

# Företagshälsovårdens nuvarande roll och villkor

## 1 Inledning

I avsnitt 2 redovisas de överväganden som ligger bakom den nuvarande definitionen av begreppet företagshälsovård i arbetsmiljölagen. Samtidigt med denna definition gjordes ändringar i lagen om läkarvårdsersättning och lagen om ersättning för sjukgymnastik som innebär att läkare och sjukgymnaster inte kan få läkarvårdsersättning respektive sjukgymnastikersättning för verksamhet inom företagshälsovården. Även de överväganden som ligger bakom de ändringarna redovisas här. Ett syfte med begränsningar i rätten till ersättning var att renodla företagshälsovårdens uppgifter.

När det i det följande talas om "arbetsgrupp" avses den arbetsgrupp inom dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet som utarbetat departementspromemorian Företagshälsovård – En resurs i samhället (Ds 1998:17). Nuvarande definition av företagshälsovård samt begränsningar för företagshälsovården att få läkarvårdsersättning och sjukgymnastikersättning bygger på förslag som lades i nämnda departementspromemoria.

I avsnitt 3 redovisas de kriterier som tidigare gällde för att statsbidrag skulle utgå för företagsvård. Statsbidraget är numera slopat, men de kriterier som då gällde kan ses som definition av företagshälsovård.

## 2 Övervägandena bakom nuvarande lagstiftning

Enligt 3 kap. 2 b § första stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) skall arbetsgivaren svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. I 3 kap. 2 b § andra stycket samma lag finns följande definition av begreppet företagshälsovård.

*Med företagshälsovård avses en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården skall*

*särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva samband mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa.*

Ett syfte bakom dessa bestämmelser var att förtydliga arbetsgivarens ansvar att tillhandahålla företagshälsovård. Vidare ville man renodla företagshälsovårdens uppgifter samt tydliggöra samverkan mellan företagshälsovården och den offentligt finansierade sjukvården.

Samtidigt med att den nuvarande definitionen infördes ändrades 9 § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och 9 § lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik så att läkare och sjukgymnaster inte kan få läkarvårdsersättning respektive sjukgymnastikersättning för verksamhet inom företagshälsovården.

Regeringen ansåg i förarbetena till nämnda lagändringar att utbyggnaden av företagshälsovården även fortsättningsvis skulle vara en angelägenhet för arbetsmarknadens parter. Den aktuella definitionen utformades bl.a. så att den inte skulle innebära någon inskränkning av parternas möjligheter att genom nya avtal reglera frågan i framtiden. Definitionen var ett förtydligande av minimikraven för företagshälsovårdens innehåll (prop. 1998/99:120, s. 19).

Tanken var att förtydliga arbetsgivarens skyldighet att anordna företagshälsovård och att samordna den med dennes ansvar för internkontroll samt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. Definitionen av företagshälsovård borde enligt regeringen utformas så att den inte kom i konflikt med den innebörd som företagshälsovården fått genom regleringen mellan arbetsmarknadens parter. Det fanns enligt förarbetena också anledning att formulera den så att den låg i linje med de uttalanden som den skatterättsliga avdragsrätten bygger på. Även internationella regler om företagshälsovården borde beaktas.

ILO:s konvention (nr 161) om företagshälsovård ratificerades av Sverige år 1986 (prop. 1985/86:141, bet. 1985/86AU16, rskr. 1985/86:253). Konventionen innehåller riktlinjer för en nationell politik om företagshälsovård, företagshälsovårdens uppgifter, organisation och dess verksamhetsvillkor samt allmänna villkor. I konventionens artikel 1 definieras företagshälsovård som tjänster vilka huvudsakligen avser förebyggande uppgifter och ansvar för rådgivning till arbetsgivare, arbetstagare och deras representanter i frågor angående;

- ?? krav på utformande och upprätthållande av en säker och hälsosam arbetsmiljö, vilket kommer att bidra till optimal fysisk och psykisk hälsa i samband med arbetet,
- ?? anpassning av arbetet till arbetstagarnas förutsättningar med hänsyn till deras fysiska och psykiska hälsa.

Av artikel 5 framgår att företagshälsovårdens uppgifter med hänsyn till riskerna på arbetsplatsen bl.a. skall vara att

- ?? identifiera och bedöma hälsorisker,
- ?? övervaka de faktorer i arbetsmiljön och arbetsrutiner som kan påverka arbetstagarens hälsa, innefattande sanitära anläggningar, personalmatsalar och bostäder, där sådana tillhandahålls av arbetsgivaren,
- ?? ge råd om arbetets planering och organisation, innefattande arbetsplatsens utformning, om val, underhåll och kontroll av maskiner och annan utrustning samt ämnen som används i arbetet,
- ?? delta såväl i utvecklingen av program för förbättring av arbetsmetoder som vid provning och bedömning av ny utrustning ur hälsosynpunkt,
- ?? ge råd om hälsa och säkerhet i relation till arbetet och yrkeshygien samt ergonomi och individuell och kollektiv skyddsutrustning,
- ?? övervaka arbetstagarens hälsa i samband med arbetet,
- ?? främja arbetets anpassning till arbetstagaren,
- ?? bidra till åtgärder för yrkesinriktad rehabilitering,
- ?? medverka till tillhandahållande av information och utbildning inom områden hälsa i arbetet och yrkeshygien samt ergonomi,
- ?? organisera första hjälpen och akutsjukvård,
- ?? delta i analyser av olycksfall i arbetet och arbetsrelaterade sjukdomar.

I förarbetena till definitionen av företagshälsovården anfördes bl.a. följande.

Arbetsgivarens skyldighet att anordna företagshälsovård infördes i arbetsmiljölagen 1986. Sedan dess hade arbetsgivaren fått ett större ansvar för internkontrollen för arbetsmiljön samt för arbetsanpassning och rehabilitering av arbetstagare. I 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen, som trädde i kraft år 1991, reglerades arbetsgivarens ansvar för internkontroll av arbetsmiljön samt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. I bestämmelsens första stycke om

internkontroll föreskrevs att arbetsgivaren skulle systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten så att arbetsmiljön uppfyllde kraven dels i arbetsmiljölagen, dels med stöd av lagen lämnade föreskrifter. Arbetsgivaren var också skyldig att utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och även vidta åtgärder som kan krävas i anledning därav. Arbetsgivaren skulle även se till att det i verksamheten fanns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för att uppfylla kraven i arbetsmiljölagen och 22 kap. AFL.

Regeringen delade arbetsgruppens bedömning att arbetsgivarens skyldighet att anordna företagshälsovård borde förtydligas och samordnas med regleringen av arbetsgivarens ansvar för internkontroll samt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. För att uppfylla de skyldigheter som följer av dessa bestämmelser ansågs det lämpligt att arbetsgivaren, när det är motiverat med hänsyn till att det i den egna verksamheten inte fanns tillgång till rätt kompetens, tillhandahöll företagshälsovård trots att arbetsmiljön och arbetsuppgifterna inte var förenade med uppenbara risker och påfrestningar för de anställda. Arbetsgivarens ansvar att anordna företagshälsovård borde omfatta samtliga arbetsplatser där det enligt bestämmelserna om internkontroll samt arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet kunde anses nödvändigt. Regeringen ansåg att arbetsgivaren skulle svara för att den företagshälsovård som påkallades av arbetsförhållandena fanns att tillgå. För att tydliggöra begreppet företagshälsovård ansåg regeringen att det även bör införas en definition av vad som menas med företagshälsovård i arbetsmiljölagen. Ändringarna syftade till att arbetsgivaren skall beakta eventuellt behov av att anlita extern kompetens, dels för att komma till rätta med brister i arbetsmiljön, dels för att kunna uppfylla arbetsmiljölagstiftningens krav i övrigt.

Beträffande *företagshälsovårdens arbetsområde* anfördes bl.a. följande i förarbetena.

Företagshälsovården skulle arbeta inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Den skulle särskilt ägna sig åt förebyggande arbete med inriktning på arbetsmiljö och därmed undanröja hälsorisker. Vidare skulle den arbeta med arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet när sådant behov redan hade uppkommit. Företagshälsovården förväntades ha kompetens att identifiera och förklara sammanhangen mellan frågor relaterade till arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa.

Arbetsgruppen hade föreslagit att företagshälsovården skall lämna förslag till åtgärder och även aktivt medverka till att för-

slagen genomförs. Samhall hade påpekat att arbetsgruppens föreslagna formulering kan misstolkas så att företagshälsovården tar över arbetsgivarens ansvar att genomföra föreslagna åtgärder. Regeringen ansåg att det låg i sakens natur att företagshälsovården skulle lämna förslag till åtgärder som skulle utgå från en helhetssyn över sambandet mellan frågor relaterade till arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa. Företagshälsovården skulle rimligen även medverka vid genomförandet av åtgärderna.

Företagshälsovårdens arbetsområden definierades i lag. Med de föreslagna förändringarna avsåg regeringen att klargöra och renodla företagshälsovårdens uppgifter. Regeringen delade dock arbetsgruppens bedömning att det i företagshälsovårdens förebyggande åtgärder även i framtiden kunde finnas inslag av vissa sjukvårdande insatser eftersom dessa i viss grad var en nödvändig del av företagshälsovården.

### *Tillsyn*

Arbetsmiljöverkets tillsyn omfattar även anordnandet av företagshälsovård (a. prop. s. 23).

### *Företagshälsovårdens uppgifter renodlas*

Vidare anfördes bl.a. följande som skäl för att företagshälsovårdens uppgifter skulle renodlas.

Arbetsmiljölagstiftningen och hälso- och sjukvårdslagstiftningen hade ett gemensamt syfte, att förebygga ohälsa.

Sjukvårdens roll och omfattning inom företagshälsovården hade länge varit omdebatterad. I olika sammanhang hade regeringen framhållit att sjukvården inom företagshälsovården borde hållas tillbaka och att det förebyggande arbetsmiljöarbetet borde utvidgas. Det hade konstaterats att sjukvård, i bemärkelsen medicinsk behandling, i första hand skulle tillgodoses inom ramen för samhällets hälso- och sjukvård. I propositionen 1990/91:140 om arbetsmiljö och rehabilitering konstaterades att allmänna sjukvårdande, behandlande uppgifter i princip inte ingår i företagshälsovårdens uppgifter.

Regeringen delade arbetsgruppens uppfattning att det inte var möjligt och inte heller lämpligt att helt avskilja sjukvården från företagshälsovården och att skälet till detta var att företagshälso-

vårdens verksamhet i sig innebar fokusering på arbetsrelaterad ohälsa, yrkesrelaterade sjukdomar och arbetslivsinriktad rehabilitering. Detta förutsatte att det finns personal med sjukvårds-kompetens och att viss sjukvård bedrevs. Vidare krävdes viss sjukvård för att bedöma effekterna av företagshälsovårdens åtgärdsarbete. Omfattningen av och karaktären på sjukvården inom företagshälsovården måste emellertid få en avgränsning mot övrig privat och offentlig sjukvård. Företagshälsovårdens roll gentemot beställarna, koncentration på generella och individinriktade arbetsförhållanden, måste klargöras.

Avgränsningen måste göras av företagshälsovården själv genom den professionalism och det expertkunnande som innehades av dess personal. En väl genomarbetad policy, klara riktlinjer och en effektiv styrning och ledning av verksamheten behövdes för att förväntningarna på företagshälsovården skall kunna uppfyllas i praktiken.

Avgränsningen måste vidare göras med stöd av respektive landsting i dess övergripande och samordnande roll i hälso- och sjukvårdsfrågor. Landstingen hade stor frihet att utforma vården efter lokala och regionala förutsättningar och behov. Målet var en god hälsa för alla och en vård på lika villkor. Begreppet hälso- och sjukvård omfattade såväl sjukdomsförebyggande åtgärder som egentlig sjukvård. Det var samtidigt en fråga om både miljö- och individinriktade åtgärder. Regeringen ansåg därför att landstingen inom ramen för sina möjligheter bättre borde medverka till att förebygga även den arbetsrelaterade ohälsan. En ökad samverkan mellan företagshälsovården, primärvården och försäkringskassan underlättade med stor sannolikhet möjligheterna att renodla företagshälsovårdens verksamhet.

Avgränsningen borde också göras genom ändring av det sätt på vilket sjukvården inom företagshälsovården delvis finansierades. (prop. 1998/99:120 s. 24f)

#### *Ersättning och samverkan*

Enligt bestämmelserna i lagen om läkarvårdsersättning och lagen om ersättning för sjukgymnastik kan en läkare eller en sjukgymnast inte längre få ersättning enligt dessa lagar för verksamhet som utförs inom företagshälsovården.

I förarbetena bedömde regeringen att en systematisk samverkan borde komma till stånd mellan företagshälsovården, primärvården

och andra vårdgivare. Sjukvårdshuvudmännen borde i högre utsträckning ingå avtal med företagshälsovårdsenheter om olika typer av tjänster och åtaganden mot bakgrund av att dessa enheter kunde bidra med god fackkompetens beträffande gäller det förebyggande arbetsmiljöarbetet och den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.

### *Bakgrund till nuvarande ordning för ersättning och samverkan*

RRV presenterade i början av 1990-talet rapporten Den statliga styrningen av företagshälsovården (Fu 1991:9). RRV:s slutsats var att statsbidragets styrande effekter var svaga, bl.a. när det gällde att stimulera till förebyggande arbetsmiljöarbete och förbättra anslutningen av små och medelstora företag till företagshälsovården. Med anledning av RRV:s rapport och det statsfinansiella läget avvecklades det generella statsbidraget till företagshälsovård fr.o.m. den 1 januari 1993. Regeringen tillkallade i samband med att detta beslut togs en särskild utredare för att utreda företagshälsovårdens organisation och finansiering – 1992 års företagshälsovårdsutredning (FHU92). Företagshälsovårdsutredningen menade i sin rapport (SOU 1992:103) att företagens krav på sjukvård var en av de faktorer som medverkat till att företagshälsovården inte kunnat spela en tillräckligt aktiv roll i arbetsmiljöarbetet. Utredningen ansåg att arbetet med arbetsmiljö och rehabilitering skulle vara det primära för företagshälsovården. Även medicinsk kompetens behövdes i detta arbete. Utredningen betonade också vikten av ett förtroendefullt samarbete med primärvården och andra berörda vårdgivare. Om företag önskade erbjuda de anställda sjukvård, var det angeläget att detta skedde på sådant sätt att det inte inkräktade på arbete arbetsmiljön och rehabiliteringen. Utredningen ansåg också att arbetsgivare som ville anordna sjukvård för sina anställda själva borde finansiera insatsen eller träffa överenskommelse med sjukvårdshuvudmännen.

Sedan den 1 januari 1994 har landstingen det direkta finansieringsansvaret för all privat vård med offentlig finansiering. Detta gäller inte bara för privat utförda hälso- och sjukvårdstjänster reglerade genom avtal mellan de privatpraktiserande vårdgivarna och sjukvårdshuvudmännen, utan även för enskilda läkare och sjukgymnaster med ersättning enligt statligt fastställda taxor.

I samband med att sjukvårdshuvudmännen fick finansieringsansvaret även för läkare och sjukgymnaster med ersättning enligt

statligt fastställda taxor infördes ett nytt statligt reglerat ersättningsystem för läkare och sjukgymnaster. Till följd av det nya ersättningsystemet regleras de privatpraktiserande läkarnas och sjukgymnasternas möjligheter att etablera sig och bedriva verksamhet med offentlig finansiering i lagen om läkarvårdsersättning och lagen om ersättning för sjukgymnastik med tillhörande förordningar (de s.k. nationella taxorna). Det finns dock inget hinder mot att landsting och privata vårdgivare träffar andra överenskommelser genom vårdavtal.

Läkare med specialistutbildning inom enbart företagshälsovård omfattas inte av ersättningsystemet. Ett motiv för detta var att kostnader som ankommer på arbetsgivarna i så fall skulle belasta landstingen. En annan konsekvens skulle bli att samhället får två parallella system för organisationen av den öppna sjukvården med landstingen som finansieringsansvariga.

Sedan avvecklingen av det generella statsbidraget till företagshälsovården finansieras företagshälsovården helt av företagen. Till följd av bortfallet av statsbidragen har företagshälsovården omstrukturerats. Vissa företagshälsovårdsenheter har dock haft tillgång till landstingsfinansierad hälso- och sjukvård. Detta har varit möjligt genom att de har anlitat eller har anställt läkare, som har annan enligt lagen om läkarvårdsersättning godkänd specialistkompetens. De har därför kunnat debitera landstinget för den läkarvård som de utför. Motsvarande har gällit även med avseende på sjukgymnastisk behandling. Dessa företagshälsovårdsenheter har ansetts ha haft en konkurrensfördel gentemot andra företagshälsovårdsenheter som inte har tillgång till taxeanslutna läkare och sjukgymnaster. De företagshälsovårdsenheter som inte har tillgång till taxeanslutna vårdgivare måste, för att kunna erbjuda hälso- och sjukvård, antingen ta ut full ersättning av arbetsgivarna för utförda tjänster eller träffa avtal med sjukvårdshuvudmannen om att bedriva en viss andel sjukvård inom ramen för företagshälsovård.

#### *Skälen för regeringens övervägande rörande ersättning och samverkan*

Som skäl för de nuvarande bestämmelserna om vårdersättning anfördes att offentliga resurser som var avsedda att ersätta hälso- och sjukvård enligt de nationella taxorna inte borde användas för att subventionera företagshälsovård.

I propositionen Privata vårdgivare (prop. 1996/97:123) anförde regeringen att det fanns behov av att förtydliga att företagshälso-



vårdsinsatser inte berättigade till ersättning enligt lagen om läkarvårdsersättning och lagen om ersättning för sjukgymnastik. Ett sådant förtydligande ansågs kunna vara ett stöd för landstingen vid kontroll av ersättningen till privata vårdgivare eller när det fanns indikationer på överträdelse. Förutom denna gränsdragningsproblematik avseende kostnadsfördelningen var regeringen också uppmärksam på att vissa företagshälsovårdsenheter hade en konkurrensfördel, till följd av att de hade tillgång till landstingsfinansiering, gentemot andra företagshälsovårdsenheter som inte kan erbjuda finansierad hälso- och sjukvård. Regeringen ansåg dock vid denna tidpunkt att fortsatta åtgärder borde avvaktas.

Enligt regeringens mening borde nu ytterligare steg tas mot att renodla företagshälsovårdens kärnverksamhet, dvs. förebyggande arbetsmiljöarbete samt medverkan i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Ett steg mot en ökad renodling var enligt regeringens mening att ändra det sätt på vilket sjukvården inom företagshälsovården delvis finansieras i dag.

Arbetsgruppen ansåg att nuvarande ersättningssystem hade en direkt avledande inverkan på det förebyggande arbetsmiljöarbetet och den arbetslivsinriktade rehabiliteringen inom företagshälsovården till förmån för den subventionerade medicinska verksamheten. Dåvarande ordning som tillät vårdgivare att på ett oreglerat sätt bedriva offentligt finansierad hälso- och sjukvård inom företagshälsovården borde enligt arbetsgruppen därför ändras. Arbetsgruppen föreslog att ersättning enligt de nationella taxorna inte skulle kunna lämnas till läkare eller sjukgymnaster som var verksamma inom företagshälsovården. En vårdgivare som fick ersättning enligt lagen om läkarvårdsersättning eller lagen om ersättning för sjukgymnastik skulle enligt arbetsgruppens inte tillåtas vara anställd eller på annat sätt knuten till företagshälsovården.

Enligt regeringen var arbetsgruppens förslag för långtgående. Det innebar att den läkare eller sjukgymnast som uppfyllde kraven för ersättning enligt de nationella taxorna inte skulle få utföra uppdrag inom företagshälsovården. Regeringen ansåg att det var tillräckligt att föreskriva att läkare och sjukgymnaster inte skulle kunna få ersättning enligt de nationella taxorna för verksamhet som de bedrev inom företagshälsovårdens ram.

Avsikten med ändringarna i lagen om läkarvårdsersättning respektive lagen om ersättning för sjukgymnastik var inte att helt avskilja sjukvården från företagshälsovården. Enligt regeringens mening innebar företagshälsovårdens verksamhet i sig fokusering på arbetsrelaterad ohälsa, yrkesrelaterade sjukdomar och arbets-

livsinriktad rehabilitering. Detta förutsatte personal med sjukvårdskompetens och att viss sjukvård bedrevs. Regeringen ansåg dock inte att det skall finnas möjligheter för vissa företagshälsovårdsenheter att kunna ge offentligt finansierad sjukvård utan att företagshälsovårdsenheten och sjukvårdshuvudmannen träffat ett avtal om det. Dåvarande system medförde också en konkurrensfördel för de företagshälsovårdsenheter som utan avtal med landstinget om bl.a. omfattningen av hälso- och sjukvårdsverksamheten, kunde erbjuda landstingsfinansierad hälso- och sjukvård.

Arbetsgruppen hade också pekat på andra viktiga konsekvenser av systemet som stödde de föreslagna ändringarna i lagen om läkarsvårdsersättning samt lagen om ersättning för sjukgymnastik. Arbetsgruppen påpekade att systemet medförde svårigheter för nya företagshälsovårdsenheter att komma in på marknaden, om de inte hade läkare eller sjukgymnaster som kunde få ersättning från de nationella ersättningssystemen. Vidare kunde enligt arbetsgruppen yngre och nyetablerade läkare med specialistkompetens inom företagshälsovård inte utan svårighet få anställning inom företagshälsovården, eftersom de inte omfattas av den nationella taxan. Detta kunde på sikt leda till en utarmning av kompetensen inom branschen.

### *Samverkan*

Regeringen höll med arbetsgruppen om att i de fall sjukvården inom företagshälsovården skulle bedrivas med offentlig finansiering borde detta regleras genom avtal mellan landstinget och företagshälsovårdsenheten. Enligt regeringens mening fanns många fördelar med att upprätta sådana avtal. Om företagshälsovården gavs möjlighet att bedriva viss landstingsfinansierad hälso- och sjukvård borde bl.a. företagshälsovårdens möjligheter att behålla och utveckla sin sjukvårdskompetens öka, vilket var av vikt i arbete med arbetsrelaterad hälso- och sjukvård. Företagshälsovården kunde under sådana förutsättningar vara en viktig resurs för landstingens läkare, eftersom de då kunde remittera patienter till företagshälsovården för bedömning eller för behandling av arbetsrelaterade sjukdomar och skador. Företagshälsovårdens fackkompetens när det gällde det förebyggande arbetsmiljöarbetet och den arbetslivsinriktade rehabiliteringen kom då även andra patientgrupper till del. Regeringen ansåg att företagshälsovårdens breda kunskap om samspelet mellan arbetsmiljö och hälsa, i samband med rehabili-

tering, inte kunde ersättas med insatser från t.ex. primärvården. Ett ökat samarbete och en bättre samordning mellan företagshälsovården och primärvården borde kunna bidra till en tydligare rollfördelning när det gäller sjukvårdsinsatser i allmänhet och arbetsplatsanknuten hälso- och sjukvård.

Vidare anförde regeringen. Ett bra exempel på samverkan, där hälso- och sjukvårdsinsatserna inom företagshälsovården reglerades genom avtal mellan sjukvårdshuvudmannen och företagshälsovården, var den s.k. Värmlandsmodellen. Inom Värmlands läns landsting har de lokala hälso- och sjukvårdsnämnderna tecknat lokala avtal med respektive företagshälsovårdsenhet. Landstinget i Värmland betalar företagshälsovården en begränsad prestationsersättning för utförda hälso- och sjukvårdstjänster. Värmlandsmodellen syftar till att ge företagshälsovården förutsättningar att behålla och utveckla sin kompetens inom arbetsmiljö- och rehabiliteringsområdet samtidigt som den fortfarande har möjlighet att bedriva viss läkarvård och sjukgymnastisk behandling. En fördel som lyfts fram är bl.a. att företagshälsovården involveras i landstingets regelsystem, med rätt för företagsläkarna att remittera patienter till specialister, röntgen, laboratorier etc. Enligt uppgifter från representanter för företagshälsovården i Värmland ger denna ersättning bättre möjligheter till ett mer renodlat förebyggande arbetsmiljöarbete då priskonkurrens inte behöver ske om hälso- och sjukvårdstjänster.

Det finns även andra exempel på samverkan mellan företagshälsovården och den offentliga hälso- och sjukvården.

Vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag framkom bl.a. följande. *Västernorrlands läns landsting* såg betydande problem med den typ av avtal som tecknas inom Värmlands läns landsting. Landstinget ansåg det emellertid rimligt att företagshälsovården i sitt arbete med arbetsrelaterad hälso- och sjukvård gavs möjlighet att på samma sätt som annan hälso- och sjukvård utnyttja medicinsk service som laboratorier av olika slag. *Malmöhus läns landsting* uppgav att företagshälsovårdsenheterna inom Region Skåne, under vissa givna förutsättningar, erbjudits att teckna avtal om att kostnadsfritt kunna remittera patienter till röntgen- och laboratorieundersökningar.

Många remissinstanser hade synpunkter på vårdavtalens utformning och innehåll. Från branschhåll påpekades att det erfordras att alla företagshälsovårdsenheter, som uppfyllde ställda krav på kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling, hade tillgång till samma ersättningsförmåner. I annat fall anser man inte att konkurrensneutralitet

uppnås. *Sveriges läkarförbund* menade att ändringen i lagen om läkarvårdsersättning måste vara kopplat till att vårdavtal i stället upprättas.

Regeringen ansåg dock att med de föreslagna ändringarna i lagarna om läkarvårds- respektive sjukgymnastikersättning fick företagshälsovårdsenheterna samma förutsättningar att konkurrera om olika uppdrag. Enligt regeringen innebar förslaget att man tog bort möjligheterna att inom företagshälsovårdens ram bedriva offentligt finansierad hälso- och sjukvård som inte reglerats i avtal mellan företagshälsovårdsenheten och sjukvårdshuvudmannen. Regeringen ansåg att samverkan mellan företagshälsovården och hälso- och sjukvården borde utformas utifrån lokala förutsättningar, tillgängliga resurser och behov inom sjukvårdsområdet. Förutsättningarna för samverkan torde också skilja sig åt inom glesbygds- och storstadsområden.

Det var enligt regeringens mening av stor vikt att hitta lösningar som mer effektivt utnyttjade samhällets samlade resurser för att bättre tillgodose enskilda människors behov av olika stödåtgärder. Arbetsrelaterad ohälsa orsakade stora samhällsekonomiska kostnader till följd av att resurser måste tas i anspråk för sjukvård m.m. Det fanns enligt regeringen därför starka skäl för sjukvårdshuvudmännen att utveckla bra och ändamålsenliga samverkansmodeller med företagshälsovården. Regeringen ansåg att en systematisk samverkan borde komma till stånd mellan företagshälsovården, primärvården och andra vårdgivare. Sjukvårdshuvudmännen borde i större utsträckning ta till vara möjligheten att teckna avtal med företagshälsovårdsenheter om olika typer av tjänster och åtaganden mot bakgrund av att dessa enheter kunde bidra med god fackkompetens beträffande förebyggande arbetsmiljöarbete och arbetslivsinriktad rehabilitering.

### 3 En tidigare definition

Som jämförelse kan nämnas att i 3 § den numera upphävda förordningen (1985:326) om bidrag till företagshälsovård förekom följande bestämmelse. Statsbidraget är numera slopat, men de kriterier som då gällde kan ses som definition av företagshälsovård.

Bidrag lämnas för företagshälsovård som

1. är en rådgivande expertfunktion för arbetsgivare och arbetstagare,
2. arbetar förebyggande med arbetsmiljön och som medverkar i arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamheten på arbetsstället,
3. aktivt medverkar i det lokala arbetsmiljöarbetet,
4. samverkar med berörda samhällsorgan,
5. drivs med för ändamålet utbildad personal,
6. styrs av ett organ med representation av arbetsmarknadens parter,
7. såvåda företagshälsovården inte ingår i arbetsgivarens organisation
8. (inbyggd företagshälsovård),
9. har en väl definierad ledningsfunktion för den operativa verksamheten och
10. årligen upprättar dels en plan för den allmänna inriktningen av verksamheten under det följande bidragsåret, dels en berättelse om verksamheten under det senaste bidragsåret. Planen och berättelsen skall ges in till yrkesinspektionen.

# Organisation av några myndigheter

## 1 Organisation av några myndigheter

I denna bilaga lämnas en redogörelse för hur administrationen av socialförsäkringen är organiserad. Vidare lämnas som jämförelse kortfattade redogörelse för organisation av skatteförvaltningen, Arbetsmarknadsverket och polisen.

### 1.1 Allmänt om statliga myndigheters organisation

Statlig, kommunal och landstingskommunal förvaltning styrs ytterst av regeringsformen och regleras i stor utsträckning av det gemensamma regelsystemet i den allmänna förvaltningsrätten. Organisationen och beslutsformerna för de kommunala organen bestäms främst genom kommunallagstiftningen. I det följande behandlas den statliga myndighetsstrukturen.

Inom den statliga förvaltningen förekommer centrala, regionala och lokala myndigheter. Den statliga förvaltningsorganisationen är hierarkisk med lokala och regionala organ som är underordnade centrala organ. De senare lyder under regeringen. Varje enskild myndighet, lokal, regional eller central, har samtidigt sådan självständig ställning som anges i regeringsformen, när det gäller avgörande av enskilda ärenden och tillämpning av lag.

De centrala förvaltningsmyndigheterna lyder under regering och har hela landet som verksamhetsområde. Hit hör bl.a. de centrala verken och de statliga affärsverken. De centrala verken har ofta en omfattande regional eller lokal organisation, som kan vara utformad på olika sätt. Som exempel kan nämnas att Rikspolisstyrelsens regionala organisation består av länsbaserade polisdistrikt, som leds av en polisstyrelse med en länspolismästare som chef. Polisstyrel-

sen kan utse en eller flera polisenämnder för att på styrelsens uppdrag handha delar av distriktet. – Riksskatteverket (RSV) är centralt verk för skatteförvaltningen, vars regionala organ utgörs av skattemyndigheterna. De senare har lokala skattekontor med skattenämnder, som avgör särskilt viktiga taxeringsärenden. – Riksförsäkringsverket (RFV) är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem samt är tillsynsmyndighet över försäkringskassorna. Kassorna är formellt fristående rättssubjekt men i flera avseenden i realiteten likställda med de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Det förekommer att kommunala nämnder ingår som lokala myndigheter i en myndighetshierarki, ofta med en särskild länsmyndighet eller länsstyrelsen som regional myndighet. Som exempel kan nämnas att Socialstyrelsen är centralt ämbetsverk för en mängd sociala frågor, att länsstyrelsen har regionalt ansvar för social omvårdnad och att kommunerna ansvarar för socialtjänst, missbruksvård etc.

Det finns på central nivå också förvaltningsmyndigheter utan regional eller lokal organisation. En del av dessa har en särskilt självständig position på grund av att de är enda instans inom sitt område eller har en domstolsliknande ställning, t.ex. Vetenskapsrådet respektive s.k. nämndmyndigheter såsom Överklagandenämnden för totalförsvaret.

På regional nivå dominerar länsstyrelserna. De har ansvar för en stor mängd ärendegrupper och lyder direkt under regeringen utom i vissa speciella ärendegrupper. Inom länet ansvarar länsstyrelsen för bl.a. hälsoskydd räddningstjänst, plan och byggväsende, kommunikationer och naturvård.

Även om den statliga myndighetsorganisationen inte är enhetlig hålls den samman av att det finns ett generellt regelsystem för farandet och vissa organisatoriska frågor.

## 1.2 Allmänt om statliga myndigheters ledning

I ledning för en myndighet finns myndighetschefen, som ensam representerar myndigheten, den s.k. enrådighetsmodellen, eller har en styrelse vid sin sida. Större myndigheters chef kallas vanligen generaldirektör. Vid enrådighet förekommer rådgivande organ, insynsråd eller referensgrupp, som kan ge utomståendes perspektiv på myndighetens verksamhet.

Styrelsen i ett statligt verk har fullt eller begränsat ansvar. Vid fullt ansvar är ordföranden en extern ledamot, som liksom övriga ledamöter utses av regeringen för viss tid. Ordföranden och myndighetschefen har då ett delat ansvar för att företräda myndigheten utåt, medan styrelsen har det formella ansvaret för verksamhetens ledning och ekonomi. – I styrelser med begränsat ansvar är myndighetschefen vanligen även ordförande i styrelsen. Styrelsen har då ansvar varken för det löpande arbetet eller ledning allmänt. Däremot beslutar styrelsen om årsredovisning och vissa andra principiellt viktiga frågor. I verksförordningen (1995:1322) regleras såväl enrådighetsmodellen som myndighetsstyrelser med begränsat ansvar. För styrelser med fullt ansvar finns bestämmelser om myndighetens ledning i myndighetens instruktion eller motsvarande regeringsföreskrifter. Gränsen mellan de olika formerna är inte helt klar utan det förekommer olika blandformer.

Stora myndigheter har ofta en intern organisation med avdelningar eller byråer, där beslut fattas på myndighetens vägnar, om myndighetschefen delegerat sådant uppdrag till enskilda tjänstemän. Beslut i särskilt viktiga personalärenden fattas av personalansvarsnämnd som består av myndighetens chef, personalföreträdare och andra ledamöter som utses av styrelsen.

### 1.3 Myndigheternas interna förhållanden

Det interna arbetet hos myndigheterna regleras på flera olika sätt. De huvudsakliga uppgifterna och befogenheterna anges i den lagstiftning som reglerar de sakområden som faller under myndighetens verksamhetsområde, dvs. den materiella lagstiftningen. Exempelvis förekommer i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) uppgifter om Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna. Bestämmelserna där kompletteras av regeringsföreskrifter (förordningar) och av myndighetsföreskrifter.

Beträffande myndigheternas organisation finns bestämmelser dels i verksförordningen, dels i myndighetens instruktion, som ges i form av en förordning. Verksförordningen gäller för en enskild myndighet i den utsträckning som anges i myndighetens instruktion eller som framgår av ett särskilt regeringsbeslut.

I verksförordningen finns bestämmelser bl.a. om myndighetens ledning, normgivning och beslutsordning. Vidare regleras där frågor om budgetunderlag, årsredovisning och beslutsdokumen-



tation. Härtill kommer det generella regelsystemet som reglerar myndighetsarbete i allmänhet.

## 2 Socialförsäkringens administration

Den äldsta formen av socialförsäkring är sjukförsäkringen, som härstammar från den sjukkasserörelse som växte fram under slutet av 1800-talet. De första sammanslutningsformerna ingick i folkrelsetradition och byggde på ett enskilt medlemskap i en förening. Yrkeskadeförsäkringen, som infördes år 1903, var den första obligatoriska socialförsäkringen. Sjukförsäkringen blev obligatorisk år 1955. De första stegen mot ett allmänt ålderspensionssystem togs år 1913 genom införandet av en lagstiftning om allmän pensionsförsäkring, som sedermera utvecklades till en lagstiftning om folkpensionering. Ett system med allmän tilläggspension (ATP) beslutades år 1959.

Samtidigt med att bestämmelserna om sjukförsäkring, folkpension och tilläggspension sammanfördes i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), ombildades de allmänna sjukkassorna till allmänna försäkringskassor. Dessa fick som uppgift att handha inte endast sjuk- och moderskapsförsäkringen utan även administrationen av folk- och tilläggspension.

Försäkringskassornas rättsliga ställning är något särpräglad. Kassorna är självständiga offentligrättsliga juridiska personer (se t.ex. prop. 1961:45 s. 188 och prop. 1996/97:63 s. 88). De är formellt sett inte statliga myndigheter och därför inte heller inordnade i den statliga myndighetshierarkin. RFV:s roll som central förvaltningsmyndighet skiljer sig alltså från jämförbara myndigheters med en regional organisation (se prop. 1997/98:41 s. 60). Försäkringskassorna räknas dock som förvaltningsmyndigheter i viktiga hänseenden. Såväl förvaltningslagen (1986:223) som tryckfrihetsförordningen (1949:105) och sekretesslagen (1980:100) gäller för kassornas ärendehandläggning.

Vid flera tillfällen har vikten av att bibehålla försäkringskassornas särskilda ställning poängterats. Särskilt har framhållits vikten av ett bibehållet regionalt inflytande (se prop. 1995/96:63 s. 89). Även vid översynen av socialförsäkringens administration år 1998 (prop. 1997/98:41, bet. 1997/98:SfU8, rskr. 1997/98:153) kvarstod organisationsformen oförändrad. Sjukförsäkringsutredningen har dock i betänkandet Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag (SOU 2000:121 s. 199f) föreslagit att sjukförsäkringens framtida

organisation skall utformas som en statlig, för landet gemensam myndighetsorganisation.

I det följande redogörs översiktligt för försäkringskassornas organisation – såväl den yttre organisationen som sammansättningen vid avgörandet av ärenden – samt för socialförsäkringsnämndernas, föredraganden och försäkringsläkarnas ställning och roller.

## 2.1 Försäkringskassornas organisation

I 18 kap. AFL finns övergripande bestämmelser om försäkringskassornas organisation. Där stadgas att det skall finnas en kassa för varje landsting och för varje kommun som inte tillhör något landsting (1 §). Det finns för närvarande 21 kassor. Kassan skall ha en styrelse, som skall ansvara för att verksamheten bedrivs författningsenligt, effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten (8–11 §§). Styrelsens ledamöter utses av regeringen (31–32 §§). För den dagliga verksamheten ansvarar kassans direktör (13 §). Direktören anställs genom beslut av regeringen på förslag av styrelsen efter RFV:s hörande (41 §). I kassan skall finnas socialförsäkringsnämnder (16–18 §§) samt en eller flera försäkringsläkare och försäkringstandläkare (15 §).

Beträffande försäkringskassornas yttre organisation stadgas endast att kassan skall inrätta lokalkontor eller andra serviceställen i den omfattning som behövs för att ge de försäkrade en god service (14 §). Tidigare reglerade RFV genom föreskrifter kassornas organisation. Vid nyss nämnda översyn av socialförsäkringens administration gjorde dock regeringen den bedömningen att frågan om lokalkontorsnätets organisation bäst kunde bedömas på regional nivå (prop. 1997/98:41 s. 70 f.). Den närmare organisationen bestämmer således varje kassa själv.

Försäkringskassornas organisation skiljer sig från kassa till kassa (se bilaga 7 till betänkandet En handläggningslag – Förfarandet hos försäkringskassorna [SOU 2001:47]). Vissa gemensamma drag går dock att urskilja. Samtliga kassor har en uppdelning i en central och en lokal organisation, även om vad som ingår i den centrala organisationen varierar. Flertalet kassor har ett "centralkontor". Några kassor redovisar en s.k. processtyrd organisation där det finns en länsgemensam enhet eller en stabsfunktion. Samtliga kassor har en lokal organisation som innefattar fullvärdiga lokalkontor eller motsvarande. Antalet lokalkontor varierar kraftigt från kassa till kassa.

Drygt hälften av kassorna har delat in organisationen i större kontorsområden. Härutöver förekommer det att kassorna har kontor med begränsad verksamhet eller deltar i s.k. medborgarkontor eller motsvarande.

### **2.1.1 Socialförsäkringsnämnden**

I försäkringskassan avgörs ärenden antingen av en tjänsteman eller av en socialförsäkringsnämnd. En socialförsäkringsnämnd skall avgöra ärenden om rätten till vissa förmåner (18 kap. 17 § AFL, 8 kap. 4 § LAF, 21 § lagen 1998:703 om handikappersättning och vårdbidrag, 16 § lagen 1977:265 om statligt personskadeskydd, 3 § lagen 1988:360 om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade samt 13 § lagen 1993:389 om assistansersättning). Ett ärende i nämnden skall enligt 18 kap. 18 § andra stycket AFL avgöras efter föredragning av tjänsteman hos försäkringskassan.

En socialförsäkringsnämnd består av sju ledamöter, varav en är ordförande och en vice ordförande (18 kap. 16 § tredje stycket AFL). Nämndens ledamöter utses av försäkringskassans styrelse. Fem av ledamöterna utses på förslag av de politiska partier som representerade i det eller de landsting eller den kommun som utgör försäkringskassans verksamhetsområde. De övriga två ledamöterna utses på förslag av de organisationer på arbetsmarknaden som finns inom försäkringskassans verksamhetsområde (18 kap. 33 §).

Vid tillkomsten av AFL stadgades att vissa beslut i försäkringskassan skulle fattas av ett av förtroendemän sammansatt organ. Bakgrunden till inrättandet av sådana organ – pensionsdelegationer – var en önskan att genom en decentralisering av invaliditetsprovning skapa ett nära samband mellan invalidpensionsprovning och sjukförsäkringen och då särskilt rehabiliteringsverksamheten.

Parallellt med pensionsdelegationerna fanns försäkringsnämnder, som skulle pröva vissa ärendeslag. Bakgrunden till nämnderna var att det ansågs angeläget att inrättandet av försäkringskassor inte skulle leda till att servicen till allmänheten försämrades eller att det folkliga inslag som fanns i sjukkasseverksamheten försvann. Nämnden skulle även ge råd och upplysningar om lokala angelägenheter till kassans styrelse, pensionsdelegation och lokalkontor.

År 1987 ersattes pensionsdelegationen och försäkringsnämnden av ett nytt förtroendemannaorgan – socialförsäkringsnämnden. För varje försäkringskassa skulle finnas en eller flera nämnder. Varje

nämnd blev ansvarig för en viss del av kassans geografiska område. Nämnden skulle besluta i alla sådana typer av ärenden som ansågs lämpade att avgöras av förtroendevalda.

Departementschefen angav att socialförsäkringsnämnderna skulle bestå av förtroendevalda med erfarenheter och kunskaper från olika områden. Däremot skulle ingen särskild yrkesgrupp ges företräde enbart på grund av sina yrkeskunskaper. Läkare kom därför inte att ingå i nämnden enbart i deras egenskap av läkare. Departementschefen anförde att man skulle skilja på läkarens roll i beredningen av ett enskilt ärende och läkarens roll vid själva nämndsammanträdet (prop. 1985/86:73 s. 37 f.). Beträffande läkarens medverkan i det enskilda ärendet skulle dennes roll vid bedömningen av ärenden med medicinska frågor inte minska. Den medicinska utredningen skulle alltjämt göras fullödlig genom kontakter med behandlande läkare och förfrågningar hos förtroendeläkare och konsultläkare. Enligt departementschefen skulle de ärenden som är beroende av medicinsk utredning vara så noggrant och fullständigt belysta när de redovisades för nämnden att det i regel inte skulle finnas behov av tillgång till ytterligare medicinsk sakkunskap. Om det likväl uppkom frågor skulle nämnden bordlägga ärendet för kompletterande utredning eller utnyttja möjligheten att med stöd av dåvarande 18 kap. 22 § AFL höra den förtroendeläkare som kunde lämna upplysningar i ärendet.

Enligt departementschefen var det viktigt att ledamöterna i socialförsäkringsnämnden hade god förankring i olika medborgargrupper och hade kunskaper om lokala och regionala förhållanden. Departementschefen utgick från att de av landstinget utvalda ledamöterna skulle tillföra försäkringskassorna värdefulla kunskaper från landstingets verksamhetsområde.

Socialförsäkringsnämndens beslutsbefogenhet har varierat genom åren. Nämndens beslut har tidigare omfattats av bestämmelserna om obligatorisk omprövning i 20 kap. 10 § AFL och nämnden har även omprövat tjänstemannabeslut. Vid organisationsöversynen år 1998 uttalades att nämndens beslutsbefogenhet inte får bli endast en formell fråga (prop. 1997/98:41 s. 90 f.). Det har ansetts viktigt att handläggning och beslut håller hög kvalitet och att nämndens medverkan har en reell funktion. Ledamöterna bör ha en rimlig möjlighet att sätta sig in i de ofta komplexa och komplicerade ärendena så att de kan få ett reellt inflytande i beslutsprocessen. Beslutsbefogenheten bör därför koncentreras till de ärenden som under avsevärd tid har väsentlig betydelse för den enskilde från försörjningssynpunkt eller där ersättningen är ägnad

att höja den enskildes livskvalitet. Samtidigt skall ärendet innehålla utrymme för bedömning. Saknas bedömningsinslag bör ärendena inte beslutas av socialförsäkringsnämnd (prop. 1997/98:41 s. 90 f.).

Socialförsäkringsnämndens uppgift har angetts vara att objektivt fatta beslut i enskilda försäkringsärenden. Vid beslutsfattandet skall ledamoten, med sin livserfarenhet och sina erfarenheter och kunskaper om samhället, arbetsmarknaden, lokala och regionala förhållanden m.m., ta ställning till det presenterade beslutsunderlaget, bedöma och väga samman de olika omständigheter som föreligger i ärendet och fatta beslut i enlighet med de regler och den praxis som gäller (a. prop. s. 82).

### **2.1.2 Föredragandefunktionen**

Vid pensionsdelegationen fanns särskilda tjänster som föredragande. När socialförsäkringsnämnderna infördes slopades begränsningen att viss tjänsteman skulle föredra ärenden inför nämnden. Det uttrycktes på så sätt att ärende avgörs av socialförsäkringsnämnd efter föredragning av tjänsteman hos försäkringskassan. Reformen ledde till att handläggare vid försäkringskassan i stor omfattning föredrog sina egna ärenden. Numera har i stort sett samtliga kassor särskilda föredragande. Det är dock inte alltid så att en föredragande endast har en föredragandefunktion utan det förekommer att föredraganden samtidigt är handläggare.

Föredragandens uppgift i nämnden är att vara expert på de materiella och formella regler som gäller och ge nämnden den information nämnden behöver i sitt beslutsfattande (prop. 1997/98:41 s. 82). Regeringen framhöll vid 1998 års reform att föredragningen är en mycket viktig del i handläggningen av de ärenden som beslutas av socialförsäkringsnämnd och att det därför är av stor betydelse att föredraganden har goda kunskaper, erfarenhet och en allsidig kompetens samt att försäkringskassans styrelse i särskilt beslut bör ange vilka kunskaps- och kompetenskrav som skall ställas på den som utses till föredragande.

### **2.1.3 Ordningen med försäkringsläkare**

I varje försäkringskassa skall finnas försäkringsläkare. Dessa skall hjälpa kassan med medicinsk sakkunskap och verka för ett gott samarbete mellan kassan och de läkare som är verksamma inom

kassans område (18 kap. 15 § AFL). Bestämmelsen har med undantag för redaktionella ändringar i princip varit oförändrad sedan tillkomsten av AFL. Den mest framträdande förändringen gjordes år 1995 då benämningen förtroendeläkare byttes till försäkringsläkare. Namnbytet från förtroendeläkare till försäkringsläkare angavs vara ett sätt att förtydliga och klargöra vilken roll försäkringsläkaren har i organisationen. Det framhölls att det var viktigt att klargöra att försäkringsläkaren hos försäkringskassan skall ha en rådgivande funktion i medicinska frågor och inte att ta ställning i frågor om rätt till ersättning (se prop. 1994/95:147 s. 36).

Försäkringsläkaren är en av försäkringskassan anställd tjänsteman. Vanligen är denne inte heltidsanställd utan fullgör sin uppgift som deltidsanställd. Det förekommer även att försäkringsläkare anlitas i annan form än som anställd.

Varken i lagtext eller i förarbeten anges närmare vad försäkringsläkarens faktiska arbetsuppgift är. Försäkringsläkaren skall i vart fall inte undersöka den försäkrade, utan dennes medicinska bedömning skall grundas på behandlande läkares uppgifter i intyg och utlåtanden (se a. prop. s. 36). I och med att försäkringsläkaren inte skall undersöka den försäkrade störs inte förhållandet mellan den försäkrade och dennes behandlande läkare. Inte heller försvåras förhållandet mellan försäkringsläkaren och de i kassans område verksamma läkarna.

Viss vägledning om försäkringsläkarens arbetsuppgifter i ärenden om förtidspension finns i RFV:s allmänna råd (RFV 1997:4 s. 16 f.). Där anges att försäkringsläkarens uppgift är att bedöma kvalitet och innehåll i tillgängligt medicinskt material rörande det medicinska tillståndet och dess konsekvenser i förhållande till arbetsförmågan. Att försäkringsläkaren har en rådgivande funktion innebär, enligt RFV, att dennes uppgift är att bedöma den försäkrades medicinska tillstånd och hur detta påverkar arbetsförmågan.

Försäkringsläkares huvuduppgift i bl.a. förtidspensionsärenden är således att göra en försäkringsmedicinsk bedömning. Vad en sådan bedömning närmare omfattar är inte reglerat. I betänkandet Försäkringsmedicinskt centrum (SOU 1997:169 s. 92) anges:

Med försäkringsmedicinsk utredning avses en medicinsk utredning som har koppling till socialförsäkringens regler för att t.ex. kunna bedöma en försäkrads nedsättning av arbetsförmågan och därmed rätt till ersättning eller slag av ersättning, dvs. sjukpenning, sjukbidrag eller förtidspension. En försäkringsmedicinsk utredning gäller ofta försäkrade som har en mångfacetterad

livssituation där inte enbart sjukdom, diagnos och funktionsnedsättning är avgörande för processen.

Det har inte föreskrivits någon allmän skyldighet för försäkringsläkare att uttala sig i enskilda ärenden hos försäkringskassan. Enligt 3 kap. 8 a § första stycket AFL skall dock försäkringskassan vid den s.k. 28-dagarsprövningen i ärenden om sjukpenning bedöma arbetsförmågan efter hörande av försäkringsläkaren. När kassan i ärenden om förtidspension fattar beslut om medicinsk utredning enligt 7 kap. 3 b § AFL skall försäkringsläkaren rådfrågas. När en handläggare i övrigt i sådana ärenden skall ta kontakt med försäkringsläkaren framgår emellertid inte, annat än att vid behov av ett förtydligande, en förklaring eller en komplettering skall samråd ske med försäkringsläkaren (RFV:s Allmänna råd 1997:4 s. 61).

I förarbetena till 1995 års reform (prop. 1994/95:147 s. 37) nämns vad avser rehabilitering att i enskilda rehabiliteringsärenden skall försäkringsläkare hjälpa försäkringskassans tjänstemän med bedömningar av försäkrades möjlighet till rehabilitering och då också med att göra urval och prioriteringar.

Det är således den enskilde handläggaren som självständigt har att bedöma om och när samråd med försäkringsläkarens skall ske. En viktig del i försäkringsläkarens arbete är att delta i information till och diskussioner med läkare i försäkringskassans område och annan personal inom hälso- och sjukvården. Därutöver skall försäkringsläkaren medverka i utbildning av kassans tjänstemän och socialförsäkringsnämndernas ledamöter i medicinska frågor.

Försäkringsläkaren står vad gäller sina arbetsuppgifter i försäkringskassan inte under tillsyn av Socialstyrelsen eller av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Frågan om tillsyn har diskuterats i riksdagen, varvid motioner lämnats bl.a. om att det skulle införas bestämmelser som ger möjlighet till granskning och prickning av försäkringsläkare. Socialförsäkringsutskottet har motsatt sig sådana bestämmelser och angett att försäkringsläkaren såsom tjänsteman är underställd JO:s tillsyn, även om den medicinska rådgivningens innehåll inte är föremål för JO:s bedömning.

## 2.2 Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket (RFV) är enligt 1 § förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket central förvaltnings-

myndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

### **2.2.1 RFV:s tillkomst m.m.**

RFV bildades år 1961 genom sammanslagning av Pensionsstyrelsen och Riksförsäkringsanstalten. Det har sedan tillkomsten varit central förvaltningsmyndighet för framför allt ärenden som rör den allmänna försäkringen. Verket har hela tiden haft det centrala, administrativa ansvaret på området samt normgivnings- och tillsynsfunktioner. Verket var dessutom tidigare klagoinstans vid överklagande av försäkringskassornas beslut. Till detta kom att vissa beslut av försäkringskassorna skulle underställas RFV och att verket självmant kunde ta upp ett försäkringsärende till prövning. RFV:s beslut kunde överklagas till den dåvarande Försäkringsdomstolen. Vidare RFV från början första instans i sådana yrkes-skadeärenden där handläggningen inte decentraliserats till försäkringskassorna.

Ordningen för överklagande och ex officioprövning ändrades genom en reform år 1979, som innebar att regionala försäkringsrätter inrättades för överprövning av ärenden som handlades av försäkringskassorna. Högsta instans i försäkringsmål blev Försäkringsöverdomstolen. RFV fick därmed en mera renodlad inriktning på centrala lednings- och tillsynsfunktioner. Emellertid skulle RFV kunna inträda som part i förfarandet i försäkringsrätt för att verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringsbestämmelserna. En särskild enhet inrättades inom verket för denna uppgift. I den högsta instansen skulle förfarandet genomgående vara utformat som ett tvåpartsförfarande. Tidigare ordning med att vissa beslut av försäkringskassorna skulle underställas RFV liksom att verket ex officio kunde pröva beslut av kassorna upphävdes.

RFV:s roll som partsföreträdare för det allmänna kom till uttryck på flera sätt vid den nu berörda reformen. Verket fick rätt att överklaga beslut av försäkringskassa, lokal skattemyndighet och försäkringsrätt. Överklagande kunde ske såväl till förmån som till nackdel för enskild part. Vidare kunde RFV uppträda som enskild klagandes motpart i försäkringsrätt. I Försäkringsöverdomstolen var sådant tvåpartsförfarande obligatoriskt. Verkets partsställning innebar inte att verket skulle vara skyldigt att bestrida den enskil-



des yrkanden, utan verket skulle företräda den ståndpunkt som verket ansåg vara sakligt befogad.

På 1990-talet infördes i de allmänna förvaltningsdomstolarna en obligatorisk tvåpartsprocess, där det allmänna företräds av den myndighet som först beslutade i saken. En förvaltningsmyndighet vars beslut ändras av en förvaltningsdomstol skall som huvudregel kunna överklaga domstolens dom. Förvaltningsmyndigheten skall vara motpart, om en enskild överklagar myndighetens beslut till domstol. Generella regler om detta togs in i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Från den nu angivna reformen undantogs i propositionen bl.a. socialförsäkringsmålen. Vid riksdagsbehandlingen kom dock frågan i ett nytt läge. Enligt Justitiekommittén fanns det inga sakliga skäl för att undanta socialförsäkringsmålen från reformen med en obligatorisk tvåpartsprocess. Utskottet kunde för sin del inte se att de fördelar som reformen för med sig med förbättrad prejudikatbildning och möjligheter till ändring av oriktiga avgöranden inte skulle gälla även för socialförsäkringsmålen. En modell där beslutsmyndigheten automatiskt är part tedde sig betydligt enklare än rådande fakultativa ordning. RFV borde dock ha kvar sin rätt att inträda i processen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag, något som föranledde att regleringen i 20 kap. 12 § AFL beträffande RFV:s partsfunktion formulerades om. I paragrafens andra stycke utsades dels att RFV får överta en försäkringskassas uppgift att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan, dels att RFV för det allmännas talan i Regeringsrätten.

En kort tid efter den nu berörda reformen godkände riksdagen ett av regeringen framlagt förslag till riktlinjer för förändringar i den dåvarande strukturen av socialförsäkringens administration. Riktlinjerna avsåg att tydliggöra försäkringskassornas och RFV:s roller inom administrationen. RFV:s roll i förhållande till försäkringskassorna angavs i riktlinjerna inom följande ansvarsområden: normgivning, tillsyn över kassorna, ansvarig systemägare för de gemensamma IT-systemen och ekonomistyrning. I propositionen föreslogs att RFV:s ledningsroll inom socialförsäkringen skulle tydliggöras genom ytterligare preciseringar av uppgifterna i verkets instruktion. Följande uttalanden av regeringen i propositionen (prop. 1996/97:63 s. 91f.) belyser synen på verkets uppgifter beträffande normgivning tillsyn och ekonomistyrning.

I den organisationsstruktur som gäller för socialförsäkringsadministrationen skall RFV tolka och förtydliga de mål och krav på förväntat utfall av försäk-

ringarna som riksdag och regering ställer. Genom kravet på nationell enhetlighet ligger det således i RFV:s uppdrag att svara för den normgivning som skall vara styrande för försäkringskassornas tillämpning av lagstiftningen på socialförsäkringsområdet.

De instrument som står till RFV:s förfogande för normgivning är främst bindande föreskrifter och allmänna råd som komplettering till statsmakternas författningar. RFV har också möjlighet att föra talan i domstol mot beslut som fattats av försäkringskassorna och förvaltningsdomstolarna för att få fram rättspraxis för regeltillämpningen. Hit hör också praxisspridning genom rättslägesanalyser, information till kassornas handläggare samt andra åtgärder som syftar till att tillämpningen av försäkringsreglerna blir korrekt, likformig och rättvis. Det innebär också krav på att det måste finnas vissa enhetliga rutiner och administrativa system för hanteringen av försäkringarna t.ex. för ansökningsförfarande, beslut, utbetalning, ekonomisk redovisning och uppföljning. Detta gäller såväl blanketter och information till de försäkrade som ADB-system.

I RFV:s uppdrag ingår också att utöva tillsyn över försäkringskassornas handläggning och tillämpning av trygghetssystemen. Denna uppgift omfattar att följa upp och återrapportera utfallet till regeringen både när det gäller måluppfyllelsen och beträffande hur regelverket efterlevs. Men det ligger också i RFV:s tillsynsansvar att vid behov vidta åtgärder så att förutsättningarna för en likformig och rättvis tillämpning av försäkringen i försäkringskassorna säkerställs. Regeringen anser att denna del av RFV:s verksamhet behöver utvecklas till att omfatta en systematisk och kontinuerlig uppföljning av kvalitén i tillämpningen inom samtliga försäkringsområden. Tillsynen kommer på så sätt att utgöra ett viktigt led i erfarenhetsåterföringen till verket av hur regelverket går att tillämpa.

Staten finansierar hela kostnaden för försäkringskassornas administration, därför har riksdag och regering ett intresse av och ansvar för att verksamheten drivs effektivt. Medelstillelningen till kassorna sker sedan 1982 inom ramen för det budgetsysteem som gäller allmänt för statlig verksamhet. RFV har som central förvaltningsmyndighet det samlade ansvaret för ekonomistyrningen av hela socialförsäkringsadministrationen. På grundval av uppgifter från försäkringskassorna och efter samråd med FKF svarar RFV för framställningen i budgetunderlaget om den totala ramen för försäkringskassornas förvaltningsutgifter. RFV disponerar anslaget och svarar efter samråd med FKF för fördelning av medlen mellan kassorna. Fördelningen anges i RFV:s regleringsbrev till försäk-

ringskassorna. Likaså ligger det i RFV:s ansvar att följa upp kassornas ekonomiredovisning och begära in underlag till och ta fram en konsoliderad årsredovisning för hela socialförsäkringsområdet.

Inom det statliga budgetsystemet har det skett en successiv övergång till mål- och resultatstyrning. Det har minskat behovet av detaljregleringar och möjliggjort en betydande decentralisering av beslutsbefogenheter från RFV till försäkringskassorna.

Mål- och resultatstyrningen ställer krav på att tydliga mål och riktlinjer formuleras. Riksdag och regering formulerar de övergripande målen för verksamheten och ställer upp villkor och krav i övrigt för medlens disposition. RFV:s uppgift är att svara för uttolkning av mål- och resultatkraven samt att förmedla dem till kassorna. I RFV:s regleringsbrev till försäkringskassorna bör anges vilka mål och riktlinjer som skall gälla för försäkringskassorna när det gäller såväl försäkringstillämpningen som kraven på kvalitet och effektivitet i verksamheten.

RFV bör ha ansvar för att följa upp att kassorna efterlever kraven som ställs på dem och att återrapportera utfallet såväl till den enskilda försäkringskassan som till regeringen. Utifrån sitt uppdrag bör RFV påtala för kassan om det förekommer brister i tillämpningen och ställa krav på att åtgärder vidtas. Om försäkringskassan inte skulle vidta rättelse bör RFV påtala detta för regeringen.

### **2.2.2 RFV:s nuvarande uppgifter och organisation**

RFV:s uppgifter i socialförsäkringssystemet har genom reformen år 1998 förtydligats i enlighet med nyss nämnda principbeslut av statsmakterna två år tidigare. Utöver ansvaret inom de fyra huvudområdena – normgivning, tillsyn, systemägarskap och ekonomistyrning – framhålls att RFV har ytterligare ett antal ansvarsområden, bl.a. att vara stabsorgan till regeringen, att ansvara för officiell statistik inom socialförsäkringsområdet, följa utvecklingen av socialförsäkringarna samt viss ärendehandläggning (2 kap. 10 § andra stycket AFL). Uppgifterna finns specificerade i 20 punkter i 2 § instruktionen för RFV. Nämnas kan även att RFV har att ta befattning med indrivning av fordringar som tillkommer försäkringskassorna och med handläggning av frivillig pension, sjömanspension, trafikskadelivränta samt vissa skadeståndsanspråk mot staten.

## Ansvar för normgivningen

I prop. 1997/98:41 anförs beträffande RFV:s ansvar för normgivning att det ligger i verkets uppdrag som central förvaltningsmyndighet under regeringen att svara för kompletterande normgivning genom att besluta om föreskrifter efter givna bemyndiganden i lag och förordning. RFV ger också ut allmänna råd som avser tillämpningen av författningar på socialförsäkringens område. I syfte att verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringens bestämmelser och för att få fram vägledande praxis kan verket överklaga beslut som fattas av en försäkringskassa eller en förvaltningsdomstol. RFV kan också överta försäkringskassans uppgift att i länsrätt eller kammarrätt föra det allmännas talan (20 kap. 12 § AFL). I nyss nämnda syfte sprider verket praxis, lägesöversikter och annan liknande information till försäkringskassorna.

Den normgivning som ankommer på RFV är ytterst ett utflöde av normgivningskompetensen inom regeringens primärområde, dvs. befogenheten att meddela föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt regeringsformen skall beslutas av riksdagen, den s.k. restkompetensen. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 13 § tredje stycket regeringsformen delegera normgivningsmakten inom sitt primärområde till en myndighet under regeringen. För RFV:s del har regeringen (jfr delegationsbestämmelsen i 20 kap. 16 § AFL) i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter gett RFV dels vissa "normgivningsbemyndiganden" (2 §), dels visst bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter (3 §).

Utöver de nu nämnda bemyndigandena finns i lagstiftningen på området ett antal föreskrifter, enligt vilka regeringen kan uppdra åt RFV att meddela bestämmelser i visst ämne, t.ex. 3 kap. 2 b § fjärde stycket AFL (schablonberäkning av årsarbetstid) och 3 kap. 8 § fjärde stycket AFL (undantag i vissa fall från skyldighet att lämna läkarintyg m.m.).

Utöver de bindande föreskrifter som hör till "normgivning" i egentlig mening har RFV enligt 2 § 6 i sin instruktion att svara för utfärdande av de allmänna råd som fordras för tillämpning av lagstiftningen inom sitt verksamhetsområde. Sådan vägledning har RFV sedan länge tillhandahållit i serien Allmänna råd, vilken numera omfattar ett stort antal rekommendationer. I oktober 1999 beslöt RFV att serien Allmänna råd skulle ersättas av två nya serier, Allmänna råd (RAR) och Vägledningar. De allmänna råden skall

endast innehålla RFV:s rekommendationer om tillämpning av författningar inom RFV:s verksamhetsområde. Vägledningarna skall innehålla en samlad redovisning av vad som gäller inom ett försäkringsområde, inklusive bl.a. förarbeten, praxis, exempel och rekommendationer. Skälen bakom förändringen var bl.a. att utformningen av RFV:s allmänna råd på så sätt blir tydligare och stämmer bättre överens med vad som bör gälla för förvaltningen i stort. RFV publicerar också annan vägledning rörande socialförsäkringssystemet i t.ex. skriftserierna RFV Anser och RFV Informerar.

Som har berörts i det föregående har statsmakterna till RFV:s ”normgivning” hänfört även verkets uppgift som partsföreträdare för det allmänna i socialförsäkringsmål. RFV får enligt 20 kap. 12 § andra stycket AFL överta en försäkringskassas uppgift att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. RFV för det allmännas talan i Regeringsrätten. I paragrafens tredje stycke föreskrivs att RFV får, även till förmån för enskild part, överklaga domstols och försäkringskassas beslut samt begära ändring enligt 10 a §. Motsvarande bestämmelser om RFV:s partsfunktion på pensionsområdet finns i 13 kap. 22 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP). Av andra stycket i den paragrafen framgår att RFV vid enskilds överklagande av ett annat beslut enligt LIP än ett beslut enligt 2-4 kap. får överta även Premiepensionsmyndighetens uppgift att i allmän förvaltningsdomstol föra det allmännas talan.

Från början har RFV i sin partsfunktion haft en mer ”tillsynspräglad” roll i förhållande till försäkringskassorna. RFV har således inte sällan fört talan för att rätta till en enligt verkets mening felaktig tillämpning av en viss bestämmelse. Detta har underlättats av RFV:s möjlighet att få ett mål prövat utan prövningstillstånd i Försäkringsöverdomstolen. Efter reformerna på 1990-talet beträffande försäkringsdomstolarna och obligatorisk tvåpartsprocess har verkets uppgift i processuellt hänseende mera inriktats på att få fram prejudikat på området.

Till belysning av hur RFV:s partsfunktion numera handhas skall nämnas följande. Vid RFV finns en ombudsenhet, som enligt verkets arbetsordning bl.a. skall utöva RFV:s partsfunktion. Enligt vad Utredningen om en översyn av processuella regler inom socialförsäkringen m.m. har konstaterat i sitt betänkande En handläggningsslag – förfarandet hos försäkringskassorna (SOU 2001:47) kommer endast en liten del av försäkringskassornas beslut till ombudsenhetens kännedom. Det har inte ansetts ändamålsenligt

med formaliserade rutiner för insändande av samtliga eller vissa slag av beslut. Föredragandena i socialförsäkringsnämnd brukar sända in de ärenden där föredraganden eller ordföranden har anmält avvikande mening. Den granskning som görs av ombudsenheten leder ofta till att beslutet överklagas. Det förekommer att försäkringsenheterna vid RFV i samband med införandet av nya bestämmelser begär in ärenden från försäkringskassorna för granskning.

Ombudsenheten granskar samtliga domar och slutliga beslut från länsrätterna och kammarrätterna. Anser ombudsenheten att länsrätten felaktigt har ändrat ett beslut till den försäkrades fördel leder detta vanligen inte till någon åtgärd, eftersom försäkringskassan har primärt ansvar för att överklaga en sådan dom. Har länsrätten inte ändrat ett beslut som den försäkrade överklagat och som ombudsenheten anser vara felaktigt händer det att enheten överklagar till fördel för den försäkrade.

### **Tillsynsuppgiften**

I tillsynsuppgiften ligger enligt vad som uttalas i prop. 1997/98:41 att RFV skall bevaka att "statsmaktens" beslut och intentioner uppfylls och att ersättningsreglerna tillämpas likformigt och rättvist. I propositionen erinras om ett uttalande av Socialförsäkringsutskottet att en grundläggande princip i socialförsäkringen måste vara att de försäkrade behandlas lika, inte bara så att materiellt riktiga beslut fattas utan också så att regelsystemen tillämpas på samma sätt oavsett vilken försäkringskassa det är frågan om. Denna del av RFV:s verksamhet behöver enligt propositionen utvecklas till en systematisk och kontinuerlig uppföljning av kvaliteten i tillämpningen inom samtliga försäkringsområden. I propositionen diskuteras detta ytterligare och förklaras från regeringens sida med att regeringen avser att ge RFV i uppdrag att utveckla ett program för utveckling av tillsynsfunktionen.

Efter uppdrag av regeringen i regleringsbrevet för år 1998 har RFV upprättat ett program för utveckling av verkets tillsynsverksamhet rörande försäkringskassorna. Enligt vad RFV uttalar i programmet är tillsyn "att i efterhand granska försäkringskassornas tillämpning av regelverket och kvaliteten i hanteringen av försäkrings- och bidragsärenden". Tillsynsuppdraget avser granskning av hela handläggningskedjan vid kassorna, från kassans information om försäkring till den försäkrade, handläggning av ärenden och tillämpning av regelverket till bemötande gentemot den försäkrade.

RFV skall också ha tillsyn över försäkringskassornas system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll samt resultatet av denna. Därutöver granskar RFV vissa delar av de lokala skattekontorens verksamhet inom pensionsområdet.

I RFV:s program framhålls vidare att verkets tillsyn i huvudsak bygger på detaljtillsyn, dvs. granskning av enskilda ärenden. I och med reglerna för försäkringskassornas kvalitetssäkring och kvalitetskontroll (RFV Rekommenderar 1998:13) är det möjligt för RFV:s granskning att på sikt inrikta sig mera på att granska kvalitetssystem och metodik, inte enskilda ärenden. Även om tillsynen är en granskning i efterhand, kommer det att finnas inslag som verkar för rätt tillämpning och kvalitet. T.ex. kommer tillsynsrapporterna till kassorna att innefatta åtgärdsförslag. RFV nämner i sammanhanget även av verket utarbetade kvalitetsbedömningsinstrument för olika försäkringsslag. Instrumenten verkar också i förebyggande syfte, eftersom kassorna har möjlighet att använda dem i sin egen kvalitetssäkring och kontroll.

Tillsynsprocessen skall enligt RFV:s verksamhetsplanering för år 1998 samordnas med arbetet inom andra huvudprocesser, främst normering, mål- och resultatstyrning av försäkringskassorna och utvärdering, för att åstadkomma bästa resultat. I RFV:s program beskrivs dessa andra huvudprocesser och hur de samverkar med tillsynen. Med "normering" avser RFV arbetet med "att utarbeta och förmedla ett regelverk som stödjer kvalitet och likformighet i försäkringstillämpningen vid försäkringskassorna. Normering bygger på RFV:s uppgift att ge utfyllnad åt gällande lagar och förordningar." Inom ramen för "mål- och resultatstyrning" har RFV uppgiften "att fördela medel till försäkringskassorna och följa upp kassornas resultat". I huvudprocessen "utvärdering" samlas RFV:s arbete med "att analysera och bedöma socialförsäkringens effekter för individ och samhälle".

### **Ekonomistyrningen**

Enligt 2 § 7 instruktionen för RFV skall verket ansvara för ekonomistyrning av försäkringskassorna.

I prop. 1997/98:41 (s. 63f.) uttalas bl.a. följande om RFV:s samlade ansvar för ekonomistyrningen inom socialförsäkringens administration. Även om statligt finansierad verksamhet inte bedrivs i myndighetsform kan den resultatstyras. När det gäller försäkringskassorna sker regeringens ekonomistyrning via RFV i verkets

regleringsbrev till försäkringskassorna. Det är RFV:s uppgift att svara för uttolkning av riksdagens och regeringens mål- och resultatkrav samt att förmedla dem till de allmänna försäkringskassorna. I RFV:s regleringsbrev till försäkringskassorna anges vilka mål och riktlinjer som skall gälla för försäkringskassorna när det gäller såväl försäkringstillämpningen som kraven på kvalitet och effektivitet i verksamheten. RFV ansvarar för uppföljning och analys av försäkringskassornas resultat. Det samlade resultatet i förhållande till de mål som angetts för verksamheten redovisas i den årsredovisning som RFV sammanställer och lämnar till regeringen.

Enligt 18 kap. 22 § AFL skall försäkringskassans styrelse varje år upprätta ett underlag som kan ligga till grund för RFV:s budgetunderlag till regeringen. Underlaget skall innehålla försäkringskassans förslag till finansiering av verksamheten under de tre närmaste åren.

På grundval av uppgifter från försäkringskassorna och efter samråd med Försäkringskassoförbundet svarar RFV för framställningen i budgetunderlaget om den totala ramen för försäkringskassornas förvaltningsutgifter (jfr prop. 1980/81:135 s. 9). Enligt regeringens regleringsbrev avseende RFV disponerar verket anslaget och efter beslut av RFV disponeras medlen av försäkringskassorna. RFV svarar efter samråd med Försäkringskassoförbundet för fördelning av medlen mellan försäkringskassorna. Denna fördelning redovisar RFV i regleringsbrev avseende försäkringskassornas verksamhet och medelsdisposition m.m. Det bör enligt nämnda proposition också ligga i RFV:s ansvar att vid behov följa upp den revision som Riksrevisionsverket gör av kassornas redovisningar, begära in underlag till och ta fram ett budgetunderlag till regeringen för hela socialförsäkringens administration samt att vara mottagare av årsredovisningarna och delårsrapporterna.

I RFV:s årsredovisning för budgetåret 2000 (s. 80) anges att RFV utifrån sitt ansvar för ekonomistyrningen av försäkringskassorna arbetar med styrning och uppföljning via regleringsbrev och medelstilldelning till Försäkringskassan, resultatuppföljningssystem, analyser av t.ex. handläggningstider och produktivitet, resultatdialoger samt med ekonomiadministrativa regler och system (Mål- och resultatstyrningsprocessen).

Som ett led i utvecklingen av ekonomistyrningen inom socialförsäkringens administration har RFV fastställt riksmål för försäkringskassornas verksamhet. Riksmålen avser båda redovisningsområdena Handläggning och utbetalning av ersättningar och Åtgärder mot ohälsa. Riksmålen är en precisering av regeringens



mål. Syftet är att fokusera på förbättringsområden hos försäkringskassorna som är särskilt angelägna ur den försäkrades perspektiv och att ange ambitionsnivåer. Riksmålen anger den nivå som bör uppnås på riksnivå. Ambitionsnivåerna i målen anger inte den slutliga nivån utan är steg på vägen till slutmålet.

I RFV:s regleringsbrev för år 2001 avseende allmänna försäkringskassornas verksamhet och medelsdisposition m.m. anges verkets vision för år 2005, som är tänkt att vara en viktig utgångspunkt för val av inriktning av verksamheten. Vidare anges i regleringsbrevet för år 2001 effektmål för de politikområden inom vilka RFV och försäkringskassornas verksamhet bedrivs. Exempel anges som effektmål för politikområdet *Hälsa- och sjukvårdspolitik* att vårdens kvalitet och tillgänglighet skall förbättras. Vidare kan nämnas att för politikområdet *Ersättning vid arbetsförmåga* gäller effektmålet att en större andel befolkningen i arbetsför ålder skall ha förmågan att arbeta och att personer som inte har förmåga att arbeta skall ges en levnadsstandard som är anpassad till den ekonomiska utvecklingen i samhället. Vidare har RFV i regleringsbrevet angett verksamhetsmål och riksmål för olika verksamhetsgrenar. Som ett övergripande mål skall därvid gälla att effektivitet, rättssäkerhet och kompetens skall garanteras vid ärendehandläggningen.

Beträffande verksamhetsgrenen *Handläggning och utbetalning av ersättning* gäller som verksamhetsmål följande. I försäkrings- och bidragsärenden skall handläggning och utbetalning göras med god kvalitet och till så låg kostnad som möjligt. Fusk och missbruk av olika socialförsäkringsförmåner skall minimeras. Vidare gäller för denna verksamhetsgren följande tre riksmål.

- ?? Genomströmningstiden för socialförsäkringsärenden (exkl. arbetsskadelivränta) skall vara högst 180 dagar. År 2001 skall 75 procent av ärendena klara den nivån.
- ?? Alla ärenden ska handläggas korrekt. År 2001 skall minst 98 procent av alla ärenden vara korrekta i beslutsunderlag, beslut och utbetalning.
- ?? År 2001 ska kunderna vara så nöjda att de i genomsnitt ger försäkringskassan lägst betyget 4,1 (av 5) när det gäller kassans bemötande.

Enligt verksamhetsmålet för verksamhetsgrenen *Ohälsa* skall socialförsäkringens administration förebygga och minska ohälsa. Den enskildes arbetsförmåga skall i ökad grad tillvaratas och

förlorad arbetsförmåga skall i ökad omfattning återfås. För denna verksamhet gäller följande två riksmål

- ?? Vid utgången av 2002 skall det finnas högst tre sjukfall över två år per tusen inskrivna försäkrade 16-64 år. För att riksmålet ska kunna nås måste den nu pågående ökningen av tvåårsfall brytas under 2001.
- ?? År 2001 skall minst 65 procent av de som varit föremål för SAR ett halvår efter avslutningstidpunkten ha en ökad arbetsförmåga jämfört med starttidpunkten

Andra verksamhetsgrenar som nämns i regleringsbrevet är *Männens uttag av föräldrapenning* och *Ålderspensionsreformen*. Även för dessa grenar anges verksamhetsmål och riksmål.

I regleringsbrevet avseende de allmänna försäkringskassorna anges vidare den totala ramen för försäkringskassornas förvaltningsutgifter och fördelningen av medel för de olika försäkringskassorna. Vid fördelningen av medel fördelas även avgiftsinkomster för de tre områdena inkomstgrundad ålderspension, administration av familjebidrag och administration av småföretagsförsäkringarna. Alla dessa tre områden utgör särskilda resultatområden. Avgiftsinkomster måste enligt regleringsbrevet hållas helt åtskilda från anslagsmedel och får endast användas inom det egna resultatområdet. Uppstår därvid överskott eller underskott för ett område överförs detta till nästa budgetår.

Vidare anges i regleringsbrevet låneramen och anslagskredit för respektive försäkringskassa samt fördelas vissa särskilda medel mellan försäkringskassorna.

### **RFV och IT-verksamheten inom socialförsäkringens administration**

Riksförsäkringsverket är s.k. systemägare för socialförsäkringens gemensamma IT-system (2 § första stycket 8 förordningen med instruktion för RFV). Inom ramen för det s.k. utvecklingsprogrammet pågår ett arbete för att bl.a. ta fram ett nytt handläggningsstöd för socialförsäkringsadministrationen – Vision Arbetsplats Försäkringskassan 2005. Syftet med utvecklingsprogrammet är att planera, koordinera och genomföra en utveckling som ger en modern kundorienterad och effektiv organisation, där modern teknik utnyttjas fullt ut och medarbetarna har möjlighet att koncentrera sig på utredande och problemlösande uppgifter i sam-

verkan med den försäkrade och andra intressenter. Enligt en överenskommelse mellan försäkringskassorna och RFV finansierar kassorna programmet, medan det skall utvecklas av RFV.

### 2.3 Premiepensionsmyndigheten

I samband med reformeringen av ålderspensionssystemet inrättades Premiepensionsmyndigheten (PPM), som är statlig myndighet. Myndigheten har till uppgift att handlägga frågor om premiepension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (IGP) och lagen (1998:710) med viss bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten. De grundläggande bestämmelserna om PPM:s uppgifter finns i IGP.

PPM:s viktigaste uppgifter är att bokföra och genomföra alla köp och all försäljning av fondandelar som de försäkrade begär, att ansvara för de försäkrades premiepensionskonton, att förvalta de pengar som pensionssparare vid pensioneringen väljer att föra över till traditionella försäkringar, att administrera de efterlevandeskydd som ingår i ålderspensionssystemet, att förse pensionssparare med tillräckligt med information för att de skall kunna ta till vara de valmöjligheter som premiepensionssystemet erbjuder och att besluta om utbetalning av premiepension samt att lämna information till pensionsspararna.

I förordningen (2000:585) med instruktion för Premiepensionsmyndigheten föreskrivs att PPM leds av en styrelsen som ansvarar för myndighetens verksamhet. En generaldirektör är chef för myndigheten samt ansvarar för och leder den löpande verksamhet enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Styrelsens ledamöter utses enligt 33 § verksförordningen (1995:1322) av regeringen för en viss bestämd tid.

Till skillnad från vad som föreskrivs i verksförordningen 6-9 §§ skall styrelsen i stället för generaldirektören bl.a. ansvara för myndighetens verksamhet, se till att verksamheten bedrivs författningens- enligt och effektivt, ansvara för myndighetens arbetsgivarpolitik och se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning omfattningen och inriktningen av verksamheten.

RFV skall enligt 2 § 4 instruktionen för RFV utöva tillsyn över att PPM tillämpar de bestämmelser om premiepension som inte avser kapitalförvaltning eller försäkringsteknisk verksamhet på ett likformigt och rättvist sätt i förhållande till enskilda personer.

Vidare skall PPM enligt 15 kap. 2 § IGP stå under tillsyn av Finansinspektionen. Enligt 10 § lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om premiepensionsmyndigheten omfattar finansinspektionens tillsyn följande bestämmelser i försäkringsrörelselagen (1982:713)

- ?? 19 kap. 3 § om skyldighet för styrelsen och vissa befattningshavare att lämna upplysningar till inspektionen,
- ?? 19 kap. 8 § om rätt för inspektionen att sammankalla ett försäkringsbolags styrelse,
- ?? 19 kap. 9 § om skyldighet för styrelsen och verkställande direktören att hålla försäkringsbolagets räkenskapsmaterial m.m. tillgängligt för granskning,
- ?? 19 kap. 10 § om skyldighet för vissa andra personer att lämna upplysningar m.m. till inspektionen,
- ?? 19 kap. 11 § första, andra och femte styckena om rätt för inspektionen att meddela erinringar och förelägganden att vidta rättelser,
- ?? 19 kap. 13 § om överklagande av inspektionens beslut, och
- ?? 19 kap. 15 § om avgifter för att bekosta inspektionens verksamhet.

### **3 Några tidigare förslag angående socialförsäkringens administration**

Under senare år har det lagts fram två förslag till omorganisation av socialförsäkringens administration – Översyn av socialförsäkringens administration (SOU 1996:64) respektive Rehabilitering till Arbete (SOU 2000:78). I det följande presenteras dessa förslag kortfattat såvitt gäller de organisatoriska frågorna.

Vissa delar av det förstnämnda förslaget genomfördes år 1998 (prop. 1996/97:63 och prop. 1997/98:41), därvid fick emellertid försäkringskassorna bibehålla sin nuvarande associationsform.

#### **3.1 Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration**

Utredningen om översyn av socialförsäkringens administration föreslog i betänkandet Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration (SOU 1996:64) att det formella

huvudmannaskapet för försäkringskassorna ändras. Förslaget innebär sammanfattningsvis följande.

- ?? Försäkringskassorna inordnas i den statliga myndighetsstrukturen
- ?? Försäkringskassornas styrelse får rätt att besluta om lokalkontorsnätet
- ?? Försäkringskassornas styrelse får att besluta om att inrätta och utse ledamöter i socialförsäkringsnämnderna
- ?? Försäkringskassornas styrelse får en aktivare roll som förtroendemän för försäkrade
- ?? Arbetsgivar- och personalansvaret för den regionalt anställda personalen utövas av försäkringskassan
- ?? Budgetansvaret för driften av gemensamma ADB-system decentraliseras till försäkringskassorna. Vissa delar av budgetansvaret ligger på central nivå. Kassornas inflytande för utveckling av befintliga och nya system skall utvecklas och förstärkas. Formerna för detta bör skyndsamt utredas i särskild ordning inom organisationen.
- ?? Nya arbetsformer införs för ett förnyat centralt verk – Socialförsäkringsverket (dvs. RFV skall byta namn)
- ?? Dialog och samverkan mellan centralt och regional nivå ges nya förutsättningar.

Utredningen anförde bl.a. följande. De mer framträdande styrkorna i den nuvarande organisationen var dess starka lokala förankring. De förtroendevaldas medverkan och engagemang hade tillsammans med kassorna decentraliserade arbetsformer bidragit till att stärka samverkan med olika aktörer på lokal nivå samt till att öka verksamhetens flexibilitet och legitimitet. De begränsningar och problem som finns inom organisationen hör främst samman med avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning mellan den centrala myndigheten och de formellt fristående kassorna.

Enligt utredningen finns det fyra grundläggande krav som bör tillgodoses i en framtida organisation. Organisationen bör utformas så att

- ?? problemen med otydlighet i ledningsansvaret försvinner,
- ?? den regionala/lokala nivåns inflytande bevaras och förstärks,
- ?? en fungerande dialog mellan central och regional/lokal nivå utvecklas och
- ?? en likformig, rättssäker och effektiv tillämpning av regelsystemet säkerställs.

För att komma till rätta med problem med det dubblerade ledningsansvaret föreslog utredningen att det formella huvudmannaskapet för försäkringskassorna ändras. Den verksamhet som skall administreras är i sin helhet statligt reglerad och finansieras med statligt beslutade avgifter och allmänna skattemedel. Med hänsyn till bl.a. dessa förutsättningar studerade utredningen två alternativa organisatoriska modeller. Därvid kom utredningen fram till att det naturliga är att kassornas inordnas i den statliga förvaltningsstrukturen genom att försäkringskassornas huvudmannaskap ändras från formellt fristående organ till statliga förvaltningsmyndigheter på regional nivå. Förslaget innebar att försäkringskassornas enligt utredningen i realiteten starkt begränsade självständighet byts mot det ansvar och de befogenheter som följer av de bli egna länsmyndigheter med egna regionala styrelser.

En viktig utgångspunkt var att ansvaret i administrativa frågor bör ligga så nära verksamheten som möjligt. För att ta till vara och förstärka de förtroendevaldas inflytande och för att ytterligare decentralisera ansvaret föreslog utredningen att kassornas befogenheter utvidgas så de

- ?? får rätt att besluta om lokalkontorsnät och servicepunkter,
- ?? får rätt att beslut om inrättande av socialförsäkringsnämnde samt utse ledamöter till dessa,
- ?? genom sin styrelse får en aktivare roll som förtroendemän för de försäkrade och
- ?? får budgetansvar för driften av gemensamma ADB-system samt ett förstärkt inflytande för utveckling av befintliga och nya system.

Beträffande ansvarsfördelningen på regional nivå mellan styrelse och direktör innebär förslaget att det operativa ansvaret för den löpande verksamheten läggs på direktören. Denna bör ansvara för bl.a. arbetsgivarfrågorna. Rollen för styrelsen bör utgå från behovet av lekmannainsyn och medborgarinflytande. Styrelsen skall biträda direktören i dennes arbete samt fatta beslut i frågor som har stor betydelse för medborgarna och där kunskaper om de lokala förhållandena har särskild betydelse. Detta gäller frågor rörande beslut om lokalkontorsnätets utformning och socialförsäkringsnämnderna samt den utvecklade förtroendemannarollen för de försäkrade. I övrigt skall styrelsen pröva om kassan verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med sitt syfte.

Vad gäller ekonomifrågorna skall enligt förslaget kassorna i sin instruktion få ett uttalat ansvar för sin ekonomisk redovisning. Detta skulle dels överensstämma med kassastyrelsen hittillsvarande ansvar, dels ansluta till vad som gäller för centrala myndigheters styrelser. Kassastyrelsen skall enligt förslaget fastställa årsredovisning, delårsrapport och underlag för anslagsframställning. Vidare skall styrelsen besluta om åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter, revisionsplan och vissa åtgärder rörande intern revision. En sådan lösning är enligt utredningen motiverad med hänsyn till den omfattande verksamhet och de stora betalningsströmmar varje kassa ansvarar för.

Vidare skall enligt förslaget kompetensförsörjning och utveckling vara decentraliserat. Övergripande policies och strategier skall tas fram i samverkan mellan den centrala och regional nivån, varefter de fastställs av den centrala myndigheten. Kassorna skall ansvara för att kompetensutvecklingsåtgärder kommer till stånd och för det praktiska genomförandet.

Enligt förslaget skall kassans styrelse utses av regeringen, medan styrelseledamöterna nomineras på samma sätt som idag, dvs. av partidistrikt. Vidare skall direktören anställas och entledigas genom beslut av regeringen, eftersom kassan skall vara en regional statlig myndighet.

För att få en samsyn i värderingar, gemensamt ansvarstagande för hela verksamheten och en effektiv resursanvändning måste man enligt utredningen komma till rätta med bristen på "vi-anda". Mot denna bakgrund måste den centrala myndigheten utveckla ny former för dialogen med kassorna. Individuella verksamhetsöverenskommelser mellan central och regional nivå bör arbetas fram årligen. Därvid utvecklas en gemensam syn på innebörden av de olika verksamhetsmålen, vilka resultat som skall uppnås och vilka prioriteringar som skall göras.

Enligt utredningen kommer organisationen av funktionerna på central nivå, inklusive den centrala myndigheten, att behövs justeras. Det ingick emellertid inte i utredningens uppdrag att gå in på det i detalj, varför man i den delen gjorde en mer översiktlig redovisning. Arbetsuppgifterna på central nivå kan enligt utredningen organisatoriskt sammanföras i fem delar. Dessa är

?? ett litet effektivt sekretariat för hela organisationens administrativa frågor

?? en del för frågor rörande den s.k. föregripande tillsynen, dvs. föreskrifter, allmänna råd, praxisspridning och andra aktiviteter

som krävd för att tillämpningen av de materiella reglerna skall bli korrekt, likformig och rättssäker

- ?? en del för frågor rörande efterföljande tillsyn, uppföljning och utvärdering. Enligt utredningen bör denna del vara väl avskild från övriga delar, vars resultat och effektivitet är föremål för granskningen.
- ?? en del för gemensamma ADB/IT-frågor. Enligt utredningen bör även denna del ligga fristående och vara uppdragsfinansierad
- ?? en del för produktion och utformning av informations- och utbildningsinsatser, som även denna bör ligga fristående och uppdragsfinansierad.

Varje försäkringskassa är f.n. en självständig juridisk person. Med hänsyn till att de inte har några medlemmar eller andra intressenter kan de sägas "äga sig själva" likt stiftelser. Ett förstatligande av kassorna är enligt utredningens mening en organisatorisk förändring i vilken det som ett formellt moment ingår ett överförande av äganderätten till kassornas tillgångar till staten. Frågan om de fonder kassan har är enligt utredningen i princip oberoende av frågan om huvudmannskapet för kassorna och den framtida regleringen av fonderna får beredas särskilt.

Försäkringskassaförbundet (FKF) har stått för viktiga verksamheter för socialförsäkringsadministrationen. Utredningens förslag innebär att det arbetsgivaransvar som FKF genom försäkringskassorna upprätthållit bortfaller. Emellertid kvarstår med utredningens förslag väsentliga och för organisationen gemensamma och efterfråga verksamheter på flera områden. Det kan gälla förlagsverksamhet, konferens- och utbildningsverksamhet, ideellt samarbete, opinionsbildning och utgivning av tidningen "Socialförsäkring". Försäkringskassorna kommer även framdeles att disponera över sina budgetmedel och kan avgöra hur dessa skall användas för t.ex. kompetensutveckling och annat utvecklingsarbete och informationsmaterial. Behovet av dessa tjänster kommer därför att kvarstå. Man kan tänka sig att FKF blir en uppdragsmyndighet, omvandlas till en stiftelse eller ett statligt bolag.



### 3.2 Rehabilitering till Arbete

Utredningen om Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen föreslog i slutbetänkandet Rehabilitering till arbete (SOU 2000:78) att det skall inrättas en ny central statlig myndighet – *Rehabiliteringsstyrelsen* – för att leda och samordna arbetet med den i betänkandet föreslagna rehabiliteringsförsäkringen. Rehabilitering till arbete skall enligt förslaget vara myndighetens huvuduppgift.

Vidare föreslog utredningen en förstärkt regional organisation för rehabiliteringen. Förslaget innebär att försäkringskassorna får ansvar att på regional och lokal nivå via särskilda resultatenheter bygga upp och förstärka området rehabilitering till arbete. Arbetet med rehabilitering vid dessa enheter blir en huvuduppgift som regleras genom lag. Den regionala och lokala organisationen skall förstärkas genom särskilda avtal med Rehabiliteringsstyrelsen om resurser för administration mm. Den regionala organisationen skall enligt förslaget förstärkas med 800 nya koordinatörer utöver befintlig personal vid försäkringskassorna. Beslut om förtidspension eller motsvarande skall göras av nuvarande socialförsäkringsnämnder. Nämnderna skall också kunna avgöra vissa specifika individärenden med omfattande rehabiliteringsinsatser.

Enligt utredningens förslag skall det inrättas en – från Rehabiliteringsstyrelsen fristående – metod- och utvärderingsenhet som myndighet. Enheten får ansvar för utvärderingar samt för att studera och analysera lokala och regionala skillnader i sjukskrivningsfrekvens, ohälsotal m.m. Vidare skall enheten bedriva metodutveckling och kunskapsöverföring till administrationen inom området rehabilitering till arbete. En professur inom ämnesområdet bör leda det vetenskapliga arbetet. Enheten för metodutveckling och utvärdering leds av en egen styrelse med en egen direktör för den dagliga ledningen. – Något förslag till lagstiftning har utredningen inte lämnat.

Utredningen konstaterade att det på den centrala nivån idag finns fyra myndigheter inom den statliga sektorn (Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen) och två intresseorganisationer för den kommunala sektorn (Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet) som verkar inom fältet rehabilitering till arbete. Vidare anförde utredningen att samverkan mellan dessa myndigheter har varit bristfällig. Rehabilitering till arbete utgör ingen kärnverksamhet hos någon av de centrala myndigheterna.

Enligt utredningen finns det ett antal motiv som talar för det bör införas en helt ny central myndighet för området rehabilitering till arbete och den av utredningen föreslagna rehabiliteringsförsäkringen. Ett motiv är att det behövs en kraftsamling för att minska den växande ohälsan och de allt längre sjukskrivningstiderna i landet. Den nuvarande ordningen efter rehabiliteringsreformen år 1992 med delat ansvar mellan olika huvudmän/myndigheter m.m. har visat sig otillräcklig enligt utredningens kartläggning. Detta område utgör inte heller någon kärnverksamhet hos någon av nuvarande centrala myndigheter. Ett annat motiv för en ny central myndighet är att det krävs en tydlig fokusering på att minska obalansen mellan aktiva och passiva åtgärder, effektivisera området rehabilitering till arbete och minska de regionala skillnaderna. Utredningen anser också att det gynnar en positiv utveckling med en tydlig talesman för arbetet med att minska sjukfrånvaro och stärka rehabilitering till arbete i den allmänna debatten som en ledning för dessa frågor ger.

De tre huvuduppgifterna skulle vara att nationellt samordna och leda den sektorsövergripande verksamheten rehabilitering till arbete och hela rehabiliteringsförsäkringen samt att ansvara för administrationen och utvecklingen av en försäkringsmässig fond som bör byggas upp med avgifter från arbetsgivare och egna företagare. En ny myndighet, *Rehabiliteringsstyrelsen*, skulle på ett tydligare sätt och med större legitimitet kunna driva det nödvändiga samarbetet och den samverkan som krävs mellan de olika sektorerna. Den nya myndigheten bör därför ha hög kompetens inom ett antal strategiska områden, såsom rehabilitering till arbete, försäkringsmedicin, juridik, rehabiliteringsekonomi, försäkring, fondförvaltning och uppföljning. Myndigheten skall enligt förslaget arbeta med ett tvärasektoriellt perspektiv och ha individen i centrum.

För att klara nödvändig kraftsamling kring rehabilitering till arbete och målsättningen med att få en tydlig huvudaktör måste enligt utredningens bedömning en ny statlig myndighet skapas. Myndighetens tre huvuduppgifter blir att nationellt ansvara för den sektorsövergripande verksamheten rehabilitering till arbete, kon-tantersättningar vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom samt ansvara för administration och utveckling av den fond som bör byggas upp. I instruktionen till denna myndighet bör ingå att:

?? ansvara för samordning av de centrala myndigheterna inom verksamhetsområdet rehabilitering till arbete,

- ?? utöva tillsyn över de allmänna försäkringskassornas arbete med rehabilitering till arbete,
- ?? meddela tillämpningsföreskrifter,
- ?? ansvara för resurser till administration av försäkringen,
- ?? ansvara för att särskilda avtal med försäkringskassorna upprättas för varje län,
- ?? ansvara för uppbyggnad av en fristående fond,
- ?? ansvara för fondens kapitalförvaltning,
- ?? ansvara för officiell statistik inom området,
- ?? följa utvecklingen inom området över landet och
- ?? delta i internationellt samarbete inom området.

Utredningen anförde att "Styrelsen för myndigheten bör ledas av en för ändamålet kompetent och kvalificerad styrelse". Enligt förslaget skall Rehabiliteringsstyrelsens generaldirektör vara chef för myndigheten och arbeta direkt underställd fondens styrelse. Styrelsen skall utses av regeringen. I styrelsen bör finnas representanter för arbetsmarknadens parter, det offentliga åtagandet inom rehabilitering till arbete (hälso- sjukvård, socialtjänst, arbetsmarknad, arbetsmiljö m.fl.) och en obunden ordförande.

Administrativt är det enligt utredningen lämpligt att rehabiliteringsstyrelsen och RFV utnyttjar samma register över befolkningen och dess data vad gäller inkomst, boende beräkning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI), vilket kan ordnas genom att Rehabiliteringsstyrelsen får dessa tjänster från RFV-Data.

Genom avtal mellan Rehabiliteringsstyrelsen och exempelvis RFV (RFV-data) kan själva utbetalningsfunktionen säkras. Andra alternativ kan vara att köpa denna uppgift på marknaden. För en övervägande majoritet av de försäkrade skulle ytterligare samordning med de kollektivavtalade tilläggsförsäkringarna kunna åstadkommas med ett sådant alternativ.

Fältarbetet på den lokala nivån där det reella arbete med rehabiliteringen utförs är enligt utredningen sektoriserat och är därmed ej tillräckligt effektivt. Yrkesinspektionen har som huvuduppdrag att inspektera och kontrollera arbetsmiljön på våra arbetsplatser. I detta ingår som en deluppgift att även bevaka arbetsplatsernas arbete med anpassning och rehabilitering, men denna uppgift är inte individriktad. För primärvården är rehabilitering till arbete bara en deluppgift men av stor betydelse. Arbetsförmedlingens huvuduppdrag är att förmedla arbete. Den yrkesinriktade rehabiliteringen är dock en viktig del i arbetsmarknadsmyndighetens uppdrag. Kommunernas socialtjänst har idag ansvar för bl.a. rehabili-

tering av psykiskt funktionshindrade, personer med olika former av missbruk och andra sociala problem. Försäkringskassan är idag den myndighet på det lokala och regionala planet som "samordnar och utövar tillsyn över de insatser som behövs" för rehabiliteringsverksamheten enligt AFL. Inte heller här utgör detta arbete en kärnverksamhet.

Enligt utredningen finns det argument för att på regional och lokal nivå skapa en ny organisation under Rehabiliteringsstyrelsen och därmed få en statlig myndighet som täcker hela landet, vilket emellertid kan bli svårt inom nuvarande strukturer. Det finns enligt utredningen därför argument som talar både för och emot att utnyttja någon av nuvarande strukturer.

Mot att låta försäkringskassan få detta uppdrag talar exempelvis enskilda individers totala beroende av sin försörjning av en och samma myndighet i livets olika skeden. För en ny statlig myndighet på lokalt och regional nivå talar behovet att komma tillrätta med de stora skillnaderna mellan olika regioner (ohälsotalet, utbud). Här kan enligt utredningen möjligen en ökad statlig styrning via en lokal statlig fältorganisation minska dessa skillnader. Genom att skapa en helt ny organisation skulle också en nödvändig fokusering på rehabilitering till arbete komma tillstånd.

Det som enligt utredningen talar för att utnyttja någon av nuvarande organisationer är att reformen snabbare kan få ett genomslag. Att skapa en helt ny fältorganisation med rekrytering av flera tusen medarbetare är en omfattande och tidskrävande insats. Ytterligare något som talar för att utnyttja nuvarande organisation är möjligheten att ta tillvara den erfarenhet och kompetens som finns i nuvarande organisation lokalt och regionalt.

Efter att ha vägt olika för och nackdelar med att skapa en helt ny statligt styrd fältorganisation har utredningen stannat för att det mest tilltalande alternativet är att utnyttja en befintlig organisation för uppdraget.

Utredningen har kommit fram till att försäkringskassan är den mest lämpliga organisationen att på uppdrag av rehabiliteringsstyrelsen svara för administrationen av rehabilitering till arbete. Försäkringskassorna har fortfarande en relativt väl utvecklad organisation med lokal förankring och på många håll pågår ett spännande utvecklingsarbete inom detta område. Vidare skulle det med detta alternativ bättre gå att ta tillvara de samordningsvinster som samtidig handläggning av arbetsskador, handikappersättning, vårdbidrag, bilstöd, och vissa förmåner inom föräldraförsäkringen kan ge.

Ett annat argument för försäkringskassan är att den redan har rehabiliteringshandläggare även om det krävs insatser för såväl kompetens som kvantitet. Den försäkringsmedicinska kompetensen har de senaste åren förstärkts. Av den kartläggning utredningen gjort kring arbetsgivares behov av stöd i rehabiliteringsarbetet framkom också att försäkringskassan sägs som en naturlig part i detta arbete. Enligt utredningen behöver ny kompetens tillföras organisationen för att klara det föreslagna uppdraget. För att klara uppdraget krävs emellertid att det inom försäkringskassan inrättas någon form av resultatenhet för detta uppdrag.

Försäkringskassan är ett fristående offentligt organ som leds av en förtroendevald styrelse. Ledamöterna utses av regeringen på förslag av de politiska partierna som finns representerade inom landstinget. Varje försäkringskassa är en egen myndighet. Utredningens förslag innebär att regeringen ger Rehabiliteringsstyrelsen som central myndighet ett uppdrag som sedan ska utföras av försäkringskassorna genom en ny lag om rehabiliteringsförsäkring, föreskrifter och särskilda avtal.

Rehabiliteringsstyrelsen måste i syfte att skapa bättre förutsättningar för likabehandling över landet ha ett inflytande över hur detta arbete utförs. För att åstadkomma en effektiv organisation regionalt föreslår föreslog utredningen att varje försäkringskassa genom fleråriga avtal med Rehabiliteringsstyrelsen inrättar särskilda resultatenheter för detta uppdrag. Administrativa kostnader och försäkringskostnader måste tydligt hållas åtskild övrig verksamhet inom försäkringskassan. Tillfälliga behov för insatser inom området familjestöd och nya ålderspensionssystemet kan inte finansieras med personal som "förs över" från resultatenheten för rehabilitering till arbete. I försäkringskassans ekonomisystem måste skapas en fristående resultatenhet med arbets- och delegeringsordning samt med erforderliga administrativa rutiner för rehabiliteringsförsäkringen.

Huvudsyftet med en särskild resultatenhet på försäkringskassan är dels att skilja ekonomin mellan rehabilitering och övrig verksamhet, dels att få till stånd den nödvändiga utveckling och fokusering på verksamheten.

Försäkringskassans styrelse skall i ett särskilt avtal med Rehabiliteringsstyrelsen ange hur detta arbete administrativt skall utföras under en treårsperiod. Som grund för avtalet skall försäkringskassan göra en analys av situationen i den egna regionen och utifrån denna analys beskriva planerade insatser. Försäkringskassan bör enligt förslaget parallellt med arbetet att träffa avtal med Rehabili-

teringsstyrelsen träffa särskilda överenskommelser med varje kommun, hälso- och sjukvården, länsarbetsnämnden och yrkesinspektionen om hur rehabilitering till arbete i regionen kan stärkas, samordnas och utvecklas i ett treårsperspektiv.

Vad gäller förtroendemannainflytande har utredningen kommit fram till att det inte finns någon anledning att i detta sammanhang ändra nuvarande ordning.

Det kan skapa vissa problem när sjukförsäkringen, nuvarande förtidspensionssystem m.m. bryts ut och läggs under en ny myndighet, rehabiliteringsstyrelsen. Försäkringskassorna då att få två myndigheter med normeringsrätt. Pågående utveckling och lagstiftningsarbete inom socialförsäkringen underlättar emellertid den föreslagna delningen. Exempelvis kan det reformerade ålderspensionssystemet ses som ett första steg till att delvis skapa en sammanhållen tydligt finansierad försäkring för de äldre. Integre- ringen med förtidspensionerna upphör.

Utredningens bedömning är att de närmare avgränsningarna för organisation av Rehabiliteringsstyrelsen och de regionala/lokala försäkringskassorna med separata resultatenheter lämpligen klarläggs av en särskild organisationskommitté när riksdagens beslut fattats om en reform. Det kan även finnas skäl att till den nya rehabiliteringsstyrelsen knyta vissa andra socialförsäkringsersättningar som arbetsskadeförsäkring, handikappersättning, bilstöd m.fl. I ett första steg för att skapa en ny rehabiliteringsförsäkring bör dock enbart de grundläggande ersättningarna tas med.

#### 4 Skatteförvaltningen

Skatteförvaltningens roll är att svara för att beskattningen och uppbörden av skatter och avgifter sker på ett rättssäkert och ekonomiskt effektivt sätt. En annan av skatteförvaltningens uppgifter är att fastställa taxeringsvärden för fastigheter (RSV:s verksamhetsberättelse 2000).

Skatteförvaltningen är en samlingsbeteckning för Riksskatteverket (RSV) och de tio regionala skattemyndigheterna i landet. (På samma sätt är exekutionsväsendet en samlingsbeteckning för RSV och de tio regionala kronofogdemyndigheterna.) De regionala skattemyndigheterna består i sin tur av ett antal lokala kontor inom respektive region.

#### 4.1 RSV

Enligt 1 kap. 2 § förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen är RSV chefsmyndighet inom skatteförvaltningen. RSV är enligt 2 kap. 1 § central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om skatter, socialavgifter, mervärdesskattebaserad avgift till EU-budgeten, registrering av bouppteckningar, folkbokföring och brottsutredningar enligt lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

Vidare skall RSV meddela föreskrifter om verkställighet av lag enligt särskilda bemyndigande. RSV skall också genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom verksamhetsområdet. Härtill kommer att RSV skall ange mål och riktlinjer för skattemyndigheternas verksamhet samt följa upp och analyser resultatet av denna. RSV skall också fördela de ekonomiska och andra resurser som ställs till skatteförvaltningens förfogande samt följa upp skattemyndigheternas ekonomi- och personalredovisning.

Inom skatteförvaltningens verksamhetsområde företräder RSV staten vid domstol om det inte särskilt föreskrivs att detta ankommer på skattemyndigheten. RSV får dock bestämma att en SKM skall företräda staten i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Med stöd av bestämmelser i taxeringslagen är det emellertid vanligen skattemyndigheten som företräder staten i taxeringsmål i allmän förvaltningsdomstol (2 kap. 3 § instruktionen jämfört med 6 kap. 11 § taxeringslagen [1990:324]).

RSV leder och ansvarar för skatteförvaltningens verksamhet. Även om RSV lyder under regeringen, Finansdepartementet, utgör verket en från regeringen fristående myndighet. Detta innebär att RSV och skatteförvaltningen i likhet med andra förvaltningsmyndigheter styrs genom lagar och förordningar samt generella direktiv och tilldelning av anslag.

RSV lämnar anslagsframställan och årsredovisning för hela skatteförvaltningen på basis av skattemyndigheternas underlag. Verket ansvarar för fördelningen av medel liksom specificering av prestationskrav för de enskilda skattemyndigheterna. Vidare svarar RSV för uppföljning och utvärdering inom skatteförvaltningen liksom återrapportering till regering och riksdag. (SOU 1996:64 s. 75)

Chef för RSV är dess generaldirektör, som anställs genom beslut av regeringen för en bestämd tid. Överdirektören, som är generaldirektörens ställföreträdare, samt kanslichefen vid Skatterätts-

nämnden och vid Forskarskattenämnden anställs genom beslut av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Andra arbetstagare anställs av RSV.

RSV:s styrelse består av högst tio personer och generaldirektören är dess ordförande. Styrelseledamöterna utses av regeringen för en bestämd tid (33 § verksförordningen [1995:1322]).

Den 1 januari 1999 hade RSV cirka 1075 anställda varav 660 ingår i en särskild ADB-organisation, RSV IT-avdelningen.

## 4.2 Skattemyndigheterna

På regional nivå finns tio skattemyndigheter (SKM) som under RSV:s ledning är ansvarig för beskattningsverksamheten i respektive region. Vid varje skattemyndighet finns det ett eller flera skattekontor. Huvuddelen av SKM:s verksamhet drivs inom skattekontoren i regionerna. Dessutom har SKM specialenheter för hantering av större företag samt för rättsligt och administrativt stöd. Vidare finns i varje SKM en skattebrottsenhet, som på uppdrag av allmän åklagare skall göra förundersökning i skattebrottsmål.

Enligt 3 kap. 1 § instruktionen för skatteförvaltningen är skattemyndigheten regional förvaltningsmyndighet för frågor om skatter, socialavgifter, pensionsgrundande inkomst, registrering av bouppteckningar och folkbokföring samt brottsutredningar i vissa fall.

Enligt 3 kap. 4 § är regionskattechefen chef för skattemyndigheten. Regionskattechefen anställs genom beslut av regeringen efter anmälan av RSV och får anställas tills vidare. Anställningen får dock begränsas att gälla längst till en viss tidpunkt. Chefen för en avdelning, ett skattekontor eller en enhet anställs genom beslut av RSV efter förslag av skattemyndigheten. RSV får uppdra åt en skattemyndighet att anställa chefer för ett skattekontor eller en enhet. Andra arbetstagare anställs av skattemyndigheten. (3 kap. 15 §)

Skattemyndighetens styrelse av högst tio personer och regionskattechefen är dess ordförande. Styrelseledamöterna utses av regeringen för en bestämd tid (33 § verksförordningen [1995:1322]).

I 2 kap. taxeringslagen finns bestämmelser om taxeringsorganisationen. Varje skattekontor har en skattenämnd, som skall fatta beslut för skattemyndighetens räkning i taxeringsärenden där ett



behov av lekmannainflytande gör sig gällande, t.ex. i viktigare skälighets- och bedömningsfrågor (2 kap. 4 § taxeringslagen).

I taxeringslagen (1990:324) och mervärdesskattelagen (1994:200) finns bestämmelser om skattenämnden.

År 1998 hade skattemyndigheterna cirka 9 500 anställda.

## 5 Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län.

### 5.1 Arbetsmarknadsverkets uppdrag

Uppgifterna för Arbetsmarknadsverket (AMV) finns i instruktionen (SFS 1999:1423), som den 1 januari 2002 ersätts av förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket. I såväl den hittillsvarande som den nya instruktionen anges att verket har de uppgifter som framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt 3 § sistnämnda förordning består den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens huvuduppgifter i – att effektivt sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, – att främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa personer på en effektiv och flexibel arbetsmarknad, – att underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få arbete och förhindra utslagning från arbetsmarknaden, – att motverka långa tider utan reguljärt arbete, samt – att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och på andra sätt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet.

Riksdagens och regeringens styrning på kort sikt sker genom den statliga budgetprocessen där inriktning, verksamhetsmål och medelstillelse normalt fastslås för ett budgetår i taget. I regleringsbrevet anges hur de olika anslagen får användas och vilka begränsningar som finns för Arbetsmarknadsverkets rätt att fatta beslut om användningen.

Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) styrelse beslutar varje år om inriktning och mål för länsarbetsnämndernas verksamhet. Riktlinjerna bygger på riksdagsbeslut om de mål och den inriktning som regeringen har angivit i propositioner och regleringsbrev. Målen har kompletterats med uppgifter om vilka resultatindika-

torer som AMS kommer att använda för att mäta måluppfyllelsen samt formerna för länsarbetsnämndernas kvartalsvisa återrapportering till AMS.

## 5.2 Organisation och ledning

Organisationen regleras genom förordningen (1999:1423) med instruktion för Arbetsmarknadsverket. Verket är organiserat i två nivåer. Enligt 1 § förordningen (2001:623) med instruktion för arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsverket Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna i vilka ingår bl.a. den offentliga arbetsförmedlingen.

AMS är den centrala förvaltningsmyndigheten för allmänna arbetsmarknadsfrågor och är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. I varje län finns en länsarbetsnämnd.

Vid AMS och länsarbetsnämnderna finns styrelser som beslutar i övergripande frågor. AMS ger riktlinjer och uppdrag till länsarbetsnämnderna, fördelar resurser och följer upp verksamheten i länen. Länsarbetsnämnden har motsvarande ansvar för arbetsförmedlingarna i det egna länet.

AMS leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Styrelsen består av en ordförande och generaldirektören samt högst nio andra ledamöter. Bland ledamöterna skall det finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Andra styrelseledamöter än generaldirektören utses av regeringen för en bestämd tid.

Generaldirektören är under styrelsen chef för AMS och ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. En överdirektör är generaldirektörens ställföreträdare. Generaldirektören anställs genom beslut av regeringen för en bestämd tid. Även överdirektören anställs genom beslut av regeringen. Andra anställningar beslutas av AMS.

Inom AMS finns dessutom en rådgivande nämnd, en personalansvarsnämnd, Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen, Delegation för yrkesinriktad rehabilitering och Kulturarbetsdelegationen. Den rådgivande nämnden skall samverka med representanter för arbetsgivare och arbetstagare i frågor om den offentliga arbetsförmedlingen organisation och verksamhet samt vid utarbetande av riktlinjer för dess fortsatta utveckling.

Länsarbetsnämnden är enligt 26 § instruktion länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Den skall leda, samordna och

utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att den bedrivs effektivt. Nämnden skall enligt AMS föreskrifter hjälpa AMS i dess verksamhet i totalförsvaret. Länsarbetsnämnden leds av en styrelse. Denna består av landshövdingen, som är ordförande, länsarbetsdirektören, som är chef för myndigheten och högst nio andra ledamöter. Bland ledamöterna skall finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden.

# Nuvarande ordning med lönebidrag och vissa anställningsfrämjande åtgärder

## 1 Inledning

I denna bilaga lämnas en redogörelse för nuvarande bestämmelser om lönebidrag och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare. Vidare lämnas en redogörelse för lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, den s.k. främjandelagen. I sistnämnda lag ges vissa möjligheter till s.k. arbetsförmedlingstvång, vilket innebär att AMS i vissa fall kan förordna att en arbetsgivare inte får anställa andra arbetstagare än dem som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit.

## 2 Lönebidrag och skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA)

En arbetsgivare som anställer en person med nedsatt arbetsförmåga, som anvisas av Arbetsförmedlingen, kan kompenseras ekonomiskt genom lönebidrag för bortfallet i arbetsförmågan. Bestämmelser om lönebidrag finns i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp.

Utöver lönebidrag förekommer enligt nämnda förordning enskilda insatser i form av stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilda insatser för syn- och hörselskadade, stöd till personligt biträde, särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) och särskilt stöd vid start av näringsverksamhet samt skyddat arbete. Insatsen skyddat arbete förekommer i två former, dels hos Samhall efter överenskommelse mellan länsarbetsnämnden och Samhall, dels hos offentlig arbetsgivare när länsarbetsnämnden anvisar personer med svåra arbetshandikapp och lämnar ekonomiskt stöd till lönekostnaden.

Enligt 8 § får länsarbetsnämnden anvisa någon en anställning med lönebidrag eller skyddat arbete endast om arbetsuppgifterna och arbetsförhållandena är lämpliga för arbetstagaren, samt lön och andra anställningsförmåner följer av kollektivavtal eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Stöd och andra insatser enligt nämnda förordning lämnas till eller omfattar personer, med arbetshandikapp, som är minst 20 år, och som uppfyller de särskilda villkor som gäller för de olika enskilda insatserna. Som en ytterligare förutsättning gäller att insatserna skall vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Det betyder att insatserna får göras endast när de framstår som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Med att en person har arbetshandikapp avses i detta sammanhang att personen på grund av funktionshinder har nedsatt arbetsförmåga och därför har eller kan förväntas få svårigheter att få eller behålla ett reguljärt arbete.

## 2.1 Lönebidrag

Syftet med lönebidrag är att underlätta för personer med arbetshandikapp att få en anställning där den enskildes kompetens och färdigheter tas tillvara och där funktionshinder och nedsättning i arbetsförmåga beaktas.

Lönebidraget utgör ett stöd till den som är arbetsgivare åt en person med arbetshandikapp som anvisats anställning hos arbetsgivaren. Stödet är ett bidrag till arbetsgivarens lönekostnad för den anställde och utgör en kompensation för bortfallet i arbetsförmågan.

Enligt 26 § får lönebidrag lämnas om en person med arbetshandikapp bedöms inte kunna få eller behålla ett arbete om inte stödet lämnas och personens behov inte kan tillgodoses genom andra insatser än lönebidrag eller skyddat arbete. Bidraget får lämnas i följande fall:

- ?? vid nyanställning,
- ?? när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft helt sjukbidrag enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,
- ?? när en arbetstagare som tidigare haft en anställning med lönebidrag får sin arbetsförmåga försämrad inom tre år från det att

lönebidrag senast lämnades och det finns behov av att lönebidrag på nytt lämnas.

Lönebidrag får lämnas även för en arbetstagare som övergår från skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare till en annan anställning hos arbetsgivaren.

Bidragets storlek påverkas av två faktorer:

- ?? lönekostnaden för den anställda
- ?? den anställdes arbetsförmåga

Lönebidraget lämnas med ett bestämt belopp per arbetsdag, dock endast för dagar som ingår i den normala veckoarbetstiden hos arbetsgivaren och för vilka arbetsgivaren betalar lön eller sjuklön. Vid deltidsarbete minskas stödet i förhållande till arbetstiden. När stödet beslutas skall dess storlek i kronor per dag fastställas för hela stödperioden.

Lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren till högst 80 procent av arbetsgivarens bidragsgrundande lönekostnad.

Beträffande arbetsförmågan måste, ett enligt faktablad från AMS, arbetsgivare, arbetstagare och arbetsförmedling tillsammans komma fram till i vilken omfattning den är nedsatt så att bidragsnivån kan fastställas. Det är viktigt att arbetsförmåga och funktionsnedsättning relateras till arbetets krav när bedömningen görs.

Den bidragsgrundande lönekostnaden utgörs enligt 28 § av kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön, avgifter som ska betalas enligt lagen om sociala avgifter samt premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar. Om den anställda har högre lön än 13 700 kronor (heltid) får inte den överstigande delen ligga till grund för bidraget.

Särskilda regler gäller enligt 29 § för vissa allmännyttiga organisationer. Vidare får lönebidrag lämnas med högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden om arbetstagaren

- ?? är berättigad till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- ?? på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta från arbetslivet under längre tid, eller
- ?? har mer än ett svårare funktionshinder.

Enligt 30 § får lönebidrag lämnas under längst fyra år. Stödet får förlängas därutöver endast om det efter en särskild prövning bedöms motiverat med hänsyn till arbetstagarens arbetsförmåga. När länsarbetsnämnden tar ställning till en förlängning av lönebidrag utöver det fjärde anställningsåret skall den särskilt pröva bidragets storlek.

Länsarbetsnämnden skall enligt 31 § verka för att arbetstagaren övergår till en anställning utan lönebidrag. För att underlätta en sådan övergång skall en individuell handlingsplan upprättas när den enskilde anvisas anställningen.

Enligt faktablad från AMS skall arbetsgivaren tillsammans med arbetsförmedlingen, den anställde och den fackliga organisationen lägga upp en individuell handlingsplan. Handlingsplanen skall ha sådana inslag att den anställdes arbetsförmåga ges möjlighet att öka och på sikt innebära att lönebidraget inte behövs. Kompletterande utbildning, kamratstöd, arbetshjälpmedel är exempel på sådana inslag. Så länge lönebidrag lämnas skall Arbetsförmedlingen medverka till att handlingsplanen regelbundet följs upp.

Arbetsgivaren lämnar underlag för beräkning av lönebidraget till Arbetsförmedlingen som fattar beslut om stödets storlek. AMS Ekonomitjänster betalar ut lönebidraget efter rekvisition av arbetsgivaren månadsvis i efterskott. Rekvisitionen måste vara inlämnad inom 60 dagar från arbetsmånadens slut.

Enligt 43 § får länsarbetsnämndens beslut om återbetalning av stöd och återkallelser av anvisningar får överklagas till AMS. AMS beslut får inte överklagas. Övriga beslut får inte överklagas. Länsarbetsnämnden skall dock ompröva beslut om den som berörs av beslutet begär det.

AMS får enligt 44 § meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

## 2.2 Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA)

OSA syftar till att ge vissa grupper av arbetshandikappade möjlighet till anställning med rehabiliterande inslag. På sikt ska anställningen leda till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Skyddat arbete innebär enligt 32 § arbete för personer med arbetshandikapp vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Av 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd framgår att

den som anvisats skyddat arbete undantas från den lagens tillämpning.

Stöd kan lämnas till offentlig arbetsgivare som anordnar skyddat arbete. Det är Arbetsförmedlingen som anvisar den arbetsökande till anställningen och målgruppen för OSA omfattar enligt 34 §:

- ?? arbetslösa med socialmedicinskt arbetshandikapp,
- ?? arbetslösa som är berättigade till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade (LSS),
- ?? arbetslösa som på grund av långvarig och svår psykisk sjukdom inte tidigare haft kontakt med arbetslivet eller varit borta ifrån det under längre tid.

En anvisning till skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare får enligt 35 § inte göras om arbetet bedrivs inom konkurrensutsatt verksamhet eller sektor.

Enligt faktablad från AMS skall arbetsförmedlingen bedöma om arbetsplatsen och arbetsuppgifterna är lämpliga. Stöd får inte lämnas till arbetsgivare som för samma insats får statsbidrag med stöd av andra bestämmelser. Arbetsgivaren skall tillsammans med Arbetsförmedlingen, den anställde och den lokala fackliga organisationen underteckna en överenskommelse. Där skall insatser anges, exempelvis utbildning, arbetshjälpmedel och kamratstöd, som ska utveckla och öka den anställdes arbetsförmåga och möjligheter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Stödets storlek påverkas av två faktorer, dels lönekostnaden för den anställde dels dennes arbetsförmåga.

Den bidragsgrundande lönekostnaden utgörs av bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön, avgifter som ska betalas enligt lagen om sociala avgifter samt premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar. Om den anställde har högre lön än 13 700 kr (heltid) får inte den överstigande delen ligga till grund för beräkning av stödet. Stödet fastställs till ett belopp som gäller hela beslutsperioden.

Stöd till en offentlig arbetsgivare som anställer någon i skyddat arbete lämnas på samma sätt som lönebidrag enligt 27 och 28 §§, dock kan stödets storlek fastställas till högst hela den bidragsgrundande lönekostnaden.

Arbetsgivaren lämnar underlag för beräkning av stödet till Arbetsförmedlingen som fattar beslut om stödets storlek. AMS Ekonomitjänster betalar ut stödet efter rekvisition av arbetsgivaren



månadsvis i efterskott. Rekvisitionen måste vara inlämnad inom 60 dagar från arbetsmånaden slut.

Länsarbetsnämnden skall regelbundet pröva om den som har skyddat arbete kan övergå till en annan anställning.

### **3 Lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder**

#### **3.1 Inledning**

Främjandelagen innehåller regler som rör varsel i samband med driftsinskränkningar (1–6 §§) samt regler om åtgärder för att främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga (7–13 §§). Därutöver finns ”Övriga bestämmelser” (15–25 §§).

Av intresse i detta sammanhang är främst reglerna om de anställningsfrämjande reglerna. Dessa regler bygger på tanken att arbetsmarknadsmyndigheterna vid överläggningar med arbetsgivare och berörda organisationer skall diskutera vilka åtgärder som kan behövas för att skapa bättre möjligheter för äldre personer och personer med nedsatt arbetsförmåga att behålla eller få anställning på den öppna arbetsmarknaden. Om samförståndslösningar inte kan nås, kan såväl AMS som länsarbetsnämnden utfärda anvisningar om åtgärder som bör vidtas. Överläggningarna och anvisningarna kan syfta till t.ex. att anpassning skall ske av arbetsmiljön så att det blir möjligt för en viss person eller vissa personer att behålla eller få anställning. Om en arbetsgivare inte följer de anvisningar som meddelats, kan AMS som yttersta åtgärd förordna att arbetsgivaren inte får anställa andra arbetstagare än dem som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit. AMS kan, utöver överläggningarna med enskilda arbetsgivare, även ta upp överläggningar med organisationerna inom en bransch eller angående åtgärder för att främja anställning av äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga samt meddela anvisningar för branschen.

#### **3.2 Bakgrunden till det nuvarande regelsystemet**

Mot bakgrund av de äldres svåra läge på arbetsmarknaden ansåg statsmakterna att det var nödvändigt att vidta åtgärder för att förbättra den äldre arbetskraftens sysselsättningsmöjligheter på den

öppna arbetsmarknaden. På grundval av en 1971 dagtecknad promemoria som upprättats inom Inrikesdepartementet (Ds In 1971:1) föreslogs i propositionen 1971:107 en provisorisk lagstiftning om åtgärder för att förbättra den äldre arbetskraftens anställningstrygghet. Med anledning härav utfärdades bl.a. lagen (1971:199) om anställningsskydd för vissa arbetstagare och lagen (1971:202) om vissa åtgärder för att främja sysselsättning av äldre arbetstagare på den öppna arbetsmarknaden, den s.k. sysselsättningslagen.

Reglerna i sysselsättningslagen byggde på tanken att arbetsmarknadsmyndigheterna i samarbete med arbetsgivare och arbetsmarknadens parter skulle verka för att arbetet anpassades till den äldre arbetskraftens förutsättningar och att möjligheter skapades för nyanställning av flera sådana arbetstagare. I det praktiska livet hade samarbete tidigare bedrivits i form av särskilda anpassningsgrupper som under medverkan av parterna på arbetsmarknaden hade börjat inrättas vid företag med minst 50 anställda. Anpassningsgrupperna hade även fått i uppgift att behandla frågor rörande personer med arbetshinder.

Utredningen rörande ökad anställningstrygghet och vidgad behörighet för arbetsdomstolen (den Åmanska utredningen), lämnade 1973 sitt huvudbetänkande Trygghet i anställningen (SOU 1973:7). I detta betänkande anfördes bl.a. att äldre arbetstagare och arbetstagare med handikapp hade likartade sysselsättningsproblem. Detta hade att göra med att dessa gruppers möjligheter att få nya anställningar begränsades av att de var yrkesmässigt och geografiskt mindre rörliga än andra arbetstagare. Utredningen föreslog därför att sysselsättningslagen skulle föras över till den av utredningen föreslagna lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen) samt utvidgas till att även omfatta handikappade som målgrupp. Regeringen lämnade i propositionen 1973:129 förslag i enlighet med utredningens förslag.

### 3.3 Nuvarande ordning med anställningsfrämjande åtgärder

Nedan lämnas en redogörelse för främjandelagens materiella bestämmelser om anställningsfrämjande åtgärder. Framställningen bygger till största del på uttalanden i propositionen 1973:129. När det talas om förarbetena avses den nämnda propositionen, varför det endast görs hänvisning till relevant sida i denna.

### 3.1.1 Arbetsgivare uppgiftsskyldighet

Enligt 7 § kan länsarbetsnämnden förelägga en arbetsgivare att lämna uppgifter om arbetsstyrkans storlek och sammansättning med avseende på arbetstagarnas ålder, kön, nationalitet och huvudsakliga arbetsuppgifter. Liknande bestämmelser förekom tidigare i föregångaren till främjandelagen, dvs. sysselsättningslagen. Genom främjandelagens tillkomst utvidgades den uppgiftsskyldigheten till att även omfatta arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Länsarbetsnämnden får vidare infordra uppgifter om förestående förändringar i arbetsstyrkan samt uppgifter om förekommande tidsbegränsade anställningar.

De inhämtade uppgifterna utgör underlag för länsarbetsnämndens bedömning om överläggningar enligt 8§ bör tas upp med arbetsgivaren om åtgärder för att främja anställning av äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Sådana uppgifter kan även behövas för att nämnden skall kunna kontrollera att åtgärder som överenskommits vid sådana överläggningar blir genomförda.

I lagen anges inte vilka arbetstagare som är att betrakta som äldre eller som kan anses ha nedsatt arbetsförmåga. Enligt förarbeten (s. 294 f.; se vidare 214 f.) bör lagen bli tillämplig på "alla arbetstagare, som vid en given tidpunkt på grund av ålder eller nedsatt arbetsförmåga har svårigheter att behålla eller erhålla anställning på den öppna arbetsmarknaden eller som kan antas få sådana svårigheter, om inte särskilda åtgärder vidtas. Bedömningen härav får i sista hand utföras av arbetsmarknadsmyndigheterna".

Någon sådan begränsning till fem arbetstagare som gäller i fråga om varsel finns inte, men i praktiken torde det – enligt förarbetena – inte bli aktuellt med ingripanden mot arbetsgivare med endast ett fåtal anställda.

Vilka uppgifter som i ett visst fall skall infordras måste bli beroende av det ändamål för vilket uppgifterna skall användas. Vid infordrandet skall alltid beaktas att arbetsgivaren inte förorsakas större besvär än vad som är nödvändigt.

Ett föreläggande kan, enligt andra stycket, förenas med vite. I förarbetena (s. 296) uppges att det av allmänna principer följer att vite inte kan föreläggas statlig myndighet.

Vidare finns i 7 § andra stycket en bestämmelse om skyldighet för länsarbetsnämnden att bereda arbetsgivaren m.fl. tillfälle att yttra sig innan ett föreläggande om lämnande av uppgifter med-

delas. Länsarbetsnämnden kan bereda även andra tillfälle att avge yttrande.

### **3.3.2 Överläggningar mellan arbetsgivare och länsarbetsnämnd**

Enligt 8§ är en arbetsgivare skyldig att ha överläggningar med länsarbetsnämnd eller den som nämnden förordnar. I propositionen (s. 296 f.) anges som exempel på någon som nämnden kan ha förordnat en tjänsteman vid den lokala arbetsförmedlingen. Det uttalades att paragrafen således tar sikte även på överläggningar som sker i en anpassningsgrupp, i vilken en sådan tjänsteman medverkar.

Överläggningar enligt 8§ kan avse åtgärder för att förbättra arbetsförhållandena för redan anställda äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Vidare kan överläggningarna också avse åtgärder för att trygga fortsatt anställning åt sådana arbetstagare, om nyanställning av äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga samt om åtgärder för att främja sådan anställning. Vidare föreskrivs att till överläggning stycket skall förutom arbetsgivaren berörda arbetstagarorganisationer kallas. Organisation som arbetsgivaren tillhör skall kallas till överläggning inför länsarbetsnämnden.

Enligt förarbetena torde eventuellt erforderliga åtgärder i första hand böra diskuteras i företagets anpassningsgrupp, om en sådan finns. Först när en lösning inte kan uppnås i samförstånd bör det bli aktuellt för Arbetsmarknadsverkets representant i gruppen att hänskjuta ärendet till länsarbetsnämnden för överläggningar. Nämnden kan även i andra fall ha anledning att ta upp ett ärende som behandlats i en anpassningsgrupp. Vidare kan det någon gång vara påkallat att en nämnd tar upp överläggningar med en arbetsgivare om vissa frågor som inte tidigare varit föremål för diskussion i anpassningsgruppen. Enligt förarbetena torde detta bli aktuellt främst beträffande frågor av mer övergripande natur eller annars av principiellt intresse eller i sådana fall där arbetsgivaren visat sig ointresserad av att delta i sakliga diskussioner i anpassningsgruppen. – Där anpassningsgrupper saknas får överläggningarna föras direkt inför länsarbetsnämnden.

Det har överlämnats till länsarbetsnämnderna att i varje enskilt fall avgöra om det finns anledning till överläggningar. Departementschefen erinrade i detta sammanhang om att arbetsmarkna-

dens organisationer är representerade i länsarbetsnämnderna. Om överläggningar begärs av facklig organisation eller en handikapporganisation får det, enligt departementschefen, förutsättas att nämnden kommer att villfara denna begäran i den utsträckning som tillgängliga resurser medger det.

Överläggningar enligt 8 § kan aktualiseras när förhållandena för någon viss äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga påkallar det. Det kan också finnas skäl att ta upp överläggningar när särskilda åtgärder behöver vidtas mer generellt för att öka möjligheterna för sådana arbetstagare som nu nämnts att behålla eller erhålla anställning hos en arbetsgivare.

Målet för överläggningarna är enligt förarbetena att åstadkomma att anställningsförhållandena för äldre personer och personer med nedsatt arbetsförmåga blir tillfredsställande hos arbetsgivaren. Alla tänkbara lösningar kan därvid diskuteras. Självfallet måste dock diskussionen föras mot bakgrund av vad som är praktiskt möjligt att åstadkomma och vad som rimligen kan krävas av arbetsgivaren.

Överläggningarna kan ta sikte på åtgärder för att förbättra för redan anställda äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Det handlar här företrädesvis om olika åtgärder för arbetsanpassning. Arbetsmarknadsverkets representanter bör vid överläggningarna medverka till att de arbetsmarknadspolitiska hjälpmedel som finns tillgängliga för detta ändamål kommer till användning i största möjliga utsträckning.

Vidare kan överläggningarna avse åtgärder för att trygga fortsatt anställning åt sådana äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga som i sitt arbete börjat få anpassningssvårigheter av olika slag. Det är här framför allt fråga om omplacering av arbetstagaren till ett för honom lämpligare arbete.

Överläggningarna kan slutligen gälla frågor om nyanställning av vissa äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga eller av ökad rekrytering av sådana arbetstagare mera allmänt, liksom åtgärder för att främja sådan anställning.

### **3.3.3 Länsarbetsnämndens anvisningar om åtgärder**

Enligt 9 § kan länsarbetsnämnden meddela en arbetsgivare anvisningar om åtgärder för att bereda äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga bättre sysselsättningsmöjligheter. Nämnden kan därvid anmoda en arbetsgivare att i samband med nyanställningar öka andelen sådana arbetstagare i

arbetsstyrkan i enlighet med vad nämnden närmare anger. Enligt förarbetena (s. 299 f.) framgår av stadgandets formulering att länsarbetsnämnden inte får meddela anvisningar förrän överläggningar hållits inför nämnden om vilka åtgärder som arbetsgivaren bör vidta. Det framhålls dock att ett undantag synes böra gälla för sådana fall när det beror på arbetsgivaren att sådana överläggningar inte kommit till stånd.

Alla möjligheter till lösningar i samförstånd bör ha prövats innan det meddelas anvisningar enligt 9 §.

I förarbetena uttalas vidare att länsarbetsnämnden bör agera med försiktighet när anvisningar utfärdas. En avvägning skall göras mellan å ena sidan det allmänna intresset av att åstadkomma bättre anställningsförhållanden för äldre arbetstagare och personer med nedsatt arbetsförmåga och å andra sidan arbetsgivarens intresse av att inte utsättas för alltför ingripande åtgärder.

Inte sällan torde det vara ändamålsenligt att nämnden ger arbetsgivaren anvisningar om att närmare utreda förutsättningarna för vissa förbättringar av sysselsättningsförhållandena för äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Denna utredning kan dryftas i ett senare skede av överläggningarna och utgöra grundvalen för anvisningar om konkreta åtgärder. Det torde därvid framför allt bli aktuellt med sådana åtgärder som kan behöva vidtas för att arbetsplatser och arbetsuppgifter anpassas till dessa arbetstagares särskilda förutsättningar, så att det blir ökade möjligheter för redan anställda att kunna stanna kvar och ökade möjligheten att kunna nyanställa. Många gånger torde man, uppges det i förarbetena, kunna nå tillfredsställande resultat genom enkla tekniska anordningar, smärre förändringar av organisatorisk art eller genom att ta i anspråk vanliga arbetsmarknadspolitiska medel.

I syfte att bereda bättre sysselsättningsmöjligheterna åt äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga, kan nämnden vidare anmoda arbetsgivaren att i samband med nyanställningar öka andelen sådana arbetstagare i arbetsstyrkan i enlighet med vad nämnden närmare anger. Bedömningen av om sådana kvoteringsanvisningar skall meddelas skall ske mot bakgrund av hur många äldre personer och personer med nedsatt arbetsförmåga som redan finns anställda. Anvisningar av detta slag bör komma i fråga endast när sammansättningen av arbetsstyrkan inte är rimlig med avseende på sådana arbetstagare.

En anvisning bör justeras om ändrade förhållanden ger anledning till det. Det kan t.ex. visa sig att kostnaderna för åtgärderna blir högre än vad man haft anledning att räkna med.

### 3.3.4 Hänskjutande till AMS

Vid överläggningar inför länsarbetsnämnden kan det visa sig att arbetsgivaren inte har möjlighet att anställa fler äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga eller att göra särskilda förbättringar för de redan anställdas räkning. I så fall bör nämnden låta frågan om ytterligare åtgärder bero (s. 300 f.). Om nämnden emellertid anser att det är möjligt att genomföra sådana åtgärder men att arbetsgivaren inte delar denna bedömning kan det bli aktuellt att meddela arbetsgivaren anvisningar enligt 9 § om de åtgärder som han bör vidta i detta syfte. Vägrar arbetsgivaren att följa dessa anvisningar skall nämnden enligt 10 § hänskjuta ärendet till AMS. Så skall även ske om arbetsgivaren underlåter att infria utfästelse som han gjort vid överläggningen, liksom om han helt undandrar sig att medverka vid överläggningar enligt 8 §. Innan hänskjutande sker måste dock konstateras att det rör sig om tredska från arbetsgivarens sida. Har arbetsgivaren giltig ursäkt för sin underlåtenhet, bör länsarbetsnämnden ha hand om ärendets fortsatta handläggning. I övriga fall skall ärendet alltid hänskjutas till AMS.

I 11 § finns bestämmelser om förfarandet hos AMS. Ärenden om åtgärder för att främja anställning av lagens målgrupper kan anhängiggöras hos styrelsen genom hänskjutande från länsarbetsnämnd enligt 10 §. AMS kan även i andra fall ha anledning att ta upp ett ärende som handlagts av en länsarbetsnämnd. Enligt förarbetena (s. 301 och 307) kan en arbetsgivare som av länsarbetsnämnden ålagts anvisningar vända sig till AMS och begära omprövning av detta beslut. Det uppges att denna möjlighet står öppen också för andra som vill påkalla ingripande av styrelsen i ärendet. AMS kan vidare på anmälan av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller på eget initiativ ta upp ett ärende som inte varit föremål för överläggningar inför länsarbetsnämnd, om det av särskilda skäl är påkallat att överläggningar hålls direkt inför styrelsen.

I ett ärende, som styrelsen tagit upp, skall arbetsgivaren samt berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer beredas tillfälle att yttra sig.

Handläggningen hos styrelsen bör enligt förarbetena ha samma inriktning som överläggningarna hos länsarbetsnämnden. Förfarandet skall således inriktas på att första hand uppnå lösningar i samförstånd.

Enligt förarbetena torde det oftast vara ändamålsenligt att AMS håller överläggningar i ärendet med berörda parter. Om det framstår som uppenbart att överläggningar inte skulle tjäna något ändamål, kan ärendet i stället avgöras på handlingarna.

Om det inte går att nå lösningar i samförstånd, kan styrelsen på samma sätt som en länsarbetsnämnd meddela arbetsgivaren anvisningar om åtgärder som bör vidtas för att bereda bättre sysselsättningsmöjligheter åt äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Styrelsen kan vidare förelägga arbetsgivaren att förete vissa handlingar (editionsföreläggande).

Kallelsen av en arbetsgivare till överläggning inför styrelsen samt föreläggandet att förete handlingar kan förenas med vite.

I överensstämmelse med vad som gäller beträffande föreläggande om uppgiftsskyldighet enligt 7§ har det föreskrivits att arbetsgivaren och berörda organisationer skall beredas tillfälle att yttra sig innan ett editionsföreläggande meddelas.

### 3.3.5 Det s.k. arbetsförmedlingstvånget

I 12 § regleras den tvångsmöjlighet som AMS i sista hand kan tillgripa om en arbetsgivare uppenbart nonchalerar anvisningar av styrelsen (se s. 302 och 224). Bestämmelsen i 12 § har följande lydelse.

Följer arbetsgivare ej anvisningar som meddelats av Arbetsmarknadsstyrelsen enligt 11 § och är det med hänsyn till omständigheterna uppenbart att rättelse ej kan åstadkommas på annat sätt, kan styrelsen förordna att arbetsgivaren icke får anställa andra arbetstagare än dem som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit.

Styrelsen kan i ett sådant fall förordna att arbetsgivaren inte får anställa andra arbetstagare än dem som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit. Det s.k. *arbetsförmedlingstvånget* innebär dock inte att en arbetstagare kan tvångsplaceras på en arbetsplats där han inte vill arbeta. Inte heller innebär det att arbetsgivaren nödvändigtvis måste anställa den person som anvisas i första hand. Den lediga platsen kan erbjudas flera sökande varvid arbetsgivaren i samråd med arbetsförmedlingen och den fackliga organisationen kan anställa den vars situation gör honom i lagen mest lämpad för befattningen.



Ett förordnande om arbetsförmedlingstvång kan bestämmas att gälla all personal som arbetsgivaren rekryterar. Ett förordnandet kan också begränsas till att avse exempelvis rekrytering av personal till visst arbetsställe eller av arbetstagare med vissa funktioner. Ett förordnande kan meddelas att gälla tills vidare eller för viss tid. Förordnandet skall upphävas när det av arbetsmarknadspolitiska skäl inte längre behövs eller när det av andra skäl inte längre är lämpligt att förordnandet består.

Möjligheten att förordna om arbetsförmedlingstvång bör enligt förarbetena utnyttjas med yttersta varsamhet med hänsyn bl.a. till de negativa verkningar för en arbetstagare som kan följa av att en arbetsgivare tvingas anställa andra än dem han i första hand vill ha.

Departementschefen anförde i propositionen (s. 224) att han utgår från att det finns goda utsikter att bestämmelsen om arbetsförmedlingstvång inte skall behöva tillämpas i praktiken. Förekomsten av bestämmelsen bör, enligt departementschefen, emellertid vara ägnad att inskräpa allvaret i samhällets krav på att arbetsgivarna skall ta sin del av ansvaret för den äldre och handikappade arbetskraften.

Främjandelagens arbetsförmedlingstvång har, enligt Utredningen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (FUDA) såvitt är känt, aldrig kommit till faktisk användning (SOU 1998:107 s. 64).

### **3.3.6 Branschvisa överläggningar**

De överläggningar som avses i 8 och 11 §§ tar sikte endast på åtgärder som en enskild arbetsgivare bör vidta för att främja anställning av äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Med hänsyn till att sysselsättningsmöjligheterna varierar inom olika branscher kan det, enligt förarbetena (s. 302 f.), för vissa branscher vara ändamålsenligt att försöka uppnå för hela branschen gemensamma lösningar av sysselsättningsproblem för äldre och handikappade. I 13 § erinras om att AMS på framställning av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller på eget initiativ kan ta upp sådana överläggningar på grundval av vad som förekommit vid dessa överläggningar meddela anvisningar om sådana åtgärder för den bransch eller del därav som överläggningarna avsett.

Om en enskild arbetsgivare inte följer anvisningar som meddelats av AMS enligt 13 §, kan länsarbetsnämnden kalla

arbetsgivaren samt berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer till överläggningar enligt 8§. Vid behov kan alltså länsarbetsnämnden meddela anvisningar enligt 9 §. Följer arbetsgivaren inte dessa anvisningar eller undandrar han sig att medverka vid överläggningarna, skall ärendet hänskjutas till AMS för handläggning enligt 11 §. I sista hand kan en arbetsgivare som vägrar att rätta sig efter de anvisningar som styrelsen har meddelat, kan arbetsförmedlingstvång åläggas enligt 12 §.

### 3.3.7 Övriga bestämmelser

Enligt 15 § har den som är facklig företrädare i frågor som avses i främjandelagen och som inte omfattas av lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen motsvarande anställningsskydd som tillkommer ett skyddsombud enligt arbetsmiljölagen (se s. 303 och 225). Detta innebär bl.a. att en sådan företrädare inte får hindras att fullgöra sina uppgifter, oavsett om denne är anställd hos arbetsgivaren eller inte.

I 16 § finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som tagit befattning med ett ärende enligt främjandelagen. Vad gäller 14 kap. 9 § sekretesslagen, innebär detta lagrum att myndigheten kan lämna ut viss uppgift med förbehåll som inskränker rätten att lämna uppgiften vidare.

Vidare föreskrivs i 20 § att arbetsgivare, som ej iakttagit förordnande enligt 12 §, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 23 § förs talan om utdömande av vite enligt denna lag av länsarbetsnämnd eller Arbetsmarknadsstyrelsen.

I 24 § föreskrivs att talan mot AMS:s beslut enligt denna lag förs genom hos regeringen.

Länsarbetsnämndens beslut får, enligt förordning (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket, överklagas hos Arbetsmarknadsstyrelsen i enlighet med vad som är föreskrivet i förordningen (se 50 § nämnda förordning).

I förarbetena (s. 307) uttalas bl.a. följande.

En arbetsgivare är inte rättsligt förpliktigad att följa anvisningar som meddelats av länsarbetsnämnd eller AMS med stöd av 9 respektive 11 och 13 §§. Av allmänna regler följer att beslut om anvisningar som inte har någon direkt rättsverkan inte kan överklagas. Det har liksom i 1971 års sysselsättningslag inte ansetts påkallat att i detta samman-

hang göra avsteg från dessa allmänna regler. Det kan tilläggas att, om en arbetsgivare som meddelats anvisningar av länsarbetsnämnd anser dessa vara för betungande, det står honom fritt att, liksom andra som inte är nöjda med länsarbetsnämndens handläggning, vända sig till AMS och anhålla om ingripande från styrelsen.

Det framhålls i förarbetena (s. 307) att det i lagen inte har tagits in någon bestämmelse om att Arbetsmarknadsstyrelsens beslut gäller omedelbart. Härav följer att beslut som kan överklagas inte får verkställas gentemot arbetsgivarens vilja förrän det har vunnit laga kraft.

### 3.4 Tillämpningen av de anställningsfrämjande reglerna

Utredningen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (FUDA) redovisade i slutbetänkandet Främjandelagen – en översyn (SOU 1998:107) vissa uppgifter om tillämpningen av främjandelagens bestämmelser om anställningsfrämjande åtgärder. Uppgifterna hade hämtats från 1992 års Arbetsrättskommittés delbetänkande Arbetsrättsliga utredningar – bakgrundsmaterial utarbetat av sekretariatet vid 1992 års arbetsrättskommitté (SOU 1994:141). I syfte att få en uppfattning om den praktiska tillämpningen av främjandelagens regler hade 1992 års arbetsrättskommitté genomfört en enkätundersökning. En mer utförlig redogörelse för frågorna och svaren finns i nämnda delbetänkande (s. 506 ff.). Frågorna, som var tio till antalet, tillställdes samtliga 24 länsarbetsnämnder. Till Arbetsmarknadsstyrelsen ställdes fem frågor. Samtliga tillfrågade inkom med svar. I det följande redovisas sammanfattningsvis innehållet i frågorna som berör bestämmelserna i 7–13 §§ samt svaren därpå. Därefter redovisas sammanfattningsvis innehållet i frågorna till Arbetsmarknadsstyrelsen och styrelsens svar på dessa frågor.

#### 3.4.1 Länsarbetsnämndernas synpunkter

På frågan hur vanligt det var att länsarbetsnämnden förelade en arbetsgivare att lämna uppgift enligt 7 § främjandelagen (om arbetsstyrkans storlek etc.) svarade ca två tredjedelar av nämnderna att det inte förekommit, i vart fall inte de senaste åren. Det uppgavs

att dessa uppgifter dock ofta ingår som en naturlig del i samarbetet mellan länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen och arbetsgivaren.

Andra frågor som ställdes var om det förekom någon verksamhet i anpassningsgrupper hos arbetsgivarna i länet och vilken kontroll länsarbetsnämnden i så fall hade över denna verksamhet, om länsarbetsnämnden var företrädd i anpassningsgrupperna, om nämnden någon gång anmodat en arbetsgivare att överlägga enligt 8 § och om något sådant ärende hade hänskjutits till Arbetsmarknadsstyrelsen. Nämnderna svarade, med ett fåtal undantag, att anpassningsgrupper i traditionell mening – i vilka nämnden har representanter – inte förekom. Annan verksamhet i samma syfte förekom dock. Det varierade från nämnd till nämnd på vilket sätt detta arbete bedrevs. Det angavs t.ex. att många arbetsgivare hade en kontaktperson på arbetsförmedlingen och att arbetet med att placera arbetshandikappade ofta sköttes via dessa kontaktpersoner, att det anordnades andra forum med arbetsförmedlingen och större offentliga arbetsgivare där frågor om anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga diskuterades samt att tillfälliga samrådsgrupper inrättades vid t.ex. större driftsinskränkningar. Endast en länsarbetsnämnd svarade att den anmodat en arbetsgivare att överlägga enligt 8 § främjandelagen. De övriga hade inte tillämpat denna möjlighet de senaste femtio åren. Såvitt framkom hade endast ett ärende, i slutet av 1970-talet, hänskjutits till Arbetsmarknadsstyrelsen. Enligt arbetsrättskommittén kunde det sammanfattningsvis sägas att länsarbetsnämnderna tidigare hade en aktiv roll i företagets anpassningsgrupper, men att verksamheten hade förändrats sedan mitten av 1980-talet. Även om nämnderna vid tidpunkten för enkäten inte var företrädda i anpassningsgrupper försökte man främja placeringen av arbetshandikappade genom olika typer av samarbete.

På frågan om länsarbetsnämnden någon gång tillämpat 9 § och meddelat en arbetsgivare anvisningar beträffande åtgärder som behövde vidtas för att bereda bättre sysselsättningsmöjligheter åt äldre och arbetshandikappade, t.ex. kvoteringsanvisningar, svarade alla nämnder utom tre att regeln aldrig hade tillämpats. Tre nämnder svarade att regeln inte längre användes men att den hade tillämpats tidigare. En nämnd angav att den genom att erinra om lagens förekomst erhållit en dialog med arbetsgivaren. Några nämnder sade sig ha som ambition att försöka förmå arbetsgivaren att anställa en viss "kvot" äldre och handikappade, men uppgav att det inte förekommit någon formell anvisning. Två länsarbetsnämnder uppgav att de genom ett samrådsförfarande mellan olika myn-

digheter hade kunnat ha överläggningar som byggt på frivillighet och förtroende. I och med detta hade man kunnat undvika drastiska tvångsåtgärder. Längre tillbaka i tiden hade avtal träffats om att ett visst antal anställda skulle vara arbetshandikappade etc.

På frågan om länsarbetsnämnden någon gång fört talan om utdömmande av vite enligt 23 § främjandelagen svarade en nämnd att den under den senaste femårsperioden fört talan vid två tillfällen. Övriga länsarbetsnämnder besvarade frågan nekande.

Avslutningsvis ställdes följande frågor. Vilken inställning har länsarbetsnämnden sammanfattningsvis till reglerna om anställningsfrämjande åtgärder? Fyller reglerna något syfte? Har reglernas blotta existens någon betydelse för länsarbetsnämndens arbete med dessa frågor? Finns det någon konflikt mellan de uppgifter länsarbetsnämnden har enligt arbetsmiljölagen och AFL, samt de uppgifter nämnden har enligt 7-13 §§ främjandelagen? Hur samordnas arbete enligt de olika regelverken? Bör reglernas ändras på något sätt?

Ett mycket stort antal svar finns här redovisade. Sammanfattningsvis kan beträffande inställningen till reglerna sägas följande. Fem länsarbetsnämnder uppgav att främjandelagens regler var ett verksamt stöd i arbetet med utsatta grupper på arbetsmarknaden. Dessa nämnder gav bl.a. följande kommentarer. Under de första åren förekom överläggningar medan det vid tidpunkten för enkäten inte förekom alls eller förekom sällan, vilket kunde bero på att innehållet i lagen nu var väl känt. Ofta räckte det med att erinra om lagens existens för att undvika en tillämpning. Enligt en av nämnderna hade främjandelagen – efter den nya arbetsmiljölagens tillkomst – i det praktiska väglednings- och yrkesinriktade rehabiliteringsarbetet fått minskad betydelse, även om det formella stödet av främjandelagen inte kunde underskattas. En länsarbetsnämnd anförde att lagen mer än väl fyllde sin uppgift. En annan nämnd anförde att de anställningsfrämjande reglerna hade tillämpats i mycket ringa omfattning. Nämnden ansåg att de nuvarande reglerna, bl.a. på grund av bristande sanktionsmöjligheter, inte gav tillräckligt stöd i arbetet. Som förslag angavs att en framtida främjandelag skulle kunna bestå av en kombination av sanktions- och stimulansåtgärder. Vidare anfördes att både länsarbetsnämndens och arbetsförmedlingarnas organisation och arbetssätt sedan främjandelagens tillkomst ändrats på ett sådant sätt att främjandelagens föreskrifter i dess vid tidpunkten för enkäten föreliggande utformning var svåra att tillämpa. Det gällde t.ex. delegering av olika arbetsuppgifter och

beslut, tillkomsten av arbetsmarknadsinstitut och Arbetslivstjänster samt förändringar av reglerna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Enligt andra länsarbetsnämnder gällde bl.a. följande. Ett slopande av reglerna skulle försvåra arbetet med arbetsplacering. Även om bestämmelserna sällan lett till direkta åtgärder bedömdes de ha en preventiv effekt. Reglerna kunde vara bra att ha i bakgrunden, även om de inte användes enligt sin bokstav. Det var önskvärt att det fanns regler som markerade samhällets syn på att anställa handikappade. Lagförpliktelser skulle finnas men aldrig eller sällan behöva användas. En revidering av lagtexten skulle vara av värde. De mätbara effekterna av lagen ansågs begränsade. Lagen ansågs vara uddlös. Regelverket var administrativt svårhanterligt och den fiskala uppgiften stod i målkonflikt med andra uppgifter. Inslaget av tvång talade mot att lagen användes.

Arbetsrättskommittén sammanfattade svaren i denna del enligt följande. "Av svaren framgår sammanfattningsvis att merparten av länsarbetsnämnderna har en positiv inställning till lagens regler om anställningsfrämjande åtgärder. Även om bestämmelserna inte alltid används enligt sin bokstav eller till direkta åtgärder bedöms de ha en preventiv effekt". Kritiken mot lagen, angav arbetsrättskommittén, gällde främst utformningen av lagen och då inslaget av tvång, som ansågs vara en arbetskrävande och tveksam metod. Insatsen stod knappast i proportion till vad som kunde åstadkommas. Av svaren framgick även, enligt kommittén, att många ansåg att inslaget av tvång kunde försämra kontakten med arbetsgivarsidan. Vidare angavs att lagen var otydligt formulerad och saknade sanktioner.

Länsarbetsnämnderna uppgav beträffande samverkan med arbetsgivare och arbetsgivare bl.a. följande. En nämnd ansåg att verksamheten i anpassningsgrupper medförde att många personalfrågor kunde lösas i medelstora och större företag. Lagen betraktades mer som en samverkanslag. Den nya lagstiftningen, arbetsmiljölagen och lagen om allmän försäkring, hade ersatt främjandelagen. Försäkringskassan och yrkesinspektionen hade till stora delar tagit över länsarbetsnämndens och arbetsförmedlingens tidigare roll att medverka i rehabilitering för redan anställda. Arbetsförmedlingen hade vid tidpunkten för enkäten fått större möjlighet att ägna sig åt äldre och handikappade arbets sökande. Främjandelagens målgrupp var vid svarstillfället enbart de arbetslösa. Arbetsrättskommittén sammanfattade svaren enligt följande. "När det gäller frågan om eventuell konflikt mellan regelverken ser länsarbetsnämnderna inga större problem. I regel

finns det ett etablerat samarbete med berörda myndigheter. En nämnd gör dock gällande att konflikt kan uppstå om inte respektive myndighet beaktar det ansvar som åvilar dem". Beträffande det närmare innehållet i länsarbetsnämndernas synpunkter på samverkansfrågan, se SOU 1994:141 s. 526 f.

Länsarbetsnämnderna tillfrågades även om samordningen av regelverken. Arbetsrättskommittén konstaterade sammanfattningsvis att några länsarbetsnämnder uppgett att de träffat överenskommelse med försäkringskassa, arbetsförmedlingen och ibland även yrkesinspektionen vad gällde ansvarsfördelningen myndigheterna emellan.

Vad därefter beträffade förändring av reglerna sammanfattade arbetsrättskommittén nämndernas synpunkter enligt följande. "Även om merparten av länsarbetsnämnderna är positivt inställda till 7–14 §§ främjandelagen är det endast en nämnd som uppger att bestämmelserna bör kunna behållas utan ändringar. Övriga nämnder anser att bestämmelserna behöver ses över. Lagen bör t.ex. kunna utformas bättre och anpassas till annan lagstiftning så att reglerna kompletteras".

### 3.4.2 AMS:s synpunkter

Till AMS ställdes något annorlunda frågor. Styrelsen tillfrågades bl.a. om det någon gång hänskjutits till styrelsen enligt 10 § främjandelagen (tillämpades lagen överhuvud taget?). Det uppgavs att endast ett ärende hade hänskjutits till styrelsen, men inte enligt 10 §. AMS uppgav vidare bl.a. att kallelse till överläggningar enligt 11 § aldrig förekommit. Inte heller hade 12 § (om arbetsförmedlingstvång) tillämpats men styrelsen hade med ett antal företag diskuterat förbud mot att säga upp äldre arbetstagare. Däremot hade 13 § (om överläggningar på branschnivå) tillämpats. Drygt ett tiotal överenskommelser hade under början av 1980-talet träffats med branschorganisationer om att aktivt verka för anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Ett antal konferenser följde dessa överenskommelser. Allmänt åtal för brott mot 19 § (oriktig uppgift) hade inte förekommit. Inte heller hade talan om utdömmande av vite förts (23 §). Styrelsen anförde att den tidigare i en skrivelse till regeringen påpekat behovet av översyn av lagens regler om anställningsfrämjande åtgärder i förhållande till andra regler, t.ex. i arbetsmiljölagen och lagen om allmän försäkring, samt att detta behov kvarstod.

### 3.4.3 FUDA:s bedömning

FUDA konstaterade bl.a. att främjandelagen hade haft mycket liten betydelse för sysselsättningsmöjligheterna för personer med funktionshinder. De anställningsfrämjande reglerna har rent faktiskt använts mycket sällan och i princip inte alls under senare år. Enligt FUDA har reglerna dock i för sig utgjort ett stöd i länsarbetsnämndernas verksamhet.

## 4 En tidigare översyn av främjandelagen

Utredningen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (FUDA) föreslog i sitt slutbetänkande Främjandelagen – en översyn (SOU 1998:107) att de anställningsfrämjande reglerna respektive varselreglerna skall inordnas i två nya separata lagar. Förslagen bereds för närvarande inom Näringsdepartementet.

Enligt utredningens analys (s. 102) föreligger det en dubbelreglering för *redan anställda* äldre personer och personer med nedsatt arbetsförmåga, eftersom de krav beträffande arbetsanpassning etc. för redan anställda som kan ställas på arbetsgivaren med stöd av främst arbetsmiljölagen motsvarar mer än väl de krav som i samma avseende kan ställas på arbetsgivaren med stöd av främjandelagen. Utredningen drog slutsatsen att dubbelregleringen för redan anställda äldre personer och personer med nedsatt arbetsförmåga bör få till följd att främjandelagens anställningsfrämjande regler ändras till att omfatta endast äldre *arbetssökande* och arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga. Mot bakgrund av denna ingripande förändring föreslog utredningen att de anställningsfrämjande reglerna inordnas i en ny lag; lag om åtgärder för att främja anställning av vissa arbetssökande. I samband med denna förändring bör, enligt utredningen, även varselreglerna inordnas i en ny lag; lag om varsel vid driftsinskränkning.

Vidare föreslog utredningen att det s.k. arbetsförmedlingstvånget utmönstras, dvs. att någon motsvarande bestämmelse inte införs i den nya lagen. Utredningen föreslog också att det införs en möjlighet att vitesförelägga arbetsgivaren att vidta åtgärder för att främja anställning av äldre arbetssökande och arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga. Möjligheten att meddela ett sådant vitesföreläggande kan i viss mån anses träda i stället för möjligheten att förordna om arbetsförmedlingstväng. Denna möjlighet att före-



lägga vid vite kommer vidare att ersätta den nu föreliggande möjligheten att meddela anvisningar. Avsikten är att möjligheten att meddela föreläggande vid vite dels skall kunna resultera i förbättrade möjligheter för de personer som omfattas av den föreslagna lagen att erhålla anställning, dels skall kunna fylla en preventiv funktion.

Enligt utredningens förslag skall endast länsarbetsnämnden ges befogenhet att meddela vitesförelägganden. AMS huvudsakliga uppgifter enligt den nya lagen kommer då att vara att efter överklagande överpröva länsarbetsnämndens beslut om vitesföreläggande samt att hålla branschöverläggningar och med anledning därav meddela anvisningar för branscher eller delar därav.

Genom förslagen kommer det huvudsakliga ansvaret för tillämpningen av de anställningsfrämjande reglerna och tyngdpunkten i ärendehanteringens att i högre grad än tidigare ligga på länsarbetsnämnden. Ärendehanteringens torde bli förenklad. Vidare renodlas AMS roll.

AMS:s beslut i ärenden om vitesföreläggande skall enligt den nya lagen få överklagas hos länsrätten.

#### 4.1 Förslaget att slopa arbetsförmedlingstvånget och s.k. kvoteringsanvisningar

Som skäl för förslaget att slopa arbetsförmedlingstvånget och s.k. kvoteringsanvisningar anförde utredningen i huvudsak följande. Främjandelagens arbetsförmedlingstvång har, såvitt är känt, aldrig kommit till faktisk användning. Av resultaten av den enkätundersökning som genomfördes av 1992 års arbetsrättskommitté kan man dra slutsatsen att bestämmelsen i vart fall fyllt en preventiv funktion, vilket ju också var ett av syftena med bestämmelsen.

Enligt utredningen är det möjligt att argumentera både för och emot att bestämmelsen skall finnas kvar. Övervägande skäl talar dock för att bestämmelsen utmönstras. En anledning härtill är att bestämmelsen är otidsenlig och olämplig. Inte bara denna bestämmelse utan de anställningsfrämjande reglerna i stort har använts med stor försiktighet. Några tendenser att tillämpa lagen mer aktivt kan knappast skönjas.

Utredningen anförde att det är lämpligt att söka finna ett annat alternativ. Man har här stannat för att föreslå att det skall införas en möjlighet att vitesförelägga arbetsgivaren att vidta åtgärder för att främja anställning av äldre arbetssökande och arbetssökande med

nedsatt arbetsförmåga. Möjligheten att meddela vitesföreläggande kan i viss mån anses träda i stället för möjligheten att förordna om arbetsförmedlingstvång. Denna möjlighet att förelägga vid vite kommer vidare att ersätta den nu föreliggande möjligheten att meddela anvisningar. Avsikten är att möjligheten att meddela föreläggande vid vite dels skall kunna resultera i förbättrade möjligheter för de personer som omfattas av den föreslagna lagen att erhålla anställning, dels skall kunna fylla en preventiv funktion.

Vidare anförde utredningen att länsarbetsnämnden skall ges möjlighet att meddela förelägganden, eventuellt förenade med vite, i stället för bl.a. den möjlighet som nämnden nu har att meddela en arbetsgivare anvisningar. Förutsättningarna för att meddela ett vitesföreläggande bör, så långt det är möjligt, motsvara de nu gällande förutsättningarna för att meddela anvisningar. Enligt utredningen skall dock någon motsvarighet till möjligheten att meddela s.k. kvoteringsanvisningar inte finnas i den nya lagen, utan att denna möjlighet bör utmönstras. Härvid har beaktats bl.a. följande. Genom den nu föreliggande möjligheten till kvoteringsanvisning föreligger ett visst inslag av möjlighet till kvotering. Kvotering i sig innebär att det fastställs att ett visst antal eller en viss andel personer tillhöriga en underrepresenterad grupp skall finnas representerade t.ex. i ett företags arbetsstyrka på en viss nivå. Kvotlagstiftning förekommer i andra länder men inte i Sverige. Utredningen ansåg att varken generell kvotlagstiftning eller kvoteringsanvisningar bör förekomma i detta sammanhang.

#### 4.2 Förslaget om föreläggande vid vite, m.m.

Beträffande förslaget att utöka möjligheterna att vitesförelägga anförde utredningen bl.a. följande. Möjligheten att vitesförelägga en arbetsgivare bör på visst sätt vara begränsad. Ett föreläggande skall inte få utformas så att det innebär att arbetsgivaren skall anställa en viss eller vissa äldre arbetssökande eller arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga. Ett sådant föreläggande skulle ju innebära ett längre gående tvång än det som i dag finns genom möjligheten att förordna om s.k. arbetsförmedlingstvång. Ett föreläggande skall naturligtvis inte heller få utformas så att det i princip motsvarar den i dag föreliggande möjligheten till kvoteringsanvisningar, vilken vi ju föreslår skall utmönstras. Av lagtexten bör det därför framgå att ett föreläggande får avse endast åtgärder för att främja anställning av äldre arbetssökande eller arbetssökande med

nedsatt arbetsförmåga; alltså inte anställning i sig av personer ur lagens målgrupper.

Beträffande reglerna om hänskjutande till AMS anförde utredningen att dessa ansett krångliga och komplicerade.

Utredningen ansåg att endast länsarbetsnämnden bör kunna meddela vitesförelägganden. Vidare bör Arbetsmarknadsstyrelsen huvudsakliga uppgifter enligt den nya lagen vara att efter överklagande överpröva länsarbetsnämndens beslut om vitesföreläggande samt att hålla branschöverläggningar och med anledning därav meddela anvisningar för branscher eller delar därav.

Vidare föreslogs styrelsen härtill även fortsättningsvis kunna eller ha till uppgift att föra talan om utdömmande av vite, lämna medgivande till åtal för oriktig uppgift samt föreskriva undantag från vissa anställningsfrämjande regler och meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av dessa regler.

Att både länsarbetsnämnden och AMS skulle kunna meddela vitesförelägganden skulle enligt utredningens mening både vara olämpligt och onödigt. Genom förslagen kommer det huvudsakliga ansvaret för tillämpningen av de anställningsfrämjande reglerna och tyngdpunkten i ärendehanteringens att i högre grad än tidigare att ligga på länsarbetsnämnden. Ärendehanteringens torde samtidigt bli förenklad. Vidare renodlas AMS roll. Enligt förslaget skall möjligheten att hänskjuta ett ärende till AMS avskaffas och styrelsen skall inte längre på anmälan av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller på eget initiativ kunna ta upp ärenden beträffande de anställningsfrämjande reglerna.

# Kvotering av handikappade på arbetsplatser i Frankrike och Tyskland

*Ulla Gerner*



## Det franska systemet med kvotering av handikappade på arbetsplatser

### Inledning

I Frankrike finns sedan 1987 ett lagligt reglerat kvotsystem för anställning av handikappade och det är det systemet som ska presenteras här. Det går dock inte att göra det lösryckt ur sitt sammanhang utan vissa närliggande begrepp kräver också sin förklaring. Det finns t.ex. särskilda kommittéer (COTOREP) i varje departement, som bl.a. har till uppgift att fastställa handikappgrad och utfärda handikappbevis, vilket kan vara en av förutsättningar för att komma ifråga för kvotanställning. Det finns också en speciell handikappfond (AGEFIPH) med vissa ekonomiska åtaganden. De handikappade är garanterade en lägsta lön och om arbetsgivaren inte betalar den, träder fonden in.

Vid sidan om kvotanställningen finns för de handikappade också skyddade verkstäder, hemarbete samt speciella centra (CAT) som sysselsätter handikappade och också har socialmedicinska uppgifter.

Det är således ett väl strukturerat och förankrat system för att integrera handikappade i det franska arbetslivet. Naturligtvis fungerar inte allt som föreskrivet och förutom att presentera de lagar och förordningar som ligger till grund för systemet, kommer även en forskningsrapport att presenteras (*Personnes handicapées: Analyse comparative et prospective du système de prise en charge*. Rapport au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au Secrétaire d'État à la Santé, à l'Action Sociale et aux Handicaps. Red Michel Fardeau). Den granskar kritiskt det franska systemet, men gör också vissa internationella jämförelser.

Jag börjar med att gå igenom regelverket och förklara vissa begrepp och refererar sedan delar av den statliga rapporten. Mate-

rialet har inhämtats från Internet och framför allt från den franska regeringens hemsidor.

### **Lagar som reglerar anställning av handikappade personer**

#### **Lag 75-534 den 30 juni 1975**

(reviderad i december 2000, men huvuddragen gäller sedan 1975)

En övergripande lag om handikappades rättigheter i allmänhet. Att de har rätt till utbildning, yrkesutbildning, anställningar och inkomstgaranti. I lagen regleras också handikappades rätt till personlig hjälp och andra sociala rättigheter.

#### **Lag 87-517 den 10 juli 1987**

Lag som reglerar anställning av handikappade arbetare.

Lagen trädde i kraft den 1 januari 1988 och hänvisar till förordningen om arbete (code du travail artikel L 323-1) som reglerar kvotering av handikappade arbetare (se nedan). Det första året (1988) var kvoten fastställd till 3 procent för att successivt höjas varje år till 6 procent, som gäller fortfarande.

### **Förordningen om arbete (Code du travail)**

I artikel L 323-1 regleras grunddragen för kvoteringen och därefter specialiseras det mer i artiklarna L 323-2 – L 323-33. Förordningen hänvisar till lagen 87-517 1987 (se ovan).

#### *L 323-1*

Alla arbetsgivare som har minst 20 anställda ska anställa, på heltid eller deltid, handikappade personer till en kvot av 6 procent av antalet anställda. I företag med flera arbetsplatser gäller kvoten för varje arbetsplats.

#### *L-323-3*

Följande personer omfattas av obligatoriet att anställas enligt artikel 323-1:

1. Arbetare som fått status som handikappade av en speciell kommitté COTOREP (se nedan).

2. De som blivit klassade som arbetsolycksfall eller yrkessjukdomar med en invaliditet med minst 10 procent och är beviljade någon form av pension eller livränta från de obligatoriska socialförsäkringssystemen.
3. De som fått förtidspension (pension d'invalidité) under förutsättning att deras arbets- eller försörjningsförmåga är reducerad med minst två tredjedelar.
4. De som har en förtidspension från det militära samt krigsinvalidier.
5. Änkor, som inte gift om sig, till sådana som antingen avlidit under ett krig eller som innan sin död hade en förtidspension med minst 85 procents invaliditet.
6. Föräldralösa barn, till följd av krig, under 21 år under vissa förutsättningar.
7. Omgifta krigsänkor med vårdnaden om ett barn under vissa förutsättningar.
8. Makar till krigsinvalidier som internerats på grund av mentalsjukdomar till följd av krig, om de är berättigade till en särskild krigsinvalidpension.
9. Frivilliga brandmän som råkat ut för någon arbetsolycka och blivit tillerkänd en förtidspension på grund av det.

Artikel L 323-6:

Lönerna bör inte vara lägre än i kollektivavtal. Under vissa förutsättningar kan dock lönerna reduceras i alla fall. I sådana fall kommer regeln om lönegaranti in (la garantie de ressources) som finns reglerad i lagen om handikappades rättigheter från 1975 (se nedan).

L 323-7

Här regleras uppsägningstider, som i princip ska vara dubbelt så lång för handikappade som för andra och kan vara minst tre månader i vissa fall.

L 323-8

Arbetsgivare kan beviljas undantag från kvotanställningen av handikappade om de samarbetar med skyddade verkstäder, hemarbetscentraler eller en speciell institution CAT (centre d'aide par travail se utförligare beskrivning nedan).



*L 323-8-2*

Det finns en särskild fond som är avsedd för att integrera handikappade i ordinarie arbetsmiljö, AGEFIPH (Association de droit privé qui gère les fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées). Arbetsgivare kan beviljas undantag från kvotanställningen om de betalar en viss summa till denna fond varje år motsvarande det antal handikappade man borde ha anställt.

*L 323-8-3*

Fonden AGEFIPH sköts av representanter från löntagare, arbetsgivare och handikappade samt vissa kvalificerade personer. Arbetsmarknadsministern har tillsyn över fonden.

*L 323-8-4*

Regleras vad fonden ska bekosta. Den ska arbeta för att integrera handikappade arbetare i normal arbetsmiljö. Den befattar sig också med handikappade som inte är anställda utan har egen verksamhet. Den betalar ut lönegarantin.

*L 323-8-5*

Här regleras att arbetsgivarna varje år måste lämna in en deklARATION till administrativa myndigheter om hur de har skött kvoteringen.

*L 323-8-6*

De arbetsgivare som inte uppfyller några av de i artikel 323-1 och 323-8 är tvingade att betala straffavgift till skattemyndigheten.

*L 323-9*

Staten kan ge arbetsgivare som anställer handikappade enligt kvoten ett finansiellt bidrag för att t.ex. anpassa arbetsplatserna, för personell hjälp som den handikappade kan behöva för att utföra sitt arbete samt för att bekosta extra avgifter.

*L 323-11--13*

Denna artikel handlar om den speciella kommittén COTOREP (commission technique d'orientation et de reclassement professionnel).

I varje departement finns en COTOREP. Denna kommitté kan ha speciella underavdelningar beroende på de beslut den har att fatta. Den består av kvalificerade personer utsedda av de organisationer som driver omskolningscentra eller skyddat arbete, före-

ningar som representerar vuxna handikappade samt även av fackföreningar. Ordförande i kommittén utses varje år ibland bland kommitténs medlemmar och ibland från en domstol inom regionen.

Kommittén har till uppgift att klassa de handikappade efter deras yrkesmässiga kapacitet, temporärt eller definitivt, och i förhållande till det arbete som erbjudits honom, i en av de kategorier som bestämts av riksdagen (Conseil d'Etat). Medlemmarna i kommittén har tystnadsplikt. Kategorierna är A, B, C. Cotoreps beslut kan överklagas i socialförsäkringsdomstolarna.

#### *L 323-30*

Handikappade som inte kan placeras i en normal arbetsmiljö kan hänvisas till skyddad verkstad, till CAT (se nedan) eller till hemarbete från en skyddad verkstad.

COTOREP bedömer en handikappads arbetskapacitet, om han kan integreras eller behöver placeras i skyddad verkstad eller CAT. Kommitténs beslut är alltid motiverade och det kan vara provisoriskt under en försöksperiod. De kan överklagas (se ovan).

#### *L 323-30*

En eller flera arbetare på en skyddad verkstad kan provisoriskt anställas hos en annan arbetsgivare.

*COTOREP (Les Commissions Techniques d'Orientation et de Reclassement Professionnel)*

Fritt översatt betyder förkortningen: Tekniska kommissioner för yrkesmässig placering och klassificering.

På en av den franska regeringens hemsidor finns begreppet COTOREP förklarat:

Om man är en vuxen handikappad som vill veta sina rättigheter, ska man vända sig till COTOREP i sitt departement.

- COTOREP bestämmer handikappgrad och kan under vissa förutsättningar utfärda ett handikappkort. Gradera klassificeras A, B, C.
- Beslutar om bidrag till vuxna handikappade
- Beslutar om tilläggsbidrag för hjälp av tredje person
- Beslutar om bidrag till kostnader i samband med arbetet
- Hjälper till med att anvisa sociala myndigheter eller socialmedicinska centra
- Hjälper till med integrering i arbetslivet och placerar in den handikappade efter kvalitén på arbetet efter arbetsförmåga.

Efter den handikappades förmåga bedömer COTOREP om den handikappade ska placeras in i normal arbetsmiljö (kvot-systemet), få en utbildning, få en anställning i skyddad verksamhet eller i någon offentlig befattning

#### *CAT (Centre d'Aide par le Travail)*

Denna framställning bygger på ett dokument på franska regeringens hemsida. Infodas n 72.

Fritt översatt: Centra för hjälp genom arbete.

CAT skapades med lagen för handikappade 1975. Det är socialmedicinska centra som erbjuder handikappade produktiva aktiviteter och stöd inom områdena: socialt, utbildning, medicinskt och psykologiskt.

CAT har ett dubbelt syfte

- Att hjälpa handikappade, som tillfälligt eller långvarigt varit oförmögna att utföra något arbete, till ett socialt och yrkesmässigt liv, vilket är möjligt tack vare en reglerad struktur och förhållanden på arbetsmarknaden
- Att hjälpa dem, som manifesterat att de klarar det, till ett arbete i normal arbetsmiljö (kvotering) eller till skyddad verkstad

Personkrets för CAT

- Alla handikappade, som efter beslut från COTOREP klassats som handikappade, efter 16 års ålder
- COTOREP placerar hos CAT alla handikappade med en arbetskapacitet som är mindre än en tredjedel, men som de uppskattar har en potentiell förmåga att arbeta som är tillräcklig för dessa centra
- Beslutet att skicka en handikappad till centret fattas av COTOREP efter en prøvotid på 6 månader eller mer och den perioden kan förnyas en gång

I statistik från 1998 uppges att det är ca 88 000 handikappade arbetare som har tagits emot vid 1131 CAT. Majoriteten är män (59 procent) med vissa regionala undantag. 69 procent var i åldrarna 26-45 år.

## **CAT:s aktiviteter**

I lagen från den 10 juli 1987 som reglerar kvotanställningen av handikappade arbetare uppges 4 legala sätt för arbetsgivarna att uppfylla detta obligatorium (se ovan i lagtexten). Däribland är

- Att sluta ett kontrakt med ett CAT eller en skyddad verkstad för legotillverkning eller servicearbete

Legotillverkningen utgör 50 procent av CAT:s aktiviteter och ordinär produktion utgör 18 procent.

Sedan 1995 försöker CAT öppna sig mot omvärlden.

## **Finansiering av CAT**

Två skilda budgetar

- BPAS (Budget principal d'activité social): Är finansierad av statlig socialhjälp och tar hand om sociala aktiviteter. Allt som rör det socialmedicinska, utbildning, transporter etc.
- BAPC (Budget annexe de production et commercialisation). Allt som rör produktion och det kommersiella, löner etc.

Vad det gäller löner finns i Frankrike ett system med lägsta lön, SMIC, som alla som arbetar är garanterade. När det gäller handikappade arbetare har de ett särskilt avtal som gör att de har en lönegaranti. Den lön de får från CAT kan understiga den garantin och den handikappade får då ett tillägg från staten (se nedan). De handikappades löner ligger över SMIC, men denna skillnad har minskat successivt sedan 1993 beroende på att SMIC har höjts, men inte handikapplönerna i samma utsträckning.

CAT är både en industri med produktion och ett ställe som hjälper till att integrera handikappade socialt.

- Över 2/3 av klientelet har mentala sjukdomar
- Personalmässigt finns det en anställd för 5 handikappade. Den personal som sysslar med sociala frågor och undervisning utgör 62 procent och det finns en arbetsinstruktör på 8 handikappade
- Andelen som går ut i normalt arbete (0,25 procent) och till skyddade verkstäder (0,35 procent) är låg

### **Lönegaranti (LA garantie de ressources)**

Garanterar en minimilön till alla handikappade som fått sin lön nedsatt.

Alla handikappade som av COTOREP är klassade i kategorierna B eller C och där arbetsgivarna har laglig rätt att sänka lönen (10 procent för B och 20 procent för C) och lönen som arbetsgivarna betalar då är 80 respektive 90 procent av den franska minimilönen SMIC (se ovan). Den handikappade får dels lön från arbetsgivaren och dels ett komplement och totallönen är 100-130 procent av SMIC. Arbetsgivarna ska vända sig till AGEFIPH för att få ersättning för utlägg vid löneutbetalning.

### **Företagsläkare (Medecin du travail)**

Företagsläkarna har en särskild roll för handikappade löntagare.

Företagsläkarna kan, när en handikappad har förklarat att den inte orkar med arbetet, begära hos arbetsgivaren att den handikappade får ändrade och anpassade arbetsförhållanden. Om arbetsgivaren inte följer läkarens rekommendationer kan yrkesinspektionen tillkallas.

### **Jämförande och prospektiv analys av systemet för handikappade i Frankrike och några andra länder**

Rapporten finns på franska regeringens hemsida och här följer ett sammandrag. Det är en intressant diskussion som kan bidra till förståelse av det franska systemet med kvotering av handikappade på den allmänna arbetsmarknaden. Den gör också vissa kritiska ställningstagande, vilket kan vara av intresse för svenska myndigheter.

Rapporten börjar med en historik av handikapp – politiken; från välgörenhet till icke-diskriminering. Man börjar så långt tillbaka som på 1300-talet och går sedan raskt över till utbyggnaden av socialförsäkringen efter andra världskriget. Den första lagstiftningen angående handikappade kom dock i Frankrike 1957. Under 1960-talet utvecklades resonemang som låg till grund för den lag som kom den 30 juli 1975, som till stora delar gäller fortfarande, och som gjorde de handikappades integration till ett nationellt obligatorium. Den här lagen har kompletterats med angränsande socialmedicinska lagar och slutligen lagen av den 10 juli 1987 med obligatorisk anställning av handikappade personer. Dessa lagar från

1975 respektive 1987 har sedan kompletterats med en lag mot diskriminering från 1990.

I Frankrike, liksom i många andra länder, har man fäst mycket stor vikt vid den medicinska professionen i samband med handikapp och rehabilitering och omskolning. Det är först relativt nyligen annan typ av personal har kommit i fråga för att hjälpa till med de handikappades integrering i det franska samhället.

### **Anställning på öppna arbetsmarknaden**

Som nämnts tidigare, vilar anställningsförhållanden för handikappade personer fortfarande på lagen från den 10 juli 1987 och på Code du travail. Alla arbetsplatser med över 20 anställda måste ha 6 procent handikappade anställda eller gottgöra detta på annat sätt t.ex. genom avgifter till en fond AGEFIPH. De handikappade måste vara bedömda som handikappade av COTOREP eller uppfylla en del andra förutsättningar som inneha förtidspension eller vara krigsinvalider.

Det publiceras regelbundet statistik över hur den här lagen följs och sedan några år tillbaka är det ungefär 4 procent som anställts i stället för stipulerade 6 procent. Det är i stället AGEFIPH som svarar för den största delen av handikappomsorgen och sedan 1997 har de fått statens uppdrag att administrera garantilönen för de handikappade. Systemet med att anställa handikappade i Frankrike är starkt strukturerat och implanterat såväl inom industrin som inom administrationen.

### **Andra länder**

I artikeln görs en jämförelse med andra länder och man konstaterar att det finns två olika principer;

- de som liksom Frankrike kvoterar anställningar och bygger på ett moraliskt ställningstagande att man ska hjälpa de som blivit skadade och handikappade
- de som förespråkar att alla medborgare ska behandlas lika och förbjuder diskriminering och förkastar kvotering, t.ex. de skandinaviska länderna

Det är inte känt om det gjorts några komparativa studier om hur man lyckas i respektive system och det skulle vara svårt att göra sådana studier på grund av den komplexa problematiken.

Kvoteringssystemet är dock inte oförenligt med en lag mot diskriminering i arbetslivet. I Frankrike finns båda aspekterna sedan lagen om diskriminering 1990, men den har använts i ringa utsträckning för att bekämpa diskriminering i arbetslivet.

De länder som har kvotssystem är i majoritet i dag. Det var Tyskland och Österrike som introducerade detta system efter första världskriget. I Tyskland började man med 1 procent och var uppe i 10 procent efter andra världskriget. Sedan 1974 är kvoten enligt lag fastställd till 6 procent även där, men resultatet ligger på 4 procent. Tyskland har alltså i hög grad inspirerat det franska systemet.

Redan vid slutet av första världskriget införde Polen och Italien kvoteringssystem för anställning av handikappade. Det var dock efter andra världskriget, 1944, som kvoteringssystemet framhölls som det bästa sättet att öka handikappades chanser till anställning. Det var många länder som då antog detta schema: Storbritannien, Nederländerna, Grekland, Luxemburg, Spanien, Irland, Belgien. Även i öststaterna fanns ett liknande system och efter 1990 har Tjeckien, Ungern, Polen, Rumänien, Ryssland och Republiken Slovakien introducerat det i sina nya ekonomier. Utanför Europa kan nämnas Japan sedan 1960 (modifierat 1976), Turkiet, Egypten och Malaysia.

Den här politiken har dock blivit kritiserad och förkastad i flera länder bl.a. i USA på grund av att den bygger på medlidande och att man i motsats härtill i stället bör förordna en politik som bygger på jämlikhet inför lagen och icke-diskriminering. I USA har man sedan 1973 "Rehabilitation Act", som förbjuder all diskriminering i arbetet baserad på sjukdom eller handikapp. Det finns en särskild kommitté (EEOC) som bevakar sådan diskriminering. Med en del variationer finns samma principer i Australien (DDA 1992) och i Canada finns en lag (CHRA) sedan 1985, som tar upp handikappades problem.

## COTOREP

Det finns många rapporter om att COTOREP-kommittéerna fungerar dåligt bl.a. på grund av:

- för mycket arbete (för många ansökningar och förfrågningar),
- att man delat in arbetet i två sektioner; en hälsosektor och en för sociala ärenden, vilket blir administrativt svårhanterat och att beslutsgången är lång

Det finns dock även andra problem med dessa kommittéer

- Mycket svag representation av handikappade (2 av 20). Administrationen är således i majoritet och besluten fattas utifrån akter som handlagts administrativt. Det finns också stora regionala skillnader.
- Besluten hos COTOREP rör bara en del av besluten för en handikappad person. Det finns många olika system för bidrag, ersättningar, hjälp av tredje person etc. och de kan fatta olika beslut av graden av handikapp för samma person.
- Kommittéerna ägnar sig bara åt att tillerkänna komplementära bidrag och inte med mänsklig eller teknisk hjälp. Det saknas samordning mellan hälsosektorn och den sociala och slutligen finns det ingen kvalitetskontroll.

Enligt artikelförfattaren har man i Frankrike ett system för handikappomsorg som präglas av krånglig administration och byråkrati. Det vill säga opersonligt och långt ifrån individen. De handikappade deltar endast marginellt i kommittéerna



## Det tyska systemet med kvotering av handikappade på arbetsplatser

### Inledning

I Tyskland har man liksom i Frankrike ett kvotsystem med skyldighet för arbetsgivare att anställa handikappade och det lär vara så att Tyskland har inspirerat Frankrike i sin lagstiftning. En av de lagar som reglerar detta område är från 1986 och handlar om integration av handikappade i arbete och samhälle. Det är en mycket detaljerad lag och kan endast översiktligt beskrivas här.

I Tyskland regleras sociallagar i speciella Sozialgesetzbücher I – X. De som berör handikappområdet och kvotanställning finns i bok III och IX. Det är också mycket utförliga regler och här kan bara en del beskrivas.

### Lagar som reglerar anställning av handikappade personer

Det finns två olika lagar som reglerar anställningen av handikappade personer.

Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Lag för att säkerställa handikappades integrering i arbete, yrke och samhälle)

(Schwerbehindertengesetz – SchwbG (Handikaplag)) 26 augusti 1986 (BGBl IS. 1421, 1550) senast ändrad 29 september 2000.

I den lagen används genomgående termen Schwerbehinderte för handikappade och ibland Behinderte.

#### *§1 Schwerbehinderte*

Med handikappade i den meningen avses de som är handikappade till minst 50 procent.

#### *§2*

Likställda är

Personer med en grad av handikapp som är mindre än 50 procent, men minst 30. De ska likställas med dem i § 1 om de inte annars kan få ett arbete.

### *§3 Behinderung*

är en inte övergående funktionsinskränkning, som beror på ett avvikande kroppsligt eller själsligt tillstånd. Graden av funktionsinskränkning (GdB) graderas från 20 till 100.

### *§4 Fastställande av funktionsinskränkning (Behinderung). Intyg.*

Efter en ansökan från den handikappade fastställer de behöriga handikappet och graden av det. Ett sådant intyg behöver inte utfärdas om nedsättningen av arbetsförmågan redan är konstaterad genom att en förtidspension är beviljad.

Ett intyg om handikappbevis utfärdas och kan användas av den handikappade för att få ut sina rättigheter inom flera områden.

### *§5 Anställningsplikt*

Arbetsgivare (privata och offentliga) som har minst 20 personer anställda ska anställa minst 5 procent handikappade och då ska särskilt beaktas handikappade kvinnor.

Den här pliktsatsen ska höjas till 6 procent från 2003 under vissa förutsättningar.

Man kommer eventuellt att höja andelen till 10 procent och då kommer offentliga arbetsgivare att ha en högre kvot än privata.

### *§6 Anställning av vissa grupper av handikappade*

Handikappade som på grund av art eller svårighetsgrad av handikappet är särskilt utsatta och inte endast tillfälligt utan varaktigt

- behöver en särskild person till hjälp
- vars anställning innebär osedvanligt höga kostnader för arbetsgivaren
- som till följd av sitt handikapp endast kan utföra en väsentligt nedsatt arbetsprestation
- om på grund av sitt handikapp inte har någon avslutad yrkesutbildning

Handikappade som har fyllt 50 år

### *§9 Inberäknade pliktplatser*

De handikappade som anställs enligt denna lag räknas in i pliktplatser. Även en handikappad arbetsgivare räknas in.

### *§11 Utjämningsavgift*

Så länge en arbetsgivare inte anställer arbetstagare med det antal som är föreskrivet, måste han varje månad betala en avgift för varje obesatt pliktplats. Denna avgift upphäver dock inte skyldigheten att anställa handikappade (jämför franska systemet där man kan "köpa sig fri").

Arbetsgivare som har mindre än 30 arbetsplatser kan under vissa förutsättningar slippa utjämningsavgiften.

### *§12 Utjämningsfond*

Det finns en utjämningsfond som har till uppgift att vidta åtgärder för att integrera handikappade i arbete, yrke och samhälle. Social- och arbetsmarknadsministeriet förvaltar denna fond.

### *§13 Arbetsgivarnas skyldighet att rapportera till arbetsmarknadsmyndigheterna*

Arbetsgivaren ska föra en förteckning över sina anställda handikappade. De ska rapportera regelbundet till arbetsförmedlingen om antalet anställda etc. Om inte rapporterna kommer in rapporterar arbetsförmedlingen det vidare.

### *§14*

Arbetsgivaren får förslag från arbetsförmedlingen på handikappade han kan anställa.

De handikappade har gentemot sin arbetsgivare krav på

- att få ett arbete som han med hänsyn till sina begränsningar kan klara av
- möjlighet att få fortbildning
- att delta i åtgärder i samband med yrkesutbildning även utanför arbetsplatsen
- handikappanpassad arbetsplats
- få erforderliga tekniska hjälpmedel

För att dessa punkter ska bli genomförda har den handikappade hjälp av arbetsförmedlingen.

### *§14c Förebyggande*

Arbetsgivaren ska se till att svårigheter på arbetsplatsen utreds i tid och att den handikappade får hjälp av olika slag.

### *§24 Schwerbehindertvertretung (handikapprepresentation)*

På arbetsplatser som har minst 5 handikappade ska en handikapprepresentant väljas. Valbara är alla på arbetsplatsen som är handikappade.

### *§25 Uppgifter för representanten*

Ska föra de handikappades talan inom alla områden på arbetsplatsen. Den handikappade har rätt att låta representanten ta del av personalakten och representanten har tystnadsplikt.

### *§33 Arbetsmarknadsmyndighetens uppgifter bl.a.*

- Att förmedla arbeten och utbildning till de handikappade och att se till att anställda i skyddade verkstäder kommer ut på öppna arbetsmarknaden
- Biträda arbetsgivare vid anställning av handikappade
- Främja handikappades integration på den allmänna arbetsmarknaden
- Övervaka att anställningsplikten efterföljs

### *§34 Ett särskilt handikappråd har bildats av arbetsmarknadsmyndigheten*

Rådet har 11 medlemmar med representanter för arbetstagare, arbetsgivare, handikapporganisationer och ministeriet.

### *§35 Råd för rehabilitering av handikappade*

Detta råd har 38 medlemmar med representanter från de olika parterna

### *§40 Reglerar rätten att överklaga*

## **Sozialgesetzbücher (SGB) III och IX**

### **SGB III**

Boken behandlar Arbetsrätt och handikappade finns i vissa paragrafer.

### *§19*

Definieras handikappade personer som människor vars utsikter att delta i arbetslivet är begränsade på grund av ett handikapp.

## SGB IX

Handlar egentligen om rehabilitering, men även om handikappade och kvotanställningar.

### §2

Människor är handikappade när deras handikapp, kroppsligt eller mentalt, hindrar dem att delta i samhällslivet.

Definieras handikappade som personer med en handikappgrad mindre än 50, men minst 30.

## **Kapitel 2 i bok IX handlar om arbetsgivarnas anställningsplikt.**

### *§71 Arbetsgivares plikt att anställa handikappade*

Arbetsgivare med minst 20 personer anställda har skyldighet att anställa 5 procent handikappade och då med särskilt beaktande av handikappade kvinnor.

### *§72 Anställning av speciella grupper handikappade*

Handikappade som på grund av art eller svårighetsgrad av handikappet är särskilt utsatta och inte endast tillfälligt utan varaktigt

- behöver en särskild person till hjälp
- vars anställning innebär osedvanligt höga kostnader för arbetsgivaren
- som till följd av sitt handikapp endast kan utföra en väsentligt nedsatt arbetsprestation
- som på grund av sitt handikapp inte har någon avslutad yrkesutbildning

Handikappade som har fyllt 50 år  
(Motsvarar §6 i lagen ovan)

### *§73 Definieras arbetsplatser*

*§104 Reglerar arbetsmarknadsmyndighetens uppgifter. Finns också i lagen ovan.*

I *kapitel 12* beskrivs skyddade verkstäder.

## Utdrag ur

# FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet

---

### **Regel 7. Arbete**

Staterna bör erkänna principen att förutsättningar skapas för människor med funktionsnedsättning så att de skall kunna utnyttja sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till arbete. Såväl på landsbygden som i städerna måste de ha lika möjligheter till produktivt och inkomstbringande arbete.

1. Lagar och regler på arbetsområdet får inte diskriminera människor med funktionsnedsättning och inte heller hindra deras anställning.
2. Staterna bör aktivt stödja att människor med funktionsnedsättning integreras i den öppna arbetsmarknaden. Detta stöd kan ges på olika sätt, t.ex. genom yrkesutbildning, stimulansskapande kvoteringsystem, befattningar som reserveras för dessa människor, lån eller bidrag till småföretag, ensamrätt eller förmånsrätt till viss tillverkning, skattelättnader, kontroll av kontraktsuppfyllelse eller annat tekniskt eller ekonomiskt bistånd till företag som anställer personer med funktionsnedsättning. Staterna bör också uppmuntra arbetsgivare att göra tillräckliga anpassningar för att människor med funktionsnedsättning lättare skall kunna komma in i arbetslivet.
3. I staternas handlingsprogram bör ingå följande:
  - a) åtgärder så att arbetsplatser utformas och anpassas på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för personer med olika slag av funktionsnedsättning,
  - b) stöd till att ny teknik utnyttjas och att hjälpmedel, verktyg och utrustning utvecklas och tillverkas samt åtgärder som gör sådana hjälpmedel och utrustningar lättillgängliga för människor med funktionsnedsättning

och gör det möjligt för dem att få och behålla ett arbete,

- c) Lämplig utbildning och arbetsplacering och fortsatt stöd genom t.ex. personlig assistans och tolkservice.
4. Staterna bör ta initiativ till och stödja statliga och kommunala kampanjer som ökar allmänhetens medvetenhet och därmed övervinner negativa attityder och fördomar om anställda med funktionsnedsättning.
5. Som arbetsgivare bör staterna skapa gynnsamma förutsättningar för anställning av människor med funktionsnedsättning i den offentliga sektorn.
6. Stater, arbetstagarorganisationer och arbetsgivare bör samarbeta för att trygga en rättvis rekryterings- och befordringspolitik, och rättvisa anställningsförhållanden och lönestrukturer. Staterna bör agera för bättre arbetsmiljöer, så att skador eller sjukdomar som kan leda till funktionsnedsättningar förhindras och så att anställda som har fått arbetsskador kan rehabiliteras.
7. Målet bör alltid vara att människor med funktionsnedsättning skall få arbete på den öppna arbetsmarknaden. För människor vars behov inte kan tillgodoses på den öppna arbetsmarknaden kan anställning i små grupper eller anställning med särskilt stöd vara ett alternativ. Det är dock av stor vikt att sådana anställningar gagnar dessa människors möjligheter att få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden.
8. Åtgärder bör vidtas så att människor med funktionsnedsättning skall kunna delta i träning och arbetsutbildning inom den privata och informella sektorn.
9. Stater, arbetstagarorganisationer och arbetsgivare bör samarbeta med handikapporganisationerna för att skapa möjligheter för människor med funktionsnedsättning att få utbildning och arbete med hjälp av t.ex. flexibel arbetstid, deltidarbete, delat arbete, personlig assistent eller i ett eget företag.

---

# Ett utkast till bestämmelser om rehabiliteringsbidrag och kvotering

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring

*dels* att 22 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det skall införas en ny paragraf, 3 kap. 3 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **3 kap.**

#### **3 b §**

*Har den försäkrade viss förmåga att utföra ett särskilt anpassat arbete, skall försäkringskassan innan sjukpenning dras in med stöd 3 a § överlämna till länsarbetsnämnden att vidta åtgärder för att den försäkrade skall kunna beredas arbete med rehabiliteringsbidrag enligt 14 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.*



**22 kap.**  
**7 §<sup>1</sup>**

Rehabiliteringsersättning utges när en försäkrad, vars arbetsförmåga till följd av sjukdom är nedsatt med minst en fjärdedel, deltar i arbetslivs- inriktad rehabilitering som avser att förkorta sjukdomstiden eller att helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan.

Rehabiliteringsersättning utges när en försäkrad, vars arbetsförmåga till följd av sjukdom är nedsatt med minst en fjärdedel, deltar i arbetslivs- inriktad rehabilitering som avser att förkorta sjukdomstiden eller att helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan. *Sådan ersättning får också utges under högst 100 dagar i avvaktan på att den försäkrade kan beredas ett särskilt anpassat arbete med rehabiliteringsbidrag enligt 14 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, om försäkringskassan enligt 3 kap. 3 b § har överlämnat till länsarbetsnämnden att vidta åtgärder för att den försäkrade skall kunna beredas sådant arbete.*

Rehabiliteringsersättning består av rehabiliteringspenning och särskilt bidrag.

Rehabiliteringsersättning utbetalas efter ansökan av den försäkrade.

Rehabiliteringsersättning utges längst till och med månaden före den dagen försäkrade fyller 65 år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om rehabiliteringsersättning vid utbildning.

---

Den lag träder i kraft den

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:1040

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder att det skall införas åtta nya paragrafer, 14 §, 14 a - f §§ samt 26 §, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 14 §

*Rehabiliteringsbidrag får lämnas för en person, om den allmänna försäkringskassan enligt 3 kap. 3 b § lagen (1962:381) om allmän försäkring har överlämnat till länsarbetsnämnden att vidta åtgärder för att personen skall kunna beredas arbete med rehabiliteringsbidrag och det för sjukpenning krävs att det föreligger särskilda skäl enligt 3 kap. 3 a § tredje stycket nämnda lag.*

*Bestämmelserna i 25, 27-31 och 38-44 §§ förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med arbetshandikapp skall tillämpas på motsvarande sätt såvitt gäller rehabiliteringsbidrag.*

#### 14 a §

*En arbetsgivare vars arbetskraft motsvarar minst 100 årsarbetskrafter är skyldig att anställa personer för vilka rehabiliteringsbidrag lämnas enligt 14 §.*

#### 14 b §

*Anställning enligt 14 a § pågår under den för tid vilken lönebidrag lämnas.*

## 14 c §

En arbetsgivare som avses i 14 a § skall årligen den 1 juli i en anmälan till länsarbetsnämnden lämna de uppgifter som behövs för att nämndens arbete med rehabiliteringsbidrag. Om arbetsgivarens förhållanden, efter det att en anmälan senast lämnades, har ändrats på sådant sätt att de kan antas påverka skyldigheten att anställa personer enligt 14 a §, skall arbetsgivaren inom fyra veckor lämna en särskild anmälan till länsarbetsnämnden.

Arbetsmarknadsstyrelsen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som skall ingå i en anmälan enligt första stycket.

## 14 d §

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, skall för varje år fastställa det antal personer en arbetsgivare är skyldig att anställa enligt 14 a § i förhållande till en arbetsgivares personalstyrka uttryckt i påbörjat hundratal årsarbetskrafter (rehabiliteringskvoten). Rehabiliteringskvoten skall fastställas minst tolv månader innan den skall tillämpas.

## 14 e §

En arbetsgivare, som inte har uppfyllt anställningsskyldigheten enligt 14 a §, skall betala avgift.

Avgift enligt första stycket uppgår till ett belopp som motsvarar 80 procent av högsta belopp för rehabiliteringsbidrag beräknat per

*månad och antal personer som borde ha anställts. En arbetsgivare som inte har iakttagit anmälningsskyldigheten enligt 14 c § skall betala avgift med 5 000 kr.*

*Avgift skall inte påföras om det är ursäktligt att arbetsgivaren inte iakttagit sina skyldigheter enligt 14 a eller 14 c §§.*

#### 14 f §

*Länsarbetsnämnden beslutar om avgifter enligt 14 §.*

*Avgifterna skall betalas till den allmänna försäkringskassan och tillfaller sjukförsäkringen*

#### 26 §

*Länsarbetsnämndens beslut om anställningsskyldighet enligt 14 d § och avgift enligt 14 f § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

---

Denna lag träder i kraft den

# Kostnadskonsekvenser för mindre företag av en förlängd sjuklöneperiod

## Kostnadskonsekvenser för mindre företag av en förlängd sjuklöneperiod

HpH föreslår att ett högkostnadsskydd för mindre företags sjuklönekostnader integreras i sjukförsäkringen. Förslaget innebär att företag med en årlig lönesumma understigande 160 prisbasbelopp (år 2001 knappt 6 miljoner kronor) aldrig skall behöva ha högre kostnader för sjuklön än 75 procent av den genomsnittliga kostnaden för samtliga arbetsgivare.

Den genomsnittliga sjuklönekostnaden vid nuvarande sjuklöneperiod på 14 dagar kan uppskattas till ca 1,6 procent av lönesumman. En förlängning av sjuklöneperioden till 60 dagar innebär att genomsnittskostnaden beräknas öka till 2,4 procent av lönesumman. Taket för sjuklön blir därmed 1,8 procent. Dessa värden används i räkneexemplet nedan.

Vid en förlängning av sjuklöneperioden till 60 dagar förutsätts att sjukförsäkringsavgiften anpassas till de ökade sjuklönekostnaderna. I exemplet sänks sjukförsäkringsavgiften från nuvarande 8,8 procent med 1 procentenhet till 7,8 procent. Det mindre företags sammanlagda kostnad för sjukförsäkringsavgift och sjuklön kan därmed aldrig överstiga 9,6 procent vid 60 dagars sjuklöneperiod.

Ett företag med en årlig lönesumma på 1 miljon kronor får med förslaget en sänkt fast kostnad för sjukförsäkringsavgiften med 10 000 kronor och ett tak för sjuklönekostnader på 18 000 kronor. I vidstående tabell redovisas exempel på kostnadskonsekvenser vid olika kombinationer av sjukfall.

Som framgår av tabellen kommer företagen i alla vanliga kombinationer av sjukfrånvaro att få lägre kostnader för sjuklön än i dag. Endast i några få extrema fall, med enstaka långvariga sjukfall kan

kostnaden bli högre än i dagens system. I dessa fall innebär dock högkostnadsskyddet att kostnadsökningen begränsas.

Skillnader i kostnader för sjukförsäkringsavgift + sjuklön för ett företag med årlig lönesumma på 1 miljon kronor vid ett genomförande av HPH:s förslag om 60-dagars sjuklöneperiod och ett högkostnadsskydd

	14 dagars sjuklön	60 dagars sjuklön	Skillnad
Sjukförsäkringsavgift, kr	88 000	78 000	-10 000
Tak för sjuklönekostnader	inget tak	18 000	
<i>Kostnad för ett 14-dagars fall</i>			
Sjukförsäkringsavgift, kr	88 000	78 000	-10 000
Sjuklön, kr	6 500	6 500	0
<b>Summa</b>	<b>94 500</b>	<b>84 500</b>	<b>-10 000</b>
<i>Kostnad för 4 14-dagars fall</i>			
Sjukförsäkringsavgift, kr	88 000	78 000	-10 000
Sjuklön, kr	26 000	18 000	-8 000
<b>Summa</b>	<b>114 000</b>	<b>96 000</b>	<b>-18 000</b>
<i>Kostnad för ett 28-dagars fall</i>			
Sjukförsäkringsavgift, kr	88 000	78 000	-10 000
Sjuklön, kr	6 500	13 500	7 000
<b>Summa</b>	<b>94 500</b>	<b>91 500</b>	<b>-3 000</b>
<i>Kostnad för 2 28-dagars fall</i>			
Sjukförsäkringsavgift, kr	88 000	78 000	-10 000
Sjuklön, kr	13 000	18 000	5 000
<b>Summa</b>	<b>101 000</b>	<b>96 000</b>	<b>-5 000</b>
<i>Kostnad för ett 60-dagars fall</i>			
Sjukförsäkringsavgift, kr	88 000	78 000	-10 000
Sjuklön, kr	6 500	18 000	11 500
<b>Summa</b>	<b>94 500</b>	<b>96 000</b>	<b>1 500</b>