämmelserna var innan Försäkringskassan 1991 tog över ansvaret för den målgruppen. Detta reser frågan om hur det delade kostnadsansvaret mellan arbetsgivaren och det offentliga som finns i Försäkringskassans förordning om bidrag till arbetshjälpmedel bör beaktas i fortsättningen.

Arbetsgivarens ansvar för anpassningar på arbetsplatsen för redan anställda var en fråga som Arbetsmarknadsverket tog upp i en skrivelse till regeringen 1990. Skälet till att Arbetsmarknadsverket uppmärksammade regeringen på detta var att den övervägande delen av personer som ansökte om bidrag till arbetshjälpmedel hade en anställning. Ansökan gällde ofta bidrag för att kunna genomföra ombyggnader som syftade till att öka tillgängligheten på arbetsplatsen. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen och vad som kommit fram vid de besök utredningen genomfört tar arbetsförmedlarna rutinmässigt upp frågan om kostnadsdelning om de arbetshjälpmedel som är aktuella även kan vara till nytta för andra anställda. Statistik visar att stöd som lämnas till arbetsgivare, vilket ofta avser fasta anordningar, har ökat från 3,6 miljoner kronor till fem miljoner kronor per år mellan 2009 och 2011. I vilken utsträckning arbetsgivarna medfinansierat kostnaderna för dessa arbetshjälpmedel/anordningar framgår inte. Stöd till arbetsgivare motsvarar dock enbart sex procent av Arbetsförmedlingens kost-

nader för arbetshjälpmedel. I de allra flesta fall lämnas stöd till arbetshjälpmedel för personliga arbetshjälpmedel vilka andra anställda inte har någon nytta av.

Utgångspunkten är alltid att arbetsgivaren har ansvaret för att arbetsmiljön är lämpligt utformad. I detta ligger att arbetsgivaren ska anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd med hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Det är viktigt att detta tydliggörs i förordningens bestämmelser och att det i Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår vilket ansvar arbetsgivaren har för god arbetsmiljö. Däremot anser inte utredningen att det är motiverat att i förordningen ställa krav på delat kostnadsansvar såsom det anges i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel. Det kan finnas situationer då ett sådant krav skulle lägga en oproportionerlig börda på den enskilde arbetsgivaren. Det framgår även av förarbetena (prop. 1990/91:140) till arbetsmiljölagen att det finns en gräns för hur långt arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön sträcker sig och att detta måste avgöras i varje individuellt fall. Arbetsförmedlingen bör dock följa utvecklingen. Om det visar sig att kostnaderna för arbetshjälpmedel till en ökande del faller inom det område som är arbetsgivarens ansvar finns självklart skäl att ompröva möjligheten att skriva in krav på delat kostnadsansvar i bestämmelserna.

5.2.3 Särskilda regler för jordbrukare upphävs

Förslag: I förordningen om arbetshjälpmedel ska inga särskilda bestämmelser gälla för jordbrukare.

I förordningen om arbetshjälpmedel ska det i en bestämmelse framgå att stöd till arbetshjälpmedel inte får lämnas för kostnader som kan ersättas av annat statligt stöd.

I Försäkringskassans förordning (1991:1046) finns en bestämmelse om att bidrag till arbetshjälpmedel får lämnas till försäkrade som är jordbrukare enbart om det är nödvändigt för den försäkrades behov av rehabilitering för att verksamheten ska kunna fortsätta. Utredningen delar Försäkringskassans uppfattning (se avsnitt 6.5.4) om att bestämmelsen bör tas bort eftersom det inte är motiverat att ställa högre krav på jordbrukare än på övriga egenföretagare. Det kan heller inte vara rimligt att i en förordning peka ut en specifik

yrkesgrupp med funktionsnedsättning som inte ska omfattas av bestämmelserna.

I Försäkringskassans förordning hänvisas även till två andra förordningar som berör jordbrukare. En av dem, förordning (1978:465) om särskilt stöd till lantbruksföretag i vissa glesbygder är upphävd. Av den andra, förordning (1978:250) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering framgår att statligt stöd i form av lånegaranti och statsbidrag kan utgå i vissa fall. En konsekvens av utredningens förslag om att Försäkringskassans förordning om bidrag till arbetshjälpmedel upphävs är att bestämmelserna om bidrag till försäkrade som är jordbrukare inklusive hänvisningar till andra förordningar upphör att gälla.

Utredningens förslag är att bestämmelserna avseende jordbrukare inte tas med i den föreslagna förordningen om arbetshjälpmedel. I stället bör det framgå av förordningen att stöd till arbetshjälpmedel inte får lämnas för kostnader som kan ersättas av annat statligt stöd, vilket tydliggör att dubbla stöd inte får utgå.

5.2.4 Åldersgränser är inte förenligt med att fler behöver stanna kvar längre i arbetslivet

Bedömning: I förordningen om arbetshjälpmedel bör det finnas en bestämmelse om att stöd till arbetshjälpmedel kan lämnas så länge arbetstagaren är kvar i anställningen eller så länge som den som utför arbete som företagare eller uppdragstagare behöver stödet för att kunna bedriva näringsverksamhet.

I de förordningar som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns inga övre åldersgränser angivna. Det som avgör vem som ska anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program är om insatsen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. När det gäller stöd till arbetshjälpmedel har Arbetsförmedlingen i en intern instruktion utarbetat en praxis som anger att för personer som har en dokumenterad nedsatt arbetsförmåga är det möjligt att förlänga en insats för att kunna behålla anställningen fram till 67 års ålder. Skälet till att Arbetsförmedlingen bestämt denna åldersgräns är att den ska stämma överens med åldersgränsen enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd och rätten att ha kvar sin anställning till 67 års ålder.

Utredningen anser inte att det bör finnas en övre åldersgräns när det gäller stöd till arbetshjälpmedel. Skälet till detta är betydelsen av att ta tillvara allas arbetsförmåga och bejaka individens önskemål om att stanna kvar i arbetslivet. Arbetshjälpmedel, som kan bidra till att upprätthålla individens arbetsförmåga, är i det perspektivet en viktig insats om det dessutom innebär att tiden i arbetslivet kan förlängas. Därför anser utredningen att Arbetsförmedlingen, med beaktandet av arbetsgivaransvaret, ska bedöma behovet av arbetshjälpmedel utifrån individens förutsättningar snarare än med utgångspunkten att insatsen ska vara lämplig ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Utredningens bedömning ligger också i linje med det uppdrag som pensionsutredningen (dir. 2011:34) har när det gäller frågan om åldersgränser i regelverket. Det övergripande syftet för den utredningen är att komma med konkreta åtgärder för att fler ska kunna arbeta längre.

5.2.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förordningen om arbetshjälpmedel ska liksom övriga förordningsändringar träda i kraft den 1 januari 2014. Vid samma tidpunkt ska bestämmelsen upphävas i socialförsäkringsbalken 30 kap. § 5 och förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel samt insatsen arbetshjälpmedel i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Avsikten är att förordningen om arbetshjälpmedel ska träda i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas på ansökningar om stöd till arbetshjälpmedel som påbörjas efter detta datum. Samtidigt upphävs bestämmelserna om hjälpmedel i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och bestämmelserna i socialförsäkringsbalken 30 kap. § 5 och förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel.

5.3 En strategi för utveckling och ökad kunskap om arbetshjälpmedel

Förslag: Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att ta fram en strategi för utveckling av insatsen arbetshjälpmedel. Strategin bör innehålla en plan för hur Arbetsförmedlingen säkerställer god kompetens om arbetshjälpmedel, hur de samverkar med andra aktörer för att utveckla arbetshjälpmedel samt för hur arbetsplatsanpassningar genomförs som kommer dem till del som har störst behov för att kunna få och behålla ett arbete. Unga personer med funktionsnedsättning ska särskilt beaktas i utvecklingsarbetet.

Med utredningens förslag i avsnitt 5.1 får Arbetsförmedlingen ett helhetsansvar för arbetshjälpmedel. Det ställer ökade krav på service, men även på god kompetens för att göra de anpassningar som behövs för att den enskilde ska kunna få och behålla ett arbete. Under senare år har Arbetsförmedlingen gjort strategiska satsningar på specialistfunktioner för att möta behoven inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Dessa specialister har tillsammans med befintlig kompetens inom syn- och hörselområdet lyft organisationens kunskap om arbetshjälpmedel, vilket har bidragit till att fler getts möjlighet att delta på arbetsmarknaden på samma villkor som andra.

Av den statistik som finns om arbetshjälpmedel kan dock utredningen konstatera, att arbetshjälpmedel riktat till personer med rörelsehinder dominerar. Arbetshjälpmedel för personer med kognitiva funktionsnedsättningar ökar dock. Även om utredningen inte fördjupat sig i vilka olika arbetshjälpmedel som beviljas inom dessa kategorier har vi uppmärksammat att teknikutvecklingen ständigt skapar möjligheter och gett upphov till nya, ofta it-baserade arbetshjälpmedel. Arbetsgivarens arbetsmiljöansvar ställer krav på att arbetsplatsen ska vara anpassad och tillgänglig för alla. Det har i sin tur inneburit att visa typer av arbetshjälpmedel som det offentliga bidragit med helt har fasats ut.

Alltjämt kvarstår gränsdragningsproblem gentemot såväl arbetsgivarens ansvar som landstingens ansvar för hjälpmedel inom den dagliga livsföringen. Arbetsförmedlingen har byggt upp nätverk av specialister som kan delge varandra kunskaper om nya arbetshjälpmedel och smarta lösningar på arbetsplatsanpassningar. Hjälpme-

delsinstitutet och leverantörer är aktörer som är särskilt betydelsefulla i detta sammanhang genom att förmedla information om hur marknaden för arbetshjälpmedel utvecklas. I särskilda projekt utvecklar Arbetsförmedlingen ny teknik som används för komplicerade arbetsplatsanpassningar. Detta är ett angeläget arbete som ständigt behöver utvecklas för att ligga i framkant och kunna erbjuda den typ av arbetshjälpmedel som man inte kan ställa krav på att arbetsgivaren ska ansvara för.

Utredningens bedömning är att fler bör få chansen till ett arbete med stöd av arbetshjälpmedel. I detta sammanhang är det viktigt att fånga upp behoven bland unga personer med funktionsnedsättning som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, i synnerhet unga med ibland grava funktionsnedsättningar som uppbär aktivitetsersättning.

Sammantaget anser utredningen att Arbetsförmedlingen behöver ta ett helhetsgrepp över insatsen arbetshjälpmedel och ta fram en strategi för det framtida utvecklingsarbetet och hur myndigheten ska dra nytta av och vidareutveckla den samlade kunskap som finns om arbetshjälpmedel. Strategin bör ge svar på hur en bredare målgrupp som omfattar såväl anställda som arbetssökande på bästa sätt kan få det stöd de behöver.

6 Bakgrund och analys om arbetshjälpmedel

Detta kapitel om arbetshjälpmedel ligger till grund för de förslag och överväganden som utredningen redovisar i *kapitel 5*. I de första avsnitten beskrivs utvecklingen av arbetshjälpmedel (6.1.4) och en historisk beskrivning av ansvarsfördelningen (6.2.1). Därefter beskrivs hur Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet är organiserad samt kostnader och volymer för stöd till arbetshjälpmedel (6.3–6.4). Skillnader och likheter i respektive myndighets regelverk och hur ärenden handläggs analyseras i avsnitt 6.5. Därefter följer ett avsnitt om hur de enskilda som fått ett arbetshjälpmedel beviljat uppfattat myndigheternas service och bemötande. Slutligen diskuteras i avsnitt 6.8 styrningsfrågor och konsekvenserna av att två myndigheter har likartade uppgifter.

6.1 Vad är ett arbetshjälpmedel? Definitioner och gränsdragningsproblem

Det finns ingen entydig definition av varken hjälpmedel eller det snävare begreppet arbetshjälpmedel i de regelverk som styr hjälpmedelsverksamheten för personer med funktionsnedsättning. I stället definieras hjälpmedel utifrån sitt användningsområde. Ett exempel på detta ges i LSS- och hjälpmedelsutredningen (SOU 2004:83) som beskriver hjälpmedlens uppgifter inom hälso- och sjukvården som att:

- kompensera för nedsatt eller förlorad funktion och förmåga att klara det dagliga livet,
- förbättra eller vidmakthålla funktion och förmåga, samt
- förebygga framtida förluster av funktion och förmåga.

I Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhet definieras ett arbetshjälpmedel som ett hjälpmedel som underlättar i en arbetssituation för en person med funktionsnedsättning. Vanligtvis är ett arbetshjälpmedel en produkt. Under senare år har dock begreppet breddats till att även omfatta tjänster, metoder och system. Utvidgningen av betydelsen hör samman med den tekniska utvecklingen som har inneburit ett utökat utbud av it-baserade hjälpmedel. För personer med syn- och hörselnedsättningar har teknikutvecklingen varit av revolutionerande betydelse. Med anpassad mjukvara kan den enskilde på egen hand ta del av oändlig information och självständigt behandla texter och med text- och bildtelefoni samt internet kommunicera med andra. Även för personer med kognitiva funktionsnedsättningar eller personer med grava rörelsehinder är ny teknik till stor nytta.

Avsaknaden av en definition av vad som är ett arbetshjälpmedel har fått ökad aktualitet i samband med att behoven förskjutits från traditionella hjälpmedelsområden till produkter och system inom it-området. Dessa produkter är ofta *universella* i den meningen att de kan användas av alla. Med anpassningar av produkterna blir det möjligt för personer med funktionsnedsättning att utföra arbetsuppgifter som tidigare inte var möjligt.

De ökade möjligheterna som teknikutvecklingen har skapat kan emellertid också leda till gränsdragningsproblem om när en produkt ska definieras som arbetshjälpmedel. En tydlig definition skulle å andra sidan ställa krav på specificerade sortimentslistor som ständigt skulle behöva omprövas i takt med att tekniken utvecklas. I det perspektivet kan mer allmänt formulerade definitioner ge öppningar för att erbjuda kompensatoriska lösningar, vilket utifrån individens behov i arbetslivet ofta kan vara att föredra även om gränsdragningsproblematiken i vissa fall kvarstår. Det samma gäller gränsdragningen till andra huvudmäns ansvar och inte minst arbetsgivarens ansvar vilket utredningen återkommer om i avsnitt 6.5.5.

6.1.1 Att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet

En tillgänglig arbetsplats och tillgång till olika stöd är viktiga förutsättningar för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta på arbetsmarknadens på lika villkor som andra. Lösningar som är utformade för att kunna användas av alla ska vara

utgångspunkten, men när det inte är möjligt är arbetshjälpmedel ett viktigt stöd.

Sverige har ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (prop. 2008/09:28). Konventionen innehåller inga nya rättigheter men konkretiserar genom sina artiklar vad åtagandena innebär och är på så sätt ett betydelsefullt instrument i genomförandet av funktionshinderspolitiken. När det gäller hjälpmedel åtar sig konventionsstaterna bl.a. att lämna tillgänglig information till personer med funktionsnedsättning om hjälpmedel. Informationen ska omfatta tekniska lösningar och andra former av stöd och tjänster i syfte att säkerställa personlig rörlighet med största möjliga oberoende. Sverige lämnade i januari 2011 sin första rapport till FN:s övervakningskommitté för konventionen. I rapporten redogör regeringen för de insatser som erbjuds inom hjälpmedelsområdet.

6.1.2 Utvecklingen av hjälpmedel skapar nya förutsättningar

Hjälpmedelsinstitutets uppdrag att sprida kunskap och medverka i utvecklingen av nya hjälpmedel

Det är viktigt att den tekniska utvecklingen på hjälpmedelsområdet får spridning och att det finns aktörer som kan förmedla kunskap om vilken nytta ett hjälpmedel kan göra för att den enskilde ska kunna använda sina resurser i arbetet på bästa sätt. Hjälpmedelsinstitutet är ett nationellt kunskapscentrum inom hjälpmedelsområdet och ska genom sitt arbete bidra till ökad tillgänglighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Institutet är en förening vars medlemmar är staten respektive Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Verksamheten finansieras huvudsakligen med statliga medel.

Fördjupade analyser om hjälpmedelsförsörjningen utgör en viktig del i Hjälpmedelsinstitutets verksamhet. Institutet stimulerar till utveckling av ny teknik genom att bidra med utvecklingsmedel för nya produkter och genom information om nya hjälpmedel på institutets webbplats. Funktionshindersrörelsen, myndigheter, forskare och leverantörer är viktiga intressenter. Flera av regeringsuppdragen fokuserar på att undersöka och utvärdera nya produkter som också anknyter till hjälpmedel som kan användas i arbetslivet. Ett av projekten handlar om spridning av kunskap om och utveckling av

hjälpmedel till personer med psykisk funktionsnedsättning (Hjälpmedelsinstitutet, 2012). Övergången mellan skola och arbetsliv är ett annat tema som Hjälpmedelsinstitutet arbetat med under flera år. På uppdrag av regeringen (S2011/8505/FS) pågår för närvarande en försöksverksamhet med syfte att underlätta och stödja övergången till arbetslivet för elever med olika typer av kognitiva funktionsnedsättningar. Under projektets utförande sker samråd med bl.a. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och berörda funktionshindersorganisationer.

Post- och telestyrelsen – en myndighet som arbetar med kommunikationstjänster

I regeringens strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken är Post- och telestyrelsen (PTS) en av de myndigheter som har ett särskilt uppdrag. Myndigheten ska verka för att tjänster och produkter som finns inom informations- och kommunikationsteknik kan användas av så många som möjligt oavsett funktionsförmåga. I de fall det behövs kommunikationstjänster som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning kan detta upphandlas. Bild- och texttelefoni är exempel på tjänster för tillgänglig information som möjliggör för personer med hörselskada eller dövhet att kommunicera med andra.

PTS finansierar även ett antal utvecklingsprojekt och förstudier som visar på nya tekniska möjligheter som kan leda fram till nya tjänster. Ett av projekten genomförs i samarbete med Hjälpmedelsinstitutet och handlar om olika sätt att telefonera när man har tal- och språksvårigheter. Ett annat projekt handlar om hjälpmedel som kan anslutas till en vanlig dator och som möjliggör att datorn helt eller delvis kan kontrolleras med rösten.

6.1.3 Forskningen om arbetshjälpmedel

Jobbet är kommunikation (Bjarnsson, 2011) är en avhandling som menar att området arbetshjälpmedel är ett eftersatt forskningsområde. Den utveckling som sker när det gäller nya hjälpmedel och programvaror kopplade till olika it-system på arbetsplatser sker framför allt hos leverantörer och i vissa fall med stöd av statliga medel.

Även om forskningsområdet anses eftersatt finns undantag. Certec är en institution för designvetenskaper vid Lunds tekniska högskola. I sin forskning om hjälpmedel har Certec en uttalad ambition om att människor med funktionsnedsättningar ska få bättre förutsättningar genom mer användarvänlig teknik. Den underliggande idén är att alla ska kunna få nytta av en ökad funktion utifrån konceptet *Design för alla*. Den forskning som bedrivs handlar därför om att i möjligaste mån utveckla produkter som fungerar för alla, oavsett om man har en funktionsnedsättning eller inte.

Spridda forskningresultat

Trots forskning och den utveckling som i övrigt sker på hjälpmedelsområdet är det få av de studier som genomförts som studerar vilken skillnad arbetshjälpmedel kan göra i arbetslivet. Det finns dock några studier där arbetshjälpmedel har följts upp. I den ena studien granskades 426 ärenden som beviljats arbetshjälpmedel från Försäkringskassan och dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (Dahlberg, 1999). De flesta brukare i studien rapporterade positiva erfarenheter av sina arbetshjälpmedel. Den andra studien gällde en uppföljning av 23 personer som hade fått arbetshjälpmedel (Eriksson, 2000). Hälften av dessa personer hade en anställning med lönebidrag. Det som var förvånande i denna undersökning var att lönekomensationen var hög även i de fall då arbetshjälpmedlet till en större del borde ha kompenenserat för den arbetsförmåga som saknades.

I en begränsad studie om arbetsplatsanpassningar med it-baserade hjälpmedel (Michailakis, 2000) var huvudfrågan om de som fått arbetshjälpmedel hade fått eller kunnat behålla arbetet med de anpassningar som genomfördes på arbetsplatsen. Ett genomgående mönster var att mäns arbetshjälpmedel kostade mer än kvinnors. Cirka hälften av personerna hade kvar sin anställning på den arbetsplats där de ansökte om arbetshjälpmedel. Även om det kan framstå som ett bra resultat menar Michailakis att det inte desto mindre är viktigt att närmare undersöka varför övriga personer trots arbetsplatsanpassningen inte lyckades behålla sitt arbete.

Tuffa-projektet – ett omfattande utvecklingsprojekt på Arbetsförmedlingen

Ett konkret projekt som drevs av dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen från slutet av 1980-talet till mitten av 1990-talet var TUFFA-projektet.¹ Syftet med TUFFA var att utnyttja och utveckla ny teknik inom hjälpmedelsområdet genom olika it-stöd. TUFFA var ett upphandlingsprojekt där AMS avsatte särskilda medel för att tillsammans med privata aktörer stimulera teknikutvecklingen. Projektet inventerade behov och utformade kravspecifikationer för utrustning och arbetsplatsanpassningar som innebär att cirka 4 000 personer med funktionsnedsättning fick ett arbete.

TUFFA projektet har följts upp i ett antal rapporter men någon fullskalig utvärdering har aldrig genomförts. Däremot har beskrivningen av projektet legat till grund för en artikel i en vetenskaplig tidskrift (Keijer och Breding, 2012). I artikeln framgår att det nationella projektet svarade mot ett behov av att tillgängliggöra it-tekniken för personer med funktionsnedsättning. De statliga medlen stimulerade framväxten av nya hjälpmedel och anpassningar vilka troligtvis inte hade kommit till stånd utan denna satsning.

Arbetsförmedlingen har fortfarande möjlighet att använda medel för utvecklingsprojekt, men inte i samma omfattning som TUFFA-projektet medgav. I Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2011 beskrivs arbetet med ”utvecklingsarbetsplatser” som syftar till att utveckla och informera om ny teknik och it-baserade hjälpmedel. Oftast handlar det om komplicerade arbetsplatsanpassningar som kartläggs i en förstudie och därefter upphandlas. Ett exempel på hur arbetsförmedlingens specialister och externa konsulter har samarbetat i ett sådant utvecklingsprojekt är teknikupphandlingen av GPS teknik. Projektet syftar till att anpassa tekniken i anläggningsmaskiner så att personer med grava hörselnedsättningar eller med generella inlärningssvårigheter ska kunna använda maskinerna på ett säkert sätt.

¹ TUFFA står för teknikupphandling för funktionshindrade i arbetslivet.

6.1.4 Får alla som behöver arbetshjälpmedel?

Uppföljning visar att arbetshjälpmedel behövs

I en tilläggsundersökning till Statistiska Centralbyråns arbeidskraftsundersökning om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning ställs frågor om behov av anpassning av arbetsförhållanden. Den senaste undersökningen från 2008 visar att drygt var femte person hade behov av hjälpmedel vilket är en viss ökning i jämförelse med undersökningen som genomfördes 2002. De mest efterfrågade åtgärderna är dock anpassad arbetstid och anpassat arbetstempo även om det skett en minskning av dessa behov för såväl kvinnor som män mellan jämförelseåren.

Tabell 6.1 Andel sysselsatta som har behov av hjälp eller anpassning av arbetsförhållandena för att kunna utföra arbetet

Procent

	2002		2008		Förändring	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Anpassade hjälpmedel	22	18	25	20	3	2
Särskild lokalanpassning	12	7	8	6	-4	-1
Anpassat arbetstempo	41	38	40	36	-1	-2
Anpassade arbetsuppgifter	41	39	37	35	-4	-4

Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

De som svarade på att de hade behov av anpassade arbetsförhållanden fick också svara på frågan om behovet hade tillgodosetts. Kvinnor ansåg i högre grad att de hade fått de arbetshjälpmedel som de behövde för att utföra sina arbetsuppgifter och andelen har ökat från 77 till 82 procent mellan åren 2002 och 2008. För männen har andelen båda åren legat på 69 procent. Andelen kvinnor och män som har fått anpassat arbetstempo, arbetstid och arbetsuppgifter har dock ökat mellan åren 2002 och 2008.

Tabell 6.2 Andel sysselsatta som har fått den hjälp eller anpassning som de har behov av

Procent

	2002		2008		Förändring	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Anpassade hjälpmedel	77	69	82	69	5	-
Särskild lokalanpassning	46	58	63	59	17	1
Anpassat arbetstempo	58	74	69	78	11	4
Anpassade arbetsuppgifter	61	73	74	80	13	7

Källa: AKU.

I arbetskraftsundersökningen fick även personer med funktionsnedsättning som inte var sysselsatta svara på frågor om anpassade arbetsförhållanden. Det är hypotetiska frågor eftersom de som svarade inte hade någon arbetsplats att relatera till vid frågetillfället. Svaren ger dock en fingervisning om vad de själva bedömer vara viktigt för att kunna arbeta. Resultatet visar att anpassat arbetstempo och anpassade arbetsuppgifter upplevs vara viktigast, men att anpassade hjälpmedel också i många fall kan vara betydelsefullt för möjligheterna att börja arbeta. Liknande resultat framkommer även i de tidigare undersökningarna.

Tabell 6.3 Bedömning av behov för att kunna arbeta (ej sysselsatta)

Procent

	Kvinnor	Män	Totalt
Anpassade hjälpmedel	13,6	16,8	15
Särskild lokalanpassning	9	8,99	9
Anpassat arbetstempo	30,5	30,3	30,4
Anpassade arbetsuppgifter	36,9	36,6	36,7

Källa: AKU.

Sammantaget pekar enkätens resultat i positiv riktning. Fler personer än tidigare anser att de får hjälp med anpassningar på arbetsplatsen. Men undersökningen visar också att fler behöver arbets-

hjälpmedel. Att få tillgång till bra arbetshjälpmedel och hjälp att anpassa arbetsförhållanden har sannolikt stor betydelse för människors möjligheter att stanna kvar i arbetslivet. Det är därför viktigt att arbetsgivaren uppmärksammar behovet av anpassningar i det systematiska arbetsmiljöarbetet, och att snabb och kompetent bedömning kan erbjudas den enskilde som har behov av arbetshjälpmedel från det offentliga.

Projekt it-frågan

Projekt it-frågan genomförs av Hjälpmedelsinstitutet i samarbete med Post- och telestyrelsen. Syftet med it-frågan är att på ett systematiskt sätt hämta in synpunkter och önskemål om it och telekommunikation från personer som har en funktionsnedsättning. Enkätundersökningen genomförs två gånger per år.

Den första enkäten genomfördes 2008 och besvarades av 182 personer. En av frågorna handlade om service och bemötande i kontakterna med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen vid ansökan om bidrag till arbetshjälpmedel. Den genomsnittliga bedömningen av den service de svarande fått var i båda fallen 3,6 på en femgradig skala. Flertalet av dem som fått arbetshjälpmedel från Arbetsförmedlingen ansåg att det hade tagit för lång tid att få arbetshjälpmedlen. Denna fråga har tyvärr inte följts upp i senare undersökningar.

Undersökningen som genomfördes 2012 handlade om behovet av arbetshjälpmedel. Undersökningen besvarades av 1 114 personer varav 469 personer uppgav att de hade ett arbete. Drygt en fjärdedel av dem som arbetar anser att de skulle behöva fler arbetshjälpmedel eller anpassningar på arbetsplatsen. Bland dessa personer är det många som efterlyser en bättre ljudmiljö, andra behöver anteckningshjälp och förstoringshjälpmedel.

6.2 Ansvar för stöd till arbetshjälpmedel

6.2.1 Historik över förändringen av ansvarsfördelningen

Historiskt sett har det offentliga åtagandet för stöd till arbetshjälpmedel vilat på Arbetsförmedlingen. År 1991 tog emellertid Försäkringskassan över ansvaret för den delen av bidraget som riktades till försäkrade som har en anställning. Förändringen

genomfördes med anledning av förslag som fanns i betänkandet *Tidig och samordnad rehabilitering* (SOU 1988:41) om att använda sjukförsäkringen mer aktivt för att få till stånd rehabiliteringsåtgärder. Syftet var att undvika långa sjukskrivningsperioder för den försäkrade, och arbetshjälpmedel var ett av de redskap som Försäkringskassan skulle kunna erbjuda för att underlätta återgången till arbete.

I propositionen om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m. (prop. 1990/91:141) anslöt sig regeringen till betänkandets förslag men betonade samtidigt att Försäkringskassans nya ansvar inte innebar att myndigheten skulle bygga upp egen sakkompetens på området. I stället skulle Arbetsmarknadsverkets och sjukvårdshuvudmännen kompetens utnyttjas för bedömning, utprovning m.m. För att göra Försäkringskassans regelverk så lik de regelverk som redan fanns utformades bestämmelserna med ledning av de regler som angavs i Arbetsmarknadsverkets förordning. Överflyttningen av ansvaret innebar således att det ekonomiska ansvaret flyttades över till Försäkringskassan men bestämmelserna i sak skulle vara lika oavsett vilken av de två myndigheterna som behandlade ärendet (prop. 1990/91:141).

Arbetshjälpmedel i rehabiliterande syfte

I riksdagsbehandlingen av propositionen om rehabilitering och rehabiliteringsersättning framkom emellertid farhågor om att regeringens förslag försämrade villkoren för anställda eftersom den tänkta målgruppen, enligt propositionen, begränsades till sjukskrivna som i rehabiliterande syfte behövde arbetshjälpmedel. Därigenom skulle anställda som hade en funktionsnedsättning av taktiska skäl tvingas sjukskriva sig för att få tillgång till förmånen. Detta var dock inte avsikten med förslaget. I utskottets betänkande påpekades därför att en förutsättning för att få bidrag självklart inte behöver vara att den enskilde ska vara sjukskriven, eftersom inriktningen i rehabiliteringsarbetet är att vidta åtgärder på ett så tidigt stadium som möjligt innan en sjukskrivning uppstår. För att undvika missförstånd gjordes ett förtydligande i propositionen om att det inte ska ske någon ändring i praxis beträffande rätten till arbetshjälpmedel för anställda. Därmed tillstyrkte utskottet regeringens förslag.

Trots detta klagörande infördes i alla fall en definition av målgruppen utifrån rehabiliteringsutredningens förslag i Försäkringskassans förordning (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel. För att förtydliga vem som ska träffas av bestämmelsen skrev Försäkringskassan in i sin Vägledning (2009:1) att även förvärvsarbetande med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan få ersättning. I detta sammanhang hänvisades till propositionen (prop. 1990/91:141) där det framgår vad som var avsikten.

Arbetshjälpmedel en återkommande fråga i riksdagen

Arbetshjälpmedel har genom åren tagits upp i riksdagens frågor, interpellationer och motioner utifrån olika aspekter, och det delade ansvaret mellan två myndigheter är en återkommande fråga. Det främsta bekymret anses vara att myndigheterna tolkar bestämmelserna om arbetshjälpmedel olika vilket får till följd att enskilda inte behandlas lika ifråga om möjligheten att få stöd till arbetshjälpmedel. Framför allt anses Försäkringskassan utgå ifrån en skarpare tolkning om vad som är arbetsgivarens ansvar enligt arbetsmiljölagen, vilket inneburit en striktare bedömning om vilka arbetshjälpmedel som kan beviljas. Ett annat problem som ofta har framförts är att den sakkompetens som Arbetsförmedlingen har om arbetshjälpmedel inte utnyttjas på det sätt som förutsattes i propositionen 1990/91:141. En ytterligare fråga har handlat om Försäkringskassans svårigheter att bygga upp en ändamålsenlig organisation för verksamheten och att nå ut med information om bidrag till arbetshjälpmedel.

Förändringar i Försäkringskassans organisation

För att komma tillrätta med Försäkringskassans problem att få arbetshjälpmedel att fungera som ett verktyg i rehabiliteringsarbetet byggde myndigheten upp en informationsportal om hjälpmedel som stöd för handläggarna och information till den försäkrade. För att undvika regionala skillnader i bedömningen skapades ett nätverk för handläggare som syftade till att öka kompetensen om hjälpmedel och göra tillämpningen av regelverket mer likformigt. Ansökningar om arbetshjälpmedel utgjorde dock en mycket begränsad del i förhållande till Försäkringskassans samlade åtagan-

den. Detta innebar att handläggarna på den enskilda försäkringskassan hade svårt att upprätthålla de kunskaper som krävdes om arbetshjälpmedel. För att avhjälpa dessa problem genomfördes en ytterligare förändring 2009 som innebar att handläggningen av bidrag till arbetshjälpmedel centraliserades till Försäkringskassan i Karlshamn. Syftet var att skapa en mer likvärdig tillämpning av förordningen om arbetshjälpmedel och förbättra servicen till den försäkrade.

Hjälpmedelsutredningen föreslog att Arbetsförmedlingen skulle ta över en del av Försäkringskassans ansvar

Tio år efter att uppgiften att bevilja bidrag till arbetshjälpmedel delades upp på två myndigheter beslutade regeringen om att tillsätta Hjälpmedelsutredningen (SOU 2004:83). Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att ansvarsfördelningen mellan å ena sidan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och å andra sidan arbetsgivarna uppfattades som oklar. Utredningens uppdrag var därför att se över systemet med utgångspunkten att underlätta för personer med funktionsnedsättning att komma in och stanna kvar på arbetsmarknaden.

Hjälpmedelsutredningen fann inga skäl att göra några större ändringar i ansvarsfördelningen. Den ändring som föreslogs var att personer med funktionsnedsättning som hade en anställning med lönesubvention skulle ansöka om bidrag till arbetshjälpmedel hos Arbetsförmedlingen i stället för hos Försäkringskassan. Skälet till denna ändring var att utredaren ansåg det mer ändamålsenligt att Arbetsförmedlingen hade hela ansvaret för insatser för personer som hade en anställning med lönesubvention. För övriga anställda bedömdes att den uppdelning mellan myndigheterna som fanns skulle kvarstå. Motivet för att inte göra någon ändring var att anställda inte hade någon självklar anknytning till Arbetsförmedlingen och att Försäkringskassan, som ansvarar för olika stöd relaterat till sjukskrivning och rehabilitering, borde vara lämpligare att hantera ansökningar om arbetshjälpmedel för dessa personer.

Utredaren framhöll samtidigt att det fanns brister i handläggningen av arbetshjälpmedel inom såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan. Därför föreslogs att regeringen skulle ge Hjälpmedelsinstitutet i uppdrag att tillsammans med dåvarande

Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsverket genomföra utvecklingsinsatser inom arbetshjälpmedelsområdet och kompetensutvecklingsinsatser riktade till handläggare om stöd till arbetshjälpmedel. Ytterligare ett förslag var att Hjälpmedelsinstitutet skulle ge råd och information om arbetshjälpmedel till handläggarna vid Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Hjälpmedelsutredningens förslag avstyrktes av funktionshindersorganisationerna

Samtliga funktionshindersorganisationer som svarade på Hjälpmedelsutredningens remiss avstyrkte förslaget om ett fortsatt delat ansvar mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. *Synskaddes riksförbund (SRF)* menade att det var orationellt att bygga upp kompetenser hos två myndigheter för de få, men ofta komplicerade, ärenden det rörde sig om. Det vore betydligt enklare och snabbare om de hanterades av Arbetsförmedlingen redan från början. Argumentet om att arbetshjälpmedel är ett verktyg för Försäkringskassan i rehabiliteringsarbetet ansåg SRF hade fallit eftersom den grupp av sjukskrivna som avsågs numera förts över till Arbetsförmedlingen. *Handikappförbunden (HSO)* ansåg att det var en förbättring att Arbetsförmedlingen fick ansvar för arbetshjälpmedel för personer med funktionsnedsättning som hade en anställning med lönesubvention. Deras huvudståndpunkt var dock att arbetshjälpmedel borde samordnas under en huvudman.

Delat ansvar för arbetshjälpmedel i dag

I dag har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ett fortsatt delat ansvar för bidrag till arbetshjälpmedel men ansvaret är riktat till olika målgrupper. Den som har en funktionsnedsättning och ska påbörja en anställning kan få stöd från Arbetsförmedlingen under det första anställningsåret. När ett år har gått övertar Försäkringskassan ansvaret. När det gäller personer som har en anställning med lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning eller ett offentligt skyddat arbete (OSA) kvarstår Arbetsförmedlingens ansvar.

6.3 Arbetshjälpmedel hos Arbetsförmedlingen

6.3.1 Regelverket

Arbetsförmedlingens verksamhet med stöd till arbetshjälpmedel styrs av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Där anges att ekonomiskt stöd får ges till arbetsgivare som har en kostnad för köp, hyra eller reparationer av arbetshjälpmedel eller andra anordningar som en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga behöver som anställd. Stöd kan även ges till företagare eller fria yrkesutövare och för personer med funktionshinder som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsinriktad rehabilitering eller praktisk arbetslivsorientering. För den som är anställd kan stöd till arbetshjälpmedel ges för behov som framkommer under de första tolv månaderna i en anställning. För personer som är anställda med lönebidrag, i skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare (OSA), i en trygghetsanställning eller i en utvecklingsanställning kan stöd till hjälpmedel lämnas så länge som anvisningen till anställningen varar. Arbetsgivaren och den som är anställd kan vardera få stöd med högst 100 000 kronor per år. Om stödet gäller datorbaserade hjälpmedel eller om det finns synnerliga skäl kan ett högre belopp lämnas men då ska det anges vad de synnerliga skälen består av och dokumenteras.

I förordningen anges också en bestämmelse om att hjälpmedel eller andra anordningar som normalt behövs i verksamheten inte kan ersättas med statligt stöd. Det är en bestämmelse som hör samman med vad som anges i arbetsmiljölagen om arbetsgivarens skyldigheter att anpassa arbetsförhållandena utifrån var och ens förutsättningar. Beslut om arbetshjälpmedel kan omprövas men inte överklagas.

6.3.2 Organisation och handläggning

Arbetshjälpmedel – ett förstahandsval

Syftet med arbetshjälpmedel är att underlätta för en person som har en funktionsnedsättning att få eller behålla en anställning. Arbetsförmedlaren på den arbetsförmedling där den arbetssökande är inskriven ansvarar för hela ansökningsprocessen och beslut om stöd till arbetshjälpmedel. Utgångspunkten enligt Arbetsför-

medlingens handläggargröd² är att arbetshjälpmedel ska prövas som en första insats inför en anställning. Om en anställning med stöd blir aktuellt, ska hjälpmedlets betydelse för arbetsförmågan vägas in i bedömningen av nivån på lönestödet.

Arbetsanalys för att bedöma behovet av arbetshjälpmedel

För att bedöma behov av arbetshjälpmedel gör arbetsförmedlaren vanligtvis en *arbetsanalys* på arbetsplatsen. Arbetsanalys är en av Arbetsförmedlingens kvalitetssäkrade metoder och används som underlag för att bedöma vilka insatser den enskilde behöver för att kunna få och behålla ett arbete. Syftet är att klargöra vilka anpassningar av arbetsförhållandena som behövs för att ta tillvara den arbetssökandes resurser i relation till kraven i olika arbetsuppgifter. Förutom arbetshjälpmedel till den enskilde kan det handla om att anpassa arbetstiden, arbetstempot eller att anpassa lokaler.

Arbetsterapeuter, sjukgymnaster eller specialister inom syn/döv/hörsel är de av Arbetsförmedlingens specialister som efter utredningen/arbetsanalysen provar ut arbetshjälpmedlet tillsammans med den arbetssökande. När arbetshjälpmedlet är utprovat tar arbetsterapeuten/sjukgymnasten in offerter från olika leverantörer och dokumenterar vilka arbetshjälpmedel som rekommenderas och lämnar därefter över ärendet till arbetsförmedlaren för beslut.

Arbetshjälpmedel upphandlas inte eftersom dessa antingen ägs av den arbetssökande, eller av arbetsgivaren när det är fråga om anpassning/ombyggnad på arbetsplatsen. I handläggargrödet påpekas att den som tar in offerter för den enskildes räkning ska vara affärsmässig i kontakten med leverantören och om det råder osäkerhet om prissättning ska flera offerter tas in för jämförelser.

Extern expert kan anlitas vid komplicerade fall

Om arbetshjälpmedlen är sammansatta av flera komponenter, exempelvis olika programvaror som ska fungera i arbetsplatsens befintliga system och det är en komplicerad installation, kan extern

² Arbetsförmedlingens handläggargröd ska ge arbetsförmedlaren en helhetsbild av ett område som exempelvis stöd till arbetshjälpmedel och innehåller hänvisningar till lagar, förordningar, styrande dokument, checklistor och lathundar.

expertis anlitas för att utföra uppdraget. Dessa kan även utnyttjas i andra fall om Arbetsförmedlingens specialister saknar kunskaper inom ett visst område. Inom ramen för tjänsten flexibla anpassningsmoduler (FAM)³ upphandlas extern expertis från ett antal leverantörer som bl.a. kan hjälpa till med utprovning och träning att använda arbetshjälpmedlet på arbetsplatsen. Tjänsten avropas av Arbetsförmedlingen, som har det övergripande ansvaret för hela processen. I samspel med den externa experten gör Arbetsförmedlingens specialister en bedömning av vilka arbetshjälpmedel den enskilde behöver. Samarbetet dem emellan och med den arbetssökande är betydelsefullt för att arbetshjälpmedlet ska kunna anpassas till den enskildes behov.

Efter att arbetshjälpmedlet har levererats görs en uppföljning för genomgång, instruktion och eventuella ytterligare anpassningar. Om den enskilde behöver utbildning för att använda arbetshjälpmedlet kan detta ingå i den upphandlade tjänsten FAM eller utföras av Arbetsförmedlingens specialister.

Arbetshjälpmedel som inte används ska betalas eller lämnas tillbaka

Enligt förordningens (2000:630) bestämmelser om stöd till arbetshjälpmedel ska den anställde eller arbetsgivaren betala tillbaka stödet om arbetshjälpmedlet inte används. Om det finns särskilda skäl finns möjlighet för Arbetsförmedlingen att befria stödmottagaren helt eller delvis från återbetalningsskyldigheten eller bestämma att hjälpmedlet ska överlämnas till Arbetsförmedlingen. Det vanligaste är att arbetshjälpmedlet återlämnas. Följden är att Arbetsförmedlingen har fått ett växande lager av arbetshjälpmedel som kan användas för utlåning eller ges till annan arbetssökande eller arbetsgivare som är i behov av arbetshjälpmedlet. Lagerhållning är fördelaktigt om någon snabbt behöver ett arbetshjälpmedel för praktik eller utbildning. Samtidigt skapar de återlämnade hjälpmedlen vissa problem eftersom Arbetsförmedlingen saknar en organisation för hur lagerhållningen ska administreras. Lagrade arbetshjälpmedel är inte förtecknade på ett systematiskt sätt och är därför inte enkelt tillgängliga för användning.

³ Flexibla anpassningsmoduler är en tjänst som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som ska påbörja en arbetsmarknadsutbildning eller en anställning. Syftet med FAM är att erbjuda samlade insatser utifrån den enskildes behov. Exempelvis stödjande insatser i en utbildningssituation eller behov av utprovning/träning av hjälpmedel.

Döva samt personer med syn- och hörselnedsättningar

För arbetssökande som är döva eller har en synskada eller hörselskada eller kombinationer av dessa finns specialistresurser. Dessa är placerade på fyra huvudorter: Lund, Göteborg, Uppsala/Sundbyberg och Sundsvall. Det är sammanlagt 130 personer som arbetar i särskilda arbetslag som består av audionomer, syn-, döv- och hörselpedagoger, dövkonsulenter, SIUS-konsulenter, psykologer och socialkonsulenter. Specialisterna arbetar konsultativt gentemot arbetsförmedlarna, som ger uppdrag att utföra utredningar/arbetsanalyser om behov av lämpliga arbetshjälpmedel, miljöförbättringar och andra anpassningsåtgärder. Inom syn- och hörselområdet handlar det i många fall om komplexa anpassningsåtgärder och återkommande träning/utbildning för att arbetshjälpmedlen ska fungera ihop med de arbetsuppgifter som ska utföras. Specialisterna gör också täta uppföljningar för att se till att arbetshjälpmedlen fungerar som det är avsett. Precis som i övrigt när det gäller arbetshjälpmedel är det den lokala arbetsförmedlingen som har det övergripande ansvaret för handläggningen av ärendet och som tar beslut om stöd till hjälpmedel.

6.3.3 Volym och kostnader hos Arbetsförmedlingen*Hur många och vilka får arbetshjälpmedel?*

Antalet personer som får stöd till arbetshjälpmedel ökar för varje år. Under 2011 fick närmare 6 400 personer stöd till arbetshjälpmedel, vilket motsvarar en ökning med 15 procent i jämförelse med 2010, och med 56 procent i jämförelse med 2006.

Tabell 6.4 Antal personer som fått stöd till arbetshjälpmedel, 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Män	1 653	1 819	1 797	1 772	2 109	2 494
Kvinnor	2 417	2 520	2 611	2 758	3 432	3 676
Totalt	4 070	4 339	4 408	4 530	5 541	6 370

Källa: Arbetsförmedlingen.

Enligt Arbetsförmedlingen har den tekniska utvecklingen bidragit till ökade möjligheter att kompensera den enskildes arbetsförmåga, i synnerhet för personer med kognitiva funktionsnedsättningar och personer med syn- och hörselnedsättningar. Andra förklaringar till ökningen är att Arbetsförmedlingen arbetar mer systematiskt för att fler personer ska erbjudas arbetshjälpmedel som alternativ eller komplement till lönestöd. Exempelvis har Arbetsförmedlingen under senare år anställt fler arbetsterapeuter och sjukgymnaster med specialistkunskaper om arbetshjälpmedel och haft ett ökat fokus på frågan i samband med kampanjen *Se kraften!* som pågått under 2011 och 2012.

I tabell 6.5 visas fördelningen mellan olika grupper och funktionsnedsättning som fick stöd till arbetshjälpmedel 2011. Hälften av dem som fick arbetshjälpmedel hade ett rörelsehinder. I jämförelse med tidigare år har andelen varit tämligen konstant. Ett utmärkande drag är att dubbelt så många kvinnor som män får hjälpmedel för att avhjälpa rörelsehinder, medan män är överrepresenterade inom nästan samtliga övriga funktionshindersgrupper och särskilt i gruppen kognitiva funktionsnedsättningar. Det saknas kunskap om vad som ligger bakom dessa könsskillnader. En trolig förklaring kan vara att kvinnor i högre utsträckning än män arbetar inom sådana branscher där förslitningsskador uppstår. Med hjälp av arbetshjälpmedel i form av höj- och sänkbara bord eller specialanpassade stolar kan belastningen minska.

Tabell 6.5 Personer som fått stöd till arbetshjälpmiddel fördelat efter funktionsnedsättning, 2011

Antal och procent

	Totalt antal	Kvinnor	Män
		Andel	Andel
Barndomsdövhet	209	44	56
Hörselskada	401	56	44
Grav synskada	278	42	58
Synsvaghet	226	45	55
Rörelsehinder	3 884	67	33
Psykisk funktionsnedsättning	525	74	26
Kognitiv funktionsnedsättning	482	34	66
Förvärvat hjärnskada	76	43	57
Övriga	160	45	55
Totalt	6 370	60	40

Källa: Arbetsförmedlingen.

Arbetshjälpmiddel till personer med kognitiva funktionsnedsättningar har ökat över tid. Det gäller även hjälpmedel till personer med psykiska funktionsnedsättningar. Det senare kan höra samman med att Hjälpmedelsinstitutet år 2009 fick i uppdrag att utveckla och informera om bra hjälpmedel för den gruppen vilket i sin tur kan ha medverkat till att Arbetsförmedlingen mer aktivt uppmärksammat behovet av hjälpmedel för dessa personer. De flesta som får stöd till arbetshjälpmiddel återfinns i åldersgruppen 35–44 år och kvinnor är överrepresenterade. Däremot är det många fler män än kvinnor i åldersgruppen 16–24 år som får arbetshjälpmiddel

Tabell 6.6 Nya beslut om arbetshjälpmiddel fördelat efter ålder, 2011

Antal och procent

Ålder	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
16–24 år	242	6,2	337	13,4	579	9,1
25–34 år	694	17,8	451	18	1 145	17,9
35–44 år	1 348	34,7	738	29,4	2 086	32,6
45–54 år	1 205	31,0	703	28,0	1 908	29,8
55–64 år	401	10,3	278	11,1	679	10,6
Totalt	3 890	100,0	2 507	100,0	6 397	100,0

Källa: Arbetsförmedlingen.

I tabell 6.7 visas nya beslut om arbetshjälpmedel för unga under 30 år och där försvinner skillnaderna mellan kvinnor och män. Stöd till arbetshjälpmedel ges därmed även till unga kvinnor, men detta verkar ske i den senare delen av ungdomsåren, medan unga män tenderar att få stöd till arbetshjälpmedel tidigare.

Antalet ungdomar under 30 år som får arbetshjälpmedel har ökat påtagligt. Under 2011 fick fler än 1 000 kvinnor och män under 30 år stöd till arbetshjälpmedel, vilket innebär mer än en dubblering sedan 2007.

Tabell 6.7 Nya beslut om stöd till arbetshjälpmedel för män och kvinnor under 30 år, 2007–2011

Antal		2007	2008	2009	2010	2011
Män		238	259	276	411	536
Kvinnor		200	226	295	418	514
Totalt		438	485	571	829	1 050

Källa: Arbetsförmedlingen.

Kostnader för hjälpmedel

Stöd till hjälpmedel avser både arbetshjälpmedel som beviljas den enskilde och särskilda anordningar på arbetsplatsen som beviljas arbetsgivare. Det senare avser framför allt ombyggnationer eller andra fasta anordningar för att anpassa en lokal eller utrustningen. I Arbetsförmedlingens ordinarie statistik är kostnaderna för arbetshjälpmedel till den enskilde respektive arbetsgivaren inte uppdelade. Den statistik utredningen beställt från Arbetsförmedlingen visar emellertid att knappt sex procent, eller drygt fem miljoner kronor, av stödet till arbetshjälpmedel beviljades arbetsgivaren under 2011. Motsvarande uppgift för 2010 var knappt fyra miljoner kronor.

Tabell 6.8 Arbetsförmedlingens kostnader för arbetshjälpmedel, 2007–2011

År	2007	2008	2009	2010	2011
Miljoner kronor	72	71	75	84	88

Källa: Arbetsförmedlingen.

Trots att antalet beslut om stöd till arbetshjälpmedel har ökat med 56 procent sedan 2006 motsvaras ökningen av antalet ärenden inte av en lika stor kostnadsökning. År 2008 var genomsnittskostnaden för arbetshjälpmedel 14 527 kronor och år 2011 var den 16 231 vilket motsvarar en ökning med drygt elva procent. Någon enskild förklaring till detta finns inte, men enligt Arbetsförmedlingen utgörs arbetshjälpmedel som beviljas i dag i högre grad av it-baserade hjälpmedel. Dessa är ofta universella standardprodukter vilka kan fås till en betydligt lägre kostnad än specifika hjälpmedel som har höga utvecklingskostnader därför att de görs i små volymer. En annan förklaring kan vara att andelen personer med syn- och hörselnedsättningar som får arbetshjälpmedel har minskat i förhållande till personer med andra funktionsnedsättningar. Arbetshjälpmedel för syn- och hörselnedsättningar är ofta komplexa och därmed mer kostsamma än vad som gäller för övriga funktionshindersgrupper.

År 2008 genomfördes en förändring i regelverket som innebar att den övre gränsen för stöd till arbetshjälpmedel höjdes från 50 000 kronor till 100 000 kronor vardera till den anställde och arbetsgivaren. Ändringen har inte inneburit någon nämnvärd ökning av antal beslut som överstiger 50 000 kronor i förhållande till det totala antalet besluten. År 2008 var det 6,3 procent av totalt 5 595 beslut och 2011 var det 7,1 procent av 7 949 beslut som översteg 50 000 kronor. Däremot har antalet beslut minskat om högre bidrag än vad som föreskrivs på grund av att det finns synnerliga skäl för detta. Höjningen har därmed varit ändamålsenlig eftersom den tid handläggarna använt för att handlägga dessa ärenden kan användas till annat som har betydelse för att den enskilde ska få ett arbetshjälpmedel.

Andelen bidrag som överstiger 100 000 kronor har dock ökat från 2009, men dessa fall utgör fortfarande en mycket liten andel av samtliga beslut om arbetshjälpmedel. Det är framför allt personer med grava synskador som får stöd till arbetshjälpmedel som överstiger 100 000 kronor vilket förklaras av att dessa är komplexa och därmed kostsamma. Tillsammans med personer som har rörelsenedsättningar utgör de även den största gruppen av dem som beviljas arbetshjälpmedel som överstiger 50 000 kronor.

Personal med kompetens att anpassa och prova ut arbetshjälpmedel

I betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) redogjorde utredningen för hur Arbetsförmedlingens specialister organisatoriskt är inordnade under en chefslinje vid avdelningen Rehabilitering till arbete. I betänkandet finns även personalstatistik som visar att det skett en ökning av antalet anställda specialister inom alla yrkeskategorier. Antalet arbetsterapeuter/sjukgymnaster, vilka är den yrkeskategori som huvudsakligen arbetar med anpassning och utprovning av arbetshjälpmedel, har ökat med 120 personer sedan 2008 och i dag finns 257 arbetsterapeuter/sjukgymnaster på Arbetsförmedlingen. På de orter i Sverige där det finns enheter som arbetar med arbets sökande som är döva eller har syn- och hörselnedsättningar finns drygt 60 personer anställda inom yrkeskategorierna audionomer, hörselpedagoger, synspecialister, dövkonsulenter och dövpedagoger. Därutöver finns drygt 40 specialister som arbetar som SIUS-konsulenter, psykologer och socialkonsulenter inriktade mot målgruppen.

Även på den lokala arbetsförmedlingen har arbetsförmedlare som arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering tillgång till psykologer, SIUS-konsulenter, och socialkonsulenter som tillsammans med arbetsterapeut/sjukgymnast kan bedöma den arbets sökandes hela arbets situation. En bred sammansättning av specialister är värdefull för arbetsförmedlaren och den arbets sökande att konsultera, eftersom det även kan behövas andra insatser för att ett arbetshjälpmedel ska fungera som det är avsett. Till exempel kan behov finnas av anpassad arbetstid, tempo, eller anpassning av lokaler.

6.4 Arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan

6.4.1 Regelverket

Försäkringskassans verksamhet med bidrag till arbetshjälpmedel regleras i 30 kap. 5 § socialförsäkringsbalken och i förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel. Denna förordning är uppbyggd på samma sätt som förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Vissa skillnader finns dock vilka redovisas i avsnitt 6.5.1 tabell 11. Bidrag kan beviljas både den försäkrade som är anställd, företagare eller fria yrkesutövare och arbetsgivaren med högst 50 000 kronor. Om bidraget gäller datorbaserade hjälpmedel

eller om det finns synnerliga skäl kan ett högre belopp beviljas. Bidrag lämnas till den försäkrade för hela kostnaden medan arbetsgivaren får hälften i bidrag om kostnaden för arbetshjälpmedlet överstiger 10 000 kronor.

Enligt 30 kap. 5 § socialförsäkringsbalken anges att arbetshjälpmedel ska avse sådana arbetshjälpmedel som den försäkrade behöver som ett led i rehabiliteringen. I Försäkringskassans vägledning⁴ hänvisas till propositionen om rehabilitering och rehabiliteringsersättning (prop. 1990/91:141 s. 69 f) där det framgår att avsikten också är att arbetshjälpmedel ska kunna beviljas anställda som har en funktionsnedsättning men som inte är under rehabilitering. Bidrag får inte lämnas för arbetshjälpmedel eller en anordning som normalt behövs i verksamheten och som krävs för att arbetsmiljön ska vara tillfredställande. Bidraget ska utifrån vissa avskrivningsregler betalas tillbaka om arbetshjälpmedlet inte längre används. Om det finns skäl kan arbetshjälpmedlet även återlämnas till Försäkringskassan. Bidrag till arbetshjälpmedel kan lämnas längst till och med den försäkrade fyller 67 år. Vidare kan Försäkringskassans beslut om arbetshjälpmedel överklagas till förvaltningsrätten enligt 113 kap. i socialförsäkringsbalken.

6.4.2 Organisation och handläggning

Verksamheten med arbetshjälpmedel har centraliserats

I syfte att skapa en mer likvärdig tillämpning av förordningen om arbetshjälpmedel och förbättra servicen till den försäkrade omorganiserade Försäkringskassan verksamheten 2009. Handläggningen av ansökningar om bidrag till arbetshjälpmedel centraliserades till Försäkringskassan i Karlshamn som fick i uppdrag att ta emot ansökningar från hela landet. I dag arbetar cirka tolv handläggare med att ta emot, utreda och fatta beslut om bidrag till arbetshjälpmedel.

Arbetshjälpmedel utgör en mycket begränsad del i förhållande till Försäkringskassans samlade åtaganden. Med den tidigare orga-

⁴ Vägledningen innehåller en samlad information om vad som gäller på ett visst område och är ett stöd i handläggningen. En vägledning kan innehålla beskrivningar av författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, rättspraxis och JO beslut. Vägledningen kan även innehålla beskrivningar av hur man ska handlägga ett ärende och vilka metoder som då kan användas.

nisation följde vissa problem på grund av att var och en av handläggarna hade svårt att upprätthålla de kunskaper som krävdes för att bedöma och ta beslut om bidrag till arbetshjälpmedel. Med en central enhet som handlägger alla ärenden om arbetshjälpmedel, har förutsättningarna att bygga upp en särskild kompetens på området blivit bättre. Enligt Försäkringskassan har gemensamma bedömningar och handläggartödet (Vägledning 2009:1) bidragit till en ökad likvärdighet i tillämpningen av bestämmelserna.

Expertutredningar för att bedöma behovet av arbetshjälpmedel

I ansökan om bidrag till arbetshjälpmedel ska den enskilde ange vilket arbetshjälpmedel denne ansöker om och om möjligt även ange uppskattade kostnader. I de fall den enskilde har goda kunskaper om vilket arbetshjälpmedel som behövs för att kompensera funktionsnedsättningen och i övrigt bifogar handlingar som behövs för att Försäkringskassan ska ta beslut i ärendet är ansökningsprocessen för den enskilde oftast enkel. Samtidigt finns det enskilda som behöver mer och ibland omfattande hjälp för att hitta leverantör och prova ut hjälpmedel som dels är anpassad till dennes funktionsnedsättning, dels till arbetsuppgifterna som ska utföras. I dessa fall har Försäkringskassan, i enlighet med förordningens bestämmelser, möjlighet att ge bidrag till en expertutredning.

Expertutredning innebär att en utomstående aktör får uppdraget att prova ut och ge rekommendationer om vilket arbetshjälpmedel som är det mest lämpliga. Även Försäkringskassan kan initiera en expertutredning om de behöver ytterligare underlag för att bedöma ärendet. Tidigare hade Försäkringskassan möjlighet att köpa expertutredningar från Arbetslivsresurs⁵ som i sin tur anlidade experter från Arbetsförmedlingens syn- och hörsellag för uppdraget. Arbetsförmedlingen kunde bedriva denna verksamhet genom ett undantag i regleringsbrevet, men i oktober 2011 såldes Arbetslivsresurs till ett privat företag och möjligheten upphörde. Detta har varit särskilt problematiskt för personer med synnedsättningar, eftersom de, nästan utan undantag, behöver arbetshjälpmedel från olika leverantörer och därför behöver hjälp av någon som har kunskaper om hela marknaden och som kan koordinera utprovningar och anpassa arbetsplatsen på ett ändamålsenligt sätt.

⁵ Arbetslivsresurs var tidigare statligt ägt och ingick i Samhallkoncernen.

Försäkringskassan önskar få hjälp av en opartisk bedömare

Försäkringskassans centralisering av verksamheten har bidragit till ökad kunskapsuppbyggnad och bättre service till den enskilde. Handläggarna arbetar med en förmån och är samlade i en arbetsgrupp, vilket innebär att de lättare kan dela kunskap med varandra och därmed bedöma ärenden mer enhetligt vilket skapar ökad rättssäkerhet för den enskilde. Genom att handläggarna finns samlade på ett ställe har det också varit lättare att erbjuda dem kompetensutvecklande insatser.

Svårigheten kvarstår dock när det gäller komplicerade ärenden. Möjligheten för Försäkringskassan och den enskilde att ta hjälp av expertutredningar underlättar i viss utsträckning. Till viss del kan Försäkringskassan även fylla behovet av utomstående bedömningar genom att konsultera en audiolog som är anställd av Försäkringskassan och i vissa fall även försäkringsläkarna. Men det faktum att företagen som provar ut och rekommenderar även säljer produkterna skapar samtidigt osäkerhet hos handläggarna om hur tillförlitliga utredningarna är. Vid utredningens besök uttryckte därför Försäkringskassans handläggare önskemål om att kunna ta hjälp av opartiska bedömare inom Arbetsförmedlingens organisation på det sätt som tidigare var möjligt inom syn- och hörselområdet. Med tillgång till opartisk sakkunskap menar Försäkringskassan ytterligare kunna utveckla utredningarna och minska risken för att leverantörerna styr rekommendationerna till det egna sortimentet.

Mål för att handläggningstiderna ska förkortats

Försäkringskassan strävar efter att hantera alla kundärenden enkelt, snabbt och rätt. Dessa begrepp utgör en viktig del i myndighetens verksamhetsidé. Därför läggs fokus på att den enskilde ska få ett kvalificerat bemötande av handläggarna och ett stöd i sin process att finna ett arbetshjälpmedel utan styra till vilken leverantör den enskilde ska vända sig.

För vissa av de större försäkringsförmånerna finns ett serviceåtagande som innebär att Försäkringskassan preciserar i tid hur lång handläggningstiden högst ska vara. Detta serviceåtagande gäller inte förmånen arbetshjälpmedel, men Försäkringskassan i Karlshamn har satt ett eget mål som innebär att 75 procent av ärendena ska avgöras efter högst 60 dagars handläggningstid från

att ansökan kommer in till beslut. Målet uppfylls i 98 procent av fallen. Försäkringskassan har också nyligen infört uppföljningsrutiner som innebär att alla som beviljats arbetshjälpmedel ska kontaktas inom sex månader för en uppföljning av hur arbetshjälpmedlet fungerar.

6.4.3 Volymer och kostnader hos Försäkringskassan

Hur många och vilka får arbetshjälpmedel från Försäkringskassan?

Eftersom arbetshjälpmedel är en liten förmån i Försäkringskassans verksamhet saknas officiella statistikuppgifter. På uppdrag av utredningen har Försäkringskassan gjort ett uttag av uppgifter från myndighetens datalager för att åskådliggöra bidragets volymer och kostnader.

Tabell 6.9 Antal beslut om arbetshjälpmedel

	2010	2011
Bifall	3 344	3 169
Avslag	630	891
Annan orsak	147	251

Källa: Försäkringskassan.

De i tabell 6.9 redovisade uppgifterna avser tidsperioden från det att verksamheten centraliserades till Försäkringskassan i Karlshamn. Den övervägande delen av de bifallna ansökningarna rör syn- och hörselmedel och en mindre del utgörs av arbetshjälpmedel för personer med rörelsehinder. Kognitiva arbetshjälpmedel förekommer inte alls. I de bifallna ansökningarna ingår även bidrag till expertutredningar, vilka omfattar cirka 1 000 beslut, dvs. 30 procent av samtliga beslut.

Om en ansökan om bidrag avslås ska det motiveras och den försäkrade kan begära att beslutet omprövas av Försäkringskassan. Ett omprövat beslut kan överklagas till förvaltningsrätten. I Försäkringskassans vägledning (2009:1) finns en exempelsamling som kan ge handläggarna stöd när beslut om arbetshjälpmedel ska motiveras. Vanliga avslagsbeslut handlar om att det sökta arbetshjälpmedlet är ett hjälpmedel som behövs i den dagliga livsföringen och därför ska bekostas av landstinget. Andra fall handlar om ansök-

ningar av arbetshjälpmedel som arbetsgivaren i stället ska ansvara för.

Kostnader för arbetshjälpmedel

Bidrag till arbetshjälpmedel avser såväl arbetshjälpmedel till den enskilde som fasta anordningar och ombyggnationer hos arbetsgivaren. Försäkringskassan särredovisar inte dessa kostnader men enligt uppgift utgör bidrag till arbetsgivare en försumbar del av den totala kostnaden för arbetshjälpmedel.

Kostnaderna för arbetshjälpmedel ökade mellan 2009 och 2010 (tabell 6.10). En trolig förklaring är att myndigheten centraliserat verksamheten vilket bidrog till att det blev tydligare för den enskilde vart de skulle vända sig. Handläggningsprocessen har också blivit effektivare. Kostnaderna som avser bidrag till expertutredningar är enligt uppgift från Försäkringskassan cirka tolv miljoner kronor per år. I vissa fall är dock kostnaderna för expertutredningar inkluderade i kostnaderna för arbetshjälpmedel vilket betyder att den redovisade summan troligtvis är något underskattad. I Försäkringskassans prognos för anslagsposten 1:1 20 Arbetshjälpmedel under utgiftsområde 10 beräknas kostnaderna för arbetshjälpmedel uppgå till 87 miljoner kronor 2014.

Tabell 6.10 Försäkringskassans kostnader för arbetshjälpmedel, 2007–2011

År	2007	2008	2009	2010	2011
Miljoner kronor	45	u.s.	58	89	88

Källa: Försäkringskassan.

6.5 Jämförelse av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans regelverk

6.5.1 Övergripande likheter och skillnader i regelverket

Det finns likheter mellan Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens regelverk och hur de handlägger ärenden avseende arbetshjälpmedel, men det finns också olikheter. När Försäkringskassan 1991 tog över ansvaret för arbetshjälpmedel riktade till anställda utformades förordningen så att den så långt som möjligt

skulle vara likvärdig med den ursprungliga. Över tid har emellertid ändringar genomförts i såväl Försäkringskassans som Arbetsförmedlingens förordning vilket innebär att den som ansöker om arbetshjälpmedel i dag kan ges olika förutsättningar att få ett sådant beroende på vilken av myndigheterna som handlägger ärendet.

Tabell 6.11 Skillnader i regelverk mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

	Arbetsförmedlingen Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder	Försäkringskassan Förordning (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel
Stödets storlek	100 000 kronor per år vardera till arbetsgivare och den anställde.	50 000 kronor vardera till arbetsgivare och den anställde. Bidrag till arbetsgivaren betalas ut till hälften av den kostnad som överstiger 10 000 kronor.
Datorbaserade hjälpmedel	100 000 kronor vardera till arbetsgivare och den anställde och om ett högre belopp om det finns synnerliga skäl	Kan beviljas med ett högre belopp än 50 000 kronor
Åldersgräns	Ingen övre åldersgräns angiven	67 år
Arbetsgivaransvar	Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen får inte lämnas för kostnader som gäller hjälpmedel eller anordningar som normalt behövs i verksamheten eller som kan ersättas med annat statligt stöd	Bidrag får inte lämnas för hjälpmedel eller en anordning som normalt behövs i verksamheten eller som krävs för att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande
Bidrag till försäkrade som är jordbrukare		Bidrag lämnas bara om det med hänsyn till den försäkrades behov av rehabilitering är nödvändigt för att verksamheten ska kunna fortsätta
Omprövning och överklagan	Arbetsförmedlingens beslut kan omprövas hos myndigheten	Försäkringskassans beslut kan omprövas och överklagas i domstol

6.5.2 Beloppsgräns

En skillnad mellan myndigheternas bestämmelser är *beloppsgränsen* för stöd respektive bidrag. Försäkringskassan kan bevilja bidrag till arbetsgivaren och till den som har en funktionsnedsättning med

vardera högst 50 000 kronor medan Arbetsförmedlingen kan ge stöd på upp till 100 000 kronor per år vardera till den anställde och arbetsgivaren. Skillnaden i beloppen är en följd av att beloppsgränsen ändrades 2008 i Arbetsförmedlingens förordning. Försäkringskassan kan dock om det finns synnerliga skäl bevilja ett högre belopp. Denna möjlighet har även Arbetsförmedlingen. En annan skillnad är att när den enskilde eller arbetsgivare ansöker om flera arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan avser beloppsgränsen varje arbetshjälpmedel för sig. Hos Arbetsförmedlingen gäller beloppsgränsen på årsbasis för varje enskild individ.

Ytterligare en skillnad är att *arbetsgivaren* enligt Försäkringskassans bestämmelser är ålagd ett större *ekonomiskt ansvar* för redan anställda genom att de ska svara för ett grundbelopp om 10 000 kronor av kostnaderna för anpassningar på arbetsplatsen som inte är personliga hjälpmedel. Statsbidrag utgår med 50 procent av kostnaderna därutöver. Om det finns särskilda skäl och det har avgörande betydelse för om en försäkrad ska kunna ha kvar sitt arbete, får dock bidrag beviljas för mer än hälften av kostnaden. Även i Arbetsförmedlingens förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga finns en bestämmelse om stöd till arbetsgivare för anpassningar på arbetsplatsen, men i den anges att stöd inte får lämnas för kostnader som gäller arbetshjälpmedel eller anordningar som normalt behövs i verksamheten eller kan ersättas genom annat statligt stöd. Bestämmelsen är således inte lika skarp eftersom de saknar ett generellt krav på ekonomiskt åtagande från arbetsgivaren.

Skillnaden i Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens bedömning av arbetsgivarens ekonomiska ansvar för anpassningar på arbetsplatsen har sin grund i att Arbetsmarknadsverket i en skrivelse 1990 till regeringen föreslog att arbetsgivaren skulle åläggas ett större ekonomiskt ansvar för anpassningar på arbetsplatsen för redan anställda. Skälet till ändringen var att Arbetsmarknadsverkets kostnader för arbetshjälpmedel i 80 procent av fallen gällde redan anställda. Myndigheten framhöll att huvudansvaret för arbetsmiljön är arbetsgivarens och att detta bör framgå i stödet för arbetshjälpmedel. Kort tid därefter beslutades med anledning av propositionen om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m. (prop. 1990/91:141) att Försäkringskassan skulle ansvara för arbetshjälpmedel till anställda. I samband med detta beslut fördes även bestämmelsen över till deras förordning medan det i Arbets-

förmedlingens bestämmelser inte anges något om vilka kostnader som arbetsgivaren ska ansvara för.

6.5.3 Åldersgräns

I Försäkringskassans förordning (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel anges att bidrag får ges längst till och med den månad då den försäkrade fyller 67 år. Någon övre åldersgräns finns inte i Arbetsförmedlingens förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen har i en intern instruktion fastställt att det efter sedvanlig arbetsmarknadspolitisk bedömning är möjligt att bevilja stöd till arbetshjälpmedel fram till 67 års ålder. Arbetsförmedlingens motiv till detta ställningstagande är rätten som arbetstagaren har enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd att ha kvar sin anställning till 67 års ålder.

6.5.4 Bestämmelser särskilt för jordbrukare

I Försäkringskassans förordning finns ett par bestämmelser som enbart avser jordbrukare. Den ena talar om att bidrag till arbetshjälpmedel inte får lämnas för sådant stöd som kan lämnas enligt förordning (1978:250) om statligt stöd till jordbrukares rationalisering eller förordning (1978:465) om särskilt stöd till lantbruksföretag i vissa glesbygder. Förordning (1978:465) har dock upphört att gälla. Den andra bestämmelsen talar om att bidrag till arbetshjälpmedel får lämnas till jordbrukare bara om det är nödvändigt för att verksamheten ska kunna fortsätta.

Försäkringskassan har i en skrivelse (S2009/5189/SF) till regeringen föreslagit att den sistnämnda bestämmelsen tas bort. Motivet är att man inte bör ställa högre krav på jordbrukare än som är normalt för egenföretagare.

6.5.5 Arbetsgivarens ansvar

Arbetsgivarens ansvar och skyldigheter när det gäller stöd och anpassningsåtgärder på arbetsplatsen för personer med funktionsnedsättning regleras dels i arbetsmiljölagen, dels i diskrimineringslagen. Gränsdragningsproblematiken gentemot arbets-

givarens ansvar när det gäller arbetsanpassning är en återkommande fråga för både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan men hanteras till viss del på olika sätt trots att bestämmelserna i de båda förordningarna är i det närmaste överensstämmande. I propositionen (1990/91:140) om arbetsmiljö och rehabilitering föreslog regeringen att arbetsgivarens skyldigheter skulle preciseras när det gällde anpassning av arbetsförhållandena för människor med olika förutsättningar i fysiska och psykiska hänseenden. Därmed gjordes ett tillägg i arbetsmiljölagen 3 § om att arbetsgivaren genom att anpassa förhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ska ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande ska beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifterna är olika.

I propositionen betonades att det givetvis finns en gräns för hur långt arbetsgivarens ansvar sträcker sig när det gäller att anpassa arbetsmiljön och att det är omöjligt att i en lag klart avgränsa ansvarsfrågan. Den tekniska utvecklingen kan öka möjligheten att anpassa arbetsuppgifterna, och även bättre kunskaper inom rehabiliteringsområdet kan öka förutsättningarna för att anpassa arbetsmiljön till den enskildes förutsättningar. Detta förhållande har också Arbetsmiljöverket tagit fasta på i föreskriftsarbetet (AFS 1994:1) om arbetsanpassning och rehabilitering. Där understryks att arbetsgivarens möjligheter att åstadkomma förbättringar understöds av den utveckling som sker inom bl.a. arbetshjälpmedelsområdet. Exempelvis är det självklarheter i dag att arbetsgivaren ska bekosta terminalglasögon och arbetsskor medan det på andra områden kan uppstå gränsdragningsproblem.

Enligt diskrimineringslagen är arbetsgivaren förbjuden att diskriminera en arbetstagare eller en arbetssökande med funktionsnedsättning. Förbudet gäller både vid anställningsförfarandet och under anställningen. För att förhindra diskriminering är arbetsgivaren ålagd att utforma arbetsplatsen och organisera arbetet på ett sådant sätt att personen som har en funktionsnedsättning befinner sig i jämförbar situation som övriga arbetstagare. Precis som i arbetsmiljölagen finns undantag för vilka åtgärder en arbetsgivare är skyldig att genomföra. Arbetsgivaren ska göra det som anses vara skäligt, och vad detta innebär måste avgöras från fall till fall. Det som särskilt ska beaktas är de ekonomiska och andra kostnader som åtgärderna medför, samt organisationens eller företagets storlek och ekonomiska resurser (Diskrimineringsombudsmannen, 2012).

För att skapa en mer likvärdig och rättssäker bedömning och i så stor utsträckning som möjligt undvika gränsdragningsproblem har Försäkringskassan i sin vägledning (2009:01) byggt upp en exempelsamling som beskriver i vilka fall bidrag till arbetshjälpmedel kan och inte kan beviljas. Exempelsamlingen bygger bl.a. på den praxis som utvecklats med anledning av ärenden som överklagats i domstol. Eftersom Försäkringskassans handläggare inte möter den enskilde eller besöker arbetsplatsen för att göra bedömningar om vad som bör ingå i arbetsgivarens ansvar utgör både exempelsamlingen och rekommendationer från Arbetsmiljöverket viktiga underlag i handläggningen.

Arbetsförmedlingen gör likartade bedömningar som Försäkringskassan men styrs inte på samma sätt av upprättade exempelsamlingar. Det kan därför antas att Arbetsförmedlingen i högre grad gör situationsanpassade bedömningar, det vill säga prövar behoven utifrån varje enskilt fall, samtidigt som arbetsgivarens ansvar beaktas. Detta synsätt framgår också av Arbetsförmedlingens handläggarstöd. Där anges att stöd till arbetshjälpmedel kan beviljas om man kan anse att det i annat fall läggs en oproportionerlig börda på arbetsgivaren. Vidare understryker Arbetsförmedlingen att det i varje enskilt fall är en bedömningsfråga och att utgångspunkten är att stödet ska syfta till att ge en enskild person med funktionsnedsättning samma förutsättningar på arbetsplatsen som andra har.

6.5.6 Omprövning respektive överklagande

Arbetsgivaren eller den anställde kan överklaga Försäkringskassans beslut om bidrag till arbetshjälpmedel. Detta är dock inte möjligt enligt Arbetsförmedlingens bestämmelser. Hos Arbetsförmedlingen kan däremot omprövning begäras.

Av statistiken framgår att Försäkringskassan varje år hanterar ett antal överklagningsärenden medan det på Arbetsförmedlingen nästan aldrig förekommer omprövningar. Den troliga förklaringen är Arbetsförmedlingens mer generösa bedömningar utifrån att arbetshjälpmedel är en prioriterad insats och alltid ska övervägas framför lönestöd. En annan förklaring kan vara att Arbetsförmedlingen ofta tar initiativet att rekommendera ett arbetshjälpmedel till den enskilde eller arbetsplatsanpassningar hos arbetsgivaren, och i sådana ärenden sker följaktligen aldrig omprövningar. I

Försäkringskassans fall är det nästan alltid den enskilde eller arbetsgivaren som ansöker om arbetshjälpmedel. En ansökan kan även initieras av handläggare på Försäkringskassan som samordnar rehabiliteringsarbetet för den enskilde. Eftersom Försäkringskassans ärenden gäller personer som redan har en anställning och det finns stöd i arbetsmiljölagen för att arbetsgivaren ska svara för god arbetsmiljö för alla på arbetsplatsen ställs Försäkringskassan oftare än Arbetsförmedlingen inför uppgiften att bedöma hur långt det offentliga åtagandet ska sträcka sig.

I såväl Försäkringskassans som Arbetsförmedlingens bestämmelser anges att stöd ska ges till arbetshjälpmedel *på arbetsplatsen*. Försäkringskassans tolkning av denna bestämmelse är att arbetshjälpmedel som även kan användas utanför arbetsplatsen ska betraktas som ett hjälpmedel i den dagliga livsföringen och därför ska bekostas av landstinget. Denna strikta tolkning gör däremot inte Arbetsförmedlingen. Exempelvis är det vanligt förekommande att arbetshjälpmedel beviljas för personer med kognitiva funktionsnedsättningar. Dessa hjälpmedel är viktiga för möjligheterna att klara arbetet på arbetsplatsen, men kan ibland vara lika viktiga för att få en struktur i vardagen och ett stöd för att komma till arbetsplatsen.

6.5.7 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget är skillnaderna mellan de båda förordningarna tämligen små. Hur bestämmelserna tolkas kan dock få konsekvenser för den enskildes möjligheter att få arbetshjälpmedel. Skillnaderna i beloppsgränser saknar enligt utredningens bedömning oftast praktisk betydelse eftersom båda förordningarna ger utrymme för att lämna högre belopp om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller Försäkringskassans bidrag till arbetsgivare där skrivningar finns om att det vid särskilda skäl, eller om det är av avgörande betydelse för den försäkrade som är anställd att behålla arbetet, kan bidrag lämnas till mer än hälften av kostnaderna. I Försäkringskassans bestämmelser är skrivningarna om arbetsgivaransvaret skarpare än i Arbetsförmedlingens vilket också avspeglar sig i antalet överklagningsärenden.

6.6 Handläggningen skiljer sig väsentligt

En väsentlig skillnad mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan finns vad gäller hur respektive myndighet handlägger stöd till arbetshjälpmedel. På Försäkringskassan är det den enskilde som ansöker om och får bidrag för att köpa arbetshjälpmedlet. För den som har goda kunskaper om vilka hjälpmedel som finns på marknaden och vet vilket hjälpmedel som fungerar bäst är ansökningsförfarandet hos Försäkringskassan enkelt. På Arbetsförmedlingen kan handlägningsprocessen uppfattas som mer långdragen och komplicerad därför att handläggare med olika ansvarsområden är inblandade i ärendet.

6.6.1 Försäkringskassan ger den enskilde ett större eget ansvar

Försäkringskassans ansökningsförfarande liknar till viss del det som finns inom landstingens försöksverksamhet om Fritt Val av hjälpmedel vilket beskrivs i betänkandet *Hjälpmedel – ökad delaktighet och valfrihet* (SOU 2011:77). Fritt Val av hjälpmedel ligger i linje med strävan om ökad valfrihet och hjälpmedelsanvändarens upplevelse av att kunna påverka och utöva inflytande över hur hjälpmedelsbehovet blir tillgodosett. Den som ansöker om arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan får själv ta ansvar för processen att ta in olika offerter. Om den enskilde inte har den kunskap som behövs för att ta ställning till vilket arbetshjälpmedel som behövs kan han eller hon ansöka om ett bidrag för en expertutredning. För bidraget kan den enskilde låta en aktör på marknaden prova ut, anpassa och välja ut lämplig produkt samt ge instruktion och utbildning om hur hjälpmedlet ska användas. Expertutredningen ger också Försäkringskassans handläggare ett underlag för bedömningen inför beslut om arbetshjälpmedel. Nackdelen med expertutredningen kan vara att den enskilde inte får den opartiska bedömningen som behövs för att göra ett välgrundat val. Tidigare bistod Arbetsförmedlingen med denna kompetens inom syn- och hörselområdet men när den möjligheten upphörde återstår att ta hjälp av externa aktörer.

Försäkringskassans centrala handläggning har inneburit att det utvecklats en praxis över vilka arbetshjälpmedel som godkänns. Det kan å ena sidan skapa en likvärdighet och en större rättsäkerhet för

den målgrupp som omfattas av Försäkringskassans bestämmelser. Å andra sidan begränsar det möjligheten att göra individuella bedömningar, vilket kan vara till nackdel för den enskilde.

6.6.2 Hos Arbetsförmedlingen finns tillgång till specialister

På Arbetsförmedlingen får arbetssökande tillgång till specialister som utifrån en arbetsanalys kan göra bedömningar om behovet av arbetshjälpmedel och hjälpa till med att ta in offerter från olika leverantörer. Det vanligaste tillvägagångssättet är att arbetsförmedlaren initierar ett ärende om arbetshjälpmedel. Ibland sker det under en arbetsprövning eller praktik på en arbetsplats då det upptäcks att arbetshjälpmedel kan vara en av lösningarna för att kompensera för den arbetsförmåga som saknas. Behovet kan även framkomma tidigare i processen. Det är arbetsterapeuter eller sjukgymnaster som utifrån sin profession ger den oberoende sakkunskap som ofta är nödvändig för att kunna erbjuda arbetshjälpmedel anpassat till den enskilde individen och till den arbetsmiljö där arbetshjälpmedlet ska användas.

När det gäller personer som är döva eller har syn- eller hörselnedsättningar eller dövblindhet anlitas någon av de fyra förmedlingar i landet som har specialistkompetens inom detta område. På dessa arbetsförmedlingar finns även resurser för att arbeta med bland annat yrkesvägledning och SIUS-konsulenter för att hitta rätt arbetsplats för den sökande. Specialisterna provar ut och anpassar hjälpmedel samt tar in offerter. Det är därefter den lokala arbetsförmedlingen där den sökande är bosatt som beviljar bidraget på rekommendation från specialförmedlingen. Vid de besök och intervjuer utredningen gjort framkommer att det är i dessa situationer den enskilde anser att Arbetsförmedlingens rutiner borde ses över så att handläggningstiderna kan kortas. Dessutom anser utredningen att utprovning och rekommendation av arbetshjälpmedel bör åtföljas av det ekonomiska ansvaret att fatta beslut i ärendet. När beslutsrätten ligger hos den lokala Arbetsförmedlingen hålls bedömning och beslut inte ihop. Dessutom riskerar handläggningstiden att förlängas.

6.6.3 Hjälpmedelsbehovet skiljer sig

Antalet beslut om arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan är betydligt färre i jämförelse med antalet beslut på Arbetsförmedlingen. Däremot är den totala kostnaden ungefär lika stor. Skillnaden är att i Försäkringskassans kostnader ingår köp av expertutredningar som uppgår till mellan tio och tolv miljoner kronor per år. En annan skillnad är att Försäkringskassans beslut avser varje arbetshjälpmedel eller expertutredning för sig. Det betyder att antalet beslut är fler än antalet individer som varje år får arbetshjälpmedel beviljat hos myndigheten. Försäkringskassans bidrag till arbetshjälpmedel går huvudsakligen till syn- och hörsel-hjälpmedel vilka var för sig kan uppgå till relativt stora summor. Arbetsförmedlingen beviljar främst arbetshjälpmedel för personer med rörelsehinder. Det hjälpmedelsbehov som ökar inom Arbetsförmedlingen återfinns dock inom det kognitiva spektret. Även hjälpmedel för personer med psykiska funktionsnedsättningar ökar.

6.7 Brukarnas syn på service och bemötande

En grundläggande förutsättning för många personer med funktionsnedsättning som arbetar eller är på väg in i arbetslivet är att få tillgång till bra arbetshjälpmedel som är anpassade till de arbetsuppgifter som ska utföras. I vissa fall behövs omfattande stöd med hjälp av specialistkompetens för att få rätt arbetshjälpmedel. I andra fall har den enskilde goda kunskaper om sitt behov av arbetshjälpmedel vilket förenklar handläggningen och gör att arbetshjälpmedlet snabbt kommer på plats. Oavsett hur stort behov av stöd den enskilde har är det viktigt att handläggningsrutinerna är enkla att förstå och med bibehållen kvalitet i arbetet kan hålla tiden mellan ansökan och beställning av arbetshjälpmedel så kort som möjligt.

Arbetsförmedlingen har på uppdrag av utredningen genomfört en enkätundersökning riktad till personer som någon gång från 2009 och framåt har beviljats arbetshjälpmedel från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Syftet med undersökningen var att få svar på frågan om hur personer med funktionsnedsättning som fått arbetshjälpmedel beviljade av någon av myndigheterna tycker att bemötande och service har fungerat. Av de 1 500 personer som ingick i urvalet var det 652 som svarade på enkäten. Svares-

frekvensen är låg, 46 procent, vilket dessvärre begränsar förutsättningarna att dra tydliga slutsatser av svaren. Utredningen anser trots denna brist att resultaten ger en indikation om hur verksamheten i respektive myndighet uppfattas av dem som fått arbetshjälpmedel. Förutom undersökningen har utredningen även genomfört intervjuer med handläggare på såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan och flera dialoger har ägt rum med olika funktionshindersorganisationer för att få en så allsidig bild som möjligt om vilka förändringar som behövs för att den enskildes behov av arbetshjälpmedel ska tillgodoses på bästa sätt.

Uppgiftsfördelningen mellan två myndigheter är ibland krånglig för den enskilde.

I utredningens kontakter med flera funktionshindersorganisationer framkommer att de är kritiska mot att två myndigheter har likartade uppgifter när det gäller att ge bidrag till arbetshjälpmedel. Den nuvarande ansvarsfördelningen gör det svårt för den enskilde att veta till vilken av myndigheterna de ska vända sig till. Enkätundersökningen visar trots detta att 73 procent av de svarande tycker att det är tydligt till vilken av de två myndigheterna som de ska vända sig. Detta innebär dock samtidigt att en av fyra personer har motsatt uppfattning vilket visar att det finns personer som i någon mening tycker att uppgiftsfördelningen är otydlig.

På frågan om de vet vart de ska vända sig om de behöver ytterligare hjälpmedel eller hjälp med uppgradering och reparation svarar drygt 30 procent att de inte vet vem de ska kontakta. Svaren indikerar att det finns vissa svårigheter med att två myndigheter ansvarar för arbetshjälpmedel. Men eftersom undersökningen enbart är riktad till dem som en gång fått ett arbetshjälpmedel och inte till dem som avser att ansöka om ett arbetshjälpmedel bör man bedöma resultaten med försiktighet.

Flertalet anser att de fått de arbetshjälpmedel som de behöver i arbetet

Över 80 procent av de svarande anser att de har fått de arbetshjälpmedel de behöver för att klara sina arbetsuppgifter. Det är ungefär samma andel som redovisas i Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning från 2008 (tabell 5.2). Visserligen utgörs

SCB:s undersökning av en annan målgrupp, men resultaten från båda undersökningarna visar på en samstämmighet om att den enskilde i hög grad får det arbetshjälpmedel han eller hon anser sig behöva.

Kompetens behövs för att bedöma behov av arbetshjälpmedel

För att ett arbetshjälpmedel ska bli så användbart som möjligt på arbetsplatsen krävs ofta en systematisk genomgång av individens resurser kopplat till den specifika arbetsmiljön och de arbetsuppgifter som ska utföras. Men den kompetens som behövs för att identifiera behovet är emellertid organiserad på olika sätt i respektive myndighet. På Arbetsförmedlingen finns specialister anställda med kompetens inom arbetshjälpmedelsområdet och hos Försäkringskassan kan experter anlitas för att få tillgång till den kompetens som behövs.

Tabell 6.12 Har bedömer du Arbetsförmedlingens kunskaper att rekommendera rätt arbetshjälpmedel anpassade utifrån din arbetssituation?

	Procent	Antal svarande
Mycket bra	46,3	297
Ganska bra	38,5	247
Ganska dåliga	5,1	33
Mycket dåliga	5,1	33
Vet ej	4,8	32

Källa: Enkätundersökning om arbetshjälpmedel, bilaga 3.

Av tabell 6.12 framgår att 85 procent av de svarande anser att Arbetsförmedlingens kunskaper att rekommendera arbetshjälpmedel är mycket eller ganska bra. Och när det gäller frågan om Arbetsförmedlingens sammanlagda stöd i fråga om arbetshjälpmedel är det 89 procent som har svarat mycket eller ganska bra (tabell 6.13).

Tabell 6.13 Hur bedömer du det sammanlagda stöd du fått från Arbetsförmedlingen när det gäller arbetshjälpmedel?

	Procent	Antal
Mycket bra	45,2	285
Ganska bra	43,4	274
Ganska dåligt	5,7	36
Mycket dåligt	3,2	20
Vet ej	2,5	16

Källa: Enkätundersökning om arbetshjälpmedel, bilaga 3.

Det bör åter påpekas att bortfallet är högt vilket innebär att resultatet riskerar att inte ge en korrekt bild av hur Arbetsförmedlingens kunskaper om arbetshjälpmedel uppfattas av personer som behöver arbetshjälpmedel. Samtidigt är det inte troligt att de som är missnöjda i större utsträckning skulle avstå från att svara än de som är nöjda. Ett rimligt antagande kan snarare vara det omvända. Utredningen anser därför att resultatet kan tolkas som en klar indikation på att Arbetsförmedlingen har ett högt förtroende när det gäller kunskaper om arbetshjälpmedel hos dem som fått hjälp med ett arbetshjälpmedel.

Däremot är svaren inte lika övertygande när det gäller frågan om Arbetsförmedlingens hjälp med annan anpassning av arbetssituationen i samband med att den enskilde fått sitt arbetshjälpmedel (tabell 6.14). På denna fråga är det 38 procent som anger att de fått hjälp med anpassning av arbetsuppgifter, arbetstider/tempo, särskild belysning eller annat. Nästan 58 procent svarar nej och fem procent vet inte. Det går dock inte att avgöra om de som svarade nej på frågan hade behövt hjälp med andra anpassningar eller om de enbart efterfrågade hjälp med arbetshjälpmedel.

Frågan om annan anpassning av arbetsplatsen ställdes även till dem som fått bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan. Tyvärr är det mycket få personer som besvarat frågan. Det är därför inte möjligt att göra några tolkningar av resultatet, mer än att konstatera att de redovisade fallen visar att det även finns leverantörer av arbetshjälpmedel som gör en bredare genomlysning av vilka anpassningar som behövs på arbetsplatsen.

Tabell 6.14 Tog expertutredningen upp andra behov av anpassningar av din arbetssituation som skulle kunna underlätta ditt arbete?

	Procent	Antal
Ja, av arbetsuppgifter	15	7
Ja, av arbetstider/tempo	17	8
Ja, lokalanpassning	4,3	2
Annat	8,5	4
Nej	29	14
Vet ej	25,5	12

Källa: Enkätundersökning om arbetshjälpmedel, bilaga 3.

De flesta tycker att det stöd de fått har varit tillräckligt

En av frågorna i undersökningen var om den enskilde bedömde att de arbetshjälpmedel de fått var tillräckliga för att kunna utföra arbetsuppgifterna. Liksom i de tidigare frågorna var det över 80 procent som svarade i hög grad eller i ganska hög grad när det gällde stödet från Arbetsförmedlingen. Samma fråga ställdes även till dem som fått arbetshjälpmedel från Försäkringskassan. Av de svarande uppgav hälften att bidraget från Försäkringskassan i hög eller ganska hög grad var tillräckligt medan hälften svarade att bidraget delvis eller inte alls tillgodosåg behovet.⁶

Skillnaderna kan i någon mån avspegla de olika utgångspunkter som respektive myndighet har när de bedömer behovet av arbetshjälpmedel. Försäkringskassan är sällan initiativtagare till att den enskilde ansöker om arbetshjälpmedel, även om intentionerna från början var att myndigheten skulle arbeta mer aktivt för att få igång i rehabiliteringsåtgärder genom att erbjuda bidrag till arbetshjälpmedel. Det faktum att det oftast är den enskilde som tar initiativet till att ansöka om arbetshjälpmedel gör att Försäkringskassan får en annan roll, där uppdraget begränsas till att utifrån en ansökan ta ställning till om bidrag till arbetshjälpmedel ska beviljas eller inte. Ur det perspektivet är det ganska rimligt att vissa personer blir missnöjda med Försäkringskassan om de inte tycker att de får de arbetshjälpmedel de behöver. Arbetsförmedlingen, däremot, initierar ofta en ansökan om arbetshjälpmedel och därför uppstår sällan ett ställningstagande om huruvida behovet ska tillgodoses eller inte.

⁶ På grund av den låga svarsfrekvensen bör jämförelser mellan myndigheterna göras med stor försiktighet (se bilaga 3 Enkätundersökning om arbetshjälpmedel).

Detta förhållande bekräftas också av att Försäkringskassan får hantera ett antal överklagningsärenden varje år, medan Arbetsförmedlingen sällan får överprövningsärenden.

Expertutredningar kompletterar Försäkringskassans bedömningar

Personer som har en anställning och ansöker hos Försäkringskassan om bidrag till arbetshjälpmedel kan, om de är osäkra på vilket arbetshjälpmedel som passar dem bäst, även ansöka om bidrag till en expertutredning. På så sätt får den enskilde göra ett eget val om vem som ska hjälpa dem med att hitta och prova ut ett lämpligt arbetshjälpmedel. Det är en lösning som också ger uttryck för den strävan som finns om att öka den enskildes valfrihet och ge möjlighet att utöva självbestämmande och delaktighet. Expertutredningen utgör i många fall också ett viktigt underlag för Försäkringskassans handläggare när de ska bedöma och fatta beslut om bidrag till arbetshjälpmedel. Men det som kan brista om en expertutredning övervägs är att den enskilde i dessa fall inte får tillgång till opartisk information om vilka arbetshjälpmedel som passar bäst.

Funktionshindersorganisationerna *HSO* och *Lika Unika* har för utredningen uttryckt en viss oro för att människor som är i behov ett arbetshjälpmedel inte vet vart de ska vända sig för att få hjälp med utprovning av rätt hjälpmedel, vilket är särskilt viktig för personer med synnedsättningar. De behöver ofta arbetshjälpmedel från olika leverantörer och opartisk hjälp för att samordna och prova ut dessa produkter är ofta en nödvändighet. Eftersom Försäkringskassan varken kan eller får rekommendera val av leverantör för att göra en expertutredning måste den enskilde själv hitta den informationen. Hjälpmedelsinstitutet, som är ett nationellt kunskapscentrum för hjälpmedel, har viss information men är inte heltäckande över vilka leverantörer som finns och vad var och en av dem kan erbjuda ifråga om att anpassa arbetshjälpmedlet till den enskildes behov.

Försäkringskassans erfarenhet är att leverantörernas expertutredningar i stort håller hög kvalitet. På grund av uppdragens art har många leverantörer också byggt upp en bred kompetens för att kunna presentera helhetslösningar som inbegriper såväl utprovning av arbetshjälpmedel som hjälp med att anpassa arbetsplatsen i övrigt. Trots detta anser Försäkringskassans handläggare att de brottas med svåra avvägningar eftersom de inte alltid har den kom-

petens som behövs för att avgöra om de föreslagna arbetshjälpmedlen är de mest lämpliga. Därför efterfrågas mer samarbete med Arbetsförmedlingen och därmed tillgång till deras kunskande om arbetshjälpmedel.

Potential finns att korta handläggningstiderna

Försäkringskassan har satt upp mål för handläggningstiden av bidrag till arbetshjälpmedel. Målet är att 74 procent av ärendena inte får ta längre tid än 60 dagar från att ansökan kommit in till att ärendet är avgjort. Det uppfylls i 98 procent av fallen. Arbetsförmedlingen saknar sådana mål. Frågor om Arbetsförmedlingens handläggningstider har därför ställts i undersökningen.

Tabell 6.15 Handläggningstider hos Arbetsförmedlingen

Procent	Procent			
	1–4 veckor	5–8 veckor	9–12 veckor	13 veckor
Tid för att träffa specialist	67	22	5	5
Tid från att träffa specialist tills jag fick arbetshjälpmedel	57	28	7	8

Källa: Enkätundersökning om arbetshjälpmedel, bilaga 3.

Tabell 6.15 visar att 67 procent av de svarande fick träffa en specialist för bedömning av arbetshjälpmedel inom 1–4 veckor och att det för 22 procent av de svarande tog 5–8 veckor. Därefter tog det 1–4 veckor för 57 procent av de svarande från det att den arbetssökande fick träffa en specialist tills han eller hon fick arbetshjälpmedlet och 28 procent svarade att det tog 5–8 veckor.

Det är svårt att generellt uttala sig om hur långa handläggningstiderna bör vara eftersom det beror på hur komplicerat ett ärende är. I utredningens kontakter med enskilda som fått arbetshjälpmedel och med funktionshindersorganisationer framgår att man inte är nöjd med Arbetsförmedlingens handläggningstider. Det som är problematiskt och skapar irritation är att ledtiderna mellan att den enskilde skriver in sig på Arbetsförmedlingen och träffar en arbetsförmedlare till att han eller hon får kontakt med en specialist som kan bedöma behovet av arbetshjälpmedel verkar vara omotiverat lång. Det blir för många led och beslutsnivåer innan ett beslut om arbetshjälpmedel kan verkställas. Även handläggarna på

Arbetsförmedlingen delar uppfattningen att det ofta är för långa ledtider och att det finns potential för att korta handläggnings-tiderna.

Undersökningen visar att merparten av de arbetssökande får träffa en specialist för bedömning 1–4 veckor efter att ärendet har aktualiserats. I utredningens kontakter med funktionshinderson-organisationernas ungdomsförbund uttrycker de en frustration över att det är svårt för dem att ta kortare anställningar med vetskap om att det tar tid att få sitt arbetshjälpmedel. För t.ex. ett semestervikariat blir även fyra veckors väntetid för lång. Konsulenterna inom syn- och hörsellagen hävdar dock att det inte finns något som hindrar att arbetet med att prova ut syn- och hörselhjälpmedel kan påbörjas innan ett arbete är utlovat. Beroende på vilka arbetshjälpmedel som behövs kan det dock vara svårt att prova ut utrustning innan man var hur arbetsplatsen är beskaffad.

6.8 Styrning och finansiering

Hur den statliga förvaltningen är organiserad inverkar på förutsätt-ningarna att upprätthålla rättsäkerhet och effektivitet. I den för-valtningpolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) anger rege-ringen att ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika myndig-heter bör vara tydlig och att myndigheterna som regel inte bör ha överlappande uppgifter. Men inom vissa områden där komplexa sektorer är berörda är det oundvikligt att dubbelarbete och oklara ansvarsförhållande förekommer. Det kan vara myndigheter som har likartade uppdrag men deltar i olika skeden i en process. Eftersom helhetssyn och service till medborgaren alltid är av över-ordnad betydelse ställs det i sådana situationer krav på samverkan och samordning för att individen inte ska hamna mellan stolarna. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingens arbete när det gäller rehabiliteringsinsatser för sjukskrivnas återgång i arbete är ett tyd-ligt exempel på detta.

Om det inte finns godtagbara skäl för att myndigheter har överlappande eller rentav dubbla uppgifter, vilket i sin tur skapar osäkerhet för individen om vem eller till vilka han eller hon ska vända sig med sitt ärende, bör dock detta bedömas som ett pro-blem. En sådan situation kan uppstå t.ex. som följd av att en myn-dighets kärnuppdrag förändrar karaktär samtidigt som uppgifter som hörde samman med det ursprungliga uppdraget ändå kvarstår.

6.8.1 Organisationen förändras när myndigheter får ändrade uppdrag

Arbets hjälpmedel – en insats från två myndigheter

När Försäkringskassan övertog delar av ansvaret för arbetshjälpmedel från Arbetsförmedlingen (prop. 1990/91:141) fanns goda skäl för den förändrade ansvarsfördelningen. Försäkringskassornas mer aktiva och pådrivande roll inom sjukförsäkringen förutsatte att det fanns verktyg som kunde användas i rehabiliteringsarbetet i syfte att påskynda den försäkrades återgång till arbete. Mer än 20 år har förflutit sedan förslaget trädde i kraft och under denna period har stora reformer genomförts inom sjukförsäkringen. Dessa har inneburit en förskjutning av mer och mer av ansvaret för att utföra den arbetslivsinriktade rehabiliteringen från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen. I dag är Försäkringskassans uppdrag, enligt socialförsäkringsbalken, att samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten. Det innebär att Försäkringskassan ska se till att arbetsgivaren fullgör sitt ansvar när det gäller arbetsanpassning och rehabilitering enligt arbetsmiljölagen och att den försäkrade i den s.k. rehabiliteringskedjan får tillgång till Arbetsförmedlingens arbetslivsinriktade insatser. Försäkringskassan ska däremot inte längre själva vara en rehabiliteringsaktör.

Förutom att Arbetsförmedlingens ansvar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har utökats i syfte att få igång tidiga och aktiva insatser för sjukskrivna har de även fått i uppdrag av Försäkringskassan att erbjuda *konsultativt stöd* riktat till arbetsgivaren. Det konsultativa stödet innebär att Arbetsförmedlingen ska stimulera arbetsgivaren att ta ansvar för anpassning och rehabilitering. Tanken är att det konsultativa stödet ska bidra till att arbetsgivaren hittar lösningar som gör att den anställde får ökade möjligheter att fortsätta sin anställning hos arbetsgivaren. Det konsultativa stödet ska ges så tidigt som möjligt i rehabiliteringskedjan, vara generellt och mynna ut i att arbetsgivaren startar upp en planering med eller utan hjälp av företagshälsovården.

Skälet till att Arbetsförmedlingen involveras i arbetsgivarens arbetsmiljöarbete är att de har specialistkunskaper när det gäller arbetsplatsanpassningar. I den utsträckning som myndigheten på ett tidigt stadium kan förmedla dessa kunskaper till arbetsgivaren kan det troligtvis förhindra långvariga sjukskrivningar. Arbetsför-

medlingen ska ge tips om olika lösningar men inte specifika rekommendationer för enskilda individer. Det ansvaret vilar ytterst på arbetsgivaren och om bidrag till arbetshjälpmedel kommer i fråga ska det handläggas av Försäkringskassan.

Försäkringskassan en myndighet med förändrade uppgifter

Trots de förändringar som Försäkringskassan genomgått från rehabiliteringsutredare till samordnare av andra aktörers rehabiliteringsinsatser kvarstår alltså ansvaret för bidrag till arbetshjälpmedel riktat till försäkrade som varit anställda hos samma arbetsgivare i minst ett år. När frågan om ändring av ansvarsfördelningen aktualiserades i Hjälpmedelsutredningen (SOU 2004:83) var argumentet att det inte fanns någon självklar anknytning till Arbetsförmedlingen för dem som redan hade ett arbete och behövde ett arbetshjälpmedel. Däremot var anknytningen starkare till Försäkringskassan eftersom myndigheten ansvarar för ett flertal olika former av stöd vid sjukskrivningar och rehabilitering. Frågan är dock om de bevekelsegrunder som fanns då är lika starka i dag.

6.8.2 Organisering i framtiden

Ur styrningssynpunkt framstår det som ineffektivt att två myndigheter har delat ansvar för en uppgift. Särskilt mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen mer och mer har tagit över det rehabiliteringsansvar som tidigare vilade på Försäkringskassan. Å andra sidan ansvarar Försäkringskassan fortfarande för att samordna rehabiliteringsinsatserna. I den rollen har de en naturlig kontakt med arbetsgivaren med vilka arbetsplatsanpassningar kan diskuteras och när det behövs, erbjuda möjlighet att ansöka om bidrag till arbetshjälpmedel. Faktum kvarstår dessutom att också en person som inte är aktuell för rehabiliteringsinsatser kan vara i behov av ett arbetshjälpmedel. Frågan är då om det ur servicesynpunkt är enklare för individen att ansöka om arbetshjälpmedel hos Försäkringskassan än att kontakta en för dem ny myndighet.

En annan aspekt att väga in är respektive myndighets kompetens på arbetshjälpmedelsområdet. Utredningen kan konstatera att även om myndigheterna styrs av ungefär likvärdiga förordningar när det gäller bidrag till arbetshjälpmedel så finns det tydliga skillnader

mellan myndigheternas kompetens när det gäller kunskaper om arbetsplatsanpassningar. Därtill har Arbetsförmedlingen möjlighet att även erbjuda andra former av kompensatoriska lösningar om det visar sig att ett arbetshjälpmedel inte är tillräckligt för att kunna behålla arbetet.

Myndigheterna skulle kunna etablera ett närmare samarbete...

I propositionen om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m. (prop. 1990/91:141) ansåg regeringen att Försäkringskassan inte skulle bygga upp särskild kompetens på arbetshjälpmedelsområdet. I stället skulle de använda sig av Arbetsförmedlingens redan befintliga kompetens. Trots regeringens intentioner utvecklades aldrig ett nära samarbete mellan myndigheterna förutom i de fall Försäkringskassan köpte tjänster av Arbetslivsresurs som i sin tur anlidade Arbetsförmedlingen för bedömning och utprovning av arbetshjälpmedel. Varför detta närmare samarbete aldrig etablerades har utredningen inte funnit något svar på.

Om ett delat ansvar för arbetshjälpmedel skulle kvarstå av de skäl som tidigare anförts, är det ändå viktigt att kunna tillförsäkra individen en likvärdig service när det gäller bedömning och utprovning av rätt anpassat hjälpmedel oavsett varifrån den enskilde får sitt arbetshjälpmedel. På samma sätt som Försäkringskassan använder Arbetsförmedlingens kompetens i arbetet med det konsultativa stödet till arbetsgivaren skulle ett samarbete lika gärna kunna etableras när det gäller arbetshjälpmedelsområdet. En sådan tjänst skulle innebära att Arbetsförmedlingen åtar sig en opartisk bedömning och rekommendation samt hjälp med utprovning av arbetshjälpmedel.

...men tydligare och enklare om en myndighet ansvarar för arbetshjälpmedel

Utredningen kan konstatera att en lösning med ett fortsatt delat ansvar men med fördjupat samarbete visserligen skulle gynna den enskilde men göra styrningen av myndigheternas uppgifter än mer komplicerad. Utgångspunkten bör vara att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter är tydlig och att myndigheter som regel inte tilldelas dubbla eller överlappande uppgifter. När det

gäller Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans samarbete i rehabiliteringsprocessen finns stora fördelar eftersom myndigheterna deltar i olika skeden i en process som sammantaget ska bidra till att den enskilde ska kunna återgå till arbete. För insatsen arbetshjälpmedel anser utredningen däremot att de bevekelsegrunder som fanns om att detta verktyg behövs i Försäkringskassans rehabiliteringsarbete inte längre är aktuellt och att uppgiften därför är mindre lämplig att dela mellan två myndigheter. För individen är det mer överblickbart och begripligt om en myndighet som har kompetens på området ansvarar för hela kedjan med bedömning, rekommendationer, utprovning och uppföljning.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för möjligheterna till arbete för personer med funktionsnedsättning

7.1.1 Fler arbetstillfällen med enklare regler för arbetsgivarna

Utredningens förslag om ett statligt ansvar för försäkringsskyddet för anställda hos arbetsgivare som inte har kollektivavtalade försäkringsförmåner bedöms leda till ett breddat underlag för anställningar med lönestöd. En överslagsberäkning av försäkringskravets effekt på tillgången till anställningar för personer med lönestöd kan baseras på svaren i utredningens enkät till de certifierade lönebidragshandläggarna (bilaga 4). Svaren på fråga 3 om i vilken utsträckning anställningar inte har kommit till stånd under det senaste året till följd av att arbetsgivaren saknat likvärdiga försäkringsförmåner ger vid handen att det under förra året var minst 1 400 anställningar som diskuterades men som inte kunde beslutas till följd av att arbetsgivaren inte uppfyllde kravet på försäkringsskydd.

Ett annat sätt att bedöma potentialen för möjliga anställningar till följd av utredningens förslag är att utgå ifrån den stora skillnaden i andelen som har anställt personer med någon form av lönebidrag mellan mindre företag som har respektive inte har tecknat kollektivavtal (tabell 4.2). Bland de 60 procent av de svarande i utredningens enkät till mindre företag (SOU 2012:31, bilaga 3) som angav att de inte hade tecknat kollektivavtal var det endast sju procent som under året hade haft någon anställd med lönestöd, vilket kan jämföras med 29 procent bland småföretagen som hade kollektivavtal.¹ Det är alltså fyra gånger vanligare att ha anställda med lönebidrag bland kollektivavtalsanslutna småföretag. Flera förklaringar finns till denna skillnad, där storleken på företagen

¹ Företagarna (2011) anger samma fördelning (40/60) mellan mindre företag som har respektive inte har kollektivavtal som framkom i utredningens enkät.

sannolikt är den viktigaste. Kollektivavtal är väsentligt mindre vanligt bland de allra minsta företagen (avsnitt 4.1.3), där också anställningsbehoven per företag ofta är lägre. Om vi antar att avsaknaden av försäkringsskydd som är likvärdigt kollektivavtalens kan vara en förklaring till skillnaden i vart fjärde fall skulle andelen som är intresserade av att anställa personer med lönestöd bland de 140 000 mindre företagen som inte har kollektivavtal kunna öka från sju till 14 procent, dvs. ytterligare 9 800 mindre arbetsgivare skulle kunna erbjuda arbete med lönestöd.

Tillsammans ger dessa två uppskattningar ett intervall om minst 1 400 och upp till 9 800 ytterligare jobb med lönebidrag för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. Enligt utredningens bedömning kan därmed förslaget om ett statligt ansvar för försäkringsskyddet innebära att ytterligare cirka 5 000 arbetstillfällen möjliggörs.

7.1.2 Enklare att få rätt stöd för anpassning och hjälpmedel

Förslaget om en samordning av stödet för arbetshjälpmedel bedöms resultera i förbättrat utnyttjande av kompetensen om arbetshjälpmedel och därigenom ökad kvalitet i handläggningen av stöd till arbetshjälpmedel. För den enskilde blir det enklare att veta till vilken myndighet man ska vända sig och att myndigheten har den kompetens som är nödvändig för att få rätt anpassat arbetshjälpmedel. Utredningens förslag om en särskild förordning för stöd till arbetshjälpmedel gör det också enklare för såväl individ som arbetsgivare att hitta information om insatsen arbetshjälpmedel när det finns samlat på ett ställe. Med förenklad information och bättre tillgång till rätt kompetens ökar möjligheterna att snabbare få tillgång till rätt arbetshjälpmedel, vilket sannolikt kan öka möjligheterna att ta ett erbjudande om ett arbete.

7.2 Ekonomiska konsekvenser

7.2.1 Ett statligt försäkringsskydd för anställda med lönestöd som inte omfattas av kollektivavtal

Förslaget om ett statligt ansvar för försäkringsskyddet för anställda med lönestöd hos arbetsgivare som inte har försäkringar som i väsentliga delar är likvärdiga med kollektivavtal innebär en mindre

utgiftsökning för staten. Detta beror på att staten med utredningens förslag tar hela kostnaden för försäkringspremierna för dessa anställda i stället för att som i dag stå för försäkringspremierna för den del av lönen som lönestödet utgår för. Med en fastställd lönebidragsandel på 60 procent av lönekostnaden svarar därmed staten genom Arbetsförmedlingens schablon för lönebidragskostnader även för 60 procent av premiekostnaden.² Merkostnaden av förslaget blir mindre om också utredningens förslag i betänkandet *Sänkta trösklar – högt i tak* (SOU 2012:31) om höjt tak för den bidragsgrundande lönekostnaden genomförs. Detta beror på att försäkringspremierna betalas på hela bruttolönen medan ersättningen till arbetsgivaren grundar sig på den del av lönekostnaden som ryms under taket. Merkostnaden påverkas också av hur stor del av lönekostnaden som staten svarar för, dvs. ju högre bidragsandel desto mindre skillnad för staten mellan att ge ersättning till arbetsgivaren för premiekostnaden och att staten tar det direkta ansvaret för försäkringsskyddet.

Kostnadsökningen av förslaget redovisas i tabell 6.1. Beräkningen utgår från att det statliga ansvaret för försäkringar kommer att omfatta 15 000 personer med lönestöd och utgår från dagens fördelning mellan de olika lönestöden respektive dagens genomsnittliga bidragsprocent i de olika programmen. Vid nuvarande tak för den bidragsgrundande lönekostnaden blir den totala merkostnaden för ett statligt ansvar för försäkringsskyddet för 15 000 personer knappt 27 miljoner kronor per år. Med ett höjt tak i enlighet med utredningens förslag (19 900 kronor/månad) minskar merkostnaden för förslaget till knappt åtta miljoner kronor per år.

² Lönebidragets storlek beräknas utifrån formeln bidragsgrundande bruttolönekostnad*bidragsandel*schablon för lönebidragskostnaden (inkl. försäkringspremier). Schablonen för lönebidragskostnaden uppgår till 38,22 procent.

Tabell 7.1 Beräknad kostnad för ett statligt ansvar för försäkringsskydd för anställda med lönestöd hos arbetsgivare utan kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner

Form av lönestöd	Antal personer	Merkostnad per person (kronor)	Total kostnad nuv. tak 16 700 (milj. kronor)	Total kostnad höjt tak 19 900 (milj. kronor)
Lönebidrag	9 750	2 136	20,8	9,1
Trygghetsanställning	4 500	1 320	5,9	-
Utvecklingsanställning	750	324	0,2	-1,2
Totalt	15 000	-	26,9	7,9

Anm: Beräkningen är baserad på en genomsnittlig lön på 19 000 kronor per månad. Den genomsnittliga bidragsandelen är 64 procent för lönebidrag, 70 procent för trygghetsanställningar och 80 procent för utvecklingsanställningar.

Källa: Egna beräkningar.

Utöver merkostnaden för själva försäkringspremierna tillkommer ersättning till Kammarkollegiet för att hantera avsättningarna till pensionsförsäkringar. Årliga avsättningar till pensionspremier på 4,5 procent av bruttolönen för 15 000 personer med en genomsnittslön på 19 000 kronor per månad uppgår till sammanlagt 154 miljoner kronor per år. Kammarkollegiets kapitalförvaltning är avgiftsfinansierad, utredningen har dock inom uppdragets ram inte haft möjlighet att bedöma vilken avgift som är rimlig för denna typ av hantering.

En justering av schablonen för försäkringspremier i enlighet med utredningens bedömning i avsnitt 3.5 kan skapa utrymme för *finansieringen* av den statliga lösningen för försäkringsskyddet för dem som inte omfattas av kollektivavtal. Ett statligt ansvar för försäkringsskyddet för personer som anvisas till en anställning hos arbetsgivare utan kollektivavtal minskar också den administrativa hanteringen hos Arbetsförmedlingen. Utredningen uppskattar att kontrollen av försäkringsskyddet inför beslut om lönestöd uppgår till mellan 20 och 30 årsarbetskrafter (avsnitt 4.4.3). Med utredningens förslag kan denna kontroll bli betydligt mindre omfattande, och utrymme frigörs för finansieringen av Kammarkollegiets kostnader för hanteringen av avsättningarna till pensionspremier.

7.2.2 Ett samordnat ansvar för stöd till arbetshjälpmedel

Utredningens förslag gällande stöd till arbetshjälpmedel medför inga nya utgifter för staten. Förslaget innebär att utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv tillförs 87 miljoner kronor, samtidigt som anslaget 1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. (anslagsposten Arbetshjälpmedel m.m.) under utgiftsområde 10 minskas med motsvarande belopp. Huvuddelen av dessa medel bör föras till ramanslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. I Försäkringskassans anslag till arbetshjälpmedel ingår dock även bidrag till expertutredningar som enligt Försäkringskassans uppgifter uppgår till cirka 10–12 miljoner kronor per år. Dessa expertutredningar kommer med utredningens förslag huvudsakligen att genomföras av Arbetsförmedlingens egna experter. Även Arbetsförmedlingen kan emellertid ha behov av att anlita särskild expertis för att bedöma behov av vissa komplexa arbetshjälpmedel. Sammantaget gör därför utredningen bedömningen att av de 87 miljoner som ska föras från utgiftsområde 10 till utgiftsområde 14 bör 10 miljoner tillföras anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, och resterande 77 miljoner bör tillföras anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.

Tabell 7.2 Överföring av medel från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen

Försäkringskassan UO 10 Anslag	Minskas (miljoner kronor)	Arbetsförmedlingen UO 14 Anslag	Ökas (miljoner kronor)
1:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m.*	87	1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.	77
2:1 Förvaltningskostnader	12	1:1 Förvaltningskostnader	22
Miljoner kronor	99		99

*Anslagspost 20 Arbetshjälpmedel m.m.

Anm: Beräkningen av anslagsposten 1:1.20 Arbetshjälpmedel m.m. är baserad på Försäkringskassans prognos för ändamålet 2014.

Källa: Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, samt egna beräkningar.

Verksamhetsöverföringen medför även överföring av förvaltningsmedel från anslaget 2:1 Försäkringskassan under utgiftsområde 10 till Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. Arbetet att handlägga

ärenden om bidrag till arbetshjälpmedel sysselsätter tolv helårspersoner hos Försäkringskassan. Utredningen beräknar därför att förslaget medför att 12 miljoner kronor bör föras över från Försäkringskassans till Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.

7.2.3 Överflyttningen bedöms inte medföra kostnadsökningar

Utredningens förslag (avsnitt 5.3.1) innebär att beloppsgränsen för stöd till arbetshjälpmedel kan uppgå till 100 000 kronor per år vardera till arbetsgivare och den enskilde. I Försäkringskassans nuvarande bestämmelser uppgår beloppet till högst 50 000 kronor. En konsekvens av utredningens förslag är därmed att fler personer än tidigare kan beviljas stöd som ligger över den nuvarande beloppsgränsen. Den statistik som utredningen tagit del av visar att arbetshjälpmedel som Försäkringskassan beviljar bidrag till vanligtvis kostar mer än de arbetshjälpmedel som beviljas av Arbetsförmedlingen. Det hör samman med att Försäkringskassan i högre grad än Arbetsförmedlingen beviljar bidrag till arbetshjälpmedel som personer med syn- och hörselnedsättningar behöver vilka ofta kostar mer än 50 000 kronor. Det har i sin tur inneburit att Försäkringskassan i merparten av ärendena fått använda sig av den bestämmelse i förordningen som anger att ett högre belopp för arbetshjälpmedel får medges om det finns synnerliga skäl.

Utredningens bedömning är därför att den föreslagna beloppsgränsen som ska gälla för alla som ansöker om stöd till arbetshjälpmedel inte kommer att medföra ökade utgifter för staten eftersom det redan i dag finns utrymme i Försäkringskassans bestämmelser att bevilja arbetshjälpmedel till ett högre belopp än 50 000 kronor. En konsekvens av utredningens förslag är i stället att bestämmelsen om synnerliga skäl kommer att minska i betydelse. Utredningen vill dock understryka vikten av att handläggningen av ärenden om arbetshjälpmedel genomförs med utgångspunkt i individens behov för att få och behålla ett arbete med beaktande av de krav som arbetsgivaren ska uppfylla med anpassning och rehabilitering enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).

7.3 Konsekvenser för myndigheterna

Skälet till att föra över Försäkringskassans uppgift att lämna bidrag till arbetshjälpmedel till Arbetsförmedlingen är att tydliggöra ansvarsfördelningen och skapa en mer ändamålsenlig struktur för uppgiften.

En konsekvens av att *Försäkringskassan* inte längre ska ansvara för bidrag till arbetshjälpmedel är att det kan uppstå övertalighet på myndigheten. Det är dock få personer som berörs och Försäkringskassan bör utan svårigheter kunna erbjuda dessa personer likvärdiga arbetsuppgifter i organisationen. För *Arbetsförmedlingen* betyder utökade arbetsuppgifter att de tillförs personalresurser motsvarande det antal som ansvarade för uppgiften på Försäkringskassan. Genom att en viss del av Försäkringskassans bidrag till arbetshjälpmedel som avser expertutredningar förs över till Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag skapas ytterligare möjligheter att förstärka myndighetens personalresurser.

Kammarkollegiet får ett nytt uppdrag med utredningens förslag om ett statligt ansvar för försäkringsskyddet för personer som anvisas till en anställning utan kollektivavtalsenliga försäkringsförmåner. Kollegiet tillhandahåller sedan tidigare olika försäkringar som myndigheterna efterfrågar och har kompetens och erfarenhet av liknande hantering som den som krävs för att hantera avsättningarna till ålderspensionsförsäkringar för dessa personer. För *Arbetsförmedlingen* innebär förslaget att myndigheten avlastas den administrativa kontrollen av försäkringsskyddet inför beslut om lönestöd till arbetsgivaren.

7.4 Konsekvenser för arbetsgivare

Utredningens förslag om ett *statligt ansvar för försäkringsskyddet* för anställda med lönestöd hos arbetsgivare som inte har försäkringsförmåner som är likvärdiga med kollektivavtalade förmåner innebär en avsevärd förenkling för många mindre arbetsgivare. Försäkringar är svårt, och att vara tvungen att gå igenom sina försäkringar och i vissa fall lägga om försäkringsskyddet kan innebära en stor administrativ börda för ett litet företag med begränsade administrativa resurser. De allra flesta arbetsgivare vill göra rätt, men nuvarande utformning av försäkringskravet ställer krav på små arbetsgivare som inte alltid uppfattas som rimliga. Med utredningens förslag blir

det lätt för ett mindre företag att också göra rätt. För mindre arbetsgivare som tecknat kollektivavtal finns redan försäkringsskyddet som efterfrågas inom ramen för kollektivavtalet, varför dessa arbetsgivare inte påverkas av förslaget.

Förslaget om *samordning av stödet till arbetshjälpmedel* till Arbetsförmedlingen innebär också en förenkling för arbetsgivare eftersom det med en myndighet inte behöver uppstå oklarheter om till vem de ska vända sig till. Arbetsförmedlingens samlade kompetens om arbetshjälpmedel kan även utgöra ett viktigt komplement till företagshälsovården genom att de kan bistå med råd om lämpliga arbetsplatsanpassningar och arbetshjälpmedel.

Referenser

- Arbetsdepartementet (2012), *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*, Vedlegg till Prop. 1 S (2011-2012) – Statsbudjettet, Norge.
- Arbetsdepartementet (2012), *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*, Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen, nr 1/2012.
- Arbetsförmedlingen (2012), *Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans redovisning om tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete i arbete*, Arbetsförmedlingens åiterrapportering.
- Arbetsförmedlingen (2012), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011*.
- Arbetsstadskadekommissionen (2012), *Förslag till en reformerad arbetsskadeförsäkring*, Svensk Försäkring.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2002), *125 tuffa erfarenheter, Rapport om arbetsplatsanpassningar*, Fmtu 2002:2.
- Beskæftigelsesministeriet (2012), *Årsberetning 2011 – Status på job og handicap*, Specialfunktionen job & handicap, Danmark.
- Bjarnason S (2011), *Jobbet är kommunikation*, Studies from the Swedish Institute for Disability Research 38, Örebro Universitet.
- Dahlberg R (1999) *Bidrag till arbetshjälpmedel – en utvärdering*. Projektarbete. Arbetslivsinstitutet och Karolinska institutet.
- Dir. 2008:101, *Arbetsmiljöpolitiskt kunskapsråd*.
- Dir. 2010:48, *Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet*.
- Eriksson E, *Uppföljning av beviljade bidrag till arbetshjälpmedel under 1997–1998*, Arbetslivsinstitutet och Karolinska institutet.
- EU-kommissionen (2011a), *En förnyad EU-strategi 2011–2014 för företagens sociala ansvar*, KOM (2011) 681 slutlig.

- EU-kommissionen (2011b), *Socialt ansvarfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Europeiska unionens publikationsbyrå.
- EU-kommissionen (2012), *Riktlinjer för tillämpning av rådets direktiv 2004/113/EG på försäkringar mot bakgrund av EU-domstolens dom i mål C-236/09 (Test-Achats)*, Europeiska unionens tidning 2012/C 11/01.
- Fora (2012), *AFA-försäkringar, Omställningsförsäkring och Avtalspension SAF-LO*, Försäkringsvillkor och bestämmelser, juni 2012.
- Företagarna (2011), *Småföretagen och kollektivavtalen*, Rapport från Företagarna, mars 2011.
- Försäkringskassan (2012), *Bidrag till arbetshjälpmedel*, Vägledning 2009:1, version 6.
- Handikappförbunden (2012), *Rätt stöd till arbete – fem modellkommuner*.
- Handisam (2011), *Vad gör myndigheter för att anställa personer med funktionsnedsättning? – kartläggning och analys*.
- Hessel A, Hallberg D och Cohen Birman M (2012), *Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet*, Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen (S 2011:05).
- Hjälpmedelsinstitutet (2007), *IT-baserade hjälpmedel, bostadsanpassning och personlig assistans*.
- Hjälpmedelsinstitutet (2011), *Årsredovisning 2011*.
- Hjälpmedelsinstitutet (2011), *Olika Unga – Lika förutsättningar. En pilotstudie om att ny teknik i skolan stärker elever oavsett funktionsnedsättning*.
- ISS (2011), *Mångfaldighet giver millioner på bundlinjen i ISS*, PricewaterhouseCoopers och Innoversity.
- Keijer U och Breiding J (2012), "Work life, new technology and employment of disabled people: A twenty year programme", i *Journal of Technology and Disability* 24, s 211-218.
- Konsumenternas försäkringsbyrå (2001), *Funktionshinder Försäkringshinder – en rapport om funktionshindrades svårigheter att få teckna privat försäkring*, Konsumenternas försäkringsbyrå i samarbete med Handikappförbundens Samarbetsorganisation och Handikappförbundens Ekonomiska Försäkringsförening.
- KPMG (2011), *KPMG international survey of corporate responsibility*.

- Medlingsinstitutet (2012), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2011*, Medlingsinstitutets årsrapport.
- Michailakis D (2000), *Studie av arbetsplatsanpassning med IT-baserade hjälpmedel för funktionshindrade personer*, IFAU.
- OECD (2012), *Economic Survey of Norway*.
- Post- och telestyrelsen (2012), *Redovisning av uppdrag om delmål inom ramen för en strategi för genomförande av funktionshinderspolicen 2011-2016*, Rapport 2012:5.
- Prop. 1989/90:100 *Budgetpropositionen 1989*, Bil. 12.
- Prop. 1990/91:140 *Om arbetsmiljö och rehabilitering*.
- Prop. 1990/91:141 *Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.*
- Regeringskansliet (2011), *En strategi för genomförande av funktionshinderspolicen 2011-2016*,
- Riksdagens utredningstjänst (2012), *Arbetskadeförsäkring*, PM 2012-06-15, dnr 2012:577.
- Samhall och CSR Sweden (2010), *Företagens sociala ansvar*, Skop.
- Sjögren Lindquist G och Wadensjö E (2011), *Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet*, En rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), 2011:4.
- Sjögren Lindquist G och Wadensjö E (2012), *En alternativ arbetskadeförsäkring*, Underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
- Skr. 2009/10:166 *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt*.
- Skr. 2009/10:248 *En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010-2015*.
- SOU 1988:41 *Tidig och samordnad rehabilitering*.
- SOU 2004:83 *Hjälpmedel*.
- SOU 2008:22 *Ett stabsstöd i tiden*.
- SOU 2009:47 *God arbetsmiljö – en framgångsfaktor?*
- SOU 2009:93 *Inkluderande arbetsliv*.
- SOU 2011:60 *Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö – behov och förutsättningar*.
- SOU 2011:73 *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*.
- SOU 2011:77 *Hjälpmedel – ökad delaktighet och valfrihet*.
- SOU 2012:31 *Sänkta trösklar – högt i tak*.

- SOU 2011:63 *Framgångsrik företagshälsovård – möjligheter och metoder.*
- Statistiska centralbyrån (2009), *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008.*
- Statskontoret (2011), *Subventionerade anställningar, en kartläggning*, Rapport 2011:34.
- Ståhl C m.fl. (2011), *Utvärdering av förordningen om bidrag till företagshälsovård med vissa insatser inom rehabiliteringsområdet*, Linköpings universitet och Karolinska institutet.
- Svensk Försäkring (2011), *Att prissätta olika risker är inte diskriminering*, Ståndpunkts-PM 2011-11-12.
- Svenska ESF-rådets projektbank (www.esf.se)
- Svenskt Näringsliv (2012), *Försäkringar på arbetsmarknaden enligt lag och kollektivavtal 2012.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2012), *Funktionsnedsättning och arbete. Vad gör kommuner och landsting?*

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 fasa 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 om arbetshjälpmedel

För att undersöka hur mottagare av arbetshjälpmedel uppfattar service och bemötandet på Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan skickade utredningen i samarbete med Arbetsförmedlingen i oktober ut en enkät till ett urval av personer som under perioden 2009 och 2010 beviljades arbetshjälpmedel. Av de 1 500 personer som ingick i urvalet var 62 procent kvinnor och 48 procent män. Totalt var det 652 personer som svarade på enkäten, varav 52 procent kvinnor och 38 procent män. Det är således fler kvinnor som fått enkäten och det är också fler kvinnor som har svarat. Svarsfrekvens var 46 procent. De som fick arbetshjälpmedel 2010 svarade i högre grad än de som fick 2009 vilket är ett väntat resultat eftersom det är svårare att komma ihåg insatser som ligger längre bak i tiden. Andelen svarande stiger med stigande ålder. Svandsandelen för personer som var 50 år och äldre var 61 procent, för åldersgruppen 40 – 49 år var den 45 procent och för åldersgruppen under 40 år var den 32 procent.

Fråga 2 Från vem/vilka har du fått arbetshjälpmedel?

	Procent	Antal
Arbetsförmedlingen	82,7	638
Försäkringskassan	7,4	57
Min arbetsgivare	5,4	42
Annan	2,9	22
Vet ej	1,6	12
Antal svar (flera svarsalternativ kunde anges)		771

Fråga 3 Varifrån fick du information om att du kunde ansöka om arbetshjälpmedel?

	Procent	Antal
Arbetsförmedlingen	65,4	530
Försäkringskassan	8,3	67
Hjälpmedelscentralen	2,6	21
Min arbetsgivare	4,0	32
Jag hittade själv information	9,6	78
Annan	8,8	71
Vet ej	1,4	11
Antal svar (flera svarsalternativ kunde anges)		810

Fråga 4 Var det tydligt för dig om det var hos Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan du skulle ansöka om arbetshjälpmedel?

	Procent	Antal
Ja	73,3	463
Nej	26,7	169
Svarande		632

Fråga 5 Om du behöver ytterligare arbetshjälpmedel eller uppgradering/reparation av det du redan har, vet du vem du ska kontakta?

	Procent	Antal
Ja, Arbetsförmedlingen	56,1	379
Ja, Försäkringskassan	5,2	35
Ja, Annan	7,0	47
Nej, jag vet inte vem jag ska kontakta	31,7	214
Svarande (flera svarsalternativ kunde anges)		675

Fråga 6 Har du fått det stöd/bidrag till arbetshjälpmedel du anser att du behöver för att klara dina arbetsuppgifter?

	Procent	Antal
Ja	81,2	519
Nej, bara till vissa av de hjälpmedel jag anser att jag behöver	13,6	87
Nej, de hjälpmedel jag har fått stöd/bidrag till har inte motsvarat mina behov	5,2	33
Svarande		639

Fråga 7 Vad var motiveringen till att du inte fick det stöd/bidrag till hjälpmedel du ansåg att du behövde?

	Procent	Antal
Arbetsgivaren ska ansvara för	22,0	29
Landstinget/Hjälpmedelcentralen ska ansvara för	3,0	4
Annan motivering (ange gärna vad nedan)	35,6	47
Vet ej	39,4	52
Svarande		132

Fråga 8 Vilket/vilka arbetshjälpmedel har du fått från Arbetsförmedlingen under 2009 eller senare?

	Procent	Antal
Kognitiva hjälpmedel (exempelvis läs- och skrivhjälpmedel eller minnes-/planeringshjälpmedel)	12,8	93
Synhjälpmedel	8,8	64
Hörselhjälpmedel	14,1	102
Hjälpmedel vid rörelsenedsättning/smärta	43,0	311
Annat	20,3	147
Vet ej	1,0	7
Antal svar (flera svarsalternativ kunde anges)		724

Fråga 9 Hur bedömer du Arbetsförmedlingens kunskaper att rekommendera rätt arbetshjälpmedel anpassade utifrån din arbetssituation?

	Procent	Antal
Mycket bra	46,3	297
Ganska bra	38,5	247
Ganska dåliga	5,1	33
Mycket dåliga	5,1	33
Vet ej	4,8	31
Svarande		641

Fråga 10 Fick du instruktion/utbildning via Arbetsförmedlingen om användningen av ditt/dina arbetshjälpmedel?

	Procent	Antal
Ja	52,8	335
Nej, men instruktion/utbildning hade behövts	5,0	32
Nej, det behövdes ingen instruktion/utbildning	39,3	249
Vet ej	2,8	18
Svarande		634

Fråga 11 Blev du hjälpt av den instruktionen/utbildningen?

	Procent	Antal
Ja, mycket	53,6	188
Ja, delvis	39,9	140
Nej, inte så mycket	3,4	12
Nej, inte alls	3,1	11
Svarande		351

Fråga 12 Hur lång tid tog det från att du pratade med Arbetsförmedlingen om arbetshjälpmedel tills du fick träffa en specialist/handläggare för bedömning?

	Procent	Antal
1–4 veckor	67,4	404
5–8 veckor	22,4	134
9–12 veckor	5,5	33
13 veckor eller längre	4,7	28
Svarande		599

Fråga 13 Hur lång tid tog det från att du pratade med en specialist/handläggare för bedömning tills du fick ditt/dina arbetshjälpmedel?

	Procent	Antal
1–4 veckor	57,3	345
5–8 veckor	28,2	170
9–12 veckor	6,8	41
13 veckor eller längre	7,6	46
Svarande		602

Fråga 14 Har det stöd till arbetshjälpmedel du fått från Arbetsförmedlingen varit tillräckligt för att du ska kunna utföra dina arbetsuppgifter?

	Procent	Antal
Ja, i hög grad	33,8	213
Ja, i ganska hög grad	47,9	302
Nej, mina behov har bara delvis tillgodosetts	15,5	98
Nej, mina behov har inte alls tillgodosetts	2,9	18
Svarande		631

Fråga 15 Fick du annan hjälp av Arbetsförmedlingen med anpassning av din arbetssituation i samband med att du fick stöd till arbetshjälpmedel?

	Procent	Antal
Ja, av arbetsuppgifter (exempelvis att ta bort vissa arbetsmoment)	10,1	70
Ja, av arbetstider/arbetstempo	12,9	89
Ja, lokalanpassning (exempelvis dörröppnare, särskild belysning, ombyggnation)	5,1	35
Annat	9,7	67
Nej	57,4	397
Vet ej	4,9	34
Svar (flera svarsalternativ kunde anges)		692

Fråga 16 Hur bedömer du det sammanlagda stöd du fått från Arbetsförmedlingen när det gäller arbetshjälpmedel?

	Procent	Antal
Mycket bra	45,2	285
Ganska bra	43,4	274
Ganska dåligt	5,7	36
Mycket dåligt	3,2	20
Vet ej	2,5	16
Svarande		631

Fråga 17 Har du fått bidrag till arbetshjälpmedel från Försäkringskassan?

	Procent	Antal
Ja, för nya arbetshjälpmedel	7,3	45
Ja, för uppgradering/reparation av befintliga arbetshjälpmedel	0,6	4
Nej, jag har ansökt hos Försäkringskassan men fått avslag	3,1	19
Nej, bidrag från Försäkringskassan har inte varit aktuellt	89,0	551
Svarande		619

Fråga 18 Vilket/vilka arbetshjälpmedel har du fått bidrag till från Försäkringskassan under 2009 eller senare?

	Procent	Antal
Kognitiva hjälpmedel (exempelvis läs- och skrivhjälpmedel eller minnes-/planeringshjälpmedel)	9,9	7
Synhjälpmedel	8,5	6
Hörselhjälpmedel	23,9	17
Hjälpmedel vid rörelsenedsättning/smärta	25,4	18
Annat	9,9	7
Vet ej	22,5	16
Svarande (flera svarsalternativ kunde anges)		71

Fråga 19 Hur lång tid tog det från att du sände din ansökan om hjälpmedel till Försäkringskassan tills att du fick ett beslut?

	Procent	Antal
1–4 veckor	30,4	21
5–8 veckor	40,6	28
9–12 veckor	14,5	10
13 veckor eller längre	11,6	8
Har skickat in ansökan men ej fått svar ännu	2,9	2
Svarande		69

Fråga 20 Gjordes en utredning av dina behov i samband med att du ansökte om arbetshjälpmedel från Försäkringskassan?

	Procent	Antal
Ja, Försäkringskassan gav bidrag till en expertutredning	22,1	19
Ja, Företagshälsovården gjorde en utredning	0,0	0
Nej	47,7	41
Vet ej	30,2	26
Svarande		86

Fråga 21 Tog den utredningen upp andra behov av anpassningar av din arbetssituation som skulle kunna underlätta ditt arbete?

	Procent	Antal
Ja, av arbetsuppgifter (exempelvis att ta bort vissa arbetsmoment)	14,9	7
Ja, av arbetstider/arbetstempo	17,0	8
Ja, lokalanpassning (exempelvis dörröppnare, särskild belysning, ombyggnation)	4,3	2
Annat	8,5	4
Nej	29,8	14
Vet ej	25,5	12
Svarande (flera svarsalternativ kunde anges)		47

Fråga 22 Tror du att beslutet av arbetshjälpmedel hade sett annorlunda ut om en utredning av dina behov på arbetsplatsen gjorts?

	Procent	Antal
Ja, helt säkert	19,1	13
Ja, kanske	26,5	18
Nej, troligen inte	16,2	11
Nej, inte alls	10,3	7
Vet ej	27,9	19
Svarande		68

Fråga 23 Har det bidrag till arbetshjälpmedel du fått från Försäkringskassan varit tillräckligt för att du ska kunna utföra dina arbetsuppgifter?

	Procent	Antal
Ja, i hög grad	15,8	12
Ja, i ganska hög grad	38,2	29
Nej, mina behov har bara delvis tillgodosetts	31,6	24
Nej, mina behov har inte alls tillgodosetts	14,5	11
Svarande		76

Fråga 24 Uppfattade du att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gjorde en liknande bedömning av dina behov?

	Procent	Antal
Ja, i stor utsträckning	20,5	17
Ja, i ganska stor utsträckning	24,1	20
Nej, i ganska liten utsträckning	10,8	9
Nej, inte alls	19,3	16
Vet ej	25,3	21
Svarande		83

Enkätundersökning till certifierade lönebidragshandläggare, november 2012

Som ett underlag för utredningens uppföljning av effekterna av förordningsändringen om kravet på försäkringar för anställda med någon form av lönebidrag (avsnitt 4.3) genomförde Arbetsförmedlingen på utredningens uppdrag en enkätundersökning i november 2012 som riktade sig till arbetsförmedlare som är certifierade att fatta beslut om lönebidrag. Enligt Arbetsförmedlingens personalregister har totalt cirka 2 000 handläggare varit beslutsfattare under år 2012. Av dessa har många bara fattat enstaka beslut, varför undersökningspopulationen avgränsades till de 500 personer som fattat över 25 beslut under det senaste året. Drygt 150 personer i målgruppen hade under det senaste året fattat över 100 beslut om lönestöd, lika många hade fattat mellan 50 och 100 beslut och resterande knappt 200 handläggare hade beslutat om mellan 25 och 50 anställningar med lönebidrag. Över 90 procent av målgruppen hade även fattat beslut före den 5 juli 2011 då förordningsändringen trädde i kraft, och hade därmed förutsättningar att bedöma om regeländringen medfört skillnader för möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få en anställning med lönestöd.

Enkäten skickades ut den 6 november 2012 och stängdes den 22 november 2012. Av 499 tillfrågade erhöles svar från 368 personer, dvs. svarsfrekvensen uppgick till 73,7 procent. I denna bilaga redovisas svarsfördelningen på samtliga enkätens frågor. Däremot redovisas inte de kommentarer som de svarande hade utrymme att lämna i anslutning till vissa av frågorna.

Fråga 1 Utgå från de beslut om lönestöd du har fattat det senaste året. Ungefär hur stor andel av arbetsgivarna bedömer du har tecknat kollektivavtal?

	Procent	Antal
Samtliga arbetsgivare	1,1	4
80–99 procent av arbetsgivarna	27,9	102
50–79 procent av arbetsgivarna	50,8	186
20–49 procent av arbetsgivarna	14,2	52
0–19 procent av arbetsgivarna	3,3	12
Vet ej	2,7	10
Svarande		366
Inget svar		2

Fråga 2 Hur stor andel av dem som inte har kollektivavtal behöver teckna nya försäkringar eller lägga om sina befintliga försäkringar för att uppfylla kravet om "i väsentliga delar likvärdiga förmåner"?

	Procent	Antal
Samtliga arbetsgivare	2,9	10
80–99 procent av arbetsgivarna	8,4	29
50–79 procent av arbetsgivarna	14,5	50
20–49 procent av arbetsgivarna	21,4	74
0–19 procent av arbetsgivarna	43,1	149
Vet ej	9,8	34
Svarande		346
Inget svar		6

Fråga 3 Har du det senaste året upplevt att en anställning med lönestöd inte har kommit till stånd för att arbetsgivaren saknar kollektivavtal eller i väsentliga delar likvärdiga förmåner?

	Procent	Antal
Ja, i fler än 10 fall	3,1	11
Ja, i mellan 5 och 10 fall	16,8	60
Ja, någon enstaka gång	51,1	183
Nej	29,1	104
Svarande		358
Inget svar		10

Fråga 4 Ungefär hur stor del av din tid för ett beslut om lönestöd går till att säkerställa att kravet om i väsentliga delar likvärdiga anställningsförmåner är uppfyllt?

	Procent	Antal
Mindre än 10 procent av tiden	26,8	94
Mellan 10 och 25 procent av tiden	45,3	159
Mer än 25 procent av tiden	10,0	35
Ingen uppfattning	17,9	63
Svarande		351
Inget svar		17

Fråga 5 Den 5 juli 2011 förändrades förordningen (2000:630) i stället för krav på "likvärdiga förmåner" infördes dagens formulering "i väsentliga delar likvärdiga förmåner"

Arbetade du som handläggare av lönestöd på Arbetsförmedlingen innan den nya förordningen trädde i kraft?

	Procent	Antal
Ja	80,9	280
Nej	19,1	66
Svarande		346
Inget svar		22

Fråga 6 Har regelförändringen gjort att fler arbetsgivare vill och kan anställa en person med lönestöd?

	Procent	Antal
Ja, i stor utsträckning	2,2	6
Ja, i viss utsträckning	26,7	74
Nej, inte alls	49,8	138
Vet ej	21,3	59
Svarande		277
Inget svar		3

Fråga 7 Hur har regelförändringen påverkat tidsåtgången för din handläggning av försäkringsfrågorna?

	Procent	Antal
Det tar mycket kortare tid	1,4	4
Det tar något kortare tid	4,7	13
Det tar ungefär lika lång tid	46,4	128
Det tar något längre tid	30,8	85
Det tar mycket längre tid	5,8	16
Vet ej	10,9	30
Svarande		276
Inget svar		4

Fråga 8 Får du det stöd du behöver om kvalitetssäkring av beslut om lönestöd i "Arbetsförmedlingens interna instruktion om tillämpning av kravet om anställningsförmåner"?

	Procent	Antal
Ja, i mycket hög grad	12,3	42
Ja, i ganska hög grad	61,9	211
Nej, i ganska låg grad	12,9	44
Nej, i mycket låg grad/inte alls	2,6	9
Vet ej	10,3	35
Svarande		341
Inget svar		27

Fråga 9 I "Arbetsförmedlingens interna instruktion om tillämpningen av kravet om kollektivavtalade anställningsförmåner" anges att den som anvisas till en anställning ska omfattas av en kompletterande arbetsskade-, grupplivs- och tjänstepensionsförsäkring

	Goda möjligheter	Små möjligheter	Ingen uppfattning	Svarande	Inget svar
Arbetsskadeförsäkring	59,6%	10,4%	30,0%	327	41
Grupplivsförsäkring	57,8%	12,0%	30,2%	325	43
Tjänstepensions- försäkring	51,4%	17,2%	31,4%	325	43
Totalt				327	41

Fråga 10 Är bedömningen av arbetsgivarens försäkringslösningar lättare eller svårare, beroende på om det handlar om arbetar- eller tjänstemannaområdet?

	Procent	Antal
Lika lätt/svårt	18,1	60
Svårare på tjänstemannaområdet (PTK)	66,0	219
Svårare på arbetarområdet (LO)	3,6	12
Ingen uppfattning	12,3	41
Svarande		332
Inget svar		36

Fråga 11 Vad gör du när du är osäker på om en arbetsgivare har tecknat försäkringar som uppfyller kravet på förmåner som i väsentliga delar är likvärdiga med ett kollektivavtal?

	Procent	Antal
Jag brukar avvakta beslut om lönestöd tills arbetsgivaren kan uppvisa gällande försäkringsbevis	90,2	293
Jag brukar bevilja lönestödet och ange att arbetsgivaren ska komplettera med försäkringsbevis inom 3 månader	8,9	29
Jag brukar bevilja lönestödet och informera arbetsgivaren om kravet på försäkringar	0,9	3
Svarande		325
Inget svar		43

Fråga 12 Hur ofta informerar du den som anvisas en anställning med lönestöd om vilka försäkringar arbetsgivaren har åtagit sig att teckna?

	Procent	Antal
Alltid	45,5	150
Ofta	16,7	55
Ibland	10,3	34
Aldrig	3,0	10
Ingen uppfattning	24,5	81
Svarande		330
Inget svar		38

Fråga 13 Hur ofta begär du in aktuella försäkringsbevis vid omprövning av lönestöd?

	Procent	Antal
Alltid	56,4	186
Ofta	16,7	55
Ibland	7,3	24
Aldrig	1,2	4
Ingen uppfattning	18,5	61
Svarande		330
Inget svar		38

Fråga 14 Har du under det senaste året stoppat utbetalning av lönestödet för att arbetsgivaren inte har kunnat uppvisa att de väsentliga försäkringarna har tecknats?

	Procent	Antal
Ja, i fler än 10 fall	0,6	2
Ja, i mellan 5 och 10 fall	4,8	16
Ja, någon enstaka gång	41,5	137
Nej	53,0	175
Svarande		330
Inget svar		38

Fråga 15 I vilken utsträckning upplever du att följande faktorer är ett hinder i din bedömning av om en arbetsgivare uppfyller kravet om kollektivavtal eller i väsentliga delar likvärdiga förmåner?

	I mycket stor utsträckning	I ganska stor utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning	Ingen uppfattning	Svarande
Brist på tid	17,4%	26,7%	20,2%	22,0%	13,7%	322
Otydliga riktlinjer inom AF	5,0%	13,8%	29,5%	38,6%	13,2%	319
Bristfällig el. otydlig info från arbetsgiv	10,3%	40,2%	21,5%	15,9%	12,1%	321
Totalt						325

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 kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin 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 – riksrekryterande 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.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.
82. Hyres- och arrendetvister i framtiden. Ju.
83. Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Fi.
84. Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. N.
85. Avlyssning mot grova vapenbrott? Ju.
86. Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. S.
87. Ny PBL – på rätt sätt. S.
88. Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. S.
89. 4 kap. 6 § miljöbalken. M.
90. Överskottsinformation vid direktåtkomst. Ju.
91. Ett effektivare plangenomförande. S.
92. Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för arbete på lika villkor. + Lättläst + Daisy. 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 brottsskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]
- En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. [78]
- Hyses- och arrendetvister i framtiden. [82]
- Avlyssning mot grova vapenbrott? [85]
- Överskottsinformation vid direktåtkomst. [90]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnads skydd 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]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
- Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]
- Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. [81]
- Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. [86]
- Ny PBL – på rätt sätt. [87]
- Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. [88]
- Ett effektivare plangenomförande. [91]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]

AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]
Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]
Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]
Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]
En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. [79]
Vad är officiell statistik?
En översyn av statistiksystemet och SCB. [83]

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]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
Kvinnor och barn i rättens gränsländ. [45]
Folkbildningens samhällsvärden
– En ny modell för statlig utvärdering [72]
Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

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. [22]
Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]
4 kap. 6 § miljöbalken. [89]

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. [21]
Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
Dammssäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
Återvinning av fartyg
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]
Små företag – stora möjligheter med it. [63]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]
Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]
Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. [84]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]
Att angöra en kulturbygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
Mindre våld för pengarna. [23]
Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
Nya villkor för public service. [59]
Läsandets kultur. [65]

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]
Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]
Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]

Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]

Utbildningsanställning. [80]

Arbetshjälpmedel och försäkringsskydd för
arbete på lika villkor. + Lättläst + Daisy.
[92]