

## 6 Reformbehov för arbete, utveckling och trygghet

### 6.1 Vad behöver utvecklas och förändras?

#### *Behövs särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning?*

Utredningen kan konstatera att personer med funktionsnedsättning inte har lika möjlighet till arbete som personer utan funktionsnedsättning. När skillnaderna i sysselsättning ökar behöver insatserna förändras så att trösklarna in på arbetsmarknaden kan sänkas för personer med funktionsnedsättning. I regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016 understryks vikten av att identifiera och undanröja de hinder som finns på arbetsmarknaden för att lika villkor för alla ska förverkligas. Det är en nödvändig strategi, inte minst utifrån den demografiska utvecklingen. Allas kompetens behöver tas tillvara. Därför måste dörren till arbetsmarknaden stå öppen för alla som vill och kan arbeta utifrån sin förmåga.

Hur insatserna utformas för personer med funktionsnedsättning vilar i hög grad på våra föreställningar om funktionsnedsättningens betydelse. Slutsatsen blir olika om vi tänker på funktionsnedsättning utifrån att någon *är* t.ex. rullstolsburen, synskadad eller har en depression, eller om vi utgår ifrån vad *följderna* av den enskildes funktionsnedsättning kan innebära i olika arbetssituationer. I vissa fall kan funktionsnedsättningen helt sakna relevans i arbetet medan den i andra fall ställer krav på kompensatoriska åtgärder för att en arbetsuppgift ska vara möjlig att utföra. Med ett sådant resonemang går det inte att betrakta personer med funktionsnedsättning som en grupp med olika diagnoser skild från den övriga befolkningen. Funktionsnedsättningen är alltid relaterad till den miljö vi lever i och den arbetssituation som vi verkar i.

Utifrån detta tankesätt är huvudlinjen i utredningen att generella insatser efter individens behov och på samma villkor som för andra skapar de bästa förutsättningarna för ett inkluderande arbetsliv. Å andra sidan finns skäl som talar för att det även behöver finnas särskilda insatser som riktas till personer med funktionsnedsättning. Detta för att säkerställa att resurser och kompetenser kommer dem till del i tillräcklig utsträckning, och att insatserna effektivt medverkar till att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden. Detta förutsätter i sin tur att det finns kvalitetssäkrade metoder för att fastställa vem som har rätt till de särskilda insatserna samt att resurser finns i form av specialistfunktioner med fördjupade kunskaper och erfarenhet av specifika funktionsnedsättningar.

### *Disposition av kapitlet*

I detta kapitel analyserar utredningen de frågeställningar som anges i direktivet och som handlar om hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bör utformas för att på bästa sätt bidra till att dessa personer i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Analyserna leder därefter vidare till förslagen i kapitel 7. Analysen utgår från den kunskap utredningen redovisat i kapitel 2–5. Där ges en historisk tillbakablick om funktionshinderområdet, en genomgång av forskning och andra studier, nuvarande utformning av de arbetsmarknadspolitiska programmen för personer med funktionsnedsättning redovisas och slutligen visas i vilken utsträckning olika personer deltar i olika insatser och program.

I kapitlets inledande avsnitt (6.2) analyserar utredningen hur Arbetsförmedlingen arbetar från inskrivning till att en persons resurser och arbetsförmåga är fastställd och hur Arbetsförmedlingen säkerställer att individen anvisas en ändamålsenlig insats.

I avsnittet 6.3 besvaras frågan om arbetsgivares syn på nuvarande struktur för lönestöd och vilka andra stödinsatser och kompetenser hos individen som anses vara viktiga för att arbetsgivarna ska våga och vilja anställa.

Avsnittet 6.4 handlar om ungas möjligheter i arbetslivet och utbildningens betydelse för att möta arbetslivets krav.

Lönestödets utformning, hur de samspelar med varandra och hur lönesubventionen ska fastställas analyseras i avsnitten 6.5 och 6.6. I avsnitt 6.6 ingår även en jämförelse av likheter och skillnader i

arbetsituationen för personer anställda hos Samhall och personer som har en trygghetsanställning, där även frågan behandlas om de arbetsintegrerande sociala företagen och vilken funktion de kan fylla för att erbjuda individuellt anpassade lösningar för personer med funktionsnedsättning.

I avsnitt 6.7 behandlas styrningen av Samhall och målgruppen för Samhalls verksamhet samt hur finansieringen av Samhall och andra särskilt organiserade verksamheter kan utformas utifrån gällande statsstödsregler.

I det sista avsnittet 6.8 analyseras hur Arbetsförmedlingens styrning, uppföljning och kontroll av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan utvecklas och förbättras.

## **6.2 Att fastställa resurser, arbetsförmåga och stödbehov**

### **6.2.1 Inskrivningstiderna på Arbetsförmedlingen ökar**

Det är sällan att inträdet till arbetslivet följer ett rakt spår. Och för personer med funktionsnedsättning är vägen till arbete ofta krokigare än för andra. Det framgår inte minst av Arbetsförmedlingens statistik som visar att arbetslösa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är inskrivna under långa perioder innan de får en arbetsmarknadspolitisk insats eller ett arbete. Enligt *Arbetsmarknadsutsikterna* hösten 2011 (Arbetsförmedlingen, 2011c) är personer med funktionsnedsättning den grupp som har de längsta arbetslöshetstiderna. Mer än 45 procent av samtliga personer med funktionsnedsättning som saknar arbete har varit utan jobb i mer än tre av de senaste tio åren. I slutet av 2011 hade 25 procent, eller drygt 176 000, av samtliga inskrivna arbetssökande vid Arbetsförmedlingen en dokumenterad funktionsnedsättning.

Det tar också lång tid, i genomsnitt 270 dagar, innan den kod registreras som visar att den enskilde har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, vilken ger rätt till särskilda insatser. Arbetsförmedlingen (2011a) har inom ramen för sitt sektorsansvar för funktionshinderspolitiken fastställt följande delmål:

Arbetsförmedlingen ska, med säkerställd kvalitet i arbete, förkorta tiden från att en arbetssökande blir inskriven vid Arbetsförmedlingen till att

en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är identifierad och registrerad.

Målet anger att den genomsnittliga tiden från det att en arbetsökande är inskriven hos Arbetsförmedlingen till att en funktionsnedsättning är registrerad ska minska med cirka tio dagar per år under perioden 2011–2016 och ska uppgå till högst 180 dagar 2016 (Arbetsförmedlingen, 2012i). Hittills har dock utvecklingen gått i motsatt riktning, tiden har ökat från 223 till 270 dagar mellan åren 2010 och 2011<sup>1</sup>. Dessa mycket långa inskrivningstider tyder på att det finns en tröghet i arbetsprocessen som hindrar att rätt person får rätt insats så snabbt som möjligt och i rätt omfattning.

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd är syftet med registreringen av koder att individen ska få rätt stöd så tidigt som möjligt och att de särskilda insatser och program som är reserverade för målgruppen ska kunna användas. Arbetsförmedlingen ska samtidigt arbeta så resurssnålt som möjligt. Tidsmässigt krävande och kostsamma insatser och program ska användas just för dem som har störst behov. Men det är inte alltid så enkelt att tidigt i kontakten med den arbetsökande avgöra om mer omfattande utredning är motiverad eller inte. Det nya arbetssätt som Arbetsförmedlingen tillämpar från och med 2012 med användning av s.k. *bedömningsstöd* tidigt i kontakten ska ses mot denna bakgrund.

#### *Arbetslivsinriktad rehabilitering är komplex*

Utredningens uppgift är bl.a. att analysera hur ändamålsenliga Arbetsförmedlingens processer är när det gäller att bedöma en individs arbetsförmåga. Hur Arbetsförmedlingen arbetar från inskrivning till att en persons resurser, arbetsförmåga och stödbehov är fastställt är viktig information i sammanhanget.

Förutom att personer med funktionsnedsättning är den grupp som har de längsta arbetslöshetstiderna är de också den grupp som i högre utsträckning deltar i arbetsmarknadspolitiska program i jämförelse med andra arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen. Det kan förefalla positivt att omfattande resurser riktas till målgruppen. Frågan bör dock resas om resurserna används på ett adekvat sätt eftersom deltagandet i de arbetsmarknadspolitiska

---

<sup>1</sup> Arbetsförmedlingen ska beskriva hur situationen är när arbetet i förhållande till uppsatta delmål påbörjades (s.k. nollmätning). För jämförelser görs mätningen av samtliga inskrivna arbetsökande vid två på varandra följande tolv månadersperioder.

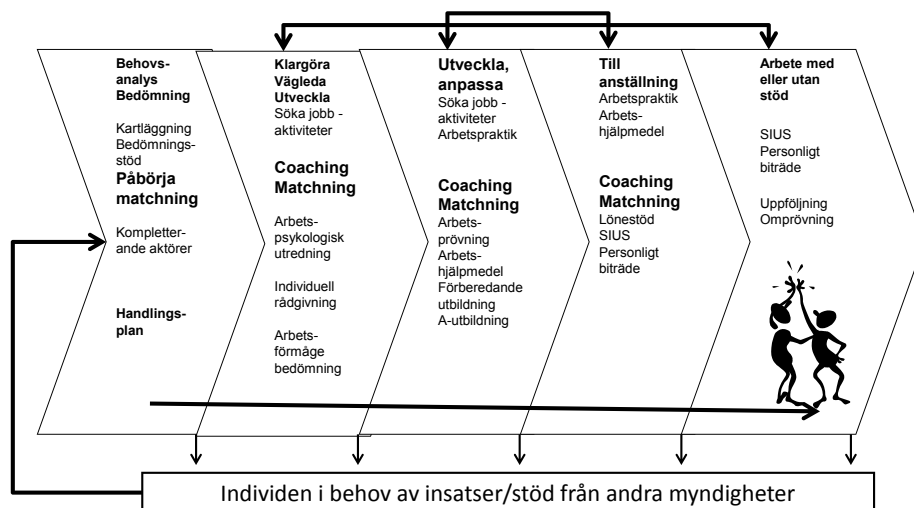
programmen inte leder till att arbetslöshetstiderna kortas. Arbetsförmedlingens statistik visar att många personer verkar "utsättas" för en rundgång av insatser (kapitel 5.2).

Det kan alltså framstå som att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen inte fungerar idealt. Den ena insatsen efter den andra erbjuds de arbetssökande och ofta är det repris av samma insats. Om det finns någon plan med insatserna går inte heller att avgöra. Väntetider mellan olika insatser bidrar också till onödigt långa arbetslöshetstider.

Å andra sidan kan behov och förutsättningar skilja sig åt mellan personer med respektive utan funktionsnedsättning. För de allra flesta är en funktionsnedsättning inte ett statiskt tillstånd utan graden av funktionsnedsättning kan variera över tid. Effekten av en insats kan därför se olika ut beroende på när i rehabiliteringsprocessen som den ges. Dessutom kan det vara så att en insats för en person har en positiv effekt men negativ för en annan individ (Johansson m.fl., 2010). Att en funktionsnedsättning inte alltid är statisk gör också att det knappast är möjligt att genomgå ett rehabiliteringsprogram som har "en gång för alla karaktär" (Grassman m.fl., 2003).

Dessa perspektiv på hur det är att ha en funktionsnedsättning och hur den arbetslivsinriktade rehabilitering ska kunna arrangeras utifrån förutsättningar som varierar såväl mellan individer som över tid för samma individ är viktig kunskap vid bedömningar av hur en ändamålsenlig process bör se ut. Det visar hur komplex arbetslivsinriktad rehabilitering är. För att allt ska fungera optimalt är det många komponenter som ska finnas på plats. En väl fungerande arbetslivsinriktad rehabilitering förutsätter inte minst att det finns en arbetsmarknad som vill ta emot personer med nedsatt arbetsförmåga och att den enskilde känner sig delaktig i att finna rätt insats. För Arbetsförmedlingens arbete krävs också dels att arbetsförmedlarna har tillgång till ändamålsenliga verktyg som kan utveckla människors kompetens och i övrigt ta tillvara deras resurser, dels att det finns kompetens i organisationen som kan använda verktygen och metoderna.

Figur 6.1 Arbetslivsriktad rehabilitering – processbeskrivning



Källa: Arbetsförmedlingen.

## 6.2.2 Tjänster och metoder för att öka enhetligheten

Förordningarna som styr den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är innehållsmässigt avsiktligt generella. Det gäller även regleringen av Arbetsförmedlingens uppgift att bedriva arbetslivsriktad rehabilitering. Avsaknad av detaljerade beskrivningar kan vara positivt i den meningen att det ger arbetsförmedlarna handlingsfrihet och utrymme för flexibilitet eftersom bestämmelserna i förordningen många gånger kan tolkas efter behov (Lundin, 2004).

Nackdelen med ett stort tolkningsutrymme är emellertid att enhetligheten minskar. Utrymmet för tolkning kan också skapa osäkerhet gentemot den arbetssökande eftersom denne inte själv kan veta vilken insats han eller hon är berättigad till och vad den innehåller. Johansson (2007) konstaterar i sin avhandling att arbetsförmedlingarna utgör en svart låda. Det vill säga att kunskaper saknas om vad som händer på Arbetsförmedlingen mellan inskrivning och att den arbetslöse har fått en insats, arbete eller utbildning. Den slutsatsen drar även Lundin (2004), som beskriver att resultaten utifrån verksamhetens uppsatta mål inte ger de enskilda arbetsförmedlarna information om vad de gör som är bra eller dåligt. Några arbetsförmedlare påpekar i samma rapport att de inte upplever sig ha kontroll över hela processen från insats till resultat

I syfte att effektivisera arbetet, tillämpa en högre grad av enhetlighet och säkerställa kvalitet i beslutsfattandet har Arbetsförmedlingen under senare år styrt upp arbetssättet. Ett enhetligt tjänstebud har införts och handläggarsstöd samt kvalitetssäkrade metoder har utvecklats. På det sättet kan man säga att regelverket har blivit tydligare, utrymmet för individuellt godtycke har minskat och att arbetsförmedlarnas kunskaper inom det arbetslivsinriktade området har utvecklats. Frågan är emellertid om det nya arbetssättet har haft inverkan på effektiviteten och om arbetsförmedlarna upplever att de i dag har de verktyg som behövs för att erbjuda ett individanpassat stöd under hela processen fram till att den sökande får ett arbete.

### *Metoder är bra – men de är många*

Utredningen har besökt ett antal arbetsförmedlingar och ställt frågan om metodstöden är ändamålsenliga för att hitta vägar fram till arbete eller utbildning för de arbetssökande. Arbetsförmedlingen har i dag 43 metoder varav 33 uppges vara kvalitetssäkrade. Vissa metoder används mer frekvent även om andra kan vara mer lämpliga i den situation individen befinner sig i. Det beror enligt handläggarna på att det finns för många metoder att välja mellan och att man därför väljer att fokusera på några som man har lärt sig och tycker fungerar bra.

Handläggarna tar även upp frågan om måluppfyllelse kopplat till metoderna och pekar på känslan av att inte veta om de arbetssätt som används är de optimala för att nå resultat.

Det är så individuellt vad det är som gör att något lyckas

Generellt anser handläggarna ändå att metodstöden är bra hjälpmedel, men att de är många och det därför är svårt att hålla sig uppdaterad om innehållet i var och en.

Det är bra att det finns olika verktyg, om de kan användas på ett flexibelt sätt anpassade efter individens behov, men fungerar dåligt om kunskapen saknas om hur och när de bör användas.

Lundin och Lundin (2011) visar att tjänste- och metodbeskrivningarna används och gillas av handläggarna. Författarna understryker samtidigt att det saknas forskning som kan visa att arbetsförmedlarna jobbar bättre, eller att utfallet av arbetsmarknads-

politiken förbättrats, sedan tjänster och metoder införts. Samma studie visar att knappt sex av tio metoder var kvalitetssäkrade enligt myndighetens kriterier. I ungefär fyra av tio fall fanns någon slags teoretisk grund angiven. Den teoretiska grunden var i regel mycket kortfattad, men oftast fanns det referenser till andra studier angivna. Knappt hälften av metoderna sades vara baserade på "beprövad erfarenhet". I beskrivningarna fanns dock ingen redogörelse för vad denna erfarenhet utgjordes av. Det gjorde det svårt att bedöma grunderna för metoden, åtminstone för en utomstående. Studien fann sju metoder (13 procent) där det inte fanns vare sig någon teoretisk förankring eller någon hänvisning till beprövad erfarenhet. För ungefär sex av tio metoder angavs referenser till någon form av studie som utvärderat eller följt upp erfarenheter av arbetsättet.

En slutsats i Lundin och Lundins studie är att beläggen för att det verkligen handlar om bra och effektiva arbetsätt många gånger är oklara. Författarna menar att det mycket väl kan vara så att en metod är lämplig, men ett opreciserat "beprövad erfarenhet" är knappast ett särskilt starkt argument. Förtydliganden om grundvalarna skulle öka förtroendet för att det faktiskt är bra metoder som används inom organisationen.

Mer forskning om de arbetsmetoder som används inom Arbetsförmedlingen skulle mot bakgrund av rapportens slutsatser vara värdefullt. Framför allt skulle studier där man försöker belysa effekterna av de olika arbetsätten utgöra ett viktigt kunskaps-tillskott.

#### *Handläggargstöden har betydelse i arbetet*

För att få ytterligare kunskap om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen har Arbetsförmedlingen på uppdrag av utredningen genomfört en enkätundersökning.<sup>2</sup> En av frågorna var om handläggargstöden var viktiga i handläggningen av ärenden.

Av samtliga 713 svarande bedömde 92 procent att handläggargstödet i hög grad eller i viss mån är viktigt. Bland de 426 svarande som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning, bedömde nästan 90 procent att stödet i hög grad eller i viss mån är viktigt. En fråga ställdes också om hur bra handläggargstödet är när beslut fattas om program eller insatser. Det var i stort

---

<sup>2</sup> Delar av denna undersökning har också redovisats i tidigare avsnitt.



sett samma antal svarande på den frågan, men endast 14 procent tyckte stödet var mycket bra medan 74 procent svarade att det var ganska bra. En liknande fråga ställdes i enkätundersökningen som IFAU genomförde i januari 2011 (Lundin och Lundin, 2011). Svaren visar ett medelvärde på 3,94 på en skala mellan 1–5 över vilken betydelse handläggarsöd och metoder har som informationskälla för arbetsförmedlarna.

**Tabell 6.1** Är handläggarsöd/checklistor viktigt för dig när du kvalitetssäkrar dina beslut om program/insatser? (procent)

	Ja, i hög grad	Ja, i viss mån	Nej, inte särskilt	Nej, inte alls
Samtliga handläggare	45	47	7	1
AR-handläggare*	41	49	10	0

\*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

### *Tid saknas för att handlägga ärenden med god kvalitet*

I enkäten till arbetsförmedlare ställde utredningen också frågan om handläggarna anser att de har tid att handlägga ärenden på ett kvalitativt sätt. Över hälften av dem angav att så oftast inte var fallet. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning detta kan påverka inskrivningstiderna för målgruppen. Det går inte att relatera svaren till faktisk arbetsbelastning eftersom statistik saknas över hur många ärenden respektive arbetsförmedlare faktiskt handlägger. Vid de besök som utredningen genomfört på ett antal arbetsförmedlingar har dock många handläggare uttryckt sin vanmakt över den tunga arbetsbelastningen och angett att den påverkar möjligheten att utföra ett kvalitativt bra arbete.

**Tabell 6.2** Har du tillräckligt med tid för att handlägga dina ärenden angående insatser för personer med funktionsnedsättning på ett kvalitativt sätt? (procent)

	Ja, i stort sett alltid	Ja, oftast	Nej, oftast inte	Nej, i stort sett aldrig
Samtliga handläggare	4	29	53	14
AR-handläggare*	8	34	46	11

\*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

### *Strukturerat arbetssätt är viktigt*

Handläggarna som utredningen har träffat pekar på behovet av en tydligare struktur i arbetet. Det handläggarna uttrycker är att de behöver bli bättre på att fånga upp personer med funktionsnedsättning i ett tidigare skede. Det finns skillnader i service för dem som kommer till Arbetsförmedlingen via arbetslivsintroduktionen och för dem som på eget initiativ skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Risken är stor att personer med funktionsnedsättning hinner hamna i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas innan funktionsnedsättningen upptäcks.

I arbetslivsintroduktionen används ett mer strukturerat arbetssätt med en väl definierad process. Den arbetssökande kan från början få en tydlig bild över vad de kan förvänta sig av Arbetsförmedlingen. Denna uppfattning var särskilt tydlig på den Arbetsförmedling där man enbart arbetar med arbetslivsintroduktion. I genomsnitt hade handläggarna ett 40-tal ärenden och de tyckte sig kunna utföra ett bra arbete. I flera fall överträffade resultatet vad de hade förväntat sig. På andra förmedlingar uppgav AR-handläggarna att de hade 70 och i vissa fall över 100 ärenden att handlägga.

### *Bedömningsstöd för att förkorta inskrivningstiderna*

Arbetsförmedlingen ska med säkerställd kvalitet i arbetet förkorta tiden från att en arbetssökande blir inskriven till att en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är identifierad och registrerad. Sedan januari 2012 har Arbetsförmedlingen

infört ett manuellt bedömningsstöd som bygger på profilering.<sup>3</sup> Bedömningsstödet innehåller tre tillägsfrågor som syftar till att i ett tidigt skede identifiera om den arbetssökande har en nedsatt arbetsförmåga.

Motivet för att införa bedömningsstödet är att lättare kunna identifiera vilka arbetslösa som riskerar långvarig arbetslöshet för att kunna sätta in åtgärder i rätt tid till rätt person.<sup>4</sup> Den risk som kan finnas med profilering är att arbetsförmedlarnas ”tysta kunskap”, som är en del av deras professionalitet, avtar med tiden därför att det skapas en övertro på verktyget (Arbetsförmedlingen, 2011d). Utredningen delar den uppfattningen, men anser ändå att bedömningsstödet kan vara positivt om det innebär ökade möjligheter att förhindra långa inskrivningstider på Arbetsförmedlingen innan nedsatt arbetsförmåga är identifierad och insatser planeras. Arbetsförmedlingen har vid införandet av bedömningsstödet varit tydlig med att det ska vara ett komplement till arbetsförmedlarnas professionella bedömningar. Det är samtidigt viktigt att påminna om OECD:s konstaterande att profilering också kräver att det finns resurser för att fånga upp de personer som behöver extra stöd (avsnitt 3.4). Både personal som har kompetens inom funktionshinderområdet och programmedel behöver därmed finnas att tillgå på de kontor där sökande finns som riskerar långtidsarbetslöshet.

*Resursfördelningsmodellen måste innehålla faktorer som styr förvaltnings- och programmedel dit behoven finns*

I den underlagsrapport utredningen beställt (Johansson, 2011) framgår att Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell inte tar hänsyn till arbetsförmedlingens arbete när det gäller personer med funktionsnedsättning. När det gäller personer med registrerad kod för funktionsnedsättning har dessa en betydligt lägre viktning än andra särskilt identifierade sökande. Exempelvis genererar personer som befinner sig i jobb- och utvecklingsgarantin eller i ungdomsgarantin sex gånger fler resurser än en person med funktionsnedsättning.

---

<sup>3</sup> Med hjälp av historiska individdata och statistiska jämförelser genomförs sannolikhetsbedömningar och med hjälp av detta kan en prognos eller riskanalys göras gällande arbets-sökandes möjligheter på arbetsmarknaden.

<sup>4</sup> *Targeting* är en ambitiösare uppgift och innebär att statistiska modeller användas för att bedöma vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som ska sättas in och i så fall när de ska sättas in.

Riksrevisionens granskning (2010) identifierar vilka faktorer arbetsförmedlarna anser vara viktigast att ta hänsyn till när förvaltningsanslaget fördelas till kontoren i enlighet med resursfördelningsmodellen. Arbete med arbetssökande anses vara viktigast att beakta. Arbete som riktar sig till arbetsgivare har en något lägre vikt och arbetet riktat till arbetssökande som står nära arbetsmarknaden har en betydlig lägre vikt. Enligt Johansson (2011) är det problematiskt med en resursfördelningsmodell som ska ta hänsyn till flera olika syften.<sup>5</sup> Författaren anser att modellen behöver renodlas genom att enbart beakta arbetsbelastningen, medan kostnadsmedvetande och service bättre kan tillgodoses genom verksamhetsstyrning. För att resursfördelningen verkligen ska kunna beakta arbetsbelastningen är mått som speglar arbetssökandes förväntade svårigheter lämpligt.

Enligt Arbetsförmedlingen (2011d) pågår ett arbete med att testa olika former av profilering i resursfördelningsmodellen. Utredningen ställer sig positiv till detta arbete. Om ett profileringsverktyg kan användas för att fördela resurser bör det vara en träffsäkrare metod än den som används i dag. Det borde bidra till att personer med funktionsnedsättning uppmärksammas tidigare och får tillgång till handläggare som kan hjälpa dem vidare till arbete eller utbildning.

När det gäller resursfördelningsmodellen för anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. framgår att det saknas en direkt koppling till personer med funktionsnedsättning. Resurserna fördelas i stället utifrån alla kvarstående arbetslösa på arbetsförmedlingen. Anledningen till att funktionsnedsättning inte används som en faktor är att det tar långt tid från att en arbetssökande skrivs in på Arbetsförmedlingen till att en funktionsnedsättning är registrerad. Därmed går det inte att fånga alla personer som behöver en anställning med lönesubvention genom att fördela ut anslaget enbart utifrån vilka som har en funktionsnedsättning registrerad. Detta lyfter återigen behovet av att tidigt identifiera dem som är i störst behov av resurserna. Detta gäller även för anslagen som används till

---

<sup>5</sup> Dels ska resursfördelningsmodellen ta hänsyn till arbetsbelastningen och garantera en likvärdig, enhetlig, rättssäker och effektiv service i hela landet. Dels att styra mot arbetssätt som främjar måluppfyllelse, effektivare resursutnyttjande och ett ökat kostnadsmedvetande. Modellen ska vidare vara lätt att förstå, accepteras i verksamheten och vara konsistent med programplaner och fastställda styrkort (Arbetsförmedlingen, 2009).

Resursfördelningsmodellen för förvaltningsanslaget innehåller förutom arbetsbelastning en omsättningsfaktor som ska spegla Arbetsförmedlingens effektivitet i termer av omsättning till arbete och Arbete med arbetsgivare som utgörs av faktorerna arbetsställen med 5–100 anställda och antal anställda.

aktivitetsstöd och de arbetsmarknadspolitiska programmen där personer med funktionsnedsättning är lågt viktade. Utredningen delar Johanssons (2011) analys och förslag om att Arbetsförmedlingen bör ta fram faktorer som mäter det verkliga resursbehovet, exempelvis genom profilering.

*Att bedöma arbetsförmåga handlar om att kartlägga resurser*

Till skillnad från den medicinska bedömningen som Försäkringskassan ska göra för att bedöma rätten till sjukpenning ska Arbetsförmedlingen ta hänsyn till en rad olika komponenter för att bedöma om den enskilde har rätt till en insats som är reserverad för personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga. Underlag från en specialist utgör därför endast en del för att bedöma arbetsförmåga.

I en kvalitativ studie om unga med funktionshinder (Ohlin och Jansson, 2009) intervjuades handläggare på Arbetsförmedlingen om deras syn på att bestämma arbetsförmåga. Några av dem var kritiska till den ökande användningen av diagnoser, vilket de ansåg tenderar att leda till att andra viktiga individ- och miljörelaterade omständigheter försummas. Diagnoser har ett skimmer av vetenskaplig exakthet. Detta gör att man kan förledas att tro att de personer som har samma diagnos är mer lika än vad de faktiskt är.

Arbetsförmedlingens värdering av arbetsförmåga är vidare än diagnosbegreppet eftersom det utgörs av samspelet mellan individens förutsättningar, kraven i arbetsuppgiften och den specifika arbetsmiljön. Det är enligt utredningens mening dessa samspelande komponenter som alltid måste ligga till grund för bedömning av bidragsnivån.

Det kartläggnings- och utredningsarbete som det innebär att fastställa arbetsförmågan ställer krav på god kompetens och ändamålsenliga verktyg så att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska kunna nå sitt syfte om att hitta rätt stöd i rätt tid och i rätt omfattning. Riksorganisationen Unga Synskadade understryker emellertid vikten av perspektivskifte, där dagens fokus på nedsatt arbetsförmåga bör ersättas med ett fokus på vad som krävs för att öka den enskilda individens möjlighet till arbete. Utredningen ser inga motsättningar i detta när det gäller Arbetsförmedlingens sätt att bedöma arbetsförmåga. Arbetsförmedlingens kartläggningsarbete avser att fånga upp den enskildes resurser och bedöma vad

som behövs för att utveckla arbetsförmågan. Samtidigt måste stödnivån till arbetsgivaren ställas i relation till den arbetsuppgift som ska den enskilde ska utföra. Inte desto mindre är Unga Synskadades synpunkt mycket relevant i sammanhanget. Det är också utredningens uppfattning att fokus i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska vara individens resurser. Detta bör alltid vara utgångspunkten när matchningen mot ett arbete påbörjas.

#### *Arbetsprövning viktigt för att bedöma arbetsförmåga*

Det tar tid att hitta arbetsprövningsplatser. Det gör att inskrivningstiderna förlängs. Vi behöver fasta prövningsplatser som vi kan beställa utan väntetider. (handläggare på Arbetsförmedlingen)

Förutom den resurskartläggning som Arbetsförmedlingen ska göra genom att kartlägga arbetslivserfarenhet och utbildning kan arbetsprövning vara ett viktigt verktyg för att bedöma arbetsförmågan och de insatser som ska ingå i den fortsatta planeringen. Enligt handläggare som utredningen träffat är det emellertid svårt att finna prövningsplatser, vilket för med sig att väntetiderna före insatsen kan bli lång. Ibland uppmantrar handläggarna den enskilde att själv hitta en plats där arbetsförmågan kan prövas. I förlängningen brukar det arbetssättet ge bäst resultat. Den sökande blir mer motiverad och det ökar chanserna till en anställning.

Handläggarna anser att det är viktigt att arbetsprövningen sker på en riktig arbetsplats. I de fall en arbetssökandes situation är komplex kan det emellertid vara svårt att i ett första steg involvera arbetsgivare i arbetet med att pröva arbetsförmågan. För vissa sökande kan det handla om svårigheter att ingå i en arbetsgrupp, att underordna sig en chef, passa tider eller sköta sin hygien. Därför behövs även prövningsplatser vid sidan av den ordinarie arbetsmarknaden. Kompletterande aktörer är ett alternativ, men även kommuner och Samhall borde kunna utnyttjas i större utsträckning. Sociala arbetsintegrerande företag används om de finns etablerade på orten.

*Arbetsförmågan ska styrkas med ett dokumenterat utlåtande*

Statskontorets (2008) och Riksrevisionens (2007) rapporter visar att det ofta saknas dokumentation som verifierar att en person med funktionsnedsättning faktiskt har en nedsatt arbetsförmåga. I Arbetsförmedlingens handläggargrupp framgår att en funktionsnedsättning som regel ska styrkas genom ett medicinskt underlag från läkare alternativt underlag från annan myndighet. För vissa funktionsnedsättningar kan det emellertid vara aktuellt med dokumentation från någon av Arbetsförmedlingens specialister. En psykolog kan t.ex. styrka en funktionsnedsättning hos en person med specifika inlärningssvårigheter som gått i vanlig skola. För personer som gått i särskolan kan dokumentation från skolan gälla som intyg. För hörselskadade kan intyg från audionom eller hörselkonsulent vara underlag för att fastställa funktionsnedsättningen.

Det är en rimlig ordning att en funktionsnedsättning inte alltid behöver styrkas med ett medicinskt underlag eftersom en funktionsnedsättning inte alltid är av medicinsk karaktär. Däremot är det väsentligt att det i varje ärende där en funktionsnedsättning kan medföra att arbetsförmågan ska bedömas finns ett dokumenterat underlag från en person som har specialistkunskaper på området. Utredningen anser vidare att det ska vara obligatoriskt med ett dokumenterat underlag som verifierar den enskildes funktionsnedsättning när beslut om subventionerad anställning ska beviljas enligt förordningen (2000:630) om stöd till personer med funktionshinder. Det är inte tillräckligt som det är i dag när det anges i handläggargruppen för lönebidrag att det *som regel ska finnas ett styrkt underlag* eller av vad som framgår Arbetsförmedlingens allmänna råd (AMSF 2001:20) där det anges att lönebidrag *förutsätter ett dokumenterat funktionshinder*. Dessutom saknas likalydande formuleringar för andra subventionerade anställningar som riktas till personer med funktionsnedsättning. Utredningen anser att dokumentation av funktionsnedsättning är av sådan central betydelse att det ska finnas i en föreskrift. En föreskrift är bindande och generellt gällande och innebär att det är ett absolut krav att följa vad som anges i bestämmelsen.

*Mer SIUS om handläggarna får välja*

Tillgång till ändamålsenliga verktyg är en förutsättning för att stödet till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska bli så träffsäkert som möjligt. Utredningen ställde därför en fråga i enkäten till arbetsförmedlare om vilken programinsats de själva skulle vilja ha mer av som förberedande insats för att fler personer med funktionsnedsättning skulle kunna få ett arbete.

**Tabell 6.3** Om du helt själv får välja, vilka programinsatser skulle du vilja använda dig mer av som förberedelse för att fler personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska få ett arbete? (andel i procent)

	Ja, i betydligt högre grad		Ja, i viss mån		Nej, inte särskilt eller inte alls		Vet ej	
	Samtliga	AR*	Samtliga	AR*	Samtliga	AR*	Samtliga	AR*
APR	52	44	19	20	12	19	2	2
ARB	52	55	15	15	4	8	10	8
SIUS	70	73	12	14	5	4	9	7
FKV	42	41	21	18	10	16	19	7
AUB	50	48	24	29	7	8	3	2
FUB	56	57	20	20	6	9	3	2
Komp.	36	45	20	19	23	23	6	5

\*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

Behovet av ytterligare insatser från SIUS toppar listan, följt av förberedande utbildning och arbetslivsinriktad rehabilitering (ARB). Fördjupad kartläggning och vägledning (FKV) hamnar sist. Det som skiljer ARB från FKV är att den förstnämnda kan beviljas i upp till sex månader och den senare i tre månader. Statistik visar att det är tämligen få som anvisas till FKV. I de kontakter utredningen har haft med handläggare visar det sig att FKV ofta används när en annan insats inte har räckt till och det behövs ytterligare utredningstid för att hitta en lämplig anställning eller utbildning.



*Ett rehabiliteringsprogram bör omfatta sex månader*

I syfte att öka effektiviteten och kvaliteten i insatserna har önskemål framkommit från Arbetsförmedlingen om att kunna fatta ett rambeslut som innebär att insatser för personer med funktionsnedsättning ska kunna pågå i samlad följd i upp till tolv månader. I dag fungerar insatserna på ett sådant sätt att beslut inte kan fattas för längre period än sex månader. Enlig förmedlarna kan en längre sammanhållen period ibland behövas därför att personer som kommer till Arbetsförmedlingen i vissa fall står mycket långt från arbetsmarknaden. Det kan därför krävas längre och ibland återkommande stödinsatser. Ett annat skäl som anges för förlängd tid är att processer ofta stannar upp på grund av väntan på läkarintyg, arbetspsykologisk bedömning, praktikplats etc. och att tiden som det är reglerat i dag därför inte kan utnyttjas fullt ut.

Utredningen ställer sig dock frågande till om ett längre beslut är lämpligt. Risk finns för inlåsning och att väntetider till experter etc. ytterligare förlängs om tidsramen utökas. Personer som har en funktionsnedsättning är inte en homogen grupp där alla har ett lika stort behov av insatser. Risken finns att även personer med lättare behov hamnar i långa inskrivningstider för att andra ärenden prioriteras. Vid besöken på arbetsförmedlingarna höll handläggarna också med om att längre beslut kan medföra att processen går långsammare för samtliga sökande vilket inte är avsikten. Utredningen anser därför att det är lämpligare att ett rehabiliteringsprogram i första hand ska omfatta sex månader. I de fall den tiden inte är tillräcklig ska det vara möjligt att ta beslut om en ny insats och dokumentera motivet till att ett nytt beslut fattas.

*Kvinnor och män får olika insatser*

Som framgår av kapitel 5.2 skiljer sig insatserna som ges till kvinnor respektive män. Arbetslivsriktad rehabilitering och förberedande utbildning domineras av kvinnor, medan män är överrepresenterade i insatserna med de olika lönestöden för arbete. Detta förhållande är ingen ny företeelse och Arbetsförmedlingen har i omgångar gjort särskilda satsningar inom ramen för det uppdrag myndigheten har att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet.

Förväntningar och könsstereotypa föreställningar styr ofta våra val. Det visar rapporter och undersökningar inom det jämställd-

hetspolitiska området. Hur Arbetsförmedlingen agerar när de ska bedöma vilka insatser som ska erbjudas till kvinnor respektive män är inget undantag. För att Arbetsförmedlingen ska komma tillrätta med dessa skevheter behöver fenomenet synliggöras, och arbetsförmedlare behöver få kunskap i genus och jämställdhet. Den senaste satsningen som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har genomfört inom ramen rehabiliteringssamverkan, *Jämt arbetsför* (Arbetsförmedlingen, 2012h), visar dels att ny kunskap kan ändra invanda arbetssätt, dels att för att uppnå förändringar måste jämställdhetsarbetet vara en ständigt pågående process. Det är inte ett arbete som sker av sig självt och det måste därför alltid finnas en tydlig struktur och inte minst måste organisationens ledning bejaka ett aktivt förändringsarbete.

### 6.2.3 Personal med god kompetens en förutsättning

Arbetsförmedlingens ledning fastställer årligen en utvecklingsplan för den service som ska ges till arbetssökande. Utvecklingsplanen syftar till att beskriva hur kunderna ska mötas av likvärdig och kvalificerad service oavsett på vilket sätt eller var de har kontakt med Arbetsförmedlingen. Enligt Arbetsförmedlingens instruktion om kompetensförsörjning ska en arbetsförmedlare vara generalist och ha samma kompetens i hela landet. Service ska erbjudas olika målgrupper av arbetssökande utifrån den arbetssökandes individuella förutsättningar. Men det ska även finnas möjlighet till karriärvägar för förmedlare genom fördjupning av kompetensen inom någon av arbetsförmedlingens elva olika tjänster.

I den interna instruktion finns även rollbeskrivningar och kravprofiler som syftar till att definiera och förtydliga arbetsförmedlarrollen inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Förutom att kunna tillämpa olika metoder inom de definierade tjänsterna ska arbetsförmedlare med fördjupade kunskaper inom detta område ha ett sammanhållet ansvar för att samordna de olika aktiviteterna. Kompetens krävs i de metoder, insatser och program som planeras för de arbetssökande och i samverkan med externa aktörer. Att kunna arbeta med grupper i gruppprocesser och vara kontaktperson till ungdomar med funktionsnedsättning är andra kompetensområden. Denna rollbeskrivning menar Arbetsförmedlingen är ett komplement till den grundläggande rollen som arbetsförmedlare, och ska

därför inte ses som en separat beskrivning för en ny yrkeskategori inom arbetsförmedlingen.

För att möta de arbetssökandes behov av arbetslivsinriktad rehabilitering ska det vid varje arbetsförmedling finnas utsedda personer som har fördjupade kunskaper inom området. När det gäller internutbildning ska alla som anställs inom Arbetsförmedlingen genomgå en gemensam grundutbildning och för personer som har uppdraget att arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering finns påbyggnadsutbildningar där kunskaper ges inom området. I den enkätundersökning som genomförts av utredningen ställdes frågor om kompetensutveckling.

**Tabell 6.4** Får du den kompetensutveckling du behöver för ditt arbete? (procent)

	Ja, tillräckligt mycket	Ja, men det finns vissa brister	Nej, inte tillräckligt mycket
Samtliga handläggare	33	43	24
AR-handläggare*	25	56	19

\*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

Enkätsvaren visar att handläggare som arbetar med personer som har en funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga i högre grad än samtliga handläggare anger att det finns brister när det gäller kompetensutveckling. I de öppna svarsalternativen lyfter handläggare fram att de behöver mer kunskap om specifika funktionsnedsättningar och hur dessa påverkar i olika yrkessituationer. Relativt frekvent framkommer också synpunkter om att Arbetsförmedlingens förändrade uppdrag inte har åtföljts av tillräcklig utbildning för att hantera nya grupper av arbetssökande.

Liknande synpunkter har utredningen också fått från flera organisationer inom funktionshinderrörelsen. *Autism- och Aspergerförbundet* understryker vikten av att arbetsförmedlare har kunskap om kognitiva funktionsnedsättningar för att kunna bedöma vilka insatser som behövs för att möjliggöra en optimal utveckling.

*Specialister med en egen chefslinje*

En del av Arbetsförmedlingens service till de arbetssökande genomförs med arbetsmetoder som kräver specialistkompetens. Specialisterna utför insatser inom de olika tjänsterna på uppdrag av arbetsförmedlare. På initiativ av arbetsförmedlaren formuleras uppdraget i dialog mellan arbetsförmedlare, arbetssökande och specialist. Specialisterna kan även genom konsultation ge arbetsförmedlare råd inför planering och beslut i olika frågor. Specialisterna finns inom yrkeskategorierna psykolog, arbetsterapeut, sjukgymnast och socialkonsulent. Synpedagoger, dövkonsulenter, dövlag och audionomer/specialpedagoger med inriktning hörsel finns vid vissa arbetsförmedlingar. Organisatoriskt finns specialisterna vid Avdelningen Rehabilitering till arbete med egen chefslinje. Arbetsförmedlingschefer och chefer inom Avdelningen Rehabilitering till arbete har ett gemensamt ansvar att stödja samspelet mellan arbetsförmedlare och specialister.

**Tabell 6.5** Specialistfunktioner vid Arbetsförmedlingen, 2008–2011 (årsarbetskrafter)

	2008	2009	2010	2011
Arbetsterapeuter /sjukgymnaster	132	160	218	233
Psykologer	269	295	337	343
SIUS-konsulenter	300	391	519	623
Socialkonsulenter	108	124	160	162
Specialfunktion hörsel	37	43	46	47
Specialfunktion syn	30	28	28	30

*Källa:* Arbetsförmedlingen.

Personalstatistik över tillgången på specialister visar att det har skett en ökning över tid för alla yrkeskategorier. Den största ökningen står SIUS-konsulenterna för. Som framgår i tabell 6.3 är också efterfrågan stor på denna specialistfunktion.

Utredningen har även frågat arbetsförmedlare om de har tillgång till specialister i den utsträckning de behöver och vilken nytta de bedömer att de har av specialisterna. Av svaren framgår att specialisterna uppfattas ha en viktig funktion att fylla på arbetsförmedlingarna och att arbetsförmedlarna till övervägande del anser att de i stort sett alltid eller oftast har tillgång till specialister. Emellertid är det 18 procent av AR-handläggarna, och 16 procent av samtliga

handläggare, som anser att de oftast inte eller aldrig har tillgång till specialister.

**Tabell 6.6** Har du tillgång till Arbetsförmedlingens specialister i den utsträckning du behöver? (procent)

	Ja, i stort sett alltid	Ja, oftast	Nej, oftast inte	Nej, i stort sett aldrig
Samtliga handläggare	28	56	15	1
AR-handläggare*	33	49	17	1

\*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

**Tabell 6.7** Vad anser du om nyttan av de specialister du har använt dig av i ditt arbete? (procent)

	Mycket bra	Ganska bra	Ganska dålig	Mycket dålig
Samtliga handläggare	63	35	2	0
AR-handläggare*	65	32	3	0

\*Omfattar handläggare som till övervägande del arbetar med personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

### *Teamarbete är viktigt*

När verksamhet som tidigare fanns inom arbetsmarknadsinstitutet upphörde fördes institutens specialistfunktioner över till Arbetsförmedlingen och är numera en integrerad del av förmedlingsverksamheten. Vid de besök utredningen har gjort på ett antal arbetsförmedlingar har handläggarna framfört vikten av ett nära samarbete med specialistfunktionerna. Handläggarna saknar den form av teamarbete som tidigare fanns på Arbetsmarknadsinstitutet.

Vi vill inte ha tillbaka Arbetsmarknadsinstitutet men vi ser fördelar med det teamarbetet som fanns på AMI för att vi tillsammans kunde göra något bra för individen.

Även i de kontakter utredningen haft med *Nätverket för unga funktionshindrade* har behovet av samlad kompetens framförts. Principen om inkludering, som innebär att alla arbetsförmedlingar ska kunna ta emot och stödja personer med funktionsnedsättning, anser man vara viktig. Men eftersom detta inte fungerar i praktiken

anser nätverket att man måste kunna göra avsteg från principen. En person som har en funktionsnedsättning behöver få möta kompetenta handläggare som kan området och därför bör all kompetens och alla beslutsbefogenheter samlas på ett ställe. De menar att omorganiseringen från Arbetsmarknadsinstitut till rehabiliteringstjänster på Arbetsförmedlingen inte har fungerat fullt ut. Om man som sökande inte får träffa rätt handläggare från början riskerar insatserna att försenas och förfelas. Behovet av samlad kompetens framfördes även av flera organisationer från *funktionshinderrörelsen* i den dialog som utredningen anordnade den 13 januari 2012. En av organisationerna var *Dyslexiförbundet*.

Vi har tidigare erfarenheter av att AMS på sin tid inrättade 'dyslexi-team' med expertpersonal som både utbildade, rehabiliterade, arbetsförmedlade och följde upp personer ute i arbete. Denna verksamhet hade mycket goda resultat. I stället för att utveckla detta lades denna verksamhet tyvärr ned. Den borde inrättas. (Dyslexiförbundet)

Med tanke på Arbetsförmedlingens utvidgade uppdrag och det ökade inflödet av personer som behöver särskilt stöd är det utredningens mening att kompetensen inom det arbetslivsinriktade området bör vara mer samlad än vad den är i dag. Bra exempel på teamarbete och strukturerat arbetssätt fanns vid ett par av de arbetsförmedlingar utredningen har besökt, och det finns säkerligen fler. Utredningens bedömning är vidare att det är viktigt att se över kompetensprofilerna. Det är inte rimligt att de som arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering ska vara generalister. Möjligheter till fördjupad kompetens bör finnas inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och ärendemängden bör bestämmas i förhållande till ärendenas svårighetsgrad för att ge förutsättningar att åstadkomma resultat.

Både i kontakterna med arbetsförmedlingar och av redovisade enkätsvar framgår att handläggarna efterfrågar mer kunskap om olika typer av funktionsnedsättningar, och även en ärendemängd som är hanterlig. Utredningen är medveten om att det är svårt att på varje arbetsförmedling bygga upp en verksamhet som enbart ska arbeta med arbetslivsinriktad rehabilitering. Det bör dock finnas vinster i att kunna erbjuda särskild kompetens där det är möjligt. Även i utredningens dialoger med funktionshinderrörelsen har samlad kompetens varit en viktig fråga. Det arbete som har påbörjats med bedömningsstöd inom Arbetsförmedlingen kommer troligtvis också

att aktualisera frågan om hur kompetensen att arbeta med de personer som riskerar långvarig arbetslöshet kan säkerställas.

#### **6.2.4 Behov av bättre kunskap om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen**

Redovisningen av hur arbetsförmedlarna upplever arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering visar på att det finns ett stort engagemang för uppgifterna men att det arbete som utförs är komplext. I utredningens uppgift ingår att analysera processen för Arbetsförmedlingens bedömning av en individs nedsättning av arbetsförmågan och hur förmedlingen säkerställer att individen anvisas en ändamålsenlig insats. Utredningens intryck är att det arbete som sker inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen bedrivs professionellt. Men det finns också utvecklingsområden. Arbetsförmedlingens förändringsarbete för att skapa enhetlighet och rättsäkerhet genom att definiera och beskriva metoder och tjänster samt handläggarstöd uppskattas av handläggarna. Det är däremot oklart om metoderna är bra.

Den genomgång utredningen har gjort när det gäller processen från att den enskilde skrivs in på Arbetsförmedlingen till att en kod för funktionsnedsättning registreras och att den enskilde får ett arbete eller utbildning ger dock intrycket av att myndigheten inte har full kontroll över processen.

*Det är viktigt att undersöka hur Arbetsförmedlingen arbetar*

Arbetsförmedlingen är en målstyrd organisation. Arbetsförmedlarna upplever dock inte alltid att det finns en koppling mellan hur de arbetar och vilka resultat som ska uppnås. Exempel på mål är att andelen personer med funktionsnedsättning till arbete eller utbildning ska öka och att inskrivningstiden fram till att en kod registreras ska minska. Med tjänster, metoder och handläggarstöd har intresset för hur Arbetsförmedlingen arbetar ökat. Det är positivt, men likafullt kvarstår problemen med låg måluppfyllelse.

Att arbeta med individer är alltid komplext, men detta gör också att behovet av struktur ökar. Därför är det viktigt att ta reda på var det kan finnas möjligheter till förbättringar. Utredningen delar Lundins (2004) konstaterande om att det verkar saknas en struktur

i Arbetsförmedlingens arbete och att det är oklart (Lundin och Lundin, 2011) om de metoder som används är bra i det avseendet att de bidrar till att inskrivningstiderna kan förkortas. Vår bedömning är att kvaliteten i arbetet skulle tjäna på att antalet metoder minskade. Det finns begränsningar för hur många metoder en arbetsförmedlare kan tillgodogöra sig och det kan inte vara ändamålsenligt att använda metoder som inte kvalitetssäkrade. Utredningen anser vidare att det är viktigt att få svar på frågan om de metoder som används är bra. Forskning saknas på området och det skulle vara värdefullt om de frågor som Lundin och Lundin (2011) väcker om Arbetsförmedlingens arbete med metoder kan belysas i en utvärdering.

Bedömningsstödet som Arbetsförmedlingen införde i januari 2012 ger ytterligare anledning att närmare studera hur Arbetsförmedlingen arbetar. Bedömningsstödet är ett instrument som syftar till att öka möjligheterna att identifiera personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa och som därför bör prioriteras för tidiga insatser. Forskning saknas även när det gäller hur arbetsmarknadspolitiska program i praktiken ska utformas (Forslund och Vikström, 2010).

De arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatserna för personer med funktionsnedsättning har betydelse för det fortsatta arbetet med att hitta rätt arbete till rätt person. För att få till stånd strategier för hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen på ett effektivt sätt ska bedrivas är forskning inom området en angelägen fråga. Utredningen lämnar därför förslag i avsnitt 7.15 om att ge Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i uppdrag att utvärdera såväl bedömningsstöd som metoder och tjänster inom ramen för Arbetsförmedlingens uppgift att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering.

#### *Kompetens om funktionsnedsättningar är centralt*

Vid utredningens besök på Arbetsförmedlingen och i den enkätundersökning utredningen genomfört är det tydligt att handläggarna känner sig överbelastade av ärenden och att de många gånger saknar kunskaper om funktionshinderområdet. Inte minst framkommer behov av teamarbete och av möjligheter till specialisering inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Behov av specialisering har också framförts av organisationer inom funktionshinderrörelsen. Det går inte att komma ifrån att en ordning som



innebär att varje arbetsförmedling ska ta ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering kan innebära en uttunning av kompetens. Samtidigt finns det risker med att placera vissa specialistfunktioner på ett fåtal arbetsförmedlingar eftersom närhetsprincipen och tillgång till insatser på samma villkor som andra kan förloras.

Enligt utredningens mening överväger fördelarna med specialisering nackdelarna. Det bör innebära en bättre hushållning med resurserna om den kunskap som finns inom det arbetslivsinriktade området används på ett effektivt sätt genom att tillåta specialisering och teamarbete där det är möjligt.

Utredningens förslag i avsnitt 7.9 omfattar även möjligheter för Arbetsförmedlingen att använda kompletterande aktörers kunskaper när det gäller *supported employment* metodiken. Eftersom vissa kompletterande aktörer har specialkunskaper när det gäller specifika funktionsnedsättningar bör detta gynna personer med funktionsnedsättningar som behöver ett särskilt stöd.

## 6.3 Arbetsgivarnas perspektiv

### 6.3.1 Ett arbetsliv i förändring

Många olika faktorer påverkar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete. Även om det ytterst bör vara varje individs personliga förutsättningar som får arbetsgivaren att bestämma sig för att anställa, kan i ett vidare perspektiv även olika strukturella faktorer antas påverka möjligheterna.

Teknisk utveckling, rationalisering, out-sourcing av verksamheter till låglöneländer, höjda kvalifikationskrav, ökade krav på omställningsförmåga och stresstolerans samt krav på god kommunikativ förmåga och social kompetens är exempel på faktorer som florerar i diskussionen om ett förändrat arbetsliv och som kan tänkas ha bidragit till försämrade möjligheter för personer med nedsatt arbetsförmåga att få ett arbete. Sambanden ser dock olika ut för olika grupper och individer. Den tekniska utvecklingen har t.ex. också starkt bidragit till att öppna nya möjligheter på arbetsmarknaden för vissa grupper med funktionsnedsättning såsom synskadade och blinda, dyslektiker och personer med inläringssvårigheter.

Personer med funktionsnedsättning är en mycket heterogen grupp vad gäller personliga förutsättningar. Detta gör att effekterna

av förändrade krav i arbetslivet på möjligheterna att få arbeta varierar. Utbildningsnivå är en av de faktorer som särskilt påverkar möjligheterna på arbetsmarknaden, och denna faktor är av minst lika stor betydelse också för personer med funktionsnedsättning.

Som framgår i kapitel 5.1 är sysselsättningen lägre och arbetslösheten högre för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga som grupp betraktat än för personer utan funktionsnedsättning. Det är rimligt att anta att förändrade krav i arbetslivet är en av flera faktorer som har inverkan på de problem som många personer med funktionsnedsättning möter på arbetsmarknaden.

### **6.3.2 Vilka arbetsgivare anställer personer med funktionsnedsättning?**

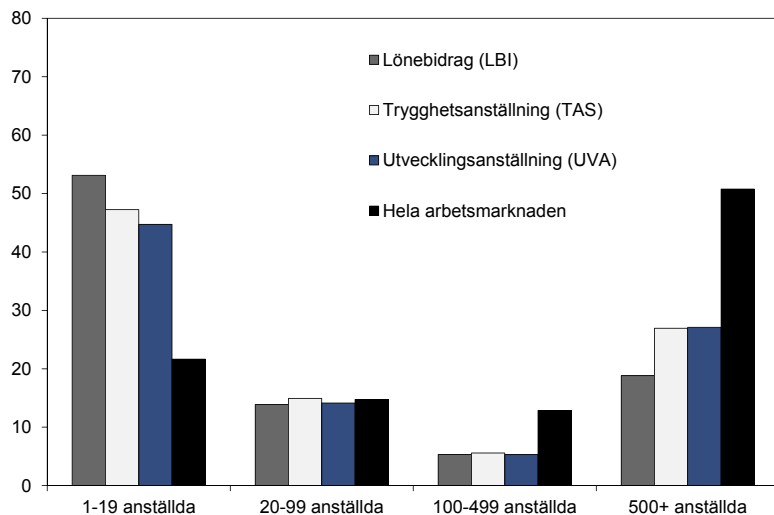
Många faktorer påverkar en arbetsgivares beslut om att anställa en viss person. Den viktigaste faktorn är den sökandes förväntade arbetsproduktivitet som i sin tur beror av bl.a. personliga egenskaper som utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Två personer med någorlunda likvärdiga egenskaper, bakgrund och erfarenhet men där den ena personen har viss nedsatt arbetsförmåga medför att arbetsgivaren, allt annat lika, anställer personen utan nedsatt arbetsförmåga. Lönesubventioner är generellt till för att stimulera efterfrågan på arbetskraft som står långt från arbetsmarknaden. Lönestöden för personer med funktionsnedsättning syftar både till att kompensera arbetsgivaren för den nedsatta förmågan och att stärka möjligheterna att få och behålla ett arbete.

I realiteten kan situationen vara mer komplex. Det kan t.ex. även finnas behov av utbildningsinsatser eller en stödperson för att skapa likvärdiga förutsättningar för arbete. En lyckad matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare, där arbetstagaren har rätt kompetens kan samtidigt innebära att funktionsnedsättningen inte innebär en nedsatt arbetsförmåga i de specifika arbetsuppgifterna.

Som en del i Statskontorets kartläggning av de subventionerade anställningarna (Statskontoret, 2011) genomfördes en enkät som riktade sig till arbetsgivare som hade anmält ledig plats till Arbetsförmedlingen i augusti–september 2011. Arbetsgivarna som besvarade enkäten uttrycker en relativt hög benägenhet att erbjuda anställningar med stöd. Benägenheten är dock något mindre vad gäller anställningar med stöd till personer med funktionsnedsättning.

Det är framför allt mindre företag som anställer med subventioner som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Av personer med någon form av lönebidrag finns ungefär hälften på arbetsplatser med 1–19 anställda. Detta är en tydlig överrepresentation – endast ungefär två av tio på hela arbetsmarknaden är anställda på arbetsplatser i denna storlek.

Figur 6.2 Andel anställda efter arbetsplatsstorlek, år 2010 (procent)



Källa: Statskontoret 2011.

I regeringens strategi för genomförandet av funktionshinderspolitiken uttrycks att den offentliga sektorn ska ta ett större ansvar för att skapa arbetstillfällen för personer med funktionsnedsättning. Regeringen anger att staten ska vara ett föredöme. Handisams enkät (2011) till samtliga statliga myndigheter visar att 53 procent av myndigheterna känner till att de har en eller flera anställda personer med funktionsnedsättning som behöver någon form av anpassning på arbetsplatsen. Tabell 6.8 visar att stat och landsting är sämre än kommunal respektive privat sektor när det gäller att bereda plats för personer med subventionerad anställning. Överlag är det privata arbetsgivare som är överrepresenterade när det gäller att anställa personer med de riktade subventionerade anställningarna.

Tabell 6.8 Anställda med lönestöd efter sektor, år 2008 (andel i procent)

	Subventionerade anställningar				Hela arbetsmarknaden
	LBI	TAS	OSA	Totalt*	
Statlig	2	5	-	2	5
Kommunal	15	19	94	19	19
Landsting	1	5	-	1	6
Privat	82	71	6°	78	70
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Anm.\** Inklusiv utvecklingsanställning. Utvecklingsanställningarna var för få år 2008 för att kunna redovisas separat. °Avser kommunalt ägda företag och organisationer.

*Källa:* Egna bearbetningar av AKU och Arbetsförmedlingens Datalager.

Fördelningen av sysselsättningen mellan olika sektorer blir annorlunda om man i stället studerar var alla de personer arbetar som i AKU uppger att de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Särskilt för kommunsektorn ändras bilden. AKU visar att personer med funktionsnedsättning som upplever sig ha nedsatt arbetsförmåga i signifikant högre grad är anställda inom kommunal sektor jämfört med befolkningen i övrigt. I denna större grupp finns både personer med lönesubvention och, framför allt, personer som har en anställning utan stöd. Personer upplever sig således ha en funktionsnedsättning men har ingen subventionerad anställning. Tidigare studier visar att anställda inom kommunal sektor löper större risk att bli långtidssjukskrivna, i synnerhet på grund av psykisk sjukdom och besvär i rygg, nacke och axlar (Socialförsäkringsboken, 2004).

Tabell 6.9 Anställda med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga efter sektor, år 2008 (andel i procent)

	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga			Hela arbetsmarknaden		
	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga
Statlig	5	4	4	6	5	5
Kommunal	39	10	26	31	8	19
Landsting	8	2	6	10	3	6
Privat	48	84	64	53	84	70
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Källa:* Egna bearbetningar av AKU.

För att råda bot på att statlig sektor i lägre grad anställer personer med lönesubvention har regeringen tagit initiativ till att pröva ett särskilt praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning. Syftet med programmet är att deltagarna ska få erfarenhet av arbete inom statliga myndigheter, vilka kan förbättra deras möjligheter till ett framtida arbete, med eller utan lönesubvention. Arbetsförmedlingen har lämnat ett förslag till regeringen om hur praktikantprogrammet ska utformas och genomföras. Uppdraget genomförs i nära samarbete med Arbetsgivarverket. Utredningen ser mycket positivt på denna satsning och hoppas att den kommer att få avsedd effekt. Fler dörrar behöver öppnas till den statliga sektorn för personer med nedsatt arbetsförmåga.

### 6.3.3 Arbetsgivarnas syn på nuvarande stödstruktur

*Kunskap om lönestöden, men mindre kännedom om funktionsnedsättningen*

En grundläggande förutsättning för att lönesubventioner ska kunna fylla sin tänkta funktion är att arbetsgivare känner till att det finns kompensation att tillgå för en eventuell nedsatt arbetsförmåga. Statskontorets (2011) enkätundersökning visar att drygt en tredjedel av de arbetsgivare som anmälde ledig plats till Arbetsförmedlingen under september 2011 någorlunda väl kände till regelverken för de subventionerade anställningarna. Eftersom Arbetsförmedlingens enkät riktar sig till de företag som använder sig av Arbetsförmedlingens tjänster, kan svaren vara överskattade för arbetsgivare i genomsnitt. I en mindre enkät till arbetsgivare som Svenskt Näringsliv genomförde under hösten 2011 framkommer att 26 procent av de intervjuade tycker sig ha tillräcklig information om de olika stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder vid anställning av personer med funktionsnedsättning.

En forskningsöversikt (Gustavsson, 2010) visar samtidigt att även i de fall arbetsgivaren har kunskap om stödformerna så finns en oro för den potentiella arbetsförmågan hos personer med funktionsnedsättning. Detta gäller framför allt arbetsgivare som saknar egen erfarenhet av att anställa personer med funktionsnedsättning. Forskningsöversikten visar också att arbetsgivare ofta saknar kunskap om olika funktionsnedsättningar, vad de innebär samt att de i

många fall efterfrågar professionellt stöd efter anställning. Man är även orolig för oförutsedda kostnader som kan uppkomma. I praktiken kan subventionen kompensera för den nedsatta arbetsförmågan, men också för den risk som arbetsgivaren kan tänkas uppleva vid anställning.

Som visas i figur 6.2 och tabell 6.8 är små privata företag överrepresenterade vad gäller att anställa personer med lönesubvention. För att få ökad kunskap om vad de privata arbetsgivarna upplever är viktigt vid anställning genomförde utredningen en enkätundersökning som i huvudsak riktade sig till små och medelstora företag. Enkäten skickades till 3 860 företag som är registrerade i organisationen Företagarnas företagspanel. Tabell 6.10 visar vad de 1 569 företag som svarade på enkäten anser är viktigast för att de ska överväga att anställa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vart fjärde företag utan erfarenhet av en subventionerad anställning anger att bättre information om stöden kan behövas.

**Tabell 6.10** Vad är viktigast för att Ni som arbetsgivare ska överväga att anställa personer med funktionsnedsättning? (andel i procent)

	Har ni under det senaste året haft någon anställd med stöd från Arbetsförmedlingen	
	Ja	Nej
Bättre information om AF:s stöd	19	26
Förslag på personer att anställa	45	41
Höjt tak för lönebidrag	53	24
Förenklad ansökningsförfarande	8	10
Förenklad administration	18	14
Bättre samverkan mellan myndigheter	11	8
Insatser från AF innan anställning	26	26
Insatser från AF under anställning	37	35
Övrigt	6	16

*Anm.* Respondenten kunde maximalt ange tre alternativ på denna fråga i enkäten.

*Källa:* Enkätundersökning till företag, bilaga 3.

### *Höjt tak är viktigast för viljan att anställa*

Företagens svar indikerar att taket för den bidragsgrundande lönekostnaden i dagsläget utgör det viktigaste upplevda hindret för företagen att anställa, och att det därmed minskar möjligheterna till

anställning för personer med funktionsnedsättning. Resultaten visar att bland de arbetsgivare som under det senaste året har haft en person anställd med subvention (i de flesta fall lönebidrag) anser 53 procent att en höjning av taket för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden är viktigt för att överväga anställning (höjt tak för lönebidrag). I Svenskt Näringslivs intervjuundersökning var det 19 av de 25 företagen som hade anställda med lönebidrag som svarade att nivån på bidraget har betydelse när de anställer.

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under hösten 2011 i en enkät till sina medlemmar ställt frågan om vilka åtgärder som behövs för att nå målsättningen att personer med funktionsnedsättning i högre grad får en förankring på arbetsmarknaden. De svarande kunde ange högst tre alternativ, och 45 procent av respondenterna uppgav höjt tak för lönebidraget. Fler lönebidragsanställningar respektive mer individualiserat stöd var de två svarsalternativ som efter höjt tak för lönebidraget fick flest svar, 39 procent i båda fallen. Även alternativen ökade resurser hos Arbetsförmedlingen för att stödja unga med funktionsnedsättning samt lärlingsplatser som riktar sig till grupper med särskilda behov angavs av en hög andel av SKL:s medlemmar, 37 procent, som viktigt för att personer med funktionsnedsättning i högre grad ska få en förankring på arbetsmarknaden. I avsnitt 6.5 analyseras vilka effekter som kan uppstå av den nuvarande begränsningen av den bidragsgrundande lönekostnaden.

### *Kvalificerad matchning*

På andra plats bland viktiga faktorer i enkätundersökningen till mindre företag kommer svarsalternativet förslag på personer med funktionsnedsättning att anställa. Kvalificerad matchning utifrån företagets behov av kompetens är därmed en nyckelfaktor. Utgångspunkten vid rekrytering är alltid att den person som anställs har rätt kompetens för arbetsuppgifterna. På motsvarande sätt visar Statskontorets arbetsgivarundersökning (2011) att möjligheten att hitta personer som är lämpliga i verksamheten många gånger är viktigare än de ekonomiska incitamenten som stöden innebär. Insatser som kan bidra till att den arbetssökande får en kompetens som motsvarar arbetsmarknadens krav blir därför av stor betydelse för möjligheterna att få en anställning (se vidare avsnitt 6.4).

Även i Svenskt Näringslivs undersökning understryks vikten av en bra matchning, men även betydelsen av att de arbetssökande själva kontaktar arbetsgivaren. Det var endast hos fyra av de 120 intervjuade företagen som personer med funktionsnedsättning hade sökt jobb själva, men i samtliga dessa fall fick de jobbet de sökte.

Det här var ju mitt i prick. Killen var duktig och var bekant med arbetsuppgifterna. När han sedan berättade om sin funktionsnedsättning och om att han hade rätt till lönebidrag, så var saken klar. Nästa dag kom vi i kontakt med Arbetsförmedlingen och de ordnade lönebidraget och allt. (Arbetsgivare i Svenskt Näringslivs undersökning)

### *Stöd under anställning – SIUS*

Insatser inför och under anställning i form av en stödperson utgör också en viktig faktor för arbetsgivarens vilja att våga anställa. På tredje plats i utredningens enkätundersökning till mindre företag anges insatser från Arbetsförmedlingen under pågående anställning som viktigt för att arbetsgivare ska överväga att anställa personer med funktionsnedsättning. Stödinsatser under pågående anställning innebär att arbetsgivaren efterfrågar en stödperson som kan kontaktas om det uppstår problem på arbetsplatsen. Arbetsförmedlingen har under många år erbjudit den tjänsten genom särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS konsulent) och efterfrågan har varit stor vilket inneburit att antalet SIUS har utökats. Det finns också andra organisationer och företag som erbjuder motsvarande stöd som Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter. SIUS arbetar utifrån metoden *Supported Employment* (se kapitel 3.6). Metoden används i flera länder, och i Sverige finns aktörer specialiserade på specifika funktionsnedsättningar som använder sig av *Supported Employment* i matchningsarbetet.

I den dialog utredningen hade med funktionshinderrörelsen den 13 januari 2012 framkom många önskemål bland deltagarna om utökade satsningar på SIUS genom att avsätta medel så att även kompletterande aktörer kan åta sig uppgiften. Särskilt framhölls betydelsen av att få tillgång till SIUS som har kunskaper om psykiska funktionsnedsättningar eller utvecklingsrelaterade kognitiva funktionsnedsättningar. Utredningen delar denna uppfattning och hoppas att även organisationer inom funktionshinderrörelsen ser möjligheter att bistå Arbetsförmedlingen med kompetens genom att fungera som ett valbart alternativ för personer med



funktionsnedsättning som behöver SIUS-tjänsten för att komma ut i arbetslivet. För arbetsgivare är det värdefullt att få en stödperson som har kunskaper om den sökandes funktionsnedsättning. Detta kan underlätta för arbetsgivaren i rekryteringsfasen och även vara ett stöd under den första tiden i anställningen.

*...viktigt särskilt vid psykiska funktionsnedsättningar*

SIUS-metodiken har också visat sig vara särskilt väl lämpad för den växande gruppen av personer med psykiska funktionsnedsättningar (Hansson m.fl., 2011). IPS-modellen (Individual Placement and Support) har vetenskapligt stöd och är en variant av SIUS-metodiken, specifikt utvecklad för att stödja personer med psykiska funktionsnedsättningar att få och behålla ett arbete. Arbetsgivarnas osäkerhet om hur sådana funktionsnedsättningar påverkar verksamheten utgör ofta ett påtagligt hinder för att våga anställa. I andra fall kan funktionsnedsättningen innebära att svårigheterna visar sig först efter en tid och att problemet snarare ligger i möjligheterna att behålla ett arbete. IPS-modellen bygger på principen att den enskilde ska få ett arbete direkt utan föregående faser av arbetsträning i skyddade arbetsmiljöer. Det ställer krav på att det finns en särskild stödperson med specifik utbildning i metoden som kan vägleda och stödja individen samtidigt som arbetsgivaren får tillgång till en stödperson som kan kontaktas om det uppstår problem på arbetsplatsen.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att fördela medel till kommuner för en försöksverksamhet med meningsfull sysselsättning som syftar till att öka deltagarnas möjligheter att få ett arbete (se avsnitt 4.7). I denna försöksverksamhet, som pågår under perioden 2011–2013, ska IPS-modellen användas.

#### **6.3.4 Arbetsgivarnas rehabiliteringsansvar**

*Ansvar för arbetsmiljö och anpassningar*

Arbetsgivare har ett långtgående ansvar för arbetsmiljön. I detta ansvar ingår det som kallas arbetslivsinriktad rehabilitering, det vill säga åtgärder på arbetsplatsen för att underlätta för sjuka eller skadade att komma tillbaka i arbete.

Ansvar för arbetsmiljön innebär att arbetsgivaren under anställningen ska förebygga och förhindra ohälsa och olycksfall och samverka med arbetstagarna för en god arbetsmiljö. Detta ska bland annat ske genom generell och individuell anpassning av arbetsmiljön. Arbetsgivaren ska genom att anpassa arbetsförhållandena eller genom andra lämpliga åtgärder ta hänsyn till varje arbetstagares särskilda förutsättningar för arbetet, vilket t.ex. kan innebära en bedömning av vilka arbetsuppgifter som är lämpliga i det enskilda fallet men även att individinriktade åtgärder kan vidtas, exempelvis tekniska åtgärder eller anpassning av arbetsredskap. Givetvis finns det en gräns för hur långt arbetsgivarens ansvar sträcker sig när det gäller att anpassa arbetsmiljön. Att generellt kräva att varje arbetsplats och varje arbetsuppgift anpassas till varje enskild individ är således inte avsikten.

Arbetsmiljörégleringen innehåller inte detaljerade uppgifter om vad en arbetsgivare är skyldig att göra för att uppfylla kraven. Lagen uppställer dock ett krav på systematiskt arbete med arbetsmiljöfrågorna. Även arbetet med rehabilitering ska göras med systematik.

#### *Arbetslivsinriktad rehabilitering*

I socialförsäkringsbalken definieras arbetslivsinriktad rehabilitering som sådan rehabilitering som ska syfta till att den som drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärsarbete. Arbetsgivaren är enligt socialförsäkringsbalken ansvarig för att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Av förarbeten och praxis framgår att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att en arbetstagare ska kunna återgå i arbete hos befintlig arbetsgivare. Det finns alltså ingen skyldighet att vidta åtgärder i syfte att arbetstagaren ska få arbete hos en annan arbetsgivare. Det finns inte heller någon skyldighet för arbetsgivaren att utvidga sin verksamhet eller tillskapa arbetsuppgifter för att ta tillvara arbetstagarens arbetsförmåga.

Arbetsgivaren är skyldig att erbjuda och vidta åtgärder som kan genomföras inom eller i nära anslutning till den egna verksamheten. Åtgärder som brukar vara aktuella är arbetsträning, anpassning av arbetsplatsen, hjälpmedel, ändrade arbetsuppgifter, ändrade arbetstider eller utbildning. Arbetsgivaren har dock inte något ansvar för att medicinsk rehabilitering kommer till stånd.

De flesta anställningar omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd. Enligt den måste arbetsgivaren styrka att det finns saklig grund för uppsägning. Utgångspunkten är att det inte är saklig grund att säga upp någon på grund av sjukdom eller därav nedsatt arbetsförmåga. I praxis har dock utvecklats en möjlighet att säga upp den som är sjuk under förutsättning dels att arbetstagaren inte kan utföra arbete av någon betydelse, dels att nedsättningen är stadigvarande.

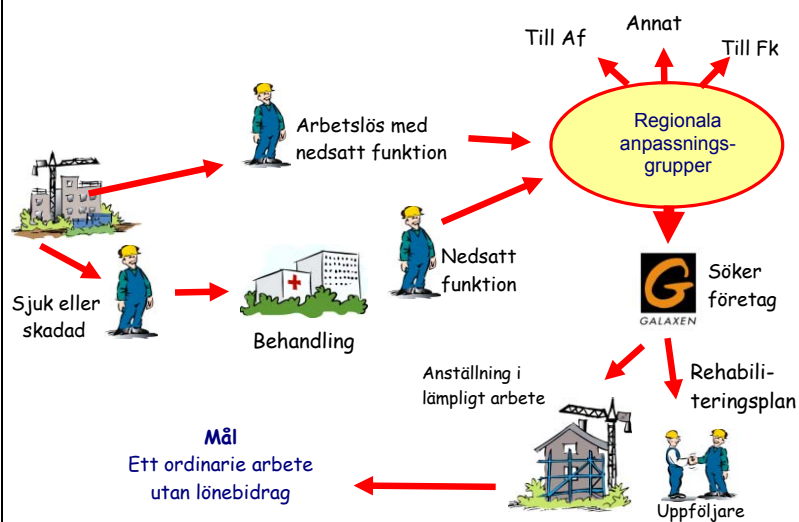
Inför alla uppsägningar måste arbetsgivaren ha gjort vad denne har kunnat för att undvika uppsägning, bland annat anpassat arbetet och utrett möjligheten till omplacering. Hade arbetstagaren genom anpassning av arbetet eller genom en omplacering haft möjlighet att utföra arbete av någon betydelse eller hade nedsättningen då inte kunnat konstaterats vara stadigvarande finns inte saklig grund för uppsägning. Arbetsgivaren ska även styrka att rehabiliteringsarbetet bedrivits systematiskt.

#### *Branschgemensamma lösningar kan underlätta för arbetsgivare*

Ett exempel på hur en bransch kan ta initiativ för att stödja personer med funktionsnedsättning att finna och behålla ett arbete är Galaxen. Det är byggbranschen som valt att samordna rehabiliteringsansvaret i ett bolag. Bolaget stödjer inte enbart anställda i de egna medlemsföretagen som är långtidssjukskrivna utan hjälper även arbetslösa personer med funktionsnedsättning som tidigare har jobbat inom byggbranschen och behöver ett anpassat arbete.

**Galaxen**

Galaxen är ett icke vinstdrivande bolag som ägs av Sveriges Byggindustrier samt ett antal företag inom byggbranschen. Syftet med verksamheten är att ordna rehabilitering och anpassat arbete för anställda som är långtidssjukskrivna och arbetslösa byggnadsarbetare. Galaxen har ett antal regionala anpassningsgrupper som utgörs av representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, arbetsgivarna och arbetstagarna. Dessa aktörer arbetar tillsammans med att göra en individuell bedömning i varje ärende om behovet av rehabilitering. Galaxen får i uppgift av anpassningsgruppen att finna arbetsgivare som kan hitta lämpliga arbetsuppgifter såväl inom som utanför byggbranschen. Lönestödets nivå beslutas av Arbetsförmedlingen och ersättningen tillfaller arbetsgivaren. Galaxenhandläggaren svarar för täta uppföljningar, minst fyra gånger per år. Enligt Galaxen är verksamhetens framgångsfaktor att branschen tar ansvar för rehabiliteringen och att staten och arbetsgivaren tillsammans arbetar för att hitta lämpligt arbete. En annan framgångsfaktor är Galaxens regelbundna kontakter med den enskilde och arbetsgivaren utöver den uppföljning Arbetsförmedlingen ansvarar för omprövning av lönebidraget.



Källa: Galaxen.

### 6.3.5 Ett hållbart arbetsliv

#### *Ett växande engagemang bland arbetsgivare*

Corporate Social Responsibility (CSR) är ett begrepp som används för att beskriva hur företag på frivillig grund kan ta sociala, miljömässiga och etiska hänsyn i sin verksamhet utöver vad lagar föreskriver. I grunden handlar det om att driva en verksamhet med ett bredare samhällsengagemang utöver de strikta affärsmässiga skälen, exempelvis genom att samverka med frivilligorganisationer, arbeta med gemensamma värderingar, prioritera att anställa personer med funktionsnedsättning. I den vitbok EU-kommissionen lagt fram som syftar till att öka synligheten för CSR betonas att det inte finns någon standardlösning som passar alla företag när det gäller CSR processen men att företagets strategi bör vara att integrera miljömässiga, sociala, etiska och konsumentintressen i sin affärsverksamhet.

Intresset för CSR har vuxit och i Sverige har ett svenskt nätverk med 19 medlemsföretag bildats. Det svenska nätverket har också en styrelseplats i den europeiska motsvarigheten. I en enkätundersökning som genomfördes av CSR Sweden och Samhall AB 2009 där 300 företag med fler än 350 anställda intervjuades hamnade integration av personer med funktionsnedsättning långt ner när företagen listar de viktigaste CSR frågorna. Det visar att alla former av påverkan behövs för att sätta anställningar av personer med funktionsnedsättning högre upp på företagets prioriteringslista.

#### *Samhall som samarbetspartner*

Ett av medlemsföretagen i CSR Sweden är Samhall AB. Kärnuppdraget i deras verksamhet är att utveckla personer med funktionsnedsättning genom arbete. En förutsättning för att Samhall ska klara sitt uppdrag är att samarbeta med andra företag och genom detta samarbete synliggöra kompetensen hos personer med funktionsnedsättning.

Ett område där utredningen ser att Samhalls verksamhet bidrar mycket positivt är deras arbete med *Bemannade lösningar* där Samhalls medarbetare utför uppdrag på plats ute hos kunden, men Samhall står för personalledningen. Kundföretaget behöver då inte fundera över vilken anpassning som krävs för att personer med funktionsnedsättning ska kunna jobba på företaget, och Samhalls

personalledare finns som en resurs för både de egna anställda och för kundföretaget i att hitta lösningar på eventuella problem. Särskilt för större företag som vill fokusera på sin kärnverksamhet men samtidigt ta ett socialt ansvar och bidra till en ökad mångfald i verksamheten kan denna lösning vara lyckosam. För Samhalls anställda innebär bemannade lösningar en integrerande arbetssituation. Medarbetarna får utveckling och kan enklare ta steget över till jobb hos en annan arbetsgivare.

Ett ökat fokus på bemannade lösningar kan därmed ge Samhalls anställda arbete på den reguljära arbetsmarknaden samtidigt som företaget bistår andra arbetsgivare med att hitta lösningar på både personal/kompetensförsörjningen och de åtgärder för anpassningar av arbetssituationen som kan behövas för att arbetsplatsen ska vara tillgänglig också för personer med funktionsnedsättning.

*Visa vägen*-priset är ett annat exempel på corporate social responsibility där Samhall uppmärksammar insatser som gjorts för att öppna arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Priset delas ut i två kategorier. Ett pris till ett företag och ett pris till en individ som arbetat aktivt för attitydförändringar eller som på annat sätt underlättat för personer med funktionsnedsättning att ta sig in på arbetsmarknaden.

#### *Arbetsförmedlingens kampanj "Se kraften" – CSR i praktiken*

Det finns en stor kompetens hos personer med funktionsnedsättning, men samtidigt en okunskap bland arbetsgivare. Därför genomförde Arbetsförmedlingen en kampanj där de i annonser, tidningsbilagor och reklamfilmer på tv visade på "goda exempel" där arbetsgivarna hittat rätt kompetens bland personer med funktionsnedsättning. Kampanjen var ett sätt att uppmärksamma företagen på att rekrytering handlar om att "höja blicken" för att inte missa den kompetens som personer med funktionsnedsättning har.

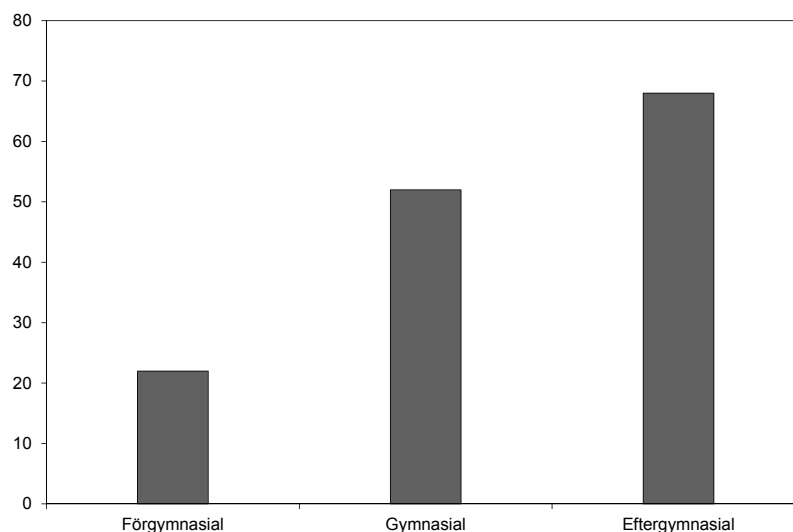
## **6.4 Utbildning för bättre matchning mellan individens kompetens och arbetslivets krav**

### **6.4.1 Unga behöver utveckling för att komma in på arbetsmarknaden**

Unga personer med funktionsnedsättning har lägre sysselsättningsgrad än personer utan funktionsnedsättning i samma ålder. Ungdomar har generellt en högre arbetslöshet jämfört med äldre personer i arbetskraften, men deras arbetslöshetstider är normalt relativt korta. Unga personer med funktionsnedsättning har dock även långa arbetslöshetstider. Bland unga är timanställningar, vikariat och andra, ofta korta, visstidsanställningar vanligt förekommande. Unga med funktionsnedsättning har ofta svårare att med kort varsel börja ett tidsbegränsade arbete.

En annan viktig skillnad är att unga personer med funktionsnedsättning i genomsnitt har en lägre utbildningsnivå än personer utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder. Avsaknad av arbetslivserfarenhet och låg utbildningsnivå spelar naturligtvis roll för den enskilde att få ett arbete. I figur 6.3 visas att unga med funktionsnedsättning som har utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå har en betydligt högre sysselsättningsgrad jämfört med dem som saknar sådan utbildning.

**Figur 6.3** Sysselsättningsgrad för personer under 30 år med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, andel i procent inom respektive grupp, år 2008



Källa: Egna bearbetningar av data från AKU.

#### *Olika aktörer erbjuder kompetensutveckling*

Arbetsförmedlingen har ett särskilt uppdrag när det gäller arbetslösa personer med funktionsnedsättning. I genomförandet av funktionshinderspolitiken för perioden 2011–2016 finns ett särskilt delmål riktat till ungdomar under 30 år:

Andelen ungdomar under 30 år med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får en anställning eller utbildning ska årligen öka under perioden.

Kompetensutvecklande insatser kan ges av olika aktörer. I kommunerna finns den kommunala vuxenutbildningen och inom folkbildningen kan olika folkhögskoleutbildningar erbjudas. För att göra det möjligt att studera på eftergymnasial nivå har högskola och universitet en skyldighet att erbjuda särskilda stödåtgärder för studenter med funktionsnedsättning. Inom folkbildningen avsätts statsbidrag till särskilda insatser för vissa deltagare med funktionsnedsättning.



Myndigheten för yrkeshögskolan är anordnare av utbildningar på eftergymnasial nivå. De har i uppdrag av regeringen att bedriva yrkeshögskoleutbildning med möjlighet till utökad stöd för personer med funktionsnedsättning (Myndigheten för yrkeshögskolan, 2011). Syftet är att förbättra tillgängligheten till yrkesutbildningar. En förutsättning är att de studerande kan tillgodogöra sig kunskaper, färdigheter och kompetenser på eftergymnasial nivå.

### *Utbildning för att motivera till fortsatta studier*

Arbetsförmedlingen erbjuder sedan länge unga personer som saknar gymnasieutbildning möjlighet att pröva på studier på en folkhögskola. Målgruppen för satsningen är ungdomar inskrivna på Arbetsförmedlingen som saknar gymnasieutbildning. Ofta handlar det om ungdomar som har hoppat av gymnasieskolan och som saknar motivation att fullfölja sina studier. Folkhögskolan kan med sitt fria arbetssätt vara ett bra alternativ när det gäller att aktivera och motivera studieovana människor. Tillgången till en pedagogik som är anpassad för var och en, alternativ studiemiljö och undervisning under flexibla former har visat sig motivera unga till fortsatt utbildning eller arbete. Ungdomar kan anvisas denna utbildningsform som kan pågå i upp till tre månader. Under utbildningstiden får den unge aktivitetsstöd. Träning i studieteknik med inriktning på kärnämnen som samhällskunskap, svenska, engelska och matematik är centrala delar i utbildningen.

Vid utredningens besök på *Arbetsförmedlingen Unga funktionshindrade* underströk handläggarna behovet av kompetensutvecklande insatser för personer med funktionsnedsättning. Det är särskilt viktigt för ungdomar med inlärnings- och koncentrationssvårigheter att få möjlighet att pröva på studier i den miljö folkhögskolan kan erbjuda. För unga som har aktivitetsnedsättning kan en förberedande orienterande utbildning medverka till att de vågar ta steget till en längre utbildning. Handläggarna menar emellertid att tre månader inte är tillräckligt. De ungdomar som Arbetsförmedlingen Unga funktionshindrade möter har ofta komplexa problem och dåliga erfarenheter från tidigare studier på grund- eller gymnasieskolan. Därför är önskemålet att kunna ge ungdomarna, utifrån individuell prövning, möjlighet att studera upp till sex månader på folkhögskola med aktivitetsstöd. Handläggarna menar att den tiden

behövs och kan troligtvis innebära att utsikterna stärks för att ungdomarna ska gå vidare till andra studier.

*Nätverket Unga med funktionsnedsättning* påpekar att sjukdomar kan gå i skov och därför vågar man inte ta steget till utbildning och ta på sig studieskulder eftersom man aldrig vet om man kan fullfölja en hel utbildning. Ett önskemål från nätverket är därför att det ska vara möjligt att kunna läsa på deltid med aktivitetsersättning eller att få pröva på utbildning utan att förlora aktivitetsersättningen under den första tiden.

Utredningen delar Arbetsförmedlingen Unga funktionshindrade och Nätverket för unga med funktionsnedsättning uppfattning om att det finns skäl för att den förberedande utbildningen på folkhögskola bör kunna vara längre än tre månader för unga personer med funktionsnedsättning. Det finns ofta en komplicerad historia med ständiga misslyckanden i skolan som gör att steget till nya studier är stort. En annan omständighet som också kan ha betydelse för att startsträckan blir längre är att arbetshjälpmedel inte alltid finns på plats när utbildningen startar och att den inledande planeringen av hur studierna ska läggas upp tar längre tid beroende av den funktionsnedsättning individen har.

#### **6.4.2 Kompetensutveckling för arbetsmarknadens behov**

*Arbetsmarknadsutbildningen fungerar bättre än tidigare*

Effekterna av arbetsmarknadsutbildningen har brukat beskrivas i ganska mörka färger, men tvärt emot denna dystra bild visar utvärderingar som genomförts under 2000-talet på positiva resultat. Möjliga förklaringar till denna förändring är en kombination av ett nytt regelverk, mindre volymer och ett bättre konjunkturläge (Forslund och Vikström, 2011). I en av utvärderingarna (de Luna m.fl., 2008) finns resultat som tyder på att "svaga grupper" (lågutbildade och utomnordiska invandrare) är de som drar störst nytta av arbetsmarknadsutbildningen.

I dessa utvärderingar har inte hänsyn tagits till om utbildningarna har haft praktikinslag eller på andra sätt har en stark koppling till arbetslivet. Detta har troligtvis också betydelse för utbildningens effektivitet. Carling och Richardsson (2001) visar i en utvärdering av arbetsmarknadsprogrammets effekt på sannolikheten att få en anställning att praktik med utbildningsinslag är bättre än enbart

utbildning. En förklaring som studien pekar på är att praktik på en arbetsplats ger viktig information till arbetsgivaren om den arbetssökandes kompetens och arbetsförmåga.

#### *Arbetsmarknadsutbildning en insats som ökat*

Arbetsförmedlingen kan erbjuda kompetenshöjande insatser inom ramen för arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. Antalet personer med funktionsnedsättning som deltar i denna utbildningsform har ökat från 7 217 till 11 703 personer mellan åren 2009 och 2011. I syfte att öka tillgängligheten till arbetsmarknadsutbildningen använder sig Arbetsförmedlingen av flexibla anpassningsmoduler (FAM). Genom särskilt stöd under utbildningstiden skapas möjligheter för personer med funktionsnedsättning att fullfölja utbildningen. Hur många som har fått del av flexibla anpassningsmoduler framgår inte av Arbetsförmedlingens redovisningar, men insatsen har troligtvis bidragit till att antalet deltagare med funktionsnedsättning har ökat inom arbetsmarknadsutbildningen.

#### *Vilka är framgångsfaktorerna i insatser för unga?*

I betänkandet *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar* (SOU 2007:18) finns en sammanställning över framgångsfaktorer när det gäller att underlätta vägen till arbete för ungdomar med särskilda behov. Sammanställningen bygger på exempel från olika ungdomsprojekt, internationella erfarenheter och författarnas egna iakttagelser. Slutsatserna är att individanpassade insatser för unga bör sättas in i ett så tidigt skede som möjligt för att motverka risken för passivisering. Den enskildes talanger, möjligheter och önskemål bör stå i fokus och noggrann vägledning och kartläggning behövs. Vidare gäller att:

- Utbildningarna anpassas till målgruppens behov.
- Utbildningen resulterar i intyg eller betyg som erkänns på arbetsmarknaden.
- Det finns en stark koppling mellan utbildningsanordnare, det lokala arbetslivet och branscherna.

- Praktik ges med stöd av engagerade handledare på praktikplatsen.
- Ungdomarnas individuella handlingsplaner uppdateras och jobbsökaraktiviteterna upprätthålls under utbildningstiden.
- Arbetsförmedlingen har goda arbetsgivarkontakter.

#### *Varför lyckades det nationella IT-programmet SwIT?*

Trots att många effektutvärderingar har genomförts av arbetsmarknadsutbildningen har sällan innehållet och processen kring utbildningen varit undersökningarnas fokus. Därför kan man inte heller dra slutsatser om vad det är som skapat resultatet. En utvärdering som genomförts av IFAU om det Nationella IT-programmet (SwIT) – *Vikten av arbetsgivarkontakter* (Martinson och Lundin, 2003) – visar emellertid att det spelar roll *hur* ett utbildningsprogram arrangeras.

Industriförbundet och IT-företagens branschorganisation hade ansvaret för genomförandet av utbildningsprogrammet vilket genomfördes i liknande former som arbetsmarknadsutbildningen. Därigenom var det också möjligt att jämföra dessa aktörers sätt att bedriva utbildningen med genomförandet av den traditionella arbetsmarknadsutbildningen. Den jämförande studien visar att det som skiljde SwIT-utbildningen från arbetsmarknadsutbildningen var den starka kopplingen till branschorganisationen och den aktiva roll som den lokala projektledaren spelade under hela kurs tiden. I SwIT fanns projektledare anställda som ansvarade för programmet och som skötte arbetsgivarkontakterna och tillsammans med Arbetsförmedlingen medverkade i urval av de sökande. Vidare ordnade projektledaren praktikplatser och höll i övrigt kontakt med såväl arbetsgivare som elev och kursanordnare. Utbildning och praktik skedde växelvis. Resultaten visar också att praktikinslagen hade en stark effekt för chanserna att få ett arbete i såväl SwIT utbildningen som arbetsmarknadsutbildningen.

Vad var det då som gjorde att SwIT utbildningen ändå uppvisade bättre resultat? Författarna menar att det troligtvis beror på en kombination av inriktning på praktik, goda arbetsgivarkontakter och en lokal projektledare som arbetar intensivt med en begränsad grupp. En möjlig parallell att dra är den internationella arbetsmarknadsforskningen kring utökad och intensifierad förmedlingsverk-

samhet. En av lärdomarna från den forskningen är att utökad hjälp att söka arbete minskar tiden i arbetslöshet. I jämförelsen mellan arbetsmarknadsutbildning och SwIT visas också att personer med funktionsnedsättning och personer med utländsk bakgrund lyckades bättre på arbetsmarknaden om de gick en SwIT-utbildning. Den troliga förklaringen är att de förstärkta förmedlingskontakterna och den utökade kontakten med arbetsgivare har särskild betydelse för de målgrupper som står längst bort ifrån arbetsmarknaden.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att kompetensutvecklande insatser stärker individens möjligheter att få ett arbete. Unga personer med funktionsnedsättning saknar många gånger arbetslivserfarenhet. Detta, i kombination med att de också har en kortare utbildning än övriga i samma åldersgrupp, gör att de bortprioriteras i anställningsintervjuer. De utbildningar som erbjuds inom ramen för arbetsmarknadspolitiken ska genomföras utifrån individens behov och vara knutna till arbetsgivare som har behov av att anställa. De bästa resultaten uppnås när branschen deltar i utbildningens uppläggning och är närvarande för att förmedla kontakter med arbetsgivare. Projektledaren, eller samordnaren, som håller ihop utbildningsprogrammet och är den förmedlande länken mellan deltagare, arbetsgivare och utbildningsanordnare är en ytterligare viktig faktor för goda resultat.

I avsnitt 7.10 och 7.11 lämnar utredningen förslag till särskilda utbildningsinsatser för unga med funktionsnedsättning.

### **6.4.3 Ungas deltagande i program, i utbildning och i subventionerad anställning**

#### *Unga med funktionsnedsättning som deltar i program*

Arbetsförmedlingen har särskilda uppdrag när det gäller unga med funktionsnedsättning som är under 30 år. Uppdragen vänder sig till två grupper. Den ena målgruppen är elever som fyllt 16 år med en diagnostiserad funktionsnedsättning och som finns i gymnasiesärskolor samt i övriga gymnasieskolor. Den andra målgruppen är unga som får aktivitetsersättning, vilket är en form av förtidspension på grund av nedsatt arbetsförmåga.

Unga med funktionsnedsättning har till skillnad från andra ungdomar tillgång till alla de insatser som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande och som inte alltid finns tillgängliga i ungdoms-

garantin. Unga med funktionsnedsättning kan delta i program från dag ett utan att vara inskrivna i garantin. Andra ungdomar påbörjar vanligtvis jobbgarantin för ungdomar efter tre månader av arbetslöshet.

Personer under 30 år som har en funktionsnedsättning deltar i huvudsak i tre olika arbetsmarknadspolitiska program. Cirka 2 500 personer deltog i jobbgarantin för unga i genomsnitt per månad under 2011. Aktiviteterna i jobbgarantin för unga kan innehålla fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter med coachning. Dessa aktiviteter kan kombineras med arbetspraktik, utbildning eller arbetslivsinriktad rehabilitering. Det näst vanligaste programmet är jobb- och utvecklingsgarantin. I detta program deltog ungefär 2 300 unga med funktionsnedsättning per månad. Cirka 1 700 personer deltog även i arbetslivsinriktad rehabilitering.

Det som utmärker unga med funktionsnedsättning mest i programmen jämfört med äldre med funktionsnedsättning är dels den låga andelen kvinnor, dels funktionsnedsättningen. Bland unga som deltar i alla programmen har 31 procent specifika inlärningssvårigheter och 18 procent har en kod för generella inlärningssvårigheter. *Specifika inlärningssvårigheter* kan innebära läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, språkstörningar och uppmärksamhets- och koncentrationssvårigheter (Aspergers, ADHD).

*Generella inlärningssvårigheterna* är funktionsnedsättningar som orsakar nedsatt arbetsförmåga på grund av bristande intellektuell kapacitet eller begränsad begåvning. Unga med intellektuell problematik kan vidare delas in i två undergrupper beroende på skolbakgrund. Dels personer med lätt utvecklingsstörning som har gått i särskola, dels personer med grundskoleutbildning som på grund av inlärningssvårigheter har haft svårt att fullfölja sin gymnasieutbildning. Dessa unga har ofta ofullständiga betyg från gymnasiet. En viktig insats för unga med dessa funktionsnedsättningar är det särskilda introduktions- och uppföljningsstödet (SIUS). Av dem som fick stöd av en SIUS-konsulent år 2011 var hälften under 30 år.

*Unga med subventionerad anställning*

Antalet unga under 30 år som har en anställning med lönestöd har ökat sedan 2008. Det är utvecklingsanställningar och trygghetsanställningar som står för nästan hela ökningen. Precis som hos äldre är det dock anställningar med lönebidrag som är vanligast, ungefär 4 300 unga kvinnor och män började en sådan anställning år 2011. Antalet unga som börjar en anställning hos Samhall har dock minskat över tid. Även andelen unga i förhållande till hela nyrekryteringen till Samhall har minskat de senaste tio åren. År 2000 var denna andel 30 procent, medan den var 20 procent år 2010. Under 2011 var det dock 555 unga personer som började en anställning på Samhall, vilket är en tydlig ökning från året innan.

**Tabell 6.11** Personer under 30 år med funktionsnedsättning, år 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
<b>Genomsnittligt antal anställda</b>				
Lönebidrag	4 901	4 367	4 528	5 196
OSA	376	331	358	365
Utvecklingsanställning	566	487	662	966
Trygghetsanställning	977	1 358	1 700	2 071
Samhall*	-	800	640	698
<b>Totalt</b>	<b>6 820</b>	<b>6 343</b>	<b>7 888</b>	<b>9 296</b>
<b>Antal nya anställda</b>				
Lönebidrag	2 976	2 826	3 643	4 261
OSA	341	234	300	326
Utvecklingsanställning	725	669	1 032	1 412
Trygghetsanställning	807	883	989	1 165
Samhall	380	374	315	555
<b>Totalt</b>	<b>5 229</b>	<b>4 986</b>	<b>6 279</b>	<b>7 719</b>

Anm.\* Antal anställda i slutet av respektive år.

Källa: Arbetsförmedlingen och Samhall.

Bland de unga personer som börjar en subventionerad anställning är endast tre av tio kvinnor. Det finns också skillnader mellan unga kvinnor och unga män vad gäller typ av funktionsnedsättning. Unga kvinnor har i högre grad psykiska funktionsnedsättningar som exempelvis depression. Det är även något vanligare med

rörelsehinder bland de unga kvinnorna. Unga män har i högre grad dokumenterade socialmedicinska funktionsnedsättningar, generella samt specifika inlärningssvårigheter. Detta diagnosmönster finns även bland unga som beviljas aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga inom sjukförsäkringen. Könsfördelningen är däremot jämnare bland unga med aktivitetsersättning (SOU 2008:102; Olofsson och Östh, 2011).

En person mellan 19 och 29 år vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan kan beviljas aktivitetsersättning. För rätt till aktivitetsersättning krävs vidare att nedsättningen av arbetsförmågan kan antas bestå under minst ett år. Rätt till hel aktivitetsersättning har också en försäkrad som på grund av sin funktionsnedsättning ännu inte har avslutat sin utbildning på grundskolenivå och gymnasial nivå vid ingången av juli månad det år då han eller hon fyller 19 år. Någon prövning av arbetsförmågans nedsättning görs inte i dessa fall.

Antalet unga som beviljas aktivitetsersättning har ökat kraftigt de senaste åren och uppgick 2011 till över 27 000 personer, varav 13 000 kvinnor och drygt 14 000 män. En studie från Inspektionen för Socialförsäkringen (2012:1) visar att av dem som avslutade sin aktivitetsersättning för förlängd skolgång år 2008 var fyra av tio ett år senare inskrivna vid Arbetsförmedlingen, varav sju procent hade en anställning med lönestöd. Fortfarande är det dock en majoritet av dem som har aktivitetsersättning för förlängd skolgång som övergår till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga (förtidspension).

I betänkandet *Brist på Brådska* (SOU 2008:102) framhålls att unga arbetslösa med funktionsnedsättning som har behov av omfattande stöd och hjälp för att ta sig in på arbetsmarknaden inte får denna hjälp i tillräcklig omfattning. Utredningen menar att betydligt fler av dem som uppbär aktivitetsersättning borde ges möjligheter att pröva sin arbetsförmåga genom Arbetsförmedlingens insatser och program.

Det är svårt att uppskatta hur många ungdomar mellan 19 och 30 år som totalt kan bedömas ha en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Tillsammans med de unga som uppbär aktivitetsersättning handlar det emellertid om en betydande grupp som utredningen särskilt vill uppmärksamma. Dessa unga har ett helt arbetsliv framför sig. Möjligheter att bygga på sin



kompetens och sina resurser för att ta sig in på arbetsmarknaden är särskilt viktigt för unga med funktionsnedsättning.

*Fler ungdomar med aktivitetsersättning  
behöver få tillgång till stöd från Arbetsförmedlingen*

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samarbetar allt mer när det gäller att stödja unga med funktionsnedsättning som har aktivitetsersättning. I en rapport från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2012j) redovisas myndigheternas prioriteringar om att de som huvudmän för samordningsförbunden fortsatt ska arbeta aktivt för att unga med aktivitetsersättning ska prioriteras och att samarbetet med skolan ska utvecklas för att fånga upp unga med funktionsnedsättning. Rapporten visar även att prioriteringen av unga med funktionsnedsättning återspeglas i en ökning av andelen unga (sjukskrivna samt med aktivitetsersättning) som deltar i handlingsplanssamverkan. År 2011 var det cirka 2 000 nya ungdomar, vilket motsvarade cirka 20 procent av samtliga deltagare i handlingsplanssamverkan. År 2010 var andelen unga med funktionsnedsättning 18 procent av samtliga deltagare.

Utredningen delar myndigheternas bedömning och prioriteringar, men vill samtidigt understryka att takten i arbetet behöver öka för att fler unga med aktivitetsersättning ska få chansen till arbete eller utbildning. Det är tveksamt om den handlingsplanssamverkan som myndigheterna använt sig av verkligen fångar upp alla ungdomar med aktivitetsersättning vilka med olika anpassningar skulle kunna få ett arbete eller gå vidare till en utbildning. Det är positivt att det är fler ungdomar som har fått stöd 2011 jämfört med 2010, men mot bakgrund av att inflödet till aktivitetsersättning inte minskar behöver insatserna intensifieras ytterligare. Det finns fortfarande utvecklingsområden för att undvika att många ungdomar hamnar i passivitet.

Nya samarbetsformer ska prövas genom den gemensamma kartläggningen av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan när det gäller sjukskrivna. Denna samarbetsform syftar till att ta tillvara båda myndigheternas kompetens så att den enskilde vid rätt tidpunkt ska få rätt insats av rätt aktör. Utredningen menar att gemensam kartläggning även bör vara tillämpligt inför prövning av aktivitetsersättning. Med stöd av den gemensamma kartläggningen bör den unge ges förutsättningar att göra aktiva och medvetna val

utifrån den information myndigheterna kan ge om vilka möjligheter till stöd och insatser som finns för att få ett arbete eller skaffa sig en utbildning. Myndigheterna kan med utnyttjande av sina respektive kompetenser göra en bedömning om den enskildes arbetsförmåga och utifrån det föreslå lämpliga insatser.

I utredningens kontakter med ungdomsförbunden inom handikapporganisationerna uttrycks en självklar förväntan om att få delta på arbetsmarknaden i stället för att passivt ta emot aktivitetsersättning. De vill också vara delaktiga och involveras i rehabiliteringsarbetet så att stödet anpassas till just deras behov. Myndigheterna har uppdrag i sina respektive regleringsbrev om att utveckla stödet till unga med aktivitetsersättning för att underlätta återgång till arbete. I det arbetet ingår att stimulera till så tidiga insatser som möjligt.

Mot bakgrund av att 6 000–7 000 ungdomar årligen beviljas aktivitetsersättning finns enligt utredningens bedömning starka skäl för att i högre grad än vad som görs i nuvarande samverkan främja etableringen och sysselsättning bland unga med funktionsnedsättning för att på detta sätt minska antalet personer med aktivitetsersättning. En gemensam kartläggning av individens resurser och förmåga till arbete med eller utan lönestöd skulle kunna genomföras av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inför en prövning av rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.

#### *Ersättningsregler som kan medverka till att fler vågar pröva att arbeta eller studera*

Det behövs fler vägar in på arbetsmarknaden för att unga som redan har aktivitetsersättning ska kunna och våga pröva sin förmåga. I dag finns regler för vilande aktivitetsersättning vid arbete eller studier. Ersättningen kan vara vilande – inte betalas ut – i högst två år. Dessa regler är ekonomiskt fördelaktiga för den enskilde, eftersom individen får behålla sitt bostadstillägg. Dessutom får den som arbetar ett skattefritt belopp, motsvarande 25 procent av den ersättning som är vilande under de första tolv månaderna. Trots dessa förmånliga villkor är det få unga som har sin aktivitetsersättning vilande.

Som ett komplement till vilandereglerna kan en möjlighet vara att pröva om de särskilda regler som finns för de personer som hade rätt till en icke tidsbegränsad sjukersättning innan 30 juni 2008

även bör gälla för personer med rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. Dessa personer med sjukersättning kan arbeta, studera, engagera sig ideellt och ändå ha kvar rätten till ersättning. Den enskilde kan tjäna upp till ett fribelopp som motsvarar 44 000 kronor utan att sjukersättningen minskas. Om arbetsinkomsten är högre än så minskas sjukersättningen i förhållande till lönen.

Nuvarande regelverk inom aktivitetsersättningen kan ge upphov till inlåsningseffekter som hindrar unga människor att utveckla sin arbetsförmåga. Om de särskilda reglerna för sjukersättning även skulle gälla för unga med aktivitetsersättning kan detta skapa fler möjligheter att ta tillvara den arbetsförmåga dessa personer faktiskt kan ha. Det är inte säkert att detta leder till att ett stort antal personer helt lämnar aktivitetsersättningen och börjar arbeta. Men fler unga än i dag skulle sannolikt våga ta steget att pröva att arbeta eller studera.

*Det finns goda exempel på övergångar från daglig verksamhet till arbete med lön*

Antalet deltagare i daglig verksamhet ökar. En kartläggning genomförd av Socialstyrelsen (2008) visar dock att cirka tio procent av deltagarna i daglig verksamhet skulle kunna klara av ett arbete om de fick ett arbete med lönestöd eller andra anpassningar.

Den grundläggande intentionen med daglig verksamhet är att den ska leda till arbete. I realiteten är övergångar sällsynta. En undersökning om övergången från särskola till arbetsliv (Lundberg och Persson, 2008) visar tydligt på vikten av en strukturerad samverkan mellan skolan, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för att eleverna ska få ett lönearbete efter avslutad skolgång. En viktig faktor som lyfts fram är vilken strategi skolan har. I de skolor där det finns ett etablerat samarbete med Arbetsförmedlingen får eleverna i högre grad ett lönearbete, men i kommuner där strategin är att samarbeta med den dagliga verksamheten fick ingen av eleverna lönearbete.

Företrädare för daglig verksamhet påpekar i Socialstyrelsens kartläggning (2008) att personer som får ett lönearbete behöver ett personligt stöd på arbetsplatsen under lång tid. Ständiga förändringar på en arbetsplats kan ge upphov till otrygghet och svårigheter som personer som kommer från den dagliga verksamheten inte alltid kan hantera. Utredningen har i kontakter med Föreningen

för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB) tagit del av deras erfarenheter och önskemål om daglig verksamhet. Enligt FUB finns många bra verksamheter, och den flexibilitet som vuxit fram som innebär att en individ kan få en individuell placering på ett företag kan vara ett värdefullt steg in på arbetsmarknaden.

FUB delar vad som kommit fram i Socialstyrelsens kartläggning om att bl.a. personer med utvecklingsstörning kan behöva långvariga, i bland permanenta, stödinsatser för att en anställning ska vara möjlig. Det kan finnas situationer på arbetsplatsen i kontakter med arbetskamrater eller kunder som för personer med utvecklingsstörning kan vara svåra att hantera. En stödperson eller en utsedd kontaktperson på Arbetsförmedlingen kan vara en enkel lösning för att den enskilde ska kunna behålla arbetet. En stöd- eller kontaktperson som har regelbunden kontakt med arbetsgivaren och den anställde kan förebygga problemen och kan bidra till att oförutsedda händelser inte inträffar.

Det är kommunen som ska ta kontakt med Arbetsförmedlingen för att aktualisera att en person från daglig verksamhet bedöms kunna ta ett arbete med eller utan stöd. Utredningen konstaterar att ett strukturerat samarbete mellan Arbetsförmedlingen, skolan och kommunen kan öka chanserna för personer med en restarbetsförmåga som är i daglig verksamhet att få ett arbete med eller utan lönesubvention.

## **6.5 Urholkade lönesubventioner får olyckliga konsekvenser**

### **6.5.1 Lönesubventionen ska kompensera för nedsättningen av arbetsförmågan**

En av utredningens utgångspunkter är att lönesubventionen ska kompensera arbetsgivare för nedsättningen i arbetsförmåga för att möjliggöra för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga får lön och anställningsförmåner som följer eller är likvärdiga med de kollektivavtal som finns inom branschen. Detta är också vad som uttrycks i det nuvarande regelverket för de särskilda lönestöden som finns för personer med funktionsnedsättning.

*Regelverket och lönesubventionens storlek*

Med undantag för en skyddad anställning hos Samhall ska subventionen till arbetsgivaren enligt nuvarande regelverk fastställas med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren i förhållande till de aktuella arbetsuppgifterna samt till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande. Vid lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA), utvecklings- respektive trygghetsanställning kan arbetsgivaren enligt regelverket få upp till 100 procent av lönekostnaden i bidrag för en bruttolön upp till 16 700 kronor per månad. Den del av lönen som överstiger 16 700 kronor kan inte ligga till grund för bidraget.<sup>6</sup> Arbetsförmedlingen ska efter en utredning bedöma graden av nedsatt arbetsförmåga utifrån den enskildes arbetsuppgifter på arbetsplatsen. Utredningen anser att det är en viktig princip att bidragets storlek fastställs i relation till den nedsatta arbetsförmågan.

*Lönerna för personer med subventionerad anställning*

Statskontorets (2011) sammanställning av löner för personer med subventionerade anställningar visar att lönerna för personer med funktionsnedsättning i genomsnitt är relativt låga. De genomsnittliga lönerna för personer med lönebidrag, trygghets- respektive utvecklingsanställning och OSA är lägre än såväl genomsnittslönen för den kommunala sektorn som för privatanställda arbetare, samt lägre än genomsnittslönen på hela arbetsmarknaden. År 2010 var medellönen för en heltidsanställning med lönebidrag drygt 19 900 kronor.<sup>7</sup> Lägst genomsnittslön hade personer med offentligt skyddat arbete, 16 100 kronor per månad 2010. Den högsta genomsnittslönen i subventionerade anställningar, inklusive stöden som inte bara är till för personer med funktionsnedsättning, hade personer med nystartsjobb, 20 500 kronor per månad. Även om lönerna i genomsnitt är låga så stiger de för varje år som går (Statskontoret, 2011).

---

<sup>6</sup> Den maximala bidragsgrundande lönekostnaden höjdes senast år 2007 från 15 200 kronor till 16 700 kronor. År 2005 höjdes den från 13 700 kronor.

<sup>7</sup> Uppgifterna om de anställdas löner och subventionsgrad är sammanställda av Statskontoret (2011) och är hämtade från Arbetsförmedlingen. Uppgifterna avser månaderna mars och september respektive år. Månaderna är valda med tanke på att de ska spegla en normalmånad under våren respektive hösten. Uppgifterna avser den lön som uppgavs vid tidpunkten för beslut om bidrag.

I tabell 6.12 visas andelen anställda med lönesubvention fördelade mellan olika löneintervall. Majoriteten av anställda med lönebidrag, utvecklings- respektive trygghetsanställning har löner i intervallet 16 700–22 000 kronor per månad. Ungefär 70 procent av personer med OSA hade 2010 löner som ligger under den högsta bidragsgrundande bruttolönen på 16 700 kronor per månad. Detta förklaras av att kommunerna för anställda med OSA tillämpar ett särskilt kollektivavtal, BEA 06, för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. När det gäller anställda med lönebidrag hade 33 procent av de anställda år 2007 en lön som var lägre än 16 700 kronor per månad. År 2010 var motsvarande andel nio procent, och i februari 2012 var det endast tre procent som hade en lön under 16 700 kronor per månad. Inom en snar framtid kommer ingen med en anställning med lönebidrag ha en lön som är lägre än den nuvarande högsta bidragsgrundande nivån på 16 700 kronor per månad.

**Tabell 6.12 Andel anställda i olika löneintervall, år 2007 och 2010 (procent)**

	Löneintervall	2007	2010
Lönebidrag	Lägre än 16 700	33	9
	16 701–21 999	57	73
	22 000–27 999	9	16
	28 000 eller högre	1	2
OSA	Lägre än 16 700	95	72
	16 701–21 999	5	28
	22 000–27 999	0	0
	28 000 eller högre	0	0
Utvecklingsanställning	Lägre än 16 700	70	15
	16 701–21 999	26	74
	22 000–27 999	3	10
	28 000 eller högre	1	1
Trygghetsanställning	Lägre än 16 700	55	32
	16 701–21 999	42	59
	22 000–27 999	3	9
	28 000 eller högre	0	1

*Källa:* Statskontorets bearbetning av data från Arbetsförmedlingen.

Taket för den bidragsgrundande lönen ligger därmed så lågt i förhållande till det rådande löneläget att de grundläggande villkoren för lönesubventionen inte kan uppfyllas. När subventionsgraden sätts på den nivå som motsvarar individens nedsättning av arbetsförmågan får arbetsgivaren inte den kompensation för nedsättningen som subventionen avser. Konsekvenserna av detta kan visa sig på flera olika sätt.

En konsekvens av begränsningen av den bidragsgrundande lönekostnaden är att möjligheterna till anställning minskar i takt med att subventionen urholkas. Detta skulle visa sig i färre anställningar med lönesubvention till personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En annan följd kan vara att arbetsförmedlarna använder andra medel för att kompensera arbetsgivarna. Detta leder i sin tur till att systemet förlorar i legitimitet och trovärdighet. En tredje möjlig konsekvens kan vara att valet av insats påverkas, dvs. att en alternativ form, t.ex. nystartsjobb, väljs i de fall då lönesubventionen inte kan sättas i relation till nedsättningen av arbetsförmågan. En fjärde konsekvens är att anställda med nedsatt arbetsförmåga får lägre löner och successivt halkar efter i löneutveckling och övriga anställningsvillkor, dvs. att de inte längre får likvärdiga anställningsvillkor vilket var avsikten med lönesubventionen. Vi ska i det följande se i vilken utsträckning dessa konsekvenser förekommer.

### 6.5.2 Beslutade bidragsnivåer skiljer sig från de verkliga

Ett av utredningens uppdrag är att särskilt analysera regelverket för lönebidrag i relation till Arbetsförmedlingens svårigheter att hitta arbetsgivare som är beredda att anställa personer med lönebidrag. En möjlig konsekvens av att den maximala bidragsgrundande lönekostnaden inte korresponderar med nuvarande lönenivåer är att antalet anställningar med lönebidrag och andra lönesubventioner minskar.

Enligt både arbetsgivare och arbetsförmedlare är en viktig förklaring till svårigheterna att få ut personer i arbete att arbetsgivaren inte får full kompensation för arbetstagarens nedsatta förmåga. Som nämns ovan är det i princip ingen arbetsgivare som längre kan få full kompensation för den anställdes nedsatta arbetsförmåga. I en sådan situation, och där både små och stora företag är utsatta för inhemsk och global konkurrens och där många arbetsgivare får

många sökanden till varje utannonserat jobb, får personer med funktionsnedsättning allt svårare att hitta ett arbete. En tydlig indikator på detta är de långa inskrivningstiderna vid Arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.2).

Vid en beräkning av de ”verkliga” bidragsnivåerna för de subventionerade anställningarna visar det sig att Samhall får den högsta subventionen för sina anställda med funktionsnedsättning. Med verklig bidragsnivå avses den ersättning som arbetsgivaren i praktiken får. Statens merkostnadsersättning till Samhall innebär en bidragsnivå på drygt 90 procent.<sup>8</sup> Lönebidragen har den genomsnittligt lägsta bidragsnivån och utvecklingsanställningen har den högsta. En av flera förklaringar till skillnaderna i bidragsnivå är hur stor del av lönen som ligger *över* respektive *under* den maximala bidragsgrundande nivån. Allt annat lika innebär begränsningen att ju högre månadslön desto lägre verklig bidragsnivå. För flera av stödformerna har de verkliga genomsnittliga bidragsnivåerna sjunkit mycket under de senaste åren. En förklaring till detta är att lönerna stiger nominellt varje år samtidigt som taket för den bidragsgrundande lönekostnaden har varit konstant.

**Tabell 6.13** Genomsnittlig verklig bidragsnivå i procent av lönekostnaden, år 2005–2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lönebidrag	57	57	56	56	54	55
Trygghetsanställning*	-	82	75	72	67	67
Utvecklingsanställning*	-	85	80	80	79	79
OSA	75	73	74	73	72	72
Samhall	94	97	91	91	90	91

Anm. \*I denna bidragsnivå ingår anordnarbidrag. Detta bidrag lämnas till trygghets- respektive utvecklingsanställningar. Bidraget kan utgå med max 130 kronor per dag.

Källa: Statskontorets bearbetning av data från Arbetsförmedlingen.

Tabell 6.14 visar skillnaden mellan den genomsnittliga bidragsnivån som Arbetsförmedlingen beslutar om och den verkliga bidragsnivån som i praktiken utgår till arbetsgivaren. I den verkliga bidragsnivån för trygghets- respektive utvecklingsanställning ingår anordnar-

<sup>8</sup> Subventionsgraden för Samhall är beräknad genom att den merkostnadsersättning som Samhall får av staten relateras till de lönekostnader företaget har för anställda med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.



bidrag.<sup>9</sup> I löneintervallet 16 700–22 000 kronor per månad för lönebidrag är den av Arbetsförmedlingen beslutade genomsnittliga nedsättningen av arbetsförmågan 65 procent. Arbetsgivaren får i dessa fall ett bidrag som i praktiken motsvarar en nedsatt arbetsförmåga på 57 procent.

**Tabell 6.14** Genomsnittligt beslutad respektive verklig bidragsnivå per löneintervall, år 2010

	Löneintervall	Beslutad	Verklig
Lönebidrag	Lägre än 16 700	72	72
	16 701–21 999	65	57
	22 000–27 999	59	41
	28 000 eller högre	59	33
OSA	Lägre än 16 700	74	74
	16 701–21 999	73	67
	22 000–27 999	80	59
	28 000 eller högre	-	-
Utvecklingsanställning*	Lägre än 16 700	77	86
	16 701–21 999	75	78
	22 000–27 999	75	63
	28 000 eller högre	74	55
Trygghetsanställning*	Lägre än 16 700	76	83
	16 701–21 999	69	66
	22 000–27 999	57	42
	28 000 eller högre	56	32

*Anm.*\* I den verkliga bidragsnivån ingår anordnarbidrag. Detta bidrag kan utgå med max 130 kronor per dag.

*Källa:* Statskontorets bearbetning av data från Arbetsförmedlingen.

### 6.5.3 Arbetsförmedlarnas hantering av subventionsnivån

Den andra möjliga konsekvensen av maxnivån 16 700 kronor för den bidragsgrundande lönekostnaden är att arbetsförmedlarna anpassar besluten så att de på andra sätt kan ge arbetsgivaren kompensation i rätt omfattning i förhållande till individens nedsättning av arbetsförmågan. Vid utredningens studiebesök, dialoger och enkäter framkommer också att arbetsförmedlarna verkar ha

<sup>9</sup> År 2011 utbetalades 284 miljoner kronor i anordnarbidrag. Genomsnittsbeloppet per trygghetsanställning och månad var 967 kronor och per utvecklingsanställning var genomsnittsbeloppet 2 000 kronor.

frångått principen om att diskutera bidragets storlek i relation till den nedsatta arbetsförmågan med arbetsgivarna. I stället diskuteras storleken på bidraget i kronor och jämförelser görs med till exempel nystartsjobben.

Det har också framkommit att arbetsförmedlare kombinerar bidragsbeloppet med att erbjuda ekonomiskt stöd i form av personligt biträde eller anordnarbidrag för att kompensera arbetsgivaren för den skillnad som till följd av taket uppstår mellan lönestödets storlek och den anställdes nedsättning av arbetsförmågan.

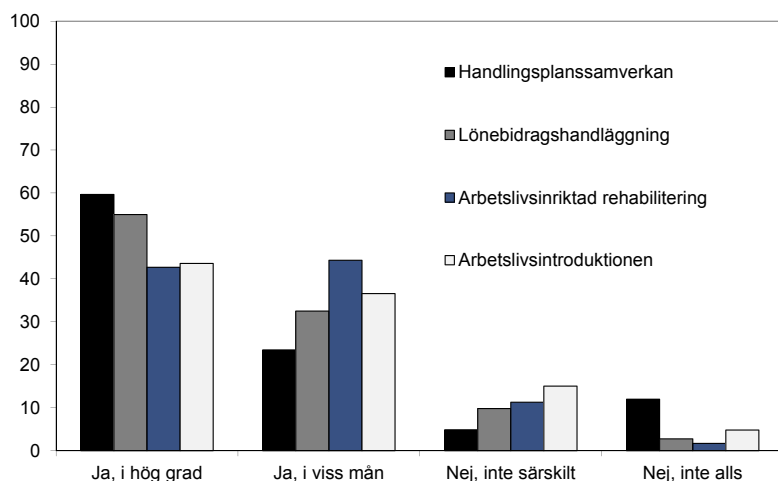
Taket på 16 700 kronor ligger i dag långt under lägsta avtalsmässiga löner, vilket i bland kan innebära att vi använder ett annat verktyg, stöd till personligt biträde, för att kompensera glappet. (Arbetsförmedlare)

För att få en övergripande uppfattning om arbetsförmedlarnas arbete och situation skickade utredningen i samarbete med Arbetsförmedlingen ut en enkät till ett stratifierat urval av 1 000 arbetsförmedlare som arbetar med arbetssökande med funktionsnedsättning. Av de 1 000 arbetsförmedlarna var det 724 som svarade på enkäten. Arbetsförmedlarna fick svara på frågan om vilka åtgärder de ser som mest angelägna för att arbetsgivare i större utsträckning ska anställa personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlarna fick ange högst tre svarsalternativ. Svaren från arbetsförmedlarna liknar de svar som de privata arbetsgivarna uppgav i den tidigare nämnda enkäten till företag. Hälften av arbetsförmedlarna uppger att högre ekonomiskt stöd i form av lönesubvention är viktigt, en lika hög andel uppger att stöd till arbetsgivaren under anställning är viktigt, och något färre, 48 procent, anger alternativet bättre information om stödformerna som viktig åtgärd för att underlätta anställning för personer med funktionsnedsättning.

Arbetsförmedlarna fick även frågan om de anser att taket för den bidragsgrundande lönekostnaden på 16 700 kronor påverkar deras möjlighet att besluta om en ”korrekt” bidragsnivå. I enkäten definierades korrekt bidragsnivå som bidrag i förhållande till den arbets sökandes nedsättning av arbetsförmågan. Figur 6.4 visar svaren uppdelade efter arbetsförmedlarnas huvudsakliga inriktning. Fyra av fem arbetsförmedlare som uppger att deras huvudsakliga inriktning är lönebidragshandläggning anger att den maximala nivån i hög grad eller i viss mån påverkar möjligheten att besluta om en korrekt subventionsnivå, det vill säga en lönesubvention som i procent räknat överensstämmer med den nedsatta arbetsförmågan.

Svaren indikerar att arbetsförmedlarna i dagsläget anpassar bidragsnivån (uppåt) för att åstadkomma korrekt kompensation till arbetsgivaren när en lönesubvention på korrekt nivå i relation till den anställdes arbetsförmåga inte längre kan ge motsvarande kompensation. På detta sätt kan arbetsförmedlarna upprätthålla möjligheterna till arbete för personer med funktionsnedsättning. Förfarandet urholkar emellertid samtidigt legitimiteten i lönestödets konstruktion.

**Figur 6.4** Påverkar bidragstaket på 16 700 kronor för lönebidrag dina möjligheter att besluta om en "korrekt" bidragsnivå för lönebidrag, utvecklings- respektive trygghetsanställning?



Anm. Med korrekt bidragsnivå avses i enkäten i förhållande till den arbetssökandes nedsättning av arbetsförmågan.

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare, bilaga 4.

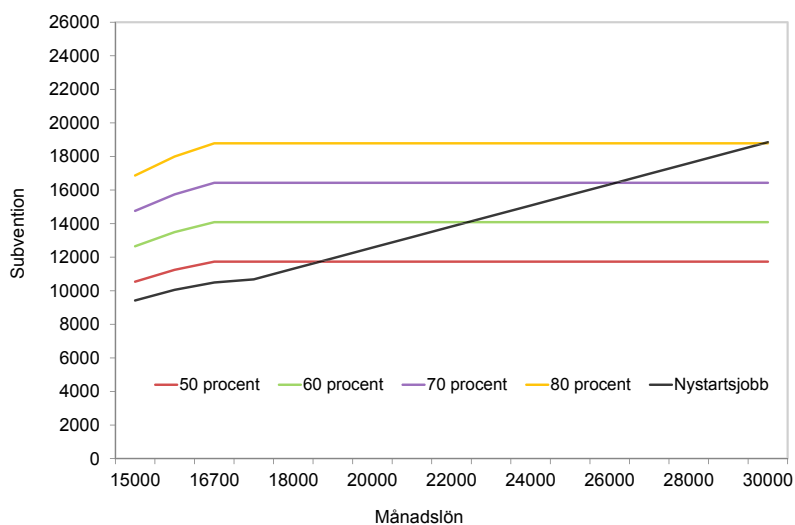
#### 6.5.4 Valet av insats påverkas av stödnivån

Både Arbetsförmedlingen (2011a) och Statskontoret (2011) har påtalat en konkurrens, eller växelverkan, mellan lönebidragen och nystartsjobben. Arbetsförmedlingen menar att nystartsjobben är alltför attraktiva för arbetsgivarna och att stödformen därigenom försvårar arbetet att få fram anställningar med lönebidrag (Arbetsförmedlingen, 2011a). Antal anställda med nystartsjobb har också ökat i snabb takt, medan antalet anställda med lönebidrag har minskat. Statskontoret (2011) är mer försiktiga i sina slutsatser. Utred-

ningen har i kontakt med arbetsförmedlare vid åtskilliga tillfällen, samt i de öppna svaren i den genomförda enkätundersökningen, fått information om att nystartsjobb vid vissa tillfällen väljs före en anställning med lönebidragen, trots att nystartsjobbet inte alltid är den bästa lösningen för den enskilde.

En faktor som kan ha betydelse för vilken insats den arbetsökande börjar är storleken på subventionen eller bidraget till arbetsgivaren. En del arbetsförmedlare har tillgång till kalkyler som omgående visar subventionens storlek i kronor för ett lönebidrag (eller trygghetsanställning) jämfört med ett nystartsjobb. Figur 6.5 illustrerar storleken på bidraget i kronor till arbetsgivaren för lönebidrag och nystartsjobb vid olika lönenivåer.

**Figur 6.5** Bidrag till arbetsgivaren i kronor efter lönenivå, lönebidrag jämfört med nystartsjobb



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

För en person med en månadslön på 20 000 kronor och en beslutad bidragsnivå på 62 procent för lönebidrag (genomsnitt år 2010) får arbetsgivaren 14 557 kronor per månad.<sup>10</sup> Om personen uppfyller villkoren för rätt till nystartsjobb kan arbetsgivaren i stället få 12 568 kronor i skattekreditering varje månad. Vid en beslutad

<sup>10</sup> Maximal bidragsgrundande bruttolön = 16 700 kronor \* 1,4059 lönebikostnad  
\* 0,62 bidragsnivå = 14 557 kronor.

bidragsnivå på 60 procent är bidraget vid lönebidrag högre i kronor räknat än subventionen vid ett nystartsjobb upp till en lön på cirka 22 500 kronor per månad.

Utredningens slutsats är att subventionernas konstruktion innebär att arbetsgivaren, allt annat lika, kan komma att föredra ett nystartsjobb framför lönebidrag vid anställningar där månadslönen är något högre än genomsnittet för de subventionerade anställningarna.

### 6.5.5 Risk för lägre löner och sämre löneutveckling

En ytterligare konsekvens av den lågt satta begränsningen för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden är att de anställda med nedsatt arbetsförmåga kan få lägre ingångslöner och att de successivt halkar efter vad gäller löneutveckling och övriga anställningsvillkor. I tidigare avsnitt visas att månadslönerna för anställda med lönestöd i genomsnitt är lägre än för många andra grupper på arbetsmarknaden. När det gäller löneutvecklingen så finns det inga studier som mer ingående och generellt har analyserat detta. I den undersökning som SCB genomfört på uppdrag av utredningen framkom dock ett flertal svar från personer som särskilt ville framhålla att de upplever en relativt svag löneutveckling jämfört med sina kollegor.

På det här stället har jag jobbat i tre år och jag trivs jättebra. Men lönen har bara gått upp med 180 kronor under dessa tre år.

(Intervjuperson med trygghetsanställning)

Statskontoret (2011) visar en mångtydig bild av den procentuella löneutvecklingen för anställda med lönestöd. Många faktorer påverkar löneutvecklingen samtidigt och bland annat som en konsekvens av ett otillräckligt datamaterial genomfördes ingen ingående analys av dessa olika faktorer. Statskontoret skriver dock att samtliga anställningar med lönestöd i kronor räknat uppvisar en svagare löneutveckling än arbetsmarknaden i övrigt. Vid en låg första lön, eller ingångslön, blir löneutvecklingen i kronor – trots likvärdig procentuell löneutveckling – lägre än vid en högre ingångslön. Det kan trots allt konstateras att när lönerna stiger och den bidragsgrundande lönekostnaden är konstant torde detta, allt annat lika, medföra ett tryck nedåt på löneutvecklingen.

### 6.5.6 Indexering förhindrar en upprepad urholkning

En ökande andel av lönestöden ges för att ge möjlighet till arbete för personer som har långvarigt behov av stöd. I dessa fall är det av särskilt stor betydelse att staten ger stabila och långsiktiga förutsättningar för att arbetsgivare ska vara beredda att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga. En indexering skulle medföra att det inte framöver behöver göras större engångshöjningar av taket för den bidragsgrundande lönekostnaden. Det främsta skälet för en löpande indexering är därmed att öka förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att kunna delta på arbetsmarknaden på lika villkor som andra. En indexering skulle öka legitimiteten och förtroendet bland arbetsgivare för den kompensation för individens nedsättning av arbetsförmågan som lönestöden är avsedda att ge. Därmed kan arbetsgivares vilja att anställa personer med funktionsnedsättning öka.

Förutom frågan om behovet av att höja gränsen för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden har utredningen därför övervägt en löpande indexomräkning av denna gräns. Detta kan göras på flera olika sätt. Många ersättningar, bidrag och stöd inom socialförsäkringen räknas om varje år med den allmänna prisutvecklingen i ekonomin. Den allmänna prisutvecklingen uttrycks i form av prisbasbeloppet som i princip följer konsumentprisindex. Detta gäller exempelvis föräldrapenningen, sjukpenningen, sjukersättningen och garantipensionen. Indexuppräknningar, eller i sällsynta fall nedräkningar, av belopp görs för att de offentliga ersättningarna alltid ska följa köpkrafts- eller i vissa fall inkomststandardförändringar i samhället. De inkomstrelaterade delarna inom det allmänna ålderspensionssystemet har en särställning i förhållande till ovan nämnda ersättningar och följer den genomsnittliga inkomstutvecklingen, däribland löneutvecklingen i samhället.<sup>11</sup>

Utredningen har övervägt möjligheten att indexera det maximala beloppet för den bidragsgrundande lönekostnaden med den allmänna prisutvecklingen eller med någon form av genomsnittlig löneutveckling. Svårigheten med att relatera begränsningen av det bidragsgrundande beloppet till löneutvecklingen är att identifiera en relevant sektor eller grupp av anställda vars löneutveckling kan

---

<sup>11</sup> Inom det allmänna ålderspensionssystemet används också inkomstbasbeloppet för beräkning av det s.k. intjänandetaket och beräkning av den allmänna pensionsavgiften.

anses på ett korrekt sätt avspeglar de verksamheter där lönestöden framför allt förekommer.

Utredningens bedömning är därför att beloppet för den maximala bidragsgrundande lönekostnaden, i likhet med i princip alla andra offentliga ersättningar och stöd, bör indexeras med prisbasbeloppet.

## **6.6 Lönestöden till arbetsgivare vid anställning**

### **6.6.1 Stöden i dag**

I dag finns fem olika typer av statligt stöd vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga till följd av en funktionsnedsättning. Stöden har tillkommit vid olika tidpunkter, och regelverket har byggts på när nya former har införts. De olika lönestöden har alla syftet att kompensera för nedsättningen av arbetsförmågan och att stärka dessa personers möjligheter att få och behålla ett arbete. Samtidigt har de olika bestämmelser bl.a. vad gäller anordnare, ersättningsmodell och varaktighet. I varierande grad omfattar stöden även insatser som innebär att den anställde får möjlighet att utveckla sin arbetsförmåga. De olika lönestöden överlappar delvis varandra vad gäller målgrupp, syftet med stödet och varaktigheten.

Storleken på den ekonomiska ersättningen till arbetsgivaren för en anställning med lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete grundas på nedsättningen av den enskildes arbetsförmåga. När det gäller skyddat arbete hos Samhall saknas denna koppling och staten betalar i stället ut en merkostnadsersättning i form av en årlig klumpsumma till bolaget (se vidare avsnitt 6.7).

I avsnitt 5.2 visas hur fördelningen ser ut mellan de olika stödformerna och vem som tar del av vilken insats. Av redovisningen framgår bland annat att könsfördelningen genomgående är ojämn i de olika anställningarna med stöd. I genomsnitt är 60 procent män och 40 procent kvinnor. Unga har i högre utsträckning fått ta del av utvecklingsanställningar, medan äldre oftare finns i trygghetsanställningar. Utrikes födda är överrepresenterade hos Samhall.

*Successionsordningen mellan de olika lönestöden för anställning*

Av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och Arbetsförmedlingens handläggarsöd för beslut om de olika insatserna framgår hur de olika lönestöden är avsedda att förhålla sig till varandra.

För en person som har behov av att *pröva och utveckla sin arbetsförmåga* under en kortare tid finns utvecklingsanställningen som ett förstahandsalternativ. Lönebidrag syftar också till att utveckla arbetsförmågan. Bidragsnivån vid lönebidrag ska därför enligt Arbetsförmedlingens handläggarsöd i normalfallet successivt sänkas i takt med att arbetsförmågan ökar. Både utvecklingsanställning och lönebidrag är begränsade i tiden, med motiveringen att de syftar till att utveckla arbetsförmågan, dvs. rehabilitering genom arbete. Utvecklingsanställningarna är ettåriga, medan lönebidrag som längst kan lämnas i fyra år.<sup>12</sup> Samtidigt som utveckling av arbetsförmågan är syftet både med en utvecklingsanställning och med lönebidrag finns möjligheten till anordnarbidrag som kan finansiera insatser för att påskynda en sådan utveckling enbart med en utvecklingsanställning.

För personer som har en *omfattande nedsättning* av arbetsförmågan och som bedöms vara i *behov av stöd under lång tid* finns trygghetsanställningar respektive arbete hos Samhall. Bidraget till lönekostnaderna vid trygghetsanställningar behöver inte fasa ut på samma sätt som vid en anställning med lönebidrag. Bidragsnivån ska dock omprövas minst vart fjärde år. Eftersom bidraget till Samhall inte utgår ifrån de anställdas arbetsförmåga sker ingen omprövning av detta stöd. Arbetsförmedlingen ska dock verka för att såväl en anställd med trygghetsanställning som en person anställd hos Samhall övergår till en annan anställning.

Två av stöden – arbete hos Samhall och offentligt skyddat arbete (OSA) – rubriceras som *skyddade anställningar*, vilket innebär att de anställda ska vara skyddade från konkurrens från personer utan arbetshinder. Skyddat arbete ska användas för personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser och som har mer varaktigt behov av anställning med stöd. Samma målgrupp anges emellertid även för trygghetsanställning. Insatserna skiljer sig dock från varandra när det gäller anställningsskyddet. En trygghetsanställning omfattas, till skillnad från arbete hos Samhall och OSA, av las.

---

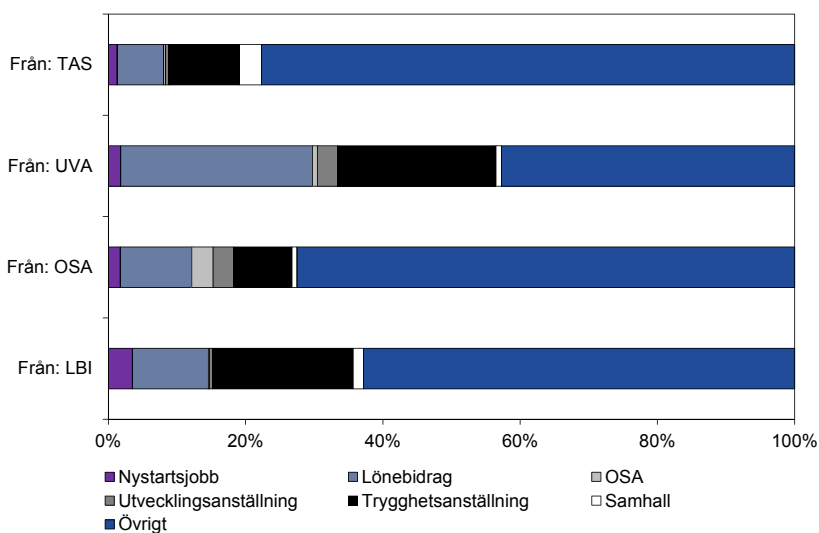
<sup>12</sup> I båda fallen kan emellertid förlängning ske om det finns särskilda skäl.



Offentligt skyddat arbete är den stödform som är minst tydlig till sin inriktning vad gäller varaktighet och syfte. Å ena sidan avser OSA att vara rehabiliterande och utvecklande för den enskilde. Inte heller i denna stödform finns dock anordnarbidrag för utvecklingsinsatser. Det som är utmärkande för OSA är i stället att insatsen dels är avsedd för personer med *vissa särskilda funktionsnedsättningar* (se avsnitt 4.4), dels avser icke reguljära arbetstillfällen hos kommunerna.

Lönebidrag och trygghetsanställningar samspelar i stor utsträckning med varandra. Bland personer som avslutade en anställning med lönebidrag år 2010 var det 20 procent som sex månader senare hade en trygghetsanställning. Övergångarna från lönebidrag till trygghetsanställning sker ofta för att lönebidraget är tidsbegränsat till fyra år, medan lönestödet vid trygghetsanställning kan lämnas så länge anställningen varar. Som en konsekvens av att målgruppen för trygghetsanställning avser personer med långvariga behov är utflödet lågt och tiderna i stödformen är långa. Detta medför att antalet personer med trygghetsanställning ökar över tid.

**Figur 6.6** Personer som avslutade sitt lönestöd och som efter sex månader åter befann sig i arbete med stöd, år 2010 (andel i procent)



Källa: Arbetsförmedlingen.

*Gråzon mellan anordnarbidrag och personligt biträde*

För de olika lönestöden finns också olika regler för hur arbetsgivaren kan kompenseras för andra kostnader än lönekostnader. Enligt gällande regelverk kan *anordnarbidrag* lämnas i vissa fall vid lönebidrag hos allmännyttig organisation, vid trygghetsanställning och utvecklingsanställning. Bidraget avser ekonomiskt stöd för särskilda kostnader/merkostnader för arbetsgivaren. Ersättning för kostnader för *personligt biträde* kan lämnas vid lönebidrag, deltagande i program, arbetslivsinriktad rehabilitering och i skolans praktiska arbetslivsorientering, däremot inte vid utvecklings- respektive trygghetsanställning. Personligt biträde kan även lämnas vid anställning utan stöd. De två stödformerna har innehållsmässiga likheter i så motto att de båda kan innebära att personligt stöd till den anställde lämnas under arbetets utförande. Att stöden har bedömts delvis överlappande återspeglas också i att de inte går att kombinera. Utredningens genomgång av regelverket för anordnarbidrag och personligt biträde ger föga ledning vad gäller eventuella skillnader i syfte och innehåll i stöden.

Under senare tid har en kraftig ökning skett av personligt biträde. Det går inte att avgöra om detta är uttryck för att allt fler med behov av sådant stöd också har beviljats detta. Utredningen har fått signaler om att arbetsgivare beviljats ersättning för stöd till personligt biträde som en allmän förstärkning av lönebidrag mot bakgrund av att taket för ersättningen varit lågt och att anordnarbidrag inte kan beviljas.

Ett *personligt biträde* är till för den som behöver extra hjälp för att klara sitt arbete. Det ska vara ett stöd som inte kan lämnas via andra hjälpmedel av mer praktisk eller teknisk karaktär. Det kan till exempel vara hjälp med att hämta pärmar från en hylla för den som har en fysisk funktionsnedsättning, hjälp till den som har en grav synskada att läsa texter som bara finns i skriven form, hjälp att förflytta sig inom arbetsplatsen m.m.

Det är utredningens mening att stöd till personligt biträde är viktigt och att denna möjlighet bör finnas även i framtiden. För att träffsäkerheten med stödet ska förbättras krävs emellertid ett tydligare regelverk, vilket också är angeläget för att en ordentlig uppföljning av stödets användning ska kunna ske. Samtidigt bör flexibiliteten öka så att stödet kan kombineras med olika former av lönestöd utifrån den enskildes behov.

Även anordnarbidrag fyller, enligt utredningens mening, en viktig funktion och ska täcka de merkostnader som kan uppstå hos en arbetsgivare till följd av en anställning. De merkostnader som på detta sätt kan ersättas avser dock andra insatser än de som kan erbjudas av ett personligt biträde. I avsnitt 7.6 lämnar utredningen förslag om en ny struktur för anordnarbidrag.

### *Många stöd att välja bland*

I samband med utredningens dialog med *funktionshinderrörelsen* och andra aktörer med intresse för frågor om funktionshinder och arbete har synpunkter lämnats om att lönestöden måste vara flexibla och utgå från individens behov. Vid utredningens diskussioner med *arbetsförmedlare* har bl.a. framkommit att regelverket för de olika stödformerna upplevs som svåröverblickbart. Ett önskemål som ofta har framförts är att det skulle vara att föredra att endast ha *en* stödform där det finns möjligheter till flexibel anpassning av detaljutformningen utifrån de arbetsökandes förutsättningar och behov. I utredningens enkät till arbetsförmedlare framkommer att ungefär hälften anser att det är svårt att hålla reda på regelverket för respektive subventionerad anställning. Såväl Statskontoret (2008) som Riksrevisionen (2007) har i sina granskningar påpekat att handläggarna kan ha svårt att veta när ett visst stöd ska väljas framför ett annat.

Motsvarande synpunkter har utredningen också tagit del av från *arbetsgivares* sida. I Svenskt Näringslivs enkät till arbetsgivare framkommer att tre av fyra intervjuade företagare inte tycker sig ha tillräcklig information om de olika stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder. Orsakerna till detta kan vara många, men ett komplicerat regelverk kan knappast underlätta effektiv informationsöverföring.

Arbetsförmedlingen har till uppgift att erbjuda rätt person lämplig insats vid rätt tidpunkt. Hur regelverket är utformat torde ha stor inverkan på hur väl Arbetsförmedlingen lyckas med denna uppgift. Ett regelverk som upplevs som otydligt ger upphov till tveksamheter hos användarna och försvårar också möjligheterna till bra information om de olika stödformerna till arbetsgivare. Utredningen menar att mycket kan vinnas med att renodla reglerna för lönestöd utifrån det primära syftet med stödet. Detta är också utgångspunkt för de förslag som lämnas i avsnitt 7.1.

## 6.6.2 Stöd för att utveckla arbetsförmågan

*Stora behov av utvecklingsinsatser, särskilt bland unga*

Många ungdomar med funktionsnedsättning har stora behov av utvecklingsinsatser. Ofullständig skolgång med avsaknad av betyg är något som starkt försvårar möjligheterna till arbete (avsnitt 6.4). Men även för äldre personer med funktionsnedsättning kan utvecklingsinsatser bidra till att de kan öka sin arbetsförmåga och stärka sina förutsättningar för att få och behålla ett arbete. Arbetsmarknadspolitiska program som förläggs till en arbetsplats har generellt visat sig öka sannolikheten att få ett arbete.

Den nuvarande stödformen utvecklingsanställning stämmer till sin konstruktion väl överens med dessa utgångspunkter. Statskontoret (2008) har också i en granskning av effekterna av utvecklingsanställningen funnit att programmet har positiva effekter. Att ha haft en utvecklingsanställning ökade individens möjligheter för att få ett arbete. Andelen personer som tolv månader efter en utvecklingsanställning hade ett jobb av något slag var avsevärt mycket högre jämfört med arbetssökande med likvärdiga förutsättningar och personer som hade deltagit i skyddat arbete hos Samhall, trygghetsanställning, lönebidrag och OSA.

För anställda med lönebidrag finns inte motsvarande möjligheter till särskilda utvecklingsinsatser i kombination med arbetet. Vid beslut om en anställning med lönebidrag kan överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren innefatta olika former av utvecklingsinsatser. Men det finns inte möjlighet att ge särskilt stöd från Arbetsförmedlingen för att bidra till att dessa insatser genomförs. Samtidigt syftar lönebidraget till att utveckla arbetsförmågan, och bidragsnivån ska därför i normalfallet successivt sänkas.

Enligt utredningens bedömning bör betydligt fler personer med funktionsnedsättning ges möjligheter till särskilda utvecklingsinsatser i samband med en anställning med lönestöd. Därmed skulle fler personer med funktionsnedsättning få resurser och förutsättningar att konkurrera om arbetstillfällen på arbetsmarknaden. Lönebidrag är i likhet med utvecklingsanställning en tidsbegränsad insats som syftar till att utveckla arbetsförmågan. För tidsbegränsade stöd anser utredningen att det alltid också bör finnas möjligheter till ett ekonomiskt stöd till arbetsgivaren för de utvecklings-

insatser som individen har behov av för att påskynda att arbetsförmågan ökar under den tid då lönestödet ges.

Utvecklingsinsatserna bör också specificeras närmare i en individuell utvecklingsplan respektive i en tydlig överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren, som Arbetsförmedlingen också bör följa upp. Så sker inte alltid i dag. Genom de individuellt utformade utvecklingsinslagen får både den anställde, arbetsgivaren och arbetsförmedlaren en god uppfattning om med vilka förutsättningar den anställda kan gå vidare på arbetsmarknaden.

Utvecklingsbehoven kan vara av olika slag beroende på de individuella behoven. Syftet med insatserna bör dock alltid vara att arbetstagaren får möjlighet att träna, pröva och utveckla sin arbetsförmåga under anpassade förutsättningar. Olika utbildningsinslag kan vara lämpliga både för att förmedla mer generella kunskaper och för att lära ut hur en specifik uppgift ska utföras. Möjlighet att pröva olika arbetsuppgifter hos arbetsgivaren kan för vissa anställda vara viktigt, som ett led i en vägledningsprocess. Andra inslag kan vara medicinsk eller psykologisk behandling, utprovning av hjälpmedel och social träning. Det kan också finnas behov av allmänt motivationshöjande och självförtroendestärkande inslag.

#### *När är nystartsjobb ett bra alternativ?*

Nystartsjobb är en generell insats som inte specifikt riktar sig till personer med funktionsnedsättning. Syftet med nystartsjobben är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har varit utan arbete en längre tid. Subventionsformen är därmed inte heller särskilt anpassad till personer med funktionsnedsättning som har nedsatt arbetsförmåga. Nystartsjobben har trots detta visat sig fylla en viktig funktion för personer med funktionsnedsättning. Omkring 20 procent av alla personer med ett nystartsjobb har en funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. År 2010 var det ungefär 6 000 personer med funktionsnedsättning som påbörjade ett nystartsjobb.

Nystartsjobben är administrativt enkla att hantera, exempelvis vad gäller ersättningsnivån, både för Arbetsförmedlingen och för arbetsgivaren. Insatsen skiljer sig även på andra sätt från lönebidrag och andra insatser för personer med funktionsnedsättning. Dels finns det inte någon övre gräns för subventionens storlek. Subven-

tionen vid nystartsjobb är lika stor i procent som arbetsgivaravgiften oberoende av lönenivå. Subventionen för personer som fyllt 26 år uppgår till två arbetsgivaravgifter.<sup>13</sup> Dels finns det inget krav vid nystartsjobb om att den anställde ska få tillgång till de avtalspensionsförsäkringar och dylikt som följer eller är likvärdiga med de kollektivavtal som finns inom branschen på arbetsplatsen. Därutöver görs ingen uppföljning av arbetssituationen där eventuella behov av anpassningar kan följas upp och åtgärdas.

Till skillnad mot andra stödformer är nystartsjobben en *rättighet* för dem som uppfyller villkoren för insatsen.<sup>14</sup> Det görs således ingen behovsprövning vid beslut om nystartsjobb. Detta bidrar till enkelheten, men medför även en risk att personen skulle ha fått arbetet även utan subvention. Denna risk för undanträngning i form av dödviktseffekter är troligen högre i de övre inkomstskikten. Inom arbetsmarknadsforskningen framhålls att undanträngningseffekter generellt sett är ett mindre problem när subventionerade anställningar riktas mot långtidsarbetslösa (Forsslund och Vikström, 2010). De särskilda lönestöden för personer med funktionsnedsättning kan räknas till denna grupp av subventionerade anställningar med mindre undanträngningseffekter (se också avsnitt 3.7). Genom sin enkla konstruktion som en rättighet är däremot sannolikt träffsäkerheten för nystartsjobben sämre.

Vid utredningens intervjuer med arbetsförmedlare framkommer att de upplever nystartsjobbets enkla regelverk som positivt. Å andra sidan anser många förmedlare att stödformen inte möter behoven hos de personer som står allra längst ifrån arbetsmarknaden, däribland personer med funktionsnedsättning (Statskontoret, 2011). För dessa personer passar ofta lönebidrag bättre, eftersom den stödformen i högre grad kan innehålla villkor om arbetsplatsanpassning och andra stöd- och utvecklingsinsatser för att långsiktigt öka den arbetssökandes arbetsförmåga. En anställning med lönebidrag eller trygghetsanställning innebär också att Arbetsförmedlingen kontinuerligt följer upp anställningen. Denna kontakt med såväl den anställde som med arbetsgivaren kan många gånger förhindra att anställningen avbryts i förtid. Någon uppföljning finns inte inom nystartsjobben.

---

<sup>13</sup> Med en lön på 10 000 kronor och med en arbetsgivaravgift på 31,42 procent blir subventionen 3 142 kronor. Med två arbetsgivaravgifter blir subventionen (2\*31,42 procent) 6 284 kronor. Subventionsgraden uppgår till 47,8 procent (6 284 kronor/13 142 kronor).

<sup>14</sup> Ett sådant villkor är att personen varit arbetssökande under minst ett år eller har haft ersättning från sjukförsäkringen under lika lång tid.

Nystartsjobb kan enligt utredningens bedömning vara en bra insats för vissa personer med mindre omfattande funktionsnedsättningar där målet efter insatsen är ett arbete utan stöd. Med ett nystartsjobb kan individen få arbetslivserfarenhet och värdefulla kontakter på arbetsmarknaden. Även nystartsjobb kan vid behov kombineras med andra stöd, som t.ex. särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) och stöd till arbetshjälpmedel.

Om ett arbete utan stöd efter perioden med nystartsjobb inte bedöms vara en trolig utveckling kan emellertid individen hamna i en återvändsgränd när nystartsjobbet upphör, eftersom insatsen inte kan följas av andra lönestöd i en pågående anställning. Nystartsjobb innehåller inte heller möjligheter till stöd för särskilda utvecklingsinsatser som kan bidra till att arbetsförmågan utvecklas. En utvecklings- respektive en trygghetsanställning ger enligt utredningens mening bättre möjligheter till utveckling av arbetsförmågan respektive en mer långsiktig lösning i de fall ett arbete utan lönestöd inte är en trolig följd.

### 6.6.3 Behov av långvarigt stöd

Uppföljningar av lönebidrag visar att många personer har en anställning med detta lönestöd under lång tid. Trettio procent av samtliga personer med lönebidrag har beviljats detta i över fyra år. Tanken bakom stödet – att det ska vara tidsbegränsat och leda till ett arbete utan stöd inom fyra år – har visat sig inte hålla fullt ut. Många av de personer som har en anställning med lönebidrag har uppenbarligen behov av stöd under längre tid, men lönebidrag har varit den form som har funnits att tillgå. Samtidigt har möjligheterna att anvisa personer med behov av långvarigt stöd till Samhall varit begränsade.

Skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare (OSA) utgör också i många fall en insats för personer med behov av långvarigt stöd. Det finns ingen tidsgräns för hur länge OSA kan pågå. Bland dem som har ett offentligt skyddat arbete har emellertid enbart cirka 60 procent en tillsvidareanställning. I vissa kommuner beviljas inte OSA i mer än två år. Detta motiveras med att kommunerna behöver få omsättning på platserna och att insatsen ska ses som en hjälp på vägen mot ett reguljärt arbete. Men det finns också exempel på personer som har haft OSA i 30 år. Eftersom det huvud-

sakligen är kommunerna som anordnar OSA varierar både tiden med insatsen och syftet och inriktningen med detta lönestöd.

När trygghetsanställning infördes 2006 tillkom ytterligare möjligheter. Trygghetsanställningar har också successivt ökat i omfattning och har fyllt sin funktion som ett alternativ till Samhall för personer som har långvariga behov av ett subventionerat arbete. Ökningen visar att det finns en beredskap på den reguljära arbetsmarknaden att anställa personer med mer långsiktiga behov av anpassat arbete med lönestöd. Denna utveckling ligger väl i linje med utvecklingen även i andra länder. I Norge, i Nederländerna och i Storbritannien har förslag presenterats som alla förordar mer av anpassat arbete på den reguljära arbetsmarknaden för personer med långvariga stödbehov (avsnitt 3.3).

Svaren i den intervjuundersökning som utredningen uppdragit åt SCB att genomföra (bilaga 5) visar att nästan 70 procent av dem som har stöd i form av en trygghetsanställning tycker sig ha möjlighet att utvecklas i sitt arbete. Närmare 87 procent uppger att arbetet är anpassat efter deras förutsättningar. Sjuttio procent anser att de har lagom mycket att göra. Dessa exempel på positiva upplevelser av att vara anställd med denna typ av lönestöd styrker en fortsatt inriktning mot mer av stöd för arbete på den reguljära arbetsmarknaden även för personer med nedsatt arbetsförmåga som har behov av långvariga insatser (se vidare avsnitt 6.6.4).

*Sociala företag* kan ofta erbjuda lämpliga arbetsuppgifter i en för personer med nedsatt arbetsförmåga anpassad arbetsorganisation och arbetsmiljö. I en rapport från Tillväxtanalys (2011) redovisas att Arbetsförmedlingens stöd till insatser hos arbetsintegrerande sociala företag är relativt omfattande. Mellan år 2000 och september 2011 utbetalades knappt en miljard kronor till 82 procent av alla sociala företag som ingick i analysen. Lönebidrag var den vanligaste stödformen för anställningar i sociala företag (51 procent) följt av trygghetsanställning (15 procent).

I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder uttrycks explicit att skyddat arbete hos Samhall är till för personer vars arbetsförmåga är *så nedsatt* att deras behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. För trygghetsanställningar anges endast att insatsen är till för personer vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser, men Arbetsförmedlingens tillämpning av förordningen innebär att även personer som beviljas en trygghetsanställning ska ha en omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Under 2010 beviljades enbart 200 personer



en trygghetsanställning där bidragsnivån var lägre än 30 procent. Detta innebär att det saknas en insats för personer som till följd av sin funktionsnedsättning har en långvarig men mindre omfattande nedsättning av arbetsförmågan.

Enligt utredningens bedömning bör varaktigheten i behovet av lönestöd vara avgörande för vilken form av lönestöd som ska beviljas till personer med funktionsnedsättning, inte graden av nedsättning av arbetsförmågan. De återkommande omprövningarna som sker av lönebidrag har inriktningen att bidragsnivån successivt ska minska. I de fall då arbetsförmågan inte kan antas återkomma skapar detta både en omotiverad otrygghet för den enskilde och en osäker situation för arbetsgivaren.

Utredningen anser vidare att de individuella behoven bör styra vilken stödform som erbjuds även personer med de funktionsnedsättningar som insatsen offentligt skyddat arbete riktar sig till. Individens behov bör stå i centrum, inte vilken arbetsgivare som ansvarar för att erbjuda olika insatser.

#### **6.6.4 Likheter och skillnader mellan arbete hos Samhall AB och trygghetsanställning**

Nästan tio år har förflutit sedan *Inte bara Samhall* (SOU 2003:56) gjorde en gedigen genomlysning av Samhalls verksamhet. Sedan dess har omstruktureringen inom Samhall tagit ytterligare steg mot mer tjänster och bemannade lösningar och mindre verksamhet i egna verkstäder. Verksamheten är, oavsett verksamhetsområde, fortfarande organiserad för att särskilt möta behoven hos personer med funktionsnedsättning, men karaktären av skyddade verkstäder har minskat. Samtidigt har trygghetsanställningarna inneburit ytterligare möjligheter till lönestöd på den reguljära arbetsmarknaden för personer med omfattande funktionsbegränsningar och långvariga behov.

I dag finns således inte bara Samhall, utan en mångfald olika arbetsgivare som med de lönestöd och anordnarbidrag som finns för trygghetsanställningar erbjuder arbeten med olika inriktningar, i olika verksamheter och i alla delar av landet. I dag (februari 2012) är fler personer anställda med stöd i form av en trygghetsanställning (19 288 personer) än som har en anställning hos Samhall (18 600 personer).

Utredningens utgångspunkt är att insatserna för personer med nedsatt arbetsförmåga så långt möjligt ska utformas utifrån den enskildes behov. Arbete hos Samhall och trygghetsanställning är två former av subventionerade anställningar som båda är avsedda för samma grupp av personer – de som har en omfattande nedsättning av arbetsförmågan och ett långvarigt behov av subventionerat arbete. I båda fallen handlar det om att möta individernas behov av meningsfullt och utvecklande arbete genom att arbetsgivaren får en subvention som kompenserar för nedsättningen av arbetsförmågan. Stödets utformning till arbetsgivaren skiljer sig emellertid. Samhall får en årlig merkostnadsersättning i form av en klumpsumma, medan arbetsgivare som erbjuder trygghetsanställningar får individbaserade ersättningar som utgår ifrån arbetsförmågan hos de anställda. I utredningens uppdrag ingår bl.a. att pröva möjligheterna att införa en mer enhetlig finansiering till Samhall (se vidare avsnitt 6.7).

Samhallutredningen (SOU 2003:56) lät Statistiska Centralbyrån (SCB) genomföra en undersökning bland Samhalls anställda med funktionsnedsättning i syfte att få underlag om hur de anställda upplever sitt arbete, sin arbetsmiljö och den utveckling de får genom arbetet. Undersökningen har upprepats till denna utredning, och denna gång har uppdraget till SCB även omfattat intervjuer med personer med en trygghetsanställning (bilaga 5). I det följande redovisas dels jämförelser för Samhall i dag med resultaten från 2003, dels jämförelser mellan anställda hos Samhall och personer med en trygghetsanställning. Beskrivningen tar sin utgångspunkt i Samhalls uppdrag enligt bolagsordningen – att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns.

### *Meningsfullt arbete*

Arbete hos Samhall skiljer sig från ett arbete med en trygghetsanställningar främst genom organisationen av arbetet. Samhall är ett storföretag med många olika verksamheter vilket ger möjligheter till olika arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare. Personer med en trygghetsanställning finns hos en mångfald av arbetsgivare, men särskilt hos mindre företag. För personer med stora behov har också de sociala arbetsintegrerande företagen tagit en ökande roll. Trygghetsanställningar kan erbjudas av alla slags arbetsgivare förut-

satt att de har möjlighet att göra de anpassningar av arbetsuppgifter och arbetssituation som motsvarar den enskildes behov.

Samhall ska producera varor och tjänster som efterfrågas på marknaden. Detta innebär att arbete hos Samhall, på samma sätt som för personer med trygghetsanställning, handlar om "riktiga" arbeten. Jobben har därmed inte skapats i rehabiliteringssyfte även om syftet med verksamheten är rehabilitering genom arbete.

För både Samhallanställda och personer som arbetar med stöd i form av en trygghetsanställning hos en arbetsgivare på den ordinarie arbetsmarknaden ska arbetsförhållandena vara så normala som möjligt och ge möjlighet till delaktighet, medinflytande och gemenskap på arbetsplatsen. SCB:s intervjuundersökning visar att den absoluta majoriteten, både bland Samhalls anställda och bland personer som har en trygghetsanställning, *trivs med sina arbeten* (se tabell 6.15). Likaså framgår att de allra flesta upplever att arbetet är *anpassat efter deras behov* och förutsättningar. Andelen är dock något lägre bland Samhalls anställda, och bland dessa är det också en större andel (25 procent jämfört med 16 procent) som uppfattar att arbetet ställer för höga krav på dem.

Samhall har förändrats sedan jag började. Då var arbetet anpassat efter individens förutsättningar, nu är det som vilket städföretag som helst. Nu ska allt ske på tid, man blir stressad när man inte får jobba i sin egen takt. (Intervjuperson anställd hos Samhall)

Jag är nöjd med den hjälp jag fått. Jag hittade mitt jobb själv, men från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har jag haft bra stöd. Jag har hört om folk som inte fått hjälp, men jag har mött kompetent, engagerad och duktig personal som lyssnat på mig. Jag hade tur som hittade något som passade mig bra och som gick att anpassa efter mina behov! (Intervjuperson med trygghetsanställning)

I Riksrevisionens (2008) granskning av Samhall framkommer att såväl arbetsförmedlare som personalledare på Samhall uppfattar att bolaget ställer *högre krav* än tidigare på arbetsförmågan hos de anställda. Detta är enligt arbetsförmedlarnas uppfattning den viktigaste orsaken till att det har blivit svårare att anvisa till arbete hos Samhall. Också utredningens samtal med arbetsförmedlare har bekräftat denna bild. I Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare fanns även alternativet att funktionsnedsättningen hos de inskrivna vid Arbetsförmedlingen har ökat, men detta skäl var det en betydligt mindre andel av handläggarna som angav var av stor betydelse som förklaring till svårigheterna att anvisa till Samhall.

**Tabell 6.15** Indikatorer på meningsfullt arbete bland Samhallanställda 2003 och 2011 respektive Trygghetsanställda 2011 (procent av de anställda)

	Samhall 2003	Samhall 2011	Trygghets- anställning 2011
Har för lite arbetsuppgifter	17	9	3
Arbetet är anpassat efter behov och förutsättningar	77	77	87
Det ställs för höga krav	22	25	17
Är med och beslutar om upplägget av arbetet	52	61	74
Trivs med sitt arbete	84	86	95

*Källa:* Statistiska centralbyrån, bilaga 5.

Samhall hade i början av 2000-talet en omfattande *undersysselsättning* bland sina anställda till följd av vikande efterfrågan. År 2003 hade 17 procent, eller drygt 4 000 personer, för lite eller inga arbetsuppgifter. I SCB:s uppföljningsundersökning anger nio procent att de under de senaste sex månaderna har haft för lite arbetsuppgifter. Denna uppgift stämmer ganska väl överens med företagets egen redovisning som anger att elva procent 2010 och 13 procent 2011 av de anställda räknas som "resurspersoner", vilket innebär att de har mindre än 20 procents beläggning av sin arbetstid (Samhall 2011; 2012). Bland personer med trygghetsanställning är det bara tre procent som anger att de har för lite arbetsuppgifter. Detta indikerar svårigheterna för Samhall att åstadkomma ett jämnt flöde av uppdrag som kan anpassas till de anställda.

Även om undersysselsättningen har minskat inom Samhall sedan krisåren i början på 2000-talet anser utredningen att det är problematiskt att var tionde anställd upplever sin arbetssituation som att de har för lite att göra. Då saknas grundförutsättningen för ett meningsfullt arbete. I Samhalls årsredovisning för 2011 räknas nära 2 500 anställda som resurspersoner.

#### *Utvecklande arbete*

Inom Samhall AB bedrivs ett strukturerat och ambitiöst arbete för att utveckla de anställda där det ingår såväl interna yrkesrelaterade kurser, som jobbsökaraktiviteter och andra motiveringsinsatser för att förbereda anställda för en övergång till annat arbete. Nästan

hälften av de intervjuade uppger också att de har deltagit i *utbildning* under de senaste sex månaderna, och nära två tredjedelar känner till att de har en personlig *utvecklingsplan* (tabell 6.16). Två röster från utredningens intervjuundersökning uttrycker fördelarna med Samhall på följande sätt:

Jag tycker att dom har varit jättebra mot mig. Man engagerar folk på olika kurser. Jag önskar att man kommit hit tidigare.

Jag tycker det känns bra att man kan prova på olika yrken inom Samhall, det tycker jag är bra. Att man inte behöver känna press känns också tryggt, att man inte behöver vara rädd att förlora jobbet, det är jättebra med Samhall.

Som ett mått på företagets utvecklingsuppdrag anger staten i avtalet med Samhall AB varje år ett mål för andelen av de tillsvidareanställda som ska övergå till ett annat arbete. *Övergångsmålet*, som för 2012 uppgår till sex procent, upplevs som starkt styrande för personalledarnas arbete. Under både 2010 och 2011 var Samhallanställda ute på totalt drygt 2 000 praktikperioder i andra företag. Även inriktningen mot uppdrag i form av bemannade lösningar ökar chanserna för de anställda att både pröva olika arbetsuppgifter och att få kontakter med andra arbetsgivare vilket kan leda vidare till ett arbete utanför Samhall.

För anställda med en trygghetsanställning ska en *utvecklingsplan* upprättas av Arbetsförmedlingen, vilken ska följas upp tillsammans med den anställde och hans eller hennes arbetsgivare. Det är dock enbart en av fyra av de intervjuade personerna med en trygghetsanställning som känner till att de har en individuell utvecklingsplan. Det är också en betydligt lägre andel än bland Samhalls anställda som uppger att de har deltagit i någon form av *utbildning* de senaste sex månaderna. I intervjuerna med personer med en trygghetsanställning var det flera som valde att särskilt kommentera att utvecklingsinsatserna är ganska begränsade:

Eftersom det är flera personer som blivit anvisade genom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen så anser jag att man borde kolla upp hur det går för de anvisade personerna. Man borde upprätta en utvecklingsplan och ha med vid uppföljande möten.

Tas inga initiativ till vidareutbildning inom företaget. Vill lära mig mer saker. AMS borde ställa krav på arbetsgivaren att anställningen är meningsfull och att det finns möjligheter till utveckling.

Trots att utbildningsinsatser verkar vara mer vanligt förekommande inom Samhall är det ändå en högre andel av personerna med trygghetsanställning som uppger att de tycker att det finns *möjligheter att utvecklas* i arbetet.

Vad gäller *övergångar* till annat arbete uppnådde Samhall sitt mål om fem procents övergångar 2010, men cirka hälften av dessa återvände till företaget med den återanställningsrätt som gäller för anställda inom Samhall. Netto uppgick därmed övergångarna till mindre än tre procent. Nästan samtliga innebär en övergång till ett arbete med lönebidrag. För personer med en trygghetsanställning 2010 visar Statskontoret (2011a) att 1,3 procent av de knappt 14 000 personerna övergick till ett arbete *utan* stöd, och 6,8 procent gick över till en anställning med lönebidrag. Rörligheten är därmed större bland personer som har en trygghetsanställning.

I båda grupperna är det enbart fyra av tio som uppger att de har tillgång till *företagshälsovård*. Detta är anmärkningsvärt lågt, och kan inte anses uppfylla de krav som bör ställas på arbetsgivare till personer med funktionsnedsättning. Som jämförelse uppger cirka 65 procent av samtliga anställda i Sverige att de har tillgång till företagshälsovård i Statistiska Centralbyråns senaste arbetsmiljöundersökning från 2009.

**Tabell 6.16** Indikatorer på utvecklande arbete bland Samhallanställda 2003 och 2011 respektive Trygghetsanställda 2011 (procent av de anställda)

	Samhall 2003	Samhall 2011	Trygghets- anställning 2011
Känner till att det finns en personlig utvecklingsplan	87	61	26
Har deltagit i utbildning senast sex månaderna	49	46	28
Tycker att det finns möjligheter att utvecklas i arbetet	53	59	69
Får den hjälp som behövs för att klara ett annat arbete	49	50	45
Har tillgång till företagshälsovård	54	41	40

*Källa:* Statistiska centralbyrån, bilaga 5.

*Där behoven finns*

Samhall hade år 2010 verksamhet i 169 kommuner (Samhall, 2011). I avtalet mellan staten och Samhall AB har sedan 1997 angetts att bolaget, om möjligt, bör ta regionalpolitisk hänsyn i samband med eventuella omstruktureringar och undvika att lägga ner verksamhet på orter med en svag arbetsmarknad.<sup>15</sup> Personer med funktionsnedsättning har ofta svårare att flytta till en ny ort vid arbetslöshet, och även kortare pendling kan vara svårt att lösa. På vissa mindre orter är Samhall i dag den största arbetsgivaren, efter kommunen.

Svårigheterna att upprätthålla en regional spridning torde ha ökat i takt med att produktion i egna verkstäder har minskat. Tjänsteverksamheter och bemannade lösningar förutsätter en marknad i närområdet, som på många mindre orter är svår att uppbringa. Under januari 2012 har Samhall aviserat två förestående förändringar i Norrland – verksamheterna i Åsele och Dorotea slås ihop, och i Vilhelmina ska verksamheten styras om mot Storuman, Dorotea och Lycksele. Både Åsele och Vilhelmina har lidit av undersysselsättning i flera år, och Samhall konstaterar att man trots ansträngningar att få in nya kunder och uppdrag inte har lyckats att skapa meningsfulla och utvecklande arbetsuppgifter åt de anställda.

Vid utredningens studiebesök har framkommit att Samhall på mindre orter försöker lösa tillgången på arbete för sina anställda genom att placera ut enstaka personer i andra företag. Bemannade lösningar avser i vanliga fall att Samhall tar större bemanningsuppdrag i andra företag, med större eller mindre ansvar för driften, men alltid med ansvaret för personalledningen. Detta blir ofta en "win-win" situation – kunden behöver inte fundera över anpassningar och löser sitt rekryteringsbehov, och de anställda får chans till utveckling och kommer närmare ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Utplacering av enstaka personer överensstämmer dock enligt utredningens uppfattning inte med Samhalls uppdrag. Såväl ansvaret för arbetsledning som för att säkerställa att arbetssituationen är anpassad efter den anställdes behov är rimligen svårt att uppfylla med enstaka besök av arbetsledaren. Dessutom kan en konkurrenssituation uppstå mellan Samhall och Arbetsförmedlingen där två statliga aktörer arbetar med olika finansiella lösningar

---

<sup>15</sup> Skrivningen om regionalpolitisk hänsyn infördes i avtalet efter att riksdagen gått emot en föreslagen neddragning av merkostnadsersättningen till Samhall i samband med riksdagens behandling av Budgetpropositionen för 1997 (bet. 1996/97:AU1).

i relation till arbetsgivare i försöken att hitta lämpliga arbetsplatser för personer med funktionsnedsättning.

Enligt utredningens bedömning är trygghetsanställningar en bättre lösning på mindre orter när det saknas tillverkningsuppdrag eller andra liknande uppdrag som är mindre känsliga för det geografiska läget. Samhall framstår inte som den mest ändamålsenliga arbetsmarknadspolitiska åtgärden i dessa fall.

*För dem vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser*

För Samhallanställda beslutar Arbetsförmedlingen inte om individuella lönebidrag baserade på graden av nedsättning av arbetsförmågan. Därmed saknas möjligheten att genom jämförelser av subventionsgraden dra slutsatser om det är personer med hög grad av nedsättning av arbetsförmågan och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser som också anvisas till Samhall.

Längden på *inskrivningstiden* innan anvisningen äger rum kan dock ge en fingervisning om i vilken utsträckning arbete hos Samhall respektive trygghetsanställning används som en insats efter att övriga möjligheter har prövats. För Samhalls del verkar detta inte alltid vara fallet. I Statskontorets redovisning (2011a) framgår att sedan 2005 har mellan 17 och 28 procent av de nyanställda hos Samhall respektive år haft en inskrivningstid på Arbetsförmedlingen som är kortare än sex månader. Bland personer med trygghetsanställning har motsvarande andel varierat mellan en och tre procent. Beslut om en trygghetsanställning sker därmed huvudsakligen efter en lång period av arbetslöshet eller deltagande i andra insatser.<sup>16</sup> För nyanställningar till Samhall är det inte lika uppenbart att så är fallet.

Jag är jättetacksam för möjligheten. När jag blev sjuk upplevde jag det som att: här har du en liten slant, nu får du klara dig själv. Jag fick panik. Jag vill jobba när jag är frisk nog men kan inte jobba när jag har ett skov. Alla som är friska nog att få jobba ska få jobba men ingen som är för sjuk ska tvingas att jobba. En arbetslinje är bra när den inte drivs in absurdum. (Intervjuperson med trygghetsanställning)

Nyanställningarna hos Samhall avviker också från deltagarna i andra insatser för personer med funktionsnedsättning genom den

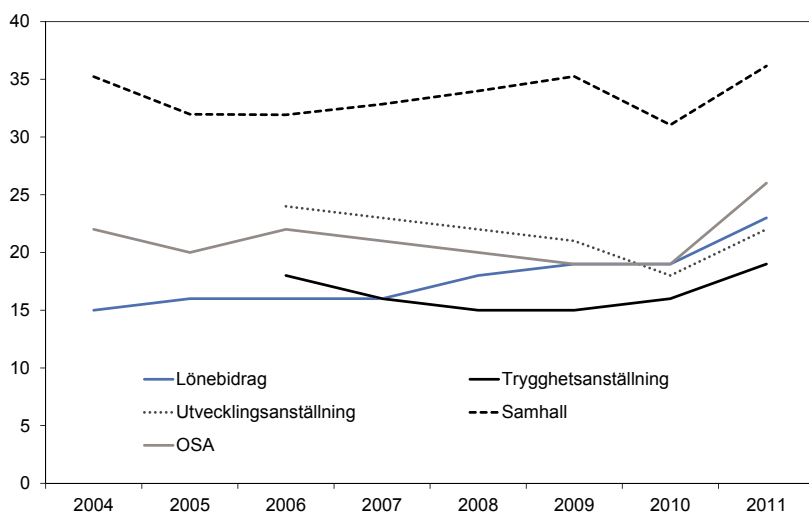
---

<sup>16</sup> Även bland personer som har beviljats en anställning med lönebidrag är det en mindre andel, mellan 15 och 19 procent, som har haft en kortare inskrivningstid än sex månader än bland dem som får en anställning hos Samhall.



höga andelen *utrikes födda*. År 2011 var 36 procent av dem som nyanställdes hos Samhall födda utanför Sverige, i övriga subventionerade anställningar varierade andelen utrikes födda mellan 14 och 22 procent (figur 6.7). År 2010 var totalt 31 procent av Samhalls anställda utrikes födda, varav hälften var födda utanför Europa. I Stockholmsregionen uppgick samma år andelen av samtliga anställda som var födda utanför Europa till 31 procent, och i Göteborgsregionen var motsvarande andel 24 procent av de anställda. Detta är en anmärkningsvärd överrepresentation, både i jämförelse med övriga subventionerade anställningar och i förhållande till andelen utrikes födda i arbetskraften respektive inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Utredningen vill därför resa frågan om anvisningen till arbete hos Samhall i samtliga dessa fall rimligen kan ha sin grund i en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

**Figur 6.7** Andel utrikes födda bland nya i subventionerade anställningar, år 2004–2011 (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen och Samhall.

Vid utredningens studiebesök hos olika Samhallverksamheter har den höga andelen utrikes födda förklarats med att många har svårt att få arbete också till följd av sina språksvårigheter. Utredningen vill här understryka att bristande språkkunskaper inte utgör en

funktionsnedsättning. Utredningen ifrågasätter starkt att Samhall skulle vara den rätta åtgärden för personer vars svårigheter att komma in på arbetsmarknaden framför allt handlar om språkproblem eller att deras yrkeskompetens från hemlandet inte har blivit validerad och kompletterad så att den blir gångbar på den svenska arbetsmarknaden.

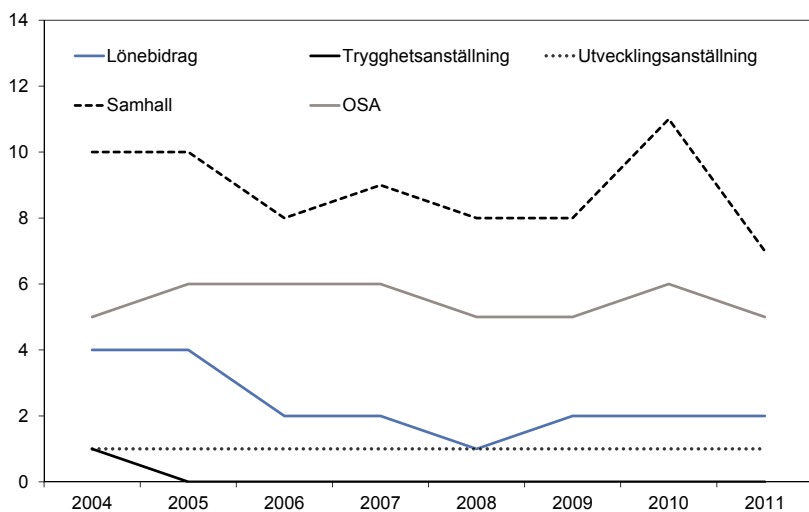
Jag tycker att jag har fått sämre svenska sedan jag började på Samhall. Alla är invandrare. (Intervjuperson anställd på Samhall)

Det finns slutligen också indikationer på ett systematiskt sämre beslutsunderlag inför anvisning till arbete hos Samhall i andelen nyrekryteringar där *kod för funktionsnedsättning* saknas i Arbetsförmedlingens underlag för att bedöma arbetsförmågan. De senaste fem åren har mellan sju och elva procent av nyrekryteringarna till Samhall AB utgjorts av personer som saknar kod i Arbetsförmedlingens register (figur 6.8).

Detta behöver inte nödvändigtvis betyda att Samhall har anställt personer som *inte* har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dels är kodningen inte obligatorisk för att en person ska vara berättigad till särskilda insatser – eftersom vissa personer kan ha invändningar mot att ”bli kodade” krävs ett särskilt godkännande från den sökande. Dels finns alltid en risk att handläggaren missar ett moment inför beslutet och att koden saknas av detta skäl.

Andelen av de nyanställda som saknar kod ligger emellertid på en påtagligt högre nivå för nyanställningar hos Samhall jämfört med andra beslut om lönebidrag, utvecklings- och trygghetsanställningar. Utredningen drar slutsatsen att detta sannolikt beror på att Arbetsförmedlingen inte tillämpar samma grundläggande rutiner vid anvisningar till Samhall som till andra lönestöd, vilket ökar risken för brister i bedömningsunderlaget. Det faktum att beslut om anvisning till arbete hos Samhall inte innebär ett samtidigt beslut om en lönesubvention till en arbetsgivare medverkar sannolikt till att rutinerna ser annorlunda ut i detta fall.

**Figur 6.8** Avsaknad av funktionshinderskod vid beslut om subventionerad anställning, år 2005–2011 (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen.

*Anställningstiderna* hos Samhall är långa, drygt hälften har arbetat i företaget i över tio år. Trygghetsanställningar infördes 2006, men trots detta uppger 27 procent av de intervjuade att de har haft samma anställning i över tio år (tabell 6.17). Detta visar att trygghetsanställning fyller ett behov för personer som tidigare har fått stöd genom lönebidrag och vars arbetsförmåga efter den maximala tiden med lönebidrag fortfarande är så nedsatt att behovet av lönestöd kvarstår. Den övervägande majoriteten, 70 procent, av intervju-personerna med trygghetsanställning tror också att de kommer ha kvar *samma arbetsuppgifter* även framöver. Utredningen tolkar detta som att trygghetsanställning ger den avsedda tryggheten till personer som har långvariga behov av stöd för att deras arbetsförmåga ska kunna tas till vara.

Drygt hälften av de anställda hos Samhall anger att de skulle vilja ha ett *arbete hos en annan arbetsgivare*. Detta är en nästan dubbelt så hög andel jämfört med bland personer med trygghetsanställning. En tolkning av denna skillnad kan vara Samhalls aktiva arbete med övergångar och att personalledarna återkommande tar upp frågan med sina medarbetare om att pröva att gå över till andra arbetsgivare. För personer med trygghetsanställning säger regel-

verket att Arbetsförmedlingen ska verka för att personen övergår till en annan anställning och minst vart fjärde år följa upp att nivån på lönestödet till arbetsgivaren är korrekt. Frågan om övergång till annat arbete blir sannolikt inte lika tydlig för personer med trygghetsanställning.

En alternativ förklaring till att den jämförelsevis höga andelen av anställda hos Samhall anger att de vill ha ett annat arbete är att svaren är ett uttryck för att Samhall har rekryterat personer som har en mindre grad av nedsatt arbetsförmåga vilka också upplever att de har hamnat på fel plats. Skillnaderna i trivsel (se tabell 6.15) är betydligt mindre mellan anställda hos Samhall och personer med en trygghetsanställning än den skillnad som framkommer mellan grupperna i andelen som uppger att de skulle vilja ha ett arbete hos en annan arbetsgivare. Det bör därmed inte vara vantrivsel som kommit till uttryck i dessa svar, utan de indikerar snarare en upplevd bristande matchning.

**Tabell 6.17** Indikatorer på träffsäkerheten i rekryteringen till Samhall 2003 och 2011 respektive Trygghetsanställningar 2011 (procent av de anställda)

	Samhall 2003	Samhall 2011	Trygghets- anställning 2011
Har haft samma anställning mer än 10 år	43	51	27
Kommer att ha samma arbetsuppgifter framöver	52	57	70
Skulle vilja ha arbete hos annan arbetsgivare	51	56	30
Skulle klara ett arbete hos annan arbetsgivare	53	52	61
Har diskuterat möjligheter för anställning hos annan arbetsgivare	43	33	10

*Källa:* Statistiska centralbyrån, bilaga 5.

#### *Likheter – långvariga behov av lönestöd för en anpassad arbetssituation*

Såväl en anställning hos Samhall som trygghetsanställning är avsedd för personer som till följd av sin nedsatta arbetsförmåga har behov av långvariga anställningar med en anpassad arbetssituation. I båda formerna finns behov av lönestöd för att kompensera för nedsättningen, samt stöd för anpassning av arbetsledning och arbetsorganisation. Det är därmed samma faktorer som utgör grunden för stödet till arbetsgivare i fallet med trygghetsanställningar som är

relevanta för att beräkna nivån på stödet till Samhall. En av utredningens utgångspunkter är att oavsett vilken arbetsgivare som anställer ska individens arbetsförmåga i relation till arbetsuppgiften ligga till grund för omfattningen av den lönesubvention som fastställs. I dagsläget ser dock modellen för ersättning för nedsatt arbetsförmåga olika ut i Samhall jämfört med trygghetsanställning.

Utredningen har inte funnit belägg för att kompensationen för nedsättningen i arbetsförmåga generellt sett bör ligga på en högre nivå för anställda hos Samhall. Inom Samhall finns både anställda med en hög grad av nedsatt arbetsförmågan, och de som borde ha möjlighet att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden med en betydligt lägre, eller utan, lönesubvention. Variationerna är dock sannolikt större inom Samhall vad gäller nedsättningen av arbetsförmåga än vad den är bland personer med trygghetsanställning.

Rekryteringen till Samhall skiljer sig från anvisningar till trygghetsanställningar på flera sätt – en kortare inskrivningstid innan anvisning, en avsevärt högre andel utrikes födda där språkproblem snarare än funktionsnedsättning kan ha utgjort det huvudsakliga skälet till anvisningen, samt en systematiskt större andel som saknar kod för funktionsnedsättning. Detta indikerar att den faktiska målgruppen som har rekryterats till Samhall, åtminstone delvis, avviker från den avsedda.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att samma modell för finansiering bör införas till Samhall för anställning av personer med funktionsnedsättning som kan beslutas för övriga arbetsgivare som erbjuder anställningar för personer med nedsatt arbetsförmåga. Individuella lönestöd ökar transparensen och spårbarheten i vad staten ersätter bolaget för, och minskar risken för att Samhall överkompenseras i förhållande till andra arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning (se vidare avsnitt 6.7). I avsnitt 7.7 presenteras utredningens förslag om förändrad ersättningsmodell för Samhall AB.

*Skillnader – stordriftskostnader och rehabiliteringsinsatser ger behov av förstärkt anordnarbidrag*

Omfattningen på verksamheten är en tydlig skiljelinje mellan Samhall AB och arbetsgivare som anordnar trygghetsanställningar. Andra kostnader uppstår när syftet med verksamheten är att erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med nedsatt

arbetsförmåga jämfört med för arbetsgivare som på marginalen, vid sidan av annan kärnverksamhet, anpassar arbetssituationen för anställda med funktionsnedsättning. De flesta personer med en trygghetsanställning arbetar i företag med en annan, kommersiell, grund för sin verksamhet. Men det finns även trygghetsanställningar i t.ex. sociala företag som i likhet med Samhall driver verksamheten i särskilt organiserade former och med det uttalade syftet att möta behoven av rehabilitering och anpassning av arbetssituationen hos personer med en hög grad av nedsatt arbetsförmåga.

Samhalls anställda får även ta del av mer utvecklingsinsatser än personer med en trygghetsanställning. Detta är också i linje med Samhalls grunduppdrag om rehabilitering genom arbete. Vid utredningens studiebesök hos arbetsintegrerande sociala företag har motsvarande bild av omfattande utvecklingsinsatser framkommit även där.<sup>17</sup> I många av dessa verksamheter framstår de rehabiliterande inslagen ofta som större än själva arbetsuppgifterna.

Skillnader finns således mellan å ena sidan verksamheter som organiseras i särskild form i syfte att skapa utvecklande arbeten för personer med omfattande nedsättning av arbetsförmågan och å andra sidan företag som i sin ordinarie verksamhet med anpassningar av arbetssituationen kan erbjuda arbete åt personer med nedsatt arbetsförmåga. Dessa skillnader medför högre kostnader i de särskilt organiserade verksamheterna.

Utredningen har i samarbete med Samhall AB identifierat vilka kostnader som uppstår i bolaget för dels särskilda rehabiliterings- och utvecklingsinsatser, dels extra kostnader till följd av omfattningen på verksamheten som gör att over-head kostnader av olika slag blir höga i förhållande till den bruttovinst som anställda med nedsatt arbetsförmåga kan dra in till företaget. Dessa särskilda kostnader uppstår i verksamheten som en följd av att arbete och utveckling av anställda med nedsatt arbetsförmåga utgör huvudsyftet med verksamheten. Hos Samhall består utvecklingskostnaderna av kostnader för övergångsarbetet (bl.a. praktikperioder i andra företag), kostnad för personalledare, utbildare och kursadministratörer, internlärare, utvecklingstid för anställda, rehabilitering för långtidssjukskrivna, samt kostnader för att så långt möjligt inte säga upp anställda på grund av arbetsbrist. Bland övriga over-head

---

<sup>17</sup> I SCB:s intervjuundersökning har inte personer som arbetar i sociala företag kunnat särskiljas från övriga med trygghetsanställning, resultaten som redovisas gäller därför ett genomsnitt för samtliga personer med en trygghetsanställning.

kostnader som blir högre till följd av omfattningen av rehabiliteringsuppdraget i förhållande till den bruttovinst som de anställda kan generera finns lokaler, produktionsbilar, arbetskläder och IT-system, samt för företagshälsovård och friskvård/personalsociala insatser.<sup>18</sup> Kostnaderna för utvecklings- och anpassningsinsatser och för extra höga over-head kostnader per person summerar hos Samhall till cirka 42 000 kronor per anställd och år.

Trygghetsanställning på den reguljära arbetsmarknaden innebär en mer inkluderande arbetssituation än ett arbete i särskilt organiserad verksamhet hos Samhall. SCB:s intervjuundersökning visar även att trygghetsanställning upplevs som trygga, meningsfulla och utvecklande av dem som fått denna möjlighet. Utredningen menar också att statens begränsade resurser bör inriktas mot att skapa möjligheter till arbete och utveckling för så många personer med funktionsnedsättning som möjligt. Även för personer med behov av långvarigt stöd bör därför ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden prövas i första hand.

Samtidigt kvarstår faktum att det för vissa personer även fortsättningsvis finns behov av arbete inom särskilt organiserade verksamheter. Efter genomgången av Samhalls kostnader är det uppenbart att verksamheter som organiseras med rehabilitering genom arbete som sitt huvudsyfte har högre utvecklings- och over-head kostnader i förhållande till genererade intäkter per anställd än vad som blir fallet när anställda med nedsatt arbetsförmåga kan arbeta i ordinarie verksamheter. För att Samhall och andra liknande särskilt organiserade verksamheter ska kunna ge möjligheter till meningsfullt och utvecklande arbete behöver därför, enligt utredningens bedömning, ett förstärkt anordnarbidrag per anställd tillföras verksamheten. Utredningens förslag om förstärkt anordnarbidrag presenteras i avsnitt 7.6.

### 6.6.5 Särskilda frågor om lönestöden

#### *Sociala företag*

Utredningen har tagit del av synpunkter angående sociala företags möjligheter att få lönebidrag. Enligt gällande regelverk kan lönebidrag lämnas för personer anställda i arbetsintegrerande sociala

---

<sup>18</sup> För lokaler, produktionsfordon och IT-system beräknades tio procent av de totala kostnaderna vara kostnader utöver normal over-head, för övriga delar räknades hälften av respektive post som en extra "stordriftskostnad".

företag. För delägare eller personer med väsentligt inflytande på verksamheten kan lönebidrag inte lämnas. Synpunkter på regelverket har tidigare bl.a. framförts av Tillväxtverket, som menat att reglerna rimmar dåligt med själva utgångspunkten för många arbetsintegrerande sociala företag, att de som jobbar där ska vara delaktiga i styrning och planering av verksamheten. Ekonomiska föreningar är en vanlig organisationsform. Arbetsförmedlingen (2011a) har framfört att regelverket för lönebidrag bör ändras så att även verksamma inom ett socialt företag i form av ekonomisk förening kan få anställning med statligt lönestöd trots att de inom denna företagsform kan ha ledande ställning eller väsentligt inflytande i företaget. I Tillväxtverkets senaste avrapporteringar till regeringen förs förslag fram om ett särskilt arbetsmarknads-, social- och näringspolitiskt program för insatser i och start av arbetsintegrerande sociala företag.

Statskontoret (2010) har utrett möjligheten att införa ett arbetsmarknadspolitiskt stöd för egenföretagare med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Statskontoret fann det inte motiverat med ett nytt stöd utan menade att programmet stöd till start av näringsverksamhet i dess befintliga utformning fungerar väl för målgruppen och ger goda sysselsättningseffekter. De särskilda stödformer som ska kompensera för funktionsnedsättningen, såsom särskilt stöd vid start av näringsverksamhet och stöd till arbetshjälpmedel respektive personligt biträde, kan också användas. Utanför arbetsmarknadspolitiken finns möjligheter till finansiering och rådgivning.

Enligt utredningens mening måste frågan om eventuellt undantag för arbetsintegrerande sociala företag från grundregeln att lönestöd lämnas vid anställning ses i ljuset av hur villkoren för arbetstagare med företagsledande och därmed jämförlig ställning regleras i andra sammanhang. Särregler finns bl.a. när det gäller arbetslöshetsförsäkringen, i skattelagstiftningen och när det gäller arbetstagares anställningsskydd. Det har legat utanför utredningens uppdrag att ta ett sådant mer samlat grepp över de sociala företagens ställning och villkor.

De arbetsintegrerande sociala företagens behov av finansieringsstöd för att bedriva sin verksamhet har också belysts i en rapport av Tillväxtanalys (2011). Kartläggningen visar att statligt finansieringsstöd lämnas i begränsad omfattning. Fokus i rapporten är på företagsstöd, men kartläggningen berör även stöd till företagen från Arbetsförmedlingen. Vid analys av de sociala arbetsintegrerande



företagens behov av finansiellt stöd är det viktigt att hålla i sär behovet av företagsstöd respektive de stöd, som utifrån en enskild individs behov av anpassad sysselsättning, kan lämnas till arbetsgivare för anställda med nedsatt arbetsförmåga. I rapporten redovisas att stöden från Arbetsförmedlingen under tiden 1 januari 2000 – september 2011 uppgick till knappt en miljard kronor och omfattade 80 procent av de undersökta sociala arbetsintegrerande företagen. Dessa stöd är dock inte ett företagsstöd, utan kompensation till arbetsgivaren för den lägre produktivitet den anställdes arbetsförmåga medför.

Under 7.6 lämnar utredningen förslag om förstärkt anordnarbidrag som ska kunna lämnas till bl.a. arbetsintegrerande sociala företag i anslutning till anställning med lönestöd för trygghet i en särskilt organiserad verksamhet. Ett villkor för att stödet ska kunna lämnas är att det primära syftet med verksamheten är att erbjuda utvecklande arbete för personer med en omfattande nedsättning av arbetsförmågan.

#### *Lönebidrag hos befintlig arbetsgivare*

Arbetsförmedlingen har föreslagit att lönebidrag eller trygghetsanställning ska kunna lämnas när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft hel eller partiell sjukpenning eller partiell sjukersättning sex månader i följd. Enligt gällande regelverk (26 §) kan lönebidrag lämnas när en anställd återgår till arbetet efter att ha haft *hel* tidsbegränsad sjukersättning eller *hel* aktivitetsersättning.

Frågan om lönebidrag till befintlig arbetsgivare har utretts i två tidigare utredningar. Utifrån ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 1999/2000:AU1, rskr. 1999/2000:83) gav regeringen Lönebidragsutredningen i uppdrag att överväga för- och nackdelar med att bevilja lönebidrag för anställda som under sin anställning på grund av skada eller sjukdom har förlorat stora delar av sin arbetsförmåga. Utredaren föreslog i betänkandet *Arbetskraft* (SOU 2003:95) att AMS skulle få i uppdrag att under en försöksverksamhet få bevilja lönebidrag i ett pågående anställningsförhållande. Regeringen lämnade inte något sådant uppdrag. Däremot fick en särskild utredare i uppdrag att analysera konsekvenserna för arbetsgivarens rehabiliteringsansvar om det i ett befintligt anställningsförhållande lämnades lönebidrag då en arbetstagare drabbas av en funktionsnedsättning där arbetsförmågan blivit så nedsatt att arbetsgivaren

överväger uppsägning. Rehabiliteringsutredningen redogjorde i sitt betänkande (SOU 2006:107) för olika konsekvenser, men tog inte ställning till om ett lönebidrag i ett befintligt anställningsförhållande är en lämplig lösning eller inte.

För att en arbetsgivare över huvud taget ska kunna överväga uppsägning av en arbetstagare på grund av sjukdom krävs enligt förarbetena till lagen (1982:80) om anställningsskydd att det måste vara fråga om en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan som är så väsentlig att arbetstagaren inte längre kan förväntas utföra arbete av någon betydelse för arbetsgivaren. En ytterligare komplikation som framfördes av Rehabiliteringsutredningen var frågan om vilken typ av arbetsuppgifter som arbetstagaren skulle kunna genomföra om lönebidrag kunde lämnas. Om sådana arbetsuppgifter finns saknas enligt Rehabiliteringsutredningen s.k. saklig grund för uppsägning.

I utredningens uppdrag ingår att föreslå insatser som bidrar till att personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och *behålla ett arbete*. Utredningen lämnar mot denna bakgrund i avsnitt 7.4 förslag som innebär att lönestöd ska kunna lämnas till befintlig arbetsgivare förutsatt att arbetsgivarens uppfyllt sitt rehabiliteringsansvar. Bedömning av om så skett ska enligt gällande regelverk (AMSFS 2001:20, 14 §) göras av Försäkringskassan.

#### *Stöd vid anställning i familjemedlems företag*

Enligt Arbetsförmedlingens interna instruktion 2011-08-23 får arbetsgivarstöd med lönebidrag eller trygghetsanställning inte lämnas om arbetstagaren tillhör arbetsgivarens familj. Utredningen menar att Arbetsförmedlingens prövning av om en anställning lämpar sig för lönestöd ska ske på samma sätt oavsett vem som äger företaget. Samma krav ska ställas på arbetsgivare som tillhör arbetstagarens familj som på andra arbetsgivare.

I avsnitt 7.3 lämnar utredningen ett förslag med denna innebörd.

## 6.7 Finansiering och styrning av Samhall AB

### 6.7.1 Utredningens uppdrag vad gäller Samhall

Utredningens utgångspunkt är att inkludering på den ordinarie arbetsmarknaden ska öka. Arbetsplatser där personer med en funktionsnedsättning ges möjlighet att arbeta tillsammans med övriga anställda är det självklara första hands alternativet, även för dem som till följd av sin funktionsnedsättning har långvariga behov av en anpassad arbetssituation. Trygghetsanställning, som infördes 2006, har möjliggjort sådana lösningar på den reguljära arbetsmarknaden för personer med långvarigt behov av stöd. Antalet personer som har en trygghetsanställning har också ökat till närmare 20 000 personer, medan antalet anställda hos Samhall har minskat från 24 000 till 18 000 under perioden 2006–2011. Även andra länder som har haft en stor omfattning av skyddat arbete har haft en motsvarande utveckling mot mer anpassade arbeten på den öppna arbetsmarknaden (avsnitt 3.3). Framtiden ligger inte heller i att återgå till mer produktion i särskilda verkstäder. Industrins tillbakagång gör att marknaden inte längre finns, men det viktigaste skälet är att möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att arbeta sida vid sida med övriga bör sättas i främsta rummet.

Så länge som arbetslivet inte har beredskap att ta emot alla personer som behöver ett arbete så kvarstår trots detta behov av särskilt organiserade verksamheter. För vissa personer med funktionsnedsättning är inte heller en anställning på den reguljära arbetsmarknaden realistiskt. Andra alternativ måste finnas så att dessa personers arbetsförmåga kan tas till vara och de får möjlighet till delaktighet och utveckling i en verksamhet där de kan känna trygghet och tillfredsställelse med vad de kan utföra. Samhall är fortfarande en viktig aktör inom detta område.

Med ett stort antal olika arbetsgivare som erbjuder arbete för personer som har långvariga behov av en anpassad arbetssituation blir det än viktigare att ersättningen till olika arbetsgivare är utformad på ett likartat och transparent sätt. I utredningens uppdrag ingår att se över möjligheterna att införa en förändrad modell för ersättningen till Samhall. Utgångspunkten enligt direktivet (bilaga 1) är att ersättningen i högre grad ska vara individbaserad och utgå i från nedsättningen av arbetsförmågan hos de anställda. Den bör också medföra en stärkt koppling mellan ersättningens nivå och de faktiska merkostnaderna som följer av bolagets uppdrag. Efter

genomgången av skillnader och likheter mellan trygghetsanställning och arbete hos Samhall i avsnitt 6.6.4 gör utredningen bedömningen att en enhetlig modell för finansiering bör införas där ersättningen till Samhall beslutas på samma grunder som ersättningen till övriga arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga.

En förändrad ersättningsmodell kräver samtidigt att vissa andra aspekter analyseras närmare. I direktivet anges att utredningen särskilt ska pröva det förslag som lämnats av Ernst & Young (2010) respektive Samhall AB:s eget förslag om en framtida modell syftande till ökad genomströmning (Samhall, 2011). I detta avsnitt görs därför en fördjupad analys av frågor om finansiering och styrning av Samhall AB.

### *Ernst & Youngs förslag*

På uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet gjorde Ernst & Young (2010) en översyn av ersättningen till Samhall AB. Deras slutsats var att ett fullt ut ändamålsenligt finansieringssystem inte kan införas med mindre än att ersättningen baseras på en bedömning av den enskildes arbetsförmåga tillsammans med en bedömning av behovet av utvecklingsinsatser. Ett sådant finansieringssystem förutsätter att Arbetsförmedlingens uppdrag utökas till att även bedöma arbetsförmågan hos dem som anställs hos Samhall samt att definiera och teckna överenskommelser om individuella utvecklingsuppdrag. Ernst & Young ansåg dock att innan en sådan lösning kan införas behövs fortsatt utredning av t.ex. frågan om hur arbetsförmågan ska kunna bedömas när personen anvisas till Samhall, där den anställdes arbetsuppgifter kan variera över tid till följd av bolagets bredd av uppdrag inom olika verksamhetsområden.

Ett enklare alternativ för att göra dagens ersättning mer transparent och spårbar vore enligt rapporten att utgå ifrån den ersättningsmodell som tillämpas för i första hand trygghetsanställning. En sådan modell förutsätter att de som har trygghetsanställning och de som har skyddat arbete hos Samhall liknar varandra vad gäller den nedsatta arbetsförmågan. Förslaget innebär att dagens merkostnadsersättning delas upp i tre delar:

1. Ett lönebidrag *per årsanställd* som kompenserar för merkostnader till följd av nedsatt arbetsförmåga. Nivån på lönebidraget

relateras till den genomsnittliga bidragsnivån för trygghetsanställningar samtidigt som den högsta lön som berättigar till bidrag höjs.

2. Ett *anordnar- och utvecklingsbidrag* för anpassning av arbetsplatsen och för personalutveckling per dag enligt liknande utgångspunkter som för trygghets- och utvecklingsanställningar.
3. Ett *strukturbidrag* för merkostnader i form av geografisk spridning och mångfald affärer.

Ingen särskild ersättning utgår i förslaget för det förhållandet att Samhall inte säger upp personal till följd av arbetsbrist. I första hand bör dessa kostnader hanteras inom ramen för det utrymme som avkastningskravet skapar. Förslaget bör, enligt Ernst & Young, ses som en övergångslösning i avvaktan på att det införs ett finansieringssystem som utgår ifrån en bedömning av den anställdes arbetsförmåga och utvecklingsbehov.

#### *Förslaget ”Nya Samhall”*

I sitt budgetunderlag för 2012–2014 accepterar Samhall AB Ernst & Youngs ersättningsmodell, med förbehållet att bolagets förslag om vidareutveckling av kärnuppdraget bör införas samtidigt. Förslaget, kallat ”Nya Samhall”, omfattar en ny form av anställning, ”Utveckling genom arbete”, vilket skulle vara en tidsbegränsad anställning som föregår ytterligare en ny anställning, ”Trygghet i arbete”. Den senare avser en tillsvidareanställning för dem som har störst behov av anställning. Syftet med förslaget anges vara att:

- Öka genomströmningen genom en tidsbegränsad anställning för ”Utveckling genom arbete”.
- Behålla en mindre del i ”Trygghet i arbete” för dem som har störst behov av långvarig anställning.
- Öka självfinansieringsgraden, dvs. minska den genomsnittliga merkostnadsersättningen per anställd.
- Ge ett mer flexibelt volymmål som möjliggör att utnyttja god konjunktur och parera tillfälliga svackor.

Samhalls utgångspunkter för ”*Utveckling genom arbete*” bygger på att all nyanställning i företaget sker till denna anställningsform med en visstidsanställning i två år. Genom intensifierade utvecklingsinsatser ska inlåsnings effekter undvikas. Detta menar Samhall ger bättre möjligheter att möta behoven hos bl.a. unga med funktionsnedsättning. Målgruppen anger Samhall ska vara oförändrad vad gäller de prioriterade grupperna. Samtidigt kan övergångsmålet höjas till minst tio procent per år. Anställda i denna anställningsform ska enligt förslaget vara skyldiga att sluta när det finns möjlighet till anställning utanför Samhall och den nuvarande återanställningsrätten begränsas till att gälla den tid visstidsanställningen omfattar. Därutöver föreslås att volymmålet för anställningsformen blir mer flexibelt. I stället för ett lägsta antal arbetade timmar föreslås ett spann, dvs. möjlighet att minska nyanställningen vid brist på affärer och öka när det finns gott om arbetsuppgifter.

För ”*Trygghet i arbete*” anger Samhall samma anställningsvillkor som i dagens kärnuppdrag. De förändringar som föreslås är ett lägre övergångsmål efter de fem första åren, en skyldighet att sluta när det finns möjlighet till anställning utanför Samhall och återanställningsrätt endast vid medicinska skäl, visstidsanställning som upphör eller vid arbetsbrist.

### 6.7.2 Samhall i går och i dag

#### *Samhalls verksamhet har förändrats*

Syftet med Samhalls verksamhet så som det är uttryckt i bolagsordningen har varit i princip oförändrat sedan inriktningen för bolagets verksamhet antogs i ett riksdagsbeslut 1991 inför ombildningen från Stiftelsen Samhällsföretag.<sup>19</sup> Det årliga avtalet mellan staten och Samhall AB har också till sin konstruktion varit i princip oförändrat, likaså modellen för statens ersättning till Samhall AB i form av en merkostnadsersättning som en årligen fastställd klumpsumma.

Verksamhetens inriktning har emellertid genomgått stora förändringar. Efter bildandet av Stiftelsen Samhällsföretag år 1980 utvecklades affärsverksamheten kontinuerligt. I proposition

---

<sup>19</sup> Ombildningen från regionala stiftelser till dagens Samhall skedde i flera steg. 1992 bildades först regionala aktiebolag som hölls samman av ett moderföretag, Samhall. Under åren 1992 – 2002 genomfördes sedan successivt sammanslagningar av de regionala bolagen och 2002 bildades bolaget Samhall AB.

(1991/92:91) konstaterades att Stiftelsen Samhällsföretag hade utvecklats till en verksamhet där det produktiva arbetet var omfattande, medan inslaget av ”vårdpräglad arbetsterapi” knappast längre förekom. Enklare industriproduktion var basen i verksamheten. Även antalet anställda hade ökat sedan bildandet, toppnoteringen nåddes år 1990 med drygt 32 000 anställda. Över åren omstrukturerades också verksamheterna till färre, större och mer lönsamma enheter.

Från början var produktionen mycket diversifierad, men ersattes successivt av stora underleverantörskontrakt med svenska industrikoncerner. I slutet av 1990-talet var Samhall kraftigt beroende av sina leveranser till ett fåtal storföretag, bl.a. Ericsson. När denna efterfrågan föll bort blev krisen ett faktum. Bolaget tappade 15 procent av sina försäljningsintäkter mellan åren 2000 och 2002 och gick med stora underskott. Den vikande efterfrågan resulterade i en kraftig ökning av undersysselsättningen vilken bolaget i sina budgetunderlag till regeringen år 2002 och 2003 uppskattade berörde cirka 4 000 årsanställda (SOU 2003:56). Detta innebar att cirka 17 procent av de då cirka 24 000 anställda saknade eller hade mycket begränsade arbetsuppgifter. Därmed intensifierades den redan tidigare inledda omstruktureringen mot arbetsintensiv produktion med en ökad andel tjänsteuppdrag (städning, fastighets-service, tvätt m.m.) och en minskad produktion i egna verkstäder.

Det tidigare dominerande *verksamhetsområdet produktion* (inklusive förpackning/montering) sysselsätter i dag var femte Samhallanställd, vilket innebär en markant minskning jämfört med 2003 då varannan anställd arbetade med produktion i olika verkstäder. I slutet av 2011 var 43 procent av de 18 641 anställda med funktionsnedsättning, varav 47 procent är kvinnor, sysselsatta inom *verksamhetsområdet tjänster* (Samhall, 2012). Inom tjänsteverksamheterna utgör städuppdrag den största delen. Av samtliga anställda i kärnuppdraget varierar städverksamheten mellan 24 och 39 procent i de olika regionerna. Vid sidan av ökningen för tjänsteverksamheterna har också de *bemannade lösningarna* ökat.<sup>20</sup> Drygt var fjärde anställd arbetar i dag inom bemannade lösningar där Samhall tar ett långsiktigt helhetsansvar, inklusive den löpande personalledningen, för delar av andra företags verksamheter. Inriktningsmässigt kan bemannade lösningar handla om exempelvis lagerhantering, avgränsade

---

<sup>20</sup> Bemannade lösningar omnämns i bland även som inbyggd verksamhet och avser uppdrag som genomförs på plats hos kunden med bibehållet ansvar för personalledning och anpassning av arbetssituationen för de anställda.

produktionslinjer inom tillverkningsindustrin, och uppackning av varor på hyllor.

### *Målgruppen för Samhall*

Samhall AB är ett helägt statligt bolag. Grunden för verksamheten är först och främst arbetslivsinriktad rehabilitering – att erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning. Produktionen av varor och tjänster är medlet för att uppnå syftet med verksamheten. Samtidigt ska denna verksamhet bedrivas på marknadsmässiga villkor. I bolagsordningens ändamålsparagraf (3 §) uttrycks att:

Bolagets syfte är att producera efterfrågade varor och tjänster och genom detta skapa meningsfulla och utvecklande arbeten där behoven finns, åt personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Verksamheten ska anpassas till de förutsättningar som personer med funktionshinder har och bedrivas enligt affärsmässiga principer samt på marknadens villkor, det vill säga att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens.

Det är Arbetsförmedlingen som disponerar de arbetstillfällen som finns inom företaget och som kan anvisa personer med behov av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden skyddat arbete hos Samhall.<sup>21</sup> I förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga anges att anställningar hos Samhall ska vara förbehållna personer som har en arbetsförmåga som *”är så nedsatt att de inte kan få annat arbete och inte kan få stöd genom andra insatser”*. Varje år skrivs även ett avtal mellan ägaren staten (företrädd av Arbetsmarknadsdepartementet) med motsvarande skrivning.

Samhalls kärnuppdrag är därmed att erbjuda arbeten till dem som till följd av sin funktionsnedsättning har allra svårast att få jobb. I uppdraget ligger även att rehabilitera och utveckla de anställda så att de i första hand ska klara jobben på Samhall, men även på sikt ska kunna övergå till annat arbete på den reguljära

---

<sup>21</sup> All rekrytering går via Arbetsförmedlingen, men i praktiken har Samhall ofta ett stort inflytande över vem som anvisas. I kvalitetsöverenskommelsen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall beskrivs rekryteringsprocessen i termer av gemensam beredning: *”Kontaktpersoner hos Arbetsförmedlingen och Samhall bereder gemensamt ärenden då Samhall bedömer att det finns utrymme för anställning...”*



arbetsmarknaden. Det är detta arbetsmarknadspolitiska uppdrag som är skälet till att Samhall AB finns.

### *Styrning och finansiering*

I det årliga avtalet mellan staten och Samhall AB anges ägarens verksamhetskrav för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Dessa omfattar:

- målet för *sysselsättningen* – ett krav på minsta antal arbetade timmar för anställda med nedsatt arbetsförmåga som för 2012 uppgår till minst 24,4 miljoner arbetstimmar,
- *övergångsmålet* – ett mål för andelen av de anställda som ska övergå till arbete utanför Samhall, för 2012 anges målet minst sex procent (brutto) av de tillsvidareanställda, samt
- ett *rekryteringsmål* om särskilt prioriterade grupper vid nyrekrytering – minst 40 procent av rekryteringarna ska höra till de grupper som Arbetsförmedlingen och Samhall gemensamt definierar som prioriterade.

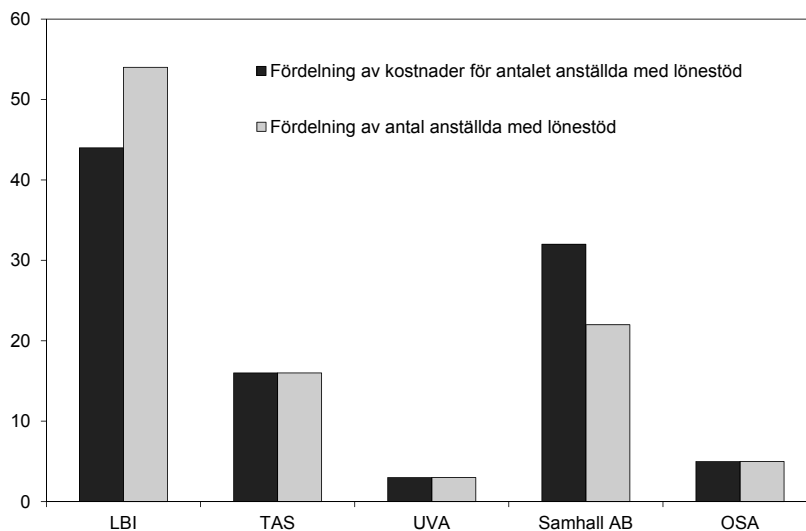
Därutöver tar avtalet upp ett par inriktningsmål – att Samhall i möjligaste mån ska undvika att säga upp anställda på grund av arbetsbrist och att Samhall, om möjligt, bör undvika att lägga ner verksamhet på orter med svag arbetsmarknad vid eventuella omstruktureringar. Ekonomiska mål, avseende avkastning på eget kapital respektive soliditet, beslutas av bolagsstämman.

Verksamheten inom Samhall AB är finansierad genom försäljningsintäkter från företagets varor och tjänster samt genom den merkostnadsersättning som bolaget erhåller från staten för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. År 2010 utgjorde den statliga merkostnadsersättningen 4,4 miljarder kronor, vilket motsvarade två tredjedelar av företagets totala rörelseintäkter. Om merkostnadsersättningen sätts i relation till de totala lönekostnaderna för anställda med funktionsnedsättning framkommer en subventionsgrad som uppgår till 91 procent. Detta är den högsta subventionsgraden av samtliga insatser som syftar till att kompensera arbetsgivare för nedsatt arbetsförmåga (jmf avsnitt 6.5.2).

Vid utgången av 2010 sysselsatte Samhall cirka 20 procent av dem med en subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning. Merkostnadsersättningen till Samhall motsvarade

samma år cirka en tredjedel av de totala resurserna som staten lägger på särskilda insatser för att personer med nedsatt arbetsförmåga ska få och behålla ett arbete.

**Figur 6.9** Fördelning av antalet anställda respektive statens kostnader för lönestöden, år 2010 (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen och Samhall AB.

### 6.7.3 Återkommande frågor och återkommande förslag

#### *Målkonflikter*

Samhall AB:s uppdrag är komplext. Syftet, att ge arbete och utveckla anställda som till följd av en funktionsnedsättning har en nedsatt arbetsförmåga, ska uppnås genom en verksamhet som bedrivs enligt affärsmässiga principer och på marknadens villkor. Företaget ska generera vinst och långsiktigt öka sin självfinansiering. För att Samhall ska kunna erbjuda arbetstillfällen måste de ha kunder som är beredda att betala ett marknadsmässigt pris för tjänsten som levereras. För bolagets förutsättningar att kunna leverera de uppdrag som de åtagit sig är självklart de anställdas arbetsförmåga av stor betydelse. Målkonflikter uppstår när det arbetsmarknadspolitiska uppdraget ska balanseras med kraven på affärsmässighet.

Vid normala anställningsförhållanden letar arbetsgivare efter de arbetssökanden som har bäst förutsättningar för att klara arbetsuppgifterna. För Samhalls del är utgångspunkten den omvända – företaget ska i enlighet med uppdraget anställa de personer som till följd av sin funktionsnedsättning har störst nedsättning av arbetsförmågan, rehabilitera och utveckla de anställda för att sedan uppmuntra och stödja dem i att hitta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Här finns en inbyggd risk. Om Samhall har möjlighet att styra rekryteringen till personer som inte fullt ut motsvarar det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och/eller möjlighet att hålla kvar de anställda som har den högsta arbetsförmågan så kan företaget förbättra förutsättningarna att klara de affärsmässiga kraven. I forskarsammanhang brukar detta benämnas risken för *cream skimming* – att utföraren av ett arbetsmarknadspolitiskt uppdrag väljer ut de bästa deltagarna för att därigenom förbättra det ekonomiska resultatet (Skedinger och Widerstedt, 2007).

Den inbyggda målkonflikten mellan Samhall AB:s arbetsmarknadspolitiska uppdrag och de affärsmässiga kraven har varit ett återkommande tema i de utredningar och översyner av verksamheten som har genomförts genom åren. I LOSAM-utredningens betänkande (SOU 1997:64) framhölls behovet av en starkare markering av Samhalls uppgift att rehabilitera och utveckla de anställda. Utredningen föreslog att kravet på övergångar till arbete på den reguljära arbetsmarknaden skulle öka från dåvarande tre till tio procent per år utan att förändra målgruppen för insatsen. Vidare föreslogs att merkostnadsersättningen till Samhall skulle delas upp i en lönerelaterad del och i en del som varierade med antalet övergångar. Syftet med förslaget var att öka spårbarheten mellan Samhalls merkostnader för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och den merkostnadsersättning som företaget erhåller.

Riksrevisionsverket genomförde två år senare en effektivitetsrevision av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Samhall (RRV 1999:18). RRV:s slutsats var att måluppfyllelsen var hög vad gäller den sysselsättningsskapande effekten, men samtidigt låg vad gäller träffsäkerheten i vem som åtgärden riktades till. Enligt RRV hade många med en relativt hög arbetsförmåga anvisats till Samhall, personer som därmed inte tillhörde den tänkta målgruppen. RRV bedömde även att Samhall hade kapacitet att vida överstiga det antal övergångar som regeringen fastställt. Som huvudorsaker till den låga träffsäkerheten identifierade RRV dels att AMV inte hanterade regelverket på avsett sätt, dels att Samhall prioriterade affärs-

verksamheten på bekostnad av de arbetsmarknadspolitiska och sociala målen. Dessa målkonflikter hade, enligt RRV, successivt förvärrats under 1990-talet.

### *Finansieringsmodellens ändamålsenlighet*

I betänkandet *Inte bara Samhall* (SOU 2003:56) återkommer problembeskrivningen från de tidigare granskningarna:

Det råder en uppenbar målkonflikt mellan kraven på lönsamhet och kraven på att erbjuda personer med arbetshandikapp meningsfullt och utvecklande arbete där behoven finns.

Samhallutredningens bedömning var att merkostnadsersättningen till Samhall inte är ändamålsenlig. En förändrad ersättningsmodell borde i stället utgå ifrån arbetsförmågan och utvecklingsbehovet hos den som anvisats, och så långt möjligt utgå ifrån faktiska kostnader. I betänkandet framhölls även att den nuvarande modellen kan ge upphov till incitament för Samhall att anställa personer med funktionsnedsättning med allt högre arbetsförmåga och att göra besparingar inom de rehabiliterande och utvecklingsstödjande insatserna. Utredningens förslag till ny ersättningsmodell innebar en tvådelad ersättning, dels *individuella lönebidrag* för att kompensera för den anställdes nedsättning i arbetsförmåga, dels en *omkostnadsersättning* för de utvecklingsinsatser Samhall åtar sig. Utöver detta föreslogs att en ”*övergångspremie*” skulle prövas i ett utvärderingsbart försök.

Ingen av de nämnda utredningarna resulterade i skarpa förslag från regeringen om ändringar av ersättningsmodell eller styrning för att komma till rätta med de redovisade problemen. I Budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) redovisade emellertid regeringen sin avsikt att utforma bidraget till Samhall AB på samma sätt som bidragen till arbetsgivare som anordnar trygghetsanställningar, som infördes fr.o.m. 2006 som en ny form av lönestöd för personer med funktionsnedsättning. Ersättningen till Samhall skulle därmed, enligt regeringens bedömning, delas upp i två delar, ett *bidrag till lönekostnaden* samt ett *anordnarbidrag*. Bidraget till lönekostnaden skulle utgå från en beräknad genomsnittlig arbetsförmåga hos de anställda. Med denna finansieringsmodell ansåg regeringen att en bättre jämförbarhet skapas mellan bidraget till Samhall och bidraget till anordnare av trygghetsanställningar.

Trots den aviserade förändringen av finansieringsmodellen fortsatte merkostnadsersättningen betalas ut till Samhall enligt samma princip som tidigare. På uppdrag av bolagets ledning gjorde Öhrlings Pricewaterhouse Coopers (PWC) en utredning där merkostnaderna skulle belysas i förhållande till andra företag i samma branscher. PWC:s slutsatser blev dock att merkostnaderna inte går att spåra i redovisningen, att den största merkostnaden för Samhall är kostnaden för den nedsatta arbetsförmågan och att övriga kostnader har liten påverkan på Samhalls resultat. I vilken grad Samhalls högre kostnadsäge förklaras av faktiskt nedsatt arbetsförmåga och övriga uppdragsrelaterade förutsättningar kunde dock inte bedömas.

Även Riksrevisionen (RiR 2008:28) framhöll att Samhalls redovisning av merkostnadsersättningen inte är transparent; bolaget kan inte visa hur ersättningen har använts. Enligt Riksrevisionens bedömning är det svårt att få en uppfattning om vad staten egentligen ersätter bolaget för. Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att utveckla finansieringsmodellen så att det tydligt framgår vad merkostnadsersättningen ska täcka och att det blir möjligt att spåra vad ersättningen används till. En modell som har en starkare koppling till de anställdas arbetsförmåga och utvecklingsbehov skulle, enligt Riksrevisionens bedömning, främja detta.

### *Merkostnadsersättningen och statsstödsreglerna*

Sverige är bundet av det regelverk som styr konkurrensförhållandena inom EU.<sup>22</sup> Bestämmelserna om statligt stöd återfinns efter Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 november 2009 i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget).<sup>23</sup> Artikel 107.1 i EUF-fördraget (tidigare artikel 87.1 i EG-fördraget) anger som utgångspunkt att statligt stöd är förbjudet. Vissa stöd är dock undantagna denna huvudregel, bland annat stöd av social karaktär, vilket anges i artikel 107.2. EU-kommissionen har också beslutat om vissa gruppundantagsförordningar. Om villkoren i ett gruppundantag är uppfyllda anses stödet vara förenligt med den gemensamma marknaden och stödet är undantaget anmälningskyldigheten. I dessa fall räcker det att en

<sup>22</sup> Beskrivningen av EU:s statsstödsregler grundar sig på kapitel 2 i SOU 2011:69.

<sup>23</sup> Lissabonfördraget medförde vissa förändringar i EU-fördragen, men det centrala regelverket kring den inre marknaden och konkurrensreglerna behölls i allt väsentligt oförändrade. Artikelnumreringen förändrades emellertid. EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd återfanns fram till den 31 oktober 2009 i artiklarna 87–89 i EG-fördraget.

medlemsstat hänvisar till gruppundantagsförordningen i sina egna stödordningar. Stöd i form av lönesubventioner respektive för att kompensera för merkostnader vid anställning av personer med funktionsnedsättning omfattas av en sådan allmän gruppundantagsförordning (Artikel 41 respektive 42 i Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008).

De svenska lönestöden för anställning av personer med funktionsnedsättning (lönebidrag, utvecklingsanställning, trygghetsanställning och offentligt skyddat arbete) är generellt tillgängliga för alla arbetsgivare som anställer en person med nedsatt arbetsförmåga. Detta innebär att det inte uppstår ett selektivt gynnande i det avseende som framgår i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Merkostnadsersättningen till Samhall är emellertid en särart som tillämpas enbart för detta företag. Utformningen av regelverket för de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga följer också det regelverk som anges i gruppundantagsförordningen. Dessa villkor tar sin utgångspunkt i att lönesubventionen (artikel 41) särskiljs från övriga stödberättigande kostnader (artikel 42). Merkostnadsersättningen till Samhall uppfyller inte dessa villkor.

Inför Sveriges inträde i EES ställdes krav på att alla existerande statsstöd skulle anmälas i formell ordning för att kunna granskas utifrån EG:s statsstödsregler. Någon anmälan av merkostnadsersättningen till Samhall gjordes inte vid detta tillfälle eftersom den svenska regeringen inte såg ersättningen till Samhall som ett gynnande enligt artikel 87. I samband med EU-inträdet genomfördes ingen förnyad prövning av detta ställningstagande. Samhallutredningen (SOU 2003:56) drog slutsatsen att en tydligare koppling i finansieringsmodellen mellan den ersättning Samhall erhåller och bolagets faktiska merkostnader är angelägen för att klarlägga stödets förhållande till EG:s statsstödsregler. Samhallutredningen konstaterade även att deras förslag om nytt ersättningssystem dels eliminerar osäkerheten rörande konkurrensneutraliteten, dels inte utgör något statsstöd.

Merkostnadsersättningen till Samhall är emellertid fortfarande oförändrad, och någon formell anmälan av stödet till kommissionen har inte heller gjorts efter att Samhallutredningen presenterade sina förslag. Därmed kvarstår oklarheterna om merkostnadsersättningens förhållande till statsstödsreglerna.

Utifrån Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 kan utredningen konstatera att både lönesubventioner och merkost-

nadsersättning för anställning av personer med funktionsnedsättning kan vara förenligt med statsstödsreglerna, dock inte om det betalas ut som en klumpsumma. Stödet behöver utformas så att det kan säkerställas att stödmottagaren inte överkompenseras, och det måste vara möjligt att kontrollera att stödet i de olika delarna motsvarar bestämmelserna. Stöd i form av lönesubventioner behöver därmed särskiljas från stöd för att kompensera för stödberättigande merkostnader.

I artikel 6 i förordningen anges även tröskelvärden för individuell anmälan. Där framgår (punkterna i och j) att stöd för anställning av arbetstagare med funktionsnedsättning i form av lönekostnader respektive för att kompensera för merkostnader vid anställning som överstiger tio miljoner euro per år ska anmälas individuellt, oavsett om det beviljats för särskilda ändamål eller på grundval av en stödordning.<sup>24</sup>

#### 6.7.4 Styrning av åtgärden arbete hos Samhall

Samtliga tidigare utredningsförslag, inklusive Samhalls eget förslag om ”Nya Samhall”, har det gemensamt att de från olika utgångspunkter har framhållit en *individbaserad ersättning* mer jämförbar med övriga ersättningar till arbetsgivare som anställer personer som till följd av en funktionsnedsättning har en nedsatt arbetsförmåga. Målet att *öka övergångarna* till den ordinarie arbetsmarknaden genom en ökad genomströmning är ett ytterligare gemensamt kännetecken. Ett tredje är att alla anger att Samhalls *målgrupp inte ska förändras*, dvs. även fortsättningsvis ska Samhall vara en insats för dem vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses med andra insatser.

*Individbaserad ersättning med förstärkt anordnarbidrag för särskilt organiserad verksamhet*

Konstruktionen av den nuvarande merkostnadsersättningen är bekräftad med flera problem. Ersättningsmodellen förstärker den inbyggda mållkonflikten mellan kravet på affärsmässighet och det arbetsmarknadspolitiska uppdraget att ge arbete åt personer med

---

<sup>24</sup> I Meddelande från kommissionen (2009/C 188/02) anges kriterier för bedömning av förenligheten av statligt stöd för anställning av arbetstagare med funktionsnedsättning som omfattas av kravet på individuell anmälan.

funktionsnedsättning vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. I avsnitt 6.6.4 redovisas flera indikationer på att rekryteringen till Samhall, åtminstone delvis, har avvikit från den avsedda målgruppen. Detta förhållande har också identifierats av såväl empirisk forskning (Skedinger och Widerstedt, 2007) som tidigare utredningar (SOU 2003:56 och RRV 1999:18).

Merkostnadsersättningen är därmed inte ändamålsenlig för syftet att ge arbete till den avsedda målgruppen. Nuvarande ersättningsmodell ger inte heller möjlighet att spåra hur ersättningen har använts. Transparensen i hur ersättningar används är en grundläggande förutsättning för legitimiteten med olika stöd, och spårbarhet krävs i förhållande till EU:s statsstödsregler. För att ersättningen ska anses vara förenligt med statsstödsreglerna torde en nödvändig förutsättning vara att stödet till bolaget delas upp i en individuellt fastställd lönesubvention och i stöd för att kompensera för andra merkostnader.

Utredningens sammantagna bedömning är därför att ersättningen till Samhall bör följa samma principer som ersättningen till andra arbetsgivare som anställer personer med långvariga behov av en anpassad arbetssituation. Samhalls högre kostnader till följd av att verksamheten är särskilt organiserad för att ge utveckling genom arbete för personer med funktionsnedsättning bör ersättas i form av ett förstärkt anordnarbidrag.

Ernst & Young (2010) föreslår också ett strukturbidrag för merkostnader i form av geografisk spridning och mångfald affärer. De affärsmässiga förutsättningarna har dock i praktiken gjort att Samhall har mycket små möjligheter att erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten i regioner med en begränsad arbetsmarknad (se avsnitt 6.6.4). Utredningen kan också konstatera att de regionalpolitiska företagsstöden är utformade som temporära utvecklings- och investeringsstöd, inte som driftsstöd till ordinarie verksamheter. Regionalpolitiska ambitioner som förutsätter ett särskilt strukturbidrag är därmed även mycket svårt att förena med EU:s statsstödsregler. För stöd som syftar till att ge personer med funktionsnedsättning möjligheter till arbete, utveckling och trygghet ger statsstödsreglerna inget utrymme att ta särskild regionalpolitisk hänsyn.



*Arbetsförmedlingens uppdrag att fastställa  
och ompröva ersättningsnivån för anställda hos Samhall*

För en ökad träffsäkerhet i anvisningarna till insatsen arbete hos Samhall och för att fastställa individuella stödnivåer behöver Arbetsförmedlingens uppdrag förtydligas och utökas. I avsnitt 6.6.4 redovisas ett antal indikationer på ett systematiskt sämre beslutsunderlag inför anvisningar till Samhall jämfört med beslut om övriga särskilda lönestöd för personer med funktionsnedsättning. Dessa brister har sannolikt inneburit en minskad träffsäkerhet vad gäller vem som har blivit anvisad till ett arbete hos Samhall.

Arbetsförmedlingens ansvar för att fastställa funktionsnedsättning och bedöma arbetsförmåga måste tydligt omfatta även personer som anvisas till arbete hos Samhall. Utifrån utredningens bedömning att samma grundläggande principer för ersättning bör gälla oavsett vilken arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga ska individuella subventionsgrader fastställas på samma sätt för alla. Arbetsförmedlingen bör också ges i uppdrag att följa upp och regelbundet ompröva stödnivåerna för anställda hos Samhall på samma sätt som för övriga personer med en subventionerad anställning för att säkerställa att subventionsgraden motsvarar den anställdes arbetsförmåga i relation till arbetsuppgifterna.

Samhall AB nyanställde under 2010 cirka 1 600 personer med funktionsnedsättning. Rimligen bör dessa personer ha genomgått flera av de utredningar hos Arbetsförmedlingen som ingår för att fastställa att personen är berättigad till särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen beslutade under samma år om lönebidrag, trygghetsanställning, utvecklingsanställning och offentligt skyddat arbete för drygt 32 000 personer. Arbetsförmedlingen arbetar således i detta avseende redan med att bedöma arbetsförmågan hos ett stort antal arbetssökande och inom vitt skilda yrken.

Arbetsanalys är den huvudsakliga metoden som används för att fastställa subventionsnivån och behov av anpassnings- och utvecklingsinsatser. Utredningen anser att samtliga personer inför en anställning hos Samhall AB bör genomgå en arbetsanalys som utförs av Arbetsförmedlingen på motsvarande sätt som personer som påbörjar en anställning hos andra arbetsgivare med ett lönestöd som kompenserar för nedsatt arbetsförmåga. Denna analys bör sedan ligga till grund för nivån på lönestödet. Arbetsförmedlingen kan med fördel använda såväl arbetsanalys som det analys-

verktyg som Samhall tagit fram för matchning och bedömning av funktionsförmåga.<sup>25</sup>

Ernst & Young (2010) framhåller svårigheten att fastställa individuella bidragsnivåer inom Samhall eftersom bredden av uppdrag innebär att de anställdas arbetsuppgifter kan variera över tid. Utredningen har emellertid tagit del av Samhalls instrument för bedömning av de anställdas funktionsförmåga och matchning mot olika uppdrag. Detta verktyg framstår som mycket gediget och bör ge goda förutsättningar för att de anställdas arbetsförmåga tas till vara i lämpliga arbetsuppgifter. Både affärsmässiga krav och det arbetsmarknadspolitiska uppdraget talar för att bästa möjliga matchning kommer till stånd, och därmed minskar risken för stora variationer över tid vad gäller korrekt individbaserad nivå på löne-stödet.

För redan anställda bör omprövningen och omläggningen till individuella subventionsnivåer ske över en fyraårsperiod. I övergångsfasen kan Ernst & Youngs rekommendation vara vägledande för bidragsnivån för redan anställda: ”För att kompensera merkostnader till följd av nedsatt arbetsförmåga utgår ett lönebidrag per årsanställd. Nivån på lönebidraget relateras till den genomsnittliga bidragsnivån för trygghetsanställningar samtidigt som den högsta lön som berättigar till bidrag höjs.”

#### *Förändrad process inför anvisning till arbete hos Samhall AB och de prioriterade grupperna*

Med en finansiering enligt samma principer som övriga arbetsgivares stöd för anställning av personer med funktionsnedsättning som har långvariga behov minskar risken för att Samhall AB överkompenseras för att de anställer fel personer. Ändrad finansiering förändrar dock inte i sig incitamenten att anställa personer med en högre arbetsförmåga än vad regelverket anger som den egentliga målgruppen för arbete hos Samhall.

Både i förordningen och i avtalet mellan staten och Samhall AB anges att arbetsförmågan ska vara *så nedsatt* att personer som anvisas till Samhall AB inte kan få ett annat arbete och inte kan få

---

<sup>25</sup> Se Johansson (2011) som ger dels en utförlig beskrivning av Arbetsförmedlingens metod ”Arbetsanalys” som används för att bedöma individens förutsättningar i relation till arbetslivets krav, olika yrken och yrkesområden, dels en beskrivning av Samhall AB:s modell för matchning och bedömning av funktionsförmågan, samt även gör en jämförelse mellan de båda metoderna.

stöd genom andra insatser. Avtalet anger vidare att 40 procent av rekryteringarna till Samhall AB ska utgöras av personer som hör till de prioriterade grupperna. Dessa definieras som personer med vissa särskilda funktionsnedsättningar, men anger inte graden av nedsättning av arbetsförmågan. I de prioriterade grupperna kan det därmed finnas personer med såväl en högre som en lägre arbetsförmåga. När Samhall redovisar måluppfyllelsen är det andelen rekryteringar som tillhör de prioriterade grupperna som presenteras. Detta mål har i stort sett uppnåtts varje år. Någon uppföljning av den grundläggande målgruppsdefinitionen ovan görs emellertid inte.

Enligt utredningens bedömning är det viktigt att möjligheten till en långsiktig anställning hos Samhall finns för dem som har störst behov, dvs. personer som har omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Det är därmed förordningens specificering av målgruppen, att arbetsförmågan ska vara så nedsatt att han/hon inte kan få stöd genom andra insatser, som är den viktiga. Att styra rekryteringen genom att ange vissa *typer* av funktionsnedsättningar som mer prioriterade riskerar att leda fel, om inte träffsäkerheten i rekryteringen följs upp i den grundläggande aspekten som anger *graden* av nedsättning.

Det är också rimligt att Arbetsförmedlingen på ett tydligare sätt än i dag kan disponera och anvisa till de arbetstillfällena som Samhall AB anordnar för personer med nedsatt arbetsförmåga. Som en följd av detta bör den så kallade gemensamma beredningen inför anställning utvecklas, vilken beskrivs i kvalitetsöverenskommelsen mellan Arbetsförmedlingen och Samhall AB. Den nuvarande processen synes innebära att Samhall ges möjlighet att välja personer utifrån ett större antal som Arbetsförmedlingen föreslår.

#### *Visstidsanställning inte lämpligt för Samhalls primära målgrupp*

Samhall AB har i sitt förslag om "Nya Samhall" efterfrågat att samtliga nyanställningar ska ske med en ny form av tvååriga visstidsanställningar. Tidsbegränsade anställningar förekommer emellertid redan, och i en omfattning som indikerar att Samhall i sitt kärnuppdrag regelmässigt tillämpar längre provanställningar. Riksrevisionen (2008:28) uppmärksammade att Samhall i hög utsträckning tillämpade visstidsanställningar vid nyrekrytering. Dessa utgjorde 78 procent av anställningsbesluten 2006 och 76 procent

2007. I granskningsrapporten reste Riksrevisionen frågan om den höga graden av visstidsanställningar är förenlig med riksdagens intentioner, och lämnade rekommendationen till regeringen att:

Säkerställa att omfattningen av de olika anställningsformerna inom Samhalls kärnuppdrag är rimliga i förhållande till bolagets uppdrag och verksamhetsmål. (Riksrevisionen 2008:28)

Utredningen har följt upp hur användningen av visstidsanställningar som rekryteringsform har förändrats efter Riksrevisionens granskning. Användningen stoppades i princip 2008, för att därefter successivt öka igen. År 2010 utgjorde visstidsanställningar 69 procent av anställningsbesluten, och till och med augusti 2011 var motsvarande andel 66 procent.

Visstidsanställningar som regelmässigt används som provanställningar anser utredningen inte är i linje med Samhalls kärnuppdrag. Den primära målgruppen är personer som har behov av långvariga stöd, där Samhalls rehabiliterande insatser ska bidra till att de utvecklar sin arbetsförmåga så att de klarar arbetsuppgifterna. Mot bakgrund av målgruppens behov och Samhalls uppdrag bör därför enligt utredningens mening tillsvidareanställningar vara den dominerande formen av anställningsbeslut.

#### *Ökad genomströmning och flexibilitet – men värna Samhalls primära målgrupp*

Flera tidigare granskningar av Samhalls verksamhet har påtalat att betydligt fler Samhallanställda har potential att övergå till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. I SCB:s intervjuundersökning (bilaga 5) är det också över hälften av de anställda som svarar att de skulle klara ett arbete hos en annan arbetsgivare, och en lika hög andel som svarar att de skulle vilja ha ett arbete utanför Samhall. En anställning hos Samhall är emellertid trygg, och ger i bland även högre lön än genomsnittligt för liknande arbeten utanför Samhall. De personer som har fått en anställning blir därför kvar även när arbetsförmågan har utvecklats och arbete på den reguljära arbetsmarknaden är möjligt.

För att värna tillgången till arbete för personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser bör ett årligt lägsta antal tillsvidareanställningar

fastställas. Detta antal bör anpassas så att ett visst utrymme finns även för tvååriga utvecklingsanställningar. För att inte riskera att tränga undan möjligheterna till tillsvidareanställningar för dem som har långvariga behov av anpassat arbete hos Samhall bör dock antalet visstidsanställningar under ett givet år inte kunna överstiga det fastställda antal nyanställningar för trygghet. De senaste åren har Samhall nyanställt cirka 1 500 personer per år. Med dessa utgångspunkter kan, enligt utredningens bedömning, en lämplig nivå vara att minst 1 000 personer i behov av ett långsiktigt stöd genom ett arbete hos Samhall årligen ska erbjudas en tillsvidareanställning.

Fördelen med "Nya Samhall" ligger i förslagets fokus på ökad genomströmning för att motverka den ovan beskrivna inläsnings-effekten. Samhalls förslag om att använda tvååriga visstidsanställningar kan enligt utredningens bedömning vara ett bra komplement till kärnuppdraget att erbjuda möjligheter till arbete för personer som har omfattande nedsättning av arbetsförmågan och behov av ett långvarigt stöd. Detta skapar också den efterfrågade flexibiliteten för bolaget – genom visstidsanställningarna får företaget ökade möjligheter att anpassa sin verksamhet efter konjunkturläge och tillgång på uppdrag.

#### *Övergångsmål och rätt till återanställning*

Övergångsmålet för personer anställda inom Samhalls kärnuppdrag bör ses i relation till behovet av långsiktig trygghet i anställningen. Rätten till återanställning inom ett år ger förutsättningar för att fler vågar pröva ett arbete utanför Samhall med bibehållen trygghet. Återanställningsrätten utgör därmed ett verktyg i bolagets arbete för att anställda ska gå vidare till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det finns därmed skäl att även fortsättningsvis låta återanställningsrätten för anställda inom kärnuppdraget finnas med i ägarens direktiv till bolaget. Även övergångsmålet för anställda med lönestöd för trygghet bör ligga kvar på nuvarande nivå.

För personer med utvecklingsanställning hos Samhall instämmer utredningen med Samhalls förslag om att övergångsmålet bör fastställas till minst tio procent per år.

*De ekonomiska målen för Samhall AB*

Regeringen har infört specificerade ekonomiska mål för statliga bolag med särskilda samhällsintressen. Detta gäller också Samhall. I Regeringskansliets (2011b) verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande anges följande:

För företag med särskilt beslutade samhällsuppdrag sätts främst samhällsekonomiska mål varför kraven på ekonomiska mål kan avvika från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs helt på marknadsmissiga villkor. Dessa företag strävar oftast i stället efter ett effektivt kapitalutnyttjande samt att skapa största möjliga samhällsnytta. Flera av de statligt ägda företagen har en målkonflikt mellan de ekonomiska målen och målen för det särskilt beslutade samhällsuppdraget. Exempelvis kan det finnas krav att en verksamhet ska ha en viss geografisk spridning över landet, trots att det inte är helt affärsmässigt befogat. Genom att fastställa ekonomiska mål tydliggörs dessa konflikter och ägaren och företagsledningen kan lättare göra prioriteringar. Ägaren och företaget bör därmed ställa upp ekonomiska mål för att mäta företagets effektivitet som ett komplement till de samhällsekonomiska målen.

Vid bolagsstämman 2006 fattades beslut om två ekonomiska mål för bolaget. Avkastningen på eget kapital fastställdes till sju procent över en konjunkturcykel och bolagets soliditet till minst 30 procent. Dessa båda mål ersatte ett mer allmänt hållet mål om att det ekonomiska resultatet över en konjunkturcykel skulle vara positivt och att bolaget skulle ha goda finanser.

I betänkandet *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning* (SOU 2012:14) diskuteras de ekonomiska målens roll i olika kategorier av statliga bolag. Mål om effektivitet eller avkastning beskrivs som en restriktion i de fall då det överordnade målet är samhällsnytta inom ett sektorspolitiskt område, vilket kan sägas vara fallet för Samhall AB. Att verksamheten ska bedrivas med hög ekonomisk effektivitet menar dock utredaren är ett generellt relevant ekonomiskt krav, och avkastningskrav som i princip motsvarar statens självkostnad för att tillhandahålla kapitalet anges som rimligt. Det viktiga är, enligt utredaren, att ”ett pris sätts på det kapital som används och att, i den mån detta är en restriktion man vill ålägga bolaget, klargöra att kapitalet får användas men inte förbrukas”.

Av Samhall AB:s (2011a) årsredovisning framgår att genom ägarkravet på ekonomiskt överskott över en konjunkturcykel kan Samhall långsiktigt säkra möjligheterna att genomföra sitt uppdrag.

Överskottet stannar i företaget i form av balanserade vinstmedel, vilket gör det möjligt att inte säga upp anställda med funktionsnedsättning i en konjunktursvacka när affärsintäkterna minskar.

Enligt utredningens bedömning kan lönsamhetskravet fylla en viktig funktion för att ge långsiktig stabilitet åt företaget och därigenom trygga anställningar för personer med funktionsnedsättning. Sedan avkastningskravet infördes år 2006 har emellertid det allmänna ränteläget förändrats. Detta borde föranleda en anpassning också av nivån på kravet på avkastning på eget kapital i Samhall AB så att detta bättre än i dag speglar statens kostnad för att tillhandahålla kapitalet.

### **6.7.5 Samhall – en specialiserad aktör inom rehabilitering genom arbete**

Tidsbegränsade *utvecklingsanställningar* kan enligt utredningens bedömning utgöra ett värdefullt komplement för Samhall, vid sidan av kärnuppdraget att ge meningsfullt och utvecklande arbete till personer med långvariga behov av en anpassad arbetssituation vars arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan få stöd genom andra insatser. Med utvecklingsanställningar som komplement skapas en ökad flexibilitet för bolaget och Samhall får ytterligare en form för att använda sin specialistkompetens – att bedriva rehabilitering genom arbete.

Samhalls särskilda kompetens inom rehabiliteringsområdet kommer redan i dag till användning i olika uppdrag utanför kärnuppdraget. Den mest omfattande insatsen utgörs av deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som gör praktik hos Samhall för *förstärkt arbetsträning* och vid behov *bedömning av arbetsförmågan*. Omfattningen och den regionala fördelningen av denna verksamhet fastställs i en särskild överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Under 2011 var det 2 286 personer som arbetstränade hos Samhall, och under 2012 beräknas att 1 300 platser kommer att finnas för praktik inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin (Samhall, 2012).

Vid utredningens dialoger med arbetsförmedlare har framkommit att man är mycket nöjd med Samhalls arbete, inte minst vad gäller den fördjupade bedömningen av arbetsförmågan och det underlag man får från Samhall efter en sådan insats för den fortsatta bedömningen av individens behov av stöd. Utredningen anser att

en fortsatt utveckling inom detta område kan tillföra värdefull kompetens och väl fungerande verktyg för Arbetsförmedlingens arbete inom arbetslivsinriktad rehabilitering.

I avsnitt 6.2 identifieras även Arbetsförmedlingens behov av tillgång till kortare *arbetsprövningsplatser*. Också på detta område bör Samhall kunna bli en viktig aktör.

## 6.8 Styrning uppföljning och kontroll

De arbetsmarknadspolitiska insatserna bör utformas för att på ett effektivt sätt bidra till att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga i ökad utsträckning kan få och behålla ett arbete. Med denna utgångspunkt ingår det i utredningens uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingens styrning, uppföljning och kontroll av de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan utvecklas och förbättras.

Under år 2010 uppgick totalkostnaderna för de subventionerade anställningarna riktade till personer med funktionsnedsättning till cirka 13,9 miljarder kronor. Sedan år 2000 har omfattningen i fasta priser ökat med nästan två miljarder kronor eller med 17 procent. Med stöd av dessa medel får omkring 90 600 personer möjlighet att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden eller hos Samhall. För stödets legitimitet är det avgörande att medlen används till rätt person och i rätt omfattning. I det sammanhanget är styrning, uppföljning och kontroll en angelägen fråga. Utredningen har studerat hur detta fungerar i dag när det gäller stöd som regleras i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och hur uppföljning och kontroll kan ytterligare stärkas.

### 6.8.1 Dagens system för styrning uppföljning och kontroll

Riksdag och regering styr Arbetsförmedlingen genom mål och uppdrag i regleringsbrev och instruktionen samt genom bestämmelser för verksamheten i lag och förordningar. En annan form av styrning är genom fördelning av anslag till verksamheten. Resultaten följs upp och granskas. Detta sker genom krav på årsredovisningar, och specifika återrapporteringskrav till regeringen. Utvärderingar



genomförs av Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU) eller annan av regering utsedd myndighet eller oberoende expert. Extern revision genomförs av Ekonomistyrningsverket (ESV) och av Riksrevisionen (RiR).

#### *Arbetsförmedlingens mål inom funktionshinderspolitiken*

På regeringens uppdrag har Arbetsförmedlingen bl.a. formulerat ett mål om att andelen personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får en anställning eller utbildning årligen ska öka under 2011–2016. Målet signalerar värdet av att fler personer med funktionsnedsättning deltar i arbetslivet. Andra mål som styr funktionshinderspolitiken finns i regleringsbrevet. Där anges att den genomsnittliga subventionsnivån på lönebidrag inte får överstiga 64 procent och att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete ska öka jämfört med föregående år. Hur Arbetsförmedlingen uppfyller målen granskas och följs upp.

#### *Regelverket för styrning uppföljning och kontroll*

I dagsläget finns inte någon oberoende funktion som löpande utövar tillsyn och granskar att de lagar och förordningar som styr Arbetsförmedlingens verksamhet tillämpas på ett enhetligt och korrekt sätt.<sup>26</sup> Den löpande tillsynen och granskningen genomförs i stället av myndigheten själv i enlighet med Myndighetsförordningen (2007:515).

Myndigheten ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt sätt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. (§3 Myndighetsförordningen)

För att med rimlig säkerhet säkerställa att Arbetsförmedlingen fullgör sina uppdrag och mål i enlighet med kraven i myndighetsförordningen finns sedan 1 januari 2008 krav på att det ska finnas en internrevision, vilken har skyldighet att följa internrevisions-

---

<sup>26</sup> Tillsyn och granskning av Arbetsförmedlingen genomförs dock i den delen som handlar om arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen och utövas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF).

förordningen (2006:1228). Regeringen har också fastställt en förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll för statliga myndigheter som internrevisionen ska följa. I den framgår att myndigheten ska göra en *riskanalys* i syfte att identifiera omständigheter som utgör en risk för att de krav som framgår av myndighetsförordningen inte fullföljs. Vidare ska *kontrollåtgärder* vidtas för att minimera eller eliminera risker och dessa ska *dokumenteras och följas upp*.

Arbetsförmedlingen och ytterligare cirka 60 myndigheter omfattas av internrevisionsförordningen och förordningen om Intern styrning och kontroll. Dessa myndigheter står för 90 procent av utgifterna i statsbudgeten (Ds 2006:15), vilket i sig utgör skäl för att styrning och kontroll av dessa myndigheter är av större betydelse. Ambitionen med att införa krav på särskilda aktiviteter i dessa myndigheter är att minimera risker som kan hota myndigheters möjligheter att nå de resultat som riksdag och regering har beslutat för verksamheten (ESV, 2010). Syftet med det nya regelverket är också att i större utsträckning utnyttja myndigheternas verksamhetskunskap samtidigt som styrningen och kontrollen av myndigheternas inre verksamhet förstärks.

## 6.8.2 Hur fungerar dagens uppföljningssystem?

### *Brister i styrningen av stödet lönebidrag*

Riksrevisionen (RiR 2007:24) gör i rapporten *Utanförskap på arbetsmarknaden* bedömningen att det finns brister i Arbetsförmedlingens föreskrifter när det gäller tydligheten i dokumentationen om uppföljning av beslut om lönebidrag och prövning av arbetsförmågan vid förlängning utöver det fjärde året av nämnda stöd. Enligt granskningen saknade drygt en fjärdedel av dessa ärenden läkarintyg eller motsvarande specialistutlåtanden. Enligt en undersökning som genomfördes av dåvarande Arbetsmarknadsverket (AMS) och som refereras i Riksrevisionens granskning var underlaget bristfälligt i en tredjedel av besluten om lönebidrag. Framför allt dokumentation av nedsatt arbetsförmåga saknades i akterna. Granskningen visade också att för nära hälften av de granskade besluten saknades en dokumenterad motivering till besluten. Det framgick inte heller av dokumentationen varför en viss åtgärd valdes före andra åtgärder.

I Statskontorets kartläggning (Statskontoret, 2008) av de nya stöden utvecklingsanställning och trygghetsanställning bekräftas Riksrevisionens bild om att handläggarna har svårt att veta när ett visst stöd ska väljas framför ett annat. När det gällde förlängningsbeslut framgick nästan aldrig om någon bedömning av arbetsförmågan hade gjorts. I en rapport från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (SOU 2008:74) identifieras olika orsaker till felaktiga utbetalningar av lönebidrag. Framför allt bestod felen av svårigheter att bedöma arbetsförmåga i förhållande till aktuellt arbete, otillräcklig kunskap om regelverket samt tidsbrist vid handläggningen. Vid förlängningsbesluten tenderade bidragsgraden vara densamma som ursprungsbeslutet, trots att svårigheten att bedöma arbetsförmågan borde vara mindre vid omprövningstillfället.

#### *Arbetsförmedlingen har förbättrat rutinerna*

Med anledning av den kritik som riktats mot brister i handläggningen av lönebidrag har Arbetsförmedlingen vidtagit ett antal förbättringsåtgärder. Handläggarsstöden har uppdaterats och utvecklats för att säkerställa rättsäkerhet, enhetlighet och effektivitet. Omprövning av lönebidrag ska alltid göras av en certifierad lönebidragshandläggare<sup>27</sup> som inte får vara samma person som tagit det första beslutet. Enligt Arbetsförmedlingens rapport om fördjupade analyser (2011a) är hela organisationen involverad i ett systematiskt arbete för att minimera antalet felaktiga utbetalningar. Riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar visar att riskerna i första hand berör stöd till arbetsgivare. Stickprov genomförs och kontrollernas omfattning är större 2011 än tidigare år.

Ansvar för uppföljning och kontroller finns på alla nivåer från de lokala kontoren upp till ansvariga enheter på Arbetsförmedlingens huvudkontor. En intern granskningsrapport (Revisionsrapport 2011/1) om processen för kvalitetssäkring av ärenden inom förmedlingsverksamheten via metoden stickprov visar emellertid att det saknas en struktur för hur man på nationell nivå arbetar vidare med de risker som identifierats vid stickprovskontroller av ärendehandläggningen på lokal nivå. Enligt internrevisionen kan det leda till att analyser av ärendekvalitet blir bristfällig om underlag från förmedlingsverksamheten inte används.

---

<sup>27</sup> Med certifierad lönebidragshandläggare avses en person som genomgått Arbetsförmedlingens interna utbildning i handläggning av lönebidrag.

Med anledning av granskningsrapportens kritik har myndigheten föreslagit en åtgärdsplan (Dnr Af 2011/1800097). I syfte att identifiera kritiska områden där ansvarsområden är otydliga och där stöd och rutiner är bristfälliga eller saknas har ökat fokus riktats mot:

- Jobb och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas
- Kompletterande arbetsförmedlingstjänster
- Etableringsuppdraget för invandrare
- Återkrav av stöd till arbetsgivare och bidrag till enskilda (exempelvis resor och bohagstransport)

Verksamhetsområden som har påbörjats eller planeras är:

- Arbetsgivarstöd, beslut till utbetalning.
- Bidrag till enskilda.

Sammanfattningsvis pågår ett utvecklingsarbete på Arbetsförmedlingen för att minimera riskerna för felaktiga utbetalningar och säkerställa att handläggningen av ärenden är rättssäker, enhetlig och effektiv. Det finns emellertid inte någon tillförlitlig statistik eller annat rapportunderlag som visar att den kritik som Riksrevisionen och Delegationen för felaktiga utbetalningar tidigare har framfört om handläggningen av lönebidrag nu är undanröjd. Å andra sidan finns det heller inte något som motsäger det.

### 6.8.3 Behov av ytterligare förstärkning

Utredningen har på den korta tid som stått till förfogande inte haft möjlighet att på ett fördjupat sätt undersöka om styrning, uppföljning och kontroll av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är ändamålsenligt. Vad vi kan konstatera är att de granskningar som genomförts av Riksrevisionen, Statskontoret och FUT-delegationen visar att det finns brister i ärendehandläggningen när det gäller lönebidrag. Den kritiska punkten är dokumenterat underlag som verifierar den enskildes arbetsförmåga i relation till den arbetsuppgift som ska utföras.

Arbetsförmedlingen har förbättrat rutinerna för handläggningen och myndigheten har ålagts ett större ansvar när det gäller internrevision, vilket är rimligt med tanke på att myndigheten är en stor utbetalare av bidrag. Utredningen ställer sig emellertid frågande till att myndigheten inte har initierat särskilda granskningar avseende stöd som riktas till arbetsgivare för anställning av personer med funktionsnedsättning. Dels borde det vara av intresse att följa upp tidigare granskningar på området. Dels borde det ligga i Arbetsförmedlingens intresse att följa upp om vidtagna åtgärder i form av utvecklat handläggarstöd och införandet av certifierade lönebidragshandläggare som omprövar beslut om lönestöd har bidragit till ökad enhetlighet, rättsäkerhet och effektivitet.

Utredningens uppfattning är att beslut om stöd som i hög grad bygger på bedömningar kräver extern tillsyn för att medborgarna ska vara förvissade om verksamhetens tillförlitlighet och trovärdighet. Särskilt viktigt är detta för stöd som inte är rättighetsstyrda och där restriktionen främst är kopplad till omfattningen av medel som Riksdagen anvisar för ändamålet. I bestämmelserna om lönestöd anges att det är personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som kan berättigas till stödet. Ytterligare vägledning om handläggning och bedömning av arbetsförmåga finns i Arbetsförmedlingens föreskrifter och handläggarstöd. Med detta som utgångspunkt ska den enskilde handläggaren göra en bedömning och motivera varför stöd ska beviljas.

Utredningens bedömning är att legitimiteten i stödet stärks av att det inte är samma person som fattar det första beslutet som sedan omprövar besluten vid en eventuell förlängning. Syftet med att omprövning görs av en annan person är att åstadkomma högre kvalitet i beslutsfattandet och säkerställa en mer rättssäker och enhetlig hantering av besluten.

Eftersom Arbetsförmedlingen förfogar över omfattande medel finns ändå risk för felaktiga utbetalningar. Risken förhöjs samtidigt när handläggaren ska uppfylla målet om att andelen personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som får en anställning årligen ska öka, om tid saknas för att begära in alla uppgifter som behövs för att verifiera att funktionsnedsättningen faktiskt medför nedsatt arbetsförmåga. Delvis kan detta åtgärdas genom att regeringen ställer krav på löpande återrapporteringar från Arbetsförmedlingen om de iakttagelser som internrevisionen gör. De regeländringar regeringen införde 2008 som innebär strängare krav på intern styrning och kontroll hos de större myn-

digheterna skärper rimligtvis insyn och kontroll av att myndigheterna hushållar effektivt med de resurser som tilldelats dem.

Enligt utredningens mening finns emellertid skäl för att en oberoende myndighet utövar tillsyn när det gäller stöd som beviljas enligt förordningen (2000:630) om stöd till personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Stora summor är i omlopp, inslaget av individuella bedömningar är stort och stöden riktar sig till arbetsgivare och kan därmed vid felaktiga utbetalningar leda till snedvridningar av konkurrensförhållandena på marknaden.

#### *Arbetsförmedlingens ansvar*

Arbetsförmedlingen ansvarar enligt myndighetsförordningen för tillsynen av verksamheten förutom den delen som gäller arbetslöshetsförsäkringen där Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har ett tillsynsansvar. Arbetsförmedlingen bedriver internt kontrollarbete för att säkerställa rättsäkerhet, enhetlighet och effektivitet. Regeringens analyser och bedömningar bygger därmed i stort på den information som myndigheten återrapporterar. Detta kan emellertid aldrig ges samma värde som information från en oberoende myndighet. En oberoende tillsynsfunktion skulle sannolikt bidra till att kvaliteten i handläggningen av lönestöd stärks. Med vetskap om att en annan part kommer att granska handläggningen ökar incitamenten att säkerställa kvaliteten i den egna verksamheten.

Att en tillsynsmyndighet får granskningsuppdrag fråntar emellertid inte myndighetens eget ansvar för kontroll och styrning. Tvärtom behövs den för att utveckla och stötta det interna arbetet. Om medborgarna och arbetsgivarna som tar emot stöden ser att stöden riktas till rätt person och att stödnivån står i relation till den arbetsuppgift som ska genomföras bedömer utredningen att legitimiteten för de subventionerade anställningarna stärks.

#### *Vem bör utöva tillsyn?*

Utredningen anser inte att det bör byggas upp en ny myndighet med uppgift att utöva tillsyn av Arbetsförmedlingens verksamhet när det gäller den delen som riktas till personer med funktions-

nedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det finns alternativa möjligheter att i stället utöka befintliga myndighetsuppdrag för att täcka dessa behov av tillsyn. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* (IAF) har redan i dag till uppgift att utöva tillsyn av arbetslöshetsförsäkringen och handläggningen av denna på Arbetsförmedlingen. IAF har kunskaper om Arbetsförmedlingens verksamhet och upparbetade rutiner för att granska myndighetens handläggning av ärenden. Det talar för att de utan större svårigheter borde ha förutsättningar att överföra denna kunskap till nya granskningsområden inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde. Myndigheten lyder under samma departement som Arbetsförmedlingen vilket kan innebära samordningsvinster om nya uppgifter från samma uppdragsgivare läggs där.

Ett annat alternativ är *Inspektionen för socialförsäkringen* (ISF). I betänkandet *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen* (SOU 2008:10) förs ett resonemang om vikten av samordning och samverkan med myndigheter som arbetar med individer som behöver stöd från flera håll. I ISF:s instruktion finns därför en bestämmelse om att de får utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller samverkansinsatser. Exempel på det är Försäkringskassans samverkan när det gäller handlingsplanssamverkan och insatsen Arbetslivsintroduktion.

Det är å ena sidan helt klart att IAF redan har kompetens att utöva tillsyn av Arbetsförmedlingens handläggning även om uppdraget hittills har varit avgränsat till arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten lyder också under samma departement som Arbetsförmedlingen, vilket innebär fördelar ur styrningssynpunkt. Å andra sidan finns det samordningsvinster med att ISF får ett utökat tillsynsuppdrag. Deras uppgift omfattar tillsynsuppdrag som gränsar till arbetsmarknadspolitiken. Individen befinner sig ofta i såväl socialförsäkringssystemet som i de system Arbetsförmedlingen tillhandahåller inom ramen för insatser för personer med funktionsnedsättning och detta är, en fördel som kan tillvaratas om ISF ges möjlighet att ta ett samlat grepp över de båda systemen.

Det har inte varit möjligt för utredningen att på den korta tid som står till förfogande göra en djupare analys över vilken tillsynsmyndighet som vore det bästa alternativet. Slutsatsen är dock att det är väsentligt att skapa en tillsynsfunktion när det gäller de subventionerade anställningarna för personer med funktions-

nedsättning. Var denna bäst placeras överlämnar utredningen till regeringen att ta ställning till.

*Vad bör tillsynen avse?*

Någon sträng definition av vad som avses med tillsyn finns inte. Enligt regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Skr 2009/10:79) bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

Den uppgift som utredningen anser att en tillsynsmyndighet ska få är att granska att Arbetsförmedlingen utifrån de lagar och förordningar, instruktioner och regleringsbrev och andra styrande dokument fullgör de uppgifter som statsmakterna har ålagt myndigheten. Andra styrande dokument kan i detta fall vara föreskrifter, checklistor och handläggarstöd som syftar till att säkerställa en enhetligt och rättssäker handläggning av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Myndighetens system för styrning och kontroll bör granskas. Likaså bör granskningen omfatta om bidrag hanteras utifrån gällande regelverk och om handläggningen av ärenden sker med bibehållen kvalitet och om myndigheten i övrigt utför verksamheten mot de mål som regeringen formulerat i regleringsbrev och förordningar.

Däremot bör det inte ingå i tillsynsmyndighetens uppdrag att utöva effektivitetsgranskning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning. Detta uppdrag ligger redan på Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).



*Exempel på granskningsområden*

Förordningen (2000:630) om stöd till personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga omfattar de föreslagna stöden för utveckling och trygghet. Därutöver finns bestämmelser om arbetshjälpmedel, personligt biträde och särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS).

Förordningen saknar i många delar hanterbara regler för hur subventionsnivå vid beviljande av lönestöd ska fastställas. Bestämmelserna lämnar således utrymme för tolkningsmöjligheter. Samtidigt kan det finnas skäl att inte i detalj precisera vilka regler som ska gälla. Utrymme måste finnas för individuella bedömningar i och med att bedömningen av arbetsförmåga ska göras utifrån individens funktionsförmåga i samspel med arbetsmiljön och arbetskraven för det aktuella arbetet, vilket sedan ska bestämma subventionsnivån på lönestödet.

Arbetsförmedlingen har utvecklat en metod för *Arbetsanalys* som kan sägas vara det huvudsakliga instrument som ska säkerställa att individen anvisas ändamålsenlig insats. Av Arbetsförmedlingens handläggarestöd framgår att arbetsanalys ska genomföras för att ta ställning till bidragsnivå och vilka anpassningsåtgärder och utvecklingsinsatser som ska ske i anställningen. Bidragsnivån ska spegla graden av funktionsnedsättning och hur detta påverkar arbetsförmågan i anställningen.<sup>28</sup> Utöver bedömning av arbetsförmågan ska det enligt Arbetsförmedlingens handläggarestöd finnas ett läkarutlåtande eller motsvarande samt en beslutsmotivering.

Bedömningen har stor betydelse för subventionsnivån. Trots detta genomförs inte en systematisk kontroll av förutsättningarna för att beslutet stämmer med verkligheten. För att undvika felaktigheter i handläggningen och att rutiner följs i enlighet med interna styrdokument är det angeläget att granskningar genomförs löpande och att det görs av en oberoende myndighet som kan agera självständigt.

---

<sup>28</sup> För en utförlig beskrivning av metoden Arbetsanalys se Mats Johansson rapport (2011).

## 7 Utredningens förslag

### 7.1 Lönestöd för utveckling respektive trygghet

**Förslag:**

- Lönebidrag, skyddat arbete, utvecklingsanställning och trygghetsanställning ersätts av två former av lönestöd – lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet.
- Lönestöd för utveckling lämnas för en tidsbegränsad utvecklingsanställning där utveckling av individens arbetsförmåga sätts i centrum.
- Lönestöd för trygghet lämnas om det finns ett långvarigt behov av lönestöd som kompenserar för nedsättningen av arbetsförmågan.

*Två huvudsyften – utveckling respektive trygghet*

Utredningens bedömning är att regelverket vinner i tydlighet och stringens om reglerna för lönestöd vid anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga inordnas under två huvudsyften – utveckling respektive trygghet. Villkoren för anställning hos Samhall AB när det gäller den nya strukturen för lönestöd beskrivs i avsnitt 7.7.

Utredningen föreslår därför att *lönebidrag* enligt nuvarande regelverk *avskaffas*. Som framgår i avsnitt 6.6.3 pågår många anställningar med lönebidrag under lång tid. *De långvariga behoven* av ett lönestöd för att kompensera arbetsgivaren för en nedsättning av individens arbetsförmåga hör därmed i den nya strukturen hemma bland *lönestöd för trygghet*. För lönebidrag med kortare varaktighet där *utveckling av arbetsförmågan* är det centrala ska enligt utredningens förslag *lönestöd för utveckling* användas. För personer med

mindre omfattande nedsättningar av arbetsförmågan där förutsättningarna är goda att individen efter en period kan behålla ett arbete utan lönesubvention bör enligt utredningens bedömning *nystartsjobb* vara ett *alternativ* till ett beslut om särskild insats för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 7.5).

Även *skyddat arbete, såväl hos Samhall AB som hos offentlig arbetsgivare (OSA), avskaffas som stödform.*

Samhall AB ska enligt utredningens förslag, på motsvarande grunder som för andra arbetsgivare, kunna beviljas individuella lönestöd för anställda med funktionsnedsättning (avsnitt 7.7).

Enligt utredningens bedömning kommer det även fortsättningsvis att finnas behov av de sysselsättningsmöjligheter som kommunerna kan erbjuda för de målgrupper som enligt gällande regelverk kan erbjudas offentligt skyddat arbete. Men även här ska bedömningen av vilken typ av lönestöd som bäst svarar mot individens behov vara utgångspunkten. I vissa fall blir därför lönestöd för utveckling relevant, i andra är det lönestöd för trygghet som är mest tillämpligt.

För de allra flesta är en möjlighet till anställning med lönestöd på den reguljära arbetsmarknaden det som bäst gynnar utvecklingen av arbetsförmågan. I den utsträckning Arbetsförmedlingen i samråd med kommunen bedömer att vissa personers behov bäst kan mötas genom särskilt organiserad verksamhet ska ett förstärkt anordnarbidrag i samband med lönestöd för trygghet kunna beslutas (se vidare avsnitt 7.6).

#### *Individens behov ska styra vilken stödform som ges*

Det är utredningens bedömning att såväl utvecklingsanställningar som trygghetsanställningar fungerar väl. Dessa bägge stödformer föreslås därför utgöra grunden för framtida regelverk för lönestöd till arbetsgivare som anställer personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Begreppet *trygghetsanställning* kan dock vara missledande eftersom personer som beviljas denna stödform har en ordinarie anställning, med för branschen likvärdiga anställningsvillkor som övriga anställda. Utredningens förslag innebär därmed att *begreppet avskaffas*, men att formen för lönestödets konstruktion kvarstår i den nya formen lönestöd för trygghet.

*Lönestöd för utveckling* föreslår utredningen ska användas vid anställning av personer med behov av anpassat arbete och behov av olika typer av utvecklingsinsatser som kan öka arbetsförmågan. En utvecklingsanställning med lönestöd för utveckling kan beviljas under längst två år. Stödet ska kunna kombineras med SIUS och anordnarbidrag samt ett utvecklingsbidrag för specificerade utvecklingsinsatser (se vidare avsnitt 7.6). Arbetsförmedlingen ska efter två år göra en ny bedömning av om nedsättningen av arbetsförmågan kvarstår. Om den är av sådan varaktighet att det är motiverat med en anställning med lönestöd för trygghet ska denna möjlighet till fortsatt stöd prövas.

Även nystartsjobb kan bli aktuellt för personer där arbetsförmågan har utvecklats under tiden med utvecklingsanställning och där förutsättningarna är goda att individen efter en period kan behålla sitt arbete utan lönesubvention. Om det finns behov av personligt biträde i kombination med nystartsjobb för att möjliggöra en fortsatt anställning ska detta prövas.

*Lönestöd för trygghet* föreslås kunna användas för personer med mer långvarigt behov av subventionerat arbete. Lönestödet ska kunna kombineras med andra stöd och insatser, såsom anordnarbidrag och personligt biträde (se vidare avsnitt 7.6). Bedömningen av behovet av lönestöd för trygghet ska kunna göras både efter en utvecklingsanställning och som ett alternativ till en sådan anställning, om behoven bedöms vara långvariga.

Avgörande för om lönestöd för utveckling eller lönestöd för trygghet är den form som ska användas är varaktigheten i behovet av lönestöd, inte graden av nedsättning av arbetsförmågan. Även vid en hög grad av nedsatt arbetsförmåga kan lönestöd för utveckling vara det mest lämpliga. Syftet med lönestöden är att utveckla individens resurser där personens förmåga att kunna utföra arbetsuppgiften alltid ska stå i centrum. För unga personer med funktionsnedsättning bör enligt utredningens bedömning alltid en utvecklingsanställning prövas i första hand.

#### *Övriga regler för de nya lönestöden*

Beträffande möjligheterna att kombinera lönestöd med andra insatser bör utgångspunkten vara individens behov av stöd. Med ett tydligare regelverk för personligt biträde respektive anordnarbidrag bortfaller problemet med att olika stöd kan ha delvis samma

funktion och därför inte ska kunna kombineras. Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) föreslås ska utökas och är en särskild form av stöd för såväl individen som till arbetsgivaren som ska kunna kombineras med både utvecklingsanställning och lönestöd för trygghet. För samlade förslag som rör anordnarbidrag – se avsnitt 7.6.

Oavsett stödform är det Arbetsförmedlingens uppdrag att verka för att stödnivån minskar i takt med att arbetsförmågan ökar och att arbetstagaren övergår till en anställning utan stöd. Regelbunden omprövning av stöden ska därför ske. Lönestöd för utveckling ska följas upp och omprövas efter ett år, medan lönestöd för trygghet omprövas minst vart fjärde år. Omprövning ska också kunna ske tidigare om Arbetsförmedlingens bedömer att individens situation har förändrats.

Vad gäller anställningsskydd bör utvecklingsanställning även fortsättningsvis undantas las. En sådan anställning pågår under kortare tid och kan betraktas som arbetsplatsförlagd rehabilitering under vilken också ett utvecklingsbidrag kan lämnas till arbetsgivaren för insatser som ökar individens arbetsförmåga och möjligheter att komma vidare på arbetsmarknaden. Lönestöd för trygghet, däremot, bör omfattas av las, eftersom anställningen pågår under längre tid. Vid tillsvidareanställning innebär las regler krav på saklig grund för uppsägning, krav på tillämpning av turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist samt rätt till företräde vid återanställning. En arbetstagare för vilken arbetet särskilt anpassats med hänsyn till dennes särskilda behov har ett särskilt skydd vid uppsägning på grund av arbetsbrist.

Det nya regelverket bör införas successivt och omfatta alla nya beslut. Övriga anställningar går över i det nya regelverket i samband med att omprövning sker.

Med den föreslagna strukturen möjliggörs en tydligare styrning och uppföljning av lönestöden. För att motverka risken för att det uppstår en stor och omotiverad överströmning till lönestöd för trygghet föreslås även att kontrollen av tillämpningen av regelverket skärps. Det blir en uppgift för Arbetsförmedlingen att utarbeta rutiner för detta. Dessutom föreslås under avsnitt 7.16 om Styrning, kontroll och uppföljning, att en tillsynsmyndighet får i uppdrag att utöva tillsyn över de stödformer som anges i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

## 7.2 Lönestödets storlek

### Förslag:

- Lönestödets storlek ska fastställas med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren och till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är lönestödsgrundande.
- Lönestödet får inte överstiga den nivå som behövs för att kompensera nedsättningen i arbetsförmågan.
- Den lönestödsgrundande lönekostnaden vid heltidsarbete ska högst uppgå till en bruttolön om 0,45 prisbasbelopp per månad.

### *Individen arbetsförmåga ska vara styrande för stödets storlek*

Utredningens principiella utgångspunkt är att subventionen till arbetsgivaren ska fastställas i förhållande till individens arbetsförmåga och i relation till arbetsuppgiften som ska utföras. I praktiken sker inte detta i dag. Det beror på att endast ett fåtal personer i dagsläget har en lön som understiger den högsta bidragsgrundande bruttolönen på 16 700 kronor per månad. Det får till följd att arbetsgivaren mycket sällan får den compensation som lönesubventionen avser. Därför finns starka skäl för att höja taket för den bidragsgrundande lönekostnaden för lönestöden. Gapet mellan den bidragsgrundande lönekostnaden och de anställdas faktiska lönenivå medför att sambandet i princip är obefintligt mellan bidragets storlek till arbetsgivaren och arbetstagarens grad av nedsatt arbetsförmåga. I dag är det 93 procent av arbetsgivarna som *inte* med lönesubventionen får full compensation för den nedsättning av arbetsförmågan som Arbetsförmedlingen har bedömt att den anställde har.

Med stor sannolikhet har urholkningen av lönesubventionen i förhållande till individens arbetsförmåga medfört att färre personer med funktionsnedsättning har kunnat erbjudas arbete än vad som annars hade varit möjligt. Urholkningen har troligen också inneburit att personer med funktionsnedsättning får lägre ingångslöner och sämre löneutveckling, dvs. likvärdiga anställningsvillkor har inte kunnat erbjudas dem som har en anställning med lönebidrag. Den genomsnittliga heltidslönen för en person som har en

anställning med lönebidrag är i februari 2012 ungefär 19 900 kronor per månad. En ytterligare konsekvens av den gällande begränsningen av den bidragsgrundande nivån är att arbetsförmedlarna frångår principen om att diskutera bidragets storlek i relation till den nedsatta arbetsförmågan med arbetsgivarna. I stället diskuteras storleken på bidraget i kronor efter att stöd till exempelvis personligt biträde har lagts till. Det är också oundvikligt att jämförelser görs med nystartsjobben, där den faktiska subventionsnivån vid högre lönenivåer blir betydligt högre.

#### *Legitimitet och förtroende – och fler personer i arbete*

För att öka legitimiteten för de särskilda lönestöden och möjliggöra fler anställningar för personer med funktionsnedsättning behöver sambandet stärkas mellan individens arbetsförmåga och lönesubventionens storlek. Utredningen föreslår därför att den lönestödsgrundande lönekostnaden ska uppgå till en bruttolön om högst 0,45 prisbasbelopp. År 2012 motsvarar detta 19 800 kronor per månad.

Fördelen med att den bidragsgrundande lönekostnaden indexeras med den allmänna prisnivån i ekonomin är att lönestödet inte som tidigare successivt urholkas över tid. Med långsiktiga och förutsägbara villkor kan förtroende och legitimitet stärkas om vad bidraget ersätter arbetsgivaren för. Samtidigt ökar individens trygghet i anställningen, och förutsättningarna för likvärdiga anställningsvillkor förbättras. Indexeringen av taket för de lönestödsgrundande lönekostnaderna är av särskild betydelse för personer som har långvariga behov av en anställning med lönestöd.

Ett högre ekonomiskt stöd till arbetsgivaren bör innebära att fler personer med funktionsnedsättning kan få och behålla ett arbete. Ett högre ekonomiskt stöd skärper samtidigt behovet av tillsyn och kontroll av utbetalningarna av lönestöden. I syfte att säkerställa att endast personer som har rätt till insats får ta del av lönestöden och att stödet beslutas på rätt nivå i relation till arbetsförmågan föreslår därför utredningen att kontrollen och tillsynen av utbetalningarna av lönestöden förstärks (se avsnitt 7.16). Att stärka relationen mellan graden av nedsatt arbetsförmåga hos den enskilde och storleken på lönesubventionen till arbetsgivaren är enligt utredningens bedömning av avgörande betydelse för att öka förutsättningarna för personer med funktions-

nedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga att kunna delta på arbetsmarknaden på lika villkor som andra.

### 7.3 Lönestöd för anställning i företag som ägs av arbetstagarens familj

**Förslag:** Lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet ska kunna lämnas för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj.

Enligt Arbetsförmedlingens interna instruktion 2011-08-23 får arbetsgivarstöd med lönebidrag eller trygghetsanställning inte lämnas om arbetstagaren tillhör arbetsgivarens familj. Sådant stöd får inte heller lämnas om arbetstagaren får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning eller om arbetstagaren är anställd för arbete i arbetsgivarens hushåll. Dessa grupper är undantagna från tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd (las), vilket anges som skäl i den interna instruktionen för att lönestöd inte ska beviljas.

Utredningen menar att Arbetsförmedlingens prövning av om en anställning lämpar sig för lönestöd ska ske på samma sätt oavsett vem som är arbetsgivare. Lönestöd kan bara lämnas vid anställning. Samma krav ska ställas på arbetsgivare som tillhör arbetstagarens familj som på andra arbetsgivare, vilket innebär att

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

Till skillnad mot andra arbetstagare med lönestöd för trygghet kommer arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj inte att omfattas av las. Samtliga arbetstagare med utvecklingsanställning är, även i dag, undantagna las tillämpning. Utredningen ser inte att det finns skäl att göra las tillämplig för arbetstagare med lönestöd för trygghet som tillhör arbetsgivarens familj.



## 7.4 Lönestöd hos befintlig arbetsgivare

**Förslag:** Lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet ska kunna lämnas till befintlig arbetsgivare som fullgjort sin rehabiliteringsskyldighet för en arbetstagare vars arbetsförmåga försämrats under pågående anställning.

För personer som under pågående anställning fått sin arbetsförmåga försämrad på grund av skada, sjukdom eller funktionsnedsättning ska lönestöd kunna lämnas till arbetsgivaren. Förslaget ska ses mot bakgrund av utredningens uppdrag att inte bara föreslå insatser som kan underlätta nyanställning utan även insatser som påverkar den enskildes möjligheter att behålla ett arbete.

En arbetsgivare har långtgående skyldigheter för arbetsanpassning och rehabilitering för arbetstagare. För detta redogörs närmare i avsnitt 6.3.4. Lönestöd ska bara kunna lämnas då arbetsgivaren fullgjort sina skyldigheter i dessa avseenden och då arbetstagarens försämrade arbetsförmåga, trots dessa insatser, får som konsekvens att kraven på arbetstagarens produktivitet i arbetet måste sänkas. Det kan t.ex. handla om arbetstagare som under pågående anställning råkar ut för en olyckshändelse eller skada med påtaglig inverkan på arbetsförmågan. Utredningen har övervägt om en längre tids sjukskrivning skulle var ett villkor för att lönestöd ska lämnas till befintlig arbetsgivare. Utredningen har dock kommit fram till att det även i detta fall är nedsättningen av arbetsförmågan som, tillsammans med att arbetsgivaren ska ha fullgjort sin rehabiliteringsskyldighet, ska vara det villkor som gäller.

## 7.5 Nystartsjobb för personer med funktionsnedsättning

**Bedömning:**

- Nystartsjobb är ett alternativ för vissa personer med mindre omfattande funktionsnedsättningar om förutsättningarna är goda för att arbetet efter perioden med nystartsjobb kan fortsätta utan subvention. Arbetsförmedlingen bör vid behov pröva möjligheten att kombinera nystartsjobb med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) och i särskilda fall stöd till personligt biträde.

- För personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som har behov av ett mer långvarigt stöd eller av mer omfattande arbetsplatsanpassningar och utvecklingsinsatser bör nystartsjobb undvikas.

*Komplement till de särskilda insatserna vid mindre grad av funktionsnedsättning*

Nystartsjobben syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har varit arbetslösa en längre tid, och har därmed en bredare målgrupp än de särskilda insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Antalet personer med funktionsnedsättning som får nystartsjobb har ökat kraftigt, vilket är positivt utifrån målsättningen att generella åtgärder bör komma personer med funktionsnedsättning till del i samma utsträckning som för andra. Samtidigt kan nystartsjobben innebära att personer med funktionsnedsättning inte får det stöd de verkligen behöver, eftersom insatsen är utformad utifrån andra bevekelsegrunder än att tillgodose specifika behov.

Nystartsjobben är administrativt enkla att hantera för både arbetsgivaren och för Arbetsförmedlingen. Det finns inte någon övre gräns för subventionens storlek, och inte heller krav på avtalsförsäkringar. Nystartsjobb är en insats som är inriktad på att ge arbetslivserfarenhet som sedan ska leda till ett arbete utan stöd från Arbetsförmedlingen.

Konstruktionen med nystartsjobb kan vara ett alternativ för vissa av de personer som har mindre omfattande funktionsnedsättningar där ett arbete utan subvention efter en tid är ett rimligt mål. Nystartsjobb kan även kombineras med särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) vilket kan ge ökade möjligheter för den anställde att behålla sitt arbete. Även stöd till arbetshjälpmedel och stöd till personligt biträde kan vid särskilda behov ges i samband med ett nystartsjobb. Enligt utredningens bedömning kan nystartsjobben också vara viktiga för personer som med en utvecklingsanställning har ökat sin arbetsförmåga och har förutsättningar för att kunna behålla sitt arbete även utan stöd efter en period med nystartsjobb.

För personer med behov av kontinuerlig uppföljning, andra anpassningsåtgärder för att klara situationen på arbetsplatsen eller som har ett långvarigt stödbehov är lönestöd för utveckling respek-

tive trygghet att föredra framför nystartsjobb. Uppföljningar på arbetsplatsen och samtal med såväl den anställde som med arbetsgivaren kan många gånger förhindra att en anställning avbryts i förtid. Utredningens uppfattning är att Arbetsförmedlingen ska informera såväl den arbetssökande med funktionsnedsättning som arbetsgivaren om de skillnader som finns mellan stödformerna. Detta underlättar för att rätt insats påbörjas och de bästa förutsättningarna för en långsiktigt tillfredsställande lösning infrias för individen.

Utredningens förslag om höjd gräns för den lönestödsgrundande lönekostnaden för de särskilda lönestöden (avsnitt 7.2) minskar risken för att nystartsjobb ska framstå som ett bättre alternativ enbart av det skälet att stödnivån är högre.

## 7.6 Anordnarbidrag och personligt biträde

### Förslag:

- Anordnarbidrag om 50 kronor per dag och heltidsanställd lämnas till arbetsgivare vid anställning av en person med lönestöd för utveckling respektive lönestöd för trygghet.
- Till arbetsgivare som har en hög andel anställda med funktionsnedsättning i särskilt organiserad verksamhet för personer med omfattande nedsatt arbetsförmåga med det huvudsakliga syftet att skapa utvecklande arbete för personer med lönestöd för trygghet lämnas förstärkt anordnarbidrag med ytterligare 120 kronor per dag och heltidsanställd.
- Utvecklingsbidrag om högst 150 kronor per dag och heltidsanställd kan lämnas till arbetsgivare som erbjuder utvecklingsinsatser vid anställning av en person med utvecklingsanställning.
- Personligt biträde ska kunna kombineras med lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet.

Ett *schabloniserat anordnarbidrag* om 50 kronor per dag och heltidsanställd avser att täcka arbetsgivarens kostnader för arbetsledning och kostnader som uppkommer vid anpassning av organisation och arbetsuppgifter. Detta bidrag föreslås bli lika för alla

arbetsgivare som har anställda med lönestöd för utveckling eller lönestöd för trygghet.

Den möjlighet till ersättning för merkostnader till allmännyttig organisation med 70 kronor per anställd och dag när lönestödet överstiger 80 procent föreslås kvarstå. Detta stöd lämnas i stället för det schabloniserade anordnarbidraget.

Det *förstärkta anordnarbidraget* om ytterligare 120 kronor per dag och heltidsanställd är avsett för arbetsgivare som har en hög andel anställda med lönestöd för trygghet. Det handlar om verksamheter som t.ex. Samhall AB och arbetsintegrerande sociala företag där det primära syftet med verksamheten är att erbjuda utvecklande arbete för personer med en omfattande nedsättning av arbetsförmågan. Med sådan särskilt organiserad verksamhet tillkommer andra kostnader för rehabiliterande insatser, organisation, arbetsledning och administration än vad som blir fallet för arbetsgivare där anställda med funktionsnedsättning utgörs av enstaka personer (se avsnitt 6.6.4). Även andra arbetsgivare, som har en avgränsad del av verksamheten organiserad med hög andel anställda med funktionsnedsättning och med ovan nämnda syfte ska kunna komma i åtnjutande av ett förstärkt anordnarbidrag för anställda med lönestöd för trygghet.

I Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 800/2008, artikel 42, anges villkor för att kompensera arbetsgivare för merkostnader vid anställning av arbetstagare med funktionsnedsättning. Särskilt stöd kan lämnas till arbetsgivare där över hälften av de anställda utgörs av personer med funktionsnedsättning, vilket stämmer väl in på de verksamheter som utredningen föreslår ska omfattas av det förstärkta anordnarbidraget.

Ett *utvecklingsbidrag* om högst 150 kronor per dag och heltidsanställd för utvecklingsinsatser föreslås ska lämnas till arbetsgivare som anordnar en utvecklingsanställning. Bidraget ska lämnas först efter att en överenskommelse med specifikation av insatserna träffats mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivaren. Arbetsförmedlingen bör också få till uppgift att följa upp genomförandet av utvecklingsinsatserna. Stödet lämnas under den tid insatserna pågår.

Enligt ovan nämnda förordning (EG) nr 800/2008, artikel 39, kan stöd till utbildning lämnas till arbetsgivare. Detta gäller såväl s.k. särskild utbildning som i begränsad omfattning kan överföras till andra företag som s.k. allmän utbildning som är av sådan karaktär att sådan överföring av färdigheter kan ske. Gränsen är

satt till 25 procent av de stödberättigande kostnaderna för särskild utbildning och till 60 procent för allmän utbildning. För arbetstagare med funktionsnedsättning får nivån höjas med tio procentenheter. En höjning får också ske om stödet går till medelstora företag (10 procent) eller till små företag (20 procent). Dessa bestämmelser ger stöd för utredningens förslag om utvecklingsbidrag.

Enligt gällande regelverk kan inte utvecklingsanställning och trygghetsanställning kombineras med *personligt biträde*. Utredningen menar dock att de föreslagna nya formerna för lönestöd ska kunna kombineras med ett personligt biträde. För många personer kan arbetshinder undanröjas med tekniska anpassningar och lösningar. För vissa är dock hindren av sådan karaktär att de enbart kan undanröjas med ett personligt biträde. Med detta synsätt är personligt biträde något annat än det som arbetsgivaren får ersättning för genom det föreslagna schabloniserade anordnarbidraget.

Utredningen har i samtal med arbetsförmedlare förstått att det förekommer att lönebidrag kombineras med ersättning till arbetsgivare för personligt biträde för att kompensera för att anordnarbidrag inte kan lämnas. Antalet personer som har beviljats personligt biträde ökade med 35 procent mellan 2010 och 2011. Genom att lönebidragen inordnas i de två nya stödformerna och att anordnarbidrag enligt ovan kan lämnas torde detta behov bortfalla. Även den höjning som föreslås av den lönestödsgrundande lönekostnaden borde verka i denna riktning.

Förslagen om anordnarbidrag ställer krav på uppföljning och kontroll av att bidragen täcker de kostnader de är avsedda för. Det blir en uppgift för Arbetsförmedlingen att säkerställa att så sker. Även utredningens förslag om tillsyn av en fristående tillsynsmyndighet (avsnitt 7.16) avser uppgiften att kontrollera att anordnarbidragen används korrekt.

## 7.7 Ersättningsmodell för Samhall AB

### Förslag:

- Den särskilda merkostnadsersättningen till Samhall AB avskaffas.
- Samhall AB ska på motsvarande grunder som andra arbetsgivare kunna beviljas individuella lönestöd för anställda med

funktionsnedsättning där stödets omfattning fastställs i förhållande till den anställdes arbetsförmåga.

- Reglerna för anordnarbidrag, förstärkt anordnarbidrag respektive utvecklingsbidrag ska avse även anställda med lönestöd för trygghet respektive med utvecklingsanställning hos Samhall AB.

*Ett likformigt lönestöd – oavsett vilken arbetsgivare som erbjuder anställning*

Nuvarande merkostnadsersättning till Samhall AB är en särart bland stödformerna för anställning för personer med funktionsnedsättning. Konstruktionen med en ersättning i form av en årlig klumpsumma skapar enligt utredningens bedömning flera problem – ersättningen kan uppfattas som ett företagsstöd i stället för ett individstöd, spårbarheten i vad staten ersätter Samhall för är låg, och ersättningen kan skapa incitament för bolaget att rekrytera personer med mindre grad av nedsättning av arbetsförmågan och därigenom göra besparingar inom de utvecklingsstödande och rehabiliterande insatserna. Den nuvarande merkostnadsersättningen är inte heller konstruerad i enlighet med de villkor som EU kommissionen ställer för stöd till arbetsgivare vid anställning av personer med funktionsnedsättning.

För att skapa fler alternativa arbetsmöjligheter för personer som har långvariga behov av en subventionerad anställning och stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt inrättades år 2006 trygghetsanställning som en ny arbetsmarknadspolitisk insats för personer med funktionsnedsättning. I dag finns fler personer i en sådan anställning hos olika arbetsgivare än det finns personer med funktionsnedsättning anställda hos Samhall. Utvecklingen har således visat att motsvarande möjligheter till arbete kan skapas också hos andra arbetsgivare. Modellen med en ersättning till arbetsgivare i form av en individuell lönesubvention, baserad på den anställdes arbetsförmåga i relation till arbetsuppgifterna, vilken kompletteras med ett anordnarbidrag, har därmed redan prövats och visat sig fungera väl. Utredningen föreslår därför att merkostnadsersättningen till Samhall AB avskaffas och att Samhall AB ersätts enligt samma regler som övriga arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga.

*Förstärkt anordnarbidrag vid lönestöd för trygghet hos Samhall*

Grunden för Samhall AB:s verksamhet är att erbjuda meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning. Bolagets produktion av varor och tjänster är medlet för att uppnå detta syfte med verksamheten. Detta framgår bl.a. av ändamålsparagrafen i Samhall AB:s bolagsordning. Merkostnaderna för arbetsledning, arbetsorganisatoriska anpassningar, rehabilitering, lokaler och anskaffning av uppdrag blir av en annan omfattning och karaktär för en verksamhet som har arbete och rehabilitering för personer med funktionsnedsättning som sin affärsidé. Motsvarande förutsättningar kan även gälla för andra arbetsgivare som har särskilt organiserad verksamhet med det primära syftet att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionsnedsättning, t.ex. för arbetsintegrerande sociala företag och för kommuner. Utredningens förslag är därför att ett förstärkt anordnarbidrag (se avsnitt 7.6) ska beviljas i kombination med lönestöd för trygghet för anställda hos Samhall AB.

## 7.8 Styrning av Samhall AB

**Förslag:**

- Statens årliga avtal med Samhall AB ersätts av en mer långsiktig ägarinstruktion.
- Timkravet i det årliga avtalet ersätts med ett fastställt lägsta antal nyanställningar med lönestöd för trygghet.
- Vid anvisning till arbete hos Samhall AB ska Arbetsförmedlingen ansvara för att fastställa korrekt nivå på lönestödet i förhållande till individens arbetsförmåga och arbetsuppgifter.
- Anvisning till arbete hos Samhall AB ska huvudsakligen avse personer i behov av en anställning med lönestöd för trygghet.
- Högst hälften av ett års nyanställningar får utgöras av utvecklingsanställningar.

**Bedömning:**

- Separata övergångsmål bör anges för anställda med lönestöd för utveckling respektive för anställda med lönestöd för trygghet.

- Definitionen av prioriterade grupper bör förändras från att ange *typ* av funktionsnedsättning till att tydliggöra att anställning hos Samhall AB ska prioriteras för personer med en hög *grad* av nedsättning av arbetsförmågan.

#### *Långsiktig finansiering ger förutsättningar för mer strategisk styrning*

Utredningen föreslår att det årliga avtalet mellan staten och Samhall AB ersätts av en ägarinstruktion där statens långsiktiga krav på bolaget tydliggörs. Med utredningens förslag om att ersättningen till Samhall för kärnuppdraget baseras på individuella lönestöd för trygghet i kombination med anordnarbidrag blir de finansiella förutsättningarna mer långsiktiga. Beslut om anställning med lönestöd för trygghet avser personer som har långvariga behov. Detta medför att också besluten om de individuella lönestödens omfattning är långsiktiga, även om stödnivån ska följas upp och omprövas minst vart fjärde år för att säkerställa att stödnivån motsvarar den anställdes nedsättning av arbetsförmågan i relation till arbetsuppgifterna.

De årliga avtalen har sin grund i att dagens merkostnadsersättning fastställs årsvis i samband med att riksdagen fattar beslut om budgeten för nästkommande år. Avtalet blir på så sätt jämförbart med de årliga regleringsbrev som regeringen beslutar för myndigheternas verksamheter. Med utredningens förslag till förändrad ersättningsmodell finns inte längre behov att i ett avtal ange ersättningens storlek och bolagets motprestation för den lämnade ersättningen.

#### *Oförändrad målgrupp, men ökad flexibilitet*

En anställning hos Samhall är avsedd för personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser. Erbjudande om arbete hos Samhall AB ska därmed i första hand riktas till personer som har långvariga behov av ett subventionerat arbete. Lönestöd för trygghet ska därför enligt utredningens förslag vara den dominerande stödformen för anställda inom Samhall.



Volymmålet i form av ett fastställt minsta antal arbetstimmar under ett år har spelat ut sin roll som styrmedel med en övergång från en ersättning till Samhall AB i form av en klumpsumma till utredningens förslag om individbaserade lönestöd. Styrningen av Samhalls kärnuppdrag bör enligt utredningens mening i stället ta sin utgångspunkt i hur stor verksamhet ägaren långsiktigt önskar att bolaget ska bedriva. Utredningen föreslår därför att staten i ägarinstruktionen specificerar antalet nyanställningar med lönestöd för trygghet som bolaget ska åta sig respektive år. Timkravet kan därmed slopas.

Anställningar med lönestöd för utveckling kan enligt utredningens bedömning vara ett bra komplement till bolagets kärnuppdrag att ge meningsfulla och utvecklande arbeten med anställning med lönestöd för trygghet. Möjligheterna till anställning hos Samhall för den primära målgruppen ska dock komma i första hand.

Utredningens förslag är därför att utvecklingsanställningar hos Samhall AB under ett givet år inte får överstiga det antal nyanställningar som företaget enligt ägardirektivet ska erbjuda personer som har behov av en långsiktig insats i form av lönestöd för trygghet. På så sätt kan möjligheterna till arbete för Samhalls huvudsakliga målgrupp värnas, samtidigt som verksamheten får både ökad flexibilitet utifrån konjunkturläge och förutsättningar för en ökad genomströmning.

#### *Differentierade övergångsmål*

Även en övergång till ett arbete utanför Samhall med lönestöd för trygghet innebär ett steg in på den reguljära arbetsmarknaden. För anställda hos Samhall med lönestöd för trygghet gör utredningen bedömningen att nuvarande övergångsmål om att sex procent av de anställda ska gå vidare till annan arbetsgivare per år bör kvarstå. För anställda med lönestöd för utveckling bör enligt utredningens bedömning staten i ägardirektivet ålägga Samhall ett högre mål för övergångar till annan anställning.

*Förbättrat beslutsunderlag inför anställning hos Samhall,  
och återkommande uppföljning av arbetsförmågan*

Från redovisningen av nuvarande rekryteringsprocess och utfall i avsnitt 6.6.4 och 6.7.4 framkommer ett flertal indikationer på ett systematiskt sämre beslutsunderlag inför en anställning hos Samhall i jämförelse med arbete med trygghetsanställning. I likhet med t.ex. RRV 1999:18 och SOU 2003:56 menar utredningen att dessa brister har inneburit att den faktiska målgruppen som rekryterats till Samhall har avvikit från den avsedda. Utredningens förslag om samma regelverk för lönestöd för trygghet vid en anställning hos Samhall som hos andra arbetsgivare tydliggör kraven på Arbetsförmedlingen om att säkerställa en likvärdig, individuell bedömning av den enskildes arbetsförmåga inför en anställning med lönestöd. Bidragsnivån för anställda hos Samhall ska med utredningens förslag spegla graden av nedsättning av arbetsförmågan i relation till arbetsuppgiften och fastställas av Arbetsförmedlingen med samma kvalitetskriterier och enligt samma metoder som används för andra anställningar med lönestöd för trygghet.

Med nuvarande regelverk och finansieringsmodell för Samhall AB har Arbetsförmedlingen inte haft något ansvar för att följa upp utvecklingen av arbetsförmågan för anställda hos Samhall. Därmed saknas möjligheten för Arbetsförmedlingen att säkerställa att löne- subventionen som ligger i merkostnadsersättningen till Samhall motsvarar de anställdas faktiska nedsättning av arbetsförmågan i relation till arbetsuppgifterna.

Individuella lönestöd för trygghet ska med utredningens förslag tillämpas för anställda hos Samhall AB. För redan anställda bör enligt utredningens bedömning inledningsvis den genomsnittliga bidragsnivån för personer som har en trygghetsanställning tillämpas. Omprövning av lönestöd för trygghet ska göras minst vart fjärde år (avsnitt 7.1). Detta innebär att Arbetsförmedlingen inom en fyraårsperiod ska ha fastställt individuella bidragsnivåer för samtliga anställda inom Samhall vilka avspeglar respektive persons arbetsförmåga i relation till arbetsuppgifterna.

## 7.9 Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)

### Förslag:

- Antalet arbetssökande som får tillgång till SIUS utökas med 2 000 personer. Utökningen avser SIUS hos kompletterande aktörer.
- En bestämmelse införs i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga att utökningen av SIUS ska upphandlas enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och att medel avsätts för ändamålet under anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m.
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att utvärdera SIUS-verksamheten.

### Bedömning:

- Arbetsförmedlingen bör utnyttja möjligheten att erbjuda SIUS utan särskilt lönestöd t.ex. i kombination med nystartsjobb.

*Fler aktörer med särskild kompetens som kan ge individen och arbetsgivaren stöd*

Arbetsförmedlingens uppföljningar av SIUS-verksamheten visar att 54 procent av deltagarna har ett arbete sju månader efter att insatsen påbörjas. SIUS-konsulenterna arbetar utifrån metoden *Supported Employment*, en metod som har internationell spridning och som det finns ett visst vetenskapligt stöd för. I Sverige används metoden även av andra aktörer än Arbetsförmedlingen, exempelvis organisationer som specifikt vänder sig till unga med psykiska funktionsnedsättningar eller unga med inlärningssvårigheter.

Utredningen anser att det ska finnas en mångfald av aktörer som kan bistå Arbetsförmedlingen med insatser som gör att människor kan få och behålla ett arbete. Utredningen anser också att organisationer som arbetar med specifika målgrupper har kunskaper som bör tas tillvara.

Utredningens förslag innebär att SIUS utökas så att ytterligare 2 000 personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt

arbetsförmåga kan få tillgång till detta stöd. Den utökade satsningen på SIUS ska utföras av en kompletterande aktör. Bestämmelser som reglerar Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter ska även gälla för SIUS hos kompletterande aktörer. Det betyder att insatsen får pågå i högst sex månader inför en anställning och får lämnas i upp till ett år efter att anställningen påbörjats. En rimlig avvägning bör vara att en kompletterande aktör som erbjuder SIUS samtidigt ansvarar för 20 personer med funktionsnedsättning som har en nedsatt arbetsförmåga.

Syftet med att utöka SIUS till andra aktörer är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat och därigenom förbättra matchningen till arbete. Insatsen ska upphandlas enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. SIUS kan användas även för anställningar utan lönestöd t.ex. i kombination med nystartsjobb. Det kan gälla för personer som bedöms ha full arbetsförmåga för specifika arbetsuppgifter men som på grund av funktionsnedsättningen behöver ett inledande extra stöd i syfte att öka förutsättningarna för att finna och behålla ett lämpligt arbete. Genom insatsen får också arbetsgivaren tillgång till en stödperson som kan kontaktas om det uppstår några problem på arbetsplatsen.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att utvärdera den utökade satsningen på SIUS. Mot bakgrund av att det i princip saknas utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är det angeläget med fler studier. Uppdraget till IFAU bör innefatta både en effektstudie av Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter och en jämförande studie mellan kompletterande aktörer som får uppdrag när det gäller insatsen SIUS och Arbetsförmedlingens SIUS-konsulenter.

## 7.10 Trainee-utbildningar

**Förslag:** Arbetsförmedlingen får i uppdrag att upphandla trainee-utbildningar för unga personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Trainee-utbildningen ska genomföras i nära samarbete med branschorganisationer och företag som har behov av att rekrytera personal.

**Bedömning:** Projektledare för Trainee-utbildningen bör finnas i syfte att samordna kontakterna mellan elever, utbildningsföretag och företaget som ska ta emot eleverna för praktik under utbildningen.

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att utforma särskilda traineeutbildningar inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen för personer upp till 30 år och som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Trainee-utbildningen ska utgå från bestämmelserna om arbetsmarknadsutbildningen vilket bl. a innebär att utbildningens längd avser tid till dess att målet med utbildningen uppnåtts. Utbildningarna ska vidare genomföras i nära samarbete med branschorganisationer och företag som har ett rekryteringsbehov. I möjligaste mån ska värd-företag vara utsedda innan utbildningen startar. Utbildningarna ska innehålla yrkesinriktade kurser som är anpassade till den aktuella branschen och innehålla återkommande praktik under hela utbildningen. Till utbildningen en projektledare vara knuten, anställd av Arbetsförmedlingen eller från branschorganisationer. Projektledaren ska vara samordnare av utbildningen och ha kontakt med elever, utbildningsarrangör och företaget som erbjuder praktik. Uppgiften ska företrädesvis vara att hjälpa till med anpassning av arbetsmiljön och vara ett stöd för såväl arbetsgivaren, utbildningsarrangören som den studerande i olika frågor som uppkommer under utbildningen. Syftet är att skapa goda förutsättningar för att utbildningen ska leda till ett arbete.

Unga personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har i genomsnitt en kortare utbildning i jämförelse med arbetskraften i övrigt. Den omständigheten minskar möjligheterna att få ett arbete. I takt med att utbildningskraven ökar är det än viktigare att unga med funktionsnedsättning får ta del av utbildningar som kan förbättra deras möjligheter att konkurrera om jobben på samma villkor som alla andra. I enkäter till arbets-

givare som utredningen låtit genomföra och i dialog med arbetsgivare framgår hur viktigt det är att personen som ska anställas har rätt kompetens. Funktionsnedsättningen spelar således en mindre roll om individen har den kompetens som arbetsgivaren efterfrågar.

För att utbildningen ska vara så träffsäker som möjligt är det av betydelse att den genomförs i nära samarbete med arbetsgivare och deras branschorganisationer. Utvärderingar visar att deltagare som har praktik under utbildningstiden ökar sina chanser att få ett arbete. Dessutom är det av betydelse att det finns en stark koppling mellan utbildningsarrangör, berörda branscher och det lokala arbetslivet samt en engagerad handledare/projektledare som ansvarar för utbildningsprogrammet. Detta gäller särskilt för individer som har större svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

### 7.11 Möjligheter att pröva studier på folkhögskola

**Förslag:** Unga personer med funktionsnedsättning upp till 30 år som saknar fullständiga gymnasiebetyg ska ges möjlighet till sex månaders förberedande utbildning på folkhögskola.

I dag har arbetslösa ungdomar upp till 25 år som saknar fullständiga betyg från gymnasiet möjlighet till tre månaders orienterande utbildning på folkhögskola. Utbildningen syftar till att underlätta för den enskilde att påbörja eller återgå till reguljär utbildning. Utredningen anser att unga personer med funktionsnedsättning bör ges möjlighet till sex månaders förberedande/orienterande utbildning på folkhögskola. Skälet till detta är att ungdomar på grund av sin funktionsnedsättning kan behöva längre tid för att komma igång med studierna. En annan omständighet som kan ta tid och gör att utbildningen behöver vara längre är att få de arbetstekniska hjälpmedlen på plats och få dessa att fungera på ett tillfredställande sätt. Ungdomar som har aktivitetsersättning bör prioriteras till denna satsning, men även andra ungdomar med funktionsnedsättning som Arbetsförmedlingen bedömer behöver längre tid för att komma i gång med sina studier ska vara aktuella för satsningen.

## 7.12 Vägar in för unga med aktivitetsersättning

### Bedömning:

- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör genomföra en gemensam utredning av den enskildes resurser och förmåga till arbete med eller utan lönestöd inför prövning av rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.
- De särskilda reglerna som finns för de personer som hade rätt till en icke tidsbegränsad sjukersättning enligt regler som gällde innan juli 2008 bör även gälla för personer som har rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. De särskilda reglerna innebär att personen kan arbeta eller studera efter sin förmåga utan att bli föremål för en förnyad prövning av arbetsförmågan.

Tidigare studier och utredningar (SOU 2008:102) har påtalat mekanismer i sjukförsäkringen som utgör hinder för unga med aktivitetsersättning att pröva sin arbetsförmåga. Ytterligare insatser behövs för att dels minska antalet nya beviljade aktivitetsersättningar, dels öka antalet personer som lämnar denna ersättning. För att klarlägga alla möjligheter till egenförsörjning bör en gemensam utredning av den enskildes resurser och förmåga till arbete med eller utan lönestöd genomföras av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen innan beslut tas om rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.

I dag saknas ofta den trygghet som behövs för att unga kvinnor och män med aktivitetsersättning ska våga ta det första steget ut i arbetslivet. Möjligheten till vilande aktivitetsersättning har inte inneburit att unga lämnat aktivitetsersättningen för arbete i någon större utsträckning. Utredningen bedömer därför att det behövs fler vägar in, och flexibla regler, för att fler unga med aktivitetsersättning ska kunna och våga pröva sin förmåga helt eller delvis på arbetsmarknaden.

Samma särskilda regelverk som gäller för de personer som hade icke-tidsbegränsad sjukersättning före juli 2008 bör därför enligt utredningens bedömning prövas för de unga som i dag har aktivitetsersättning. Det är inte rimligt att en ersättningsberättigad kan ha andra inkomster i en obegränsad omfattning och samtidigt behålla hela aktivitetsersättningen ograverad. Övriga inkomster bör därför beaktas när den årliga aktivitetsersättningen beräknas, enligt

motsvarande regelverk som gäller för dem med icke-tidsbegränsad sjukersättning. För unga med aktivitetsersättning som arbetar enligt dessa särskilda regler kan det avräkningssystem tillämpas som kallas för steglös avräkning för dem med icke-tidsbegränsad sjukersättning. Vid steglös avräkning av aktivitetsersättningen bör aktivitetsersättningen i enlighet med regelverket minska i förhållande till hur stora arbetsinkomsterna och vissa andra inkomster är innan aktivitetsersättning betalas ut.

### **7.13 Möjligheter för Arbetsförmedlingen att samarbeta med kommunen för att anordna arbetsprövningsplatser**

**Förslag:** I förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program ska det finnas en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen får träffa överenskommelser med kommunen om förberedande insatser avseende aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering som regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Tillgång till förberedande insatser i form av arbetsprövningsplatser är grundläggande för att kunna bedöma arbetsförmågan. Arbetsförmedlingen har behov av fasta arbetsprövningsplatser som snabbt och enkelt kan tas i anspråk utan att behöva söka en praktikplats hos en arbetsgivare. Arbetsprövningsplatsen syftar till att göra en bedömning av arbetsförmågan och vilka ytterligare insatser som kan behövas i form av exempelvis hjälpmedel för att den sökande ska få ett arbete. Vissa kommuner har verksamheter i form av aktivitetscentra eller verkstäder som bör kunna nyttjas för detta ändamål.

Arbetsprövning i reell arbetsmiljö är i vissa fall att föredra, men för att granska specifika fysiska och psykiska funktioner under en koncentrerad tid motsvarande tre–fyra veckor kan fasta arbetsprövningsplatser vara ett bättre alternativ. En skyddad miljö kan också vara mer lämpligt i ett första steg i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för personer som har en psykisk eller social problematik. Det kan handla om svårigheter att ingå i en arbetsgrupp, att underordna sig en chef, passa tider eller sköta sin personliga



hygien. I en anpassad miljö kan det finnas större förståelse för hur sådan problematik kan yttra sig. Fördelen med att ha särskilda verksamheter för prövning av arbetsförmågan är också att Arbetsförmedlingen kan specificera kraven på dokumentationen efter genomförd arbetsprövning. På så vis kan en enhetlig och kvalitets-säkrad dokumentation erhållas från verksamhetsansvariga.

Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen får ingå överenskommelser med kommunerna när det gäller aktiviteter eller insatser inom ramen för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknads-politiska program. Mot bakgrund av betydelsen av tidiga insatser för att minska tiden i arbetslöshet är det viktigt att denna möjlighet tas till vara. Målgruppen för insatsen bör vara arbetslösa personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som bedöms ha behov av arbetslivsinriktad rehabilitering.

Det finns även andra aktörer än kommuner som kan bidra med kunskaper inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Samhall AB, arbetsintegrerande sociala företag och även utbildningsföretag är sådana aktörer. Enligt gällande bestämmelser kan Arbetsförmedlingen träffa överenskommelser med kommuner för insatser som genomförs inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. En förutsättning är att Arbetsförmedlingen efter ett upphandlingsförfarande inte hittar en annan lämplig aktör för att genomföra åtgärderna. I övrigt får Arbetsförmedlingen ingå överenskommelse med kommuner för insatser eller aktiviteter som gäller nyanlända invandrare och unga med funktionsnedsättning.

## 7.14 Fördjupad kartläggning och vägledning

**Förslag:** Insatsen fördjupad kartläggning och vägledning enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program som får vara högst tre månader avskaffas.

**Bedömning:** Insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering, som enligt nämnda förordning får pågå högst sex månader, kvarstår. Om längre tid än sex månader behövs för arbetslivsinriktad rehabilitering ska ett nytt beslut motiveras.

Skillnaden mellan fördjupad kartläggning och vägledning(FKV) och arbetslivsinriktad rehabilitering (ARB) är att FKV kan pågå i högst tre månader och ARB i högst sex månader. Fördjupad kartläggning och vägledning infördes 2006 med syfte att vara en koncentrerad utredningsinsats inför ett arbete eller en praktik. Erfarenheten visar emellertid att FKV i det närmaste har spelat ut sin roll och i de kontakter utredningen haft med arbetsförmedlare förklaras det av att insatser som ges inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering ofta ställer krav på längre tid. När insatsen FKV används är det ofta för att kunna förlänga en redan påbörjad arbetslivsinriktad rehabilitering. Det finns således inte några uppenbara skillnader mellan de två redovisade insatserna mer än möjligen tidsramen. Eftersom insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering verkar vara den insats som bäst speglar det egentliga behovet av stöd som den enskilde behöver för att hitta ett arbete eller utbildning anser utredningen att den ska finnas kvar och att fördjupad kartläggning och vägledning avskaffas.

I budgetunderlaget för 2012 föreslår Arbetsförmedlingen att insatsen arbetslivsinriktad rehabilitering ska kunna pågå i tolv månader i stället för sex månader. Skälet till den föreslagna ändringen är att allt fler personer som Arbetsförmedlingen tar emot har varit borta länge från arbetsmarknaden. Gemensamt för dessa personer är att de behöver mer tid för att utveckla sin arbetsförmåga. För vissa kan det initialt också finnas behov av psykologiskt och motiverande stöd. Ett annat skäl till utsträckt tid, som arbetsförmedlare angett i kontakt med utredningen, är att det skulle underlätta planeringen av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Väntetider uppstår i vissa fall till Arbetsförmedlingens specialister och planerade aktiviteter påbörjas inte alltid vid utsatt tid. Dessa omständigheter medför att en utökad tidsram behövs så att den enskilde får de insatser som ingår i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen

Utredningen delar Arbetsförmedlingens uppfattning om att det finns personer som behöver långvarigt stöd för att finna och behålla ett arbete. Däremot är utredningen inte övertygad om att en utökning av tidsramen för arbetslivsinriktad rehabilitering från sex till tolv månader gynnar syftet med insatsen. En rimlig ordning bör i stället vara att, i de fall det behövs, ta ett nytt beslut om arbetslivsinriktad rehabilitering och motivera varför längre tid behövs. Risken finns annars att personer som egentligen inte behöver lång tid i arbetslivsinriktad rehabilitering blir kvar i

insatsen. Utredningen stödjer sig även på den forskning som visar att arbetsplatsen utgör en central del i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och att andra insatser i form av arbetspraktik därför kan vara mer ändamålsenligt. Viktigast är emellertid att insatsen inte ska vara längre än vad som är nödvändigt för att målet med arbetslivsinriktad rehabilitering ska uppnås.

### 7.15 Utvärdera bedömningsstöd, metoder och tjänster

**Förslag:** Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att utvärdera Arbetsförmedlingens arbetssätt med bedömningsstöd, metoder och tjänster inom ramen för Arbetsförmedlingens uppgift att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering.

Enligt regleringsbrevet för 2012 ska Arbetsförmedlingen rikta de arbetsmarknadspolitiska insatserna till dem som löper störst risk för långvarig arbetslöshet. Dessa arbetssökande ske ges förstärkta förmedlingsinsatser och anvisas till program och insatser i ett tidigt skede av arbetslöshetsperioden. Bedömningsstöd ska användas som verktyg för att öka möjligheterna att tidigt identifiera personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Bedömningsstöd eller *profiling* är ett verktyg under utveckling i många länder. OECD (2010) påpekar att *profiling* ställer krav på att det finns resurser för att klara uppgiften att ge rätt stöd till rätt person och i rätt omfattning.

Arbetsförmedlingen har organiserat sin verksamhet i form av 11 tjänster och 43 metoder och erbjuder en rad insatser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för personer som behöver särskilt stöd. Trots detta är den genomsnittliga tiden innan kod för funktionsnedsättning registreras 270 dagar. Stora och viktiga resurser tas i anspråk i den process som ska leda fram till ett arbete. Vad vi däremot har liten kunskap om är om resurserna används på rätt sätt. I en studie som genomförts av IFAU *Om Arbetsförmedlingens service och arbetsmetoder: om processtyrning i en målstyrd organisation* (Lundin och Lundin, 2011) dras slutsatsen att det är oklart om de arbetssätt Arbetsförmedlingen valt är de mest lämpliga och att mer forskning om deras användning av metoder vore värdefullt. Med ett stort antal metoder ökar både svårigheterna att kvalitetssäkra de olika arbetssätten och risken för att arbetsförmedlarnas arbetssätt blir mindre enhetligt.

Mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen infört ett bedömningsinstrument i syfte att tidigt identifiera personer som riskerar långtidsarbetslöshet finns det skäl att göra en fördjupad studie om processen från inskrivning till arbete eller utbildning är ändamålsenlig, om vilka metoder som är ändamålsenliga och ger bäst resultat, samt om Arbetsförmedlingens nya arbetssätt bättre kan möta de behov som finns så att inskrivningstiderna för personer med funktionsnedsättning kan kortas och leda till rätt insats i rätt tid och i rätt omfattning.

## 7.16 Tillsyn och kontroll

**Förslag:** En tillsynsmyndighet får i uppgift att utöva tillsyn av Arbetsförmedlingen i de delar som avser beslut om stöd till anställningar enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Regeringen bör skyndsamt utreda och ta ställning till i vilken myndighet tillsynsfunktionen lämpligen bör placeras.

**Bedömning:** Arbetsförmedlingen bör införa regelbundna kontrollinsatser i enlighet med förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll för att säkerställa att graden av nedsatt arbetsförmåga står i relation till aktuellt arbete när det gäller stöd till anställningar enligt förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

*Regelbundna kontroller för effektivitet  
i resursanvändningen, trovärdighet och legitimitet*

Riksrevisionen har riksdagens uppdrag att granska hur myndigheterna utnyttjar sina resurser och uppfyller de mål regeringen fastställt. Arbetsförmedlingen har i enlighet med förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll krav på sig att handläggning av ärenden görs rätt från början till slut.

Att bedöma nedsättning av arbetsförmåga är en svår uppgift. För att skapa legitimitet och förtroende för att bedömningen är enhetlig och rättvis krävs löpande kontroller. Ett sätt är att separera

kontroller och uppföljningen från den myndighet som fattar beslutet om lönesubventionen. Ett annat sätt är att samma handläggare som tagit det första beslutet om lönestöd inte får ompröva bidragsnivån när beslutet ska förlängas. Ett tredje sätt är att inom ramen för intern styrning och kontroll löpande göra stickprovskontroller av ärendehandläggningen. Dessa kontroller syftar till att fånga upp avvikelser men skulle även kunna tjäna som underlag för utveckling av metoder avseende arbetsförmågebedömning.

Arbetsförmedlingen förfogar över omfattande medel och beslutar varje år om stora summor till subventionerade anställningar. Det är därför angeläget att det inte finns brister i de underlag som ligger till grund för dessa beslut, såväl för effektiviteten i resursanvändningen som för trovärdigheten och legitimiteten i förhållande till arbetsgivarna. Eftersom resurserna för subventionerade anställningar är begränsade är det också viktigt att användningen är ändamålsenlig, så att så många som möjligt som har en nedsatt arbetsförmåga kan få del av dessa insatser.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen, utifrån den uppgift de har avseende intern styrning och kontroll, bör genomföra regelbundna kontroller av de beslut som fattats om lönesubventionerade anställningar.

#### *Tillsyn av oberoende myndighet*

Utredningen föreslår att en oberoende tillsynsmyndighet ska få till uppgift att utöva tillsyn av de subventionerade anställningarna inom ramen för förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Såväl Riksrevisionen som FUT-delegationen har uppmärksammat felaktigheter när de har granskat lönestöden. En oberoende granskare som ser till att medlen används som det är avsett säkerställer legitimiteten för de subventionerade anställningarna. Utredningen har emellertid inte haft möjlighet att göra de fördjupade analyser som är nödvändigt för att ta ställning till vilken myndighet som är den mest lämpliga för uppdraget. Slutsatsen är därför att regeringen skyndsamt bör utreda var tillsynsfunktionen lämpligen ska placeras.