

Sänkta trösklar – högt i tak

Arbete, utveckling, trygghet

Betänkande av FunkA-utredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:31

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

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

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

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

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

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

Till statsrådet Hillevi Engström

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

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

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

Utredningen har antagit namnet FunkA-utredningen.

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

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

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

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

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

Stockholm i maj 2012.

Cristina Husmark Pehrsson

/Elin Landell
Carina Cronsioe
Mattias Ossowicki
Anna Santesson
Sara Kullgren

Innehåll

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

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

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

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

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

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

Förkortningar

Myndigheter och organisationer

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

Övrigt

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

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

Sammanfattning

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

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

Utredningens uppdrag

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

Individen i centrum

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

Lägre sysselsättning och högre arbetslöshet

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

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

Kvinnor och män får olika insatser

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

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

Inskrivningstiderna på Arbetsförmedlingen ökar

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

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

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

Insatser som fungerar

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

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

Arbetsgivare som vågar vilja anställa

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

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

Arbetsgivare efterfrågar höjt tak och stödperson

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

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

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

Unga med funktionsnedsättning har ett helt arbetsliv framför sig

Utbildningsinsatser är viktiga

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

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

Sänkta trösklar för unga med aktivitetsersättning

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

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

Utredningens förslag

Två huvudsyften – utveckling respektive trygghet

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

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

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

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

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

utredningens bedömning alltid en utvecklingsanställning prövas i första hand.

Fler får möjlighet till utvecklingsinsatser

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

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

Långvariga behov möts med långsiktiga lösningar

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

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

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

Ett likformigt lönestöd – oavsett vilken arbetsgivare som anställer

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

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

Individens arbetsförmåga och behov ska styra stödets storlek

Höjt och indexerat tak för lönestöden

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

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

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

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

Arbetsgivare får ersättning för kostnader som en anställning kan innebära

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

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

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

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

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

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

Fler arbetsgivare kan få lönestöd

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

Trovärdighet och legitimitet kräver tillsyn och kontroll

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

Förbättrad matchning med utökat individualiserat stöd

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

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

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

Utbildningsinsatser som ökar chanserna att få ett arbete

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

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

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

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

Ökad flexibilitet och mer strategisk styrning för Samhall AB

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

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

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

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

Arbetslivsinriktad rehabilitering behöver utvärderas

Mer kunskap behövs om hur resurserna används

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

Utökade möjligheter att anordna prövningsplatser

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

Ekonomiska konsekvenser

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

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

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

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

Summary

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

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

Remit of the Inquiry

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

The individual in focus

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

Lower employment and higher unemployment

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

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

Initiatives differ for women and men

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

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

Longer periods of registered unemployment with the Public Employment Service

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

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

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

Measures that work

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

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

Employers who dare to hire

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

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

Employers want a higher ceiling and a support person

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

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

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

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

Training initiatives important

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

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

Lower thresholds for young people receiving activity compensation

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

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

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

The Inquiry's proposals

Two main aims – development and security

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

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

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

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

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

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

Development initiatives available to more people

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

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

Long-term solutions for long-term needs

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

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

Uniform wage subsidies – regardless of the employer that recruits

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

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

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

Increased and indexed ceiling for subsidised wages

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Target group for subsidised wages expanded

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

Credibility and legitimacy require supervision and control

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

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

Better matching and enhanced individualised support

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

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

Education initiatives improve job prospects

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

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

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

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

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

Greater flexibility and more strategic management for Samhall AB

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

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

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

Vocational rehabilitation needs evaluating

More knowledge is needed about how resources are used

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

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

More opportunities to arrange work trial placements

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

Economic impact

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

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

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

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

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

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

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

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

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

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

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

Vem som kan ta del av de särskilda insatserna

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

– med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, och

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

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

Anvisning till insats

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

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

Bestämmelser om respektive insats

Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen

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

– som anställd,

– som företagare eller fri yrkesutövare, eller

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Särskilda insatser för syn- och hörselskadade

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

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

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

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

Stöd till personligt biträde

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

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

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

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

Särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS) samt valfrihetssystem

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

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

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

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

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

Särskilt stöd vid start av näringsverksamhet

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

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

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

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

Lönestöd vid anställning

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

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

23 § Arbetsförmedlingen får anvisa någon anställning med lönestöd om

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

24 § Lönestöd får lämnas:

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

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

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

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

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

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

27 § Den lönestödsgrundande lönekostnaden är

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

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

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

Lönestöd för utveckling

29 § Lönestöd för utveckling lämnas för utvecklingsanställning.

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

Anställningen får förlängas längst tolv månader.

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

Lönestöd för trygghet

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

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

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

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

Stöd för särskilda kostnader

Anordnarbidrag

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

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

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

Vid deltidsarbete minskas stödet i förhållande till arbetstiden.

Förstärkt anordnarbidrag

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

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

Vid deltidsarbete minskas stödet i förhållande till arbetstiden.

Utvecklingsbidrag

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

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

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

Gemensamma bestämmelser för stöd

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

Gemensamma bestämmelser

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

Handläggning av stödfrågor m.m.

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

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

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

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

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

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

Återbetalning och återkrav

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Omprövning och överklagande

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

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

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

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

Bemyndigande

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1§

Denna lag gäller arbetstagare i allmän eller enskild tjänst.

Från lagens tillämpning undantas dock

Från lagens tillämpning undantas dock

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

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

2. arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj,

2. arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj,

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

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

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

Nuvarande lydelse

Lagen gäller inte

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

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

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen gäller inte

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

7 §

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 kap. 28 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

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

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

Nuvarande lydelse

Ersättning ska betalas

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

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

Föreslagen lydelse

2 §

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

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

4 §

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

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

6 §

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 j juli 2013.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

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

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

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

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

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

Insatserna kan även bestå av

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

7 §

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

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

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

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

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

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

1. varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

2. haft skyddat arbete vid Samhall AB,

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

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

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

1. varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

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

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

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

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

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

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

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

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

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013.

1 Inledning

1.1 Utredningens syfte och utgångspunkter

Bakgrund

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

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

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

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

Den nationella handlingsplanen visar vägen

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

Personer med funktionsnedsättning är en heterogen grupp

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

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

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

1.2 Utredningens principiella utgångspunkter

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

1.3 Utredningens arbete

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

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

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

Studier, enkäter och rapporter

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

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

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

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

Studiebesök

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

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

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

Internationella besök

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

Funktionshinderrörelsen, arbetsgivare och experter

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

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

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

1.4 Terminologi

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

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

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

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

För båda termerna avråds termen handikapp eller funktionsnedsatta.

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

1.5 Betänkandets disposition

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

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

1.6 Avgränsningar

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

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

1.7 Tilläggsdirektiv

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

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

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 december 2012.

2 Historisk tillbakablick – Framväxten av insatserna för personer med funktionsnedsättning

2.1 Funktionshinderspolitikens utveckling

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

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

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

Historisk tillbakablick

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Handikapp – i kapp med tiden

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

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

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

Unga med funktionsnedsättning – en prioriterad grupp

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

Arbetsförberedande åtgärder en viktig byggsten i arbetsmarknadspolitiken

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

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

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

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

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

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

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

Rehabiliteringsinsatserna flyttas över till Arbetsförmedlingen

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

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

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

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

Kraftfullare satsningar behövs

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

2.2 Strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken

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

2.2.1 Den nationella handlingsplanen – vägvisare för funktionshinderspolitiken

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

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

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

2.2.2 Uppföljningen visar att det återstår en del att göra

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

Sysselsättningsmålet uppnåddes inte

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

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

Tillgängligheten har förbättrats

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

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

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

Källa: Statistiska centralbyrån, AKU.

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

Särskilda insatser behöver i vissa fall komplettera de generella insatserna

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

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

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

2.3 Strategin framåt

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

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

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

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

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

Delmål för Arbetsförmedlingen

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

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

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

Delmål för Arbetsmiljöverket

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

3 Forskning och den svenska politiken i internationell jämförelse

3.1 Från exkludering till inkludering

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

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

3.1.1 Skydd mot diskriminering

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

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

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

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

Funktionshinderspolitik handlar om mänskliga och medborgerliga rättigheter

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

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

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

3.1.2 Kvotering i många länder

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

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

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

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

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

3.2 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning inom OECD

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

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

Tabell 3.1 Sysselsättningsgrad för personer med funktionsnedsättning (procent)

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

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

Källa: OECD 2010.

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

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

3.2.1 Utbildning allt viktigare

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

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

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

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

Källa: OECD.

3.2.2 Arbetsmarknadspolitiska reformer – men ännu utan genomslag i resultaten

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

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

Fleksjobb i Danmark

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

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

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

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

3.3 Inkludering på arbetsmarknaden ökar

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

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

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

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

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

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

3.3.1 Nederländerna

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

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

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

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

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

3.4 Profilering – ett verktyg under utveckling

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

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

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

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

3.5 Arbetsförmågebedömning med olika perspektiv

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

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

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

3.6 Supported Employment – en metod som används i många länder

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

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

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

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

3.6.1 Supported Employment sprids till Europa

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

¹ European Union of Supported Employment Toolkit (2010).

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

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

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

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

3.6.2 Nordirland

Program genomförs av upphandlade aktörer

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

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

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

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

Supported Employment används som metod i de arbetsmarknadspolitiska programmen

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

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

3.7 Forskning om arbetsmarknadspolitiska insatser

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

3.7.1 Förstärkta förmedlingsinsatser kan ha effekter för lågutbildade och långtidsarbetslösa

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

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

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

3.7.2 Arbetsmarknadsutbildning har effekt ibland

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

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

3.7.3 Forskning om subventionerade anställningar

Teoretiska effekter av flera slag

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

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

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

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

Effekter för personer med funktionsnedsättning

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

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

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

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

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

Bäst effekt av insatser som liknar ordinarie anställningar

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

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

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

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

3.8 Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

4 Arbetsmarknadspolitiska insatser för ökat deltagande i arbetslivet

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

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

4.1 Arbetslivsinriktad rehabilitering är ett viktigt verktyg

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

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

Fördjupad kartläggning och vägledning

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

Aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering

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

Arbetslivsintroduktion

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

Förberedande utbildning

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

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

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

Arbetsträning och förstärkt arbetsträning i Jobb- och utvecklingsgarantin

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

Förberedande studier på folkhögskola

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

4.2 Tjänster, metoder och handläggarsöd

Tjänster

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

(Lundin och Lundin, 2011). För att tydliggöra vilken service arbets-sökande och arbetsgivare kan få av Arbetsförmedlingen infördes därför ett enhetligt tjänsteutbud. Arbetsförmedlingen tillhanda-håller i dag elva tjänster, nio för arbetssökande och två för arbets-givare.

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

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

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

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

Metoder

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

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

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

² Enligt VIS 2011-05-27.

Exempel på metoder är:

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

Handläggarsöd ett viktigt hjälpmedel för arbetsförmedlarna

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

4.3 Arbetsförmåga – ett omtvistat och värdeladdat begrepp

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Fem olika former av subventionerade anställningar

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

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

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

Källa: Arbetsmarknadspolitisk översikt (Sibbmark, 2011).

Lönebidrag

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

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

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

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

Trygghetsanställning

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

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

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

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

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

Utvecklingsanställning

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

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

Offentligt skyddat arbete (OSA)

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

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

Anställning hos Samhall

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

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

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

kostnader genom en merkostnadsersättning i form av en årlig klumpsumma.

Övriga insatser

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

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

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

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

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

programvara eller ett befintligt datorsystem eller en fysisk anpassning av arbetsplatsen

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

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

4.5 Arbetsförmedlingens uppdrag för unga med funktionsnedsättning

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

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

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

4.6 Ett utvidgat uppdrag för Arbetsförmedlingen

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

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

4.6.1 Samverkan med Försäkringskassan

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

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

Från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen

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

Initiativ till att mötena äger rum har tagits av Försäkringskassan.

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

Handlingsplanssamverkan och arbetslivsintroduktion – olika målgrupper och delvis skilda syften

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

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

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

Arbetslivsintroduktion

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

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

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

Många deltagare med funktionsnedsättning

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

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

Nya initiativ för effektivare insatser i samverkan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utvärdering av samverkan

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

4.6.2 Nyanlända flyktinginvandrarers särskilda behov

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.6.3 Privata aktörer

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

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

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

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

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

4.7 Social ekonomi och sociala företag

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

4.7.1 Definitioner

Vad menas med social ekonomi?

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

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

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

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

Vad är arbetsintegrerande sociala företag?

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

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

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

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

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

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

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

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

Vägen Ut

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

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

Regeringen tar fram en handlingsplan

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

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

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

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

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

Föreningarnas hus i Skellefteå

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

4.7.2 Rehabilitering och arbete i sociala företag

Arbetsförmedlingens roll för sociala företag

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

RESA-projektet

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

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

Sociala företag och långtidssjukskrivna

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

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

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

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

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

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

Projekt inom Europeiska socialfonden

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

Sammanfattning

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

4.8 Nuvarande styrning, uppföljning och kontroll

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

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

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

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

Resultatstyrning

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

Finansiell styrning

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

Tabell 4.2 Modell för fördelning av förvaltningsanslaget 2011

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

Källa: Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell (2011).

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

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

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

Kontroll

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

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

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

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

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

4.9 Kommunernas uppdrag och ansvar

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

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

Fler personer i daglig verksamhet

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

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

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

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

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

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

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

Daglig verksamhet för personer med psykisk funktionsnedsättning

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

Andra kommunala verksamheter för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

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

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

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

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